

# Módulo 2

## Las políticas públicas para la población en situación de desplazamiento

Bárbara González Medina\*  
Asesora Corporación Viva la Ciudadanía.

### (T1) 1. Contexto del desplazamiento forzado

El desplazamiento forzado en Colombia, uno de los más complejos fenómenos y resultados del conflicto armado interno, data de hace más de cuarenta años, con más de cinco millones de personas en situación de desplazamiento. Los mayores desplazamientos corresponden principalmente a áreas rurales, donde la dinámica del conflicto gira en torno al control territorial, político y económico, insertando actores armados que no solo se posicionan en los espacios esenciales de control, sino que perpetúan los ejercicios de violencia, extorsión y desaparición forzada, dándole continuidad a una ola inagotable de desplazamiento.

(...) desplazados internos son las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser

\*Politóloga, Especialista en Derecho Empresarial, de la Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB). Candidata al título Maestría en Derechos Humanos y Democratización, Universidad Externado de Colombia. Asesora del Área Jurídica y Política de la Corporación Viva la Ciudadanía.

## Módulo 2

humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida (Naciones Unidas, 1998)<sup>1</sup>.

Este fenómeno del desplazamiento forzado es consecuencia de las violaciones más graves a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH), cometidas por diferentes grupos armados, con la respectiva vulneración de los derechos como la libre circulación y la libre elección del lugar de residencia, entre otros.

Entre 1985 y 2011 se han victimizado aproximadamente 5.445.406 personas con el desplazamiento en Colombia, según la “Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado” entre 1985 y 2011, el 90% de los familias víctimas del desplazamiento se han desplazado una vez, el 7% dos veces y el 1% tres o más veces. También se sabe que las zonas en las que se produce la mitad del desplazamiento corresponden al 7,67% de los municipios del país (Codhes, 2012: 4 a 10<sup>2</sup>).

Durante 2011, cerca de 259.146 personas, 70.039 familias, fueron desplazadas en Colombia (Codhes, 2012: 4), todo esto ocurre en la continuidad de la política de seguridad democrática, insignia del gobierno anterior y seguida por el actual gobierno; política que no ha llevado a la consecución de la paz y por el contrario ha implicado grandes costos económicos y sociales, incrementando las inequidades de la población colombiana.

Los principales departamentos receptores de víctimas del desplazamiento forzado durante 2011 fueron Antioquia, Nariño, Cauca, Valle del Cauca y Córdoba; las principales ciudades receptoras fueron Bogotá,

---

1. Naciones Unidas. 1998. Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el tema de los Desplazamientos Internos de Personas, Francis Deng. 11 de febrero (Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2).  
2. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes). 2012. Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (79). Bogotá, marzo.

## Las políticas públicas para la población en situación de desplazamiento

Medellín, Tumaco, Turbo y Cali. En ese periodo de tiempo, Codhes registró 73 desplazamientos masivos producidos por enfrentamientos entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y la Fuerza Pública. (Codhes, 2012: 5).

De los desplazamientos masivos ocurridos durante 2011, los departamentos más afectados han sido Cauca, Nariño, Chocó, Antioquia, Valle del Cauca y Córdoba. Estos desplazamientos se concentraron principalmente en la región del Pacífico, otras regiones han sido el sur de Córdoba y el Bajo Cauca, siendo la población más impactada los afrodescendientes y los indígenas ubicados en territorios comunitarios. Los municipios más perjudicados por el desplazamiento en 2011 fueron Anorí y Amalfi (Antioquia), el Rosario (Nariño), y Caloto y Timbiquí (Cauca). Los municipios de mayor expulsión han sido Anorí (Antioquia), El Rosario (Nariño), Timbiquí, Argelia (Cauca) y Medio Baudó (Chocó).

Estos desplazamientos masivos en esas regiones tienen estrecha relación con la ejecución de los planes Troya Caribe y Troya Pacífico, implementados para contrarrestar a las bandas criminales; con el incremento de la fuerza militarizada contra las FARC en contra del Comando Conjunto de Occidente y Alfonso Cano; la expansión militar de las FARC y su control de la cordillera Occidental; la arremetida de los paramilitares desmovilizados como los Rastrojos y los Urabeños en el Pacífico y el noroccidente de Colombia.

Estas situaciones ocurren durante la aplicación de una política militarista como respuesta a la salida del conflicto armado, observándose que en los lugares donde se aplicó no cesó la victimización del desplazamiento, por el contrario, se constata el incremento del riesgo para la población civil, así en 2011 en comparación con 2010, aumentaron los ataques a la infraestructura por parte de las guerrillas, así mismo los ataques de los

## Módulo 2

grupos armados ilegales, siendo constante la capacidad de afectación de la guerrilla sobre la Fuerza Pública, y elevaron las acciones violentas de los grupos paramilitares como los Rastrojos y los Urabeños, entre otros.

En este sentido, de acuerdo con el Observatorio de Derechos Humanos, en relación con 2010, en 2011 aumentaron en 250% los homicidios de alcaldes y exalcaldes, en 8% los de indígenas, en 144% los de líderes comunitarios; el secuestro se elevó en un 8%, y la muerte de civiles por causa de minas antipersona y municiones sin explotar (MAP/MUSE) en 900% (Codhes, 2012: 14). En este sentido la política de seguridad democrática ha beneficiado a ciertos sectores como los inversionistas, pero ha dejado con pocas garantías de seguridad y prevención a la población civil, a reclamantes de tierras, entre otros.

En Cauca durante 2011 con la muerte de Alfonso Cano, máximo comandante de las FARC, se han ocultado graves y dolorosas violaciones a los derechos humanos de una gran cantidad de personas y pueblos enteros, a quienes se les impuso despojos, explotación de recursos, generando desplazamientos masivos principalmente del municipio de Caloto, con un total de seis, provocando 1.190 personas en situación de desplazamiento. En el municipio donde fue abatido Cano y en donde permaneció quince días, Chirriadero, cerca al municipio de Morales, fueron desplazadas 440 personas.

También en 2011, Codhes registró diecinueve desplazamientos masivos en el norte del Cauca, cerca de 3.971 personas desplazadas, agudizándose la crisis humanitaria como se menciono debido al tránsito hacia esta región de Cano con el fin de llegar a la costa pacífica, su persecución y muerte, conllevando al incremento de las estrategias, tácticas y militarización del territorio por parte de la Fuerza Pública, lo que puso en riesgo a la población civil (Codhes, 2012: 16 a 19).

## Las políticas públicas para la población en situación de desplazamiento

Tanto es así que los participantes caucanos al taller de Cali entre el 12 y 14 de julio de 2012, se refirieron al notable incremento del desplazamiento en su departamento durante la década de 2000.

En el suroriente colombiano, en el sur del Meta y Guaviare, el conflicto armado no cesó, presentándose en 2011 graves violaciones a la población civil de Mapiripán y Puerto Alvira, resultado de los enfrentamientos entre los paramilitares, Urabeños y Rastrojos, y las FARC, que intentaron (e intentan) como la guerrilla recuperar el control sobre el territorio, además de lograrlo sobre los cultivos de coca y rutas del narcotráfico, a través de los corredores fluviales fronterizos con Brasil y Venezuela que ofrece esta región, entre otras bondades, como las posibilidades de desarrollar grandes cultivos agroindustriales por la calidad de la tierra y la explotación de petróleo y minerales.

En ese contexto se desplegó todo un dispositivo militar para combatir a los grupos armados ilegales, afectando comunidades étnicas como los pueblos indígenas jiw, sikuani y nukak, el primero de ellos declarado por la Corte Constitucional como en riesgo de desaparecer. Dos desplazamientos masivos se registraron en el Resguardo Barranco Colorado, ubicado entre los municipios de Mapiripán y Puerto Alvira, implicando que en el momento el resguardo esté despoblado. Los indígenas desplazados arribaron a Mapiripán sin posibilidades de retornar a sus territorios.

Los Montes de María es una región geográfica estratégica por su relevante posición frente al Caribe, con facilidades para el negocio de narcotráfico. En ella las confrontaciones se dan principalmente por la tierra, el narcotráfico y los proyectos agroindustriales, solidificándose los monocultivos de madera y palma de aceite. En esta región poca incidencia tuvo la desmovilización del Bloque Héroes de Montes de María, pues es otra parte del país gravemente afectada por el conflicto armado, despojos

## Módulo 2

de tierra y crisis humanitaria, en donde la arremetida paramilitar nunca cesó y continuó la herencia de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) con los grupos llamados los Urabeños, los Paisas, los Rastrojos y las Águilas Negras. Es una región afectada también por los enfrentamientos entre las FARC y la Fuerza Pública.

En los municipios de El Carmen de Bolívar, San Jacinto, Ovejas y San Onofre, se ejecutó el Plan Nacional de Consolidación de la región, con la finalidad de apoyar la sostenibilidad de los retornos de las comunidades desplazadas, sin embargo tal política ha convertido a la región en una zona de militarización llevándola a mayores blancos de ataques y de vulnerabilidad, sustituyéndose la autoridad civil por la militar, rompiéndose los lazos comunitarios.

Es más, aun con la implementación del plan de choque en la zona para la restitución y formalización de tierras, y de retornos emblemáticos de los familiares de las víctimas de El Salado, los grupos paramilitares mantienen su poder social, económico, político y violento en la región, atacando en forma selectiva a líderes reclamantes de tierras. Durante 2011 en esta zona mataron a cuatro líderes reclamantes de tierras (Codhes, 2012: 25).

