

**LA CONDICIÓN DE DESPLAZADO COMO CLAVE DE ACCESO
AL DERECHO A LA VIVIENDA**
*Paradojas de la justicia correctiva en un país con una aguda
injusticia distributiva*

MARÍA ADELAIDA CEBALLOS BEDOYA

Directora: GLORIA MARÍA GALLEGO GARCÍA

UNIVERSIDAD EAFIT – ESCUELA DE DERECHO
Medellín, Octubre de 2010

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	1
--------------------	---

Capítulo I

EL CONTEXTO DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA: CONFLICTO ARMADO Y DESIGUALDAD

1. Precariedad del Estado y desigualdad social en Colombia.....	3
1.1. La iniquidad y la violencia.....	3
1.2. Desastres de la guerra. Las cifras.....	10
2. El desplazamiento forzado: uno de los dramas humanos de la guerra.....	14
2.1. El fenómeno del desplazamiento y sus causas.....	14
2.2. Las tardías reacciones institucionales al desplazamiento.....	20

Capítulo II

EL DESPLAZAMIENTO FORZADO Y LA VIOLACIÓN MASIVA DE DERECHOS HUMANOS

3. El desplazamiento forzado: un cuadro de violación masiva de derechos humanos.....	23
3.1. La supervivencia amenazada	23
3.2. El entorno social y económico roto	30
4. La respuesta estatal a las pérdidas y daños sufridos por las víctimas del desplazamiento forzado	32
4.1. La prevención del desplazamiento forzado y la atención a las víctimas.....	32
4.2. La restitución y la indemnización por las pérdidas y daños padecidos.....	35
4.3. El resarcimiento moral de las víctimas y el compromiso con las generaciones futuras	40
4.4. Impertinencia de conservar los criterios tradicionales de reparación	43
5. La condición de desplazado: una clave de acceso a derechos.....	45
5.1. La condición de desplazado en la realidad social	45
5.2. La condición de desplazado en el plano jurídico	50
5.3. El trato diferencial a favor de la población en condición de desplazamiento	52

Capítulo III

UNA PROTECCIÓN DIFERENCIADA DE DERECHOS: LA CONDICIÓN DE DESPLAZADO COMO CLAVE DE ACCESO AL DERECHO A LA VIVIENDA

6.	El derecho fundamental a la vivienda.....	60
6.1.	El carácter fundamental del derecho a la vivienda.....	60
6.2.	Elementos mínimos de la vivienda «adecuada»	62
6.3.	Deberes que comporta el derecho a la vivienda.....	63
6.4.	Exigibilidad del derecho a la vivienda.....	67
7.	La protección privilegiada del derecho a la vivienda de la población desplazada	68
7.1.	Las prerrogativas de las personas en condición de desplazamiento en el acceso al derecho a la vivienda: el reconocimiento como derecho fundamental	68
7.2.	La vivienda como componente de la atención y reparación a la población desplazada	71
7.3.	Las ventajas en la concesión de subsidios a la población desplazada	75
7.4.	La verificación del cumplimiento de mínimos en materia de vivienda para la población desplazada.....	79
8.	La denegación generalizada del derecho a la vivienda a la población no víctima	82
8.1.	Iniquidad social y denegación del acceso a la vivienda	82
8.2.	La ausencia de políticas de vivienda en beneficio de la población pobre	85
9.	La protección diferenciada del derecho a la vivienda en Colombia: las paradojas de la aguda injusticia distributiva.....	91
9.1.	Inefectividad del derecho a la vivienda de la población desplazada	91
9.2.	Las paradojas del trato preferencial a la población desplazada en materia de vivienda	93
9.3.	El fetiche legal para colmar un vacío.....	98
	CONCLUSIONES	102
	BIBLIOGRAFÍA	104

A veces observaba admirado las muchas formas que adopta la destrucción.

Sándor Márai, *El último encuentro*

INTRODUCCIÓN

El desplazamiento forzado constituye quizás la mayor tragedia humana de la historia de la vida republicana de Colombia. En tal medida la dilucidación de sus causas, de su persistencia y expansión, así como de las pérdidas que el mismo ha traído consigo, viene a ser un asunto de vital importancia nacional, siendo que sólo una comprensión adecuada de tal fenómeno permitirá plantear soluciones idóneas al drama que actualmente padecen las personas desplazadas y proponer políticas efectivas para evitar que la barbarie se repita. Se trata, pues, de un tema que ha cobrado una magnitud tal que merece ser abordado y remediado a partir desde todos los recursos posibles, uno de los cuales es el del derecho, en clave de derechos humanos.

Los interrogantes y planteamientos que se expondrán a lo largo de este trabajo han surgido a partir del trabajo desarrollado en la Corporación Región durante mi práctica profesional, en el marco de la cual tuve la oportunidad de conocer de cerca las devastaciones propias del desplazamiento forzado, así como las limitaciones pero también las posibilidades que el uso del derecho puede suponer para el progreso de su causa. Mi pretensión ha sido entonces aunar los conocimientos empíricos adquiridos allí con los conocimientos teóricos que he recibido en mi formación como jurista, para de tal forma acercar la abstracción propia de las normas a la anomia propia de la realidad colombiana.

El desplazamiento se inscribe, en efecto, en un contexto en gran medida ausente de normas, en la que la fragmentariedad y debilidad estatales han sido una constante en la historia nacional, razón por la cual la soberanía estatal no ha sido nunca consolidada. En gran medida debido a este inacabado proyecto de soberanía, el país se ha caracterizado por albergar agudos niveles de iniquidad y se ha visto asolado por un prolongado y expansivo conflicto armado que ha hecho de la población civil su dilecto objetivo militar. Ha sido también la debilidad estatal la que en buena medida permitió que el desplazamiento alcanzara las dimensiones de hecatombe humana que en la actualidad posee, pues en un Estado fuerte y estructurado los hechos de desplazamiento jamás pasarían de ser eventos transitorios y episódicos.

En el presente escrito se realizará una aproximación a la situación de injusticia generalizada y a los rasgos definitorios del actual conflicto en Colombia, sin que pretenda en sentido alguno llevarse a cabo una reconstrucción histórica ni de la guerra ni del desplazamiento mismo. Lo que aquí se planteará, puntualmente, es por qué debe entenderse que este último fenómeno constituye una catástrofe humana dadas las múltiples pérdidas y violaciones que el mismo comporta, con énfasis en un derecho conculcado en específico: el derecho fundamental a la vivienda.

Se examinará, por tanto, cuáles son los destrozos que especialmente padece la población desplazada, a partir de lo cual se evaluará la posibilidad de entender a esta última como un grupo identificable, con unas características comunes de sufrimiento e indefensión, y en tal medida merecedor de un trato jurídico preferente. Se analizarán además cuáles han sido las medidas adoptadas por el Estado frente a las lesiones sufridas por las personas desplazadas en términos de su derecho a la vivienda, comparando posteriormente su situación con la del resto de la población colombiana; en

particular, con la de la población más pobre. Al efectuar tal contraste nos preguntaremos por lo que ha significado para el derecho y para la sociedad el hacer frente a un fenómeno de tal magnitud y, a contramano, lo que ha significado para la población desplazada su reconocimiento jurídico y social.

El trabajo se compone de tres capítulos. En el primero de ellos se realizará una caracterización general del conflicto en Colombia, de la situación de aguda desigualdad en que se encuentra inmerso el país, así como de la debilidad y fragmentariedad del Estado colombiano. Con base en lo anterior se hará una primera aproximación al fenómeno del desplazamiento forzado, sus causas y las respuestas institucionales que el mismo ha generado.

En el capítulo segundo se expondrán cuáles son las específicas pérdidas y las violaciones de derechos que trae consigo el desplazamiento y en qué consiste la condición de indefensión en que se encuentran las víctimas después de haberse visto obligadas a huir y asentarse en un nuevo lugar. A continuación, en relación con estas específicas afectaciones, se examinará en qué consisten las medidas de prevención de nuevos desplazamientos y de atención a las necesidades de la población desplazada, e igualmente se propondrá en qué consistiría una reparación integral de este crimen. En este capítulo se expondrá además cómo el ser desplazado puede ser entendido como una condición a partir de la cual es posible construir un discurso de derechos, reclamando para sí un trato diferenciado y preferente a partir de un uso estratégico del derecho.

Por último, en el capítulo tercero, se explicará en qué consiste y qué deberes comporta para el Estado el derecho a la vivienda, con base en lo cual se analizará la manera en que la agenda pública nacional ha otorgado un trato jurídico preferente a la población en condición de desplazamiento y la forma en que ello contrasta con el trato que en la misma materia recibe la población pobre que no ha sido desplazada. A partir de allí se evidenciarán las paradojas que plantea la existencia de ventajas a favor de las personas desplazadas en relación con derechos que pretenden responder a una necesidad categórica como lo es la de la vivienda, en un marco en el que la mayoría de población colombiana carece por completo de garantías de acceso.

Finalmente quisiera agradecer a la Corporación Región por la inestimable oportunidad que me fue brindada, así como por su incansable compromiso con la promoción de espacios de diálogo y aprendizaje democrático. Quisiera también agradecer a la profesora Gloria María Gallego García, por su siempre rigurosa y atenta asesoría. A mis padres y a mi hermano Sebastián, por su apoyo persistente. Y a Nico, por supuesto.

Capítulo I

EL CONTEXTO DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA: CONFLICTO ARMADO Y DESIGUALDAD

«La sala de esta escuela es una ciudad inmensa en la que vive un millón de habitantes, y de ese millón de habitantes, solamente se mueren de hambre en la calle, al año, veinticinco. ¿Qué os parece esta prosperidad?» Lo mejor que se me ocurrió contestarle fue que para los que se morían de hambre era lo mismo que la ciudad tuviese un millón que un millón de millones de habitantes. Y también en esto me equivoqué.»¹

La comprensión de las causas y desarrollo del conflicto armado así como de la injusticia generalizada presente en Colombia resulta imprescindible al momento de abordar la hecatombe humana que es actualmente el desplazamiento forzado y el marco múltiple de violación de derechos que el mismo ha traído consigo.

A continuación se expondrán por tanto los rasgos definatorios de la guerra colombiana al igual que se examinará en qué sentido puede calificarse el colombiano como un contexto de aguda iniquidad. A partir de allí se analizará en qué manera estos fenómenos, en una estrecha correlación, históricamente han dado lugar a la ocurrencia y persistencia del desplazamiento forzado. Para tales efectos se explicará en qué consiste este último, cuáles pueden identificarse como sus principales causas y de qué forma se ha reaccionado institucionalmente frente al mismo.

1. Precariedad del Estado y desigualdad social en Colombia

1.1. La iniquidad y la violencia. De Colombia se ha dicho que es un país que desconoce la paz, en el cual la violencia ha imposibilitado la consolidación de todo proyecto democrático. Esa violencia persistente que llevó a que el historiador Eric Hobsbawm afirmara alguna vez, amargamente, que los hombres armados forman parte del paisaje colombiano, como las colinas y los ríos². Es por ello que se han aventurado explicaciones de toda índole sobre la génesis del conflicto armado así como sobre los motivos de su pervivencia y reciente agudización. Se ha buscado desde toda posible perspectiva realizar una caracterización de aquél y las etapas en que podría dividírsele, e incluso se han librado acalorados debates alrededor de la denominación que debe dársele a esos diversos fenómenos de violencia que Colombia ha padecido desde tiempos inveterados.

Mas retomar dichas controversias desborda por mucho los objetivos del presente trabajo; y, aun más, continuar en la dilucidación de las mismas parece haberse convertido ya en una suerte de traba que, en buena parte de las ocasiones, no ha

¹ DICKENS, Charles: *Tiempos difíciles*, Colombia, 1982, p. 68-69.

² Citado por: OSPINA, William: “El proyecto nacional y la franja amarilla”, en *.Co. Una versión personal*, Bogotá, 2007, p. 14.

permitido entrar a considerar la atrocidad de la guerra más allá de las teorías que puedan construirse alrededor de la misma o de las aterradoras cifras que la evidencian. Es por ello que, pretendiendo evadir tales obstáculos, simplemente se partirá del presupuesto de que si bien la violencia hiere transversalmente toda la historia colombiana, podría distinguirse una última etapa violenta que comprendería algo más que las últimas cuatro décadas, y que esta etapa puede y debe ser definida como un conflicto armado. Ello debe ser entendido así puesto que en Colombia se presentan todos los elementos constitutivos de un conflicto armado según lo define el artículo 1° del Protocolo II de 1977 adicional a los Convenios de Ginebra, cuales son la existencia de grupos armados disidentes organizados bajo un mando responsable que se enfrentan a las fuerzas armadas del Estado, y que gozan de un control territorial que permite desarrollar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar las normas humanitarias³.

A pesar de que optaremos por la alternativa de evadir los debates antes descritos, siendo esta última etapa de violencia uno de los ejes medulares de las épocas recientes en Colombia, sería inútil o acaso incauto tratar de comprender los fenómenos que tiñen la actualidad colombiana sin abordar al menos algunos de los rasgos más relevantes de aquélla. En tal orden, pasaremos a describir algunos factores determinantes del conflicto armado actual y del marco de injusticia generalizada del que ha estado acompañado, para posteriormente anotar las características principales del desplazamiento forzado a que el mismo conflicto ha dado lugar.

Para empezar, cabe señalar que la guerra actual colombiana no es sino una de las manifestaciones de una crisis que había comenzado a gestarse al menos desde la década de los cuarenta. En esta época, siendo los albores del período que se conoce como La Violencia, el país daba sus pasos más definitivos hacia la consolidación de un conflicto profundo dada la injusticia que traía consigo el proceso a partir del cual las tierras les fueron arrebatadas a los minifundistas, y el país se recompuso en regiones de enormes latifundios cafeteros y ganaderos.

Se ha tratado de una guerra que desde sus inicios ha estado estrechamente ligada al problema de la estructura agraria. Mas la tierra no ha sido el motivo exclusivo del conflicto. Yendo más lejos, podría afirmarse que se ha tratado en general de una guerra, de guerras detrás de las cuales ha existido siempre la riqueza como el objeto de la lucha aguda⁴. En Colombia ha imperado la concepción según la cual la riqueza es un bien privado que pertenece a quienes puedan apropiarse de ella, que no un bien social que debe ser regulado y distribuido por el Estado a partir de criterios de justicia orientados a la inversión social. Dicha concepción, unida al discurso oficial que ha dado prelación a un liberalismo de carácter económico y no político, ha llevado a que las riquezas de las que Colombia es prolífica no hayan sabido ser controladas o aprovechadas institucionalmente ni mucho menos redistribuidas. Ello ha supuesto que las mismas

³ Para un análisis de los criterios a partir de los cuales puede concluirse que en Colombia existe conflicto armado, véase: UPRIMNY YEPES, Rodrigo: *¿Existe o no conflicto armado en Colombia?*, julio 01 de 2005, en http://dejusticia.org/interna.php?id_tipo_publicacion=7&id_publicacion=355, consultado el 6 de mayo de 2010.

⁴ El oro, las perlas, las esmeraldas, el café, el caucho, la marihuana, la coca, la canela, etc. Véase OSPINA, William: "Lo que está en juego en Colombia", en *Colombia. Último llamado. Memorias*, Colombia, 2001, p.8.

riquezas, antes que henchir las expectativas de quienes estarían llamados a tener acceso a ellas, hayan sido casi íntegramente concentradas, dejando como resultado un contexto de irrefragable iniquidad. Como consecuencia de la debilidad institucional del Estado, los procesos de apropiación privada del territorio y las riquezas fueron adelantados sin mayores obstáculos, e hicieron de la violencia el método privilegiado de enriquecimiento.

Ahora bien, con la violencia y la debilidad institucional antes anunciadas como plataforma, el narcotráfico pudo crecer y convertirse también en una de las causas estructurales del actual conflicto en Colombia. Y si bien el problema *narco* en general no es ni ha sido nunca la causa y propulsión única de la guerra, es cierto también que el mismo ha contribuido a la debilitación institucional a través de la devaluación del Estado de Derecho, a la vez que ha sido favorable al crecimiento de los grupos guerrilleros y paramilitares, ha propiciado la creación de bandas urbanas delincuenciales, y ha agudizado los problemas de violencia y de concentración de la tierra⁵.

Se trata de un conflicto que ha persistido, entre otros factores, gracias a que ni el Estado ni los grupos paramilitares han podido reprimir —o suprimir— a los grupos insurgentes, y estos últimos no han podido imponer su modelo revolucionario. Es decir, el conflicto persiste puesto que cada actor sigue en la busca de su respectivo fin último, aún no alcanzado⁶. En esta busca, dada la prolongación del conflicto y la resistencia de los actores a darse por vencidos, la guerra resulta cada vez más compleja, ya que los nuevos factores causantes y propulsores del conflicto se anudan con las causas preexistentes en una maraña indiscernible: los intereses nacionales se confunden con los internacionales y los económicos con los políticos y militares, mientras los actores rotan según el grupo armado de su conveniencia. Los problemas del narcotráfico se entretajan con los del tráfico de armas, y todos ellos con las prácticas de impunidad y los ya acrecentados rencores que se han formado en torno a cada pretensión frustrada.

Es una guerra que además de persistente, ha sido expansiva, pues son pocos —si no nulos— los territorios nacionales que no han sido afectados por el conflicto. Y ha sido expansiva no sólo en un sentido territorial, sino que lo ha sido asimismo en términos sociales y temporales, pues el conflicto ha afectado virtualmente todas las parcelas de la vida de los colombianos y, por los destrozos que causa, no transcurre un instante en el día a día nacional sin que el conflicto deje de ser noticia⁷. Cabe anotar que esta considerable expansión se ha surtido en todos los sentidos referidos en virtud de otra característica esencial del actual conflicto: su degradación. Así, dado que los actores involucrados en el conflicto encuentran cada vez menos reparos en agredir a la población civil, en destruir la infraestructura necesaria para su subsistencia, o en hacer

⁵ Cf. GARCÍA VILLEGAS, Mauricio y SOUSA SANTOS, Boaventura de: “Colombia: el revés del contrato social de la modernidad” en SOUSA SANTOS, Boaventura de y GARCÍA VILLEGAS, Mauricio: *El caleidoscopio de las justicias en Colombia. Análisis socio-jurídico*, Bogotá, 2001, p. 64-65.

⁶ GALLEGO GARCÍA, Gloria María y FERNÁNDEZ SOLA, Natividad: “Guerra y desaparición forzada (I)”, en *Jueces para la democracia*, núm. 47, 2003, p. 87.

⁷ FRANCO AGUDELO, Saúl: “Momento y contexto de la violencia en Colombia”, en SÁNCHEZ, Gonzalo y PEÑARANDA, Ricardo (comps.): *Pasado y presente de la violencia en Colombia*, 3^{ra}. ed., Medellín, 2007, p. 386.

uso de las más despiadadas herramientas y prácticas en su victimización, el conflicto no acata límites geográficos, morales o legales, e invade toda posible esfera de la vida nacional.

Lo últimamente anotado lleva a entender que la colombiana es una guerra en la cual todos los contendientes (grupos insurgentes, contrainsurgentes y Estado) muestran un abierto irrespeto por el imperativo de distinción entre combatientes y no combatientes prescrito por el derecho internacional humanitario, irrespeto que despliegan bajo el entendido de que la práctica de involucrar a la población civil es un elemento consustancial a la guerra. Valga señalar que ésta es una de las características que permiten definir el conflicto armado colombiano como “irregular”, calificativo que se brinda a aquellas guerras en las que se presenta una asimetría política y jurídica entre las fuerzas enfrentadas, en las que las confrontaciones militares directas son excepcionales. Guerras en las que priman las tácticas de desgaste y las operaciones psicológicas, y en las cuales se diluye la diferenciación entre las actividades militares y las que no lo son, lo cual conduce a que se difumine también la distinción entre población combatiente y no combatiente⁸; y la elección de los blancos de ataque no responde en exclusiva a razones militares, sino también a estrategias de amedrentamiento y control territorial⁹. En las guerras irregulares, y muy especialmente en la colombiana, se ubica a la población civil como epicentro de las confrontaciones, bien con el fin de forzar su colaboración y reclutar efectivos, bien con el propósito de obtener su adhesión y afectar sus simpatías, si es que se encontraban de parte del enemigo.

Con el panorama descrito, Colombia se encuentra inmersa en un contexto de miedo y violencia generalizada que sirve como evidencia de una legitimidad nunca conquistada por el Estado, y en el marco del cual se han creado territorios en los que no penetra el poder de este último. La soberanía interna permanece pues en disputa, en vilo, puesto que existen amplias porciones del territorio que no se encuentran sometidas al control estatal, y perviven sectores que pretenden disputarlo sin que exista una autoridad sólida que permita garantizar la vigencia del orden legal¹⁰. Si bien, por otra parte, existen otros territorios en los que sí es reconocida la soberanía estatal, en los cuales el acceso al Estado es más cercano y efectivo. Con ello, se presenta una intervención estatal diferenciada o desigual, “camaleónica”, que responde no sólo a problemas de índole administrativa, sino también a factores y decisiones de exclusión social¹¹. Ante esta fragmentación institucional, podría afirmarse con Santos y García Villegas que ha habido un cumplimiento apenas parcial del contrato social, lo cual en

⁸ GALLEGO GARCÍA, Gloria María: *Violencia y política. En los confines de la política, el derecho y la moral*. Tesis doctoral, Zaragoza, 2007, p. 121-122.

⁹ Ver GRANADA, Soledad y SÁNCHEZ MEERTENS, Camilo: “Correlación de fuerzas en disputas de guerras civiles: una aplicación al caso colombiano”, en RESTREPO, Jorge A. y APONTE, David (eds.): *Guerra y violencias en Colombia. Herramientas e interpretaciones*, Bogotá, 2009, p. 234.

¹⁰ Cf. URIBE DE HINCAPIÉ, María Teresa: “Las soberanías en disputa: ¿conflicto de identidades o de derechos?”, en *Nación, ciudadano y soberano*, Medellín, 2001, p. 251-253.

¹¹ GARCÍA VILLEGAS, Mauricio y SOUSA SANTOS, Boaventura de: “Colombia: el revés...”, cit., p. 44.

buena medida explica por qué el Estado no ha sabido detener los antes referidos procesos de apropiación privada de la riqueza¹².

Bajo este estado de cosas, los ciudadanos quedan desprotegidos, viéndose entonces forzados a unirse a los órdenes alternativos de hecho que han podido arraigarse en esos territorios en los que la presencia institucional ha sido débil o acaso inexistente. Órdenes alternativos que, a cambio de una obediencia absoluta, ofrecen la protección y el orden, e incluso aseguran la provisión de los bienes públicos que el Estado ha sido incapaz de garantizar, de aquí que pueda nuevamente afirmarse que ha sido el carácter fragmentario del Estado el que en buena medida ha dado lugar a la prosperidad de las violencias¹³. En tal sentido, de la mano de la debilidad institucional y la violencia a que la misma ha dado lugar se encuentran demandas de representación política y de atención social que no han sido satisfechas¹⁴.

Se han constituido entonces verdaderos ordenamientos jurídicos alternos dominados por poderes no estatales, que gozan de un poder coercitivo ilegal a partir del cual pretenden satisfacer sus pretensiones de control territorial. Esto da como resultado un contrato social que, lejos de ser unitario, se encuentra constituido por un archipiélago de micro-poderes inestables¹⁵. En este marco se produce un general menoscabo de la seguridad y garantía de los derechos de la población que queda confinada en medio de las disputas territoriales. En tales disputas priman el terror y la violencia como formas de marcar territorios, de efectuar una territorialización. Pero son asimismo, en contraposición, formas de desterritorialización; es decir, buscan dejar en las poblaciones la incertidumbre de que no se encuentran bajo un territorio con un dominio y una protección ciertas de algún actor, sino que el actual dominante puede pasar repentinamente a ser el enemigo, con lo cual se tiñen de temor y desconfianza incluso las relaciones y los espacios más privados¹⁶. Las fuerzas del Estado no se encuentran excluidas de estas téticas luchas; puesto que, bajo el entendido de que el orden legal se constituye en una barrera para ganar la guerra, han optado por acudir a la “guerra sucia”, ajena a la legalidad y por tanto al respeto de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario¹⁷.

Ahora bien, según se ha anunciado antes, el económico es uno de los factores determinantes del conflicto armado en Colombia. Ello ha sido así no sólo en la medida en que la guerra y sus dinámicas resultan favorables a los intereses económicos de algunos actores; sino también porque una de las causas y combustibles fundamentales del conflicto ha sido la desigualdad extrema, la cual además ha pretendido ser siempre ocultada, cuando no sofocada. Así, a pesar de que tras las guerras que ha padecido Colombia ha existido siempre una riqueza concebida como bien privado —que, como anotábamos, no ha sabido ser distribuida equitativamente y no ha sido empleada con el

¹² *Ibidem*, p. 36.

¹³ URIBE DE HINCAPIÉ, María Teresa: “Las soberanías en disputa: ...”, cit., p. 256-261.

¹⁴ Vid. PÉCAUT, Daniel: *Guerra contra la sociedad*. Santafé de Bogotá, 2001, p. 38.

¹⁵ GARCÍA VILLEGAS, Mauricio y SOUSA SANTOS, Boaventura de: “Colombia: el revés...”, cit., p. 81.

¹⁶ GONZÁLEZ, Fernán E.; BOLÍVAR, Ingrid J. y VÁZQUEZ, Teófilo: *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*, 5^{ta} reimpresión, Bogotá, 2007, p. 214.

¹⁷ Cf. GARCÍA VILLEGAS, Mauricio y SOUSA SANTOS, Boaventura de: “Colombia: el revés...”, cit., p. 68.

fin de garantizar la igualdad de oportunidades y el acceso a derechos básicos—, parece haber sido tan sólo en las últimas décadas cuando se han desbordado por completo aquellos problemas de distribución y de inclusión que han escrito la historia de un país antes ufano de su democracia. Según lo anotara Sánchez, la guerra actual colombiana ha permitido precisamente dismantelar el imaginario de la democracia en Colombia, llevando incluso a evidenciar que episodios como la Guerra de los Mil Días o movimientos como el gaitanismo no eran cosa distinta a clamores por la incorporación política, social y económica; clamores que, pacíficos o violentos, fueron en cualquier caso ahogados en sangre¹⁸.

En épocas recientes, la pobreza, aunada a la violencia ya existente, ha adquirido tales magnitudes que ha devenido en una tragedia de alcances mayores, razón por la cual ningún tipo de represión ha bastado esta vez para invisibilizarla. Y es justamente en este marco en el cual el desplazamiento forzado interno se convierte en una preocupación de primer orden, ya que es en este fenómeno donde con mayor claridad e intensidad convergen la violencia y la pobreza extrema: las personas huyen de sus hogares por causa del conflicto armado, se ven luego obligadas a unirse a los cordones de miseria de las ciudades donde descubren que estas últimas son también epicentros del conflicto, con lo cual se encuentran inmersos nuevamente en contextos violentos y bajo condiciones de extrema necesidad puesto que lo han dejado todo en el lugar de expulsión.

Pareciera, sin embargo, que el enfoque más adecuado para abordar la historia de la guerra colombiana es, antes que la relación pobreza-violencia, la relación iniquidad-violencia antes planteada¹⁹. Volviendo a ella se tiene entonces que no sólo la violencia ha sido empleada como mecanismo privilegiado de adquisición de riquezas, sino que ha prevalecido también como método de defensa y lucha por las mismas. Así, por un lado, los grupos más opulentos —especialmente los de grandes terratenientes— han resguardado su poder y riquezas al reprimir violentamente las luchas del campesinado y los movimientos sociales; y por otro lado, se ha generado también una violencia revolucionaria, promovida por los sectores oprimidos en respuesta al abuso de aquellos que los han expoliado o incluso en busca de ayuda por parte del Estado que los ha desatendido. Todas estas violencias han agudizado las desigualdades materiales y han ahondado los antagonismos, lo cual ha permitido que el conflicto se perpetúe y se mantenga en todo su vigor.

Mas la anterior relación debe también ser planteada de manera inversa. Es decir, no sólo la pobreza y la iniquidad pueden dar razones sobre la persistencia de la guerra, sino que la guerra en buena medida explica y agudiza aquellos dos fenómenos. Así, la guerra trae consigo la creación de pluralidad de impuestos para el sostenimiento del esfuerzo militar y conduce a que gran parte de los recursos sean empleados en la consecución de objetivos militares antes que sociales. Ella conduce además a que los aparatos productivos se detengan y cierren las empresas ubicadas en las zonas de enfrentamiento entre los actores armados. En la misma se producen daños ecológicos y

¹⁸ SÁNCHEZ G., Gonzalo: *Guerras, memoria e historia*, Medellín, 2003, p.30-31.

¹⁹ Véase FRANCO AGUDELO, Saúl: “Momento y contexto de la violencia en Colombia”, cit., p. 395-399.

de infraestructura sumamente gravosos tanto en términos de pérdidas económicas como de afectación a los derechos fundamentales de pueblos enteros, lo cual contribuye a agudizar las condiciones de pobreza. Y, ante todo, la guerra contribuye a la concentración de la tierra, pues aquélla permite despejar territorios al forzar el desplazamiento de las comunidades. En el caso colombiano, no obstante el crecimiento económico del que se ha hecho ostentación en los últimos años, los efectos empobrecedores de la guerra han sido ostensibles.

Y es justo en medio de tales relaciones recíprocas entre pobreza, iniquidad y conflicto donde se encuentra el problema de la protección de los derechos humanos. Según lo ha constatado la Alta Comisionada para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia²⁰, el conflicto armado interno y las infracciones al derecho internacional humanitario que se producen en el marco del mismo, sumadas a la situación de extrema pobreza y desigualdad persistentes en Colombia, son factores que obstaculizan el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, y en general siguen condicionando el goce integral de los derechos humanos. Teniendo presente que el reciente crecimiento económico no se ha traducido en un mejoramiento de tal situación, la reducción de la brecha entre ricos y pobres sigue constituyendo un imperativo ineludible para el Gobierno nacional en la busca de una solución duradera al conflicto y si es que pretende garantizar la totalidad de derechos de sus ciudadanos.

Con lo dicho, se tiene que el contexto colombiano es uno caracterizado por una denegación generalizada de los derechos, cuyos remedios o soluciones futuras se ven constantemente desplazados por la necesidad de brindar las respuestas inmediatas que merece el conflicto presente, las cuales parecen no dejar ni tiempo ni recursos disponibles para ocuparse de problemas estructurales como la pobreza y la desigualdad. En tal sentido, según será el objeto de este escrito, la reparación a las víctimas ha pasado a ser un punto medular en la agenda pública y se han puesto en marcha diversidad de medidas con el fin de llevar a cabo tal reparación, situación esta que en un cierto sentido pone en desventaja a la población pobre²¹ que no ha sido víctima del conflicto, de cuya atención particular no tiene capacidad aún el Estado para encargarse.

En este orden de ideas, la urgencia de reaccionar ante los efectos devastadores de la guerra y la prioridad que se le ha concedido al acorralamiento de los actores armados o la prevención de sus ataques, han conducido a que las necesidades de inclusión y redistribución se encuentren indefinidamente pospuestas. Es bajo tal perspectiva que el profesor Rangel afirma, con motivada preocupación, que si bien la guerra en Colombia podría en cierto sentido no ser muy diferente de otras tantas,

²⁰ ALTA COMISIONADA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS: *Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*. Asamblea General, 19 de febrero de 2009, p. 2-3. Véase también: ALTA COMISIONADA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS: *Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*. Asamblea General, 4 de marzo de 2010, p. 18.

²¹ En adelante, por población pobre se entenderá aquella con más baja capacidad de pago, que vive bajo las más precarias condiciones socioeconómicas; y que, bajo los propósitos de este texto, no ha sido víctima del conflicto armado.

nuestro problema particular es que su tan prolongada duración está suponiendo la pérdida de tiempo valioso para ir en pos del desarrollo y el progreso²².

1.2. *Desastres de la guerra. Las cifras.* Es claro que los cálculos porcentuales no constituyen el medio más conveniente para dar cuenta real de los desastres que el conflicto ha traído consigo; no sólo por los problemas propios de su medición (v.gr. las imprecisiones, el arduo acercamiento al conflicto o los sesgos metodológicos de los que parte cada ente que brinda los datos), sino también porque resulta inaceptable la práctica que supone tratar de convertir la tragedia de las víctimas en una cuestión de números²³. No obstante, es cierto también que las cifras relativas a algunos aspectos puntuales pueden ser de utilidad para ofrecer una idea de la realidad en Colombia, principalmente en términos de la desigual distribución de la riqueza y de la pluralidad de abusos contra la población no combatiente de que han sido responsables todos los actores en los al menos 40 años de existencia de este conflicto.

a) *Iniquidad y pobreza:* Para empezar se tiene que en Colombia, según datos oficiales, la pobreza afecta al menos a un 46% del total de su población y la indigencia a un 17,8% de la misma. Esta situación se ve agravada en las zonas rurales en las que los cálculos apuntan a un inquietante 65,2% de pobreza, con una indigencia que casi dobla la de las zonas urbanas con un 32,6%²⁴. Se presenta, por contraposición, una notoria concentración de la riqueza; la cual, según establece el coeficiente Gini, ha aumentado en nuestro país durante los últimos lustros, pasando de un 0,531 en el año de 1991 a un 0,572 en 1999, llegando incluso a un 0,584 en el año 2005, siendo 1 la iniquidad máxima en términos de concentración²⁵.

En el anterior contexto, Naciones Unidas calculaba en 4,3 millones el número de personas malnutridas en Colombia para fines de 2009, lo cual equivale a un pasmoso

²² RANGEL SUÁREZ, Alfredo: *Colombia: guerra en el fin de siglo*, Santafé de Bogotá, 1998, p. 25.

²³ Al respecto consúltese el texto: RESTREPO, Jorge A.: *Problemas en la medición del impacto humano del conflicto armado colombiano*, 2004, en <http://personal.rhul.ac.uk/pkte/126/Documents/Docs/Problemas%20HR%20Conflicto.pdf>, consultado el 2 de septiembre de 2010.

²⁴ DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN: *Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP). Resultados Fase 1. Empalme de las Series de Mercado Laboral, Pobreza y Desigualdad, (2002-2008). Resumen Ejecutivo*, noviembre de 2009, en <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=J7Iy2TSjx8I=&tabid=337>, consultado el 5 de mayo de 2010. Las cifras presentadas por la CEPAL en relación con períodos anteriores son mucho más alarmantes. Para destacar las cifras más significativas, indicando que el total de personas en el área rural en situación de pobreza para el año 1994 era del 62,4%, con un alarmante 42,5% en situación de indigencia. En el área urbana las cifras son sustancialmente menores, si bien en años como el de 1991 la situación de pobreza llegó a alcanzar un 52,7% del total de la población nacional. Véase: COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL): *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, 2009, en http://websie.eclac.cl/anuario_estadistico/anuario_2009/datos/1.6.1.xls, consultado el 15 de mayo de 2010.

²⁵ COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL): *Panorama social de América Latina. Anexo estadístico*, 2008, en <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/34732/PSE2008-AnexoEstadistico.pdf>, consultado el 12 de marzo de 2010, p. 232. El coeficiente Gini es uno de las medidas más empleadas para representar la extensión de la desigualdad. Para una precisa definición de ésta y otras posibles medidas de la desigualdad, véase: SEN, Amartya: *La desigualdad económica*, 1ª. ed. (1ª. reimp.), México, 2002, p. 41-65.

10% del total de la población nacional²⁶. Esta cifra guarda estrecha relación con la tasa de desempleo del 14,6% que el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE estimaba a enero de 2010²⁷, porcentaje que es ya alto considerando que se trata de datos oficiales para el cálculo de los cuales se parte de un concepto sumamente restringido de quiénes deben contarse como desempleados (pues por ejemplo mide el desempleo sólo a partir de algunas zonas del país, omite las cifras de subempleo y únicamente se basa en los datos de quienes han buscado trabajo en los últimos seis meses).

Así, Colombia presenta un panorama desolador, en el cual millones de personas se ven obligadas a vivir en condiciones de extrema desventaja, en ocasiones habitando en las calles; obligadas a buscar su sustento diario las más de las veces por medio de la mendicidad y la caridad, o bien por medio del “rebusque”, que hace referencia a las más humildes y rebuscadas ocupaciones, como es el vender flores y cigarrillos en los semáforos, cuidar carros o ayudar a la descarga de camiones. Esta inestabilidad lleva a que sea imposible construir un nuevo plan de vida, ya que la necesidad de supervivencia excluye todo posible proyecto sobre el futuro. Un panorama en el que se ven anulados todos los derechos fundamentales de una enorme porción de la población.

b) *Homicidios*: En los últimos 20 años han muerto, víctimas de la violencia política, más de 70.000 personas, en su gran mayoría pertenecientes a la población civil²⁸. Mas estas son estimaciones que se circunscriben a las muertes acaecidas como consecuencia del conflicto armado, pues si a ellas se suman los homicidios producidos por fuera del mismo las cifras aumentan de modo considerable, haciendo de Colombia uno de los países más violentos del mundo. Entre los años 1979 y 2006 se registraron más de 570 mil víctimas de homicidio; y ello se refleja en que durante los años ochenta y noventa las tasas de homicidio fueran cercanas a 80 por cada cien mil habitantes, niveles que casi han sido nuevamente alcanzados en los años 2002 y 2008²⁹. Para el año

²⁶ ALTA COMISIONADA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS: *Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, 4 de marzo de 2010, cit., p. 19.

²⁷ DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA – DANE: *Boletín de prensa. Principales indicadores del mercado laboral – Enero de 2010*, Bogotá, febrero 26 de 2010, en http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_ech_ene10.pdf, consultado el 18 de febrero de 2010.

²⁸ AMNISTÍA INTERNACIONAL: «¡Déjennos en paz!» *La población civil, víctima del conflicto armado interno de Colombia*, Madrid, 2008, en <http://www.amnesty.org/en/library/asset/AMR23/023/2008/en/6f073aeca1b5-11dd-aa42-d973b735d92e/amr230232008spa.pdf>, consultado el 13 de marzo de 2010, p. 16. Véase asimismo AMNISTÍA INTERNACIONAL: *Colombia. Seguridad, ¿a qué precio? La falta de voluntad del gobierno para hacer frente a la crisis de derechos humanos*, diciembre de 2002, en <http://www.amnesty.org/es/library/info/AMR23/132/2002/es>, consultado el 3 de abril de 2010, p. 1. En este último informe se indica que en el año 2002 se calculaba que desde 1985 del total de homicidios un 80% era de población civil. Según otras fuentes, los homicidios en el marco del conflicto armado alcanzan los 150.000. Así la COMISIÓN INTERECLESIAL DE JUSTICIA Y PAZ: *Colombia: 50.000 desaparecidos en los últimos veinte años*, diciembre 15 de 2009, en <http://justiciaypazcolombia.com/50-000-personas-desaparecidas-en>, consultado el 21 de septiembre de 2010.

²⁹ BONILLA MEJÍA, Leonardo: *Demografía, juventud y homicidios en Colombia. 1979-2006*, Cartagena, octubre 2009, p. 3-4 y 12. Los datos sobre homicidios ofrecidos por los entes oficiales son bastante incongruentes. Compárense por ejemplo las cifras de homicidios en 2008 brindadas por el Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH con los ofrecidos por el Instituto Nacional de Medicina Legal, entre las cuales existe una diferencia de más de dos mil víctimas. Véase entonces

2009 se presentó un aumento principalmente en términos de homicidios de miembros de grupos sociales marginados y pueblos indígenas y de amenazas a defensores de derechos humanos³⁰.

c) *Desapariciones forzadas*: No obstante el gran subregistro de este delito, se ha indicado que en Colombia desaparecen en promedio dos (2) personas al día³¹. Según datos oficiales, desde la década de los cuarenta y hasta marzo de 2010 se contaban 41.744 personas desaparecidas. De este total, 11.451 casos han sido reconocidos como presuntas desapariciones forzadas, la gran mayoría de los cuales continúan sin ser esclarecidos³². Para hacer mención sólo de las labores adelantadas por Naciones Unidas, se encuentra que el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias ha transmitido 1.235 casos al Gobierno colombiano, de los que 963 —casi un 78% del total— continúan sin ser resueltos³³.

La magnitud de este delito es, sin duda, uno de los datos más sintomáticos de la degradación del conflicto colombiano, siendo que la desaparición forzada suele terminar en el asesinato y mutilación de sus víctimas con el fin de que su identificación se haga imposible. Es además una de las prácticas que más padecimiento trae a los familiares de sus víctimas en cuanto que a la ausencia del ser querido se agrega la incertidumbre irresoluble acerca de su paradero y las circunstancias en que tuvo lugar la desaparición, de modo que no se tiene certeza siquiera acerca de si la pérdida ha sido definitiva y el duelo podrá difícilmente ser elaborado³⁴.

d) *Menores reclutados*: Los datos relativos a los menores reclutados forzosamente para combatir son también inciertos y en general discordes según el ente que los proporcione. La cifra parece encontrarse entre los 11.000 y 14.000 niños participantes en el conflicto, lo cual supone que aproximadamente uno de cada cuatro

OBSERVATORIO DEL PROGRAMA PRESIDENCIAL DE DERECHOS HUMANOS Y DIH: *Indicadores sobre Derechos Humanos y DIH Colombia. Año 2008, 2008*, en http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio_de_DDHH/documentos/Indicadores/obs_indicadores_dic2008_090330.pdf, consultado el 13 de febrero de 2010; así como INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES: *Informe de gestión, 2009*, en <http://www.medicinalegal.gov.co/audiencias/informegestion2009>, consultado el 5 de mayo de 2010.

³⁰ AMNISTÍA INTERNACIONAL: *Informe 2010 – El Estado de los derechos humanos en el mundo. Apartado de países*, 2010, en http://www.derechoshumanosbolivia.org/archivos/biblioteca/air2010_az_es.pdf, consultado el 11 de octubre de 2010, p. 148.

³¹ Datos de la Asociación de Familiares de Detenidos y Desaparecidos. Citado en PRENSA CODHES: *Nadie sabe cuántos desaparecidos hay en Colombia: ASFADDES*, 8 de junio de 2009, en: http://www.codhes.org/index.php?option=com_content&task=view&id=506, consultado el 9 de marzo de 2010.

³² COMISIÓN DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS: *Colombia evalúa sus estrategias frente a la desaparición forzada*. Boletín, 19 de marzo de 2010, en <http://www.comisiondebusqueda.com/boletin19marzo.php>, consultado el 4 de mayo de 2010. Para un exhaustivo análisis de los diferentes registros sobre desaparición forzada en Colombia véase el documento Conpes 3590 de junio de 2009, en el cual se registra una cifra mayor del total de desapariciones, pero una cifra menor de desapariciones forzosas.

³³ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: *Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias*, Asamblea General, 21 de diciembre de 2009, en http://www2.ohchr.org/english/issues/disappear/docs/A-HRC-13-31_sp.pdf, consultado el 7 de mayo de 2010, p. 134.

³⁴ Véase GALLEGO GARCÍA, Gloria María y FERNÁNDEZ SOLA, Natividad: “Guerra y desaparición forzada (I)”, cit., p. 90.

combatientes es un menor de edad, bien sea en las milicias urbanas o en otras fuerzas armadas³⁵. Su inclusión responde muchas veces a una coacción directa, pero es también otras veces “voluntaria”, pues supone una vía aunque sea medianamente efectiva para salir de la miseria. En muchas ocasiones los desplazamientos forzados de familias enteras se producen precisamente evitando el alistamiento de alguno de sus hijos.

