

**TENENCIA DE LA TIERRA, DERECHOS A LA
VIVIENDA Y GÉNERO – MARCO NACIONAL Y
URBANO:**

C O L O M B I A



ONU-HÁBITAT

2005

Serie de Análisis sobre la ley, la tenencia de la tierra y el género:
América Latina

Derechos reservados

United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat)

P.O. Box 30030, Nairobi, Kenya

Tel: +254 20 621 234

Fax: +254 20 624 266

Web: www.unhabitat.org

Negación de responsabilidad

Los señalamientos y la presentación del material de esta publicación no implican la expresión de opinión alguna por parte del Secretariado de las Naciones Unidas con respecto al estatus legal de ningún país, territorio, ciudad o área, ni de sus habitantes, ni con respecto a la delimitación de sus fronteras o límites, ni acerca de su sistema económico y grado de desarrollo. El análisis, las conclusiones y las recomendaciones de esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas, del Consejo de Gobierno del Programa de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas, ni de sus Estados miembros.

Esta publicación ha sido realizada en asociación con el Centro de los Derechos a la Vivienda y del Desalojo (COHRE) – Oficina de las Américas.

HS/No. 954/07S

ISBN No(Volume). 978-92-113-1953-8

ISBN No (series). 92-1-131775-4

Prefacio al Análisis de la Ley y de la Tenencia de la Tierra en América Latina

Por medio de su Campaña para una Tenencia Segura, UN-Hábitat ha dado prioridad a la seguridad de la tenencia de la tierra como prerequisite para mejorar significativamente la calidad de vida de los habitantes de los barrios marginales y cumplir así con las Metas de Desarrollo del Milenio de la ONU (MDM).

América Latina difiere considerablemente de país a país. No obstante, la región está caracterizada por una creciente pobreza y una flagrante desigualdad. La mayoría de los habitantes urbanos todavía tienen derechos precarios a la tenencia de la tierra que ocupan, lo que los hace vulnerables a desalojos forzados.

Gracias a la generosa ayuda del gobierno de Holanda, UN-Hábitat se complace en publicar este estudio sobre los marcos legales y de política que gobiernan la tenencia de la tierra en América Latina. Además de una visión regional de la situación en los veinte países de la región, también hemos comisionado cuatro informes de país, los cuales examinan los casos específicos de Brasil, Colombia, México y Nicaragua. Estos informes ofrecen un análisis completo de las leyes y políticas que gobiernan la tenencia de la tierra urbana, con un enfoque especial en el impacto sobre los derechos de la mujer a la tierra y a la vivienda. Los expertos en cada país han realizado una intensa investigación para revelar el complejo contexto legal subyacente en el que los gobiernos de las regiones deben actualmente cumplir sus las MDM. Además, la región alberga una serie de leyes y prácticas positivas y novedosas que ofrecen seguridad a la tenencia. Tiene algunas de las sociedades civiles mejor desarrolladas, lo cual ha sido esencial, entre otras cosas, para el progreso de la causa de importantes adiciones al sistema de derechos humanos internacionales como la propuesta Carta Universal del Derecho a la Ciudad. A pesar de esto, falta mucho por hacer. Por ejemplo, la norma definida globalmente por las MDM no refleja adecuadamente la situación peculiar en la región. A este respecto, nosotros en UN-Hábitat particularmente reconocemos la necesidad de una acción más concreta para proporcionar una seguridad de la tenencia y ofrecer servicios a los residentes urbanos a lo largo de la región. Además, se requiere un mayor esfuerzo orientado hacia la ejecución de varias leyes y políticas buenas.

La necesidad de reducir la desigualdad es un importante tema que permea toda la región y debe ser incorporada en todas las reformas sectoriales. La reforma agraria puede jugar un papel importante para avanzar hacia este ideal. El dar seguridad a la tenencia es un paso importante para reducir la vulnerabilidad que empeora la situación de los pobres urbanos. Finalmente, esto puede ayudar a reparar la desigualdad en la región.

Obviamente la sola tenencia segura de la tierra no será suficiente, pero es una necesidad fundamental. Teniendo en cuenta esta realidad, la Campaña Global sobre Gobernabilidad Urbana de UN-Hábitat complementa y mejora la Campaña por una Tenencia Segura. Un claro mensaje que surge de este estudio es que es esencial una buena gobernabilidad para que los programas de seguridad en la tenencia logren los objetivos deseados.

Este análisis nos abre los ojos al panorama legal y de políticas que se desenvuelve en América Latina y ha de ayudar enormemente a UN-Hábitat, así como a nuestros socios en desarrollo internacional y a los gobiernos de la región, a afrontar los retos que se nos

presentan. Estos retos no desaparecerán. En efecto, sólo tenderán a crecer, y a crecer rápidamente. Este estudio contiene recomendaciones estratégicas muy pensadas para una reforma legislativa, inmediata y a largo plazo, de los derechos de toda la población – y especialmente de los pobres y de la mujer – a la tierra en la que viven. Es imperativo que los países de la región, apoyados totalmente por UN-Hábitat, se comprometan a poner en práctica estas recomendaciones.