Putumayo es un departamento de implementación de proyectos de explotación minera como el petróleo, en el departamento se despliega la presencia de la fuerza armada, existe pobreza generando crisis humanitaria, violencia sexual, homicidio y desplazamiento forzado, siendo una región estratégica por la salida al pacífico.

La presencia de grupos armados ilegales corresponde a las FARC, frentes 32, 48 y 49, y las Águilas Negras. En 2011 se surtió 22 combates entre la Fuerza Pública y las FARC, observándose la intensificación de las acciones de este grupo guerrillero, imponiendo acciones de terror

## Las políticas públicas para la población en situación de desplazamiento

como la colocación de minas, hostigamientos, homicidios selectivos, reclutamiento de menores, amenazas, entre otros. Los niños, las niñas y los adolescentes fueron sometidos no solo a ser combatientes, sino también a otras actividades como el cuidado de secuestrados, elaboración de explosivos, entre otros; las mujeres fueron obligadas a ser compañeras sentimentales de los miembros de grupos armados ilegales, y en el bajo Putumayo, zona fronteriza con Ecuador, fueron obligadas a la prostitución. Todas estas imposiciones a la población civil luego se constituyen en estigmatizaciones en contra de la gente misma, que los condena de colaboradores de alguno de los bandos en confrontación. Este departamento según Codhes aportó cerca de 4.837 nuevas personas desplazadas, que según el cálculo implica que la tasa departamental cuadruplica la nacional.

En esta zona el conflicto armado pone en riesgo a comunidades indígenas ubicadas sobre la rivera del río Putumayo, como el Resguardo Indígena de San Marcelino de la etnia quichua y los pueblos inga, katmense, nasa, emebra, siona, uitoto, orewaje y awá. La situación del pueblo awá no es fácil, ubicado entre los departamentos de Nariño y Putumayo han sufrido la militarización de su comunidad, padeciendo distintas formas de victimización, como reclutamiento forzoso, violencia sexual, desplazamientos, entre otros, llevando a que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos les otorgará medidas cautelares, las cuales no les han significado cambios sustanciales por lo que han debido formar “mingas permanentes de confianza o asamblea permanente”.

### (T2) 1.1 La seguridad para el retorno y los reclamantes de tierra

## Módulo 2

Uno de los principales obstáculos a los que la población desplazada está expuesta en el proceso de retorno a sus territorios son las condiciones de seguridad que el Estado está obligado a generar para el disfrute pacífico de sus derechos. La restitución, que es una estrategia de intervención, intenta darle a la población despojada de sus tierras por causa del conflicto armado, la posibilidad de sentar nuevas bases para la reconstrucción de su vida e identidad en los espacios de dónde fueron sacados, es un proceso que genera una situación de conflicto entre los reclamantes y aquellos individuos o grupos que por tenencia u circunstancias de vinculación directa con grupos armados, controlan el territorio, sigue siendo una condición exponencial para las víctimas.

En los últimos nueve años han sido asesinadas 54 víctimas de despojo, 16 de esos asesinatos han sido cometidos durante el mandato de Santos, principalmente en los departamentos de Antioquia, Valle del Cauca, Córdoba, Bolívar, Sucre y Tolima, zonas que venían adelantando un proceso de restitución de tierras. Lo que evidencia por un lado, el asesinato selectivo de líderes reclamantes de tierras, principalmente por parte de grupos paramilitares; y de otro, la ausencia de política del anterior gobierno y del actual en la protección a las víctimas del despojo y de los reclamantes de tierras (Codhes, 2012: 14).

Para los indígenas del Cauca que participaron en el taller de Cali, este tema lo evidencian en términos de:

Todo hecho pasa por un inicio, todas las situaciones de guerra se crea por desplazamientos, ataques de la guerrilla en todo el departamento, 1998 presencia real de los paras, recorrido en la exigencia de los derechos de los movimientos sociales. Nosotros sabemos que si salimos del territorio, no volvemos, por eso se hacen acciones de resistencia, esas son las represalias, la autonomía territorial tiene sentido.



## (T2) 1.2 Los grupos paramilitares rearmados después del proceso de desmovilización

Desde el inicio del proceso de desmovilización paramilitar, ocurrida en 2002, donde se pretendía que varios de los frentes de las Autodefensas quedaran reducidos e iniciaran procesos de investigación judicial sobre innumerables delitos de lesa humanidad en los cuales estos grupos se involucran, lo que se ha logrado conocer hasta hoy, es que gran parte de estos desmovilizados acogieron los beneficios de la normatividad que en ese momento se creó, eximiéndolos de estos cargos, y por el contrario, se han reorganizados en bandas criminales, en los territorios estratégicos de estos frentes, perpetuando la lógica de violencia que los habitantes de estas poblaciones han experimentado. En consecuencia, la presencia de estos actores significa una amenaza directa para los desplazados y para el proceso de reparación como víctimas, así como su reincorporación social y política en el territorio.

## (T2) 1.3 Marco jurídico

### **ALGUNAS NORMAS DEL MARCO JURÍDICO SOBRE EL DESPLAZAMIENTO**

A continuación se aborda el marco jurídico de las políticas para la población desplazada, a través de su contenido. Con ese objeto se examinan los distintos compromisos, derechos y normas constitucionales, legales,

consuetudinarias, reglamentarias y jurisprudenciales para la población desplazada. Entendiendo así por marco jurídico el ordenamiento legal de provisiones regulatorias y leyes interrelacionadas entre sí.

- *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas (Principios Deng)*, los cuales definen las garantías y los derechos para la protección de las personas contra el desplazamiento forzado, para su prevención, protección y asistencia durante el desplazamiento, el retorno, el reasentamiento y la reintegración. Principios que hacen parte del bloque de constitucionalidad:

(...) En este sentido es necesario recordar que el artículo 17 del Protocolo Adicional de los Convenios de Ginebra de 1949 y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, consagrados en el Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el tema de los desplazamientos internos de personas (los llamados principios Deng), y entre ellos, los Principios 21, 28 y 29 y los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas, hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido lato, en tanto son desarrollos adoptados por la doctrina internacional, del derecho fundamental a la reparación integral por el daño causado<sup>86</sup> (CP artículo 93.2) (Sentencia T-821 de 2007. M.P. Catalina Botero Marino).

- *Sentencia T- 025 de 2004*, en la que se declara:

La existencia de un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada debido a la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinado a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales.

En relación con el enfoque diferencial la Corte ha señalado que las órdenes impartidas a favor de las mujeres desplazadas en el Auto 092 de 2008 fueron incumplidas, así lo expresó en el Auto 237 de 2008; lo mismo ha ocurrido para los niños, las niñas y los adolescentes desplazados (Auto 251 de 2008), las personas y los pueblos indígenas (Auto 004 de 2009).

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

- *Ley 1190 de 2011*, “Por medio de la cual el Congreso de la República de Colombia declara el 2008 como el año de la promoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia y se dictan otras disposiciones”.

- *Ley 1448 de 2011*, se reconoce el poder simbólico

del estatuto para las víctimas, que admite: la existencia del conflicto armado, de víctimas que han sufrido graves violaciones a los derechos humanos sin discriminación del victimario, la necesidad de la reparación integral, de las garantías de no repetición, de los campesinos como sector victimizado en el país, y del enfoque diferencial con decretos con fuerza de ley para grupos étnicos, entre otros. Sin embargo, es preciso presentar observaciones a la Ley 1448 de 2011, para que sean tenidas en cuenta en los procesos participativos de seguimiento a la implementación de la ley:

- La ley excluye en la definición de víctimas a quienes hayan sufrido graves violaciones a los derechos humanos ocurridos en el marco del conflicto armado pero sin una relación causal con él, dejando a un lado por ejemplo desplazamiento forzado por fumigación de cultivos ilícitos. En este sentido la ley de víctimas puede resultar restrictiva frente a la ley 387 de 1997 al reconocer ésta última situaciones que no necesariamente tienen relación con el conflicto armado interno, sino como lo señala en su artículo 1, con “...disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que pueden alterar o alteren drásticamente el poder público”.

- La ley no incluye a los tenedores (aparceros, arrendatarios, entre otros trabadores del campo) y ocupantes de tierras del proceso de restitución. De manera adicional, viola el derecho a la igualdad al reconocer los casos de despojo y abandono solo a partir del 1 de enero de 1991, cuando por otro lado impone como fecha de reconocimiento de la condición de víctima desde el 1 de enero de 1985. Otra dificultad es que no reconoce explícitamente a las víctimas de las llamadas Bacrim.
- La reparación por vía administrativa no contempla una justa indemnización basada en el reconocimiento del lucro cesante y el daño emergente, además de reducir el monto que contemplaba el Decreto 1290.
- No contempla la restitución patrimonial de todos los bienes tanto bienes inmuebles como muebles perdidos, tan solo contempla la tierra (Codhes, 2012: 36), con lo que pasa por alto el carácter fundamental del derecho a la restitución que surge de los Principios Pinheiro, Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas de acuerdo a la Sentencia T-821 de 2007.
- Introduce la figura del “contrato de uso”, al ser una medida que protege los intereses económicos de empresarios que ejecuten proyectos

## Módulo 2

agroindustriales y mega proyectos en las zonas en donde se restituirá a las víctimas, afectando la estimulación al retorno y a la misma garantía del resurgimiento de una población campesina fuerte con la explotación de sus tierras y de una economía nacional con seguridad alimentaria. También es criticable la limitación de la reparación judicial a la restitución de los bienes inmuebles rurales.