Este fenómeno es alarmante no sólo en cuanto es a los niños combatientes, que no a los adultos, a quienes se suele imponer pruebas para demostrar su coraje, forzándolos a ejecutar los actos más sanguinarios y degradantes, sino también porque compromete el destino de las generaciones futuras.

e) *Secuestros*: En relación con el secuestro, los datos sufren una importante variación según la institución que los aporte; y si bien es claro que éste ha sido uno de los delitos cuya reducción ha sido más notoria en los últimos años, tal variación resulta particularmente radical en relación con los datos oficiales. Así, en tanto que el Gobierno reconoce para 2010 la existencia de 79 secuestrados, entes no oficiales han reclamado el reconocimiento de al menos unas 2.800 personas en cautiverio³⁶. Y, en general, mientras organismos como Amnistía Internacional y la Fundación País Libre acuerdan en que la cifra histórica en Colombia supera los 20 mil secuestrados, los entes oficiales se limitan a evidenciar en exclusiva las cifras de quienes se encuentran aún cautivos, reduciéndolas mediante estrategias estadísticas bastante cuestionables³⁷.

f) *Desplazamiento forzado*: El desplazamiento ha ido en continuo crecimiento con muy leves altibajos, llevando a Colombia a convertirse en uno de los países con mayor número de población desplazada en el mundo, disputándose el primer lugar con la República de Sudán. Para principios de 2010 la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento - CODHES estimaba que el total se acercaba a los cinco (5) millones de desplazados en los últimos 25 años. Uno de los más altos picos recientes se alcanzó en el primer semestre de 2008, período en el cual fueron desplazadas 380.863 personas, lo cual equivaldría a unas 43 personas desplazadas cada hora³⁸.

³⁵ TRIBUNAL INTERNACIONAL SOBRE LA INFANCIA AFECTADA POR LA GUERRA Y LA POBREZA: *Colombia. 14.000 voces inocentes bajo fuego, 2005-2010. Reporte Internacional Quinquenal*, 2010, p. 18.

³⁶ Contrástense los datos entre MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, FONDO NACIONAL PARA LA DEFENSA DE LA LIBERTAD PERSONAL – FONDELIBERTAD: *Realidad de las víctimas del secuestro en Colombia*, marzo de 2010, en http://www.fondelibertad.gov.co/2/informe_secuestro/documentos/informe_realidad_secuestro_2010.pdf, consultado el 6 de mayo de 2010. Y FUNDACIÓN PAÍS LIBRE: *Colombia necesita saber realmente cuántos secuestrados hay. Comunicado*, julio de 2009, en <http://www.paislibre.org/images/PDF2/boletin%20julio%202014%20cifras%20secuestro.pdf>, consultado el 8 de mayo de 2010.

³⁷ Amnistía Internacional afirma que en los últimos 10 años han sido secuestradas más de 20.000 personas (Ver: AMNISTÍA INTERNACIONAL: «¡Déjennos en paz!»..., cit., p. 16. La Fundación País Libre, por su parte, calculaba en 26.000 los casos de secuestro entre 1988 a 2004 (Véase: FUNDACIÓN PAÍS LIBRE: *Informe de gestión*, 2009, en http://www.paislibre.org/alfa/index.php?option=com_content&view=article&id=1112:informe-de-gestion-2009-&catid=9:novedades&Itemid=31&lang=es, consultado el 8 de mayo de 2010.

³⁸ CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO – CODHES: *¿Salto estratégico o salto al vacío? El desplazamiento forzado en los tiempos de la seguridad democrática. Resumen del Informe 2009*. Boletín núm. 76, Bogotá, 27 de enero de 2010, en http://www.codhes.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=62&Itemid=50, consultado el 18 de marzo de 2010, p. 1.

Los datos oficiales al respecto son sustancialmente menores, indicando un total de 227.127 desplazados en 2008³⁹; suma que, aunque no deja de ser inquietante, supone una también inquietante diferencia de más del 40% en relación con los datos brindados por los entes no estatales. Tal diferencia no debe atribuirse únicamente a los problemas de subregistro o a los criterios de exclusión propios del Sistema de Información de Población Desplazada (SIPOD), sino también y en particular a lo mucho que costó al gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) el reconocimiento de la verdadera magnitud de esta hecatombe humana. Así, aun cuando en los últimos años se han presentado concretas disminuciones en otros delitos, el crecimiento del fenómeno del desplazamiento ha sido incontenible, lo cual supone el fracaso del proyecto de la Seguridad Democrática defendido por dicho gobierno, a la vez que evidencia que Colombia dista mucho de encontrarse en una etapa de postconflicto, cual es la pretensión del discurso oficial.

2. El desplazamiento forzado: uno de los dramas humanos de la guerra

2.1. El fenómeno del desplazamiento y sus causas. El del desplazamiento forzado es entonces, según lo evidencian las cifras últimamente expuestas, uno de los más grandes desastres que ha producido el conflicto armado en Colombia. Según se ha anotado, la guerra colombiana es calificada como irregular en cuanto la misma por esencia involucra a la población, toda vez que cada actor del conflicto entiende que sólo con el control o apoyo de la población civil conseguirá imponer su soberanía en un determinado momento y territorio. En dicho marco, y ante las omisiones en términos de prevención y protección en las que ha incurrido el Estado, en Colombia se ha hecho ya corriente que las personas se vean obligadas a asumir su propia protección, abandonando su hogar y su comunidad, perdiéndolo todo por causa de la violencia; huyendo dentro de las fronteras nacionales al encontrar amenazada su integridad física o su libertad, o por temor a perder la vida. La situación descrita, que se corresponde con la definición que ofrecen los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de lo que debe entenderse por «desplazados», revela que efectivamente se trata de un fenómeno de alcances mayores, que trae consigo un cuadro de violación masiva de derechos humanos⁴⁰.

En la persistencia del conflicto armado, el desplazamiento forzado ha adquirido unas enormes dimensiones tanto en términos cuantitativos y de expansión territorial, como en la medida en que ha involucrado a todos los actores y sus víctimas han sido de muy diverso tipo. Debe aclararse, no obstante, que no ha sido ésta una situación exclusiva o especial de los últimos años: a diferencia de lo que ha sucedido en otros países, en Colombia el desplazamiento no se ha presentado como un evento esporádico

³⁹ OBSERVATORIO DEL PROGRAMA PRESIDENCIAL DE DERECHOS HUMANOS Y DIH: *Indicadores sobre Derechos Humanos...*, cit.

⁴⁰ Dicha definición de los desplazados internos se encuentra consagrada en el artículo segundo del acápite introductorio a dichos Principios. Cabe anotar que la misma definición entiende por desplazados internos no sólo aquellos que se ven forzados a huir a causa de conflictos armados, sino también como consecuencia de catástrofes naturales o causadas por el hombre. En el marco de este escrito, sin embargo, se circunscribirá el concepto de desplazamiento forzado únicamente a aquel que responde a la primera de tales causas.

o coyuntural, ni ha sido causado por una particular agudización del conflicto, sino que ha sido un fenómeno extensivo, un eje de pervivencia histórica que recorre transversalmente la historia de nuestra vida republicana⁴¹. Sin embargo, los cambios más notorios sólo ocurrieron en las últimas décadas, cuando Colombia, un país antes esencialmente campesino, pasa a ser uno altamente urbanizado, lo cual no respondió sólo a un proceso de modernización, sino sobre todo a la situación de pobreza y violencia generalizadas que padecía el campesinado que llevó a que se produjeran éxodos masivos a las grandes ciudades y a los pueblos intermedios⁴².

Se tiene que entonces que, puesto que Colombia había sido desde siempre escenario de pluralidad de experiencias de movilidad humana, el desplazamiento forzado tardó varios lustros en ser reconocido institucionalmente en sus verdaderas dimensiones y bajo la óptica de las graves infracciones que el mismo implicaba en términos del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

En efecto, según se ha dicho, las migraciones atraviesan la historia colombiana: desde las provocadas por la guerra de independencia hasta las guerras civiles del siglo XIX, y desde las migraciones voluntarias en el marco de los procesos de industrialización hasta el saldo cercano a los dos millones de desplazados que dejó La Violencia. No obstante, en ninguno de estos episodios, ni siquiera cuando era producido en contextos violentos, el desplazamiento era tenido como crimen. Fue sólo a partir de la década de los setenta cuando empiezan a manifestarse preocupaciones en torno a este fenómeno, si bien no en relación con su carácter criminal, sino en tanto comenzaron a hacerse notorios los problemas que traía consigo el crecimiento descontrolado de las ciudades.

Dicho crecimiento de las ciudades, además de conllevar fundamentales cambios demográficos y en la planeación urbana, resultaba particularmente problemático en la medida en que parecía estar unido al incremento de la concentración de la riqueza, mientras por su parte aumentaban también la delincuencia y la miseria. Estas circunstancias hicieron de las ciudades destinos hacinados y peligrosos y supusieron una sustancial modificación de las perspectivas de los desplazados que, a diferencia de los migrantes de tiempos pasados, no tenían ahora adónde huir⁴³. Hasta mediados de la década de los noventa, pues, el desplazamiento no era atribuido al conflicto armado, sino que se entendía que se producía en exclusiva por razones económicas o a causa de desastres naturales. Puesto que esta posición suponía una negación de la gravedad y la magnitud del fenómeno mismo, había una total ausencia de políticas públicas que pretendieran ponerle fin⁴⁴.

⁴¹ Vid. NARANJO GIRALDO, Gloria: “El desplazamiento forzado en Colombia. Reinención de la identidad e implicaciones en las culturas locales y nacional”, en *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, núm. 94, Barcelona, 2001.

⁴² GARCÍA VILLEGAS, Mauricio y SOUSA SANTOS, Boaventura de: “Colombia: el revés...”, cit., p. 38-39.

⁴³ Véase TOVAR PINZÓN, Hermes: “Emigración y éxodo en la historia de Colombia”, en *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM*, 2001, en <http://alhim.revues.org/index522.html>, consultado el 2 de febrero de 2010.

⁴⁴ Ver RODRÍGUEZ GARAVITO, César y RODRÍGUEZ FRANCO, Diana: “El contexto: el desplazamiento forzado y la intervención de la Corte Constitucional (1995-2009)”, en RODRÍGUEZ GARAVITO, César (coord.): *Más*

El punto que aquí nos concierne destacar es el de la simultánea vulneración de derechos de muy diversa índole que el desplazamiento forzado trae consigo y que hacen imperativo su reconocimiento como crimen; específicamente como crimen de lesa humanidad, según lo define el literal d) del artículo 7 del Estatuto de la Corte Penal Internacional. Sin pretensiones de exhaustividad, entre tales vulneraciones podrían contarse las que el desplazamiento forzado acarrea en relación con la dignidad humana, la libertad (en particular a la circulación y la residencia), la seguridad e integridad personales, el libre desarrollo de la personalidad, la salud, la vivienda, la intimidad, el trabajo, la educación, el proyecto de vida, la propiedad, la paz y la igualdad. Se trata de un evento en el cual a las pérdidas materiales se suman los cambios de roles que suelen configurarse al interior de los núcleos familiares y la pérdida de los vínculos afectivos con el lugar y las personas que lo habitaban. Con el desplazamiento se produce además una ruptura del tejido social comunitario y de los repertorios culturales y simbólicos que permanecían implícitos en la cotidianidad de la misma comunidad (*infra* 3.1)⁴⁵.

Cabría agregar que una victimización como el desplazamiento es particularmente lesiva en tanto que además del dolor y las pérdidas propias del desarraigo, puede traer también consigo, dadas las características de nuestro conflicto, una suerte de estigma para quienes lo padecen. La guerra colombiana, reiteramos, ha sido calificada como irregular básicamente en la medida en que por esencia se involucra en el conflicto a la población civil y pareciera existir un necesario contacto entre combatientes y no combatientes, pues cada actor del conflicto entiende que sólo con el control o apoyo de la población civil conseguirá imponer su soberanía en un determinado momento y territorio. Es esta situación la que propicia que las personas que se ven obligadas a desplazarse carguen con un estigma dondequiera que se dirijan. Por principio se sospechará acerca de sus posibles nexos con alguno de los actores o incluso acerca de su participación directa en el conflicto, lo cual hará aun más ardua su adecuación al ambiente de la nueva comunidad, de por sí ajena y hostil⁴⁶.

Las personas desplazadas son además tratadas como invasoras, y se las tiene como responsables del deterioro social y estético de las comunidades de recibo. Se teme que su llegada dé lugar a la de nuevos migrantes, se les culpa de la desatención estatal, y se considera que su presencia constituye una fuente de nuevos conflictos⁴⁷. Los estigmas y los prejuicios no se circunscriben a los residentes del

allá del desplazamiento: políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia, Bogotá, 2009, p. 18.

⁴⁵ RIAÑO, PILAR. “Introducción”, en RIAÑO, Pilar y VILLA, Marta Inés (eds.): *Poniendo tierra de por medio. Migración forzada de colombianos en Colombia, Ecuador y Canadá*, Medellín, 2008, p. 21.

⁴⁶ Los efectos de las dificultades en la ‘distinción’ no son en absoluto un problema liviano. Es precisamente como mecanismo de defensa y protección, buscando evitar ser tomadas como combatientes, que las personas en situación de desplazamiento recurren a historias inventadas, lo cual ahonda sus conflictos emocionales y desdibuja aun más sus referentes culturales y simbólicos. Sobre el problema de reconstrucción de identidades propio del desplazamiento véase BELLO, Martha Nubia: *Desplazamiento forzado y reconstrucción de identidades*, Medellín, 2001.

⁴⁷ CASASFRANCO ROLDÁN, María Virginia: *Las migraciones y los desplazamientos forzados. Análisis comparativo e integral desde un enfoque de derechos humanos (Retos en Centroamérica y Colombia)*, Bogotá, 2001, p. 46.

lugar de recibo, sino que provienen asimismo de la comunidad extendida y los gobiernos locales, pues entienden que la población desplazada supone un aumento en las tasas de desempleo, en la marginación de los barrios receptores, en el recargamiento de demandas por servicios públicos, en la inseguridad y la criminalidad, e incluso pueden crear o unirse a avanzadas urbanas de la subversión rural⁴⁸.

El desplazamiento forzado, además del necesario cambio demográfico que trae consigo, conlleva una serie de consecuencias adversas que no se quedan en lo económico y político, sino que además afectan el bienestar emocional de las víctimas y trascienden a la esfera de sus identidades⁴⁹. Ello es así no sólo en la medida en que a los sufrimientos propios del desplazamiento debe agregarse el rechazo social y la falta de reconocimiento del crimen que contra la población desplazada se ha perpetrado; sino también en cuanto que, como se mostrará en el capítulo segundo, el desarraigo produce pérdidas irrecuperables y supone una destrucción del proyecto de vida, del sentido de futuro (*infra* 3).

No obstante el desplazamiento forzado se tardara en ser reconocido por la institucionalidad interna, el mismo había sido mucho antes proscrito por el derecho internacional humanitario. La prohibición a los ataques a la población civil y sus bienes indispensables no consta en alguna disposición específica, sino que constituye un eje estructural del derecho internacional humanitario, y se encuentra contenida en los cuatro convenios de Ginebra de 1949 y sus dos protocolos adicionales de 1977; específicamente en el artículo 49 del Convenio IV y en el artículo 17 del Protocolo II. Cabe anotar que, no obstante estas prohibiciones generales, se han contemplado dos excepciones en las que se encuentra permitido el desplazamiento. Estas excepciones, contenidas en el citado artículo 17 del Protocolo II, permiten la evacuación de la población, en primer lugar, cuando se trate de garantizar su seguridad o, en segundo lugar, cuando imperiosas razones militares así lo exijan. Las mismas deben fundamentarse en cualquier caso en la necesidad de prevenir se le causen daños más graves a la población no combatiente y conllevan una enorme responsabilidad de protección para los actores combatientes.

Por su parte, entre los desplazamientos no permitidos, se ha distinguido entre aquellos que son provocados de manera deliberada de los que son producidos como resultado de otras conductas. Para los efectos de esta distinción se prohibieron los ataques directos a la población civil, así como los ataques indiscriminados o los dirigidos a bienes necesarios para la supervivencia de aquélla, teniendo en cuenta que todos ellos dan lugar a la ocurrencia de desplazamientos. Por su parte, en Colombia las personas se han visto obligadas a desplazarse para evitar verse atrapadas en el conflicto, encontrando amenazadas su vida e integridad personal, y porque entienden que no hay plan de vida que pueda ser realizado en medio de una guerra.

⁴⁸ Cf. VIDAL LÓPEZ, Roberto Carlos: *Derecho Global y Desplazamiento Interno: creación, uso y desaparición del desplazamiento forzado por la violencia en el Derecho contemporáneo*, Bogotá, 2007, p. 220.

⁴⁹ Véase BELLO, Martha Nubia: *Desplazamiento forzado y reconstrucción de identidades*, cit., p. 11.

Mas la comprensión del desplazamiento en Colombia como el mero resultado no buscado de los enfrentamientos no sólo resulta en extremo reduccionista, sino que además invisibiliza el hecho de que el desplazamiento se ha producido también como un fin en sí mismo. Es decir, el desplazamiento ha sido producido deliberadamente, como estrategia de guerra a partir de la cual se pretende infundir terror y victimizar de manera directa a la población civil, buscando de manera intencionada que esta última, con motivo de la coacción contra ella ejercida, busque un nuevo lugar de residencia, lo cual supone una directa infracción del derecho internacional humanitario y hace de Colombia el escenario de una dramática crisis humana.

Así las cosas, en Colombia se han producido ambos tipos de desplazamientos prohibidos por el derecho internacional humanitario. Y a pesar de que los motivos y hechos que han dado lugar a la ocurrencia de este fenómeno histórico son sumamente diversos, las causas estructurales del mismo podrían resumirse en dos: la tierra y la violencia política⁵⁰. Al respecto cabe señalar que si bien es claro que ambas causas no son inescindibles, sí se hace necesario trazar entre ellas algunas trascendentales relaciones. Así, según ha sido explicado, si bien la iniquidad no es causa directa de la violencia, al menos sí tiene un muy fuerte vínculo con la misma, y tal iniquidad ha sido a su vez agudizada por los desplazamientos causados por la violencia que han supuesto el abandono de millones de hectáreas que han pasado a quedar concentradas en unos pocos propietarios⁵¹. La población ha sido entonces expulsada de los campos como estrategia de liberación de territorios para así llevar a cabo una verdadera contrarreforma agraria, a la vez que como estrategia paramilitar (“quitar el agua al pez”), puesto que expulsar al campesinado supone suprimir la estructura vital de existencia y movilización de los grupos guerrilleros⁵².

En este último sentido, se tiene que el desplazamiento ha sido empleado no sólo como estrategia militar sino también como estrategia económica, principalmente en términos de control y aprovechamiento de la tierra. Al respecto cabe señalar que tras las luchas por el control territorial subyacen a su vez pluralidad de motivaciones, si bien éstas podrían en su mayoría reducirse a los propósitos de “limpieza” de los diferentes actores. Tal “limpieza” se efectúa a través de la expulsión de quienes con su presencia mancillan el territorio (sea rural o urbano)⁵³; bien porque se encuentran en zonas económicamente estratégicas, bien porque se presume su colaboración con otros actores armados, o bien porque simplemente alguno de estos últimos desea tener control sobre el territorio en cuestión para así constituirse como soberano dentro del mismo.

⁵⁰ JARAMILLO, Ana María: “Contextos explicativos del desplazamiento interno y del refugio de colombianos en Ecuador y Canadá”, en RIAÑO, Pilar y VILLA, Marta Inés (eds.): *Poniendo tierra de por medio...*, cit., p. 38.

⁵¹ “Según algunas estimaciones, éste [el desplazamiento forzado] ha sido el modo en que ha cambiado la titularidad de entre cuatro y seis millones de hectáreas de tierra que habían pertenecido anteriormente a cientos de miles de pequeños campesinos, así como colectivamente a las comunidades indígenas y de afrodescendientes”. AMNISTÍA INTERNACIONAL: «¡Déjennos en paz!»..., cit., p. 33.

⁵² GALLEGO GARCÍA, Gloria María y FERNÁNDEZ SOLA, Natividad: “Guerra y desaparición forzada (II)”, en *Jueces para la democracia*, núm. 48, Madrid, 2003, p. 104.

⁵³ Estas expresiones las tomo de SÁNCHEZ G., Gonzalo: *Guerras, memoria e historia*, cit., p. 103-104.

Como resultado de un proceso como el descrito se consigue entonces el dominio exclusivo de los territorios con la consecuente consolidación de fuertes poderes locales a la vez que se homogeneizan las regiones, consolidándose una verdadera recomposición de la estructura agraria, la misma que ha llevado el coeficiente de Gini colombiano a límites cercanos a la iniquidad absoluta. La antes referida debilidad institucional del Estado colombiano ha permitido que la suerte de la población civil (incluyendo su expulsión) quede librada al antojo del vencedor de estas luchas por la definición del territorio. O bien, dado que las disputas por el territorio nunca cesan y que cada nuevo grupo hegemónico a cargo considerará como enemigos a quienes eran protegidos por el anterior, la población se ve forzada a elegir el éxodo antes que permitir ser protegida por el grupo dominante⁵⁴.

El desplazamiento ha sido pues empleado como estrategia económica a la vez que como estrategia militar en los territorios en los que tienen lugar los enfrentamientos violentos. Y si bien se ha tratado de un fenómeno que se ha presentado principalmente en el campo y que ha llevado a que Colombia haya dejado de ser un país rural⁵⁵, los niveles de desplazamiento urbano resultan también fundamentales, pues si bien es en las zonas rurales en las suelen estar ubicados los puntos geoestratégicos (tanto en términos bélicos como de riquezas naturales), las ciudades son también territorios en disputa en los que la violencia lleva a sus habitantes a desplazarse contra su voluntad, bien sea dentro de la misma ciudad, bien hacia otras ciudades. El inicio de este fenómeno de desplazamiento intraurbano (o interurbano) puede ubicarse a fines de los noventa, época en la cual se evidencia un incremento notorio de la violencia ya que las ciudades se fortalecen como epicentros del conflicto, proliferan los grupos mafiosos, los carteles de droga y los enfrentamientos entre bandas barriales, situación que más recientemente se ha agudizado con el rearme de los grupos paramilitares, entre otras tantas causas. Con esto, la ciudad se ha convertido no sólo en un mero escenario de la guerra, sino incluso en un objetivo geoestratégico de la misma⁵⁶.

El hecho de que el desplazamiento tenga lugar en el ámbito urbano, aun dentro del mismo barrio, no hace menos trágica su ocurrencia. Además de que suele tratarse de personas que se encontraban ya en situaciones de extrema necesidad e indefensión, personas que suelen no conocer una realidad más allá de su barrio o incluso de su calle, su desplazamiento cumple con características muy similares a las que se presentan en el desplazamiento del campo a la ciudad, pues implica también una huida en que se abandona todo. Una huida en la cual convergen el desconcierto, el miedo, la

⁵⁴ Vid. URIBE DE HINCAPIÉ, María Teresa: “Las soberanías en disputa: ...”, cit., p. 267.

⁵⁵ Según la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, el 63% de los grupos familiares desplazados proviene de zonas rurales y un 21,4% ha sido expulsado de centros poblados. Consúltese: CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO — CODHES. COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO: *El reto ante la tragedia humanitaria: reparar de manera integral el despojo de tierras y bienes del desplazamiento forzado*, Colombia, 2009, p. 21.

⁵⁶ Sobre este último planteamiento, véase GONZÁLEZ, Adriana; HURTADO, Deicy; NARANJO, Gloria y PÉREZ, William Fredy: *Contextos de la migración forzada: apuntes y sobre el caso colombiano*, en CRUZ ZÚÑIGA, Pilar; GONZÁLEZ GIL, Adriana y MEDINA MARTÍN, Rocío (coords.): *La diáspora colombiana. Derechos humanos y migración forzada, Colombia-España 1995-2005*, Madrid, 2008. p. 31 y ss.

desorientación y la incertidumbre⁵⁷. Con la misma se configuran igualmente pérdidas tanto materiales como simbólicas y sociales, puesto que los liderazgos y las relaciones de confianza se construyen precisamente con el entorno más próximo. A lo anterior agregaríamos que, en los eventos en que el desplazamiento se produce dentro de la misma ciudad, se crea además una paradoja: a pesar de que el desplazamiento trae la pérdida de esas relaciones más estrechas, aun cuando aparentemente no se está tan lejos, supone a la vez estar demasiado cerca del actor que forzó el desplazamiento.

Valga recalcar por último que, tanto en el caso de los desplazamientos provenientes de las zonas rurales como el de los realizados de manera intraurbana, la fragmentación y precariedad institucionales cumplen un rol fundamental en su ocurrencia. Sostenemos, pues, que el desplazamiento forzado sólo acontece en sociedades caracterizadas por una profunda injusticia, en las que la ausencia o debilidad del Estado son las que han permitido que el mismo fenómeno persista y se agudice. El desplazamiento forzado no dejará de ser un evento meramente episódico en aquellas sociedades en que exista un Estado estructurado y operante, sin que hubiera lugar a configurarse una catástrofe humana de tan prolongada duración y tan incontenible fuerza como las del desplazamiento en Colombia.

2.2. Las tardías reacciones institucionales al desplazamiento. Según se indicaba, el Estado colombiano pretendió negar por varios lustros la relación existente entre el conflicto armado y los desplazamientos forzados, y se empeñó además en hacerse ciego a su magnitud y gravedad. Dada esta situación, a inicios de la década del noventa diversidad de organismos protectores de los derechos humanos emprendieron todo tipo de acciones con el fin de llamar la atención del Estado y de la opinión pública acerca de las necesidades de reconocimiento del desplazamiento forzado en los términos y bajo la importancia en que ya era reconocido en la comunidad internacional⁵⁸. Antes que otros pronunciamientos, fue puntualmente el informe publicado en 1995 por la Conferencia Episcopal de Colombia el que, al presentar cuantitativamente por vez primera la enorme dimensión del problema, consigue atraer la atención de los medios de comunicación y la opinión pública, lo cual constituyó un logro fundamental para que el tema del desplazamiento empezara por fin a hacer parte de la agenda pública nacional⁵⁹.

Puesto que con anterioridad no existían políticas públicas articuladas o instituciones creadas con el fin de remediar esta crisis, a partir de este año de 1995 el Estado colombiano reconoce el estrecho vínculo existente en el conflicto armado y el desplazamiento, así como la necesidad de crear unas políticas públicas eficaces y armónicas que permitieran cuando menos aminorar las vulneraciones que traía consigo la condición de desplazamiento⁶⁰. Es en este marco en el que se elabora el documento

⁵⁷ SÁNCHEZ, Luz Amparo: “El desplazamiento forzado intraurbano: negación del derecho a la ciudad”, en RIAÑO, Pilar y VILLA, Marta Inés (eds.): *Poniendo tierra de por medio...*, cit., p. 185.

⁵⁸ Véase VIDAL LÓPEZ, Roberto Carlos: *Derecho Global y Desplazamiento Interno: ...*, cit., p. 404.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 171.

⁶⁰ RODRÍGUEZ GARAVITO, César y RODRÍGUEZ FRANCO, Diana: “El contexto: el desplazamiento forzado...”, cit., p. 19. Adrede se empleará en adelante el concepto de “condición” que no el más generalmente aceptado de “situación” para hacer referencia tanto a las víctimas en general como a las personas desplazadas en particular. Esta decisión responde a que, según se planteará en el capítulo segundo, si bien

Conpes 2804 de 1995, por medio del cual se crea el Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

A partir de este punto, ante un tan vasto inventario de causas y consecuencias del conflicto y del desplazamiento forzado, la búsqueda institucional de soluciones eficaces e idóneas ha resultado sumamente ardua. Y si bien desde un plano fáctico la intervención estatal ha sido por lo general tardía e ineficiente, desde el punto de vista de la legislación proferida con el fin de controlar y mitigar la hecatombe del desplazamiento puede concluirse que la producción ha sido bastante prolífica y las más de las veces adecuada a los parámetros internacionales en la materia. Tal producción se ha desarrollado paralelamente o, diríamos, en respuesta al acrecentamiento de la preocupación que por el desplazamiento en Colombia han manifestado instituciones tanto nacionales como internacionales, pero que ha provenido antes que nada de las alertas declaradas por los países receptores de población refugiada, los cuales han entendido necesario replantear las prioridades del régimen humanitario internacional para así evitar que las consecuencias de los conflictos internos sigan conduciendo a sus víctimas a cruzar las fronteras⁶¹.

En efecto, a partir del amplio cuadro de violación de derechos que trae consigo el desplazamiento y de los efectos que el desbordamiento del mismo puede traer para el resto del país y la comunidad internacional, tanto las autoridades nacionales como las internacionales comprendieron la urgencia de exigir la aplicación de la normativa humanitaria a los desplazamientos causados por la guerra colombiana. Bajo tal perspectiva se crearon la ley 387 de 1997⁶² y los decretos que la han reglamentado⁶³, y asimismo se suscribieron los Principios Rectores para el Desplazamiento Interno⁶⁴ aprobados por la Organización de las Naciones Unidas, entre otras herramientas internacionales al respecto.

Deben destacarse asimismo las labores llevadas a cabo por la Corte Constitucional colombiana; la cual, a través de la sentencia T-025 de 2004, declara la existencia de un «estado de cosas inconstitucional» en relación con la situación de violación masiva de derechos en que se encontraba la población desplazada en Colombia. A partir de esta sentencia y de los seguimientos que se le han hecho al cumplimiento de la misma, ha definido las garantías mínimas de protección y de goce

entendemos que la victimización sufrida no debe privar a la víctima de su capacidad de agencia ni reducirla a un mero producto de la tragedia padecida, se tiene también que las víctimas —y, en lo que aquí concierne, las personas desplazadas— cuentan con algunas características en común que permitirán identificarlas como un colectivo con unas necesidades y unos derechos particulares al resarcimiento.

⁶¹ Cf. VILLA, Marta Inés: “Lo que va del desplazamiento al refugio. Una mirada a las políticas de refugio y desplazamiento en Colombia, Ecuador y Canadá”, en RIANO, Pilar y VILLA, Marta Inés (eds.): *Poniendo tierra de por medio...*, cit., p. 70.

⁶² “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”.

⁶³ Como lo son el decreto 2569 de 2000, el decreto reglamentario 951 de 2001, el decreto reglamentario 2007 de 2001 y el decreto reglamentario 2562 de 2001.

⁶⁴ Estos Principios, a pesar de no haber sido creados como normas vinculantes, han sido entendidos por la Corte Constitucional colombiana como integrantes del Bloque de Constitucionalidad, lo cual constituye una nada despreciable garantía en términos de protección normativa a los derechos de la población desplazada. Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2004.

efectivo de derechos con que debe contar aquella población, garantías que constituyen verdaderos imperativos que ordenan al Estado reaccionar oportuna y eficientemente para poner fin a tal estado de cosas. De este modo, la solución a la tragedia del desplazamiento ha pasado a ser un punto de forzosa inclusión en la agenda pública nacional.

Mas, como se verá, el acucioso amparo de la normatividad no ha puesto fin, por mucho, a la situación de extrema vulnerabilidad en que se encuentra inmersa la población desplazada, y mucho menos ha podido contener la ocurrencia de nuevos desplazamientos siendo que las dinámicas del conflicto han desde siempre desatendido los límites impuestos por el orden jurídico. No obstante, bien cabría plantear (cual es la idea que se pretenderá desarrollar a continuación) que en algún sentido, cuando menos simbólico, las personas en condición de desplazamiento cuentan con una especial condición que está siendo reconocida y priorizada en la agenda pública, frente a la cual el Estado tiene el deber perentorio de buscar remedios eficaces a su situación actual, condición que puede ser entonces empleada con el fin de exigir jurídicamente —que no ya sólo políticamente— los derechos que como víctima se le reconocen.

Y si bien esta posición es legítima y resulta de la responsabilidad estatal en términos de reparación a las víctimas del conflicto interno, la misma resulta problemática en un contexto como el colombiano, donde se constata también la existencia de una enorme porción de población que sobrevive en la más feroz miseria, pero que no cuenta con una condición de víctima de la cual valerse para tener acceso a los derechos básicos que el Estado también debería garantizarle pero cuya garantía, según hemos anotado antes, se ve contantemente pospuesta frente a la urgencia de responder a los destrozos de la guerra.

Capítulo II

EL DESPLAZAMIENTO FORZADO Y LA VIOLACIÓN MASIVA DE DERECHOS HUMANOS

“Mi papá sí quiere volver al pueblo, porque tiene miedo de perder la casa y porque dice que aquí todo va a ser más difícil; que está llegando mucha gente como nosotros, sin tener qué hacer ni qué comer. Pero yo no quiero volver: si volvemos a vivir allá, me quedo sin los tenis rojos que mi papá me prometió.”¹

El fenómeno del desplazamiento forzado constituye, según lo dicho, una de las mayores tragedias humanas que el conflicto armado colombiano ha traído consigo. Y constituye una tragedia en tanto que acarrea toda suerte de sufrimientos, rupturas y pérdidas irreparables, y supone una violación simultánea, múltiple y continua de un muy extenso y diverso listado de derechos. Es además una hecatombe colectiva en la medida en que ha sido un fenómeno omnipresente en la historia nacional, que ha ido en un casi constante crecimiento y para el que aún no se han encontrado soluciones eficaces, de allí que las vulneraciones se hayan multiplicado y persistan hasta la actualidad.

En el capítulo precedente fueron ya expuestos algunos datos que pueden dar cuenta de la magnitud de esta tragedia nacional en términos cuantitativos, pero esa larga lista de vulneraciones específicas que el desplazamiento forzado trae para quienes lo padecen fue apenas enunciada. Es sin embargo fundamental trascender ahora el plano de las cifras de la devastación, propósito para el cual se indagará en seguida cuáles han sido las pérdidas sufridas y los derechos que las personas desplazadas han visto concretamente afectados. En atención a ello se planteará, por un lado, cómo puede prevenirse la producción de nuevos desplazamientos y de qué manera debe atenderse a la población desplazada; y, por otro lado, en qué consistiría una reparación integral a las víctimas de desplazamiento.

Por último, también en atención a los menoscabos que específicamente padecen las personas desplazadas, se expondrá en qué sentido puede entenderse que estas últimas constituyen un grupo identificable, cuyo desarraigo supone se encuentren en una condición común que, al situarlas en una especial posición de desventaja, las ha hecho merecedoras de recibir un trato diferencial preferente.

3. El desplazamiento forzado: un cuadro de violación masiva de derechos humanos

3.1. La supervivencia amenazada. A pesar de que la experiencia del desplazamiento repercute de forma muy diversa según las circunstancias previas o las particularidades de cada víctima, el mismo supondrá en cualquier caso un cambio dramático en las condiciones de vida de quien lo padece. Tal cambio

¹ MOLANO, Alfredo: *Desterrados. Crónicas del desarraigo*, Bogotá, 2005, p. 50.

afecta pluralidad de derechos y en general, podría afirmarse, pone al individuo desplazado en una situación de extrema vulnerabilidad; situación que se agrava sustancialmente en el caso de las minorías étnicas, así como de las mujeres cabeza de familia, los niños, los discapacitados y las personas de la tercera edad, cual suele ser la composición de la población desplazada.

Resulta preciso en este punto señalar que, si bien es claro que no toda la población vulnerable² o pobre ha sido víctima de desplazamiento ni todas las víctimas de desplazamiento han pertenecido a tales poblaciones, lo cierto es que la gran mayoría de las personas que se vieron forzadas a desplazarse padecían carencias fundamentales o se encontraban en una situación de vulnerabilidad antes de la ocurrencia del desplazamiento. Al realizar un acercamiento a la situación actual de la población desplazada resulta ineludible partir del presupuesto de que, al menos en su mayoría, esta población era ya pobre, vulnerable y discriminada, circunstancias estas que han sido exacerbadas con la experiencia del desplazamiento. Así lo evidencian los datos suministrados por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, según los cuales el nivel de pobreza de la población desplazada era del 50% y aumentó al 97%, mientras que los niveles de indigencia pasaron del 23% al 80% después del desplazamiento³.

Con esto, se tiene que el desplazamiento forzado sitúa a sus víctimas en una posición de suma desventaja e indefensión, en ocasiones incluso más agravada que la de la población pobre en términos de bienestar y de acceso a servicios. El desplazamiento acarrea una letanía de derechos afectados los cuales, como se verá a seguir, se relacionan tanto con la supervivencia del individuo como con el entorno económico y social y la existencia de oportunidades para desarrollar el plan de vida de su elección.

A tal listado deberán agregarse los derechos específicos de algunos sujetos, como es el caso de los menores de edad, a quienes por ejemplo asiste el derecho a no ser separados de sus familias. O bien el caso de algunas minorías étnicas, las cuales cuentan con un derecho específico a sus territorios ancestrales; derecho que para los indígenas habitantes de resguardos supone una afectación adicional en cuanto la pérdida del territorio supone a su vez una pérdida del

² El concepto de población vulnerable hace referencia a los grupos más propensos a sufrir violaciones de sus derechos humanos dado que se encuentran en una condición específica que puede ser desventajosa, constituyéndose en una limitación a la garantía y satisfacción de sus derechos y en obstáculo para el acceso a condiciones óptimas de bienestar. En estos grupos se encuentran las personas con enfermedades mentales, las personas de la tercera edad, las personas con discapacidades, las personas portadoras de VIH/SIDA, los niños, las mujeres cabeza de familia, la población LGBT, las minorías étnicas, entre otras. En esta categoría se ubicarían también las personas desplazadas; sin embargo, para los efectos de este texto, nos referiremos a la población vulnerable y la población desplazada separadamente, con el fin de destacar las pérdidas y carencias específicas de esta última.

³ CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO — CODHES. COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO: *El reto ante la tragedia humanitaria: reparar de manera integral el despojo de tierras y bienes del desplazamiento forzado*, Colombia, 2009, p.16.

lugar en el que contaban con la potestad de aplicar sus normas y procedimientos propios.

Es imprescindible realizar entonces un análisis detallado de los múltiples y diversos derechos que se ven lesionados con el desplazamiento forzado, pues ello permitirá hacer palpable la gravedad de este crimen. Dicho análisis resulta además imprescindible si es que se pretende definir cuáles y cómo deben ser las respuestas estatales para atender al desplazamiento; y, puntualmente, cuáles serían los criterios y componentes de una reparación idónea en el contexto colombiano, según se intentará explicar más adelante. Con este fin se expondrán a continuación las repercusiones que en términos de derechos trae el desplazamiento forzado, analizando en primer lugar aquellos derechos cuyo menoscabo ha supuesto una amenaza a la supervivencia de las víctimas; y, en segundo lugar, aquel grupo de derechos que al ser conculcados han generado una ruptura en el entorno social y económico de las mismas.

a) *Derecho a no ser sometido a tratos crueles e inhumanos*: Este derecho, propio del respeto debido a la dignidad humana, es lesionado por la experiencia del desplazamiento forzado cuando menos en tres momentos. En primer lugar, constituye un comportamiento degradante el obligar a un individuo a huir del lugar en el que había decidido residir y construir su vida laboral, social y familiar. Esta huida, por lo demás, suele darse en circunstancias trágicas y altamente lesivas de la humanidad de las víctimas, pues se dejan atrás parientes y amigos, acaso sin vida, con frecuencia habiendo presenciado su muerte. Y en medio del miedo y la premura del escape, no sólo se dejan atrás los paisajes y las personas conocidas, sino que además se pierden las posesiones más queridas, los documentos de identidad, las fotografías, los recuerdos; pérdidas todas que son a su vez indignas.

La población desplazada se ve de igual forma afectada en una segunda etapa, cual es la que transcurre entre el evento preciso de la migración y el momento en que ocurre el asentamiento en el lugar de llegada. El primer instante en que las personas se ven obligadas a desplazarse marca el comienzo de una verdadera odisea, en la cual huyen generalmente sin rumbo claro con muy pocos –o acaso ninguno– de sus bienes como equipaje, recorriendo con frecuencia largas distancias en las que se enfrentan con pluralidad de peligros, como son los riesgos propios de vivir en la intemperie, el enfrentarse con las fuerzas naturales, o incluso el reencontrarse con actores armados. Entretanto se combaten la inanición, los problemas de salubridad y las afecciones físicas y psíquicas que hubieran sido causadas por la huida y sus circunstancias.

En tercer lugar, la dignidad de las personas desplazadas se ve lesionada en la medida en que, dadas las circunstancias en que se encuentran en la etapa posterior al desplazamiento, se ven obligadas a pedir ayuda de otros para su supervivencia, sea viviendo bajo el abrigo y la caridad de algún familiar, realizando “recorridos” por los mercados de la ciudad en busca de residuos de comida, o bien mendigando en los semáforos y esquinas urbanas.

Lo anterior suele contrastar con su situación previa al desplazamiento en la cual, a pesar de las carencias, obtenían al menos lo suficiente para el autosostenimiento. Así, el sentimiento que con frecuencia albergan las personas desplazadas de haberse convertido en una suerte de mendigos, de parias, y ser tenidas por la población receptora como holgazanas o como “mantenidas” de las instituciones trae consigo una afectación a su autoestima, lo cual supone una vez más una ofensa a su dignidad⁴. A ello agregaríamos, por supuesto, las infrahumanas condiciones de los lugares de asentamiento, en los cuales se enfrentan nuevamente con afecciones de salud de toda índole, al hambre, al hacinamiento, y a toda clase de amenazas que día a día ponen en riesgo su supervivencia⁵.

b) *Derecho a la libertad*: Puesto que el desplazamiento forzado, por definición, supone que en el marco del conflicto armado un individuo perteneciente a la población civil no hubiere tenido elección acerca de permanecer o no en su sitio habitual de residencia, las violaciones al derecho a la libertad resultan consustanciales al mismo, primordialmente en términos de la libertad de escoger domicilio y permanecer en él, así como de la libertad de circular en el territorio del Estado⁶. Libertades estas que, según lo ha entendido la Corte Constitucional colombiana, sólo podrían ser restringidas por el legislador y atendiendo siempre a los parámetros del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁷.

Otro de los daños más significativos que el desplazamiento forzado trae consigo se presenta en relación con el derecho al libre desarrollo de la personalidad en términos de la autonomía para elegir y materializar los proyectos de vida, siendo que las más de las veces éstos son rotos abruptamente, de modo que deben ser reconstruidos casi por entero. Los obstáculos para llevar a cabo una reconstrucción tal son múltiples, y se desprenden tanto de los hechos generadores del desplazamiento como de las condiciones de vida en los lugares de llegada. El desarraigo, el sentirse en un no-lugar, el considerar que la vida propia se ha quedado en el sitio de origen, viene a ser quizás la mayor dificultad para construir nuevos proyectos de vida, particularmente para entablar relaciones con el nuevo entorno⁸. Un entorno que, en cualquier caso, se sentirá ajeno y hostil; pues, si bien se ha reiterado que las personas desplazadas padecían pluralidad de carencias en los lugares de origen, estos últimos suelen ser

⁴ Véase COLORADO LÓPEZ, Martha: “Sufrimiento social y salud de las personas desplazadas y refugiadas”, en RIAÑO, Pilar y VILLA, Marta Inés (eds.): *Poniendo tierra de por medio. Migración forzada de colombianos en Colombia, Ecuador y Canadá*, Medellín, 2008, p. 429.

⁵ Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2004.

⁶ Aquí entendemos, tal como lo hace la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que el respeto a tales derechos a la circulación y la residencia son indispensables en la protección al derecho al libre desarrollo de la personalidad. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: *Sentencia Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia*. Sentencia de julio 1º de 2006, párr. 206.

⁷ Corte Constitucional, sentencias T-227 de 1997 y T-025 de 2004.

⁸ Vid. COLORADO LÓPEZ, Martha: “Sufrimiento social y salud...”, cit., p. 428 y 433.

recordados positivamente, ya que ellos albergan su pasado, sus afectos, sus símbolos, sus formas de relación, sus raíces⁹.

En este orden de ideas, el desplazamiento produce además una desarticulación social, puesto que el mismo supone no sólo el abandono de bienes, sino también la pérdida de relaciones sociales históricamente formadas; de afectos, de valores comunes y de referentes simbólicos¹⁰. Todas ellas pérdidas irreparables, que dificultarán entonces la reconstrucción de ese proyecto de vida que se ha visto truncado con el desplazamiento y que fortalecerán el sentimiento de que no se pertenece a esa nueva sociedad. Si a tal sentimiento de desarraigo se agregara el ambiente intimidatorio del que provienen las personas desplazadas, así como los estigmas y tratos hostiles de que suelen ser objeto en las comunidades receptoras, se encuentra que con el desplazamiento forzoso se produce también una conculcación directa de la libertad de expresión¹¹.

c) *Derecho a la seguridad y la integridad personales*: Con el desplazamiento forzado se presenta igualmente una vulneración a los derechos a la seguridad e integridad personales en tanto que “conlleva riesgos específicos, individualizables, concretos, presentes, importantes, serios, claros y discernibles, excepcionales y desproporcionados para varios derechos fundamentales de los afectados”¹². Según se ha indicado, ello es así teniendo en cuenta que las personas desplazadas arriesgan su vida tanto en el momento mismo del desplazamiento como en la ruta de huida. También se arriesgan la seguridad e integridad en las comunidades de recibo, en las cuales se encuentran de nuevo con actores armados o bandas delincuenciales que sospecharán de sus nexos previos con otros actores del lugar expulsor y que podrán además aprovecharse de su situación de indefensión.

Las condiciones de desposeimiento e insalubridad en los lugares receptores —como la falta de techo, vestido, calzado o servicios públicos— se constituyen asimismo en circunstancias potencial o efectivamente lesivas de la integridad y seguridad personales de la población desplazada.

d) *Derecho a la salud*: El derecho a la salud resulta también afectado ya que, para empezar, los hechos mismos generadores del desplazamiento, al presentarse en el marco de las más brutales circunstancias, suelen producir severos trastornos psicológicos y psiquiátricos para sus víctimas¹³. A ello deberán agregarse los múltiples riesgos para la salud —tanto psicológica como física— que trae consigo el largo y peligroso camino de la huida al que antes se ha hecho referencia.

⁹ JIMÉNEZ OCAMPO, Sandro; ABELLO LLANOS, Raimundo y PALACIO SAÑUDO, Jorge: “Identidad social y restablecimiento urbano de población exiliada internamente en Colombia. Primeros resultados de un estudio de caso”, en *Investigación y Desarrollo: Revista del Centro de Investigaciones en Desarrollo Humano*, vol. 11, núm. □2, 2003, p. 339-340.

¹⁰ Cf. BELLO, Martha Nubia: *Desplazamiento forzado y reconstrucción de identidades*, Medellín, 2001, p. 12.

¹¹ Corte Constitucional, sentencias SU-1150 de 2000 y T-025 de 2004.

¹² Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2004.

¹³ Corte Constitucional, sentencia T-045 de 2010.

El desplazamiento supone asimismo una afectación al derecho a la salud en cuanto el camino de busca de un nuevo asentamiento supone una imposibilidad al menos temporal de acceder a los servicios básicos de salud. Esta situación suele prolongarse con la llegada a las comunidades de recibo en las que de nuevo se dificulta tal acceso por carecer de documentos de identificación, por desconocer la ubicación y las formas de operar de las entidades de salud del nuevo lugar o por no contar con facilidades de acceso a medios de transporte, entre otras tantas razones. Se trata, además, de un sistema de salud que se encuentra colapsado y cuyos servicios se hacen eficientes y oportunos sólo ante las necesidades de las clases más opulentas¹⁴.

Adicionalmente puede afirmarse, como lo ha entendido la Corte Constitucional, que constituye una vulneración al derecho a la salud el que las personas desplazadas se vean obligadas a vivir en condiciones de insalubridad e inseguridad alimentaria en los lugares de llegada (lo que supone también una violación al derecho a una alimentación mínima¹⁵), todo lo cual conduce a la producción o agravamiento de las enfermedades por ellas padecidas¹⁶.

e) *Derecho a la vivienda*: Como se tratará en el capítulo tercero, uno de los derechos que se ven más gravemente afectados con el desplazamiento forzoso es el derecho a la vivienda. Esta afectación, diremos, es también consustancial al desplazamiento, en la medida en que éste supone en todo caso el abandono de la vivienda y el lugar de residencia. Abandono al cual se suman los posteriores obstáculos con que se enfrenta la población desplazada dada la dificultad que supone hallar un nuevo hogar; sobre todo, uno que cumpla con las características necesarias para ser tenido como una vivienda digna.

Así, cuando no se ven sometidas a vivir por largos períodos en albergues provisionales o acaso en la intemperie, las personas desplazadas se ven obligadas a domiciliarse en sitios que no satisfacen siquiera los mínimos requeridos para entender que se trata de un lugar en el cual puede vivirse en condiciones dignas. De hecho, algunos estudios arrojan como resultado que tan sólo un 5% de la población en condición de desplazamiento habita una vivienda digna¹⁷.

Esta inquietante cifra bien representa el hecho de que la población desplazada encuentra negado el acceso a la gran mayoría de zonas de la ciudad dado su alto costo y el riguroso control institucional a las

¹⁴ Si bien la tasa de afiliación de la población desplazada es mayor que la de la población pobre e indigente urbana, es claro que la mera afiliación no garantiza un más fácil acceso o una mejor atención en salud.

¹⁵ Según reportaba la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento, más del 50% de la población desplazada había reportado hambre física. CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO — CODHES. COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO: *El reto ante la tragedia humanitaria*: ..., cit., p. 16.

¹⁶ Corte Constitucional, sentencias T-025 de 2004 y T-138 de 2006.

¹⁷ CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO — CODHES. COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO: *El reto ante la tragedia humanitaria*: ..., cit., p. 16.

propiedades. Para esta población se encuentran en cambio reservados los barrios irregulares, llamados “subnormales”, que son ellos mismos territorios en disputa entre bandas armadas, y que se caracterizan por la marginalidad, el alto riesgo de ocurrencia de desastres, la ausencia del mínimo equipamiento urbano; y, en resumen, por un casi absoluto abandono estatal¹⁸.

Como se anotaba atrás, las personas provenientes del campo vivían en su mayoría en contextos caracterizados por fundamentales carencias, por lo cual el acceso a los servicios públicos (principalmente la energía eléctrica, el acueducto, el alcantarillado y el servicio de recogida de basuras) mejora de manera general en las comunidades de llegada, mas ello se debe a la mayor oferta de las ciudades antes que a una mayor capacidad de los hogares para acceder a ellos. Esta mejoría, sin embargo, no llega a ser alentadora, pues las condiciones generales de vivienda de la población desplazada en las ciudades siguen siendo más precarias incluso que las de los indigentes urbanos¹⁹.

La vulneración a este derecho, valga anotararlo, resulta particularmente grave no sólo en cuanto del mismo depende en una enorme medida la posibilidad de vivir en condiciones dignas; sino también porque el contar con una vivienda adecuada y con seguridad en su tenencia o propiedad deviene fundamental en términos de la construcción de un nuevo plan de vida, así como del inicio de relaciones perdurables con la comunidad receptora.

f) Derecho a la intimidad: El desplazamiento forzoso suele asimismo traer consigo una vulneración al derecho a la intimidad, principalmente en los casos en que la migración se produjo desde la zona rural a la zona urbana, toda vez que en esta última se pierde uno de los elementos que caracterizan la vida en el campo: la amplitud de los espacios. Siendo que en la ciudad se vive en condiciones de hacinamiento, se produce una casi total pérdida de la privacidad. Y puesto que las viviendas suelen compartirse con otros familiares o personas cercanas, tal hacinamiento trae a su vez consigo la producción de disputas por el control de los espacios domésticos y la definición de los hábitos o reglas que cada individuo o familia desea imponer dentro de su hogar²⁰.

3.2. El entorno social y económico roto.

a) Derecho al trabajo: Quien se ve forzado a desplazarse encuentra vulnerados tanto su derecho al trabajo como su derecho a la libertad de elegir profesión u oficio, lo cual suele traducirse en una transmisión intergeneracional de la pobreza. En primer término, salvo contados casos de desplazamiento forzado intraurbano, el verse obligado a desplazarse traerá consigo como necesaria consecuencia el abandono del empleo que se desempeñaba. En

¹⁸ Ver BELLO, Martha Nubia: *Desplazamiento forzado y reconstrucción de identidades*, cit., p. 14.

¹⁹ IBÁÑEZ, Ana María; MOYA, Andrés y VELÁSQUEZ, Andrea: *Hacia una política proactiva para la población desplazada*, Bogotá, 2006, p. 46-47.

²⁰ BELLO, Martha Nubia: *Desplazamiento forzado y reconstrucción de identidades*, cit., p. 17.

segundo término, el desplazamiento afecta también el derecho al trabajo en cuanto este último se encuentra con multiplicidad de obstáculos e inconvenientes en los lugares de recibo. Muestra de ello es que los pocos empleos obtenidos sean en su mayoría informales y mal remunerados, y las tasas de desempleo de los jefes de hogar de población desplazada en la ciudad sean semejantes a las de la población indigente urbana²¹.

En los casos en que se produce un desplazamiento de las zonas rurales a las urbanas, el impacto sobre el empleo es aun más profundo. En tales casos se tiene que los niveles de escolaridad de quienes vienen del campo son demasiado bajos para los estándares que se imponen en las ciudades. Se presentan pluralidad de limitaciones para llevar a cabo actividades rentables por cuenta propia; y, de manera general, su experiencia en las labores generadoras de ingresos en el campo (principalmente agrícolas) no tiene cómo ser empleada²². En tal sentido se afirma que no sólo se afecta el derecho al trabajo, sino también el derecho a escoger oficio o profesión según las destrezas o conocimientos previos de cada individuo.

Las posibilidades de acceder a un empleo se verán del mismo modo obstaculizadas a causa de los ya referidos estigmas que pesan sobre la población desplazada, que con frecuencia llevan a que prime un principio de sospecha y desconfianza al momento de la contratación.

b) Derecho a la educación: El derecho a la educación es lesionado a causa al menos de dos circunstancias. Por un lado, se ve afectado en la medida en que los estudiantes se ven forzados a interrumpir sus estudios como consecuencia del desplazamiento. Tal interrupción tendrá un impacto considerable sobre la educación de las personas desplazadas (principalmente de los menores de edad) en la medida en que puede producir un rezago considerable en los proyectos de estudios, cuando no el retiro definitivo de los mismos.

Por otro lado, los rezagos o retiros pueden además presentarse debido a una segunda circunstancia, cual es la de la búsqueda de ingresos para el autosostenimiento. Muchos estudiantes desertan en busca de labores productivas dada la necesidad de encontrar ingresos adicionales que permitan la subsistencia de su hogar. Dicha situación, según lo anotan Ibáñez, Moya y Velásquez, no trae consigo simplemente una afectación al derecho a la educación, sino que también puede desembocar en una transmisión de la pobreza entre las distintas generaciones²³.

Si bien respecto de la educación se comprueba —al igual que sucede con otros cuantos derechos— que su cobertura experimenta una mejoría para quienes se desplazan del campo a la ciudad, ello no se debe a un aumento en las

²¹ Vid. IBÁÑEZ, Ana María; MOYA, Andrés y VELÁSQUEZ, Andrea: *Hacia una política proactiva...*, cit., p. 35.

²² CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO — CODHES. COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO: *El reto ante la tragedia humanitaria: ...*, cit., p. 7 y 50.

²³ IBÁÑEZ, Ana María; MOYA, Andrés y VELÁSQUEZ, Andrea: *Hacia una política proactiva...*, cit., p. 31.

capacidades de los hogares, sino a la mayor oferta de las zonas urbanas; y, en cualquier caso, la tasa de asistencia resultará menor que la de los pobres e indigentes urbanos²⁴.

Cabe anotar por último que aun si la oferta de cupos académicos fuera suficiente para atender a todas las personas desplazadas que lo requiriesen, ello no bastaría para aliviar las cicatrices dejadas por el desplazamiento. Factores como la desconcentración y desubicación psicológica, el hecho de haber perdido a los amigos y a los maestros, el miedo permanente, el haber visto destruido los proyectos de futuro en pos de los cuales se llevaban a cabo los estudios, todos ellos se constituyen en significativos obstáculos para la reanudación de los planes académicos.

c) Derecho a la propiedad: Como se expuso ya en el capítulo primero, el desplazamiento forzado ha sido empleado como una estrategia de control territorial, a la vez que como una suerte de contrarreforma agraria, y ha sido en tal marco que más de la mitad de la población rural desplazada se ha visto despojada u obligada a abandonar sus tierras, siendo mayor el porcentaje cuando de animales y otros bienes muebles se trata²⁵. Así lo confirman datos de la Encuesta Nacional de Verificación de 2008, según los cuales la proporción de hogares inscritos en el Registro Único de Población Desplazada que afirman haber sido despojados de algún bien supera el 90%. En tal orden de ideas, la población desplazada en su mayoría encontró irrespetados sus derechos a conservar o disponer libremente de sus propiedades, posesiones o tenencias.

d) Derecho a la paz: El derecho a la paz se ve, por esencia, vulnerado con la ocurrencia de los desplazamientos forzosos, siendo que este derecho pretende constituirse como un seguro para la población civil de que no padecerá los efectos de la guerra, seguro que justamente se incumple cada vez que los no combatientes se vean obligados a huir del conflicto armado, cual es el caso de las personas desplazadas. Esta situación se presenta primordialmente, según se anotaba en el capítulo primero, dada la fragmentación y debilidad estatal, que han sido las que han dejado en la orfandad a gran parte de la población civil, han permitido la agudización de las desigualdades que hacen a la población mucho más vulnerable al desplazamiento, y no han detenido la expansión y agravamiento del conflicto armado en general y de los desplazamientos forzados en particular.

e) Derecho a la igualdad: Según indica la sentencia T-025 de 2004, con el desplazamiento suele verse vulnerado el derecho a la igualdad tanto en términos de los motivos del desplazamiento como de la actitud de las comunidades receptoras. En efecto, como se expuso antes, el desplazamiento forzado suele ser empleado como una estrategia de “limpieza”, toda vez que por medio suyo se consigue expulsar a quienes son tenidos como enemigos; que se

²⁴ *Ibidem*, p. 4.

²⁵ CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO — CODHES. COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO: *El reto ante la tragedia humanitaria*: ..., cit., p. 21 y 46.

considera obstaculizan el proceso de homogenización del territorio que se pretende controlar. Se transgrede, por tanto, lo prescrito por el artículo 13 de la Constitución Política en la medida en que el desplazamiento se produce a partir de una discriminación: se fuerza la huida de un individuo o grupo de individuos con base en un factor de diferenciación inadmisibles, cual es su presunta cooperación, participación o simpatía política con alguno de los actores armados.

La población en condición de desplazamiento encuentra por otra parte vulnerado su derecho a la igualdad no sólo en la medida en que, según se anotó, sufre una pérdida de estatus y suele ser marginada y estigmatizada en las comunidades receptoras; sino también en tanto que, justamente por encontrarse en dicha condición de desposeimiento y vulnerabilidad, se ve constantemente expuesta a que sean lesionados pluralidad de sus derechos fundamentales.

4. La respuesta estatal a las pérdidas y daños sufridos por las víctimas del desplazamiento forzado

4.1. La prevención del desplazamiento forzado y la atención a las víctimas. Según se anunciaba, sólo a partir de la antes descrita identificación de las lesiones y pérdidas sufridas por las personas desplazadas es posible definir, como se verá en este apartado, cómo debe prevenirse la ocurrencia de nuevos desplazamientos, de qué manera se evitará que las víctimas de desplazamiento sean revictimizadas y cómo se atenderán las necesidades básicas de esa población que las más de las veces se encuentra en condiciones de extrema vulnerabilidad con posterioridad al desplazamiento.

Como se ha reiterado, las afectaciones sufridas por las personas desplazadas no se agotan en las que de manera inmediata trae consigo el desplazamiento mismo. Sus efectos se manifiestan con todo rigor con posterioridad al desplazamiento: en la comunidad receptora se carece de hogar, se han perdido las fuentes de ingresos, se está expuesto a multiplicidad de riesgos para la salud y la seguridad y se han interrumpido los procesos educativos.

Ante un panorama de este tipo, tanto los deberes propios de un Estado Social de Derecho como el principio de solidaridad en particular obligan al Estado a prestar una atención humanitaria a la población desplazada con el objeto de, cuando menos, garantizar a la misma la satisfacción de sus más básicos derechos. En Colombia, el Estado ha pretendido responder a estas obligaciones tanto mediante la adopción de normatividad internacional como a través de la creación de pluralidad de leyes internas, creando un sistema de atención que pretende poner fin a las continuas conculcaciones de derechos sufridas por la población desplazada. Estas normas han sido sometidas a un estricto control y seguimiento por parte de la Corte Constitucional, y han llegado a adquirir una enorme fuerza normativa gracias a que esta misma Corporación

ha determinado que los lineamientos de atención a la población desplazada constituyen imperativos constitucionales²⁶.

Dichos lineamientos se encuentran demarcados en los numerosos pronunciamientos que la Corte Constitucional ha hecho al respecto, en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y en la antes destacada ley 387 de 1997; así como en otras leyes, decretos y documentos Conpes que precedieron y sucedieron a dicha ley, todos los cuales han especificado las características y planes de acción institucionales en términos de la atención a la población desplazada²⁷.

Muy sucintamente expresadas, las políticas de prevención y atención plasmadas en los instrumentos normativos antes citados comprenderían cuatro etapas básicas: de prevención; de atención humanitaria; de retorno, reubicación y estabilización socioeconómica; y de protección²⁸. Estas etapas, valga aclararlo desde ahora, pretenden cubrir unas necesidades básicas que deberían estar garantizadas a todos los ciudadanos, de allí que su prestación no pueda ser entendida como una forma particular de reparación²⁹.

Para empezar, la etapa de prevención comprende a su vez cuatro estrategias, cuales son las de promoción de medidas de seguridad, las de fortalecimiento local de los municipios expulsores y receptores, las de fomento de la paz cotidiana y la seguridad y, finalmente, las de comunicaciones para la prevención de los desplazamientos. En términos generales, busca encontrar los factores de riesgo no sólo en lo relativo a la seguridad, sino en relación con todo lo que pueda poner a la población desplazada en condiciones de mayor vulnerabilidad³⁰.

En segundo lugar, la etapa de atención humanitaria está pensada para responder a las carencias fundamentales más inmediatas de la población desplazada, teniendo en cuenta su situación de extrema desprotección. Comprende tanto los servicios de emergencia (ayuda alimentaria y refugio), como la previsión de programas especiales de educación y salud de emergencia, con un enfoque diferencial a partir del cual se privilegien las personas más vulnerables de entre la población desplazada como son las mujeres, los niños, los discapacitados y las minorías étnicas.

²⁶ Corte Constitucional, sentencia SU-1150 de 2000.

²⁷ Destacaríamos la ley 962 de 2005, los decretos 2569 de 2000, 951 de 2001, 2562 de 2001, 250 de 2005 y 1660 de 2007; y los documentos Conpes 2804 de 1995, 3057 de 1999.

²⁸ Según se anunciaba, estas etapas se encuentran plasmadas en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, así: las etapas segunda y cuarta se encuentran en las Partes III y IV, sobre los “Principios relativos a la protección durante el desplazamiento” y los “Principios relativos a la asistencia humanitaria”. Por su parte, la etapa tercera se encuentra en la Parte V, donde constan los “Principios relativos al regreso, el reasentamiento y la reintegración”.

²⁹ Como se explicará más adelante, la Corte Constitucional ha sido enfática en condenar la confusión entre acceso a derechos sociales y los componentes de la reparación. Véase al respecto la sentencia C-1199 de 2008.

³⁰ Ver JARAMILLO, Ana María: “Desplazamiento intrarregional: entre el destierro y la inserción precaria”, en RIAÑO, Pilar y VILLA, Marta Inés (eds.): *Poniendo tierra de por medio...*, cit., p. 162.

La tercera etapa, focalizada en el retorno, la reubicación y la estabilización socioeconómica, es quizás la más fundamental en términos de la obtención de una solución definitiva a la situación de indefensión en que se encuentra la población desplazada y, con ello, de una superación del estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte Constitucional³¹. Esta etapa pone en marcha diversidad de programas que pretenden ofrecer remedios a mediano plazo para mejorar las condiciones de vida de la población desplazada, tales como la provisión de soluciones de educación, de salud, de acceso a tierras, de seguridad alimentaria y de estabilidad económica (*v.gr.*, planes de empleo, capacitaciones, proyectos productivos y créditos). Este componente asegura además soluciones habitacionales que superen la situación de refugio y protejan de manera duradera el derecho a la vivienda de las personas desplazadas.

En cierto sentido, estas medidas de restablecimiento vienen a ser un complemento de la atención de la etapa segunda, mas tratando de superar la inmediatez de la ayuda brindada. Se pretende, pues, que los derechos fundamentales de las personas desplazadas sean satisfechos de manera duradera, hasta alcanzar un estado de cosas en que el cual aquéllas gocen de condiciones estables de vida digna y recuperen — o acaso consigan por vez primera— una independencia en términos de generación de ingresos, pudiendo entonces prescindir de la asistencia estatal. Este propósito es por supuesto sumamente arduo; toda vez que, puesto que el conflicto persiste, siguen produciéndose nuevos desplazamientos y una misma persona puede llegar a ser víctima de múltiples desplazamientos en la medida en que el conflicto se cierne sobre las regiones en que aquélla sucesivamente se establece. Lo anterior ha tenido como consecuencia que los esfuerzos institucionales casi que se hayan limitado a brindar asistencia de emergencia, o bien a promover inidóneos proyectos de retorno³².

Por último, el Estado garantiza la protección de la vida e integridad personal de la población desplazada y sus líderes con el objeto de que no sean revictimizados. Esta etapa tiene una estrecha relación con la anteriormente expuesta, toda vez que pretende no sólo garantizar la seguridad de las personas desplazadas en las comunidades de llegada, sino también propender por ofrecer condiciones de seguridad perdurables para el retorno y la reubicación.

4.2. La restitución y la indemnización por las pérdidas y daños padecidos. Del mismo modo en que las violaciones padecidas por las personas

³¹ Esta etapa ha sido objeto de especial atención, no sólo en la medida en que el restablecimiento socioeconómico es un componente por el cual se han desplegado enormes esfuerzos institucionales, precisamente en pos de conseguir la superación de dicho estado de cosas inconstitucional; sino también en la medida en que el derecho al retorno con seguridad y dignidad se encuentra contemplado por el derecho internacional humanitario y suele ser entendido como la solución más eficaz al problema del desplazamiento por parte de los gobiernos municipales, bajo la concepción de que las personas desplazadas han, en cierto sentido, invadido las ciudades.

³² Cf. JIMÉNEZ OCAMPO, Sandro; ABELLO LLANOS, Raimundo y PALACIO SAÑUDO, Jorge: “Identidad social y restablecimiento...”, cit., p. 344.

desplazadas resultan determinantes en términos de la correcta definición de las políticas de prevención y atención, aquéllas resultarán igualmente fundamentales, según se anunciaba, para la determinación de las directrices que deben guiar una reparación si es que se pretende que la misma sea integral y efectiva.

Antes de abordar tales directrices, es preciso señalar que el tema de la reparación al desplazamiento forzado en Colombia resulta sumamente complejo teniendo en cuenta las numerosas pérdidas que el mismo ha traído consigo y la creciente cifra de personas desplazadas. Mas es complejo también, por otra parte, si se parte del hecho de que se trata de una reparación masiva que deberá realizarse en un contexto en que el que continúa la guerra y en el que, como se explicó, la pobreza extrema y la desigualdad social se intensifican a medida que persiste el conflicto armado.

Si la mera provisión de asistencia de emergencia (que es igual para todas las personas) es ya una labor descomunal para el Estado colombiano, el cumplimiento por parte de este último de su obligación de reparar de manera integral y adecuada a las víctimas de la guerra (que en cambio es, al menos en principio, proporcional a la magnitud del daño sufrido) constituye un objetivo casi irrealizable, a pesar de resultar imprescindible para la consecución y consolidación de una posible etapa de reconciliación nacional.

Los fundamentos de la responsabilidad estatal en materia de reparación divergen esencialmente de los antes explicados respecto de la atención humanitaria. En el caso de la reparación no se trata de atender al principio de solidaridad, sino de cumplir mandatos de justicia correctiva que son vinculantes en el derecho internacional, de la mano de la responsabilidad imputable al Estado por el incumplimiento en su posición de garante, hecho que genera el daño antijurídico³³. En el caso del desplazamiento forzado, el Estado ha incumplido su deber de proteger a la población e impedir la ocurrencia de los desplazamientos.

El derecho a la reparación se desprende del derecho general a la tutela judicial efectiva contenido en el derecho de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho penal internacional. Tal derecho general a su vez se fundamenta en el principio general de que las violaciones al derecho internacional traen consigo la responsabilidad de reparar o compensar el daño causado³⁴. Dicho principio conduce a la obligación de resarcir por sus pérdidas a todos aquellos que hubieren sido víctimas de algún crimen en el marco de un conflicto armado. En este orden de ideas, siendo que el desplazamiento forzado es un delito de lesa humanidad y que se encuentra tipificado en la legislación

³³ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: *Sentencia Caso de las Masacres de Mapiripán vs. Colombia*. Voto razonado concurrente del Juez ad hoc Gustavo Zafrá Roldán. Sentencia de septiembre 15 de 2005, numeral 2, literal b.

³⁴ Véase GREIFF, Pablo de: “Enfrentar el pasado: reparaciones por abusos graves a los derechos humanos”, en GAMBOA TAPIAS, Camila de (ed.): *Justicia transicional: teoría y praxis*, Bogotá, 2006, p. 210.

penal interna³⁵, todas las personas desplazadas son sujetos pasivos de dicho delito y en esa medida gozan todas del derecho a la reparación³⁶.

En el caso específico de la población desplazada, el derecho a la reparación resulta particularmente fundamental en cuanto que la satisfacción del mismo contribuye también a la superación del estado de cosas inconstitucional en que la misma población se encuentra. La reparación es asimismo especialmente relevante para la población desplazada en cuanto que supone un reconocimiento de su condición de víctimas, pero a la vez de su condición de ciudadanos, reivindicaciones ambas que les han sido históricamente negadas. Como lo expresa De Greiff, “para reconocer a los individuos como ciudadanos es necesario reconocerlos primero como individuos, no sólo como miembros de grupos, sino también como seres humanos irremplazables. Una forma básica de reconocer a alguien como individuo es reconocer que es objeto de las acciones de los demás. Esta es la forma más básica de consideración moral, y negarla, es negar por completo que estamos tratando con un individuo.”³⁷

Partiendo del presupuesto de que las personas en condición de desplazamiento han sido víctimas de un crimen atroz, debe pasarse entonces a abordar la problemática cuestión de cuáles serían los componentes de una reparación integral para las mismas. Tal como lo ha entendido la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, dichos componentes parten de los parámetros que se han fijado en los niveles nacional e internacional para reparar integralmente a las víctimas en general, y que se implementarán de forma diversa según el crimen en particular del que se trate; en este caso, el crimen del desplazamiento forzado³⁸.

Tales parámetros parten del principio de que las víctimas tienen derecho a recibir una reparación plena, efectiva y pronta, proporcional a la gravedad de la violación y a la magnitud del daño sufrido³⁹. Para cumplir con estos requisitos, la reparación debe comprender necesariamente los siguientes componentes generales: la restitución de los derechos lesionados, la indemnización por los daños y perjuicios sufridos, la rehabilitación, las medidas de satisfacción y las

³⁵ Artículo 159 del Código Penal (ley 599 de 2000): "El que con ocasión y en desarrollo de conflicto armado y sin que medie justificación militar, deporte, expulse, o desplace forzadamente de su sitio de asentamiento a la población civil, incurrirá (...)"

³⁶ COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO: *VI Informe a la Corte Constitucional. La restitución como parte de la reparación integral de las víctimas del desplazamiento en Colombia. Diagnóstico y propuesta de líneas de acción*, Bogotá, junio de 2008, p. 7.

³⁷ DÍAZ GÓMEZ, Catalina: “La reparación de las víctimas de la violencia política en Colombia: problemas y oportunidades”, en GAMBOA TAPIAS, Camila de (ed.): *Justicia transicional: teoría y praxis*, cit., p. 522.

³⁸ COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO: *VI Informe a la Corte Constitucional...*, cit., p.7.

³⁹ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*. Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 20 de abril de 2005, principio 15.

garantías de no repetición⁴⁰. En épocas recientes se ha planteado también la necesidad de efectuar una reparación a la afectación al proyecto de vida, que se considera no puede enmarcarse en ninguno de los anteriores componentes.

A continuación se expondrá entonces en qué consistiría el cumplimiento de tales componentes generales de la reparación de las víctimas, procurando señalar cómo se satisfaría cada uno de ellos en el caso particular de las víctimas de desplazamiento forzado en el contexto colombiano. Para tales efectos se examinarán primero los componentes reparatorio e indemnizatorio, y posteriormente se analizarán los componentes de resarcimiento moral y las garantías de no repetición.

a) Restitución: En primer lugar, la restitución de los derechos lesionados hace referencia a la necesidad de devolver a la víctima a la situación en la que se encontraba antes de la ocurrencia de la violación de las normas del derecho de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario⁴¹. Se entiende que el ideal reparatorio es el de la restitución integral (*restitutio in integrum*), que supone borrar toda marca que hubiere dejado el crimen cometido, para que de tal modo pueda la víctima retomar la situación en la que se encontraba anteriormente, de ello ser posible⁴². Se trataría de devolver a la víctima a la situación previa a la ocurrencia del desplazamiento forzado, procurando desaparecer todos los efectos del mismo. Ello supone propiciar el regreso al lugar de residencia, la reunión del grupo familiar, la reintegración en los empleos y la devolución de bienes, entre otros componentes; en general, restablecer el goce de la totalidad de los derechos de las personas que se han visto desplazadas.

Puesto que es consustancial al desplazamiento el verse forzado a huir, abandonando las tierras, la vivienda y el patrimonio en general, el componente reparatorio es tenido como el medio preferente de reparación a la población desplazada⁴³. El mismo componente resultará entonces fundamental no sólo en la medida en que efectúa una restitución patrimonial como tal, sino también en cuanto que ofrece soluciones duraderas para muchos de los derechos básicos insatisfechos que condujeron a que la Corte Constitucional declarara la existencia de un estado de cosas inconstitucional, como sería la reubicación, la

⁴⁰ *Ibidem*, principios 19 a 23.

⁴¹ *Ibidem*, principio 19.

⁴² UPRIMNY YEPES, RODRIGO. *Reparaciones transformadoras de violaciones masivas de derechos humanos: entre justicia distributiva y justicia correctiva*. Utrecht, 2009, en http://www.uu.nl/NL/onderzoek/internationalesamenwerking/latijns-amerika/Documents/Oratie_Rodrigo_Uprimny.pdf, consultado el 15 de agosto de 2010, p. 39-40.

⁴³ Así lo han entendido tanto la doctrina nacional como la internacional. Aquí destacaríamos el Principio 2.2 de los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: *Informe definitivo del Relator Especial, Sr. Paulo Sergio Pinheiro. Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas*. Comisión De Derechos Humanos, 28 de junio de 2005.

vivienda, el sostenimiento económico y la participación política y social, entre otros⁴⁴.

Cabe agregar a lo anterior que si bien, según se ha dicho, las personas desplazadas en su mayoría padecían muchas carencias básicas, la cantidad de bienes de los que fueron despojadas a causa del desplazamiento es considerable. Tal como lo comprobó la Encuesta Nacional de Verificación realizada en el año 2007, el 73,4% de los grupos familiares desplazados que se encuentran registrados en el Registro Único de Población Desplazada reportan haber perdido tierras, fincas o casas, siendo mayor el porcentaje en el caso de los bienes muebles abandonados.

Sin embargo, el que la restitución sea la forma de reparación preferente no debe llevar a concluir que puede ser la forma de reparación exclusiva, ya que todos los componentes son entre sí complementarios e imprescindibles para obtener una reparación integral. Ello es especialmente así en los desplazamientos forzados, en los cuales hay daños materiales que no consisten en la pérdida de bienes y en los que las vulneraciones superan por mucho las pérdidas meramente materiales⁴⁵.

b) Indemnización por los daños y perjuicios sufridos: Por su parte, el componente de indemnización consiste en una compensación por medio del otorgamiento de una suma de dinero proporcional a los daños sufridos que fueren económicamente evaluables, que no se pudieren reponer y que se hubieren producido con ocasión de la violación de las normas del derecho de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario. Bajo esta definición se enmarcan diversidad de vulneraciones, como serían los daños físicos o mentales, la pérdida de oportunidades, los gastos en que se hubiere incurrido a causa del crimen padecido (daño emergente), los daños materiales y la pérdida de ingresos (lucro cesante) y los perjuicios morales⁴⁶.

Como se anotó, la compensación debe ser proporcional al daño sufrido, pero deben además tenerse en consideración las condiciones o circunstancias previas en que se encontraba la víctima. Ello es particularmente relevante en relación con el daño emergente y el lucro cesante, dado que los gastos adicionales en que incurren las víctimas o los ingresos que dejan de percibir pueden variar de manera sustancial según las condiciones de vida y la posición social y económica en la que se encontraban. En el caso de la población desplazada este hecho resulta fundamental, teniendo en cuenta que el

⁴⁴ COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO: *VI Informe a la Corte Constitucional...*, cit., p. 5 y 8. Es claro, pues, que esta preferencia otorgada al componente de restitución se encuentra primordialmente dirigido a propiciar el retorno; siendo, sin embargo, independiente del mismo. Es decir, la restitución bien ofrece las condiciones para retornar al lugar del que se fue expulsado, mas la restitución es un derecho independiente de que se decida regresar a dicho lugar. COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO: *El reto ante la tragedia humanitaria: ...*, cit., p. 29.

⁴⁵ COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO: *El reto ante la tragedia humanitaria: ...*, cit., p.31.

⁴⁶ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas...*, cit., principio 20.

desplazamiento trae consigo, casi como ningún otro crimen, diversidad de gastos inesperados, además de que supone en cualquier caso una interrupción en la recepción de ingresos.

No obstante la anterior consideración, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado realizó una fundamental labor de estimación del monto total de indemnización debida a la población desplazada (básicamente a la población desplazada del campo a la ciudad), partiendo de unas condiciones generales de vida; es decir, prescindiendo de las circunstancias previas particulares de cada víctima en términos de su condición social o económica. El estimativo parte de la hipótesis de que la compensación por daño emergente se realizaría con base en el valor de las pérdidas a precios de 2008, y por su parte el lucro cesante se liquidaría partiendo de los ingresos dejados de percibir por los grupos familiares desde la fecha del desplazamiento hasta el año 2008⁴⁷. Este estimativo dio como resultado un daño emergente total promedio por pérdida de bienes de 8,4 billones de pesos, cifra que equivale al 1,96% del producto interno bruto a precios corrientes de 2007, lo cual evidencia el importante deterioro en el patrimonio y en la calidad de vida que ha sufrido la población desplazada. Por su parte, el cubrimiento de los perjuicios a título de lucro cesante alcanza una suma de 49,72 billones de pesos, suma que a su vez corresponde al 11,6% del producto interno bruto a precios de 2007⁴⁸.

Por otro lado, las aflicciones y sufrimientos (daños inmateriales) padecidos por la población desplazada no tienen un exacto equivalente monetario, y en tal sentido debe efectuarse simplemente una compensación mediante el pago de un monto de dinero que se considere proporcional a tales padecimientos. Tal monto puede difícilmente ser determinado *a priori*, y debería ser definido en una instancia judicial a partir de la libre y razonable apreciación judicial de los daños y pérdidas padecidos, apoyada en criterios de equidad. El mismo debe ser además complementado con la realización de medidas simbólicas de repercusión pública, a través de las cuales se condenen los actos generadores del desplazamiento, se reivindicque la dignidad de sus víctimas y se brinden garantías de no repetición⁴⁹.

Es preciso advertir, por último, que si bien todos los componentes de la reparación son necesarios, el carácter preferente de la restitución conduce a que esta última deba ser preferida por sobre la indemnización, ya que si por principio se optara por la vía indemnizatoria se pondría en riesgo el derecho a la restitución y, con ello, las posibilidades de consolidar condiciones de retorno⁵⁰.

⁴⁷ COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO: *El reto ante la tragedia humanitaria*: ..., cit., p. 77.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 79-81. El cálculo del daño emergente supone que cada grupo familiar perdió \$13,6 millones en promedio por la pérdida de todos sus bienes.

⁴⁹ Así entiende la Corte Interamericana de Derechos Humanos debe llevarse a cabo la compensación por daños inmateriales. *Sentencia Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia*, párr. 383.

⁵⁰ COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO: *El reto ante la tragedia humanitaria*: ..., cit., p. 29.

4.3. *El resarcimiento moral de las víctimas y el compromiso con las generaciones futuras.* Tal como se anunciaba, una reparación integral debe necesariamente contener elementos que permitan efectuar una reparación a todos los demás daños que no quedan comprendidos por las reparaciones restitutivas e indemnizatorias, como son por ejemplo los daños morales, psicológicos o sociales. La reparación integral deberá, además, constituirse en un compromiso con las generaciones venideras de que nunca más se repetirá la barbarie. Los componentes que pretenden garantizar estas reparaciones vendrían a ser los siguientes.

a) *Rehabilitación.* El componente de rehabilitación incluye todo tipo de medidas que faciliten el proceso de reivindicación y restitución de los derechos. En esa medida incluye servicios como los médicos y psicológicos, así como el apoyo jurídico y psicosocial⁵¹. En el caso de la población desplazada, la necesidad de satisfacer este componente es manifiesta, toda vez que el desplazamiento implica el encontrarse sometido a todo tipo de riesgos para la salud, y los sentimientos de desarraigo y el rompimiento de las redes sociales históricamente construidas requieren de un arduo y lento proceso de aceptación y racionalización por parte de las víctimas.

b) *Satisfacción y garantías de no repetición.* El componente relativo a la satisfacción hace referencia al reconocimiento público de la violación que se ha cometido y los daños que la misma ha causado. Tal reconocimiento no se agota en la mera enunciación de lo ocurrido, sino que supone que se lleven a cabo las investigaciones y sanciones que sean del caso, se revele y difunda la verdad, se presente una disculpa pública en la cual se reconozca a los responsables de los hechos, se realicen conmemoraciones y homenajes a las víctimas, etc⁵².

Por su parte, las garantías de no repetición, estrechamente ligadas con la satisfacción, suponen no sólo la puesta en marcha de mecanismos que eviten la persistencia de las vulneraciones, sino que además obliga se tomen medidas para prevenir que las mismas vuelvan a presentarse. Ello implica antes que nada, según hemos insistido, promover el fortalecimiento y estructuración del Estado de Derecho, de modo que todo el territorio nacional se encuentre igualmente sometido a la soberanía estatal y ésta puede imponerse incluso ante las fuerzas paraestatales y ante los más potentes intereses económicos. Se requiere, diremos, consolidar por vez primera en Colombia la legitimidad y el dominio estatales, con posterioridad a lo cual deberán tomarse otras medidas también necesarias para la no repetición, como son la realización de pluralidad de reformas institucionales (del sistema judicial, de las fuerzas armadas, de las leyes mismas), la promoción de la educación en materia de derechos humanos, el desmantelamiento de las fuerzas paraestatales, la difusión de los mecanismos

⁵¹ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas...*, cit., principio 21.

⁵² *Ibidem*, principio 22.

diseñados para prevenir o solucionar los conflictos sociales; y en general, como dijimos, el fomento de los principios de un Estado de Derecho⁵³.

El cumplimiento de este componente de no repetición es en particular importante para los casos de desplazamiento forzado, siendo que la ausencia de garantías de que no se volverá a ser víctima del conflicto constituye quizás el mayor impedimento para el retorno. Lo anterior viene a ser, pues, una clara evidencia de la relación de complementariedad e interdependencia de los diferentes componentes de reparación, pues así como una adecuada restitución permitirá hacer a las víctimas menos vulnerables a nuevas victimizaciones —es decir, se constituirá en una garantía de no repetición—, el cumplimiento de las garantías de no repetición permitirá a su vez que se lleve a cabo un retorno seguro, y con ello una restitución plena y efectiva.

c) *Resarcimiento por el daño al proyecto de vida*: Los componentes anteriormente expuestos constituyen, por decirlo de algún modo, las más tradicionales y ampliamente reconocidas formas de reparación. En épocas recientes, sin embargo, en atención a la necesidad de que la reparación efectuada sea verdaderamente integral, se ha reconocido otro tipo de daños que se entiende no queda comprendido en los demás. Se ha hablado, pues, del daño al “proyecto de vida”, el cual supone entrar a considerar las aptitudes con que contaba cada individuo, así como las expectativas razonables del plan de vida creadas a partir de aquéllas; plan de vida cuya realización se dificultó o acaso se tornó imposible a causa de la vulneración sufrida⁵⁴. Este resarcimiento no puede ser enmarcado en el componente de compensación, ya que no se limita al aporte de una determinada suma de dinero, sino que debe ser complementado con medidas tales como el otorgamiento de beneficios laborales o académicos. Debe tratarse entonces de medidas que no se restrinjan al pago por el daño sufrido, sino que en alguna medida permitan bien reconstruir el proyecto de vida que ha sido interrumpido, bien promover la construcción de uno enteramente nuevo⁵⁵.

Si se atiende a lo anotado acerca de las vulneraciones de que es víctima la población desplazada, se tiene que precisamente una de las más fundamentales afectaciones es la del arruinamiento de los proyectos de vida de quienes padecen el desplazamiento (*supra* 3.1). En efecto, según se explicaba, el desarraigo supone el sentir que las expectativas sobre el futuro han sido destruidas, y que se ha producido una ruptura con el entorno geográfico, social, cultural y económico. La vida propia quedó en el lugar de origen, y no se tienen raíces en el lugar de llegada que permitan la pronta construcción de un nuevo proyecto de vida. En tal sentido, este tipo de resarcimiento al proyecto de vida resulta por

⁵³ COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO: *VI Informe a la Corte Constitucional...*, cit., p. 8.

⁵⁴ COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO: *El reto ante la tragedia humanitaria*: ..., cit., p. 103-104.

⁵⁵ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Sentencia Caso Loayza Tamayo vs. Perú*. Sentencia de noviembre 27 de 1998, párt. 144 a 154.

entero pertinente para responder a las pérdidas sufridas por la población que se ha visto forzada a desplazarse.

Este tipo de resarcimiento es asimismo una herramienta fundamental para asegurar la plena eficacia de los programas de atención humanitaria y de los demás componentes reparativos, teniendo en cuenta que sin la consolidación y puesta en marcha de un proyecto de vida difícilmente podrá alcanzarse un restablecimiento socioeconómico perdurable, y poca utilidad tendrán las restituciones o indemnizaciones recibidas si no se tiene un proyecto de futuro que permita implementarlas y sacarles provecho. A todo ello agregaríamos que el sentimiento de encontrarse en un no-lugar, el carecer de un plan de vida o de redes sociales que permitieran llevarlo a cabo, conducen a un incremento de la vulnerabilidad de la población que a su vez aumenta los riesgos de que sea revictimizada; lo cual, como aquí se ha explicado, iría en manifiesta contravía de las garantías de no repetición.

Este componente pretende que la reparación constituya una forma de reconstrucción de las vidas que se han visto interrumpidas, que no una forma de paralizarse en el pasado ni mucho menos un medio para promover el olvido de lo ocurrido.

4.4. Impertinencia de conservar los criterios tradicionales de reparación. A pesar de las innovaciones y adelantos que se han conseguido en materia de reparación a las víctimas, está claro que la tragedia vivida no podrá nunca ser realmente compensada. Las reparaciones resultan siendo intentos las más de las veces vanos de compensar pérdidas que no son susceptibles de ser reparadas. Justamente partiendo de este hecho de que hay afectaciones irreparables es que puede trazarse una de las más claras diferencias existentes entre las políticas de reparación y las políticas de protección de los derechos económicos, sociales y culturales: puesto que, a diferencia de las políticas sociales, las reparaciones buscan responder a una vulneración sufrida, éstas deberán necesariamente tener un contenido simbólico, el cual pretenderá hacer un reconocimiento no sólo de que dicha violación ha causado un sufrimiento, sino también de que tal sufrimiento es en buena medida irreparable⁵⁶.