### **(T1) 2. Derechos de las víctimas**

#### **(T2) 2.1 El registro**

En 2011 persistieron dificultades en el registro, presentándose un subregistro, expresado, primero, en las Declaraciones, es decir, en la diferencia entre las que recibió el Ministerio Público y las que incluyó Acción Social; segundo, en la no inclusión, esto es el dato entre las personas cuyas declaraciones eran atendidas por Acción Social y las personas incluidas realmente en el registro; tercero un subregistro interno indefinido, que son las declaraciones que llegan a la valoración pero que no están contenidas en los estados. Con base en lo anterior se identificó que si bien disminuyó el subregistro en “Declaraciones” y en “no inclusión”, existe un amplio subregistro indefinido ya que cerca de 1.400 personas declararon pero no están dentro de los estados de valoración de registro del Departamento de Prosperidad Social (DPS) (Codhes, 2012: 11-14).

En la ley de víctimas (Ley 1448 de 2011) para que estas accedan a las medidas de atención, asistencia y reparación deben estar incluidas en

el Registro Único de Víctimas (RUV). Para ello es preciso que la víctima desplazada acuda a una de las oficinas de la Personería, Procuraduría, Defensoría del Pueblo, en las que se recibirán las respectivas declaraciones. Para las víctimas desplazadas que ya hubieran hecho la declaración no deberán hacerlo nuevamente salvo la ocurrencia de nuevos hechos victimizantes. En este sentido el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) es soporte del RUV.

Las reglas son las siguientes, para las víctimas que hayan sufrido la forma de victimización del desplazamiento forzado antes del 1 de enero de 1985, o que sufriere despojo y abandono forzado antes del 1 de enero de 1991, tienen derecho a las medidas de satisfacción colectiva, a la reparación simbólica, al derecho a la verdad y a las garantías de no repetición, por lo que no deberán presentar declaración.

El tiempo de la declaración para las víctimas que sufrieron el desplazamiento forzado antes del 10 de junio de 2011 es de dos años a partir del 10 de junio de 2011, es decir, hasta el 11 de junio de 2013. Para las víctimas que sufrieron el desplazamiento forzado después del 10 de junio de 2011, el tiempo para la declaración es de dos años a partir de la ocurrencia del hecho.

La ley 1448 de 2011 crea una nueva institucionalidad como la Unidad Administrativa de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, entidad encargada del manejo del Registro Único de Víctimas, y de acuerdo con los criterios de valoración aprobados por el “Comité ejecutivo para la atención y reparación integral a las víctimas”, en su sesión del 24 de mayo de 2012, establece que son estados del RUV:

- Incluido.
- No incluido.

## Módulo 2

- En valoración.
- Excluido.

De igual modo, señala que las etapas del proceso de valoración son:

- Admisión de la solicitud en el proceso de valoración.
- Identificación de la víctima.
- Verificación de los hechos.
- Conclusión o adopción de la decisión.

Los criterios de valoración son: jurídicos, técnicos y de contextos, los cuales guiarán la valoración y toma de decisión por parte de la Unidad.

Al finalizar el proceso de valoración, el valorador tomará alguna de las siguientes opciones:

- (a) Elaborar el acto administrativo de inclusión o no inclusión en el registro, expresando, mediante motivación, las razones que sustentan dicha decisión.
- (b) Identificar la solicitud de inscripción en estado “En valoración”, cuando sea necesario recabar mayor información, precisando las actividades complementarias que se adelantarán para concluir la valoración del caso<sup>3</sup>.

### (T2) 2.2 Medidas de atención

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y la Corte Constitucional han consagrado la diferenciación de las medidas de

3. Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas. Criterios de valoración de las solicitudes de inscripción en el registro único de víctimas (RUV), en los términos del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011: “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”: 11.



reparación con otras obligaciones del Estado o servicios del Estado<sup>4</sup>. Distinción que la ley de víctimas no consagra claramente. Así mismo se le ha vituperado al Estado esta concepción manifestada por ejemplo en la repuesta a las órdenes dictadas por la Corte Constitucional en los Autos 383 y 385 de 2010, al indicar que las medidas de atención priorizadas a las víctimas desplazadas tienen efecto reparador, lo cual no es así, pues son un componente de la política de atención y una acción afirmativa debido a que se ha reconocido que las víctimas del desplazamiento forzado son los más vulnerables dentro de los vulnerables. Así mismo se evidencia la errónea interpretación del Gobierno nacional al respecto cuando señala que la política social estatal tiene efecto reparador.

La diferencia es notoria, en la reparación está implícito el daño tanto material como inmaterial por lo que estas medidas son de carácter compensatorio y simbólico. En cambio la ayuda humanitaria busca mitigar el estado de vulnerabilidad de una persona que ha sufrido una catástrofe ajena a su voluntad; mientras los servicios sociales del Estado son las obligaciones que este tiene para la realización de los derechos Desca: sociales, económicos, culturales y ambientales<sup>5</sup>.

La ley de víctimas contempla tres fases de atención a las víctimas del desplazamiento forzado, a saber:

- Atención inmediata:

el lapso para su provisión es el indicado entre la declaración y la inscripción en el registro, otorgando en esta fase solamente alimentación y alojamiento. La restricción que impone la ley es el señalamiento de un plazo para poder exigir esta atención, tiempo

4. Corte IDH, Caso González y otras vs. México, Sentencia del 16 de noviembre de 2009. Corte Constitucional, Sentencia C-1199 de 2009. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

5. "Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado". Comentarios a los informes del 16 de marzo de 2011 del Gobierno nacional a la Corte Constitucional sobre las órdenes contenidas en los Autos 383 y 385 de 2010. Bogotá, junio de 2011: 14-18.

## Módulo 2

que no puede exceder más de tres meses a partir de la ocurrencia de los hechos. Las medidas de esta atención son otorgadas por las entidades territoriales del nivel municipal.

- Atención humanitaria de emergencia:

los beneficiarios de esta medida son las víctimas del desplazamiento incluidos en el RUV y será condicionada su entrega y contenido de acuerdo al grado de vulnerabilidad. Esta medida será dada por la Unidad Administrativa Especial para Atención y Reparación Integral a las víctimas.

- Atención humanitaria de transición:

se entrega a la población desplazada ya registrada en el RUV pero implica que la situación de la persona es valorada por la Unidad como de no gravedad pero que aún no cuenta con los elementos para su subsistencia mínima. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) deberá garantizar la alimentación de los hogares en situación de desplazamiento, y los Entes territoriales y la Unidad deberán garantizar el alojamiento temporal. Incluye además programas de empleo.

La “Comisión de seguimiento de las políticas públicas sobre el desplazamiento forzado”, en relación con la evaluación del documento presentado por el Gobierno para dar respuesta al Auto 385 de 2010, considera en el tema de atención humanitaria, un ejercicio fallido por parte del Gobierno nacional<sup>6</sup>.

### (T2) 2.4. El daño y su indemnización

6. “Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado”, 2011: 44.

## Las políticas públicas para la población en situación de desplazamiento

La integralidad de la reparación implica el reconocimiento del daño causado a las víctimas, existiendo dos tipos de perjuicios, material e inmaterial, dentro del daño material se encuentra el daño emergente y el lucro cesante. El daño inmaterial implica dar un reconocimiento monetario al dolor, el otorgamiento de ese valor es complejo y subjetivo ya que correspondería al valor de los sufrimientos y las aflicciones.

La Corte IDH ha establecido que el perjuicio inmaterial comprende el menoscabo de valores muy significativos de las víctimas, de su existencia y de su familia<sup>7</sup>. El perjuicio inmaterial comprende el daño a la vida en relación y el daño moral, en relación al primero se equipara al daño del proyecto de vida manejado por la Corte IDH, que significa la afectación a las aptitudes, vocación, aspiraciones, que le conllevan a la persona fijarse expectativas y formas para acceder a ellas. Estos perjuicios inmateriales ocasionados por violaciones a los derechos humanos se presumen y no deben probarse<sup>8</sup>.

El daño material en el desplazamiento forzado por el abandono forzado o el despojo de los bienes, se ubica en las actividades económicas que las víctimas realizaban antes de sufrir el hecho victimizante, bienes de los cuales derivaban sus ingresos, configurándose el daño emergente, esto es, el bien económico que sale o saldrá del patrimonio de la víctima, y el lucro cesante consistente en las ganancias ciertas que debían ingresar al patrimonio de la víctima y no se integraron a él.

Con base en lo anterior se afirma que la creación de un programa administrativo de indemnizaciones debe partir del reconocimiento del daño generado a la víctima en su total magnitud, sin negarlo. En este sentido la

---

7. Corte Interamericana de Derechos Humanos, (Corte IDH) Caso 19 Comerciantes vs. Colombia, Sentencia 5 del 5 de julio de 2004.

8. "Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado". 2011. Reglamentación y desarrollo Ley 1448. Bogotá, agosto: 10.