En el caso del desplazamiento forzado, los daños irreparables son muy diversos. Para empezar, según se expuso al inicio del presente capítulo, las pérdidas y vulneraciones individuales que no son susceptibles de reparación son innumerables, y van desde la pérdida de fotografías familiares hasta el sufrimiento causado por el sentimiento de desarraigo. Se produce además un daño irreparable en términos de la sociedad entera, toda vez que el desplazamiento destruye toda la confianza en el otro, pues se ha afectado la

⁵⁶ Cf. UPRIMNY YEPES, Rodrigo y SAFFON, María Paula: *Plan Nacional de Desarrollo y reparaciones: propuesta de un programa nacional masivo de reparaciones administrativas para las víctimas de crímenes atroces en el marco del conflicto armado*, junio 1 de 2007, en http://dejusticia.org/interna.php?id_tipo_publicacion=2&id_publicacion=350, consultado el 2 de septiembre de 2010, p. 9.

moral implícita en la construcción de los lazos sociales. Lo anterior trae consigo la pérdida de confianza general en la posibilidad de construir un futuro⁵⁷.

Los antes expuestos son los lineamientos básicos que guían las políticas de atención y reparación a las víctimas del conflicto armado en Colombia, específicamente a las víctimas de desplazamiento forzado. Sin embargo, partiendo del presupuesto de que hay pérdidas que no son susceptibles de ser reparadas, aquellos lineamientos merecerían ser replanteados con el fin de que se incorpore a los mismos parámetros de reparación simbólica y social mucho más potentes.

Por otro lado, los mismos lineamientos deben ser también reevaluados si se los analiza desde la óptica del contexto nacional descrito en el capítulo primero; es decir, desde los presupuestos de aplicación de dichas políticas. Tales presupuestos, en lo aquí concierne, se resumirían en dos características que se encuentran estrechamente relacionadas: en primer lugar, que las violaciones a los derechos humanos que se han presentado en Colombia han sido graves y masivas; y, en segundo lugar, que dichas violaciones se enmarcan en un contexto en el que se presenta una manifiesta iniquidad, así como una denegación generalizada de los derechos fundamentales.

Con estas circunstancias presentes, se tiene que tanto la atención humanitaria como las reparaciones pueden por lo menos propiciar algunos dilemas en un contexto como el colombiano. Particularmente, es el componente restitutivo como forma de reparación preferente el que puede generar las mayores perplejidades. Es claro que cuando se trata de vulneraciones individuales y aisladas, la pretensión de regresar a la víctima a la situación previa a la ocurrencia de la violación es totalmente asequible e irrecusable. No obstante, la posibilidad de satisfacer este criterio en los casos en que las violaciones han sido masivas es más que remota, según lo evidencian las diversas experiencias reparativas internacionales⁵⁸.

Esta imposibilidad de restituir integralmente a todas las víctimas, en una primera consideración, se debe a los ingentes esfuerzos presupuestales que una reparación masiva trae consigo (recuérdese que las pérdidas relativas no más que a los daños emergentes alcanzaban los 8.4 billones de pesos). Mas la mirada estrictamente económica resulta quizás demasiado reduccionista, pues no parece omitir el hecho de que los contextos en los que suelen presentarse violaciones graves y sistemáticas a los derechos humanos son aquellos en que el Estado de Derecho ha quedado puesto en duda y en los que, como sucede en Colombia, se constata una enorme brecha social y económica entre las clases más pobres y las privilegiadas; es decir, la segunda de las características antes enunciadas.

En efecto, en contextos altamente inicuos como el colombiano, los ideales de reparación plena pueden crear choques entre la justicia correctiva y la justicia distributiva siendo que, junto a las víctimas del conflicto armado, hay

⁵⁷ COLORADO LÓPEZ, Martha: “Sufrimiento social y salud...”, cit., p. 459.

⁵⁸ Véase al respecto GREIFF, Pablo de: “Enfrentar el pasado:...”, cit., p. 211-212.

millones de personas que se encuentran en una situación de extrema pobreza y que requieren también una reivindicación de sus derechos básicos. Ello da lugar entonces a una seria paradoja (que es la que se pretenderá evidenciar en el capítulo tercero), puesto que el Estado deberá encontrar un punto medio entre la obligación de resarcir las violaciones sufridas por las víctimas y la obligación de garantizar los derechos básicos a los grupos más pobres y vulnerables, aun si no han sufrido victimización alguna⁵⁹. Esta paradoja, que será objeto de análisis en el capítulo tercero, se produce por tanto al cotejar las condiciones de quienes reclaman reparación y quienes reclaman redistribución.

Cabe anotar que las necesidades de reparación dan lugar aún a otro tipo de paradoja (que sin embargo no será tratada aquí), cual es la generada por la desigualdad existente entre las víctimas mismas. Así, según se explicaba, las más de las veces las víctimas (las de desplazamiento forzado particularmente) se encontraban ya en una situación de suma vulnerabilidad, con lo cual el propósito de regresar al estado previo a la ocurrencia de la violación se torna en un criterio de justicia que devendría en sí mismo injusto⁶⁰. En el caso específico de la población desplazada del campo a la ciudad, por ejemplo, la restitución integral no haría otra cosa que condonar la contrarreforma agraria que se ha venido llevando a cabo en Colombia en las últimas décadas; en la cual, como se exponía en el capítulo primero, los campesinos sobreviven en medio de pluralidad de carencias, mientras los grupos dominantes se hacen propietarios de miles de hectáreas.

En el mismo sentido, teniendo en cuenta que no todas las víctimas hacen parte de los grupos más desventajados, la pretensión de restitución daría asimismo lugar a fuertes tensiones en la medida en que no sólo regresaría a los más vulnerables a su pobreza previa, sino que también devolvería a las clases más altas su fortuna. Ello constituiría una suerte de aprobación del inicuo estado de cosas actual; pero, además, disgregaría tanto a las víctimas como los esfuerzos de reparación mismos, siendo que “podría enviarse un peligroso mensaje de inequidad, esto es, que la violación de los derechos de los afluentes es un delito más grave que la violación de los derechos de los menos favorecidos”⁶¹.

Partiendo de las anteriores consideraciones, es preciso proponer que la reparación a las víctimas del conflicto armado en Colombia se realice aplicando cuando menos de una manera crítica los parámetros tradicionales de reparación, y se piense así en un criterio diferente de justicia, adecuado a las características que rodean dicho conflicto. Deberá pensarse en la puesta en marcha de un programa de reparaciones que compatibilice las necesidades de justicia correctiva con las de justicia distributiva, y que busque ir más allá del esfuerzo de reparar los daños estrictamente individuales. Se requiere, pues, albergar también

⁵⁹ Ver UPRIMNY YEPES, Rodrigo. *Reparaciones transformadoras de violaciones...*, cit., p. 36 y 41.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 46.

⁶¹ GREIFF, Pablo de: “Enfrentar el pasado:...” , cit., p. 213.

pretensiones de reparación desde una perspectiva colectiva y política, teniendo en cuenta que un Estado que fue permisivo con la ocurrencia de abusos masivos y sistemáticos de derechos humanos debe ser reconstruido como Estado de Derecho⁶².

5. *La condición de desplazado: una clave de acceso a derechos.*

5.1. *La condición de desplazado en la realidad social.* El fenómeno del desplazamiento forzado se ha tratado jurídicamente de manera muy diversa, en ocasiones incluso ambigua y contradictoria, y ha sido incorporado — anteriormente con suma desidia y lentitud, pero con mayor presteza en la actualidad— a las agendas públicas nacionales e internacionales, hasta llegar a ser concebido y abordado como el mayor drama humano de la historia del país en su vida republicana. En Colombia específicamente, según se indicaba, el desplazamiento forzado no era entendido como consecuencia del conflicto armado ni se le reconocía entidad propia, siendo sólo de manera muy reciente que se han reconocido institucionalmente las enormes dimensiones que este fenómeno ha alcanzado y las graves infracciones que el mismo supone en términos del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario (*supra* 2.2).

En el abordaje del problema del desplazamiento forzado en Colombia, desde inicios de la década de los noventa pluralidad de organismos gubernamentales y organizaciones no gubernamentales han planteado la necesidad de marcar las diferencias existentes —antiguamente omitidas— entre la población desplazada y la población pobre, e incluso entre la población desplazada y los demás tipos de víctimas del conflicto armado. Dicha necesidad, se ha sostenido, responde al hecho de que las personas en condición de desplazamiento sufrieron unas pérdidas muy específicas y, de manera general, se encuentran en una condición de vulnerabilidad e indefensión extremas con posterioridad al hecho generador del desplazamiento. Es decir, se ha pretendido que se trate a las personas desplazadas como sujetos especiales de derechos dado el cuadro sistemático y masivo de violaciones de derechos fundamentales que han padecido.

Esta propuesta de entender a la población desplazada como un grupo merecedor de un reconocimiento y un trato diferenciados, cual es la postura generalmente asumida en la actualidad, no fue sin embargo inicialmente bien recibida en Colombia, bajo el gobierno de César Gaviria (1990 – 1994). Puesto que las leyes y medidas vigentes durante este gobierno no reflejaban las posturas sostenidas en el ámbito internacional sobre desplazamiento forzoso, la atención prodigada a dicha población era la misma que recibían las demás víctimas del conflicto o incluso las víctimas de desastres naturales. La adopción de esta postura, valga anotar, respondía a un permanente temor del Estado colombiano

⁶² *Ibidem*, p. 212-213.

de encontrar de repente restringida su soberanía al reconocer la gran tragedia que se había venido incubando y desarrollando en su territorio⁶³.

Atendiendo a los planteamientos del Comité Internacional de la Cruz Roja Internacional, según el cual podía resultar incluso contraproducente tratar a las personas desplazadas bajo la categoría de sujetos especiales de derechos⁶⁴, la Corte Constitucional inicialmente tampoco reconoció a las personas en condición de desplazamiento bajo tal categoría⁶⁵. Con posterioridad, sin embargo, y atendiendo ahora los lineamientos trazados desde la Organización de las Naciones Unidas, esta misma Corte sí ha concebido a las personas desplazadas como sujetos especiales de derechos, construyendo entonces lo que aquí entenderemos ha sido un discurso que ha permitido brindar a la población desplazada un trato diferenciado y prioritario sobre la base de las particulares pérdidas y violaciones que la misma ha padecido⁶⁶.

En la actualidad, en atención a las interpretaciones realizadas al respecto por la Corte Constitucional, la población desplazada es entendida institucionalmente como un sujeto especial de derechos merecedor de un trato y una atención diferenciales. No obstante, como se mostrará luego, dicha interpretación no deja de ser problemática, pues si bien la misma ha resultado en algunos aspectos sumamente beneficiosa para la protección y resarcimiento de las personas desplazadas, bajo otras perspectivas ha sido altamente nociva no sólo para la población desplazada misma (puesto que los beneficios se han convertido con frecuencia en barreras de acceso), sino también en términos de las tensiones que produce entre la atención a la población desplazada y aquella que debería recibir la población pobre.

3.1. De la condición de desplazado en la realidad social. A lo largo de este texto se ha hecho referencia a la población desplazada en general, y se han analizado punto por punto las pérdidas que el desplazamiento trae consigo y las formas en que las mismas deberían ser reparadas. Lo cierto, sin embargo, es que la trágica experiencia del desplazamiento es vivida de maneras muy disímiles por individuos que se encuentran en circunstancias personales muy diversas. Valga entonces precisar desde ahora que la referencia a la “población desplazada” tiene como ineludible punto de partida tales divergencias internas,

⁶³ Cf. VIDAL LÓPEZ, Roberto Carlos: *Derecho Global y Desplazamiento Interno: creación, uso y desaparición del desplazamiento forzado por la violencia en el Derecho contemporáneo*, Bogotá, 2007, p. 172 y 175.

⁶⁴ COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA: *Internally Displaced Persons: The Mandate and Role of the International Committee of the Red Cross*. International Review of the Red Cross, 2000, núm. 838, en <http://www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/html/57JQHR>. Esta postura será con más detallada explicada en el capítulo tercero.

⁶⁵ Corte constitucional, sentencias C-225 de 1995 y C-408 de 1996.

⁶⁶ VIDAL LÓPEZ, Roberto Carlos: *Derecho Global y Desplazamiento Interno: ...*, cit., p. 189-190. En general, para un recorrido muy completo sobre la recepción y desarrollos en Colombia de la categoría del desplazamiento forzado por la violencia, véase este mismo texto de Vidal, p. 167-210.

procurando así evitar que dicha población se convierta en una mera cifra, compuesta por individuos “suprimibles”, sin diferencias, sin historia, sin rostro⁶⁷.

El desplazamiento se padecerá de forma diversa, por ejemplo, según si se es madre cabeza de familia o menor de edad, o según si se hace parte de la población LGBT o se pertenece a alguna minoría étnica. La experiencia del desplazamiento también será diferente si el mismo se efectuó previendo las consecuencias del conflicto, pudiendo salvaguardar algunas pertenencias y evitando exponer la vida e integridad del grupo familiar, o bien si se tuvo que abandonar el hogar en medio de un ataque directo en el cual se fue testigo de la muerte de amigos y parientes. O si, tras la huida, se llega a un lugar por completo desconocido y ajeno, o acaso se cuenta con familia en la comunidad de recibo que pueda al menos ofrecer un techo y unas provisiones básicas iniciales.

Sin embargo, más allá de estas posibles desemejanzas, existen unas ciertas semejanzas que permiten aglutinar a la población desplazada como grupo: tienen en común la tragedia padecida, el hecho de haber sido víctimas del conflicto, el desarraigo y el extrañamiento; todas las rupturas propias del desplazamiento forzado. No se trata de individuos con características uniformes ni las pérdidas fueron sufridas de manera homogénea, pero en cualquier caso se comparte el hecho de haber sido desterrado, y tal es una cicatriz que en buena medida marca el presente y el futuro de quienes han sobrellevado esta experiencia, e incluso el pasado, que en ocasiones se relatará como el “antes” de la tragedia. El punto de referencia será el acto único del crimen, cristalizado en el tiempo.

A los puntos comunes de la expulsión deben agregarse los también generalmente compartidos de las condiciones de vulnerabilidad y los estigmas con que se enfrentan las personas desplazadas una vez en la comunidad receptora. Es esto, pues, lo que permite hablar de las personas desplazadas como un grupo identificable, por muy diversas cultural y socialmente que sean o por muy dispersas territorialmente que se encuentren.

Como ya lo anotara Arendt a propósito de los refugiados del Holocausto pero que es aplicable al caso de los desplazados, la huida deja unas indelebles huellas comunes. La pérdida del hogar, por ejemplo, implicará necesariamente la pérdida de la cotidianeidad de la vida familiar, y la pérdida del empleo conllevará una pérdida de la confianza en que se es útil para algo⁶⁸. Algunas pérdidas son quizás más mundanas, como el que el casero supiera que éramos regulares en el pago de la renta; otras, como dejar atrás parientes muertos, constituirán en cualquier caso una insalvable ruptura de la vida privada⁶⁹.

Y esto, más allá de los dolores o traumas que específica y diferenciadamente deje en cada víctima, marcará al menos en alguna medida su

⁶⁷ De tal forma lo expresa Vidal en VIDAL LÓPEZ, Roberto Carlos: *Derecho Global y Desplazamiento Interno*:..., cit., p. 181.

⁶⁸ ARENDT, Hannah: “Nosotros, los refugiados”, en *Una revisión de la historia judía y otros ensayos (1978)*, Barcelona, 2005, p. 2.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 2 y 8.

identidad. Y si ello sucede en general con toda persona que ha sobrevivido a la barbarie, en el caso de los desplazados la cicatriz que forzosamente deja la victimización suele verse además acompañada de la también dramática necesidad de inventar una nueva identidad que sí sea aceptada en los lugares de recibo, donde los recién llegados suelen ser vistos como indeseables⁷⁰. El haber sido víctima de una atrocidad y verse con posterioridad forzado a adaptarse al nuevo entorno, con frecuencia disfrazando la realidad sobre el pasado y el presente propios, conduce a una muy lamentable conclusión: que no basta reconocerse y revelarse como no más que un ser humano, pues ello no basta ya para garantizar por sí solo el respeto o la aceptación de los demás⁷¹.

Con lo hasta aquí dicho, se tiene que el hecho de haber sido víctima, de haber sido sujeto pasivo de una conducta lesiva de pluralidad de derechos es una experiencia que, con mayor o menor fortuna, pasará a ser parte de la vida de quien la ha padecido, siendo ello lo que nos permitirá reconocer el desplazamiento como una condición que aglutina a un grupo de personas. La condición compartida radica fundamentalmente, diremos, en los efectos que deja en el sujeto la pérdida del territorio. Así, puesto que el territorio es una de las características definitorias de todo sujeto y el haber sido víctima de desplazamiento supone una desterritorialización, las víctimas de desplazamiento verán fragmentada una de las dimensiones de su identidad, pues el mismo conlleva una ruptura repentina del “relato continuo” en el cual la persona se encontraba construyendo su plan de vida⁷².

Puede hablarse además de la población desplazada como un grupo o conjunto diferenciable de individuos pues si bien el desplazamiento es un drama que se padece en principio de manera individual, es a la vez una vivencia colectiva, social. El desplazamiento tiene una dimensión colectiva no sólo en la medida en que suele expulsarse en un mismo tipo a comunidades enteras y repercute colectivamente en las comunidades de recibo, sino también en cuanto las personas desplazadas se saben parte de esa gran tragedia nacional, de esa ingente masa de población que se ha visto desarraigada a causa del conflicto armado⁷³. A ello se debe igualmente el que las personas desplazadas se unan primordialmente con otras que también lo han sido con el fin de reclamar la satisfacción de sus necesidades insatisfechas y la reparación de sus pérdidas; pues, aun con las disimilitudes presentes, hay unas carencias y vulneraciones que se comparten con enorme similitud y que, como ya se anotó, las diferencian de

⁷⁰ *Ibidem*, p. 8-11.

⁷¹ *Ibidem*, p. 11.

⁷² CASTILLEJO, Alejandro: *Poética de lo otro, para una antropología de la guerra, la soledad y el exilio interno en Colombia*, Bogotá, 2000, p. 226-227. Al respecto debe precisarse, como lo hace también Castillejo, que esta ruptura no implica una transformación “ontológica” del individuo o una pérdida de su identidad; pues en cualquier caso, ante la discontinuidad, el sujeto podrá siempre reconstruir el relato que vio fracturado y reelaborar sus recuerdos y la nueva realidad; buscar un sentido para el sinsentido.

⁷³ Vid. COLORADO LÓPEZ, Martha: “Sufrimiento social y salud...”, cit., p. 439.

la población pobre o vulnerable e incluso de quienes han sido víctimas de otros crímenes.

En suma, diremos que las pérdidas radicales, las específicas vulneraciones de derechos sufridas, las condiciones de extrema vulnerabilidad y los estigmas que padecen en las comunidades receptoras son los elementos que permiten concebir a la población desplazada como un grupo o colectivo con unas diferencias específicas. Es bajo tal sentido que proponemos se haga referencia al desplazamiento como una condición, puesto que entendemos que tal rótulo sirve para agrupar los puntos comunes antes referidos y además, para los efectos de lo que será planteado más adelante, permite considerar a la población desplazada como un grupo identificable con unas necesidades específicas, objeto de un trato diferencial.

Valga aclarar por último que con esta designación no se pretende significar que las personas desplazadas constituyen un grupo de víctimas pasivas, traumatizadas, cuya identidad está por entero signada por el hecho del desplazamiento, que se han convertido en lo que les pasó, razón por la cual requieren se les reconozca exclusivamente desde su condición de víctimas. Al hablar de condición no se pretende, pues, incurrir en la postura reduccionista de entender que las personas desplazadas no son más que víctimas, pues es claro que aquéllas son, antes que otra cosa, ciudadanas; individuos con una vida propia, con historia y derechos.

5.2. La condición de desplazado en el plano jurídico. La población en condición de desplazamiento constituye, se dijo, un grupo poblacional diferenciable; un grupo que ciertamente ha existido en la realidad social colombiana como conjunto identificable hace ya décadas, aun antes de que el Estado y las leyes reconocieran siquiera la ocurrencia misma de los desplazamientos forzados y le otorgaran una denominación institucional.

Las víctimas de desplazamiento forzado, por tanto, se autorreconocían y eran reconocidas socialmente como tales mucho antes de que tuviera lugar el reconocimiento institucional del fenómeno. Como se anotó antes, el reconocimiento estatal de las causas y magnitud del desplazamiento forzado en Colombia se produjo primordialmente en atención a la pluralidad de acciones y pronunciamientos que con tal propósito habían adelantado organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales. El ya citado informe de 1995 de la Conferencia Episcopal de Colombia, que tan alto impacto tuvo en la posición hasta entonces sostenida por el Estado en la materia, no hizo cosa distinta a mostrar en cifras globales una realidad que existía hacía mucho tiempo ya en nuestro país. En tal sentido, cuando el documento Conpes 2804 de 1995 implantaba el Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, al igual que ha sucedido con la multiplicidad de normas que a partir de tal momento se han dispuesto en relación con el desplazamiento, no daba vida a una ficción jurídica ni mucho menos creaba una categoría poblacional nueva, sino que simplemente recogía y regulaba datos de

la realidad y definiciones acerca de un preexistente fenómeno social de largo alcance.

Cabe anotar que de este planteamiento de que las normas no hicieron más que reflejar en el plano jurídico un fenómeno que existía ya en el plano de los hechos no se sigue que el reconocimiento estatal hubiera sido intrascendente. Bien al contrario, cuando tal fenómeno pasó a ser nombrado por el derecho, adquirió un estatus diferente. El derecho goza de un poder de nominación como discurso oficial y legítimo por excelencia, universalmente reconocido. En particular, el derecho cuenta con el poder de reconocer realidades como las de las instituciones y los grupos; todos los cuales, mediante el golpe de fuerza simbólica del derecho, adquieren un grado de existencia superior, que es precisamente el de lo público y lo instituido, alcanzando así una existencia plena en tanto que conocida y reconocida⁷⁴. Como lo señalara Bourdieu, si bien no puede olvidarse que el derecho proviene y se nutre de la realidad, no puede omitirse tampoco que el derecho mismo hace el mundo social, pues lo nominado, las estructuras históricamente construidas, también producen realidad, si bien siempre ajustándose a lo ya existente⁷⁵. Es tal el proceso que se ha surtido en torno al fenómeno del desplazamiento.

Pero el derecho, además de gozar del poder de nominar o representar una realidad, cuenta con la capacidad de establecer la diferencia entre lo que debe ser tenido como justo y lo que debe ser tenido como injusto; entre lo verdadero y lo falso. Es esta capacidad la que permitirá que las representaciones por él creadas sean aptas para convertirse en un llamado al respaldo político e incluso a la movilización social, como en buena medida ha sucedido también con el desplazamiento⁷⁶.

La estipulación de una categoría jurídica como la de «desplazamiento forzado» crea a su vez una suerte de identidad jurídica para cierto grupo de personas que allí queda incluido; y, en relación con lo antes dicho, paralelamente conducirá a la generación de reacciones sociales e institucionales que difícilmente podrían haber sido suscitadas desde el plano de lo extraestatal⁷⁷. En el caso particular del desplazamiento forzado, el reconocimiento institucional fungirá entonces como una alarma frente a la situación del grupo poblacional que ha quedado cobijado por esa categoría jurídica, a la vez que, como se planteará más adelante, tendrá la potencialidad de ser una clave de acceso a derechos que se encuentran generalmente denegados.

El derecho abre entonces un espacio considerado como legítimo a partir del cual es y ha sido posible la creación y fortalecimiento de un discurso que busca caracterizar adecuadamente lo que supone ser víctima de un

⁷⁴ Véase BOURDIEU, Pierre: *Poder, derecho y clases sociales*, 2 ed., Bilbao, 2001, p. 201-202, 204.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 202-203.

⁷⁶ GARCÍA VILLEGAS, Mauricio: *La eficacia simbólica del derecho. Examen de situaciones colombianas*, Bogotá, 1993, p. 87 y 89.

⁷⁷ Vid. VIDAL LÓPEZ, Roberto Carlos: *Derecho Global y Desplazamiento Interno: ...*, cit., p. 168.

desplazamiento forzado; lo cual resulta trascendental en términos de reconocimiento y redignificación. Como lo afirma Colorado, la errada concepción del desplazamiento como un resultado de la fatalidad conduce a desestimar los reclamos por protección de los derechos humanos, además de que distorsiona el contexto de exclusión y carencias que suele preceder e incluso ser determinante de la ocurrencia de los desplazamientos.

Ahora, si es que se pretende que la identificación jurídica de la población desplazada como colectivo identificable alcance sus objetivos de dignificación, debe evitarse la adopción de dos perspectivas que con frecuencia han sido acogidas en Colombia: el concebir a la totalidad de la población desplazada, en primer lugar, como el conjunto de aquellos que se vieron forzados a huir del paraíso y que requieren valerse de su condición para retornar al mismo; y, en segundo lugar, como un grupo de víctimas pasivas, marcadas por y reducidas al trauma de su victimización.

Según se ha reiterado, la mayoría de las víctimas de los desplazamientos forzados vivían ya en condiciones de especial vulnerabilidad antes de la ocurrencia del desplazamiento, de allí que la primera de tales concepciones problemáticas constituya una insensatez. Es claro, pues, que el discurso jurídico que debe construirse para la población desplazada es uno que permita mostrar la realidad, antes que crear un imaginario que la distorsione. Pues si bien esta mirada presuntamente conduce a que el Estado reconozca su responsabilidad por ese paraíso perdido, lo cierto es que el discurso creado en torno a la condición de la población desplazada debe no sólo ir en pos del restablecimiento de sus derechos, sino también evidenciar el abandono estatal que históricamente han padecido las poblaciones más pobres y vulnerables (principalmente, las rurales y las que habitan en las zonas urbanas más marginales). Un abandono que ha sido en gran medida el que ha permitido o facilitado la producción de los desplazamientos; pues, insistimos, un Estado fuerte y estructurado jamás permitiría que un fenómeno como el del desplazamiento alcanzara las dimensiones de hecatombe colectiva que el mismo presenta hoy en Colombia.

Por su parte, el segundo de dichos planteamientos problemáticos, aquel que reduce a las personas desplazadas a su condición de víctimas, debe ser igualmente evitado; toda vez que, como ya se indicó, parece olvidar que las personas desplazadas son antes que nada ciudadanos. Ciudadanos cuyos derechos debieron ser además desde siempre respetados, y no tienen entonces por qué ser reconocidos sólo ahora como consecuencia de la victimización que han sufrido.

El punto de partida es, por tanto, el del reconocimiento de la población desplazada como personas que han sido víctimas de un crimen. No obstante, ello no debe llevar a entender que se trata de víctimas pasivas, que han perdido por entero su capacidad de ser agentes sociales, morales y políticos. Es claro que su capacidad de agencia se ha visto restringida puesto que han dejado de contar con la posibilidad de incidir verdaderamente en su proyecto de vida, dadas sus enormes pérdidas y carencias. Sin embargo, ello debe sólo llevar a la conclusión

de que se requieren esfuerzos mancomunados para hallar soluciones a la tragedia del desplazamiento ya que la agencia individual es ciertamente insuficiente, mas no que las víctimas de desplazamiento forzado sean incapaces de tomar decisiones y mucho menos que se hayan convertido en un mero producto de aquello que se vieron obligadas a padecer⁷⁸.

5.3. *Del trato diferencial a favor de la población en condición de desplazamiento.* Cuando existen grupos en situación de marcada desventaja, el principio de igualdad y justicia social exige que se adopten medidas focalizadas y priorizadas con el fin de compensar el desequilibrio de la balanza de la justicia que ha dado lugar a tal desigualdad. A esto es a lo que se refiere el concepto de discriminación inversa o positiva. Se trata de políticas o acciones que determinan un trato diferenciado a favor de un grupo cualitativamente minoritario, en una suerte de protección extraordinaria del mismo en busca de obtener su plena integración a una sociedad que históricamente lo ha marginado. Siendo que uno de los ideales de toda sociedad democrática es el de la eliminación de las condiciones de discriminación o desventaja, tal ideal puede ser alcanzado mediante una discriminación pensada a la inversa, ya que la misma supondrá el otorgamiento de un trato ventajoso o beneficioso para los grupos sociales más desfavorecidos con el fin de conseguir cuando menos una equiparación progresiva con los grupos tradicionalmente dominantes⁷⁹. Así, aunque se trate en efecto de una diferenciación, de una discriminación, la misma no debe ser tenida como injusta; siendo que ella pretende justamente servir a la eliminación de las injusticias estructurales.

En el ordenamiento colombiano, la obligación estatal de promover la igualdad sustancial de los diferentes grupos se desprende básicamente de los artículos 2º y 13 de la Constitución Política, disposiciones que ordenan perseguir un orden justo y asegurar el derecho a la igualdad. En tal sentido, la Carta autoriza expresamente el uso de categorías sospechosas (o sea, aquellas que deberían ser irrelevantes para el trato de las personas, como serían la raza, la opinión política o el sexo) si, y sólo si, con ello se pretende compensar las prácticas sociales históricas y presentes que han dejado a un determinado grupo en condiciones de desventaja. Se trata de medidas que se fundamentan en criterios vedados ya que, siendo ellos los que han dado lugar a la segregación de un grupo particular, deben ser igualmente ellos los que, empleados a la inversa —para incluir, que no para excluir— obtengan un equilibrio entre los diferentes grupos sociales, si bien siempre bajo argumentos de razonabilidad y proporcionalidad⁸⁰. De aquí que la Corte Constitucional colombiana entienda que las medidas de discriminación positiva que vayan en pos de la igualdad

⁷⁸ *Ibidem*, p. 432.

⁷⁹ Cf. VELASCO ARROYO, Juan Carlos: “Discriminación positiva, diversidad cultural y justicia”, en *Daimon. Revista de Filosofía*, núm.41, 2007, p. 142-143.

⁸⁰ Corte Constitucional, sentencias T-067 de 1994, C-481 de 1998, C-112 de 2000 y C-371 de 2000.

sustancial o real gozan de un carácter compensatorio, remedial, emancipatorio y defensivo de las personas o grupos que se encuentran en condiciones de inferioridad⁸¹.

Debe agregarse que las medidas de discriminación positiva son sólo necesarias en aquellas situaciones en que se presente una especial escasez de bienes deseados, con lo cual tendrá siempre como contrapartida un perjuicio para otras personas⁸². Insistimos, el que se produzca otra situación de desigualdad y que se presente mediante la implementación de un criterio sospechoso es lo que lleva a que siga hablándose de “discriminación”; si bien ahora la discriminación no tendrá una motivación social despreciativa o excluyente, sino integradora y compensatoria de desigualdades históricas⁸³.

Las políticas de discriminación positiva persiguen tres objetivos básicos: eliminar el daño que ha sido injustamente sufrido por un grupo determinado, compensar a este último por la exclusión que ha padecido y realizar fácticamente el principio de igualdad formal⁸⁴. Estos objetivos en general se desprenden del ideal liberal igualitario según el cual no debería existir diferencia en los recursos ni en las oportunidades cuando tal diferencia se haya producido por hechos o circunstancias en las que los individuos con carencias sistemáticas no tuvieron responsabilidad alguna (y en tal orden de ideas la legitimación y necesidad del trato diferenciado desaparecería una vez aquellos individuos desfavorecidos dejen de serlo)⁸⁵.

Volviendo a lo que aquí concierne, se tiene que, dadas las especiales condiciones de vulnerabilidad e indefensión en que se encuentra la población desplazada y los límites con que se encuentra para integrarse a la sociedad, ella debería ser también objeto de medidas de discriminación positiva, las cuales se ampararán en un discurso que resalte las diferencias y desventajas que como grupo específico posee, según han sido antes referidas. En particular, a partir de la sentencia T-025 de 2004 la Corte Constitucional ha insistido, como rara vez lo ha hecho en relación con otros grupos en desventaja, en que es y debe ser constitucionalmente legítima la disposición de medidas discriminatorias a favor de la población desplazada con el objeto de que supere su situación de debilidad y marginación manifiestas⁸⁶. Se entiende que “las medidas especiales a favor de los desplazados facilitan que éstos se tornen menos vulnerables, agencian la reparación de las injusticias derivadas del desplazamiento involuntario y se orientan a la realización efectiva de ciertos derechos de bienestar mínimo que

⁸¹ Corte Constitucional, sentencias C-410 de 1994 y C-371 de 2000.

⁸² Corte Constitucional, sentencia C-371 de 2000.

⁸³ RUIZ MIGUEL, Alfonso: “La discriminación inversa y el caso Kalanke”, en *Doxa*, núm. 19, 1996, p. 126 y 130.

⁸⁴ Ver VELASCO ARROYO, Juan Carlos: “Discriminación positiva, ...”, cit., p.147.

⁸⁵ BARRY, Brian: “Cultura e igualdad”, en *Istor*, núm. 7, 2007, p. 52.

⁸⁶ Para un acercamiento a los pronunciamientos de la Corte Constitucional en relación con las políticas de discriminación positiva, véase: MEERTENS, Donny: “Discriminación racial, desplazamiento y género en las sentencias de la Corte Constitucional. El racismo cotidiano en el banquillo”, en *Universitas Humanística*, núm. 66, julio-diciembre 2008, p. 88.

constituyen la base para la autonomía y el autosostenimiento de los sujetos de desplazamiento⁸⁷.

La población desplazada cuenta con una diferencia que, a pesar de no ser permanente, en definitiva se requiere sea compensada si es que se quieren tomar en serio sus necesidades de inclusión económica, social, cultural y política. En su caso, aunque la única diferencia con el resto de población sea su condición de desplazamiento, es justamente tal condición la que da lugar a que las personas desplazadas sean cotidianamente discriminadas y estigmatizadas y encuentren sus derechos fundamentales expuestos a toda suerte de conculcaciones⁸⁸. Según los presupuestos teóricos antes expuestos, se estaría entonces empleando el criterio vedado del desplazamiento con el fin de reivindicar los derechos de quienes han sido víctimas del mismo, y en este caso el haber sido víctima de una violación al derecho internacional humanitario será entonces un criterio de diferenciación constitucionalmente legítimo.

Como se dijo, la Corte Constitucional, junto a multiplicidad de organizaciones internacionales y no gubernamentales, ha insistido sobre la imperiosa necesidad de reconocer a la población desplazada como un grupo diferenciable y prioritario. Entiende que si bien el derecho a la igualdad impide por un lado discriminar a las personas desplazadas en razón del drama que vivieron, por otro lado ordena se les brinde un trato preferente, precisamente a causa de haber tenido que padecer dicho drama y tener que seguir cargando con las consecuencias negativas que el mismo pudo haber traído consigo⁸⁹.

El reconocimiento de las particulares condiciones de vulnerabilidad y la pluralidad de afectaciones que sufre la población desplazada deberá conducir a la implementación de medidas afirmativas a su favor por parte del Estado. Más aun si tales condiciones y afectaciones se han producido justamente a causa de la desprotección de este último, quien no impidió la ocurrencia ni el desenvolvimiento de esta catástrofe humanitaria⁹⁰. Se entiende asimismo que el trato diferencial resulta necesario en tanto la vulneración múltiple de derechos propia del desplazamiento puede perpetuarse o bien agravarse, y en cuanto las medidas que se implementan para proteger o restablecer los derechos de la población en general no resultan suficientes para la atención y reparación que merecen las pérdidas sufridas por los desplazados⁹¹.

⁸⁷ Corte Constitucional, sentencia T-602 de 2003. Sobre el mismo punto han insistido todos los autos de seguimiento a la citada sentencia T-025 de 2004.

⁸⁸ Corte Constitucional, sentencias T-268 de 2003 y T-025 de 2004.

⁸⁹ Corte Constitucional, sentencias T-602 de 2003, T-268 de 2003 y T-025 de 2004.

⁹⁰ Corte Constitucional, sentencia SU-1150 de 2000.

⁹¹ No obstante, aun si consideramos que existe una diferencia que resulta relevante en la esfera de lo público, ello supone sólo un primer paso en la justificación del trato diferencial. La Corte Constitucional ha definido las condiciones que en general permiten llevar a cabo una justificación tal, en los términos del artículo 13 de la Constitución Política, con el fin de que el trato diferencial sea constitucionalmente legítimo. Así, además de que 1) las personas se encuentren en una distinta situación de hecho (condición que, como hemos dicho, cumple la población desplazada); 2) el trato diferenciado debe tener una finalidad. Finalidad que además debe ser 3) razonable, y 4) coherente tanto en relación con el trato desigual otorgado como con la

En tal sentido, el que en la actualidad exista normatividad que parta de este discurso con el fin de consagrar un trato diferenciado para la población en condición de desplazamiento, aun más allá de sus problemas de eficacia, constituye una verdadera conquista. Y es una conquista en tanto, por un lado, ha implicado el reconocimiento de las diferencias en relación con la población pobre, masa entre la cual era antes confundido y ocultado el drama del desplazamiento; y, por otro lado, se ha constituido en firme base para las actuales reclamaciones de la población desplazada en busca de una atención prevalente, de un reconocimiento integral de sus pérdidas, de una destinación priorizada de los recursos, y en general de una política estatal estructurada que permita contrarrestar la más grave hecatombe humana que conoce nuestro país.

Este triunfo relativo se ha obtenido en buena medida merced a los constantes llamados realizados por la Corte Constitucional. Esta Corporación, atendiendo a los lineamientos internacionales al respecto y a los incontables reclamos por reconocimiento y atención especial que han formulado las organizaciones de apoyo y las mismas personas desplazadas, ha sido reiterativa en la necesidad de que la agenda pública se encargue, como uno de sus temas prioritarios, de ofrecer soluciones prontas y específicas al desplazamiento; y, aun más, ha entendido que el gasto destinado a la población desplazada debe ser aun más perentorio que el gasto público social⁹².

Estas intenciones de la Corte Constitucional por incidir en la agenda política y en el funcionamiento de los organismos gubernamentales se han acentuado especialmente desde que, como se explicó en el capítulo primero (*supra* 2.2), la misma declaró que podía comprobarse la existencia de un estado de cosas inconstitucional en relación con la situación de extrema vulnerabilidad en que se encontraban los millones de personas desplazadas en Colombia como causa de las omisiones estatales en su atención. La misma declaratoria fue también trascendente en la medida en que, precisamente al evidenciar que los existentes eran insuficientes, consiguió promover la creación de nuevos instrumentos legislativos, administrativos y presupuestales que tuvieran como finalidad la atención a la población desplazada y la cesación de las vulneraciones a sus derechos.

Con lo dicho, se tiene que los discursos que buscan el reconocimiento de una diferencia —en nuestro caso, de las diferencias propias de una condición en particular— no pretenden cosa distinta a dar voz a aquellos que carecen de ella, precisamente con tal argumento como estandarte: que no tienen voz⁹³. Es decir,

diferencia de la situación. Por último, 5) la consecuencia jurídica del trato diferenciado debe guardar proporción con la diferencia de situación y con la finalidad. Así, cuando se han cumplido estas cinco condiciones, la Corte ha entendido como constitucionales las medidas de discriminación positiva a favor de la población desplazada. Al respecto véase especialmente la sentencia T-098 de 2002 de la Corte Constitucional.

⁹² Corte Constitucional, sentencias SU-1150 de 2000, T-215 de 2002 y T-025 de 2004.

⁹³ De este modo lo enuncia Patricia Williams a propósito de la lucha de reconocimiento de las minorías en Norteamérica. WILLIAMS, Patricia: “La dolorosa prisión del lenguaje de los derechos”, en BROWN, Wendy; WILLIAMS, Patricia; JARAMILLO, Isabel Cristina: *La crítica de los derechos*, Bogotá, 2003, p. 59.

visibilizando una invisibilidad. Tal como ha sucedido en Colombia con la población desplazada, las luchas por el reconocimiento y la reivindicación de los derechos comienzan por la identificación de un conglomerado de personas con carencias e intereses en común que se encuentran en condición de desventaja y que reclaman haber sido históricamente desatendidas. Este conglomerado podrá entonces valerse del derecho con el fin de exigir que sus particulares requerimientos sean finalmente escuchados, pues si bien es claro que el derecho puede ser y ha sido utilizado como una forma de legitimación del poder (y de las injusticias que suelen desprenderse del ejercicio del mismo), aquél puede ser también empleado como herramienta de reivindicación o restablecimiento de los derechos de tales grupos que se han visto invisibilizados.

Mas, como se anotaba antes, el discurso sobre la diferencia no debe agotarse en el nivel meramente jurídico. Por el contrario, es fundamental que trascienda para así conseguir incidir en las raíces mismas de las injusticias que pesan sobre el grupo invisibilizado. En el caso de las víctimas del conflicto armado en general, el fortalecimiento y difusión del discurso que persigue un trato diferencial en el nivel jurídico debe asimismo traer como consecuencia un reconocimiento y reacciones por parte de la sociedad en relación con el drama que han vivido.

En este orden de ideas, el derecho, además de tener la potencialidad ya explicada de reconocer la condición de un grupo poblacional específico, puede igualmente ser empleado con el objeto de conseguir una movilización de la población y obtener reconocimiento por parte de los segmentos dominantes de la sociedad. Ello no sólo en cuanto hace pública esa falta de voz a que nos referimos; sino también en tanto que, con la fuerza simbólica a la que antes se hizo referencia, traduce los reclamos al vocabulario de lo justo y lo injusto, con lo cual se adapta al lenguaje y a los presupuestos —los jurídicos— que son aceptados por tales segmentos⁹⁴.

Cabe anotar, por otro lado, que la implementación de un discurso que promueva un trato jurídico diferenciado, particularmente en el caso de las víctimas, es asimismo significativo si entendemos con Lemaitre, y en relación con lo antes planteado, que el derecho puede ser también “una esperanza no sólo de beneficios reales sino de la posibilidad de resignificar identidades, de recrear sus vidas, y sobre todo, de dar significado al sufrimiento del cual han sido testigos, a las cosas que han visto, y a las cuales han sobrevivido”⁹⁵. Un aspecto fundamental de este proceso es precisamente, pues, la resignificación de las palabras; lo cual, como lo anota la misma autora, permite aumentar el estatus del grupo que ha sido excluido, renombrando y dando valor a aquello que requiere ser reconocido, entendido y difundido, para así obtener cambios efectivos; para propiciar una realidad alternativa⁹⁶.

⁹⁴ Vid. LEMAITRE RIPOLL, Julieta: *El derecho como conjuro: fetichismo legal, violencia y movimientos sociales*, Bogotá, 2009, p. 336-338.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 392.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 395.

El discurso construido alrededor de la condición de la población desplazada puede ser también beneficiosamente aprovechado si es empleado por la población desplazada misma. En efecto, algunas personas desplazadas llegan a comprender la importancia política de entenderse y autodefinirse como desplazado, no para entender su situación como un obstáculo o para sumirse en esa condición de víctima que más atrás hemos entendido como perjudicial, sino para emplear esa autodefinición de un modo estratégico⁹⁷. Para implementar tácticamente su alteridad, bajo “la plena comprensión de que las masas invisibles de desplazados son altamente visibles si ellos desean que así sea”⁹⁸.

No se trata, sin embargo, de que el discurso jurídico esté siendo empleado como instrumento de amedrentamiento o con propósitos oportunistas. Se emplea el derecho, en cambio, en remplazo de la lucha armada como recurso para obtener el cambio social. Se trata, reiteramos, de valerse del discurso oficial como forma de hablar el mismo lenguaje de los detentadores del poder en aras de alcanzar reconocimiento, de propender por el mejoramiento de las condiciones de vida y compensar las exclusiones y deudas históricas referidas. Consiste en un uso estratégico del derecho, que no implica engaño alguno, sino que se constituye como instrumento pacífico de lucha social y como única alternativa real con que se cuenta para elevar reivindicaciones de justicia social y obtener la satisfacción de los derechos fundamentales.

Como conclusión de este capítulo diremos que, en un contexto donde la población en condición de extrema necesidad es tan vasta y los recursos son tan escasos, el ser objeto de medidas de discriminación positiva —y en particular obtener una destinación priorizada de los recursos— constituye una notable conquista. Una conquista que antes que nada pretende que las personas desplazadas vean satisfechas sus necesidades elementales y puedan de tal modo superar su condición de vulnerabilidad. No obstante, según plantearemos a continuación, tal atención estatal de las necesidades básicas no tendría por qué provenir de conquista alguna; e incluso, diremos, no debería ser objeto de priorizaciones, sino que constituye un mínimo innegociable y que debe ser universalmente garantizado bajo un Estado Social de Derecho, sin que fuese entonces necesario acudir a discurso alguno con el fin de hacerse finalmente beneficiario del mismo. Sin embargo, en una sociedad tan desigual y en la que el Estado es tan precario y fragmentado, el trato diferenciado y prioritario pareciera ser la única forma de acceder a derechos básicos, lo cual no sólo desdice mucho de la democracia colombiana, sino que genera múltiples tensiones entre la población que ha sido favorecida por dicho trato y la que no lo ha sido; en nuestro caso, entra la población en condición de desplazamiento y la población en extrema pobreza.

⁹⁷ Cf. CASTILLEJO, Alejandro: *Poética de lo otro...*, cit., p.231.

⁹⁸ JIMÉNEZ OCAMPO, Sandro; ABELLO LLANOS, Raimundo y PALACIO SAÑUDO, Jorge: “Identidad social y restablecimiento...”, cit., p. 338-339.

Capítulo III

UNA PROTECCIÓN DIFERENCIADA DE DERECHOS: LA CONDICIÓN DE DESPLAZADO COMO CLAVE DE ACCESO AL DERECHO A LA VIVIENDA

*“No sabemos lo que nos depara el futuro, lo que está pasando ni cómo vamos a sobrevivir. Pero me gustaría construir una casa y crear un nuevo hogar para mis hijos.”
Qualam, mujer desplazada, Afganistán.¹*

Por tratarse de una población que se encuentra en especial condición de debilidad y que ha sufrido una múltiple violación de sus derechos fundamentales, el Estado colombiano ha entendido que las personas desplazadas merecen ser tenidas como sujetos especiales de derechos, y en tal medida deben ser objeto de medidas de discriminación positiva. Tal postura ha sido específicamente sostenida, para lo que aquí concierne, en relación con el derecho a la vivienda, frente al cual se han creado medidas que determinan unos particulares beneficios para la población desplazada por sobre el resto de población.

Sin embargo, si bien tales beneficios son necesarios teniendo en cuenta las graves carencias habitacionales que padecen las personas desplazadas, pueden resultar sumamente problemáticos, teniendo en cuenta que en Colombia se presenta una denegación generalizada de los derechos habitacionales², con lo cual pareciera que el único recurso para obtener un reconocimiento jurídico de la urgente necesidad de satisfacer un derecho básico como el de la vivienda es el de apelar a alguna circunstancia (como ser desplazado) diferente a ser pobre y carecer de un techo.

Con el fin de sustentar estos planteamientos, se expondrá a continuación qué supone hablar de un derecho a la vivienda y cuáles serían los componentes de una política integral de garantía de este último. Tal constituirá un necesario paso previo para la comprensión de las ventajas que han sido dispuestas a favor de la población desplazada en relación con el derecho a la vivienda, si bien cabe advertir desde ahora ello se realizará sólo desde una perspectiva normativa, desde la manera en que los diversos instrumentos jurídicos reconocen y tratan el derecho a la vivienda de la población desplazada, que no desde la forma en que realmente operan y son aplicados. Con posterioridad se contrastarán estas ventajas de la población desplazada con la denegación generalizada de los derechos habitacionales con que se enfrenta la población colombiana en general, para plantear luego las paradojas a que dicho contraste da lugar.

¹ COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA: *Las mujeres ante la guerra*, Películas del Comité Internacional de la Cruz Roja, octubre 29 de 2001, citado en COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA: *Desplazados internos – Preguntas y respuestas*, septiembre 30 de 2002, en <http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/htmlall/5tdqng?opendocument>, consultado el 3 de abril de 2010.

² El concepto de “derechos habitacionales” pretende hacer referencia tanto a la diversidad de derechos que componen el derecho a la vivienda, como a la pluralidad de sujetos titulares. PISARELLO, Gerardo: *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*, Barcelona, 2003, p. 83.

6. El derecho fundamental a la vivienda

6.1. *El carácter fundamental del derecho a la vivienda.* El derecho a la vivienda, que supone contar con un espacio privado —propio o ajeno— que permita protegerse del exterior y en el cual se pueda desarrollar una vida digna, se conecta con diversidad de otros derechos fundamentales³. El derecho a la vivienda ha sido entendido como un componente del derecho a un nivel de vida adecuado, y guarda relación con derechos como la libertad, la igualdad, la intimidad, la seguridad personal, el libre desarrollo de la personalidad, la libertad de asociación, entre otros; eficacia de todos los cuales puede en gran medida depender de que el derecho a la vivienda se encuentre adecuadamente satisfecho. La vivienda se constituye, pues, en lugar necesario no sólo para recibir protección de los elementos externos, para descansar, para almacenar y proteger los efectos personales, y en general para sobrevivir; sino también para construir un plan de vida, para escapar de la vida pública y para desarrollar con libertad la vida afectiva, familiar y productiva.

Aunque en la actualidad son muchos los países que reconocen expresamente a la vivienda como un derecho humano fundamental —como es el caso de Bélgica, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Rusia, Sudáfrica y Venezuela, entre otros—, Colombia hace parte del grupo de países que aún no efectúan tal reconocimiento, entendiendo a la vivienda como un principio o finalidad política y social —postura que comparte con otros países como Bangladesh, Corea, Finlandia, Guatemala, India, Irán, Italia, Nepal, Nigeria, Perú, Polonia y Turquía—⁴. En particular, la Corte Constitucional colombiana ha sostenido en términos generales una postura que podría entenderse es muy tradicional, pues entiende que los derechos fundamentales son casi en exclusiva aquellos de libertad e igualdad formal, con un calculado temor a reconocer carácter fundamental a los derechos sociales. En relación específicamente con el derecho a la vivienda ha entendido que el mismo sólo adquiere el carácter de fundamental por la vía de la conexidad con otros derechos fundamentales como la vida, la igualdad o la dignidad⁵.

³ Así ha entendido la Corte Constitucional el contenido material del derecho a la vivienda. Ver sentencias T- 936 de 2006 y T-1017 de 2007.

⁴ GOLAY, Christophe, (Asesor del Relator Especial de la ONU sobre el derecho a la alimentación); ÖZDEN, Melik (Director del Programa Derechos Humanos del CETIM y Representante Permanente ante la ONU): *El derecho a la vivienda. Un derecho humano fundamental estipulado por la ONU y reconocido por tratados regionales y por numerosas constituciones nacionales*, 2007, en <http://www.cetim.ch/es/documents/bro7-log-es.pdf>, consultado el 2 de octubre de 2010, p. 19-20.

⁵ Así lo sostiene en sentencias como la T-506 de 1993, T-203 de 1999, C-560 de 2002, C-936 de 2003, T-363 de 2004, T-1091 de 2005, T-585 de 2006, T-1017 de 2007, T-268 de 2008 y T-177 de 2010. Cabe anotar, sin embargo, que la Corte Constitucional colombiana ha sido uno de los organismos más creativos y progresistas en Latinoamérica en la protección de los derechos sociales; e incluso ha llegado a proteger de manera contundente el derecho a la vivienda, muestra de lo cual es la conocida sentencia C-383 de 1999 (sentencia que declara la inconstitucionalidad del sistema UPAC), a través de la cual se condonó una deuda total por créditos e hipotecas de una cifra cercana a 1,2 billones de dólares. No obstante lo dicho, puede afirmarse también que dicha Corte mantiene en general una posición conservadora en relación con la distinción entre los derechos políticos y los derechos sociales, negando de manera general el carácter de fundamentales a los segundos.

No obstante, lo que aquí se propone es que el de la vivienda es un derecho cuya fundamentalidad es autónoma e independiente. Según entendemos, un determinado derecho adquiere el carácter de fundamental primordialmente en atención a su radical importancia, a su relevancia material en términos de los intereses vitales de los seres humanos. En el caso de la vivienda, tal relevancia es notoria, dada la estrecha relación de la vivienda con el concepto de necesidad categórica. En efecto, la vivienda debe ser tenida como una necesidad humana básica en tanto que su necesidad no proviene de las preferencias o deseos particulares de cada agente (que son subjetivos), sino de la realidad y los peligros del mundo, universales y empíricamente comprobables, que en el caso de la necesidad de un techo serían los riegos propios del clima, las amenazas del mundo exterior y la vulnerabilidad humana⁶. La vivienda constituye entonces una necesidad básica o categórica en tanto se constituye como un presupuesto para la supervivencia. Con ello, la existencia de la necesidad, en nuestro caso de la necesidad de una vivienda, es entendida sin ulteriores consideraciones como razón suficiente para reclamar su satisfacción, pues de ello depende la realización de todo plan de vida⁷.

La vivienda constituye también una necesidad categórica en cuanto ella deviene imprescindible para la consecución de una vida en condiciones dignas y, sobre todo, para que los individuos puedan ejercer su autonomía personal: la satisfacción de una necesidad básica como la vivienda se encuentra al servicio de la libertad en cuanto de ella depende la posibilidad de elección de planes de vida; planes de vida factibles⁸. La garantía del derecho a la vivienda constituye también una salvaguarda funcional de las libertades del individuo en la medida en que, según se ha reiterado aquí, permite el disfrute de otros derechos fundamentales de libertad como la intimidad, la inviolabilidad del domicilio y la integridad personal⁹.

Los derechos fundamentales, tal como lo plantea Arango, son aquellos derechos subjetivos que cuentan con un alto grado de importancia, y tal importancia puede ser justificada mediante las normas y principios vigentes en materia del derecho en cuestión, a partir de los cuales deberá a su vez valorarse las consecuencias que comporte para el individuo el no reconocimiento de su posición jurídica iusfundamental¹⁰. En este orden de ideas, según lo hasta aquí expuesto, un derecho social como el de vivienda podría y debería ser definido como un derecho subjetivo que goza de un alto grado de importancia, por una parte, dado su carácter de necesidad categórica. De otra parte, se tiene que el mismo deberá asimismo ser considerado como fundamental teniendo en cuenta el enorme valor que al mismo se le brinda en las normas jurídicas vigentes. En este punto deben destacarse la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el

⁶ NINO, Carlos Santiago: Autonomía y necesidades básicas, en *Derecho, moral y política II: fundamentos del liberalismo político: derechos humanos y democracia deliberativa*, Buenos Aires, 2007, p. 100.

⁷ Véase ZIMMERLING, Ruth: "Necesidades básicas y relativismo moral", en *Doxa*, núm. 7, 1990, p. 44 y 47.

⁸ NINO, Carlos Santiago: Autonomía y necesidades básicas, cit., p. 102.

⁹ Cf. GARCÍA MACHO, Ricardo: "Los derechos fundamentales sociales y el derecho a una vivienda como derechos funcionales de libertad", en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 38, 2009, p. 86.

¹⁰ ARANGO RIVADENEIRA, Rodolfo: *El concepto de derechos sociales fundamentales*, Bogotá, 2005, p. 31-34 y 226-227.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Declaración de Vancouver sobre Asentamientos Humanos, la Agenda 21 de las Naciones Unidas y la Declaración de Estambul sobre Asentamientos Humanos, entre otros instrumentos internacionales, en todos estos los cuales se reconoce el derecho a la vivienda como derecho humano fundamental.

6.2. *Elementos mínimos de la vivienda «adecuada».* A pesar de que el concepto de lo que es una vivienda adecuada puede difícilmente ser definido en abstracto, las normas que se profieran al respecto deberán tener como presupuesto de partida el que la vivienda no constituye una mercancía ni mucho menos equivale a la mera provisión de un techo, sino que hace referencia también a condiciones como el espacio, la iluminación, la ventilación y la comodidad. Debe tratarse de un lugar en el que puedan desarrollarse, de manera libre, segura y digna, la vida privada y familiar¹¹. Para que tal desarrollo sea posible, el derecho a la vivienda debe ser interpretado también desde una perspectiva jurídica, pues el mismo debe suponer, además de la provisión de una estructura material que proteja a un individuo de los riesgos del mundo exterior, la existencia de garantías procedimentales, de seguridad jurídica sobre la vivienda, las cuales pueden llegar a cobrar una tan alta importancia como la estructura física misma¹².

La vivienda debe ser asimismo entendida como más que un techo en la medida en que comporta elementos colectivos fundamentales, como son el hábitat y el entorno adecuado, siendo que es a partir de la vivienda que el sujeto configura su vida y se proyecta ante la sociedad. Lo anterior implica que la vivienda debe ser apropiada en aspectos como una localización que no suponga una marginación o exclusión y en la que se cuente con un efectivo acceso a servicios públicos domiciliarios, al transporte público y a los espacios públicos, entre otros muchos elementos colectivos de los que en tan gran medida depende la vida en condiciones dignas¹³.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales —específicamente en la Observación General N°4— ha definido, con el objeto de precisar el contenido de este derecho, cuáles vendrían a ser los elementos mínimos con que debe contar una vivienda para que sea considerada «adecuada», aun prescindiendo de datos tan relevantes como son los factores sociales, ecológicos y culturales de cada caso concreto. Dichos elementos son la seguridad jurídica de la tenencia; la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades (equipamientos) e infraestructura; los gastos soportables (accesibilidad económica); la habitabilidad; la asequibilidad; el lugar adecuado; y finalmente la adecuación cultural.

¹¹ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: *Observación General N°4. El derecho a una vivienda adecuada*. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1991.

¹² PISARELLO, Gerardo: *Vivienda para todos...*, cit., p. 81-83. Ejemplo de estas garantías son los derechos de los inquilinos, los de regularización de la propiedad de la tierra o el derecho a ser informado y consultado en materia de programas públicos de vivienda, entre otros tantos.

¹³ Vid. MALDONADO, María Mercedes: “¿Cómo garantizar el derecho a la vivienda? Acceso y disfrute de una vivienda digna por parte de la población en condición de desplazamiento” en RODRÍGUEZ GARAVITO, César (coord.): *Más allá del desplazamiento: políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia*, Bogotá, 2009, p. 149 y 176. Este derecho colectivo al acceso a servicios públicos se encuentra consagrado en el artículo 4 de la ley 472 de 1998.

Para empezar, la seguridad jurídica de la tenencia hace referencia a todos los tipos de tenencia, aun los presentes en los asentamientos informales. Se relaciona con el hecho de que la vivienda no sea tenida como una mera mercancía, y supone entonces que la misma sea en principio inmune a cambios arbitrarios e impredecibles, como son los desalojos forzosos arbitrarios, los traslados arbitrarios y las expropiaciones. Valga anotar que este componente resulta además fundamental en términos de conseguir se consoliden y establezcan las relaciones del habitante con los demás sujetos de la comunidad en la cual se localiza la vivienda¹⁴. En segundo lugar, la disponibilidad de servicios se refiere al acceso a servicios públicos de todo tipo, desde el agua, la electricidad y el retiro de basuras, hasta el servicio de bomberos y ambulancias. En un tercer lugar se encuentra el concepto de gastos soportables, el cual significa que los recursos empleados con el fin de cubrir los gastos habitacionales, cuando menos, no debe comprometer la satisfacción de otras necesidades básicas.

El cuarto elemento básico de la «adecuación» es el de la habitabilidad. Ésta se refiere a que la vivienda debe servir efectivamente como resguardo de los cambios y riesgos externos, y debe además contar con condiciones de seguridad y salubridad. El quinto elemento, el que la Observación General N° 4 nombra como asequibilidad, hace referencia a la accesibilidad de la vivienda en términos físicos o materiales; es decir, que a la misma se tenga fácil acceso, principalmente en pos de asegurar la comodidad y dignidad de niños, enfermos terminales o personas con discapacidades, entre otros. El sexto elemento se refiere al lugar adecuado; elemento que, como se anunciaba antes, supone evitar la marginación, toda vez que la seguridad, así como el acceso a empleo, educación y salud suelen las más de las veces encontrarse supeditados a la buena ubicación de la vivienda. Por último, se encuentra el elemento de la adecuación cultural, el cual, en abstracto, se refiere a la exigencia de que la vivienda se adecúe a la identidad cultural de sus habitantes, así como al contexto en el que se ubica.

6.3. Deberes que comporta el derecho a la vivienda. Ya expuestos los componentes específicos del derecho a la vivienda, es preciso abordar brevemente los deberes correlativos al mismo. Cabe comenzar indicando que anteriormente, bajo la tradicional postura liberal individualista, se planteaba existían unas diferencias ontológicas entre los derechos civiles y políticos y los derechos sociales, entendiéndose que los primeros gozaban de una primacía tanto cronológica como axiológica, lo cual implicaba que los fundamentos para su protección eran más sólidos. Por su parte, se entendía que los derechos sociales traían siempre consigo deberes positivos y en tal medida eran por esencia costosos, con lo cual se cuestionaba su exigibilidad, y su satisfacción quedaba supeditada a la existencia de recursos suficientes. En términos generales, esta postura ha sido superada. En la actualidad, desde la perspectiva del constitucionalismo social, se entiende que todos los derechos comportan obligaciones mixtas —o sea, tanto positivas como negativas—, que los derechos sociales no suponen

¹⁴ CASASFRANCO ROLDÁN, María Virginia: *Las migraciones y los desplazamientos forzados. Análisis comparativo e integral desde un enfoque de derechos humanos (Retos en Centroamérica y Colombia)*, Bogotá, 2001, p. 35.

siempre una erogación y que no existe relación jerárquica alguna entre los diferentes tipos de derechos, siendo que son todos indivisibles e interdependientes¹⁵.

Con lo dicho, se tiene que los derechos habitacionales generan idénticas obligaciones a las que generan todos los derechos, cuales son las obligaciones de respeto, protección y satisfacción. Específicamente en relación con el derecho a la vivienda, la obligación de respeto se concretaría en la prohibición de promover conductas lesivas para los derechos habitacionales, como serían los desalojos forzosos arbitrarios. Por otro lado, la obligación de protección se concretaría en una defensa de los mismos derechos ante posibles daños de terceros, así como en la provisión de instrumentos que permitan exigir reparación siempre que se hubiere producido una conculcación al derecho a la vivienda¹⁶.

Por su parte, la obligación de satisfacción en relación con el derecho a la vivienda resulta mucho más compleja, más compleja incluso que en relación con otros derechos, toda vez que la misma supone tanto facilitar como proporcionar el acceso a la vivienda. Este último deber, si bien no supone que el Estado se encuentre obligado a brindar gratuitamente una vivienda a todos sus ciudadanos (aunque Estados como Finlandia sí lo hagan), implica al menos que el Estado se encuentra obligado a proveer soluciones básicas de vivienda a aquellos grupos vulnerables cuyas necesidades habitacionales no son cubiertas por la oferta regular del mercado, y ello debe ser así aun en los períodos de crisis económica¹⁷. Tal sería el caso de las personas de la tercera edad, las que padecen retardos mentales, aquellas con discapacidades, las personas históricamente pobres o bien las que han caído en una ruina económica; todas las cuales, por su especial situación de fragilidad, requieren de la ayuda estatal si es que se pretende gocen de un acceso efectivo a bienes que, como el de la vivienda, de otro modo les resultarían inaccesibles.

Otros deberes genéricos del Estado ante todo derecho que se aplican también al derecho a la vivienda vendrían a ser, en primer término, la prohibición de toda discriminación; en segundo término, la obligación de adoptar medidas inmediatas; en tercer término, la obligación de garantizar niveles esenciales de los derechos; y, por último, la obligación de progresividad y la prohibición de regresividad¹⁸. Ahora bien, siendo que la posibilidad de exigibilidad sigue siendo uno de los aspectos más

¹⁵ Ver PÉREZ MURCIA, Luis Eduardo: “Desarrollo, derechos sociales y políticas públicas”, en PÉREZ MURCIA, Luis Eduardo; UPRIMNY YEPES, Rodrigo y RODRÍGUEZ GARAVITO, César: *Los derechos sociales en serio: hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas*, Bogotá, 2007, p.107.

¹⁶ SALINAS ABDALA, Yamile: “¿Cómo proteger los bienes de los desplazados? La protección y restitución de las tierras y los bienes inmuebles de las víctimas del desplazamiento”, en RODRÍGUEZ GARAVITO, César (coord.): *Más allá del desplazamiento: ...*, cit., p. 83.

¹⁷ Abramovich y Courtis sostienen que la obligación de los Estados de garantizar niveles esenciales de los derechos implica el que los mismos deban ser garantizados a los grupos más vulnerables, incluso en períodos de crisis. Agregando que “Aunque aún no se ha definido en términos generales a los grupos vulnerables que requieren de protección necesaria en períodos de crisis económica, sí se los ha enunciado en relación a algunos derechos, como el derecho a la vivienda adecuada –identificándose, al respecto, a los adultos mayores sin recursos y las personas con discapacidad-.” ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Christian: *El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional*, Buenos Aires, 2006, p. 56-57.

¹⁸ *Ibíd.*, p. 48.

discutidos en relación con derechos sociales como el de vivienda, la adecuada comprensión de la segunda y la tercera de dichas obligaciones resultará de particular relevancia.

Es pertinente precisar que la segunda, la obligación de adoptar medidas inmediatas, cuenta con al menos tres componentes básicos. El primer componente es el deber de adecuar el marco legal a parámetros que permitan el goce efectivo del derecho a la vivienda; componente éste que sirve de clara muestra de que el cumplimiento de las obligaciones generadas por el derecho a la vivienda no implican necesariamente un erogación económica. El segundo componente vendría a ser la obligación de realizar una vigilancia del goce del derecho a la vivienda y de revelar la información obtenida a partir de tal vigilancia, así como de formular un plan que permita garantizar la efectividad de tal derecho. El tercero de los elementos de los deberes que componen la obligación de adoptar medidas inmediatas es el de proveer los recursos efectivos para la satisfacción del derecho a la vivienda; lo cual supone no sólo la provisión de recursos presupuestales, sino también materiales y legales, que incluyen tanto el diseño de medidas legislativas, como la provisión de recursos judiciales para exigir la satisfacción de los derechos habitacionales¹⁹.

Por su parte, la obligación de garantizar niveles esenciales o contenidos mínimos de los derechos, la tercera de las obligaciones genéricas estatales antes enunciadas, supone que el Estado tiene el deber de garantizar a sus miembros más vulnerables, con carácter prioritario, el goce de los niveles mínimos de los derechos habitacionales. Esta obligación implica no sólo que deban crearse programas de bajo costo que permitan garantizar a todas las personas los niveles mínimos del derecho a la vivienda; sino también que el Estado deberá satisfacer en cualquier caso los derechos habitacionales de los casos más urgentes²⁰.

Cabe agregar que, de frente a estas obligaciones, los ciudadanos cuentan con mecanismos de garantía muy diversos. Entre todos ellos, resulta importante destacar las llamadas garantías políticas, que diríamos son las garantías por excelencia de los derechos habitacionales, toda vez que son las que en general permiten remover los obstáculos que dificultan la protección del derecho a la vivienda. Por ejemplo, limitan la especulación privada, definen la coordinación de programas de reforma urbanística, o bien disponen la financiación de viviendas sociales, entre tantas otras medidas posible²¹.

En concordancia con lo hasta aquí expuesto, los deberes mínimos, ineludibles, específicos del derecho a la vivienda, se resumirían en los siguientes:

¹⁹ *Ibíd.*, p. 54. Estos componentes, que se derivan directamente de las Observaciones Generales 1 y 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, son expuestos y reafirmados por la Corte Constitucional en sentencias como la T-025 de 2004, sentencia en la cual queda claro que además de realizarse y divulgarse diagnósticos frecuentes del estado de goce del derecho evaluado, deben crearse y ponerse en marcha políticas públicas que se retroalimentarán de las reacciones que surjan a partir de tales diagnósticos y que, entre otras cosas, deberán fijar unas metas mínimas que permitan medir los niveles de cumplimiento de las obligaciones estatales.

²⁰ Cf. ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Christian: *El umbral de la ciudadanía...*, cit., p. 56-57.

²¹ PISARELLO, Gerardo: *Vivienda para todos:...*, cit., p. 155.

- “1. El deber de procurar por todos los medios posibles, que todos tengan acceso a recursos habitacionales adecuados para su salud, bienestar y seguridad; recursos que deben ser consistentes con el ejercicio de otros derechos fundamentales;
2. El deber de facilitar a quien carezca de hogar, o tenga una vivienda inadecuada, o se encuentre incapacitado en general para ejercer los derechos vinculados a recursos habitacionales, la interposición de reclamos y demandas del resto de la sociedad;
3. El deber de adoptar, en un tiempo razonablemente breve, medidas que al menos indiquen el reconocimiento político y normativo de los elementos constitutivos del derecho a la vivienda.”²²

Lo dicho deberá ser útil para, una vez más, reevaluar la extendida y aún no superada afirmación de que los derechos habitacionales comportan sólo deberes positivos y costosos. Según hemos señalado, todos los derechos comportan obligaciones tanto positivas como negativas y no todas las obligaciones positivas implican necesariamente una erogación. Así, el derecho a la vivienda comporta obligaciones positivas que implican un gasto, como es la creación de albergues o el otorgamiento de subsidios a los más vulnerables; pero por otra parte implica obligaciones que no resultan costosas, como sería el caso de la derogación de disposiciones discriminatorias en materia de derechos habitacionales, la consagración de normas que brinden seguridad en la tenencia, o bien el revelamiento de información acerca de los niveles de efectividad del derecho a la vivienda²³.

Valga decir por último que, en un estado de cosas ideal, la política de vivienda de un Estado debería estar estrechamente relacionada con una política social integral general por medio de la cual se consolide el pleno empleo y todas las personas puedan contar con una renta, con educación, con oportunidades suficientes para cubrir por sí mismas todas sus necesidades categóricas. En una hipótesis tal, el Estado tendría que encargarse directamente sólo de la vivienda de aquellos individuos que, por alguna circunstancia particular de indefensión o vulnerabilidad, no pudieren acceder a ella por cuenta propia; es decir, sólo de los casos más urgentes, como se refería antes.

Por otro lado, siendo que la realidad colombiana dista por mucho de esta situación ideal, el Estado debería crear nuevas medidas —o bien profundizar las ya existentes— que tengan como objetivo el que las personas más pobres y vulnerables vean satisfechos sus derechos habitacionales. Tales medidas deberán determinar, *v.gr.*, la puesta en marcha de las garantías políticas antes enunciadas, el otorgamiento de créditos blandos y la implementación de programas de construcción vivienda social. Deben además disponer el ofrecimiento de viviendas públicas de alquiler y de avales públicos en alquileres privados, la creación de albergues y centros de alojamiento públicos para las personas que carezcan de hogar, la rehabilitación de las viviendas y los barrios más desfavorecidos, e incluso el mejoramiento de los sistemas de servicios

²² ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: *Derecho a una vivienda adecuada. Informe final presentado por el Sr. Rajindar Sachar, Relator Especial. Realización de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Comisión de Derechos Humanos, 12 de julio de 1995, parágrafo 12.

²³ PISARELLO, Gerardo: *Vivienda para todos: ..., cit.*, p. 30.

públicos de estos últimos²⁴. Medidas de este tipo son las que permitirían una adecuada y universal garantía del derecho a la vivienda en un contexto como el colombiano, en el que la oferta regular del mercado no garantiza el acceso de la población pobre, que es la mitad y un poco más del total de la población colombiana. Sin embargo, las políticas relativas al derecho a la vivienda en Colombia, como se verá, distan mucho de estas medidas habitacionales ideales pues no van mucho más allá de la regulación de programas de otorgamiento de subsidios. Estos programas, según se verá también, antes que remediarla, han contribuido a agravar la sistemática denegación del derecho a la vivienda con que se enfrentan actualmente los grupos más desfavorecidos en Colombia.

6.4. Exigibilidad del derecho a la vivienda. Se ha insistido en que el derecho a la vivienda, como todo derecho, trae consigo tanto obligaciones negativas como positivas, algunas de las cuales son costosas. Este reconocimiento, sin embargo, no debe llevar a concluir que la satisfacción de este derecho pueda ser indefinidamente postergada. Es en tal sentido que se habla de la “progresividad” del derecho a la vivienda. Tal como lo establecen el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Observación General N°3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Principios de Limburgo y las Directrices de Maastricht, y como lo ha reiterado la Corte Constitucional, la progresividad de los derechos sociales no debe ser entendida como una autorización para posponer *sine die* la satisfacción de los derechos sociales: el tomar en serio los derechos supone tomar en serio la progresividad, lo cual supondrá no sólo emplear el máximo de recursos posibles, sino también decidir, racional y calculadamente, qué compromisos mínimos o inmediatos se adquirirán, de modo que los derechos no terminen por convertirse en vacuas promesas²⁵. La progresividad trae entonces consigo un deber de establecer (y cumplir) tales compromisos mínimos, y asimismo trae los deberes de evitar las medidas regresivas o discriminatorias en materia de vivienda, de adoptar medidas legislativas que garanticen el goce efectivo de tal derecho y el deber de dedicar el máximo de esfuerzos y recursos con el fin de obtener su efectividad²⁶.

Como se ha dicho, la exigibilidad del derecho a la vivienda suele ser muy discutida, y la tradición de su protección jurisdiccional se encuentra apenas en formación siendo que se ha preferido que el tema quede a cargo de los poderes políticos; lo cual ha supuesto, en palabras de Pisarello, que tal derecho haya sido “desplazado al evanescente mundo de las aspiraciones éticas, con escasa relevancia jurídica”²⁷. Sin embargo, según se indicó antes, la satisfacción del derecho a la vivienda exige la definición de unos parámetros objetivos y el cumplimiento de unos deberes mínimos e inmediatos, los cuales son innegablemente exigibles. Por ejemplo, si entendemos que uno de los compromisos mínimos es la garantía de acceso a la vivienda

²⁴ *Ibídem*, p. 130-131.

²⁵ Corte Constitucional, sentencias T-595 de 2002 y T-025 de 2004. Para una explicación de por qué los derechos sociales son verdaderos derechos individuales, que no meros enunciados programáticos, véase ARANGO RIVADENEIRA, Rodolfo: *El concepto de derechos sociales fundamentales*, cit., p. 63-66.

²⁶ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: *Observación General N°4...*, cit.

²⁷ PISARELLO, Gerardo: *Vivienda para todos:...*, cit., p. 19.

por parte de los grupos más vulnerables, deberá concluirse que una solución habitacional básica como es la provisión de albergues simples sería directamente justiciable²⁸.

En cualquier caso, el derecho a la vivienda será inmediata e indiscutidamente justiciable siempre que la desprotección o vulneración del mismo lesione o ponga riesgo algún derecho cuya justiciabilidad no sea discutida, como son los derechos civiles y políticos. O sea, partiendo de un criterio de conexidad, que, como se dijo, ha sido la postura asumida por la Corte Constitucional colombiana.

7. La protección privilegiada del derecho a la vivienda de la población desplazada.

7.1. Las prerrogativas de las personas en condición de desplazamiento en el acceso al derecho a la vivienda: el reconocimiento como derecho fundamental. En el capítulo segundo se ha descrito ya la relevancia que cobra el derecho a la vivienda para la población desplazada y en qué sentido el mismo ha sido vulnerado a partir de la producción del desplazamiento. Se ha expuesto cómo el desplazamiento forzado supone una “pérdida radical de lugar”, una sensación de que no se pertenece a ningún sitio, que se es ajeno a la nueva comunidad y que se ha arruinado el proyecto de vida que se tenía construido, sensaciones a todas las cuales se suma la realidad de no contar con recursos para acceder a una nueva solución de vivienda en condiciones dignas y de seguridad (*supra* 3.1).

La garantía del derecho a la vivienda para las personas desplazadas se constituye así en un presupuesto imprescindible para que éstas puedan llevar una vida en condiciones dignas, iniciar la reconstrucción de los proyectos de vida truncados, crear lazos estables con la sociedad de recibo. Debe aquí reiterarse que la vivienda se constituye además en garantía de otros muchos derechos fundamentales, cuya protección se encuentra en gran medida supeditada a la satisfacción del derecho a la vivienda.

Con lo dicho, la protección del derecho a la vivienda de la población desplazada resulta de enorme trascendencia, por un lado, por las mismas razones en que lo es para la población que no ha sido desplazada, como necesidad categórica. Pero, por otro lado, tal derecho adquiere también una relevancia que es específica de la población desplazada, teniendo en cuenta las consecuencias particulares que en términos de desarraigo trae consigo la tragedia del desplazamiento, según han sido explicadas. Y es quizás por ello, por contar con estas dos facetas, que el tema de la vivienda de la población desplazada en Colombia ha recibido un tratamiento ambiguo y desordenado; ya que por un lado se le ha brindado un tratamiento ordinario al inscribirlo dentro de las políticas generales de vivienda social, pero a la vez se ha pretendido darle un tratamiento extraordinario al consagrarse (dentro de tal marco general) excepciones o especiales prerrogativas a su favor. Se trata de medidas de discriminación positiva que, como se explicaba en el capítulo segundo, son creadas en cumplimiento del deber

²⁸ *Ibíd*em, p. 165.

estatal de brindar una especial protección y un trato preferente a los grupos más marginados e indefensos, como lo son las víctimas de violaciones al derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

Al respecto cabe anotar que la inscripción del problema de la vivienda de la población desplazada en la política general de vivienda social no debe llevar a concluir que aquél haya sido tenido como un asunto de segundo orden. Bien al contrario, desde la creación del Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia parecía que el de acceso a vivienda era uno de los componentes para los que se disponía de mejor capacidad de respuesta, siendo éste un tema tenido como prioritario, tanto desde la perspectiva de la atención humanitaria como del derecho a la reparación²⁹. Planteamos entonces que la inscripción del problema del desplazamiento en la política general de vivienda se ha debido antes que nada al hecho de que la vivienda, al igual que la salud y la educación, es uno de los servicios sociales típicamente prestados por el Estado, razón por la cual la respuesta estatal a los desplazados en estas materias ha sido menos deficiente siendo que la estrategia de atención no ha implicado la creación de nuevos sistemas o instituciones³⁰.

El derecho a la vivienda de la población desplazada ha sido entendido, decíamos, como un tema de gran relevancia, y en tal medida pueden identificarse algunas particulares prerrogativas con que cuenta la población desplazada en términos de acceso al mismo derecho. Como se desarrollará a continuación, en primer término, se ha determinado que el derecho a la vivienda de la población desplazada goza de un carácter fundamental; en segundo término, se tiene que tal derecho puede ser exigido tanto a partir del componente de atención como del de reparación; en tercer término, se han estipulado pluralidad de medidas que pretenden brindar ventajas a la población desplazada en el acceso a subsidios de vivienda; y, por último, puede verificarse un cierto nivel de cumplimiento estatal en relación con los elementos mínimos del derecho a la vivienda de la población desplazada.

Así, partiendo de la enorme importancia que cobra el derecho a la vivienda para la población desplazada, se ha sostenido existen razones para considerarlo como un derecho de directa exigibilidad. Se ha determinado que, a pesar de que el derecho a la vivienda es uno cuya directa aplicación y exigibilidad suelen ser discutidas, en el caso de la población desplazada el mismo será entendido como un verdadero derecho subjetivo de inmediata aplicación, dadas las circunstancias de urgencia manifiesta en que se encuentra tal población³¹. De hecho, considerando sus especiales necesidades y circunstancias, se ha entendido que el derecho a la vivienda de la población desplazada goza de un carácter fundamental y es susceptible de ser directamente protegido a través de la acción de tutela; lo cual, anunciamos desde ahora, constituye una suerte de

²⁹ Vid. MALDONADO, María Mercedes: “¿Cómo garantizar el derecho...”, cit., p. 148.

³⁰ IBÁÑEZ, Ana María; MOYA, Andrés y VELÁSQUEZ, Andrea: *Hacia una política proactiva para la población desplazada*, Bogotá, 2006, p. 90.

³¹ Así lo ha indicado la Corte Constitucional colombiana, partiendo de la aplicación de los artículos 13 y 85 superiores. Véanse las sentencias T-426 de 1992 y T-533 de 1992.

privilegio para la población desplazada si se contrasta su situación con la del resto de la población, frente a la cual no se reconoce la fundamentalidad de este derecho.

La Corte Constitucional ha reconocido que las personas desplazadas sufren múltiples afectaciones a su derecho a la vivienda siendo que, además de haberse visto forzadas a abandonar su hogar y lugar de residencia, se encuentran con diversidad de obstáculos en el lugar de arribo para acceder de forma oportuna a soluciones habitacionales adecuadas, pues carecen de recursos económicos y de empleos estables. Además, tales obstáculos se traducen a su vez en la insatisfacción de otros derechos como el mínimo vital, la integridad física y la salud. Es por ello que, según ha insistido la misma Corporación, no cabe duda de la naturaleza fundamental de este derecho en relación con la población desplazada, sin que resulte necesario demostrar su conexidad con otros derechos fundamentales, ya que se considera que las condiciones de extrema vulnerabilidad de esta población y el hecho de que la falta de vivienda suponga una seria amenaza para su dignidad son razones suficientes para reconocerle al referido derecho un carácter fundamental autónomo³².

El derecho a la vivienda de la población desplazada goza por tanto de un estatus especial y trae para las autoridades múltiples y muy puntuales obligaciones, según han sido precisadas por la misma Corte. Ellas son principalmente:

“(i) reubicar a las personas desplazadas que, debido al desplazamiento, se han visto obligadas a asentarse en terrenos de alto riesgo; (ii) brindar a estas personas soluciones de vivienda de carácter temporal y, posteriormente, facilitarles el acceso a otras de carácter permanente. En este sentido, la Corporación ha precisado que no basta con ofrecer soluciones de vivienda a largo plazo si mientras tanto no se provee a los desplazados alojamiento temporal en condiciones dignas; (iii) proporcionar asesoría a las personas desplazadas sobre los procedimientos que deben seguir para acceder a los programas; (iv) en el diseño de los planes y programas de vivienda, tomar en consideración las especiales necesidades de la población desplazada y de los subgrupos que existen al interior de ésta —personas de la tercera edad, madres cabeza de familia, niños, personas discapacitadas, etc.—; y (v) eliminar las barreras que impiden el acceso de las personas desplazadas a los programas de asistencia social del Estado, entre otras”³³.

Como se ve, el reconocimiento del carácter fundamental del derecho a la vivienda de la población desplazada no se agota en la posibilidad de exigir la satisfacción del mismo mediante el mecanismo de la tutela, sino que pretende garantizar a las personas en condición de desplazamiento un acompañamiento y una ayuda permanentes por parte de las entidades estatales. Ello supone un explícito reconocimiento de que la de la vivienda constituye una necesidad urgente e impostergable, cuya insatisfacción hace de la

³² Son muchos los pronunciamientos que han reiterado este planteamiento. Véanse, entre otras, las sentencias SU-1150 de 2000, T-1346 de 2001, T-602 de 2003, T-025 de 2004, T-585 de 2006, T-754 de 2006, T-919 de 2006, T-966 de 2007 y T-177 de 2010 de la Corte Constitucional.

³³ Corte Constitucional, sentencia T-585 de 2006.

persona desplazada un individuo altamente desprotegido y que requiere soluciones prontas, cuando menos temporales, pero que en cualquier caso requiere del firme compromiso institucional en la busca de condiciones que garanticen un acceso efectivo y duradero.

7.2. *La vivienda como componente de la atención y reparación a la población desplazada.* Como se explicó, la obligación de garantizar el derecho a la vivienda de la población desplazada se desprende, si bien en sentidos diferentes, tanto de los deberes de atención humanitaria como de aquellos que se desprenden del derecho a la reparación integral (*supra* 4.1 y 4.2). Para empezar, la atención de los derechos habitacionales de las personas desplazadas hace parte del componente de atención humanitaria de emergencia, que supone el acceso a servicios habitacionales básicos, los cuales deben ser garantizados de manera inmediata. Dicha atención supone incluso una obligación de respeto a acciones como la ocupación de facto de inmuebles con el fin de obtener resguardo hasta tanto no se ofrezcan otras soluciones de vivienda. La vivienda hace igualmente parte del componente de restablecimiento socioeconómico y reasentamiento, en el marco del cual, por ejemplo, se crean proyectos habitacionales o se entregan subsidios para acceder a opciones de vivienda más definitivas³⁴. Estos componentes, que como ya se sabe se derivan del principio de solidaridad, son interpretados e implementados bajo el entendido de que se trata de obligaciones progresivas, que en tal medida dependen de las capacidades presupuestales del Estado.

Según hemos insistido, con anterioridad al desplazamiento buena parte de la población desplazada vivía en condiciones de enormes carencias en términos de derechos básicos, en los cuales incluimos los derechos habitacionales. En esa medida, en muchas ocasiones, los precarios servicios de alojamiento proveídos por el Estado bajo el componente de atención humanitaria y estabilización casi que alcanzan apenas a restituirlos a la situación previa al desplazamiento, pues se ha entendido que desborda los propósitos de una política de servicios asistenciales el solucionar los problemas históricos de pobreza³⁵. Se trata de un enfoque que ciertamente pretende aliviar las necesidades más urgentes de las multitudes de personas necesitadas que llegan o se mueven por las ciudades, pero que resulta en todo caso inadmisibile bajo los principios de un Estado Social de Derecho y que en realidad está concebido desde el punto de vista de la contención de ese fenómeno social generador de pobreza que es el desplazamiento, no desde el presupuesto de que se trata de víctimas del conflicto armado³⁶. Dicho de otro modo, se ha abordado el problema cual si se tratara de personas en extremo

³⁴ Así lo mandan la ley 387 de 1997, los decretos 2569 de 2000 y 250 de 2005, y sentencias de la Corte Constitucional como la SU-1150 de 2000, T-025 de 2004, T-966 de 2007, T-817 de 2008, T-064 de 2009, T-690A de 2009 y T-177 de 2010.

³⁵ VIDAL LÓPEZ, Roberto Carlos: *Derecho Global y Desplazamiento Interno: creación, uso y desaparición del desplazamiento forzado por la violencia en el Derecho contemporáneo*, Bogotá, 2007, p. 215-216.

³⁶ Ver RESTREPO SALDARRIAGA, Esteban. “¿Cómo garantizar justicia a los desplazados? El desplazado como paria. La garantía de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas del delito de desplazamiento forzado en Colombia”, en RODRÍGUEZ GARAVITO, César (coord.): *Más allá del desplazamiento: ...*, cit., p. 294.

necesitadas de una vivienda, que no de personas que perdieron su vivienda a causa del conflicto y que requieren que su pérdida les sea reparada.

Sin embargo, lo que aquí se sostiene es que resulta fundamental tanto armonizar las medidas de atención con las de reparación, como comprender que esta última supone también el resarcimiento de los derechos sociales vulnerados. Ya antes se han explicado los fundamentos normativos del derecho a la reparación de la población desplazada, así como los principios que deben regir tal reparación (*supra* 4.2 y 4.3). Pues bien, bajo tales principios es claro que los derechos a la propiedad, las posesiones o cualquier tipo de tenencia sobre la vivienda que se hubieren visto afectados con el hecho del desplazamiento deben ser reparados. En este caso, no se tratará ya de responder a la carencia inmediata de estos derechos (en la faceta de atención humanitaria y estabilización), sino de proveerlos como una forma de resarcimiento, en principio incluso más allá de las necesidades habitacionales presentes de cada víctima³⁷. Es decir, se tratará de responder en términos de reparación a los derechos al patrimonio y las posesiones, y en relación con ellos el derecho a la vivienda.

En este orden de ideas, el derecho a la vivienda no puede ser excluido del derecho a la reparación integral por el mero hecho de que coincide con ser una necesidad categórica que las personas desplazadas requieren les sea satisfecha de manera perentoria. Bien al contrario, tratándose de uno de los derechos que más directamente se ven afectados por el despojo y el desarraigo, goza de todas las razones jurídicas para sea reclamada su plena reparación. El derecho a la vivienda debe ser entonces también interpretado desde los ya mencionados derechos a la posesión o a los diversos tipos de tenencia³⁸, y en relación con ellos los derechos a la propiedad y al acceso a la tierra³⁹. Las actuales políticas públicas y la jurisprudencia en materia de

³⁷ Cf. UPRIMNY YEPES, Rodrigo: *Reparaciones transformadoras de violaciones masivas de derechos humanos: entre justicia distributiva y justicia correctiva*, Utrecht, 2009, en http://www.uu.nl/NL/onderzoek/internationalesamenwerking/latijns-amerika/Documents/Oratie_Rodrigo_Uprimny.pdf, consultado el 15 de agosto de 2010, p. 48-49.