## Módulo 2

“Comisión de seguimiento de las políticas públicas sobre desplazamiento forzado”, ha calculado desde tres escenarios la compensación del perjuicio inmaterial, uno desde las cuantías establecidas por la Corte IDH el segundo desde la jurisprudencia del Consejo de Estado, y el tercero, desde lo establecido por el Decreto 1290 de 2008, a este último habría que decir, que se fijaría desde los montos establecidos por el decreto reglamentario 4800 de 2011.

Los dos primeros escenarios son de carácter judicial, el tercero es de índole administrativo.

La Comisión indica que la Corte IDH en la sentencia sobre las masacre de Ituango, para las víctimas de desplazamiento, señaló un monto máximo de 12.000 dólares, reconociendo los daños a la violación del domicilio, la detención arbitraria, la tortura y el daño moral inherente a la pérdida de bienes. En el escenario del Consejo de Estado, para los desplazados esta Corte ha fijado por perjuicio moral, 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes en el marco de la acción de grupo. El Decreto 1290 establecía hasta 27 salarios mínimos legales mensuales vigente<sup>9</sup>, el Decreto reglamentario 4800 de 2011 contempla hasta 17 salarios mínimos legales vigentes.

### **(T2) 4.1 Indemnización por vía administrativa en la ley de víctimas**

La indemnización individual por vía administrativa tiene sus antecedentes en el decreto 1290 de 2008, este disponía para las víctimas un monto de hasta 27 salarios mínimos legales mensuales, el Decreto 4800 dispone un valor de diez salarios mínimos legales mensuales vigentes menos. Por

9. “Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado”, 2011, 19-27.

tal razón la nueva norma es regresiva frente a los derechos de las víctimas ya reconocidos y es aún más criticada porque si bien el Decreto 1290 se le denunciaba los bajos rubros indemnizatorios que contemplaba, con el nuevo decreto la denuncia toma mayor fuerza, dado que el valor asignado no responde a la magnitud del daño sufrido tanto material como inmaterial.

El Decreto reglamentario 4800 al igual que el 1290 consagra que los montos entregados por indemnización administrativa a las víctimas desplazadas se harán por núcleo familiar y no individual. De manera adicional, la suma pagada a la población desplazada se hará a través de unos mecanismos señalados en la ley, con montos que el Gobierno deberá determinar, mecanismos como:

- Subsidio Integral de tierras.
- Permuta de predios.
- Adquisición y adjudicación de tierras.
- Adjudicación y titulación de baldíos.
- Subsidio de vivienda de interés social urbano bajo la modalidad de adquisición, mejoramiento o construcción de vivienda nueva.

La no escogencia de la destinación de dicho rubro reconocido en uno de los elementos de la reparación, es decir, en la indemnización administrativa, condiciona la voluntad a las víctimas desplazadas, y al determinar que con el subsidio de vivienda se indemnizará a los desplazados, se está desconociendo la necesaria diferencia entre las medidas de reparación y las derechos sociales, económicos y prestacionales que el Estado tiene ante los ciudadanos.

Otra observación a la nueva normatividad en relación a la indemnización por vía administrativa está en la figura del “contrato de transacción”, que

## Módulo 2

consiste en que la víctima puede aceptar de forma expresa y voluntaria recibir una suma adicional a los montos destinados por la victimización sufrida, con lo que se compromete a aceptar que ese monto adicional es el pago que el Estado deberá otorgarle por todos los daños sufridos, lo que implicaría que no podría adelantar procesos judiciales contra el Estado para una reparación conforme al daño, o si es del caso, finalizar un litigio pendiente contra el Estado. Esta figura contiene una clara vulneración al derecho a la justicia, en el entendido que desconoce la justa indemnización y contraría la disposición jurisprudencial y del derecho internacional de los derechos humanos, de que las dos formas de reparación, la judicial y la administrativa son complementarias más no excluyentes.

El ente encargado que deberá pagar los montos indemnizatorios es la “Unidad administrativa especial para la atención y reparación integral a las víctimas”, y podrá hacerlo en un solo pago o en varios pagos de forma parcial. Finalmente, se señala que la entrega se haría teniendo en cuenta los criterios de necesidad y vulnerabilidad, sin embargo al respecto no se conocen criterios que determinen de manera objetiva el acceso a la indemnización por las víctimas.

### (T2) 2.5 Vivienda

En el siguiente apartado se trabaja sobre la vivienda, en tanto el derecho internacional de los derechos humanos consagra el derecho a la vivienda digna, y por extensión al hábitat digno, como derechos relevantes, al estar íntimamente relacionados con la realización efectiva de los demás derechos. Ya que la ausencia de una vivienda y un hábitat digno representa para el individuo, o el núcleo familiar, un menoscabo que repercute necesariamente sobre la salud física y mental.

En los Principios Rectores de los desplazamientos internos, adoptados por las Naciones Unidas, el derecho a la vivienda forma parte del mínimo prestacional que se le debe garantizar a todas las personas desplazadas. Por esto, como bien anota la “Comisión de seguimiento a la política pública frente al desplazamiento forzado”:

Por la importancia de este derecho, la legislación internacional ha establecido que este derecho forma parte del mínimo asistencial que debe garantizar en el caso de la población desplazada, así como también el derecho de todas las personas desplazadas a que les restituyan cualquier vivienda, terreno o propiedad del que fueron despojadas de manera ilegal<sup>10</sup>.

Pero existen tres grandes inconvenientes que ha sufrido la política de vivienda para la población desplazada, primero, los pocos recursos destinados para la demanda de las víctimas desplazadas, segundo, los precarios ingresos de las víctimas para acceder a la vivienda o a créditos que faciliten su acceso, tercero el subsidio de vivienda familiar. Frente a estos inconvenientes se han presentado una serie de planteamientos que conllevan a determinar que dicha política no es conveniente para la población desplazada en la medida que las viviendas entregadas en la gran mayoría de las veces no corresponde a una vivienda digna, pues su infraestructura no considera el tamaño de las familias, y también porque el subsidio y las denominadas “carta cheques” contienen un valor que no es el real para el mercado de vivienda, por lo que la víctima se ve obligada a la opción del crédito, siendo restringido el acceso de éste debido precisamente a la precariedad laboral y económica en que se encuentra el desplazado. De ahí, que se encuentren incompatibilidades entre la realidad de las víctimas desplazadas, lo dictado por la Corte Constitucional, lo que contempla la ley de víctimas y lo autorizado por el Gobierno nacional.

10. Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado”. 2009. Avances en la construcción de lineamientos de la política de vivienda para la población desplazada. Bogotá, 30 de junio.

## Módulo 2

De acuerdo con el Auto 116 de 2012, la Corte Constitucional ha identificado en el seguimiento a la política pública dirigida a la población desplazada en materia de vivienda la persistencia de las siguientes deficiencias:

- (1) La baja oferta de vivienda adecuada;
- (2) poca cobertura en materia de subsidios de vivienda;
- (3) dificultades adicionales para acceder a los subsidios de vivienda;
- (4) falta de capacitación de los funcionarios locales;
- (5) escasa ejecución de los subsidios de vivienda.

Específicamente en relación con los subsidios encontró la Corte dificultades como:

- (i) Los plazos muy cortos para la postulación a las convocatorias de vivienda;
- (ii) la dificultad de los desplazados para diligenciar el formulario de postulación, sin la orientación necesaria para llevarlo a cabo, sumado a la poca difusión de información pertinente para acceder a los subsidios ofrecidos;
- (iii) la falta de información pertinente para interponer de una manera oportuna los recursos frente a los actos administrativos que les niegan su inclusión, o en aquellos casos en los que las familias resultan beneficiadas en modalidades diferentes a las que postularon;
- (iv) la exigencia de estudios de títulos y topográficos certificados por profesional competente así como los gastos de escrituración, cuyos costos deben ser cubiertos por el beneficiario;
- (v) la insuficiente capacitación de los funcionarios de los entes territoriales en el área que cobija la política de vivienda para población desplazada (Auto 116 de 24 de mayo de 2012. MP. Luis Ernesto Vargas).

En el Auto 116 del 2012, la Corte Constitucional sintetiza en tres ejes temáticos la propuesta del gobierno nacional sobre la reformulación de la política de vivienda:

- (i) El modelo financiero, mediante el cual establece un modelo mixto en el que se mantiene el énfasis en la asignación de SFV, dirigiendo el 70% de los



## Las políticas públicas para la población en situación de desplazamiento

recursos para ese fin, y destinando un 30% para la promoción de la oferta; (ii) la creación de estímulos para la generación de suelo urbanizado para proyectos de vivienda para la población desplazada; y (iii) la articulación de esfuerzos financieros y técnicos entre la Nación y las entidades territoriales.

Al respecto la Corte Constitucional señala que juegan un papel preponderante las entidades territoriales, que aun cuando gozan de autonomía en materia de ordenamiento territorial y de uso del suelo, el Gobierno nacional actuando bajo los principios de coordinación, subsidiaridad y concurrencia puede disponer de cambios para lograr resultados propuestos, además que es su responsabilidad concurrir para la realización de su propuesta de vivienda para la población desplazada.

En este sentido, las entidades territoriales deben definir instrumentos de planeación, de presupuesto y de revisión de los planes de ordenamiento territorial, para garantizar el goce efectivo de este derecho a la población desplazada, en una concurrencia de esfuerzos con el gobierno nacional. Con esto, la necesaria coordinación entre la nación y las entidades territoriales, en la planeación, diseño y ejecución de la política pública de vivienda para la población desplazada.