³⁸ La relación de estos derechos con el derecho a la vivienda es defendido por la Corte Constitucional en sentencias como la C-936 del año 2003. Y a pesar de que la relación de tales derechos con el desplazamiento forzado no suele ser tenido en Colombia en cuenta en términos de reparación (muestra de lo cual es, por ejemplo, la ausencia de medidores de goce efectivo de los derechos patrimoniales en los seguimientos realizados por la Corte Constitucional), aquella relación sí ha sido reconocida en otros ámbitos. Véase el caso Miskito, de Nicaragua, en el cual la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (consideraciones 7. h y 8) ordena específicamente el resarcimiento de los derechos de propiedad de una población que se vio forzada a desplazarse. En el mismo sentido véase CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: *Sentencia Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia*, párr. 182 y 183.

³⁹ En particular, la Observación General N°4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (numeral 8.e) sostiene que existe un estrecho vínculo entre el derecho a la vivienda y el derecho al acceso a la tierra. Cabe anotar además que la reivindicación de los derechos a la propiedad y el patrimonio puede ser también reclamada en el marco de los procesos de la ley 975 de 2005 (Ley de Justicia y Paz), o bien mediante las acciones judiciales consagradas en el decreto 1290 de 2008 (Programa de reparación individual por vía administrativa). Sin embargo, estos medios no resultan suficientes para garantizar integralmente el derecho a la restitución o a la compensación; y, en cualquier caso, no comprenden la totalidad de sujetos responsables de la reparación, siendo que el Estado ha sido también con frecuencia causante de los desplazamientos forzosos, lo cual además lo obligaría a asumir una responsabilidad en el nivel internacional. Véase SALINAS ABDALA, Yamile: “¿Cómo proteger los bienes...”, cit., p. 124.

desplazamiento parecen omitir que por precarias que fueran las condiciones de vida de las personas desplazadas antes del desplazamiento, ellas contaban cuando menos con algún lugar en el cual habitaban. Sea que tal lugar haya constituido parte de su patrimonio, o sea que hubiera correspondido simplemente a alguna forma de tenencia, puesto que el mismo se ha perdido, su pérdida deberá ser reparada.

Ahora, si es claro que el derecho a la reparación debe ser entendido también en términos de los derechos al patrimonio, la propiedad y la tierra, no debería ponerse tampoco en duda la obligación de reparar las lesiones sufridas en términos del derecho a la vivienda, dada su relación con esos primeros derechos. Y diríamos, aun más allá de esta relación, el derecho a la vivienda debe ser uno de los componentes obligados de la reparación; siendo que, tal como lo entiende la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, la restitución no tiene que ver sólo con los derechos al patrimonio y a la propiedad privada sino especialmente a la vivienda digna. Es esta última la razón por la cual no se ha hecho referencia aquí sólo a las pérdidas sufridas por los propietarios de viviendas, sino también a todos los tipos de derechos con que contarán quienes se hubieran visto despojados (sea ocupación, mera tenencia o arrendamiento, entre otras), puesto que todos ellos, como garantía que eran del derecho a la vivienda digna, deben estar incluidos en el concepto de restitución⁴⁰.

Según entendemos aquí, esta comprensión del derecho a la vivienda como un componente del derecho a la reparación de la población desplazada, que no sólo como uno de los servicios sociales asistenciales prestados por el Estado, trae consigo trascendentales consecuencias. En tanto las garantías del derecho a la vivienda sean escritas en el lenguaje de los servicios asistenciales, las mismas serán tomadas como obligaciones progresivas y, en tal medida, estarán sujetas a la discrecionalidad política propia de la atención a derechos sociales; siendo ella, en palabras de Vidal, “una de las principales herramientas de administración del sufrimiento de los desplazados, porque permite a los Estados, a través del uso de argumentos jurídicos potestativos, establecer el umbral de insatisfacción de derechos”⁴¹. En tal sentido, la reivindicación del derecho a la vivienda que se ha visto conculcado se unirá al listado de promesas postergadas en el que se encuentran los derechos sociales de la población en general y frente al cual difícilmente podrá señalarse a un responsable de los históricos incumplimientos de los deberes progresivos propios de la justicia distributiva.

Si, en cambio, las exigencias se realizaren desde la perspectiva de la reparación, ellas no serían en principio susceptibles de ser prorrogadas ni mucho menos eludidas, sino que se trataría de obligaciones impostergables, perentorias. No resultan negociables ni se encuentran sujetas a los vaivenes de la voluntad política, y las medidas y criterios de reparación del derecho se encuentran determinados de manera objetiva. Además, sería posible identificar su incumplimiento y los responsables del mismo de un modo

⁴⁰ CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO — CODHES. COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO: *El reto ante la tragedia humanitaria: reparar de manera integral el despojo de tierras y bienes del desplazamiento forzado*, Colombia, 2009. p. 28-29.

⁴¹ VIDAL LÓPEZ, Roberto Carlos: *Derecho Global y Desplazamiento Interno: ...*, cit., p. 117.

preciso, con las responsabilidades principalmente internacionales que ello podría conllevar. Es decir, se interpretaría en el marco de la justicia compensatoria⁴². Valga anotar al respecto que este cambio de perspectiva resulta también fundamental en la medida en que el discurso de la justicia compensatoria cuenta con mayor respuesta y parece gozar actualmente de un mayor peso jurídico y político que las exigencias de la justicia distributiva; las cuales, en lo que llama “el cambio de la gramática de las exigencias políticas, parecen haber quedado en desuso”⁴³.

Según se ha indicado, a partir del proferimiento de la sentencia T-025 en el año 2004 se ha avanzado en el reconocimiento de la población desplazada como víctima y su consecuente derecho a la reparación. Aún es necesario, sin embargo, incorporar tal reconocimiento de su condición víctimas a las políticas públicas que se han creado a su favor, primordialmente en términos del resarcimiento que requieren los derechos sociales que se hubieren visto conculcados con la victimización, los cuales deben ser entonces liberados del uso amañado del principio de solidaridad y las obligaciones progresivas que hasta hoy se constituyen en barreras para la consecución de una reparación integral.

A pesar de que existe una extendida preocupación por las posibles confusiones entre las políticas sociales y la reparación, lo que se plantea aquí no es que la segunda se deba agotar en las primeras; sino, bien al contrario, que los alcances de la segunda no deben ser limitados o recortados por el hecho de que uno de los derechos a ser reparados coincida con hacer parte de los servicios sociales que deben ser garantizados por el Estado a todo ciudadano. O sea, los componentes de las políticas sociales y de la reparación se agregarían, en lugar de excluirse; y en ningún caso podrían quedar comprendidos o diluidos unas en otras, siendo que, según se expuso en el capítulo segundo, divergen de manera tan sustancial sus objetivos, sus destinatarios, sus alcances, la fuente de su obligación, e incluso sus niveles de exigibilidad.

La preocupación más recurrente al respecto plantea, pues, la impertinencia de incluir derechos básicos como componentes de reparación, siendo que tales deberían ser en cualquier caso garantizados a todas las personas, más allá de su carácter de víctimas. Bajo tal preocupación es que la Corte Constitucional (sentencia C-1199 de 2008) encontró inconstitucional el artículo 47 de la ley 975 de 2005 (Ley de Justicia y Paz)

⁴² Es bajo una preocupación similar a la que aquí se plantea que Arango plantea que los derechos sociales fundamentales, si son tomados en serio, deben interpretarse en el marco no de la justicia distributiva, sino de una justicia compensatoria, partiendo del supuesto de que los mínimos de los derechos sociales hacen parte de una etapa previa a la distribución justa de cargas y beneficios. De modo que, si no se produjo tal distribución previa, existe una posición defectiva que debe ser compensada, sin que ello pueda encontrarse tampoco sometido a la discrecionalidad política o pueda ceder ante cálculos de costos y beneficios. ARANGO RIVADENEIRA, Rodolfo: *El concepto de derechos sociales fundamentales*, cit., p. 337-345.

⁴³ FRASER, Nancy: *Iustitia Interrupta: Reflexiones críticas desde la posición “postsocialista”*, Santafé de Bogotá, 1997, p. 5. En el mismo sentido, Torpey afirma que, puesto que los reclamos por la redistribución han perdido su atractivo político, muchas de sus exigencias han pasado a ser formuladas en el lenguaje de la reparación como víctimas. TORPEY, John: “«Making whole what has been smashed»: reflections on reparations”, en *Journal of Modern History*, núm. 73- 1 (201), junio 2001, p. 333-358, citado en GREIFF, Pablo de: “Enfrentar el pasado: reparaciones por abusos graves a los derechos humanos”, en GAMBOA TAPIAS, Camila de (ed.): *Justicia transicional: teoría y praxis*, Bogotá, 2006, p. 208.

que determinaba que los servicios sociales prestados a las víctimas serían entendidos como reparación, entendiendo que tal disposición violaba el derecho de las víctimas a la reparación integral, puesto que la atención humanitaria era un deber del Estado ante todos los ciudadanos. Igual polémica ha suscitado el decreto 1290 de 2008 (Programa de reparación individual por vía administrativa), el cual determina que el subsidio parcial de vivienda entregado a los hogares desplazados debía entenderse también como parte de la reparación.

De acuerdo con lo hasta aquí planteado, debería concluirse que este tipo de medidas sí contradirían el derecho a la reparación integral en la medida en que entienden como excluyentes o como iguales los servicios sociales y el derecho a la reparación, cuando, como hemos dicho, éste debería sumarse a aquéllos. Cabe además precisar que si bien las referidas preocupaciones han sido pertinentes, ellas parecen haber llevado a excluir por entero a los derechos sociales del listado de derechos que merecen ser reparados en tanto han sido afectados por el conflicto. Lo que aquí se plantea, en cambio, es que haya resarcimiento a los derechos sociales menoscabados; e incluso, por ejemplo, que algunos servicios sociales sí adquieran el carácter de reparaciones, pero siempre y cuando cumplan algunos parámetros que son propios de las reparaciones y no de las políticas sociales, como es el contar con una dimensión simbólica y participativa⁴⁴.

Debe advertirse, por último, que la aquí planteada no es la postura que ha asumido la normatividad vigente sobre atención al desplazamiento forzado en general, ni sobre el acceso a la vivienda en particular⁴⁵. La vivienda de la población desplazada ha sido insertada en el marco general de servicios de vivienda social ofrecidos por el Estado, y en algunas ocasiones, cuando ha pretendido otorgársele a la vivienda un carácter reparativo, se lo ha hecho justamente desde la temida perspectiva a la que se hizo antes referencia; es decir, aquella que pretende imputar a las reparaciones los servicios sociales que el Estado se encontraría obligado a prestar en general. No obstante lo dicho, la mera posibilidad de que la vivienda llegue a ser comprendida como componente de reparación brinda a la población desplazada —al menos normativamente, como advertíamos— una suerte de ventaja por sobre la población que no ha sido desplazada, siendo que esta última no tiene otra alternativa que esperar pacientemente a que la voluntad política esté de su lado y sepa medir sus necesidades.

7.3. Las ventajas en la concesión de subsidios a la población desplazada. El derecho a la vivienda digna está consagrado en el artículo 51 de la Constitución Política colombiana, y se encuentra asimismo complementado en disposiciones muy diversas, como sería la que impone la función social de la propiedad, o bien aquellas que definen el soporte para la gestión social de los problemas urbanos de acceso al suelo y la

⁴⁴ Vid. UPRIMNY YEPES, Rodrigo: *Reparaciones transformadoras de violaciones...*, cit., p. 63-64.

⁴⁵ Los principales referentes normativos en relación con la vivienda de la población desplazada son las leyes 3ª de 1991, 387 de 1997 y 546 de 1999; los decretos 2569 de 2000, 951 de 2001 (artículo 17), 250 de 2005 y 4429 de 2005; las sentencias T-098 de 2002 y T-025 de 2004, los autos de seguimiento 008 de 2009 y 178 de 2005 de la Corte Constitucional; y los documentos Conpes 3157 de 1999 y 3200 de 2002.

vivienda, o las disposiciones que determinan el derecho a que la colectividad participe de las plusvalías provenientes de la acción urbanística llevada a cabo por el Estado. A las anteriores deben agregarse los instrumentos internacionales pertinentes, como son los artículos 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; así como las Observaciones Generales que en la materia ha proferido el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, básicamente las Observaciones Generales N°s 4 y 7⁴⁶.

Ahora, un acercamiento más juicioso debe llevar a concluir que la normatividad interna dista mucho de ser completa y coherente, no sólo en tanto la definición constitucional del contenido material del derecho a la vivienda no ha sido todavía desarrollada, sino también en cuanto que dicha normatividad casi que se limita a disponer un esquema de subsidios a la vivienda. Se trata además de una normatividad que, omitiendo los mandatos impuestos por los artículos 93 y 94 de la Constitución Política, elude la prevalencia del derecho internacional sobre el interno en la medida en que se resiste a reconocer como fundamental a un derecho que ya ha sido reconocido internacionalmente como tal.

Por otro lado, se encuentra que junto a normas que van en pos de la garantía del derecho a la vivienda de los grupos más vulnerables y que hacen ver al mismo derecho como una necesidad prioritaria, existen otras tantas que libran la suerte de este derecho a los vaivenes del mercado y el sector privado, lo que ya es dicente del desinterés que se tiene hacia este importante derecho humano. Ejemplo de esto último es la ley 3ª de 1991 que define la producción de vivienda de interés social a partir de mecanismos de mercado, siendo tal el cimiento para que la actual política de vivienda se rijan por no más que criterios financieros y casi se reduzca al otorgamiento de subsidios directos a la demanda.

Previamente a la expedición de dicha ley regía en Colombia un sistema en el cual el Estado ofrecía subsidios a la oferta, mientras paralelamente soportaba la financiación y la construcción. Dada la muy baja cobertura de este modelo, a inicios de los noventa se crea un nuevo sistema cimentado en el otorgamiento de subsidios directos a la demanda (por no más de un 50% del valor de una vivienda social, cuando más) que pretendía mejorar la capacidad adquisitiva de la población de más bajos ingresos y estimular así la participación de las entidades nacionales en la producción de vivienda, mientras por otro lado eliminaba la financiación pública y los incentivos a los

⁴⁶ Debe recordarse que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales debe ser a su vez interpretado a la luz de otros instrumentos como son los Principios de Limburgo, las Directrices de Maastricht y la Observación General N°3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Cabe anotar además que, según interpretaciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, los derechos habitacionales deben ser asimismo considerados a partir de la Declaración Americana de Derechos del Hombre y la Convención Americana de Derechos Humanos ("Pacto de San José), las cuales contienen disposiciones relativas a los derechos a la propiedad y a la tierra, los cuales se entiende se encuentran directamente vinculados a los derechos habitacionales.

créditos hipotecarios⁴⁷. El nuevo esquema suponía que, en cierto sentido, el Estado diera paso a la autorregulación del mercado, bajo la confianza de que algunas medidas a favor de este último bastarían para que el mismo contara con la capacidad suficiente para atender a toda la población solicitante de vivienda, incluso la de menores ingresos. Confiando en tal capacidad del mercado se determinó cesara la participación de las entidades nacionales en la producción de vivienda. Este esquema se conserva.

El otorgamiento de subsidios bajo el nuevo esquema ha estado en manos de los municipios, así como instituciones como el Inurbe (sustituido por el Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda partir del año 2003⁴⁸), las cajas de compensación familiar y los fondos de cofinanciación. Todas estas entidades han promovido variedad de programas y modalidades de acceso a soluciones habitacionales, tales como la adquisición de vivienda nueva o usada, la adquisición de terrenos, el mejoramiento de la vivienda y el entorno o la legalización de títulos, entre muchos otros. A medida que se produjo el desarrollo de estos programas se introdujeron consideraciones especiales para con la población más vulnerable, específicamente aquella que devengara menos de dos salarios mínimos legales mensuales⁴⁹. Esta labor de focalización se fortaleció cuando, a partir de 1994, al sistema de subsidios se unió la Red de Solidaridad Social (actual Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social), en busca de hacer efectivos los derechos habitacionales de las personas de los más bajos estratos en el marco de programas de lucha contra la pobreza⁵⁰.

Actualmente, el programa de subsidio familiar de vivienda está conformado por dos componentes o modalidades, cuales son la llamada bolsa ordinaria y la bolsa de esfuerzo territorial. La primera de ellas cuenta con el 60% de los recursos disponibles; mientras la segunda, creada con el propósito de complementar los montos brindados por la primera, cuenta con un 40%⁵¹. A partir del año 2004, sin embargo, atendiendo a las fallas que hasta entonces había presentado el esquema de otorgamiento de subsidios, se adoptó una serie de medidas que en buena parte contradecían los propósitos de lucha contra la pobreza antes referidos⁵². Así, aunque en busca de ampliación de la cobertura, se produjo una reducción del monto de los subsidios, mientras paralelamente se erigía como prerrequisito de acceso la obtención de un crédito hipotecario. En general, se impusieron medidas (aún vigentes) que por entero desconocen las condiciones en que se encuentran los grupos más vulnerables, toda vez que parten de criterios que atienden más a la capacidad que a la incapacidad de pago de los hogares postulados. Cabe anotar

⁴⁷ MALDONADO, María Mercedes: “¿Cómo garantizar el derecho...”, cit., p. 156. Según se indicaba antes, este esquema de subsidios familiares a la vivienda para los estratos más bajos se crea con la ley 3ª de 1991.

⁴⁸ Entidad adscrita al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, cuya principal función es la de ejecución de la política nacional en materia de vivienda de interés social urbana.

⁴⁹ Cf. MALDONADO, María Mercedes: “¿Cómo garantizar el derecho...”, cit., p. 201-202.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 203. Los propósitos de focalización en vivienda fueron también apoyados por la Corte Constitucional, Corporación que en la sentencia C-936 del 2003 de la Corte Constitucional, por ejemplo, promueve el ofrecimiento de condiciones especiales para los grupos más vulnerables al abrir la posibilidad de reglamentar el Sistema Financiero de Vivienda de largo plazo.

⁵¹ MALDONADO, María Mercedes: “¿Cómo garantizar el derecho...”, cit., p. 204. La bolsa de esfuerzo territorial fue reglamentada por el decreto 2488 de 2002.

⁵² Documento Conpes 3269 de 2004 y decreto 975 de 2004.

que más tarde, en el año 2005, se procuraron imponer nuevos criterios y condiciones de asignación con el fin de mitigar los efectos contraproducentes de las medidas anteriores, mas ellos resultaron siendo en su mayoría igualmente problemáticos⁵³.

Ahora bien, el anterior recorrido general por la regulación de la vivienda en Colombia, que evidencia que la actual política de vivienda casi se encuentra reducida a programas relativos a la financiación de vivienda a través de subsidios, es de trascendental importancia para los efectos de este texto en tanto que a partir de allí podrá mostrarse que nuevamente la población desplazada cuenta (reiteramos, sólo desde el plano normativo, no desde su eficacia) con una ventaja o un especial reconocimiento de sus necesidades por sobre la población que no ha sido desplazada.

Con base primordialmente en las recomendaciones y seguimientos realizados por la Corte Constitucional, se han definido pluralidad de medidas de discriminación positiva que pretenden brindar una prelación a los hogares desplazados en el acceso a subsidios, ello atendiendo a sus especiales condiciones de vulnerabilidad y sus particulares necesidades en términos de vivienda. Así, según manda el decreto 4429 de 2005, la población desplazada debe contar con prioridad en la asignación de los subsidios de vivienda del orden nacional. En el mismo sentido, se ha creado una bolsa de subsidios especialmente para la población desplazada dentro de la bolsa para población especial, cuyo óptimo funcionamiento se encuentra muy caramente encargado a los entes territoriales⁵⁴. Y si una persona u hogar desplazado se llegare a postular en la bolsa ordinaria, su condición de desplazamiento supondrá que cuente con puntos adicionales en la calificación que se realiza como paso previo a la postulación⁵⁵.

Además de éstas, se han dispuesto otras muchas medidas especiales para la población desplazada que han sido pensadas como ventajas de acceso a la vivienda para esta última. Una de las más relevantes es aquella que supone la posibilidad de que los hogares desplazados puedan utilizar su subsidio no sólo en las modalidades ordinarias de compra de vivienda nueva, mejora o construcción en sitio propio, sino también en las de compra de vivienda usada o en arrendamiento. Por otro lado, se ha eximido a los hogares en condición de desplazamiento del requisito de ahorro previo e incluso se les ha brindado un mayor plazo para la utilización del subsidio asignado. Asimismo se los

⁵³ Ley 812 de 2003 (Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006) y a partir de ella el decreto 4429 de 2005.

⁵⁴ Así lo mandan la ley 387 de 1997, el decreto 250 de 2005 y la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional.

⁵⁵ La bolsa es la forma de asignación de los recursos designados por el Estado para subsidiar soluciones de vivienda. Existen, pues, varios tipos de bolsas ofrecidas desde el Ministerio de Vivienda, Ambiente y Desarrollo Territorial, a las cuales pueden postularse todo tipo de hogares con el fin de solicitar un subsidio de vivienda. Ellas son la bolsa ordinaria, la bolsa de esfuerzo territorial, la bolsa para población especial (en la cual se encuentra la población desplazada, las víctimas de atentados terroristas y los damnificados por desastres naturales), la bolsa única nacional, la de habilitación legal de predios, la de subsidio en especie y complementarios, y la bolsa única de mejoramiento. La postulación especial de la población desplazada se realiza a través del Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda. MINISTERIO DE VIVIENDA, AMBIENTE Y DESARROLLO TERRITORIAL: *Bolsas de asignación*, en <http://www.minambiente.gov.co//contenido/contenido.aspx?catID=549&conID=1592>, consultado el 30 de julio de 2010.

ha beneficiado de la reducción de algunos trámites en la postulación y otorgamiento del subsidio⁵⁶.

Cabe agregar que la población desplazada cuenta también con una ventaja comparativa en lo que a recursos destinados para los subsidios especiales se refiere. Así, en la ejecución presupuestaria del año 2009 del Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda, la apropiación final correspondiente al subsidio familiar de vivienda para población desplazada correspondía a más del 55% del total de los gastos de inversión; y, por su parte, para fines de agosto de 2010, la misma apropiación es cercana al 65% del total, de modo que el contraste con los recursos destinados a los demás tipos de subsidios es considerable⁵⁷.

En relación con los subsidios podría anotarse, por último, que el criticado decreto 1290 de 2008 (que dispone la reparación individual por vía administrativa) contempla, en un cierto sentido, una medida que vendría a constituirse en una ventaja o prelación de la población desplazada en el acceso a la vivienda. Dicho decreto, que en su artículo 5 determina que las familias desplazadas recibirán un subsidio de vivienda como forma de reparación, plantea, como hemos explicado, un modelo reparativo inadmisibles en la medida en que confunde por entero las políticas sociales y el derecho a la reparación integral, y también porque supone un trato discriminatorio en contra de la población desplazada siendo que a las demás víctimas a que hace referencia no se les impone una destinación específica del dinero que recibirán como reparación, entre muchas otras críticas posibles. Ahora, no obstante es claro que este decreto pone en desventaja a la población desplazada en sus derechos como víctima —razón que, desde luego, basta para condenarlo—, el mismo termina en cualquier caso por suponer una ventaja en comparación con la población más pobre que no ha sido víctima, la cual no cuenta con esta otra vía. Vía que, aun siendo inadmisibles, supone de hecho un recurso más para acceder a una solución de vivienda.

7.4. La verificación del cumplimiento de mínimos en materia de vivienda para la población desplazada. Las prerrogativas que se han consagrado a favor de la población desplazada en términos de acceso a subsidios pueden entenderse como una forma de cumplimiento por parte del Estado colombiano de los antes expuestos deberes generales en materia de vivienda. Si, como se explicaba, uno de los componentes del deber más general de adoptar medidas inmediatas frente al derecho a la vivienda es el de llevar a cabo una adecuación del marco legal (*supra* 6.3), nuestro marco da cuenta de que se han realizado importantes avances normativos, principalmente desde las instancias jurisdiccionales, que pretenden facilitar el acceso de la población desplazada a la vivienda. La adecuación ha consistido entonces, antes que nada, en la adopción de la ya

⁵⁶ Decreto 4429 de 2005 de conformidad con la ley 812 de 2003 (Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006)

⁵⁷ MINISTERIO DE VIVIENDA, AMBIENTE Y DESARROLLO TERRITORIAL: *Ejecución presupuestal*, en <http://www.minambiente.gov.co//contenido/contenido.aspx?catID=644&conID=4926>, consultado el 11 de septiembre de 2010.

referida discriminación positiva de la que se ha entendido son merecedoras las personas desplazadas.

Pero, además del anterior, podría plantearse son otros muchos los deberes mínimos que el Estado ha sabido cumplir —al menos parcialmente— en relación con el derecho a la vivienda de la población desplazada; en la mayoría de eventos, en mayor medida que frente a la población no desplazada. Según se dijo, otro de los componentes de la obligación de adoptar medidas inmediatas es el deber de revelamiento de información, vigilancia y formulación de planes. Atendiendo a los requerimientos de la actual agenda política nacional (la cual tiene el desplazamiento interno como asunto prioritario) y a los recurrentes pronunciamientos de la Corte Constitucional, las entidades del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada tienen el deber de revelar información periódicamente acerca del estado de las políticas que cada una de ellas ejecuta, de la composición de la población más urgida de entre los desplazados y de los avances obtenidos, para a partir de allí formular nuevos planes que permitan superar las falencias presentes. Los quizás más claros ejemplos de los deberes de revelamiento de información se encuentran contenidos en los autos de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, en el marco de los cuales se ha ordenado además la realización de audiencias públicas en las que las entidades referidas deben cumplir con su deber de rendición de cuentas⁵⁸.

Por otro lado, en relación con la población desplazada se ha cumplido también con el deber de disponer de mecanismos procesales idóneos para la defensa de sus derechos habitacionales. Tal como dispuso la ley 387 de 1997, las personas desplazadas cuentan con la posibilidad de acudir a la acción de cumplimiento con el fin de exigir sus derechos; además de que, como se sabe, pueden hacer uso de la acción de tutela, siendo que su derecho a la vivienda es tenido como fundamental y de inmediata y directa protección.

Cabe agregar que estos mecanismos de que disponen las personas desplazadas se encuentran reforzados por los instrumentos procesales con que a su vez cuentan los poderes jurisdiccionales, y que con tanta frecuencia emplean en materia de desplazamiento. La Corte Constitucional en particular, a través de sus diversos tipos de pronunciamientos, ha contribuido en la tarea de obligar al Estado a cumplir con sus deberes, tanto en la medida en que ha visibilizado sus incumplimientos, como en cuanto ha brindado órdenes específicas al legislador y a las entidades respectivas para que satisfagan los derechos de la población desplazada, todo lo cual supone un directo control a la discrecionalidad política a la que se dice se encuentran sometidos derechos sociales como el de vivienda. Aquí nuevamente, una herramienta fundamental ha sido la de los autos de seguimiento proferidos por la Corte Constitucional⁵⁹.

⁵⁸ Así, el auto 008 de 2009 de la Corte Constitucional, entre muchas otras medidas, ordenaba al Director de Acción Social realizara un informe que demostrara la superación del estado de cosas inconstitucional en términos de los avances en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, entre ellos su derecho a la vivienda.

⁵⁹ La Corte Constitucional ha realizado entonces un proceso de seguimiento periódico, público y participativo a partir del año 2004, en el marco del mismo solicita informes de entidades, publica resultados, realiza audiencias públicas y vigila el cumplimiento de las órdenes previamente impartidas.

En este punto debe recordarse que junto al deber de garantizar mecanismos o recursos judiciales para el acceso a los derechos sociales se encuentra el deber de proveer recursos en términos presupuestarios, que se constituye en una de las técnicas de garantía política antes explicadas. En tal sentido, la población desplazada cuenta también con una ventaja. En primer lugar, la población desplazada cuenta (en general) con una ventaja presupuestaria dado que la Corte Constitucional, en sentencias como la SU-1150 de 2000 y la T-025 de 2004, ha entendido que el gasto destinado a la población desplazada es aun más perentorio que el gasto público social, de la mano de lo cual se ha presentado en los últimos años un efectivo incremento a los recursos destinados a la solución del desplazamiento interno. Así, se calcula que las partidas presupuestarias para la atención de población desplazada se multiplicaron por diez durante el gobierno del presidente Uribe Vélez⁶⁰. Pero además, en segundo lugar, la población desplazada cuenta con ventajas presupuestarias (en relación con la vivienda en específico) siendo que tanto la Corte Constitucional como el Consejo Nacional de Política Económica y Social han insistido en la necesidad de que exista una prelación en la asignación de recursos para atender a la población desplazada, particularmente priorizando en el acceso a soluciones de vivienda⁶¹ y porque, como ya se anotó, el decreto 4429 determina que la población desplazada deberá contar con prioridad en la asignación de los subsidios de vivienda del orden nacional.

Al respecto debe anotarse también que las apropiaciones presupuestales que en general se destinan a la atención humanitaria y a la estabilización de la población desplazada pueden terminar por servir de garantía al acceso a la vivienda, no obstante no sea tal su objetivo directo. Si como se ha dicho la vivienda se encuentra estrechamente relacionada con pluralidad de otros derechos, es claro que toda medida que pretenda mejorar las condiciones de estos últimos deberá repercutir también en el goce efectivo de aquélla. Así, por ejemplo, la población desplazada cuenta con un marco normativo que consagra los derechos a recibir ayudas en dinero para alimentación o a obtener financiación y capacitación con el fin de desarrollar proyectos productivos. Se trata, pues, de medidas que, al aumentar los recursos y las capacidades de sus destinatarios, podrían conducir a la superación de uno de los mayores obstáculos con que se enfrenta la satisfacción del derecho a la vivienda cual es la escasez de recursos.

En relación con lo anterior cabría afirmar, por último, que la población desplazada goza asimismo de una ventaja normativa en tanto existe un estrecho vínculo entre el derecho a la vivienda y el derecho al acceso a la tierra. Según afirma el

Este proceso es tenido, aun en el nivel internacional, como uno de los más innovadores y garantistas del constitucionalismo contemporáneo. RODRÍGUEZ GARAVITO, César: “Introducción. La superación del desplazamiento forzado en Colombia: seis años, seis preguntas”, en RODRÍGUEZ GARAVITO, César (coord.): *Más allá del desplazamiento: ...*, cit., p. 8.

⁶⁰ CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO – CODHES: *¿Salto estratégico o salto al vacío? El desplazamiento forzado en los tiempos de la seguridad democrática. Resumen del Informe 2009*, Boletín núm. 76, Bogotá, 27 de enero de 2010, en http://www.codhes.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=62&Itemid=50, consultado el 18 de marzo de 2010, p. 4.

⁶¹ Así la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional y el documento Conpes 3400 de 2005.

Departamento Nacional de Planeación, en el período comprendido entre los años 2002 y 2007, del total de familias beneficiadas por el programa de adjudicación de tierras, más del 52% eran familias en condición de desplazamiento⁶². Esta cifra debe además relacionarse con que en este período el Consejo Nacional de Política Económica y Social dirigió al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural el mandato de que priorizara hasta un 100% el valor total de la inversión en las entidades territoriales que contaran con una mayor concentración de población desplazada⁶³. Entonces, dado el vínculo entre la tierra y la vivienda, al contar con prerrogativas en términos de la primera, se aumentan a su vez las posibilidades de acceso a la segunda.

8. La denegación generalizada del derecho a la vivienda a la población no víctima

8.1. Iniquidad social y denegación del acceso a la vivienda. Las anteriores consideraciones relativas a las ventajas de la población desplazada resultan relevantes en la medida en que contrastan con las muy improbables opciones de acceso a una vivienda por parte de la población más pobre. Población que, como se advertía antes, no cuenta con ninguna suerte de calidad o condición adicional a partir de la cual pueda exigir un reconocimiento de la también urgente y prioritaria necesidad de que sus derechos habitacionales sean también atendidos.

Si bien la regulación de la vivienda en Colombia es sumamente precaria, las causas de la general insatisfacción de este derecho básico no se desprenden en exclusiva de los limitados efectos de un esquema de subsidios. Tales causas deberán en cambio analizarse desde el marco de la injusticia y denegación generalizada de los derechos fundamentales descrita en el capítulo primero. En efecto, los inconvenientes que surgen en torno a la satisfacción de los derechos habitacionales en realidad superan el marco de los derechos habitacionales mismos, puesto que se encuadran en un más amplio panorama de pobreza generalizada, de exclusión de amplios sectores de la población de los beneficios sociales, y de aguda desigualdad social, económica y política. Y es por tal razón que, en última instancia, aun si ello fuese posible, el problema no quedaría solucionado con el otorgamiento de vivienda gratis a todos los que así lo requirieran, toda vez que como sabemos la vivienda guarda una muy estrecha relación con otros derechos y bienes básicos como son el ingreso y el trabajo, los servicios públicos, la alimentación básica, el medio ambiente e incluso la educación⁶⁴. En tal sentido, la defensa del derecho a la vivienda debería articularse a la garantía de esos otros tantos derechos básicos; y antes que nada a los reclamos por existencia de oportunidades, pues

⁶² COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO: *El reto ante la tragedia humanitaria*: ..., cit., p. 94.

⁶³ Documento Conpes 3400 de 2005.

⁶⁴ Vid. PISARELLO, Gerardo: *Vivienda para todos*:..., cit., p. 152 y 164. Ello no quiere decir, sin embargo, que, puesto que la pobreza, la exclusión y la injusticia política son fenómenos estructurales de ardua y progresiva superación (contra los cuales, además, no se puede luchar ante los estrados), los derechos sociales deban ser vistos bajo esa misma perspectiva; toda vez que las denegaciones concretas de estos derechos provienen violaciones específicas que han sido causados por alguien —sea un poder público o privado— y en esa medida podrían ser justiciables.

son ellas las que permitirán que los individuos puedan alcanzar el autosostenimiento y cubran por sí mismos, cuando menos, sus necesidades más esenciales.

Hemos insistido en que el derecho a la vivienda ocupa una posición medular en el listado de los derechos necesarios para superar las condiciones de extrema vulnerabilidad. No obstante, aun en su importancia, tal derecho es precisamente uno de los más desatendidos, sobre todo en términos del presupuesto destinado a su protección. Así lo destacó la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia; quien, en una reciente evaluación del progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio⁶⁵, concluye que el de la vivienda es uno de los asuntos que cuentan con menor destinación de recursos en los planes de desarrollo departamental⁶⁶.

Desde luego, existen fundamentales factores macroeconómicos que determinan las limitaciones en las destinaciones presupuestales para satisfacer derechos sociales, especialmente el derecho a la vivienda. Entre ellos se encuentran, por ejemplo, la nula rentabilidad que ha traído la liberalización del mercado para los países periféricos; los problemas que comporta la desreglamentación de las corrientes de capitales y las alzas en los tipos de interés; la carga que supone el cumplimiento de las obligaciones de la deuda externa; y, asimismo, las exigencias de austeridad impuestas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, entre otros tantos⁶⁷.

Por otro lado, sin embargo, la insuficiente disponibilidad presupuestal (principalmente, para la ayuda a los grupos más vulnerables) suele deberse a muchos otros factores antes que a problemas técnicos o financieros. Así, se encuentra que el Estado no regula a fondo la actividad económica, ni se impone a los actores económicos en aras de llevar a cabo proyectos de distribución, y mucho menos ejerce claras externalidades frente a intereses de particulares, razones por todas las cuales el Estado carece de herramientas y de fondos para llevar a cabo programas sociales.

En relación con lo anterior, podrá afirmarse que se tratará antes que nada de un asunto de falta de voluntad política, siendo tal quizás el obstáculo principal en la búsqueda de satisfacción de los derechos habitacionales⁶⁸. Tal como apunta Pisarello,

⁶⁵ Estos Objetivos fueron aprobados por los 192 miembros de la Organización de las Naciones Unidas en el año 2000 con el propósito de ser cumplidos en el año 2015.

⁶⁶ COLOMBIA LÍDER: *La contribución de los Planes de Desarrollo Departamentales al Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, octubre de 2009, citado en ALTA COMISIONADA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS: *Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*. Asamblea General, 4 de marzo de 2010, p. 19.

⁶⁷ Estas limitaciones globales fueron así diagnosticadas en ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: *Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuada*, Sr. Miloon Kothari, Consejo Económico y Social, Naciones Unidas, 1º de marzo 2002, en <http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/41742f1805f74f32c1256b9800530377?Opendocument>, consultado el 15 de julio de 2010, p. 25-26.

⁶⁸ Así lo entiende también la COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO: *Lineamientos para la formulación de la política pública de vivienda para la población desplazada*, Bogotá, enero de 2010, en http://www.codhes.org/index.php?option=com_content&task=view&id=39&Itemid=52, consultado el 12 de marzo de 2010, p. 2.

“Con frecuencia, cuando se esgrime que no existen recursos para mantener los derechos sociales, lo que en realidad se está afirmando es simplemente que su garantía no es viable sin reducir el confort de las clases económicamente privilegiadas”⁶⁹. En esta misma línea, en Colombia se encuentra que los reclamos de los más pobres resultan continuamente aplazados hasta tanto no ocurra un imposible exceso de recursos⁷⁰. El Estado colombiano difiere de manera permanente la satisfacción de derechos sociales como los habitacionales con el argumento de la inexistencia de recursos, mientras por otro lado se encuentra dispuesto a gastar, con apoyo del gobierno estadounidense, aproximadamente 15.7 millones de dólares diarios en el sostenimiento de la guerra interna⁷¹.

Mas, como se verá, los obstáculos que enfrenta el derecho a la vivienda no se limitan a un asunto de recursos. Valga por ahora dejar dicho que, a casi cuarenta años de que el Estado colombiano iniciara la promoción de los derechos habitacionales, los resultados de sus esfuerzos han sido sumamente limitados y el problema se ha agravado incluso. Tal es la conclusión que se obtiene si se considera que, a pesar de que en los últimos lustros se ha presentado un incremento en la producción formal de vivienda de interés social y prioritario, históricamente apenas se ha logrado atender el crecimiento vegetativo de la población, sin haberse nunca conseguido atender el derecho a la vivienda del acumulado de personas necesitadas⁷².

Por ejemplo, durante el período agosto de 2002 - diciembre de 2005, alrededor de 115.958 soluciones de vivienda fueron culminadas, en tanto la meta de este período era de 320.000, según había sido fijado en el Plan Nacional de Desarrollo⁷³. Por estas razones, el déficit cuantitativo en vivienda en la actualidad es de 1,8 millones de unidades, mientras el déficit cualitativo alcanza los dos millones⁷⁴. Estas cifras, definidas por núcleo familiar, suponen que a un 30% de la población colombiana no se le hubiera satisfecho aún su derecho a contar con una vivienda digna. Cabe anotar que, según se calcula, este panorama se agravará en los próximos años, teniendo en cuenta que se estima que en el período comprendido entre los años 2005 y 2019 se formarán

⁶⁹ PISARELLO, Gerardo: *Vivienda para todos...*, cit., p. 34.

⁷⁰ Esto se corresponde con la conocida fórmula que explica Valier como síntesis de las propuestas específicas que ofrece el liberalismo económico para defender a los pobres: primero, ser pacientes; segundo, esperar hasta mañana. VALIER, Jacques: Liberalismo económico, desigualdades sociales y pobreza en los países subdesarrollados, en *Cuadernos de Economía*, núm. 21, 1994, p. 42.

⁷¹ CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO: “Codhes Informa. Desplazamiento y conflicto armado. La política del avestruz”, en *Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento*, núm. 58, Bogotá, 1 de mayo de 2005, p. 17.

⁷² Cf. CARRERO HERRÁN, Alfonso: *Por una vivienda digna. Un modelo para explorar*, Ibagué, 2008, p. 63-64.

⁷³ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. CONTRALORÍA DELEGADA PARA EL SECTOR INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y TELECOMUNICACIONES, COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO REGIONAL: *Evaluación de la política pública de vivienda social*, Bogotá, policopiado, 2006, citado en MALDONADO, María Mercedes: “¿Cómo garantizar el derecho...”, cit., p. 211.

⁷⁴ DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA: *Censo general*, 2005. El déficit cualitativo es aquel que mide, aritméticamente, el número de viviendas faltantes, partiendo de la necesidad de una vivienda por cada núcleo familiar. Por su parte, el déficit cualitativo, de menos precisa medición, se determina según los niveles deseables de vivienda. CARRERO HERRÁN, Alfonso: *Por una vivienda digna...*, cit., p. 17-18.

más de dos millones de hogares con necesidad de acceder a una vivienda social, y más de la mitad de ellos requerirán específicamente de una vivienda de interés prioritario, lo cual se acerca al triple de lo que hoy se produce⁷⁵.

8.2. *La ausencia de políticas públicas integrales de acceso a la vivienda.* Como se ha visto, las causas de este déficit histórico y las predecibles carencias futuras son de muy diverso tipo. Por una parte, cabe afirmar que en Colombia existe un alto grado de indeterminación legal en términos del derecho a la vivienda, en relación no sólo con su contenido material, sino también con los sujetos obligados por el mismo, sus deberes específicos, y la manera como estos últimos podrían hacerse exigibles. Podría afirmarse además que otro factor determinante de la crisis habitacional en Colombia se encuentra en el no reconocimiento del carácter fundamental del derecho a la vivienda.

Según se dijo (*supra*, 6.1), en Colombia se ha entendido que el derecho a la vivienda sólo llega a adquirir el carácter de fundamental por la vía de la conexidad con otros derechos fundamentales como la vida, la igualdad o la dignidad. He aquí un primer trascendental contraste con la situación de la población desplazada, frente a la cual sí se reconoce la naturaleza fundamental autónoma de la vivienda, arguyendo que es tal el trato debido a una población que se encuentra en una posición de vulnerabilidad manifiesta. Al respecto cabe decir que, bajo el entendido de que la vivienda constituye en cualquier caso una necesidad categórica, todo aquel que carezca de un techo se encontrará también en una situación de extrema indefensión, sea o no víctima del conflicto. En este orden de ideas, la población en extremo pobre que no ha sido desplazada carece de recursos expeditos y efectivos para proteger su derecho a la vivienda (como el de la acción de tutela, al que recordemos sólo podría acudir vía conexidad y al que sí tiene directo acceso la población desplazada), con lo cual suele encontrarse por entero desamparada en medio de un marco normativo incapaz de garantizar el acceso a la totalidad de ciudadanos.

En relación con lo anterior, se tiene que la población pobre se encuentra asimismo en una posición de desventaja ante la población desplazada en la medida en que, como antes hemos anotado, carece de un discurso o una calidad adicional de la cual valerse con el fin de que sus necesidades básicas sean reconocidas. Pero hay además otro sentido, ya explicado también (*supra* 7.2), en el cual la población desplazada goza de una ventaja con la que no cuenta la población que no ha sido desplazada, y es la del derecho a la reparación que como víctima del conflicto le asiste.

Así, hemos planteado que, en tanto la reparación está llamada a resarcir todas las pérdidas que hubieren sido sufridas y todos los derechos que hubieren sido conculcados por el crimen de que se fue víctima, siendo que el derecho a la vivienda fue menoscabado, la satisfacción del mismo deberá provenir también del derecho a la reparación. Con esto, se tiene que la población que no ha sido víctima del conflicto, que no cuenta con la opción reparatoria, se ve sometida a la perpetua postergación por parte

⁷⁵ SILVA SALAMANCA, Julio Miguel (Director de Desarrollo Urbano y Política Ambiental – Departamento Nacional de Planeación): *Retos de la política de vivienda*, Pereira, 2006, en <http://www.territorioysuelo.org/eventos.shtml?x=17786375>, consultado el 15 de septiembre de 2010.

del Estado de los deberes sociales que como Estado Social de Derecho le atañen; que como hemos dicho, en tanto provenientes del principio de solidaridad, constituyen obligaciones progresivas sujetas a la discrecionalidad política.