La Corte en el Auto 116 de 24 de mayo de 2012 señala que de los informes entregados por los entes territoriales conforme a la orden segunda del auto 383 de 2010, constató que el 50% de las solicitudes de apoyo financiero que las entidades territoriales presentaron al gobierno nacional proponían la realización de proyectos de vivienda en una concurrencia de esfuerzos presupuestales nación-territorio. Sin embargo la respuesta nacional a estas propuestas fueron negativas según lo manifestado por varias entidades territoriales.

Para la Corte Constitucional es necesario que el Gobierno nacional se

## Módulo 2

responsabilice en esta materia no solo en vivienda de interés prioritario, es preciso también que contribuyan a la solución del problema relacionado a la disponibilidad de suelo urbanizado en suficiente cantidad y acceso.

Así mismo esgrime la Corte que frente al argumento de las autoridades sobre la precaria capacidad presupuestal, se debe actuar conforme a la gestión, dado que en muchas ocasiones más que un problema de asignación de recursos resulta un problema de gestión de los recursos. Es relevante mencionar que para los participantes del taller de Barranquilla el problema de la vivienda está también relacionado con una inadecuada prestación de servicios públicos.

Y hay que reiterar que con las víctimas no hay que simplemente construir casas, sino reconstruir proyectos de vida, e incluso ayudar a reconstruir comunidades enteras afectadas por el conflicto.

### (T2) 2.6 Política de generación de ingresos

En el Auto 016 de 2007 y en la III Encuesta Nacional de Verificación, la Corte Constitucional y la Comisión de Seguimiento muestran:

(...) una muy alta precariedad laboral que se traduce en niveles intolerables de pobreza e indigencia. Así, las dificultades de acceso, permanencia y desempeño de la población desplazada en el mercado laboral se convierten en uno de los principales problemas que atenta contra la estabilización socioeconómica de la población desplazada<sup>11</sup>.

---

11. “Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado”. 2011. Comentarios a los informes del 16 de marzo de 2011 del Gobierno nacional a la Corte Constitucional sobre las órdenes contenidas en los Autos 383 y 385 de 2010. Bogotá, junio: 50.

El Auto 008 de 2009 ordena un replanteamiento de la política de generación de ingresos al comprobar que no se ha generado opciones reales de empleo e ingreso a la población desplazada, con lo que se hace permanente la vulnerabilidad de estas víctimas.

Las principales características de la relación laboral para la población desplazada son: la informalidad, que es mayor al 96%; y la obtención de bajos ingresos, al respecto se sabe que el 17% de los trabajadores –empleados y el 4.8% de los trabajadores– independientes ganan una cifra igual o superior a un salario mínimo legal mensual vigente. De otra parte se sabe, que un alto porcentaje de los desplazados trabajan en un 48% como independientes, un 28,4% como empleadas domésticas (en el caso de las mujeres), y un 15,6% como jornaleros o peones (en el caso de los hombres)<sup>12</sup>.

Al respecto los participantes del taller de Barranquilla señalaron la existencia de pocas garantías del Estado para la promoción de la pequeña empresa.

Por su parte la “Comisión de seguimiento de las políticas públicas sobre el desplazamiento forzado” propuso los siguientes criterios para la superación de esta situación:

- Especificidad de la política, que tenga en consideración las aspiraciones de la población desplazada, como una política diferenciada y no general para pobre y vulnerables.
- Articulación con las políticas de reparación
- Integralidad, que contenga acciones sociales, laborales, productivas, sicosociales, de formación, que integren aspectos de la vida familiar

<sup>12</sup> “Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado”. 2011, 11

## Módulo 2

y comunitaria.

- Enfoque diferencial.
- Participación de los desplazados en el diseño, implementación y evaluación de la política.
- Racionalidad y equidad.
- Articulación interinstitucional, para que se definan responsabilidades y competencias.
- Alianzas público-privadas, que permitan el ofrecimiento de oportunidades de empleo a la población desplazada<sup>13</sup>.

### (T2) 2.7 Medidas de prevención y protección

Una débil política de prevención y protección del desplazamiento forzado es una de las causas principales que facilita la violación sistemática y masiva de los derechos humanos, de todos los líderes y lideresas que reclamen sus derechos y visibilizan las victimizaciones en el marco de una continuidad del conflicto armado. Así lo confirmaron los participantes del taller de Bogotá celebrado del 5 al 7 de julio del año en curso, al afirmar que en la totalidad de las regiones de las que provenían, han sido revictimizados por las “Bacrim”, organizaciones ilegales que específicamente en la ciudad de Bogotá se encuentran en toda la ciudad. De igual manera lo manifestaron las mujeres del departamento del Atlántico en el taller del 18 al 21 de julio al sostener que ellas como lideresas y sus organizaciones son sujetos de persecuciones y amenazas, temiendo principalmente por

13. “Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado”. 2011, 50.

la seguridad de sus hijos de no ser asesinados y reclutados a la fuerza.

El gobierno del presidente Santos continuó con la política de seguridad democrática del gobierno anterior y se ha evidenciado que la estrategia tiende a convertirse en una respuesta militarista de la protección. En este sentido se ha demostrado que las Zonas de Coordinación y Atención Integral han consolidado el desplazamiento forzado<sup>14</sup>, así: “De las 280.041 personas desplazadas en el 2010 en Colombia, el 32,7% (91.499 personas, 18.300 hogares) proviene de las zonas en donde se desarrolla el Plan Nacional de Consolidación Territorial (...)”<sup>15</sup>.

De manera adicional, en el marco de la política del Plan Nacional de Consolidación y Despojo se han asesinado líderes reclamantes de tierras, en el gobierno de Santos cerca de dieciséis personas involucradas en estos procesos. En este sentido, dada la complejidad del tema de restitución de tierras por los diversos intereses tanto legales como ilegales implicados, la política de prevención y seguridad no debería basarse simplemente en el otorgamiento de celulares, chalecos antibalas, escoltas, protección policial, etcétera, esta política de prevención y protección debe ser concebida de una forma más amplia e integral, articulada por ejemplo con propuestas de desmantelamiento de las estructuras armadas de los grupos al margen de la ley y de todos aquellos cómplices de estos grupos que actúan en el orden legal.

Con base en lo anterior, aunque la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha determinado la obligación del Estado de investigar, juzgar y sancionar a quienes cometan graves violaciones a los derechos humanos<sup>16</sup>, y de que el desplazamiento forzado está consagrado en

14. “Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado”. 2011, 14-20.

15. “Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado”. 2011, 20.

16. Los Informes sobre los casos de Argentina (Informe 28/92) Chile (Informes 34/96, 36/96, 25/98,) y El Salvador (Informe 36/99), están citados en la Sentencia T-821 de 2007.

## Módulo 2

la Ley 600 de 2000 como delito, es poco lo que el Estado ha hecho en investigación, juzgamiento y sanción de los autores de este forma victimización con lo que se vislumbra impunidad.

Así lo expresó la Corte Constitucional en el Auto 008 de 2009, atribuyéndole falencias a la Fiscalía General de la Nación,

(...) A septiembre de 2009, en el marco de la Ley 600 de 2000, la Fiscalía General de la Nación reportó 2.649 casos activos por dicho delito, de los cuales el 96,68% (2.561 casos) no contaba siquiera con la identificación del presunto autor, pues se encontraban en etapa de instrucción (...) <sup>17</sup>.

La Ley 1448, los Decretos reglamentarios 4800 y 4912 de 2011, contemplan lo atinente a la prevención y protección, consagrándose la política llamada Programa de Prevención y Protección organizado por la Unidad Nacional de Protección, la Policía Nacional y el Ministerio del Interior. Esta política está diseñada para proteger los derechos de las personas que tengan en riesgo sus derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad, protegiendo a las personas, grupos y comunidades en que se encuentren en riesgo extremo o extraordinario, entre otros, los líderes, dirigentes o representantes de organizaciones de población desplazada o reclamantes de tierra. Para ello la política diseña una estrategia de prevención y otra de protección.

### (T2) 2.7 Los retos para la seguridad en los retornos

Dos grandes retos para el retorno de la población desplazada son el arraigo de la población desplazada en las ciudades receptoras y la continuidad del

17. Comisión Colombiana de Juristas. 2010. Tiempos de sequía. Situación de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia, 2002-2009. Bogotá.

conflicto armado. “Es así como para un 85% de la población desplazada, la violencia, la inseguridad y las pérdidas sufridas con el desplazamiento son causa de su reticencia a retornar”<sup>18</sup>. En este tema importa decir que para el retorno las entidades territoriales desempeñan un papel fundamental en la integración de las políticas de prevención y protección.

### (T2) 2.8. Institucionalidad

En Sentencia T-068 de 2010 la Corte Constitucional contempló que:

El grado de vulnerabilidad de la población desplazada se debe tanto a la desprotección en que se encuentra por parte de las autoridades como a la violación masiva, reiterada y prolongada de sus derechos imputable ya a la violencia rampante del conflicto armado imperante, ya a las deficiencias de la estructura política y administrativa del estado para atender sus requerimientos.

Con base en lo anterior, se puede afirmar que sin duda una no adecuada capacidad institucional en el marco de la ley de víctimas, llevará a la revictimización de la población desplazada en la exigibilidad de sus derechos. Del pasado se sabe que la respuesta de la institucionalidad al desplazamiento fue precaria, se concentró principalmente en las ayudas de emergencia, y fue poco lo que desarrolló en las políticas sociales y económicas que lleven al goce efectivo de derechos.