De otra parte se encuentra también que, al ser cotejada con la existente en materia de desplazamiento, la normatividad general de vivienda sitúa a la población no desplazada en una posición aun mayor de desventaja. Como veremos a continuación, el resto de la población no goza de los beneficios de que gozan las personas desplazadas en términos de acceso a subsidios, y en general en su caso no se verifica un cumplimiento de los deberes mínimos que corresponden al Estado en materia de vivienda, como sí ha sucedido con la población desplazada, según se vio.

Se tiene, pues, que otra de las más relevantes causas de la aguda crisis de vivienda en Colombia se encuentra en el precario esquema de subsidios vigente. Como hemos reiterado, la regulación del derecho a la vivienda en Colombia casi se ha limitado a definir lo relativo al sistema de subsidios y crédito, a lo cual debe agregarse el que las muy diversas medidas adoptadas por las diferentes administraciones se han acumulado, llevando a que las políticas en la materia sean poco claras y las responsabilidades se encuentren dispersas. Esta diversidad de políticas que han sido implementadas en general han librado al mercado la efectividad del derecho a la vivienda, puesto que han sido pensadas, antes que desde las necesidades básicas insatisfechas de los ciudadanos, desde los posibles beneficios que aquéllas podrían traer al sector privado, particularmente al de la construcción; el cual, por cierto, se encuentra muy escasamente comprometido con las causas sociales.

Por otra parte, más allá del plano meramente legal, se encuentra una muy extensa enumeración de obstáculos en la garantía de los derechos habitacionales. Quizás el más relevante, que está directamente relacionado con la falta de compromiso del sector privado, es la insuficiente e inadecuada oferta de vivienda de bajos precios. Es claro, sin embargo, que la oferta de alto costo no sólo responde a los propósitos del sector privado de incrementar sus ganancias, sino también a la notable escasez de suelo urbano disponible y barato. Escasez esta que resulta por entero relevante si se tiene en cuenta que, para el año 2005, la atención del déficit de vivienda suponía el empleo de aproximadamente 10.312 hectáreas brutas⁷⁶.

Bajo las anteriores circunstancias, gran parte de la población no puede acceder al mercado ordinario de vivienda, toda vez que encuentra como objetivamente inasequibles los precios que el mismo ofrece. En este punto radica, desde luego, una de las principales talanqueras con que se encuentran las políticas públicas sobre derechos habitacionales: la alarmante escasez de recursos del público objetivo de tales políticas⁷⁷. La población pobre cuenta con ingresos sumamente bajos, que no resultan suficientes ni

⁷⁶ COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO: *Lineamientos para la formulación...*, cit., p. 16.

⁷⁷ Aquí nos remitimos a lo dicho en el capítulo I acerca de que en Colombia la pobreza afecta al menos a un 46% del total de su población y la indigencia a un 17,8%. Tales porcentajes se incrementan de manera considerable en las zonas rurales, en las cuales se calcula un 65,2% de pobreza, con una indigencia de 32,6%. Estos datos suponen, por supuesto, que en muchos hogares el ingreso mensual no alcance siquiera un (1) salario mínimo.

siquiera para cubrir la cuota inicial de una vivienda, lo cual a su vez impide que puedan realizar algún tipo de ahorro previo⁷⁸.

Los bajos niveles de ingresos son asimismo determinantes en términos del acceso a los créditos bancarios solicitados con el fin de ayudar a financiar las diferentes soluciones de vivienda. El gremio bancario identifica a la población más pobre (que suele estar vinculada a la economía informal) como un sector de alto riesgo, no sólo por la presunción de que sus escasos ingresos le impedirán pagar cumplidamente sus obligaciones, sino también porque esta población suele carecer de una historia crediticia formal que permita predecir su comportamiento como deudor, problemas estos a los que se suma el de las alzas continuas de los intereses⁷⁹. Estos problemas tienen serias repercusiones principalmente en términos de la adquisición de vivienda, puesto que los subsidios otorgados no resultan suficientes para que se produzca un cierre financiero. Según todo lo anterior y según se verá, el factor de la pobreza de la población atraviesa transversalmente la generalidad de los problemas de las políticas sobre vivienda hasta hoy creadas.

Así, las políticas públicas relativas al derecho a la vivienda casi se han limitado a la creación de un sistema de financiación por medio de subsidio, el cual ha traído consigo problemas que se encuentran sumamente relacionados con las otras barreras de acceso antes descritas.

De otra parte, como se dijo, el Estado colombiano implementó el actual esquema de subsidios con la autorregulación del mercado como punto de partida, confiando en que el mismo conseguiría atender incluso a la población más pobre, poniendo por tal razón fin a la participación de las entidades nacionales en la producción de vivienda. Este cese de actividades estatales (aunado a la orfandad en que se encuentra la población más pobre ante la ausencia de una regulación del mercado) es una de las primeras grandes causas de la agravación de la crisis de vivienda en Colombia siendo que, como la participación de las instituciones públicas nacionales se limita a un fondo administrador de subsidios, el Estado no se encuentra preparado en su estructura interna para enfrentar la magnitud de los actuales problemas habitacionales⁸⁰. Este esquema vigente se ha visto desbordado por el número de postulaciones, las cuales han excedido sus capacidades de asignación de subsidios, problema que ha pretendido remediar mediante el rechazo de toda nueva solicitud siendo que el presupuesto disponible resulta escasamente suficiente para atender el acumulado de postulaciones.

Retomando los obstáculos antes expuestos, se tiene que tanto la falta de oferta de vivienda de bajo costo como el bajo nivel de ingresos de la población solicitante han sido dos de los principales factores que han marcado el fracaso de la implementación de la política de subsidios. Efectivamente, con tan limitadas posibilidades de ahorro, tan improbables opciones de obtener un crédito y tan altos precios de las viviendas disponibles, las probabilidades de acceder a alguna solución de vivienda por parte de la

⁷⁸ COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO: *Lineamientos para la formulación...*, cit., p. 2.

⁷⁹ *Ibíd.*, p. 13.

⁸⁰ MALDONADO, María Mercedes: “¿Cómo garantizar el derecho...”, cit., p. 157.

población más pobre son casi nulas. Por estas razones con frecuencia los subsidios asignados no llegan a ser utilizados y suelen terminar por servir las necesidades de la población con mayores recursos de entre los solicitantes.

Valga anotar que en relación con los subsidios se han presentado también multiplicidad de barreras que son antes que nada de tipo procedimental, como son la complejidad, demora y alto costo de los trámites de obtención y efectiva entrega, los cuales perjudican tanto a sus beneficiarios como a los constructores; la inexistencia de medidas que corrijan los rezagos en tal entrega; y la pluralidad de requisitos a cumplir con el fin de hacerse acreedor del subsidio⁸¹.

Por otro lado, las medidas que se han adoptado con el propósito de optimizar el esquema de los subsidios directos a la demanda han, en cambio, contribuido al agravamiento de sus más fundamentales problemas. Así, como se explicó antes, para solucionar la baja cobertura global del programa, se optó por rebajar el monto total del subsidio, con lo cual se hizo aun más arduo el acceso a crédito hipotecario y, en general, el acceso a la adquisición de vivienda⁸². Por su parte, para atacar el hecho de que una gran porción de los subsidios no eran finalmente utilizados, se optó por la consagración de un sistema de calificación que privilegia a los grupos con más capacidad de pago antes que a los más necesitados, sistema que a su vez exige contar con aprobación previa del crédito bancario. Estas medidas, antes que movilizar los subsidios, han conducido a una restricción de la demanda y no han hecho otra cosa que constituirse como factores adicionales de exclusión de las familias más pobres⁸³. Y si bien, por ejemplo, se han creado medidas que precisamente pretenden beneficiar a estas últimas, como es el caso de la eliminación del requisito de ahorro previo para quienes devenguen menos de dos salarios mínimos mensuales⁸⁴, ellas no solucionan el problema del cierre financiero pues en cualquier caso aumentan la dependencia del crédito⁸⁵.

En este orden ideas, con los problemas descritos y la ineficacia de las soluciones hasta hoy propuestas frente a los mismos, el panorama es bastante desalentador. A pesar de que los recursos destinados a subsidios han experimentado considerables aumentos, como el incremento consagrado en la ley 1114 de 2006, los mismos siguen siendo insuficientes dada la magnitud del problema. Se encuentra, además, que el número de subsidios asignados no se compadece tampoco con la cantidad personas con necesidades de hallar una solución de vivienda: mientras que entre los años 1993 y 2005 se asignaron unos 850 mil subsidios, el crecimiento poblacional condujo a la creación de 2'835.357 nuevos hogares. Un 40% de estos nuevos hogares (aquellos con menores ingresos) no pudieron acceder a un subsidio; los cuales, sumados al déficit acumulado,

⁸¹ Estos son algunos de los obstáculos que en el acceso a vivienda ha resaltado la Corte Constitucional. Véase: auto de seguimiento 178 de 2005.

⁸² Así lo determina el decreto 975 de 2004.

⁸³ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. CONTRALORÍA DELEGADA PARA EL SECTOR INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y TELECOMUNICACIONES, COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO REGIONAL: *Evaluación de la política pública de vivienda social*, Bogotá, policopiado, 2006, citado en MALDONADO, María Mercedes: “¿Cómo garantizar el derecho...”, cit., p. 204-205.

⁸⁴ Ley 1151 de 2007.

⁸⁵ Cf. MALDONADO, María Mercedes: “¿Cómo garantizar el derecho...”, cit., p. 205.

arrojarían un total de tres millones de hogares que se vieron excluidos de la política de subsidios⁸⁶. En total, se tiene que un 80% de la población más necesitada se encuentra por completo desatendida por el sector privado⁸⁷.

De otra parte, según se anunciaba antes, no todos los subsidios que son o podrían ser asignados son finalmente desembolsados o utilizados. Muestra de ello es el hecho de que para el período 2002-2006 se hubiera fijado como objetivo la asignación efectiva por parte de Fonvivienda de poco más de 120 mil subsidios, de los cuales no se llegó a desembolsar más que un 20%⁸⁸.

En suma, la más notable crítica que puede realizarse contra la actual política de subsidios es que la misma se ha configurado como esquema de exclusión de la población más pobre, sin que exista un apoyo estatal que permita compensar el abandono que ha sufrido por parte del sector privado. En tal sentido, los problemas provendrían primero de la ausencia de medidas complementarias que permitan cubrir las fallas o vacíos del mercado, antes quizás que de las deficiencias del esquema mismo⁸⁹.

Ahora, retomando las obligaciones que frente al derecho a la vivienda tiene un Estado, se encuentra que en Colombia se ha incumplido el deber de adecuación del marco legal según parámetros que permitan la satisfacción del derecho en cuestión. Ha sido, pues, un error el limitar las políticas relativas al derecho a la vivienda al tema de la financiación, sin complementarlo de una financiación pública y de una política social integral que, como hemos reiterado, permita que la generalidad de las personas cuenten con las capacidades para acceder y satisfacer por sí mismas sus necesidades categóricas.

Se ha configurado asimismo un incumplimiento de dicho deber en la medida en que, según se indicaba anteriormente, en Colombia continúan sin ser especificadas legalmente las condiciones para hacer efectivos los derechos habitacionales, y quiénes y de qué manera se encuentran obligados por el derecho a la vivienda. En el mismo sentido, se ha incumplido con el deber de crear mecanismos procesales idóneos para defender el derecho a la vivienda. Por un lado, insistimos, todavía se entiende que el derecho a la vivienda no puede ser protegido autónomamente mediante la acción de tutela; y, por otro lado, los procedimientos vigentes (piénsese en un proceso de legalización de títulos, por ejemplo) suelen ser demasiado gravosos para los grupos más vulnerables, tanto en términos de tiempo como de dinero.

No están claras, pues, las responsabilidades de las diferentes entidades del Estado. Por tal razón, la participación de las entidades territoriales suele ser débil y desarticulada, lo cual resulta particularmente grave si se tiene en cuenta que serían ellas las llamadas a intervenir en la regulación del mercado del suelo en términos de desarrollo urbano y aprovechamiento sostenible, así como a identificar y proteger a los

⁸⁶ DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA: *Censo general*, cit.

⁸⁷ Corte Constitucional, auto 068 de 2008.

⁸⁸ Cf. MALDONADO, María Mercedes: “¿Cómo garantizar el derecho...”, cit., p. 210.

⁸⁹ Un modelo ideal de estas condiciones se presenta en Chile, país en el que, paralelamente al otorgamiento de subsidios directos a la vivienda, siempre se ha ofrecido vivienda estatal de bajo costo, justamente para atender las necesidades de las clases más desfavorecidas. MALDONADO, María Mercedes: “¿Cómo garantizar el derecho...”, cit., p. 155.

grupos más vulnerables⁹⁰. Por su parte, el gobierno nacional ha hecho poco por fomentar la competencia en el sector de la construcción, tan necesaria para regular precios y aminorar el problema de la falta de oferta de vivienda de bajo costo⁹¹.

Ahora, dadas las descritas barreras con que se encuentra el derecho a la vivienda de la población de menores ingresos, esta última suele verse compelida a formar parte de asentamientos humanos irregulares, los cuales se caracterizan por encontrarse en zonas de alto riesgo, por carecer de infraestructura urbana y servicios básicos, así como por presentarse una tenencia ilegal de la tierra y un hacinamiento de las viviendas construidas. Los habitantes de estos asentamientos construyen sus pequeñas viviendas con tablones y cartones, con techos endebles, con bolsas plásticas que hacen las veces de ventanas, sobre terrenos usualmente cercanos a ríos y quebradas o bien ubicados en empinados cerros en los cuales los riesgos de inundación o deslizamiento son inminentes. Sin acceso a los más necesarios servicios, sin vías públicas y con una casi nula presencia de las autoridades locales, cual si se tratara de territorios ajenos y desdeñables para la ciudad⁹².

La existencia de este tipo de asentamientos, más bien la ausencia de una normatividad que pretenda hallar una solución efectiva y garantista para los habitantes de los mismos, se configura como una evidencia más del incumplimiento en que ha incurrido el Estado colombiano en materia de garantía de los derechos habitacionales, siendo que las condiciones de seguridad, el lugar adecuado y la disponibilidad de los servicios considerados indispensables, según se analizó antes, constituyen los componentes mínimos del derecho a la vivienda.

La posición del Estado ante esta situación ha sido, antes que buscar la regularización urbanística de las zonas para propender por el bienestar de quienes han sido excluidos de las zonas urbanas regulares, la de proceder al desalojo indefinido de sus ocupantes. Ante el desalojo ofrece —cuando lo hace— soluciones temporales de vivienda, las cuales en medida alguna garantizan los mínimos de este derecho y, en cualquier caso, no libran a tal población de las tan precarias condiciones en que se

⁹⁰ MALDONADO, María Mercedes: “¿Cómo garantizar el derecho...”, cit., p.153 y 157. Un ejemplo de su actuación desarticulada la brinda la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, la cual explica que las destinaciones de suelos que se han definido en los recientes Planes de Ordenamiento Territorial (POT) ponen en evidencia la ignorancia de las instancias municipales acerca del creciente déficit de vivienda. COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO: *Lineamientos para la formulación...*, cit., p. 16.

⁹¹ El Estado se ha limitado entonces a ofrecer prerrogativas y a conceder licencias especiales a los constructores con el fin de estimular la producción de vivienda social, que, nuevamente, han tenido repercusiones negativas. Así, se permitió la reducción del tamaño de los lotes y de las zonas verdes; lo cual, antes que aumentar la producción, ha llevado a un aumento en los precios del suelo y a que la poca producción existente sea aun más precaria que la que se creaba anteriormente. MALDONADO, María Mercedes: “¿Cómo garantizar el derecho...”, cit., p. 212.

⁹² Para hablar sólo de la situación de la ciudad de Medellín, para el año 2001 se habían identificado 104 asentamientos catalogados como irregulares o inadecuados y la población que habitaba los mismos equivalía a un 18% del total de la ciudad, cifras estas que a la fecha muy probablemente se habrán incrementado dada que los flujos migratorios hacia la ciudad no han cesado. ALCALDÍA MUNICIPAL DE MEDELLÍN, SECRETARÍA DE PLANEACIÓN - CORPORACIÓN DE VIVIENDA Y DESARROLLO SOCIAL: *Programa integral de mejoramiento de barrios subnormales en Medellín – PRIMED*, 6 - 8 junio de 2001, en <http://www.un.org/ga/Istanbul+5/3-Colombia.PDF>, consultado el 11 de octubre de 2010, p. 11.

encontraban en su situación previa al desalojo, sino que incluso pueden llegar a agravarlas, puesto que los que se ven desalojados se ven forzados a dejar lo poco que habían conseguido construir en medio de la irregularidad.

En conclusión, las políticas que han sido diseñadas con el fin de atender las necesidades en materia del derecho a la vivienda han sido ciegas a las particularidades del contexto colombiano y al tipo de población a la que se encuentran dirigidas. Ello, sin duda, se une al ya histórico ciclo en el cual los grupos vulnerables lo son cada vez más; pues, como se ha dicho, la vivienda digna se constituye en un bien imprescindible para la satisfacción de otras muchas necesidades fundamentales.

Como se planteará a seguir, aun si las prerrogativas jurídicas con que cuenta la población desplazada fueran ineficaces, las mismas pueden ser interpretadas como un explícito reconocimiento institucional de las urgentes necesidades habitacionales de tal población. En el mismo sentido, diremos que la ausencia de políticas integrales en materia de vivienda para el resto de la población, y en general la ausencia de políticas sociales integrales, es manifestación del no reconocimiento por parte del Estado de que hay otros millones de colombianos con una también apremiante necesidad de contar con un techo.

9. La protección diferenciada del derecho a la vivienda en Colombia: las paradojas de la aguda injusticia distributiva

9.1. Inefectividad del derecho a la vivienda de la población desplazada. Como se advertía, el análisis aquí realizado de las prerrogativas con que cuenta la población desplazada en relación con el acceso a la vivienda se limita a lo establecido en el plano normativo, al reconocimiento legal y jurisprudencial de sus especiales necesidades. No se ha pretendido, en manera alguna, realizar una evaluación de los niveles de aplicación o efectividad; puesto que, si bien puede interpretarse que se han establecido condiciones normativas para la población desplazada que pueden considerarse ventajosas, sus condiciones reales de vida distan mucho de serlo. Muestra de ello son los datos expuestos en el capítulo segundo, según los cuales las condiciones de vida de la población desplazada son aun más precarias que las de la población pobre e indigente de los lugares de recibo.

Los motivos por los cuales las medidas de priorización en la atención a la población desplazada han resultado ineficaces son múltiples y sumamente diversos, y no pretenden ser abordados con profundidad aquí. Baste señalar que, en general, algunos de los más importantes obstáculos se encuentran en la baja asignación de recursos por parte del Estado, en el hecho de que el fenómeno del desplazamiento continúe expandiéndose, así como en la descoordinación y la maraña burocrática existente en las entidades estatales encargadas de remediar el mismo fenómeno⁹³.

Específicamente en relación con el acceso a la vivienda es preciso señalar antes que nada que la población desplazada debe también enfrentarse a las limitaciones

⁹³ ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS: *Introducción, conclusiones y recomendaciones del balance de la política pública de atención integral a la población desplazada por la violencia 2004-2006, 2007*, p. 21.

estructurales de la política de vivienda social general, como son la escasa oferta de vivienda de bajo precio, los bajos montos de los subsidios y los bajos ingresos de los hogares postulados que impiden se produzca el cierre financiero, circunstancias bajo las cuales muchos de los subsidios entregados no son finalmente empleados. Se presenta una falta de difusión y de regularidad de las convocatorias, no se han implementado sistemas que permitan eliminar el rezago existente en la entrega de subsidios, se presentan demoras en los desembolsos, no se cuenta con tiempo suficiente para hallar una solución de vivienda que pueda cubrirse con el monto recibido y no existe un enfoque diferenciado que permita identificar la diversidad de necesidades que se presentan entre los postulantes⁹⁴.

Se encuentran pluralidad de obstáculos para acceder a créditos de vivienda, teniendo en cuenta además que el hecho del desplazamiento ha supuesto la pérdida de activos y garantías, e incluso en algunos eventos supone una historia crediticia negativa siendo que el verse obligado a desplazarse conduce al incumplimiento de obligaciones financieras previamente adquiridas⁹⁵. Se trata, pues, de un muy extenso listado de obstáculos para el acceso que en general no diverge sustancialmente del presentado en relación con la población no desplazada.

En este orden de ideas, las ventajas que han sido consagradas a favor de las personas desplazadas han sido meramente paliativas, pues parecen no haber excedido el plano de lo procedimental, sin abordar las limitaciones estructurales antes anunciadas⁹⁶. La aplicación de las medidas ha sido coyuntural y limitada, y el Estado ha acudido en todo caso al argumento de la progresividad de los deberes relativos a los derechos sociales con el fin de dilatar indefinidamente su satisfacción. Ante este estado de cosas, la población desplazada se ha visto en su mayoría obligada a ocupar zonas no regularizadas, cinturones de miseria, zonas de ocupación; a vivir en general en condiciones de vida indignas. Lo anterior con la agravante de que, dada la magnitud del desplazamiento, difícilmente podrá ser remediada en el corto plazo: según cálculos de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, aun si el total de recursos destinados en 2010 para atender a la población desplazada se continuara destinando en exclusiva a la atención de las necesidades de vivienda, y presuponiendo que el fenómeno del desplazamiento se interrumpirá a partir del año 2011, se requerirían cuando menos 10 años para cubrir el actual déficit de vivienda de la población desplazada⁹⁷. De este modo, se tiene que a la ya ingente denegación del

⁹⁴ Para una completa enumeración de los problemas con que se enfrenta la población desplazada en términos del derecho al acceso a la vivienda, en particular en relación con el tema de subsidios, véase: COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO: *Diagnóstico y lineamientos sobre política de vivienda para la población desplazada*, Bogotá, julio de 2008, en http://www.javeriana.edu.co/fcea/posgrados_admon_salud/comision_seguimiento_politica_vivienda_ii.pdf, consultado el 20 de agosto de 2010.

⁹⁵ COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO: *Lineamientos para la formulación...*, cit., p. 22.

⁹⁶ Vid. MALDONADO, María Mercedes: “¿Cómo garantizar el derecho...”, cit., p. 148.

⁹⁷ COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO: *Lineamientos para la formulación...*, cit., p. 25.

derecho a la vivienda de la población pobre en Colombia debe agregarse además el alarmante panorama de los derechos habitacionales de la población desplazada⁹⁸.

9.2. *Las paradojas del trato preferencial a la población desplazada en materia de vivienda.* La pluralidad de obstáculos con que de hecho se enfrenta la población desplazada no supone, sin embargo, una anulación de las fundamentales implicaciones de las ventajas normativas de que la misma población goza en tanto se basan en su victimización y en su experiencia extrema, como si para tener derechos fuera preciso haber padecido la barbarie. Así, mientras que por un lado una evaluación de los problemas fácticos de acceso importa desde el punto de vista del goce efectivo, el análisis que se realice a partir del sustento normativo será relevante en términos de reconocimiento. En este caso, de reconocimiento de las necesidades particulares que pesan sobre la población desplazada en materia de derechos habitacionales, en contraste con un no reconocimiento de las iguales necesidades padecidas por la población no desplazada.

Es claro que para el Estado resulta sumamente arduo responder a un fenómeno de la magnitud del desplazamiento forzado interno colombiano a la vez que a las necesidades básicas insatisfechas de un tan alto porcentaje de la población nacional como es la población pobre, sin renunciar además a otros planes de desarrollo a largo plazo (como serían los planes de industrialización, de construcción de infraestructura o de modernización de tecnologías, por ejemplo). Al presentarse todas estas necesidades de modo simultáneo, dados los enormes costos sociales que trae el conflicto armado en Colombia, se ha optado por priorizar en la atención y reparación de las víctimas, relegando o posponiendo esos otros focos que serían también merecedores de una urgente intervención estatal⁹⁹.

Dicha situación, dicha necesidad de elegir entre objetivos urgentes, resulta aun más alarmante si se tiene en cuenta que las violaciones graves y masivas a derechos humanos suelen presentarse justamente en contextos que, como Colombia, presentaban ya una denegación generalizada de los derechos fundamentales y una profunda desigualdad social. En estos contextos, pues, resultará mucho más grave el que otras necesidades, como las de la población pobre que el mismo contexto ha incubado, se vean postergadas en pos de las reparaciones al conflicto. Se genera de este modo una fuerte tensión entre la justicia reparativa y la justicia distributiva¹⁰⁰.

Tal tensión se resolvería en principio en el plano normativo. Es decir, es en el plano de las leyes donde primero se decide cuál de ambas justicias tendrá prelación y qué reconocimiento de las especiales necesidades o derechos debe otorgársele a los diferentes sujetos que se verían beneficiados por tal prelación. En el caso colombiano, como ha pretendido evidenciarse aquí a partir del caso específico del derecho a la vivienda, la priorización se ha inclinado por la protección de la población desplazada. Y

⁹⁸ MALDONADO, María Mercedes: “¿Cómo garantizar el derecho...”, cit., p. 209.

⁹⁹ ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS: *Introducción, conclusiones...*, cit., p. 3.

¹⁰⁰ Véase UPRIMNY YEPES, Rodrigo: *Reparaciones transformadoras de violaciones...*, cit., p. 36.

ello ha sucedido de tal modo no sólo a causa de los tan citados pronunciamientos de la Corte Constitucional al respecto, sino también debido a la movilización impulsada por organizaciones no gubernamentales, organizaciones internacionales e incluso por la comunidad internacional, aun con los velados intereses de esta última en la retención de las migraciones. Todos estos organismos han insistido en la necesidad de consagrar medidas especiales para la población desplazada bajo lo que en el capítulo precedente hemos entendido es un discurso alrededor de la especial condición de la población desplazada (*supra* 5).

Este llamado, desde luego, comprende también las necesidades referentes al derecho a la vivienda. Como consecuencia se ha producido un reconocimiento de las especiales necesidades habitacionales de las personas desplazadas, incluso por encima de la población que no ha sido víctima y que vive en iguales o aun peores condiciones de miseria y vulnerabilidad, sin que esta última cuente con un discurso de una especial condición a su favor o con la ayuda de tantos y tan insistentes poderes y organismos que defiendan su particular posición de indefensión.

Dadas las circunstancias antes descritas, podría afirmarse que en el contexto colombiano la antes referida tensión entre justicia distributiva y justicia correctiva se resuelve en realidad en un asunto meramente distributivo. En efecto, si se parte de que la mayoría de las víctimas del conflicto (y en particular las víctimas de desplazamiento forzado) venían ya de contextos en los cuales padecían fundamentales carencias, y a ello se suma el hecho antes apuntado de que actualmente los reclamos de redistribución han perdido su atractivo político, se tiene que el discurso de las reparaciones está siendo en buena medida empleado con el fin de brindar a las víctimas los derechos básicos con que antes no contaban y a los que no tendrían cómo acceder de otra forma.

Este camino reivindicatorio de los derechos básicos resulta muy problemático, toda vez que tales derechos deberían, bajo cualquier circunstancia, ser igualmente garantizados a todos los ciudadanos, siendo que de su garantía depende la satisfacción del derecho a llevar una vida en condiciones dignas. En ese orden de ideas, y en el caso específico de los derechos habitacionales, antes que una focalización o escisión, debería realizarse una unión de esfuerzos con el fin de asegurar el acceso a toda la población que requiera soluciones de vivienda, que no sólo a la población víctima. Se trata, en suma, de un derecho tan esencial y mínimo que debe ser universalizado, antes que focalizado.

Así, por ejemplo, Dworkin admite las medidas de discriminación positiva en relación con el ingreso a instituciones universitarias, mas no con la posibilidad de recibir una educación elemental, pues en este último caso quien se vea perjudicado por las medidas tendrá muy pocas probabilidades de llevar una vida útil, cosa que no sucede con la educación superior¹⁰¹. En el mismo orden de ideas, quien se viere perjudicado por una política focalizada de vivienda difícilmente conseguirá llevar una vida en condiciones dignas o incluso podrá encontrar amenazada su supervivencia.

¹⁰¹ DWORKIN, Ronald: *Los derechos en serio*, 3ra reimpresión, Barcelona, 1997, p.332-333.

Ahora, más allá incluso de que se defiendan o no el que los derechos básicos puedan ser objeto de un trato diferenciado y focalizado, lo cierto es que este último generará en cualquier caso una importante tensión, ya que es consustancial al mismo el que el beneficio de unas personas tenga como contrapartida el perjuicio de otras, como es asimismo consustancial el que se trate de bienes especialmente escasos.

Justamente, ante la particular escasez de recursos de estos países, la focalización se ha convertido en la tendencia de las políticas sociales latinoamericanas de las últimas décadas, bajo la decadencia de los antes sostenidos principios del Estado de bienestar. Se ha tratado de una focalización con propósitos “asistencialistas” ante los más necesitados, en la cual la priorización de algún grupo objetivo, casi que elegido por discrecionalidad política, se ha convertido en un fin en sí mismo en lugar de constituirse en un complemento de una política de universalización de los derechos sociales, cual si se tratara de meras concesiones y no de verdaderos derechos subjetivos¹⁰². Tal fenómeno, diríamos, se ha presentado en Colombia con las políticas específicamente dirigidas a la población desplazada.

En relación con lo anterior, se encuentra que ante una situación de vulneración de derechos pueden promoverse soluciones de tipo afirmativo, las cuales suponen la adopción de medidas con el fin de corregir resultados inicuos puntuales sin actuar sobre el marco en el que se originaron; o bien soluciones de tipo transformativo, que en cambio suponen la corrección de los resultados inequitativos mediante la reestructuración del contexto que dio lugar a los mismos¹⁰³.

Las estrategias de focalización del problema de la vivienda de la población desplazada se ubicarían en las soluciones de tipo afirmativo, toda vez que pretenden brindar no más que una ayuda material muy específica, asistencial, de modo que están lejos de combatir las estructuras de exclusión y de denegación de derechos que en tan gran medida hicieron a esta población blanco fácil de los actores armados. Este limitado enfoque, a nuestro modo de verlo, resulta desacertado; ya que, tal como lo plantea Cançado Trindade, “el problema del desarraigo debe ser considerado en un marco de la acción orientada a la erradicación de la exclusión social y de la pobreza extrema, si es que se desea llegar a sus causas y no solamente combatir sus síntomas”¹⁰⁴.

Pero las políticas relativas al acceso a la vivienda deben ir más allá de la focalización no sólo en la medida en que no son transformadoras del contexto inequitativo en que se ha incubado e incrementado el desplazamiento forzado. Deben ser también así en cuanto que entendemos no existen razones que permitan justificar el trato preferente a la población desplazada en términos de los derechos más básicos; en

¹⁰² UPRIMNY YEPES, Rodrigo y RODRÍGUEZ GARAVITO, César: “Constitución, modelo económico y políticas públicas en Colombia: el caso de la gratuidad de la educación primaria”, en PÉREZ MURCIA, Luis Eduardo; UPRIMNY YEPES, Rodrigo y RODRÍGUEZ GARAVITO, César: *Los derechos sociales en serio: ...*, cit., p. 64.

¹⁰³ FRASER, Nancy: *Iustitia Interrupta: ...*, cit., p. 38.

¹⁰⁴ CANCELADO TRINDADE, Antonio Augusto: *El desarraigo como problema humanitario y de derechos humanos frente a la conciencia jurídica universal*, en <http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/htmlall/63rj47?opendocument>, consultado el 30 de abril de 2010.

nuestro caso, del derecho a la vivienda. Según decíamos, la única diferencia que media entre la población desplazada y la población pobre que no ha sido victimizada es precisamente ésa, la de ser víctima, con las pérdidas y la tragedia que el desplazamiento trajo consigo, siendo de allí de donde se desprende su derecho a la reparación. Sin embargo, en términos de sus necesidades categóricas insatisfechas, de sus condiciones de miseria, no hay diferencia alguna. En suma, por tratarse de poblaciones que comparten la misma situación de extrema necesidad y partiendo del presupuesto de que para todas ellas la vivienda se constituye en un derecho esencial, insustituible e imprescindible, pareciera que no hay lugar a afirmar que este derecho deba ser garantizado a la población desplazada “con mayor razón” que a quienes no han sido víctimas.

El trato preferente a la población desplazada en términos de vivienda (y de derechos básicos en general) no sólo no parece contar con una justificación válida, sino que además sus repercusiones pueden llegar a ser muy negativas. Al no hacer parte de proyectos de desarrollo integral, las medidas discriminatorias terminan por segregar antes que por integrar a la población objeto de sus beneficios, propiciando una suerte de lucha entre los excluidos. Si a ello se agrega el que el crecimiento descontrolado de la urbanización ha sido causado en gran medida por la llegada de población desplazada y que tal crecimiento ha traído consigo el aumento de los asentamientos de ocupación y marginales, de la delincuencia y de la concentración de riqueza, entonces las medidas de focalización sobre las personas desplazadas se sumarán a las razones con que ya cuentan las comunidades de recibo para tratar a las personas desplazadas de manera hostil y recelosa.

Las personas desplazadas suelen por tanto ser vistas como invasoras; y, al ser foco prioritario de los programas sociales, se las tiene como culpables de la desatención estatal y de disputarles a los más pobres el acceso a dichos programas¹⁰⁵. Este rechazo se agrava además cuando, ante la ineficacia de las medidas consagradas especialmente en su beneficio, las personas desplazadas optan por buscar opciones en la oferta regular, en competencia con la población no desplazada llamada primeramente a ser beneficiaria de dicha oferta regular. Tal es el caso de la población desplazada que opta por postularse al subsidio de vivienda en la bolsa ordinaria (que no a la bolsa especial para población desplazada), postulación en la cual cuenta con puntos adicionales por el mero hecho de ser desplazada, ubicándose de tal modo en directa competencia con la población no desplazada.

La pregunta por esta tensión no es nueva, pues ha habido quien ha sostenido la tesis acerca de la inconveniencia de constituir a las personas desplazadas en sujetos de atención especial en el entendido de que tienen necesidades particulares que son diferentes de las del resto de población necesitada. Tal tesis de la inconveniencia se ha soportado primordialmente en el concepto de “emergencias complejas”, que se refiere a los contextos de crisis en los cuales se han presentado violaciones a los derechos

¹⁰⁵ Vid. CASASFRANCO ROLDÁN, María Virginia: *Las migraciones y los desplazamientos forzados...*, cit., p. 46.

humanos por muy diversas causas. Bajo tal concepto, se entiende que para intervenir adecuadamente ante la crisis se requiere el trabajo aunado de todas las posibles instituciones de ayuda y en todos los campos, y en tal supuesto no cabrían distinciones entre si se ha sido víctima de desplazamiento, se es superviviente de una catástrofe o se padecen los flagelos del subdesarrollo y los niveles generalizados de pobreza¹⁰⁶.

Organismos como el Comité Internacional de la Cruz Roja han insistido en que, si bien es innegable que las personas desplazadas se encuentran en una particular condición de necesidad, cuando éstas se unen a los cinturones de miseria urbanos se ubican junto a grupos que se encuentran en iguales o incluso peores condiciones de extrema pobreza. En un contexto tal, sostiene el mismo Comité, no cabe sostener que la población desplazada merece recibir una ayuda especial por sobre la comunidad receptora en términos de sus necesidades básicas; siendo que, como dijimos, su miseria no diverge y, además, una asistencia de emergencia focalizada sería ineficaz en tanto se enfrenta a problemas relativos al desarrollo socioeconómico en general¹⁰⁷.

En principio, pues, la situación de miseria de la población pobre que no ha sido desplazada merecería también la puesta en marcha de acciones afirmativas contundentes. Si según el principio de subsidiariedad el Estado se encuentra obligado a actuar de manera positiva ante todo individuo que encuentre que su vida digna está siendo afectada de un modo no previsible y no soportable, es claro que el Estado tendría el deber de intervenir positivamente ante las condiciones de extrema pobreza. Con esto, el que las necesidades básicas de la población desplazada sean atendidas con mayor urgencia y se les brinde mayor relevancia (por ejemplo, con la definición de su derecho a la vivienda como fundamental) y que en general se cree todo un sistema de intervenciones positivas cuando ante la población no desplazada difícilmente sucede de tal modo, este hecho, decíamos, pareciera evidenciar que la pobreza extrema es entendida en Colombia como un hecho soportable y previsible. Se trata, a nuestro modo de verlo, de una muestra del conocido concepto de normalización de la anormalidad; la normalidad del no-derecho, de la denegación generalizada de derechos fundamentales de los grupos poblacionales históricamente marginados en un ciclo continuo de transmisión de la pobreza ante el cual parece que sólo cabe ya la aceptación de su ocurrencia, de su fatalidad y por tanto de “normalidad”¹⁰⁸.

Con lo dicho se tiene que, no obstante en ocasiones no supere el plano normativo, el haber sido víctima de desplazamiento forzado supone gozar de unos ciertos beneficios o prelación en el acceso a servicios básicos de las que no goza el resto de la población. De allí que exista una preocupación generalizada en las instituciones estatales, e incluso entre la misma población, por evitar que existan falsos desplazados que se hubieren vinculado al sistema de atención con el único propósito de

¹⁰⁶ VIDAL LÓPEZ, Roberto Carlos: *Derecho Global y Desplazamiento Interno*: ..., cit., p. 106.

¹⁰⁷ COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA: *Internally Displaced Persons: The Mandate and Role of the International Committee of the Red Cross*. International Review of the Red Cross, 2000, núm. 838, en <http://www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/html/57JQHR>.

¹⁰⁸ GARCÍA VILLEGAS, Mauricio y SOUSA SANTOS, Boaventura de: “Colombia: el revés del contrato social de la modernidad” en SOUSA SANTOS, Boaventura de y GARCÍA VILLEGAS, Mauricio: *El caleidoscopio de las justicias en Colombia. Análisis socio-jurídico*, Bogotá, 2001, p. 48-49.

aprovechar sus beneficios, partiendo del hecho de que la población pobre que no ha sido desplazada no tendría otra vía por medio de la cual acceder a los programas que dicho sistema ofrece¹⁰⁹. Tan grave ha sido este problema de los presuntos “falsos” desplazados que ha conducido a que en las instituciones competentes impere un principio de sospecha en la recepción de las declaraciones de las personas que pretenden registrarse como desplazadas, lo cual, antes que evitar la presencia de colinchados, se ha constituido en un obstáculo para el ingreso al sistema de los “verdaderos” desplazados¹¹⁰.

Por otra parte, aun los verdaderos desplazados, dadas las privaciones que padecían en los lugares de origen, suelen sentir que el desplazamiento ha sido también un descubrimiento, una oportunidad de integración a la comunidad nacional. Una oportunidad de ser por fin beneficiarios de los programas sociales del Estado de los que no tenían noticia en las comunidades de expulsión, como son la participación política, las oportunidades laborales y el acceso a todos los servicios básicos¹¹¹.

Lo que hasta aquí se ha planteado dice mucho acerca de la democracia colombiana. El que el padecimiento de una tragedia sea entendido como una oportunidad para ser finalmente escuchado y atendido, y que tenga incluso que mentirse al respecto o ponerse en duda el testimonio de una victimización viene a ser, pues, una prueba irrefutable de la falta de oportunidades que padecen las personas, del nivel de degradación de los derechos fundamentales y, en general, de lo desatendida y marginada que se encuentra, hace mucho, la población más pobre en Colombia.

Por último, valga reiterar que el hecho de que las personas desplazadas se vean obligadas a valerse de un discurso sobre su especial condición se torna problemático no en la medida en que permite la reivindicación a que tienen derecho como víctimas del conflicto, sino en tanto se constituye en la única vía a través de la cual puede obtenerse el reconocimiento de la urgencia con la que se requiere la satisfacción de las necesidades básicas; que, según se ha anotado, es un reconocimiento al que tendrían derecho todos los ciudadanos.

9.3. El fetiche legal para colmar un vacío. Ante las críticas realizadas a las actuales políticas de focalización podría quizás replicarse, sin embargo, que de poco han servido el reconocimiento meramente normativo de las necesidades urgentes de la población desplazada y la consagración de ventajas a su favor teniendo en cuenta que los mismos no han redundado en un goce efectivo de sus derechos. Dada la brecha entre las metas fijadas por el derecho y los resultados de la aplicación de este último y teniendo en cuenta que las normas especialmente creadas en su beneficio a veces pasan

¹⁰⁹ Cf. VILLA MARTÍNEZ, Marta Inés; JARAMILLO ARBELÁEZ, Ana María y SÁNCHEZ MEDINA, Luz Amparo: *Migración forzada de colombianos. Colombia, Ecuador, Canadá – COLOMBIA*, Medellín, 2007, p. 178.

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 178.

¹¹¹ VIDAL LÓPEZ, Roberto Carlos: *Derecho Global y Desplazamiento Interno: ...*, cit., p. 216.

a convertirse en verdaderos obstáculos de acceso¹¹², se encuentra que, fácticamente, las personas desplazadas no cuentan con ventaja o prioridad alguna; y que, por el contrario, suelen situarse entre la población más vulnerable entre los vulnerables, según lo evidenciaban los datos sobre pobreza e indigencia expuestos en el capítulo segundo (*supra* 3).

No obstante, según se ha venido reiterando, el inicio del reconocimiento de las devastaciones propias del desplazamiento forzado como crimen, que se llevó a cabo a través de la expedición de la ley 387 de 1997, ha sido fundamental para el progreso de su causa. En este caso, el escenario jurídico permitió confirmar y visibilizar la tragedia que desde décadas atrás asolaba a cientos de miles de colombianos y que había sido denunciada recientemente de manera contundente por la Conferencia Episcopal. La juridificación del problema ha permitido, pues, que el mismo haga parte de los puntos prioritarios de la agenda pública nacional. En tal sentido, a pesar de sus problemas de eficacia, es claro que el plano legal supone la admisión o confirmación de los reclamos que se han realizado en el plano político, a la vez que permite proponer soluciones al respecto. En Colombia específicamente, este proceso de juridificación del desplazamiento ha tenido como resultado el reconocimiento y visibilización de su magnitud, y la creación de una de las normatividades más creativas y progresistas en la materia¹¹³.

Como se dijo, pues, la tensión entre la población desplazada y los demás grupos en condiciones de extrema necesidad que no han sido desplazados, en lo que al derecho a la vivienda se refiere específicamente, radica en que las necesidades habitacionales de las personas desplazadas han sido priorizadas en el plano normativo, dada su situación de especial vulnerabilidad. No se trata, sin embargo, de que no deba hacerse tal reconocimiento, sino que, al contrario, tal reconocimiento debe ser también realizado en relación con las urgentes necesidades de esa otra gran porción de población que vive en la miseria, aun si su reconocimiento se encontraría igualmente lejos de la eficacia.

Y es que el reconocimiento de los derechos y las necesidades —por ejemplo, el que la vivienda sea reconocida como un derecho fundamental no más que para la población desplazada— es de invaluable relevancia, aun si aquél no consigue aplicarse efectivamente e incidir en las realidades que estaba llamado a modificar. Se trata, antes que nada, de un asunto de significados políticos, sociales y culturales implícitos en las leyes y la jurisprudencia creadas. Se trata de reconocer el valor que en términos sociales e institucionales poseen las normas, y la capacidad que ellas tienen de resignificar identidades; el poder simbólico de que las mismas gozan en la lucha por la

¹¹² Así lo muestra la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, en la cual se revela que las instituciones públicas habían convertido el beneficio de la acción de tutela en una suerte de requisito de procedibilidad para el acceso de derechos como la salud.

¹¹³ VILLA MARTÍNEZ, Marta Inés; JARAMILLO ARBELÁEZ, Ana María y SÁNCHEZ MEDINA, Luz Amparo: *Migración forzada de colombianos...*, cit., p. 151.

reivindicación de los derechos¹¹⁴. Se trata, si se quiere, de una suerte de fetichismo legal.