También se puede afirmar desde la experiencia, que por el gran número de tutelas incoadas contra lo que fue Acción Social se demuestra la negligencia

<sup>18</sup> Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado. 2011. Comentarios a los

\* Informes del 16 de marzo de 2011 del Gobierno nacional a la Corte Constitucional sobre las órdenes contenidas en los Autos 383 y 385 de 2010. Bogotá, junio: 47

## Módulo 2

que tuvo esta entidad para la atención adecuada a las víctimas, ya que bajo su potestad revictimizó a las víctimas al negarles el registro, al no concederles ayudas estando aún en grado de vulnerabilidad esbozando razones como la consecución de empleos que en la realidad no constituían ingresos fijos ni la posibilidad de la estabilidad socioeconómica para la víctima desplazada. También se puede afirmar que se caracterizaron por ser unos funcionarios no especializados ni idóneos para la atención a las víctimas, desconociendo el enfoque diferencial y sicosocial en la atención.

En la actualidad, se observa que la implementación de la ley de víctimas y sus decretos reglamentarios van a paso lento, evidenciándose apenas la apertura de oficinas regionales, en otros casos, la incorporación del personal que desempeñarán las funciones correspondientes. Así mismo se observa la inoperancia en el sentido de no atender o postergar la recepción de solicitudes para el registro, entre otras medidas. Otro aspecto relevante de la nueva institucionalidad y de los representantes del Ministerio Público y gobiernos locales, es la poca información sobre las rutas de derechos, las responsabilidades y competencias que en el orden constitucional y legal en relación a la población víctima del desplazamiento forzado deben cumplir.

### (T2) 2.9 Participación

Para la sociedad civil este es un tema relevante y por ello se propuso al Gobierno nacional recién promulgado la Ley 1448 que la participación de las víctimas fuera el primer tema a reglamentar. Hasta el momento se evalúa que la implementación de la ley de víctimas sin la eficaz participación de las víctimas goza de ilegitimidad, por lo que desde la sociedad civil defensora de los derechos de las víctimas, organizaciones



de víctimas y expertos, propusieron y gestionaron la constitución de un mecanismo transitorio para que trate entre otros puntos, la creación del protocolo de participación que definirá la conformación y constitución de las mesas de participación, el plan de acción recientemente publicado por el departamento Nacional de Planeación y el Sistema Nacional de Atención y Reparación en perspectiva delimitación de responsabilidades y de competencias nación-territorio. Frente a tal apuesta se promulgó la Circular 004 de 2012.

El derecho a la participación es desarrollado por la ley de víctimas y sus decretos reglamentarios 4800, 4801, 4802, 4803, 4829 de 2011, contemplando los siguientes espacios de participación de las víctimas

### **ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN DE VÍCTIMAS ESTIPULADOS POR LEY**

- El Consejo Directivo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras.
- Los Comités Territoriales de Justicia Transicional.
- La Comisión de Seguimiento y Monitoreo.
- El Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas.
- El Consejo Directivo del Centro de Memoria Histórica.
- Los Subcomités Técnicos.
- Las mesas de participación.

## Módulo 2

señalizado en el recuadro. Sobre las mesas de participación existen las mesas de primero, segundo y tercer grado.

- Primer grado:

mesas municipales o distritales de participación de víctimas

- Segundo grado:

mesas departamentales de participación de víctimas.

- En tercer grado:

la mesa nacional de participación de víctimas.

Las dinámicas de participación en las mesas serán establecidas en el Protocolo de Participación Efectiva, este protocolo aún no se ha publicado por parte de la “Unidad especial para la atención y reparación integral a víctimas. Las mesas estarán conformadas por las organizaciones de víctimas y las organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas.

Las mesas de primer grado elegirán a sus voceros en las mesas de segundo grado y éstas a su vez en las mesas de tercer grado. Las decisiones de la mesa nacional de víctimas serán informadas a las mesas de participación de segundo y primer grado.

Las organizaciones de víctimas son los grupos conformados en el territorio nacional por personas que individual o colectivamente hayan sufrido daños con ocasión al conflicto armado y como lo señala el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011. Estas organizaciones existen y son reconocidas por el sólo hecho de su constitución.

Las organizaciones defensoras de derechos humanos son aquellas organizaciones civiles en el territorio nacional, constituidas conforme

a su régimen legal y reglamentario, cuyo objeto social sea la defensa, reconocimiento, protección y promoción de las víctimas descritas en el artículo 3 L 1448 de 2011.

En la dinámica de las mesas de participación de víctimas se elegirán voceros para la interlocución con otros actores del proceso, designados por víctimas en las mesas temáticas; y también se elegirán representantes en las mesas de participación para la representación de las víctimas en dichos escenarios.

El procedimiento para la conformación de las mesas de participación consiste en llevar a cabo la inscripción, a nivel municipal o distrital, las organizaciones de víctimas y defensoras de derechos humanos se inscribirán ante la Personería; en el nivel departamental, se inscribirán las organizaciones ante la Defensoría del Pueblo.

Las víctimas no organizadas podrán dar a conocer sus propuestas y observaciones por medio de intervenciones o escritos dirigidos a las mesas de participación o a las entidades públicas que implementarán la ley.

Para el periodo de inscripción, las personerías y defensorías abrirán las inscripciones en el mes de enero de cada año. Durante los primeros noventa días de cada año las organizaciones deberán actualizar los datos de contacto e información que reposa en el registro, de lo contrario serán excluidas del registro. Este término de inscripción que culminó el 30 de marzo del año en curso, de acuerdo con los tiempos establecidos en la Ley 1448, fue ampliado por el Decreto 1196 de 2012, debido al poco tiempo que representaba frente a la implementación de una nueva ley, pero principalmente al coincidir con las elecciones de personeros en todo el territorio nacional.

## Módulo 2

Los requisitos para la inscripción de las organizaciones de víctimas son:

- Documento de identidad del representante legal o delegado de la organización.
- Acta en la que conste la voluntad organizativa o asociativa de los miembros.
- La certificación, comunicación, acta o instrumento que avale la solicitud de inscripción y que exprese la voluntad de participación por parte de los integrantes de la organización.
- Diligenciar el formulario de inscripción.

Es importante destacar que la Defensoría y Procuraduría deben garantizar la confidencialidad y custodia de la información suministrada y la constatación de la misma.

También es relevante mencionar para la población desplazada que durante el primer año de operación de las Mesas de Participación, las mesas de fortalecimiento de organizaciones de población desplazada en aquellos sitios en que no empiece a operar las mesas, continuarán funcionando mientras se asegura su integración a las mesas de participación. Así mismo durante el primer año de funcionamiento de las mesas de participación, las mesas de fortalecimiento de organizaciones de población desplazada elegirán sus voceros antes las mesas de participación de víctimas bajo su estructura participativa pero atendiendo al tema que será abordado en la reunión de la mesa.

La elección de los representantes está determinada hasta el momento así:

## Las políticas públicas para la población en situación de desplazamiento

- Elegirán de entre los miembros de las organizaciones que componen la mesa respectiva a sus representantes principales y suplentes ante los Comités Territoriales de Justicia Transicional. El proceso de designación estará determinado por el Protocolo de participación, deberá garantizar la equidad de género y el enfoque diferencial.
- La elección de los representantes de las víctimas en los espacios de participación nacional consagra que después que las mesas de primer y segundo nivel surtan sus proceso de conformación, cada mesa departamental deberá enviar un vocero para elegir de los siguientes candidatos que postulen las mesas departamentales (tres):
  - Los representantes de las víctimas principales y suplentes.
  - Los representantes en el consejo directivo de la “Unidad administrativa especial de gestión y restitución de tierras”.
  - En el “Comité ejecutivo para al atención y reparación a víctimas”.
  - En la Comisión de Seguimiento y Monitoreo.
  - En el consejo directivo del Centro de Memoria Histórica.

### (T1) 3. Política pública de hábitat y vivienda para las víctimas<sup>19</sup>

Una política pública es lo que un gobierno opta por hacer o no hacer (Jones, 1970) frente a una situación o problema político. Es la forma en que se concreta la acción del Estado para hacer frente a las demandas sociales, y por ende, debería responder, prioritariamente, al cumplimiento

<sup>19</sup> Esta parte fue elaborada por Gabriel Bustamante Peña, abogado de la Universidad del Cauca, Magister

## Módulo 2

de los fines esenciales estipulados en su Carta Política y en la ley.

En un Estado social y democrático de derecho, una política pública de hábitat y vivienda para las víctimas, debe partir de la participación real y efectiva de las personas afectadas por el conflicto, con el fin de integrar soluciones pertinentes para los problemas y necesidades que se pretenden solucionar, en el marco de un enfoque diferencial para las víctimas.

En este sentido, la política pública de hábitat y vivienda debe ser una intervención integral del entorno urbano o rural, donde se pretenda dar soluciones habitacionales a las víctimas (por retorno, reubicación o albergue temporal), a la vez que se les mejora su calidad de vida con criterios de sostenibilidad y en el marco de los derechos que como ciudadanos y como víctimas del conflicto poseen.