Sin embargo, tal como lo sostiene Lemaitre, el fetichismo legal no supone un desconocimiento de los problemas de aplicación de las normas o una inconsciencia de las limitaciones con que se encuentra el derecho para cambiar las realidades presentes. Siendo que el fetichismo en general implica una atracción no por el objeto sino por el vacío que dicho objeto busca llenar, el fetichismo legal en particular radica en una atracción por lo que las leyes pretenden representar, no por las leyes en sí mismas¹¹⁵. El vacío que se busca llenar con la ley es el producido precisamente por las situaciones de injusticia y violencia. El derecho, entonces, “insiste en que el sufrimiento y la humillación de tantos es un error, una aberración, que un mundo sin ley es un mundo que no es normal, porque normal es lo que dice la norma. Y si el horror es una excepción, una desviación del camino correcto, entonces el centro de la vida social está de nuevo lleno y se puede afirmar que tiene un sentido moral”¹¹⁶.

Frente al fenómeno del desplazamiento forzado en particular, el derecho ha supuesto un reconocimiento de los horrores que ha traído consigo, así como una reafirmación de que tal no es la normalidad. El reconocimiento jurídico de las condiciones de extrema necesidad y vulnerabilidad de las personas desplazadas implica entonces dar un significado a su sufrimiento; resignificar esa tragedia persistente de la cual aún sobreviven¹¹⁷.

Y, reiteramos, es en este orden de ideas que resulta reprochable o cuando menos problemático el que exista una protección o reconocimiento que diferencia entre las necesidades básicas insatisfechas de la población desplazada y la población no desplazada. Siendo que el discurso legal representa lo normal, lo reivindicatorio del valor humano, tal trato diferenciado llevaría a entender que la grave situación habitacional de la población que no ha sido víctima del conflicto es normal, o acaso que no merece la misma atención de urgencia de que es beneficiaria la población desplazada.

Si, como se explicaba antes, la población desplazada consiguió recibir especial atención a sus derechos a partir justamente del argumento de su situación de no-derechos, es tiempo de que se lleve a cabo un similar proceso con la población en extrema pobreza que no ha sido víctima del conflicto, cuya situación de no-derechos es igualmente manifiesta, en particular en lo que a sus derechos habitacionales respecta, según se ha pretendido evidenciar aquí. Así, puesto que los derechos suponen compromisos e instrumentos de las luchas políticas, ellos deben ser reconocidos tal y como se desearía fuera la normalidad. Urge un pronto reconocimiento de las extremas

¹¹⁴ Al decir de Brown, los derechos “Son la vara mágica de la visibilidad y la invisibilidad, de la inclusión y la exclusión, del poder y del no poder.” BROWN, Wendy; WILLIAMS, Patricia; JARAMILLO, Isabel Cristina: *La crítica de los derechos*, Bogotá, 2003, p. 72.

¹¹⁵ LEMAITRE RIPOLL, Julieta: *El derecho como conjuro: fetichismo legal, violencia y movimientos sociales*, Bogotá, 2009, p. 389.

¹¹⁶ *Ibíd.*, p. 391.

¹¹⁷ *Ibíd.*, p. 392.

carencias que en lo relativo a la vivienda padece la población más pobre, así como de la imperiosa necesidad de que su problema sea también tratado de manera prioritaria.

Es claro que destacar el valor simbólico de las normas más allá de su eficacia es en buena medida hacerse partícipe de las maniobras de que se vale el Estado con el fin de encubrir su incapacidad de atender efectivamente las demandas sociales, ocultando su ineficiencia instrumental tras el discurso de su legitimidad institucional. Sin embargo, la apropiación del derecho por parte de la población y de los movimientos sociales puede servir como contrapartida a esta maniobra, en un uso estratégico de esa fuerza simbólica que permita otorgar un efecto emancipatorio a las normas vigentes¹¹⁸.

Puesto que la reivindicación de los derechos básicos resulta tan ardua y al mismo tiempo tan perentoria, es preciso acudir a todos los recursos posibles, uno de los cuales sería el uso estratégico del derecho. En tal sentido, el enfático reclamo por el reconocimiento jurídico de los derechos (por ejemplo de los derechos habitacionales de la población más pobre, cual fue el caso aquí planteado) no debe llevar a entender que debe recurrirse en exclusiva al discurso del derecho. Bien al contrario, el discurso jurídico deberá converger con otras vías de lucha política y social que, como él, aspiran también a crear realidades alternativas a la barbarie y la miseria.

¹¹⁸ GARCÍA VILLEGAS, Mauricio y SOUSA SANTOS, Boaventura de: “Colombia: el revés...”, cit., p. 73-75.

CONCLUSIONES

Hemos realizado un recorrido por los destrozos que trae consigo el desplazamiento forzado y las posibles respuestas estatales ante los mismos. En particular, se ha analizado de qué manera ha respondido el Estado colombiano a las afectaciones sufridas por la población desplazada en términos de su derecho a la vivienda y se ha cotejado esta situación con la del resto de población colombiana. A partir de tal recorrido podrían plantearse cuando menos seis conclusiones.

1°. El fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia se ha producido como consecuencia de la guerra, como estrategia militar, y asimismo se ha presentado como estrategia económica en cuanto permite liberar y por tanto tomar posesión de los territorios en disputa; causas estas que en gran medida han podido triunfar gracias a la debilidad del Estado colombiano, pues es claro que sólo en el seno de un Estado fragmentado e inoperante podría incubarse e instalarse el desplazamiento forzado como un fenómeno persistente y en permanente expansión.

2°. El desplazamiento forzado acarrea una masiva y muy específica lesión de derechos y deja a sus víctimas en una situación de vulnerabilidad manifiesta, lo cual permite afirmar que la población que ha padecido este flagelo comparte una especial condición; la cual hace de ella, aun con sus desemejanzas, un grupo identificable y diferenciable. Un grupo que existía hacía mucho tiempo ya en la realidad social colombiana y que las normas jurídicas no hicieron más que reconocer, si bien tal reconocimiento llevó a que la categoría de desplazamiento forzado adquiriera un grado de existencia superior e impulsó un amplio y progresista desarrollo normativo en la materia, promoviendo medidas de discriminación positiva a favor de la población desplazada.

3°. El acceso al derecho a la vivienda de la población desplazada no debe ser sólo garantizado desde la perspectiva de la atención humanitaria, sino también desde el más perentorio punto de vista del derecho a la reparación de que gozan todas las víctimas del conflicto. Así, las personas desplazadas encontrarían garantizado su derecho a la vivienda tanto en la medida en que constituye un derecho básico que debería ser garantizado a todos los ciudadanos, como en el sentido de que la vivienda ha sido uno de los derechos que han sido menoscabados en el desplazamiento y debe por tanto ser resarcido.

4°. Tras analizar las especiales medidas que han sido consagradas para la población desplazada dentro el marco general de vivienda social, puede concluirse que esta población cuenta con prerrogativas jurídicas en materia del derecho a la vivienda, las cuales han sido creadas bajo el presupuesto de la particular urgencia de acceso en que se encuentran las personas después de haberse visto obligadas a huir de sus hogares.

5°. En Colombia se presenta una aguda denegación del derecho a la vivienda para la población más pobre, siendo que el sistema vigente se ha librado a los vaivenes del mercado e impone todo tipo de talanqueras a quienes no cuentan con recursos suficientes para costearse enteramente por sí mismos una solución digna de vivienda.

6°. El especial reconocimiento que se le brinda a las necesidades habitacionales de la población desplazada resulta problemático si el mismo se contrasta con la situación de la población pobre que no ha sido desplazada, para la cual el derecho a la vivienda constituye igualmente una necesidad categórica y de urgente satisfacción. Este contraste da lugar, pues, a una fundamental paradoja, en tanto que parece llevar a entender que para hacerse merecedor del reconocimiento de la urgencia de una necesidad vital tiene que haberse padecido la barbarie.

Hemos mostrado cómo la guerra, la iniquidad, el desplazamiento forzado y la situación de millones de personas sin techo, que bien representan las muchas formas que ha sabido adoptar la destrucción, hieren transversalmente la historia y la actualidad colombiana. Tal ha sido, sin embargo, sólo un paso inicial en una reflexión —que deberá ser más adelante profundizada— en torno a los compromisos que deben asumirse si es que se pretenden eliminar los obstáculos presentes en la satisfacción de las necesidades básicas de los más pobres y si es que se busca superar las paradojas que los parámetros tradicionales de reparación forzosamente generan en un contexto de extrema injusticia distributiva como el colombiano.

BIBLIOGRAFÍA

ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Christian: *El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2006.

ALCALDÍA MUNICIPAL DE MEDELLÍN, SECRETARÍA DE PLANEACIÓN - CORPORACIÓN DE VIVIENDA Y DESARROLLO SOCIAL: *Programa integral de mejoramiento de barrios subnormales en Medellín – PRIMED*, Ministerio de Desarrollo Económico, Dirección General de Vivienda, “Corvide”, 6 - 8 junio de 2001, en <http://www.un.org/ga/Istanbul+5/3-Colombia.PDF>, consultado el 11 de octubre de 2010.

ALTA COMISIONADA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS: *Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, Asamblea General, A/HRC/10/032, 19 de febrero de 2009;

- *Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, Asamblea General, A/HRC/13/72, 4 de marzo de 2010.

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS: *Introducción, conclusiones y recomendaciones del balance de la política pública de atención integral a la población desplazada por la violencia 2004-2006*, 2007.

AMNISTÍA INTERNACIONAL: «¡Déjennos en paz!» *La población civil, víctima del conflicto armado interno de Colombia*, Madrid, Amnesty International Publications, 2008, en <http://www.amnesty.org/en/library/asset/AMR23/023/2008/en/6f073aec-a1b5-11dd-aa42-d973b735d92e/amr230232008spa.pdf>, consultado el 13 de marzo de 2010;

- *Informe 2010 – El Estado de los derechos humanos en el mundo. Apartado de países*, 2010, en http://www.derechoshumanosbolivia.org/archivos/biblioteca/air2010_az_es.pdf, consultado el 11 de octubre de 2010;

- *Colombia. Seguridad, ¿a qué precio? La falta de voluntad del gobierno para hacer frente a la crisis de derechos humanos*, Amnesty International Publications, diciembre de 2002, [Índice AI: AMR 23/132/2002/s], en <http://www.amnesty.org/es/library/info/AMR23/132/2002/es>, consultado el 3 de abril de 2010.

ARANGO RIVADENEIRA, Rodolfo: *El concepto de derechos sociales fundamentales*, Bogotá, Legis, Universidad Nacional de Colombia, 2005.

ARENDRT, Hannah: “Nosotros, los refugiados”, en *Una revisión de la historia judía y otros ensayos (1978)*, trad. de Miguel Candel, Barcelona, Editorial Paidós, 2005, p. 1-15.

BARRY, Brian: “Cultura e igualdad”, en *Istor*, núm. 7, 2007, p. 38-59.

BELLO, MARTHA NUBIA: *Desplazamiento forzado y reconstrucción de identidades*, Premio Nacional de Ensayo Académico “Alberto Lleras Camargo”, IV Convocatoria, ICFES, Ministerio de Educación Nacional, 2001.

BONILLA MEJÍA, Leonardo: *Demografía, juventud y homicidios en Colombia. 1979-2006*, Cartagena, Banco de la República-Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER), (Serie: Documentos de Trabajo sobre Economía Regional), octubre 2009.

BOURDIEU, Pierre: *Poder, derecho y clases sociales*, 2ª ed., Bilbao, Editorial Desclée de Brouwer (Colección Palimpsesto- Derechos humanos y desarrollo), 2001.

CANCADO TRINDADE, Antonio Augusto: *El desarraigo como problema humanitario y de derechos humanos frente a la conciencia jurídica universal*, en <http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/htmlall/63rj47?opendocument>, consultado el 30 de abril de 2010.

CARRERO HERRÁN, Alfonso: *Por una vivienda digna. Un modelo para explorar*, Ibagué, Universidad de Ibagué, 2008.

CASASFRANCO ROLDÁN, María Virginia: *Las migraciones y los desplazamientos forzados. Análisis comparativo e integral desde un enfoque de derechos humanos (Retos en Centroamérica y Colombia)*, Bogotá, Centro de las naciones unidas para el desarrollo de los asentamientos humanos (CNUAH-Hábitat), Centro de investigaciones para el desarrollo (IDRC), Canadá; Fundación Arias para la paz y el progreso humano, 2001.

CASTILLEJO, Alejandro: *Poética de lo otro, para una antropología de la guerra, la soledad y el exilio interno en Colombia*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Instituto Colombiano de Antropología e Historia –ICANH, 2000.

COLORADO LÓPEZ, Martha: “Sufrimiento social y salud de las personas desplazadas y refugiadas”, en RIAÑO, Pilar y VILLA, Marta Inés (eds.): *Poniendo tierra de por medio. Migración forzada de colombianos en Colombia, Ecuador y Canadá*, Medellín, Corporación Región, The University of British Columbia, 2008, p. 419-465.

COMISIÓN DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS: *Colombia evalúa sus estrategias frente a la desaparición forzada*, Boletín, 19 de marzo de 2010, en <http://www.comisiondebusqueda.com/boletin19marzo.php>, consultado el 4 de mayo de 2010;

-*Panorama social de América Latina. Anexo estadístico*, 2008, p. 219-258, en <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/34732/PSE2008-AnexoEstadistico.pdf>, consultado el 12 de marzo de 2010.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE — CEPAL: Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2009, en http://websie.eclac.cl/anuario_estadistico/anuario_2009/datos/1.6.1.xls, consultado el 15 de mayo de 2010.

COMISIÓN INTERECLESIAL DE JUSTICIA Y PAZ: *Colombia: 50.000 desaparecidos en los últimos veinte años*, diciembre 15 de 2009, en

<http://justiciaypazcolombia.com/50-000-personas-desaparecidas-en>, consultado el 21 de septiembre de 2010.

COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA: *Internally Displaced Persons: The Mandate and Role of the International Committee of the Red Cross*, International Review of the Red Cross, núm. 838, 2000, p. 491-500, en <http://www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/html/57JQHR>;

- *Las mujeres ante la guerra*, Películas del Comité Internacional de la Cruz Roja, octubre 29 de 2001. Citado en COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA: *Desplazados internos – Preguntas y respuestas*, septiembre 30 de 2002, en <http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/htmlall/5tdqnq?opendocument>, consultado el 3 de abril de 2010.

CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO — CODHES. COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO: *¿Salto estratégico o salto al vacío? El desplazamiento forzado en los tiempos de la seguridad democrática. Resumen del Informe 2009*, Boletín núm. 76, Bogotá, 27 de enero de 2010, en http://www.codhes.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=62&Itemid=50, consultado el 18 de marzo de 2010;

- *VI Informe a La Corte Constitucional. La restitución como parte de la reparación integral de las víctimas del desplazamiento en Colombia. Diagnóstico y propuesta de líneas de acción*, Bogotá, Proceso Nacional de Verificación, junio de 2008;

- *Diagnóstico y lineamientos sobre política de vivienda para la población desplazada*, Bogotá, julio de 2008, en http://www.javeriana.edu.co/fcea/posgrados_admon_salud/comision_seguimiento_politica_vivienda_ii.pdf, consultado el 20 de agosto de 2010;

- *El reto ante la tragedia humanitaria: reparar de manera integral el despojo de tierras y bienes del desplazamiento forzado*, Colombia, Proceso Nacional de Verificación, 2009;

- *Lineamientos para la formulación de la política pública de vivienda para la población desplazada*, Bogotá, enero de 2010, en http://www.codhes.org/index.php?option=com_content&task=view&id=39&Itemid=52, consultado el 12 de marzo de 2010;

- *Nadie sabe cuántos desaparecidos hay en Colombia: ASFADDES*, Prensa CODHES, 8 de junio de 2009, en http://www.codhes.org/index.php?option=com_content&task=view&id=506, consultado el 9 de marzo de 2010.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. CONTRALORÍA DELEGADA PARA EL SECTOR INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y TELECOMUNICACIONES, COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO REGIONAL: *Evaluación de la política pública de vivienda social*, Bogotá, policopiado, 2006. Citado en MALDONADO, María Mercedes: “¿Cómo garantizar el derecho a la vivienda? Acceso y disfrute de una vivienda digna por parte de la población en condición de desplazamiento”, en Rodríguez Garavito, César (coord.): *Más allá del desplazamiento: políticas, derechos y superación del*

desplazamiento forzado en Colombia, Bogotá, Universidad de los Andes - Facultad de Derecho, Ediciones Uniandes (Colección Estudios CIJUS), 2009, p. 204-205 y 211.

DÍAZ GÓMEZ, Catalina: “La reparación de las víctimas de la violencia política en Colombia: problemas y oportunidades”, en GAMBOA TAPIAS, Camila de (ed.): *Justicia transicional: teoría y praxis*, Bogotá, Editorial Universidad del Rosario (Colección Textos de jurisprudencia), 2006, p. 518 – 551.

DICKENS, Charles: *Tiempos difíciles*, Colombia, Oveja negra, Historia Universal de la Literatura, 1982.

DWORKIN, Ronald: *Los derechos en serio*, trad. de Marta Guastavino, 3ra reimpresión, Barcelona, Editorial Ariel, 1997.

FRANCO AGUDELO, Saúl: “Momento y contexto de la violencia en Colombia”, en SÁNCHEZ, Gonzalo y PEÑARANDA, Ricardo (comps.): *Pasado y presente de la violencia en Colombia*, 3ra ed., Medellín, La carreta histórica, IEPRI, Universidad Nacional, 2007, p. 379-406.

FRASER, Nancy: *Iustitia Interrupta: Reflexiones críticas desde la posición “postsocialista”*, trad. de Magdalena Holguín e Isabel Cristina Jaramillo, Santafé de Bogotá, Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes - Facultad de Derecho (Nuevo Pensamiento Jurídico), 1997.

FUNDACIÓN PAÍS LIBRE: *Colombia necesita saber realmente cuántos secuestrados hay*, Comunicado, julio de 2009, en <http://www.paislibre.org/images/PDF2/boletin%20julio%202014%20cifras%20secuestro.pdf>, consultado el 8 de mayo de 2010;

-Informe de gestión, 2009, en http://www.paislibre.org/alfa/index.php?option=com_content&view=article&id=1112:informe-de-gestion-2009-&catid=9:novedades&Itemid=31&lang=es, consultado el 8 de mayo de 2010.

GALLEGO GARCÍA, Gloria María y FERNÁNDEZ SOLA, Natividad: “Guerra y desaparición forzada (I y II)”, en *Jueces para la democracia*, núms. 47 y 48, Madrid, 2003, p. 85-96 y 103-115, respectivamente.

GALLEGO GARCÍA, Gloria María: *Violencia y política. En los confines de la política, el derecho y la moral*, Tesis doctoral, Zaragoza, Universidad de Zaragoza, 2007.

GAMBOA TAPIAS, Camila de (ed.): *Justicia transicional: teoría y praxis*, Bogotá, Editorial Universidad del Rosario (Colección Textos de Jurisprudencia), 2006.

GARCÍA MACHO, Ricardo: “Los derechos fundamentales sociales y el derecho a una vivienda como derechos funcionales de libertad”, en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 38, 2009, p. 67-96.

“Colombia: el revés del contrato social de la modernidad”, en SOUSA SANTOS, Boaventura de Y GARCÍA VILLEGAS, Mauricio: *El caleidoscopio de las justicias en*

Colombia. *Análisis socio-jurídico*, Bogotá, Universidad Nacional, Universidad de los Andes y otros, 2001, t. II, p. 11-83.

GARCÍA VILLEGAS, Mauricio: *La eficacia simbólica del derecho. Examen de situaciones colombianas*, Bogotá, Ediciones Uniandes, Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, 1993.

GOLAY, Christophe, (Asesor del Relator Especial de la ONU sobre el derecho a la alimentación); ÖZDEN, Melik (Director del Programa Derechos Humanos del CETIM y Representante Permanente ante la ONU): *El derecho a la vivienda. Un derecho humano fundamental estipulado por la ONU y reconocido por tratados regionales y por numerosas constituciones nacionales*, (Una colección del Programa Derechos Humanos del Centro Europa - Tercer Mundo – CETIM), 2007, p. 19-20, en <http://www.cetim.ch/es/documents/bro7-log-es.pdf>, consultado el 2 de octubre de 2010.

GONZÁLEZ, ADRIANA; HURTADO, DEICY; NARANJO, GLORIA y PÉREZ, WILLIAM FREDY: “Contextos de la migración forzada: apuntes y sobre el caso colombiano”, en CRUZ ZÚÑIGA, Pilar; GONZÁLEZ GIL, Adriana Y MEDINA MARTÍN, Rocío (coords.): *La diáspora colombiana. Derechos humanos y migración forzada, Colombia- España 1995-2005*, Madrid, Arcibel editores, 2008.

GREIFF, Pablo de: “Enfrentar el pasado: reparaciones por abusos graves a los derechos humanos”, en GAMBOA TAPIAS, Camila de (ed.): *Justicia transicional: teoría y praxis*, Bogotá, Editorial Universidad del Rosario (Colección Textos de Jurisprudencia), 2006, p. 204- 241.

IBÁÑEZ, Ana María; MOYA, Andrés y VELÁSQUEZ, Andrea: *Hacia una política proactiva para la población desplazada*, Bogotá, Universidad de los Andes, Secretariado Nacional de Pastoral Social, 2006.

INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES: *Informe de gestión*, 2009, en <http://www.medicinalegal.gov.co/audiencias/informegestion2009>, consultado el 5 de mayo de 2010.

JARAMILLO, Ana María: *Contextos explicativos del desplazamiento interno y del refugio de colombianos en Ecuador y Canadá*, en RIAÑO, Pilar y VILLA, Marta Inés (eds.): *Poniendo tierra de por medio. Migración forzada de colombianos en Colombia, Ecuador y Canadá*, Medellín, Corporación Región, The University of British Columbia, 2008, p. 37-69.

JARAMILLO, Ana María: “Desplazamiento intrarregional: entre el destierro y la inserción precaria”, en RIAÑO, Pilar y VILLA, Marta Inés (eds.): *Poniendo tierra de por medio. Migración forzada de colombianos en Colombia, Ecuador y Canadá*, Medellín, Corporación Región, The University of British Columbia, 2008, p. 130-165.

JIMÉNEZ OCAMPO, Sandro; ABELLO LLANOS, Raimundo y PALACIO SAÑUDO, Jorge: “Identidad social y restablecimiento urbano de población exiliada internamente en Colombia. Primeros resultados de un estudio de caso”, en *Investigación y Desarrollo: Revista del Centro de Investigaciones en Desarrollo Humano*, Universidad del Norte, 2003, núm. 2, vol. 11, p. 326- 347.

LEMAITRE RIPOLL, Julieta: *El derecho como conjuro: fetichismo legal, violencia y movimientos sociales*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, 2009.

MALDONADO, María Mercedes: “¿Cómo garantizar el derecho a la vivienda? Acceso y disfrute de una vivienda digna por parte de la población en condición de desplazamiento”, en RODRÍGUEZ GARAVITO, César (coord.): *Más allá del desplazamiento: políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia*, Bogotá, Universidad de los Andes - Facultad de Derecho, Ediciones Uniandes (Colección Estudios CIJUS), 2009, p. 146-223.

MEERTENS, Donny: *Discriminación racial, desplazamiento y género en las sentencias de la Corte Constitucional. El racismo cotidiano en el banquillo*, en *Universitas Humanística*, Universidad Nacional de Colombia, núm. 66, julio-diciembre 2008, p. 83-106.

MOLANO, Alfredo: *Desterrados. Crónicas del desarraigo*, Bogotá, Editorial Punto de Lectura, 2005.

NARANJO GIRALDO, Gloria: “El desplazamiento forzado en Colombia. Reinención de la identidad e implicaciones en las culturas locales y nacional”, en *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Número extraordinario dedicado al III Coloquio Internacional de Geocrítica (actas del coloquio), Migración y cambio social, Universidad de Barcelona, núm. 94, 2001.

NINO, Carlos Santiago: “Autonomía y necesidades básicas”, en *Derecho, moral y política II: fundamentos del liberalismo político: derechos humanos y democracia deliberativa*, compilado por Gustavo Maurino, Buenos Aires, Editorial Gedisa, 2007, p. 99-110.

OBSERVATORIO DEL PROGRAMA PRESIDENCIAL DE DERECHOS HUMANOS Y DIH: *Indicadores sobre Derechos Humanos y DIH Colombia, Año 2008*, en http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio_de_DDHH/documentos/Indicadores/obs_indicadores_dic2008_090330.pdf, consultado el 13 de febrero de 2010.

OSPINA, William: “El proyecto nacional y la franja amarilla”, en *.Co. Una versión personal*, Bogotá, Ojo de pez, 2007, p. 6-27;

- “Lo que está en juego en Colombia”, en *Colombia. Último llamado. Memorias*, Colombia, Dann Regional, 2001, p. 5-33.

PÉCAUT, Daniel: *Guerra contra la sociedad*, Santafé de Bogotá, Espasa, 2001.

PÉREZ MURCIA, Luis Eduardo: “Desarrollo, derechos sociales y políticas públicas”, en PÉREZ MURCIA, Luis Eduardo; UPRIMNY YEPES, Rodrigo y RODRÍGUEZ GARAVITO, César: *Los derechos sociales en serio: hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas*, Bogotá, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad –

DeJuSticia, Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico – IDEP, Ediciones Antropos (Colección Ensayos y Propuestas), 2007, p. 71- 129.

PÉREZ MURCIA, Luis Eduardo; UPRIMNY YEPES, Rodrigo y RODRÍGUEZ GARAVITO, César: *Los derechos sociales en serio: hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas*, Bogotá, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – DeJuSticia, Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico – IDEP, Ediciones Antropos (Colección Ensayos y Propuestas), 2007.

PISARELLO, Gerardo: *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*, Barcelona, Observatorio DESC, Icaria Editorial, 2003, p. 83.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA – DANE: *Boletín de prensa. Principales indicadores del mercado laboral – Enero de 2010*, Bogotá, febrero 26 de 2010, en http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_ech_ene10.pdf, consultado el 18 de febrero de 2010;

- *Censo general*, 2005.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN: *Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP). Resultados Fase 1. Empalme de las Series de Mercado Laboral, Pobreza y Desigualdad, (2002-2008). Resumen Ejecutivo*, noviembre de 2009, en <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=J7Iy2TSjx8I=&tabid=337>, consultado el 5 de mayo de 2010.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL Y FONDO NACIONAL PARA LA DEFENSA DE LA LIBERTAD PERSONAL – FONDELIBERTAD: *Realidad de las víctimas del secuestro en Colombia*, marzo de 2010, en http://www.fondelibertad.gov.co/2/informe_secuestro/documentos/informe_realidad_secuestro_2010.pdf, consultado el 6 de mayo de 2010.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. MINISTERIO DE VIVIENDA, AMBIENTE Y DESARROLLO TERRITORIAL, *Bolsas de asignación*, en <http://www.minambiente.gov.co//contenido/contenido.aspx?catID=549&conID=1592>, consultado el 30 de julio de 2010;

- *Ejecución presupuestal*, en <http://www.minambiente.gov.co//contenido/contenido.aspx?catID=644&conID=4926>, consultado el 11 de septiembre de 2010.

RESTREPO SALDARRIAGA, Esteban: “¿Cómo garantizar justicia a los desplazados? El desplazado como paria. La garantía de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas del delito de desplazamiento forzado en Colombia”, en Rodríguez Garavito, César (coord.): *Más allá del desplazamiento: políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia*, Bogotá, Universidad de los Andes - Facultad de Derecho, Ediciones Uniandes (Colección Estudios CIJUS), 2009, p. 292-431.

RESTREPO, Jorge A.: *Problemas en la medición del impacto humano del conflicto armado colombiano*. Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos - CERAC, Investigación sobre el Conflicto Armado Colombiano, 2004, en <http://personal.rhul.ac.uk/pkte/126/Documents/Docs/Problemas%20HR%20Conflicto.pdf>, consultado el 2 de septiembre de 2010.

RIAÑO, PILAR: *Introducción*, en RIAÑO, Pilar y VILLA, Marta Inés (eds.): *Poniendo tierra de por medio. Migración forzada de colombianos en Colombia, Ecuador y Canadá*, Medellín, Corporación Región, The University of British Columbia, 2008, p. 8-34.

RIAÑO, Pilar y VILLA, Marta Inés (eds.): *Poniendo tierra de por medio. Migración forzada de colombianos en Colombia, Ecuador y Canadá*, Medellín, Corporación Región, The University of British Columbia, 2008.

RODRÍGUEZ GARAVITO, César y RODRÍGUEZ FRANCO, Diana: “El contexto: el desplazamiento forzado y la intervención de la Corte Constitucional (1995-2009)”, en RODRÍGUEZ GARAVITO, César (coord.): *Más allá del desplazamiento: políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia*, Bogotá, Universidad de los Andes - Facultad de Derecho, Ediciones Uniandes (Colección Estudios CIJUS), 2009, p. 14-35.

RUIZ MIGUEL, Alfonso: “La discriminación inversa y el caso Kalanke”, en *Doxa*, núm. 19, 1996, p. 123-140.

SILVA SALAMANCA, Julio Miguel (Director de Desarrollo Urbano y Política Ambiental – Departamento Nacional de Planeación): *Retos de la política de vivienda*, Pereira, 2006, en <http://www.territorioysuelo.org/eventos.shtml?x=17786375>, consultado el 15 de septiembre de 2010.

SALINAS ABDALA, Yamile: “¿Cómo proteger los bienes de los desplazados? La protección y restitución de las tierras y los bienes inmuebles de las víctimas del desplazamiento”, en Rodríguez Garavito, César (coord.): *Más allá del desplazamiento: políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia*, Bogotá, Universidad de los Andes - Facultad de Derecho, Ediciones Uniandes (Colección Estudios CIJUS), 2009, p. 72-144.

SÁNCHEZ G., Gonzalo: *Guerras, memoria e historia*, Medellín, La carreta histórica, Instituto Colombiano de Antropología e Historia –ICANH, 2003.

SÁNCHEZ, Luz Amparo: “El desplazamiento forzado intraurbano: negación del derecho a la ciudad”, en RIAÑO, Pilar y VILLA, Marta Inés (eds.): *Poniendo tierra de por medio. Migración forzada de colombianos en Colombia, Ecuador y Canadá*, Medellín, Corporación Región, The University of British Columbia, 2008, p. 166-205.

SEN, Amartya: *La desigualdad económica*, trad. de Eduardo L. Suárez Galindo, 1ª. ed. (1ª. reimp.), México, Fondo de Cultura Económica, 2002.

TORPEY, John: “«Making whole what has been smashed »: reflections on reparations”, en *Journal of Modern History*, núm. 73- 1 (201), junio 2001, p. 333-358. Citado en GREIFF, Pablo de: “Enfrentar el pasado: reparaciones por abusos graves a los

derechos humanos”, en GAMBOA TAPIAS, Camila de (ed.): *Justicia transicional: teoría y praxis*, Bogotá, Editorial Universidad del Rosario (Colección Textos de Jurisprudencia), 2006, p. 208.

TOVAR PINZÓN, Hermes: “Emigración y éxodo en la historia de Colombia”, en *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM*, 2001, en <http://alhim.revues.org/index522.html>, consultado el 2 de febrero de 2010.

TRIBUNAL INTERNACIONAL SOBRE LA INFANCIA AFECTADA POR LA GUERRA Y LA POBREZA: *Colombia. 14.000 voces inocentes bajo fuego, 2005-2010*, Reporte Internacional Quinquenal, 2010, p. 18.

UPRIMNY YEPES, Rodrigo y RODRÍGUEZ GARAVITO, César: “Constitución, modelo económico y políticas públicas en Colombia: el caso de la gratuidad de la educación primaria”, en PÉREZ MURCIA, Luis Eduardo; UPRIMNY YEPES, Rodrigo y RODRÍGUEZ GARAVITO, César: *Los derechos sociales en serio: hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas*, Bogotá, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – DeJusticia, Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico – IDEP, Ediciones Antropos (Colección Ensayos y Propuestas), 2007, p. 22-70.

UPRIMNY YEPES, Rodrigo: *¿Existe o no conflicto armado en Colombia?*. Dejusticia, julio 01 de 2005, en http://dejusticia.org/interna.php?id_tipo_publicacion=7&id_publicacion=355, consultado el 6 de mayo de 2010;

- *Reparaciones transformadoras de violaciones masivas de derechos humanos: entre justicia distributiva y justicia correctiva*. Lección inaugural como profesor visitante a la Cátedra UNESCO de Educación para la Paz, los Derechos Humanos y la Democracia 2009 (con especial énfasis en Latinoamérica). Presentado en la Universidad de Utrecht. Utrecht: Netherlands National Commission for UNESCO, Netherlands Institute of Human Rights (SIM), Utrecht University, Faculty of Law, Economics and Governance, School of Law, en http://www.uu.nl/NL/onderzoek/internationalesamenwerking/latijns-amerika/Documents/Oratie_Rodrigo_Uprimny.pdf, consultado el 15 de agosto de 2010.

UPRIMNY YEPES, Rodrigo y SAFFON, María Paula: *Plan Nacional de Desarrollo y reparaciones: propuesta de un programa nacional masivo de reparaciones administrativas para las víctimas de crímenes atroces en el marco del conflicto armado*, Dejusticia, junio 1 de 2007, en http://dejusticia.org/interna.php?id_tipo_publicacion=2&id_publicacion=350, consultado el 2 de septiembre de 2010.

URIBE DE HINCAPIÉ, María Teresa: “Las soberanías en disputa: ¿conflicto de identidades o de derechos?”, en *Nación, ciudadano y soberano*, Medellín, Corporación Región, 2001.

VELASCO ARROYO, Juan Carlos: “Discriminación positiva, diversidad cultural y justicia”, en *Daimon. Revista de Filosofía*, núm. 41, 2007, p. 141-156.

VIDAL LÓPEZ, Roberto Carlos: *Derecho Global y Desplazamiento Interno: creación, uso y desaparición del desplazamiento forzado por la violencia en el Derecho contemporáneo*, Bogotá, Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2007.

VILLA MARTÍNEZ, Marta Inés; JARAMILLO ARBELÁEZ, Ana María y SÁNCHEZ MEDINA, Luz Amparo: *Migración forzada de colombianos. Colombia, Ecuador, Canadá – COLOMBIA*, Medellín, Corporación Región, FLACSO Ecuador - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2007.

VILLA, MARTA INÉS: “Lo que va del desplazamiento al refugio. Una mirada a las políticas de refugio y desplazamiento en Colombia, Ecuador y Canadá”, en RIAÑO, Pilar y VILLA, Marta Inés (eds.): *Poniendo tierra de por medio. Migración forzada de colombianos en Colombia, Ecuador y Canadá*, Medellín, Corporación Región, The University of British Columbia, 2008, p. 70-124.

WILLIAMS, Patricia: “La dolorosa prisión del lenguaje de los derechos”, en BROWN, Wendy; WILLIAMS, Patricia; JARAMILLO, Isabel Cristina: *La crítica de los derechos*, trad. de Isabel Cristina Jaramillo, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, Instituto pensar, Universidad de los Andes – Facultad de Derecho, 2003, p. 43-73.

ZIMMERLING, Ruth: “Necesidades básicas y relativismo moral”, en *Doxa*, núm.7, 1990, p. 35 -54.

PRONUNCIAMIENTOS DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Derecho a una vivienda adecuada. Informe final presentado por el Sr. Rajindar Sachar, Relator Especial. Realización de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías NU E/CN.4/Sub.2/1995/12, 12 de julio de 1995.

Informe definitivo del Relator Especial, Sr. Paulo Sergio Pinheiro. Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas. Comisión De Derechos Humanos, E/CN.4/Sub.2/2005/17, 28 de junio de 2005.

Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias. Asamblea General, A/HCR/13/31, 21 de diciembre de 2009, en http://www2.ohchr.org/english/issues/disappear/docs/A-HRC-13-31_sp.pdf, consultado el 7 de mayo de 2010.

Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuada, Sr. Miloon Kothari. Consejo Económico y Social, Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2002/59, 1º de marzo 2002, p. 25-26, en <http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/41742f1805f74f32c1256b9800530377?Opendocument>, consultado el 15 de julio de 2010.

Observación General N°3. La naturaleza de las obligaciones de los Estados Partes, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, UN Doc. E/1991/23 de 1990.

Observación General N°4. El derecho a una vivienda adecuada, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, UN Doc. E/1992/23 de 1991.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, A/RES/2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. Intensificación de la promoción y el fomento de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular la cuestión del programa y los métodos de trabajo de la comisión derechos humanos, éxodos en masa y personas desplazadas, Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos, Consejo Económico y Social, E/CN.4/1998/53/Add.2*, 11 de febrero de 1998.

Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Doc. E/CN.4/RES/2005/35, 20 de abril de 2005.

NORMAS

DECRETOS

MINISTERIO DEL INTERIOR. Decreto 2569 de 2000, “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones”, diciembre 12 de 2000.

MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO. Decreto 951 de 2001, “Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 3ª de 1991 y 387 de 1997, en lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada”, mayo 24 de 2001.

MINISTERIO DEL INTERIOR, MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO. Decreto 2007 de 2001, “Por el cual se reglamenta parcialmente los artículos 7º, 17 y 19 de la Ley 387 de 1997, en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento en otro lugar y se adoptan medidas tendientes a prevenir esta situación”, septiembre 24 de 2001.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Decreto 2562 de 2001, “Por el cual se reglamenta la Ley 387 del 18 de julio de 1997, en cuanto a la prestación del servicio público educativo a la población desplazada por la violencia y se dictan otras disposiciones”, noviembre 27 de 2001.

MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO. Decreto 2488 de 2002, “Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 2620 de 2000, y se dictan otras disposiciones”, noviembre 5 de 2002.

MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO. Decreto 975 de 2004, “Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3 de 1991, 388 de 1997,

546 de 1999, 789 de 2002 y 812 de 2003 en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas”, marzo 31 de 2004.

MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA. Decreto 250 de 2005, “Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones”, febrero 7 de 2005.

MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. Decreto 4429 de 2005, “Por el cual se modifican los Decretos 975 de 2004, 3169 de 2004, 3111 de 2004, y 1526 de 2005, y se establecen los criterios especiales a los que se sujetará el otorgamiento de subsidios familiares de vivienda de interés social con cargo a los recursos de la Bolsa Única Nacional, y se dictan otras disposiciones”, noviembre 28 de 2005.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL. Decreto 1660 de 2007, “Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 19 de la Ley 387 de 1997, en lo relacionado con la permuta de predios de propiedad de la población en condición de desplazamiento, y se dictan otras disposiciones”, mayo 14 de 2007.

MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA, MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. “Por el cual se crea el programa de reparación individual por vía administrativa para las víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley”, abril 22 de 2008.

DOCUMENTOS CONPES

Documento Conpes 2804, Ministerio del Interior- Consejería Presidencial para los Derechos Humanos-DNP:UJS-DEGAI-, , *Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia*, septiembre de 1995.

Documento Conpes 3057, Ministerio del Interior – Red de Solidaridad Social, DNP: UPRU, *Plan de Acción para la Prevención y Atención del Desplazamiento Forzado*, mayo de 2001.

Documento Conpes 3200, Ministerio de Desarrollo Económico. Ministerio de Hacienda y Crédito Público; DNP: DDUPRE, *Bases de la Política de Vivienda 2002-2006: Ajustes al Programa de Subsidio Familiar de Vivienda e Incentivos de Oferta y Demanda para Créditos de Vivienda en UVRS*, septiembre de 2002.

Documento Conpes 3269, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Ministerio de Hacienda y Crédito Público –DNP- DUPA, *Bases para la optimización del programa de subsidio familiar de vivienda y lineamientos para dinamizar la oferta de crédito de vivienda de interés social*, febrero 16 de 2004.

Documento Conpes 3400, Ministerio de Hacienda y Crédito Público; DNP: DJS-GEGAI, DDS, DDTS, DDE; DDUPA, DIFP, DDRS, OAJ, DEPP, *Metas y priorización de recursos presupuestales para atender a la población desplazada por la violencia en Colombia*, noviembre de 2005.

Documento Conpes 3590, Defensoría de Pueblo; Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas; Departamento Administrativo de Seguridad; Policía Nacional;

Fiscalía General de la Nación; Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses; Departamento Nacional de Planeación; Ministerio de Hacienda y Crédito Público, *Consolidación de los mecanismos de búsqueda e identificación de personas desaparecidas en Colombia*, junio de 2009.

LEYES

Ley 3ª de 1991, “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones”, enero 15 de 1991.

Ley 472 de 1998, “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”, agosto 6 de 1998.

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”, diciembre 23 de 1999.

Ley 812 de 2003, “Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario”, junio 26 de 2003.

Ley 962 de 2005, “Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos.”, julio 8 de 2005.

Ley 975 de 2005, “Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios”, julio 25 de 2005.

Ley 1151 de 2007, “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010”, julio 24 de 2007.

SENTENCIAS DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Sentencia Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia. Sentencia de julio 1º de 2006.

Sentencia Caso de las Masacres de Mapiripán vs. Colombia. Sentencia de septiembre 15 de 2005.

Sentencia Caso de Loayza Tamayo vs. Perú. Sentencia de noviembre 27 de 1998.

SENTENCIAS Y AUTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Sentencia T-426, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, junio 24 de 1992.
Sentencia T-506, M. P. Ciro Angarita Barón, agosto 21 de 1992.
Sentencia T-533, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, septiembre 23 de 1992.
Sentencia T-506, M.P. Jorge Arango Mejía, noviembre 5 de 1993.
Sentencia T-067, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, febrero 22 de 1994.
Sentencia C-410, M.P. Carlos Gaviria Díaz, septiembre 15 de 1994.
Sentencia C-225, M.P. Alejandro Martínez Caballero, mayo 18 de 1995.
Sentencia C-408, M.P. Alejandro Martínez Caballero, septiembre 4 de 1996.
Sentencia T-227, M.P. Alejandro Martínez Caballero, mayo 5 de 1997.
Sentencia C-481, M.P. Alejandro Martínez Caballero, septiembre 9 de 1998.
Sentencia T-203, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, abril 7 de 1999.
Sentencia C-383, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, mayo 27 de 1999.
Sentencia C-112, M.P. Alejandro Martínez Caballero, febrero 9 de 2000.
Sentencia C-371, M.P. Carlos Gaviria Díaz, marzo 29 de 2000.
Sentencia SU- 1150, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz, agosto 30 de 2000.
Sentencia T-1346, M.P. Rodrigo Escobar Gil, diciembre 12 de 2001.
Sentencia T-098, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, febrero 14 de 2002.
Sentencia T-215, M.P. Jaime Córdoba Triviño, marzo 21 de 2002.
Sentencia T-595, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, agosto 1° de 2002.
Sentencia C-560, M.P. Jaime Córdoba Triviño, agosto 23 de 2002.
Sentencia T-268, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, marzo 27 de 2003.
Sentencia T-602, M.P. Jaime Araujo Rentería, julio 23 de 2003.
Sentencia C-936, M. P. Eduardo Montealegre Lynett, octubre 15 de 2003.
Sentencia T-025, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, enero 22 de 2004.
Sentencia T-363, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, abril 22 de 2004.
Auto 178/05, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, agosto 29 de 2005.
Sentencia T-1091, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, octubre 26 de 2005.
Sentencia T-138, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, febrero 23 de 2006.
Sentencia T-585, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, agosto 27 de 2006.
Sentencia T-754, M.P. Jaime Araujo Rentería, agosto 31 de 2006.
Sentencia T-919, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, noviembre 9 de 2006.
Sentencia T-936, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, noviembre 16 de 2006.
Sentencia T-966, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, noviembre 15 de 2007.
Sentencia T-1017, M.P. Mauricio González Cuervo, noviembre 22 de 2007.
Auto 068/08, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, marzo 7 de 2008.
Sentencia T-268, M.P. Jaime Araujo Rentería, marzo 11 de 2008.
Sentencia T-817, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, agosto 21 de 2008.
Sentencia C-1199, M.P. Nilson Pinilla Pinilla, diciembre 12 de 2008.
Auto 008/09, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, enero 26 de 2009.
Sentencia T-064, M.P. Jaime Araujo Rentería, febrero 9 de 2009.

Sentencia T-690A, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, octubre 1 de 2009.
Sentencia T-045, M.P. María Victoria Calle Correa, febrero 2 de 2010.
Sentencia T-177, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva, marzo 12 de 2010.