### **(T2) 3.1 El derecho al hábitat y a la vivienda digna de las víctimas**

El derecho internacional de los derechos humanos consagra el derecho a la vivienda digna, y por extensión al hábitat digno, como derechos relevantes, al estar íntimamente relacionados con la realización efectiva de los demás derechos y, especialmente, a la satisfacción de las necesidades básicas del ser humano, tanto físicas y psicológicas, como sociales, políticas, ambientales y económicas.

La ausencia de una vivienda y un hábitat digno representan para el individuo, o el núcleo familiar, un menoscabo que repercute necesariamente sobre la salud física y mental, deteriora el derecho a la vida y a la integridad personal, dificulta el acceso a derechos como la educación y al trabajo,

y pone en riesgo todo el conglomerado de garantías que permiten al ser humano llevar una vida digna. Con mayor razón, el derecho al hábitat y a la vivienda digna, hace parte esencial de la estabilización socio económica de las víctimas, y es a partir de ahí, que toda la intervención integral del Estado toma sentido y puede ser susceptible de articularse.

Por la importancia de este derecho, la legislación internacional ha establecido que este derecho forma parte del mínimo asistencial que debe garantizarse en el caso de la población desplazada, así como también el derecho de todas las personas desplazadas a que les restituyan cualquier vivienda, terreno o propiedad del que fueran despojados de manera ilegal <sup>20</sup>.

En los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, adoptados por las Naciones Unidas, el derecho a la vivienda forma parte del mínimo prestacional que se le debe garantizar a todas las personas desplazadas.

En concordancia con lo anterior, el artículo 51 de la Constitución Política de Colombia, estipula:

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

20. Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado. 2009. Avances en la construcción de lineamientos de la política de vivienda para la población desplazada. Bogotá, 30 de junio.

\* en Estudios Políticos de la Universidad Javeriana, asesor Jurídico-Político de la Corporación Viva la Ciudadanía.

### **CONDICIONES DE ACCESO A UNA VIVIENDA DIGNA**

Siguiendo los estándares internacionales, el acceso al hábitat y a la vivienda digna y adecuada debe garantizar como mínimo las siguientes condiciones:

- **La seguridad jurídica de la tenencia:**

Esta condición, independientemente de la forma que adopte (alquiler, arriendo, propiedad, o asentamientos informal), es una garantía que deben tener todas las personas para gozar de cierto grado de seguridad de tenencia, que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas.

- **La disponibilidad y proximidad de servicios:**

Esto incluye los materiales, facilidades e infraestructuras, así, como ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Todos los beneficiarios de una política de hábitat y vivienda, deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, incluido el acceso a agua potable, energía, instalaciones sanitarias y de aseo, almacenamiento de alimentos, eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia.

- **Gastos soportables:**

los gastos que causan por sí las viviendas no deben



impedir o comprometer la satisfacción de otras necesidades de la población víctima. Se deberán adoptar medidas para que los gastos de vivienda sean proporcionados con los niveles de ingreso.

- **La habitabilidad:**

debe ofrecerse un espacio adecuado a sus habitantes, protegiéndolos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad, y debe garantizar la seguridad física. Se debe considerar la vivienda y el hábitat como los factores ambientales que, con más frecuencia, están relacionados con las condiciones que favorecen la reproducción de enfermedades.

- **La asequibilidad:**

se debe conceder a las víctimas un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Debe darse prioridad a grupos desfavorecidos, como los adultos mayores, los niños, las mujeres, los discapacitados, y los grupos étnicos.

- **La ubicación:**

una vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a fuentes de empleo, servicios de salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales. No debe construirse en la periferia urbana, ni en lugares contaminados, ni en zonas de

alto riesgo, ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenacen el derecho a la salud.

- **La adecuación cultural:**

la manera en que se construya la vivienda, los materiales utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad y la diversidad cultural, especialmente tratándose de víctimas de pueblos indígenas y afro-colombianos.

### **INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE PROTECCIÓN DEL DERECHO DEL HÁBITAD Y LA VIVIENDA DIGNA**

Instrumentos internacionales de protección del derecho al hábitad y a la vivienda digna

Algunos de los principales instrumentos y herramientas internacionales de protección de los derechos al hábitad y la vivienda digna para las víctimas son:

- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966).
- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) (1966).
- Convención Americana sobre Derechos Humanos

(1969).

- Protocolo de San Salvador, adicional a la Convención de Derechos Humanos relativo a DESC (1988).
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1955).
- Convención Internacional sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación Racial (1965).
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979).
- Convención sobre los Derechos del Niño (1989).
- Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales.
- Informes del Relator de Naciones Unidas para el Derecho a la Vivienda Adecuada.
- Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (1998).
- Principios de las Naciones Unidas sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las personas desplazadas (2005).
- Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat I).
- Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II).

### (T2) 3.2 Las víctimas y el derecho preferente al hábitat y a la vivienda digna

Respecto al derecho prioritario de las víctimas del conflicto frente al acceso al hábitat y a la vivienda digna, cabe resaltar dos situaciones de las que derivan diversas fuentes diferentes de entrada a programas de vivienda por parte de las víctimas: la población desplazada y las otras víctimas de la violencia.

Para los desplazados<sup>21</sup>, el Estado, además de deber garantizarles un trato preferencial dentro de los servicios sociales, entre estos la vivienda, debe pagarles la deuda representada en la ausencia de protección que derivó en el despojo de sus bienes y en su propia situación de vulnerabilidad extrema. Para estas víctimas, además de leyes específicas y otras reglamentaciones, la Corte Constitucional, en consideración a la tragedia humanitaria que viven millones de personas en situación de desplazamiento, declaró el estado de cosas inconstitucional (ECI)<sup>22</sup>, por medio de la Sentencia T-025 de 2004 y sus respectivos autos de seguimiento.

En términos generales, la Sentencia T-025, y sus autos específicos en materia de vivienda para la población desplazada, ordenan al Gobierno nacional, en cabeza de los ministerios de Vivienda y Territorio,

21. Según la Ley 387 de 1997, se entiende por desplazado “persona que se ha visto obligada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas por: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público”.

22. El Estado de cosas institucional es una decisión judicial, por medio de la cual la Corte Constitucional declara que se ha configurado una violación masiva, generalizada y estructural de los derechos fundamentales. Es de tal magnitud, que configura una realidad contraria a los principios fundantes de la Constitución Nacional y, por lo tanto, ordena al conjunto de las instituciones involucradas, poner fin a tal estado de anormalidad constitucional, por medio de acciones íntegras, oportunas y eficaces.

y de Agricultura y Desarrollo Rural, y a los entes territoriales –como corresponsables de garantizar el goce efectivo del derecho a la vivienda digna para estas víctimas del conflicto– crear una política de vivienda diferencial para las personas desplazadas, con recursos suficientes y específicos, con los cuales atender prioritariamente las necesidades habitacionales de esta población.

Hay que tener en cuenta que el desplazamiento forzado casi siempre es multicausal, mejor dicho un desplazado huye por un homicidio, por una masacre, por violencia sexual, por reclutamiento forzado, por minas antipersona, etc. Además, el hecho mismo de la migración por la violencia, coloca a los desplazados en una situación de inseguridad donde la primera necesidad que lo acompaña es no tener un lugar donde dormir, guarecerse y desarrollar su vida familiar y social, así, como planificar sus aspectos económicos, culturales y políticos. No sucede lo mismo con las víctimas no-desplazadas, ya que, por lo menos estas siguen en su entorno, conservan sus relaciones familiares, sociales, económicas y políticas; y la ausencia de vivienda no ha sido un evento traumático y coyuntural por un hecho súbito de violencia, sino fruto de la tradicional falta de política de vivienda para los sectores menos favorecidos.

Por esto, las víctimas no desplazadas no son cobijadas directamente por la Sentencia T-025 de 2004, pero la Ley 1448 de 2011 (ley de víctimas) estipula que, para ellas, el subsidio familiar de vivienda, se otorgará en virtud de la normativa vigente que regula la materia, hasta los valores más altos según la convocatoria de postulación y la modalidad seleccionada por el hogar. Ante lo cual, los ministerios de Vivienda, Ciudad y Territorio y de Agricultura y Desarrollo Rural determinarán mediante resolución los mecanismos de acceso a los subsidios. Además, la Unidad de Atención a Víctimas ha creado un programa de acompañamiento para que el dinero de las reparaciones pueda ser invertido en vivienda, a lo cual se sumaría

## Módulo 2

el apoyo del Estado y un crédito blando del Fondo Nacional del Ahorro (programa actualmente en construcción)

Respecto a los entes territoriales, dice la ley de víctimas que será su responsabilidad generar alternativas que incentiven el desarrollo y ejecución de proyectos de vivienda para población víctima, habilitar suelo para la construcción de viviendas, ejecutar proyectos de mejoramiento de vivienda y titulación de bienes inmuebles ocupados con vivienda de interés social, en atención a lo dispuesto por las leyes 388 de 1997 y 1001 de 2005 y las demás que regulen la materia.

Para los proyectos de vivienda de hogares víctimas del conflicto armado, tanto el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, así como el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y las entidades territoriales, podrá gestionar recursos complementarios de cooperación internacional con el fin de contribuir a la aplicación de las medidas contempladas en la Ley 1448 de 2011.

A lo anterior, el Gobierno nacional ha respondido regularmente con programas de vivienda específicos, tanto en el Ministerio de Vivienda, como en el Ministerio de Agricultura, para el caso urbano y rural, respectivamente, y los entes territoriales están en la obligación de tener dentro de sus prioridades de inversión el tema de la vivienda para la población víctima del conflicto, y deben elaborar una política pública integral, que continúe con el cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004 y sus respectivos autos, desarrolle localmente la aplicación de la ley de víctimas y, particularmente, genere una respuesta oportuna y eficaz a la problemática habitacional para las víctimas.

Cabe resaltar aquí, puntualmente, que la recién aprobada Ley 1537 de 2012, o ley de vivienda para los más pobres, ha estipulado que construirá

## Las políticas públicas para la población en situación de desplazamiento

en su primera fase (2012-2013) 100.000 viviendas gratuitas, de las cuales, el compromiso del Ministerio de Vivienda y Territorio es priorizar su destinación para hogares víctimas del conflicto (desplazados y no desplazados). Por lo que es urgente que los entes territoriales suscriban acuerdos ET-Ministerio, donde se formalice el ofrecimiento y se pueda garantizar la provisión de vivienda a la población víctima, y especialmente a las familias desplazadas.

### (T2) 3.3 Los recursos de la política de vivienda para las víctimas

Los recursos para la política de vivienda para las víctimas, por ser parte de una intervención integral provendrán de diferentes fuentes, pero específicamente, lo que respecta a las soluciones habitacionales los recursos provendrán de las siguientes fuentes: Recursos nacionales, recursos distritales y recursos internacionales

#### (T3) a. Recursos nacionales

- **Ministerio de Vivienda y Territorio**

Ante las órdenes de la Corte, especialmente del Auto 219 de 2012, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el 22 de febrero de 2012 presentó la nueva política de vivienda adoptada para el goce efectivo del derecho a la vivienda digna de la población desplazada, política que se resume en los siguientes puntos:

1. Se crea al interior del ministerio una política particular y diferenciada para la población víctima del desplazamiento forzado, que responda a las necesidades específicas que en materia habitacional tiene dicha

## Módulo 2

población y cumpla con los requerimientos judiciales efectuados por la Corte Constitucional en su Sentencia T-025 y los respectivos autos de seguimiento relativos al goce efectivo del derecho a la vivienda digna.

**2.** Se genera una política que busca atender el universo de hogares en situación de desplazamiento, para una meta en 2012 de 35.000 viviendas, y con un presupuesto asignado exclusivamente para población desplazada de 402.000 millones de pesos, que representa el 45% del presupuesto total del Fondo Nacional de Vivienda. En total, la meta del Gobierno nacional es construir 128.000 soluciones de vivienda para la población desplazada al 2014.

**3.** Se permite la complementación, por parte de los entes territoriales, de la financiación del subsidio familiar de vivienda para la población desplazada, y además se estipula que a los recursos asignados en el presupuesto general de la nación, para los proyectos de vivienda de la población desplazada, se pueden sumar los aportes de las entidades territoriales y la cooperación internacional.

**4.** Los recursos del presupuesto general de la nación se estipuló asignarlos en tres rubros: (a) Para generar incentivos de generación de oferta; (b) para la asignación de subsidios familiares, en el marco de la nueva política de vivienda para la población desplazada; y (c) un rubro para asignación de subsidios familiares individuales, para poder dar soluciones habitacionales de forma independiente.

**5.** Se estipuló un concurso de proyectos de vivienda urbana para la población desplazada, a través del Fondo Nacional de Vivienda, que tiene como objetivo: Promover la generación de proyectos de vivienda de interés social prioritario en las modalidades de adquisición y construcción de vivienda para la población en situación de desplazamiento (Resolución 1024 de 2011).



6. Las actividades de promoción de oferta que pueden ser financiadas, de acuerdo con el artículo 8, del Decreto 4911 de 2009, son: (a) Diseños y estudios de las propuestas urbanísticas y arquitectónicas de los proyectos de vivienda para población desplazada; (b) trámites de notariado y registro sobre bienes adquiridos por la población desplazada con el subsidio del Fondo de Vivienda; (c) estudios para la estructuración económica, social, financiera y jurídica de proyectos de vivienda para la población desplazada; (d) obras de urbanismo básico, como la infraestructura de servicios públicos y vías en los proyectos de vivienda para la población desplazada; y (e) desarrollo de proyectos de vivienda de interés social para la población desplazada, en los cuales los recursos para la generación de soluciones habitacionales podrán destinarse como fuente para la estructuración financiera de los mismos.

7. Dicha política de vivienda para la población desplazada contará con enfoques diferenciales (indígenas, afrocolombianos, mujeres, niños y niñas, discapacitados).

8. Además, la ley del Plan de Desarrollo Nacional y la ley de víctimas, autorizan a alcaldes y gobernadores a aplicar subsidios de vivienda para hogares que se encuentren en situación de desplazamiento interno forzado por la violencia, para su reubicación o retorno en todo el territorio nacional.

### • **Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**

Por medio del Decreto 0900 del 2 de mayo de 2012, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004, y sus respectivos autos de seguimiento, estableció una política diferencial para la población desplazada, modificando parcialmente el Decreto 2675 de 2005.

## Módulo 2

Esta nueva política se resume en lo siguiente:

1. El subsidio para la población desplazada cubrirán el 100% del costo de la vivienda.
2. Tendrá un especial componente diferencial étnico.
3. La asignación de los recursos requeridos serán asignados de forma directa sin recurrir a convocatoria.
4. Los oferentes, que organizarán la demanda de hogares y presentarán el proyecto, podrán ser: las entidades territoriales o sus dependencias, que dentro de su estructura desarrollen la política de vivienda de interés social, los resguardos indígenas, los consejos comunitarios, de comunidades negras, las entidades gremiales del sector agropecuario, las organizaciones populares de vivienda y las organizaciones no gubernamentales.
5. El subsidio de vivienda de interés social rural para la población en situación de desplazamiento forzado es de 27 smmlv, para vivienda, y de 18 smmlv para mejoramiento y saneamiento básico.

### (T2) 3.4 Recursos locales

Los planes de desarrollo de los entes territoriales, especialmente de los municipios y departamentos receptores y expulsores debieron estipular los recursos necesarios para atender a las víctimas del conflicto y especialmente a la población desplazada. Lo cual hace parte del seguimiento judicial que realiza la Corte Constitucional, tanto para que los

municipios tengan en sus respectivos planes de inversiones presupuesto específico para las víctimas, como para que el Gobierno nacional supla las necesidades presupuestales donde no haya capacidad económica, pero teniendo en cuenta que alcaldes y gobernadores debieron haber previsto esto en sus planes de desarrollo.

### **(T2) 3.5 Recursos internacionales**

En la actualidad tanto la ley de víctimas, como la Sentencia T-025 de 2004, son procesos que acompaña y ven con buenos ojos la comunidad internacional, por lo tanto es importante diseñar una estrategia de cooperación internacional para que, a partir de los entornos habitacionales, se integre toda una propuesta de atención y reparación de víctimas, que se convierta en referente nacional e internacional de intervención positiva e incluyente de las víctimas de los conflictos armados.

### **(T2) 3.6 Retornos, reubicaciones y albergues temporales**

La principal función de una política de hábitat y vivienda para las víctimas del conflicto debe ser la de retornar a las personas al lugar de donde fueron despojadas. Para esto, los municipios y departamentos hoy cuentan con diversas herramientas que van desde la posibilidad de convenios interadministrativos entre entes territoriales y el mismo gobierno central, para la aplicación coordinada de los diferentes subsidios de vivienda, hasta los recursos de los ministerios de Vivienda y Territorio, y de Agricultura y Desarrollo Rural, que financian 100% la construcción de las viviendas, además de ofrecer programas estratégicos y especiales como el de restitución de tierras.

## Módulo 2

Por otro lado, dichos retornos deben responder a enfoques diferenciales étnicos, por lo que todo proceso de regreso al territorio, de miembros de pueblos indígenas o afrocolombianos, deberá realizarse en el marco de sus usos y costumbres, y en todo caso, bajo la garantía de realización de las respectivas consultas previas.

Dado el caso que por razones de seguridad o por motivos psicosociales de las víctimas, estas no quieran regresar a su lugar de origen, los entes territoriales están en la obligación de entregarles una solución a su problema habitacional, desplegando programas de vivienda especiales y que respondan integralmente a los derechos al hábitat y a la vivienda digna, estipulados en los tratados internacionales, la Constitución Nacional, la ley y la jurisprudencia de la Corte.

En todo caso, en el proceso entre la llegada y estadía de las víctimas, y su posible retorno o solución de vivienda definitiva, los entes territoriales están en la obligación de establecer albergues temporales dignos, donde se articule toda la atención humanitaria de emergencia, la estabilización psicosocial y la reparación.

Dichos albergues tendrán además que contar con enfoques diferenciales étnicos para garantizar la no destrucción de los usos y costumbres de los pueblos tradicionales afro o indígenas, esto es, contar con educación étnica, medicina tradicional, alimentos tradicionales y demás medidas de atención y protección destinados a salvaguardas tanto a los miembros de la comunidad étnica, como al pueblo tradicional en su conjunto.

También deberán establecerse enfoques diferenciales de mujer, de niñez, de discapacidad y de tercera edad, con el fin de hacer de la política de hábitat y vivienda, una propuesta integral de inclusión social y atención integral para las víctimas.