Agradecimientos

Coordinadora Global y Editora Principal: Marjolein Benschop, ONU-Hábitat
Asistida por Florian Bruyas y María José Olavarría, ONU-Hábitat

Coordinadora Regional, análisis de la ley, la tenencia de la tierra y el género en América Latina:
Leticia Marques Osorio, Centro de los Derechos a la Vivienda y del Desalojo (COHRE)
– Oficina de las Américas.

Visión general de la región: Leticia Marques Osorio, con la ayuda de Marina Schneider Comandulli (COHRE)

Secciones sobre derechos de la mujer en la visión general de la región: Eugenia Zamora (apoyada por Felicia Ramírez y Carla Morales), Marjolein Benschop y Leticia Osorio

Resumen ejecutivo, Introducción, reestructuración y reducción del documento final:
Stephen Berrisford y Michael Kihato

Edición: Greg Rosenberg

Capítulo de Colombia:

Maria Inés García, Arquitecta, (Federación de Organizaciones de Vivienda Popular – FEDEVIVIENDA) y Nury Bermúdez, abogada.

Clara Ángel Ospina contribuyó con importantes aclaraciones e información adicional.

Maria Inés García y Nury Bermúdez expresan sus más sinceros agradecimientos a

- Alejandro Florián B., Director de FEDEVIVIENDA; y
- Elena Rey, Jorge Carvajal y Daniel Fernando Manrique (Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos – ILSA).

Además, agradecen a las siguientes personas por sus contribuciones a la investigación:

Hernando Gómez Serrano

Santiago Camargo

Maria Eugenia Poveda

Ana Isabel Arenas

Ermelina Amaya

Maria Elena Pachón

Abigail Prieto, las mujeres del barrio La Arboleda Sur, Bogotá

Germán Ávila – METROVIVIENDA

Isabel Martínez – CODACOP

Paulina González - Grupo GAP

Myriam Hernández Sabogal y Juan Pablo Díaz – Proyecto RSS

Jorge Torres Ramírez –CENAC

Myriam Angélica Ubaque, Juan Manuel Higuera y Juan Pablo Díaz - Catastro IGAC

Pilar Vidal y Marilú Franco - INCODER

Jairo Velásquez – ONIC

Pedro Huertas – Superintendencia de Notariado y Registro
Lucy Cardona – Asociación de Vivienda Popular AVP
Pilar Montagut – DNP
Hilda Maria Henao – Planeación Distrital DAPD
Juan Carlos Ortega – Subsecretaria de Control de Vivienda
Luz Dary León – Titulación CVP
Carmen Elena León – Consejo Superior de la Judicatura
Rosa Emilia Salamanca and Genoveva Mendez, ATI- Asociación de Trabajo Interdisciplinario

Esta publicación fue financiada por el Gobierno de Holanda.

Listado de Siglas

ACNUR	Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados
ANUC	Asociación Nacional de Agricultores
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
CAMACOL	Cámara de Construcción de Colombia
CEDAW	Convención para la Eliminación de Todas Formas de Discriminación contra la Mujer
CENAC	Centro Nacional para Estudios de la Construcción
CSJ	Consejo Superior de la Judicatura
CONPES	Consejo Nacional de Políticas Económicas y Sociales
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
ETI	Entidad Territorial Indígena
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
VIH	Virus de inmunodeficiencia humana
PDI	Personas Desplazadas Internamente
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
ILSA	Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
JAL	Junta Administrativa Local
LOOT	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial
MAVDT	Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
PND	Plan Nacional de Desarrollo
ONG	Organización no gubernamental
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
RSS	Red de Solidaridad Social
SIDA	Síndrome de inmunodeficiencia adquirida

SGP	Sistema General de Participación
VIS	Vivienda de Interés Social
UAF	Unidades Agrícola de Familia
UPAC	Unidad de Poder Adquisitivo Constante

Indice

Prefacio al Análisis de la Ley y de la Tenencia de la Tierra en América Latina	3
Agradecimientos	5
Listado de Siglas.....	7
Indice	9
Resumen Ejecutivo	11
Panorama Regional.....	14
Introducción.....	14
Desigualdad	14
Urbanización.....	15
Democracia y participación democrática	16
Sistemas legales de la región	18
Historia	18
Estipulaciones constitucionales	19
Derecho internacional.....	21
Reforma agraria en la región	21
Movimientos agrarios y de vivienda en la región.....	22
Tipos y sistemas de tenencia	25
Tugurios y asentamientos informales	26
Orígenes de los asentamientos informales urbanos en América Latina	26
Las características y extensión de los asentamientos informales	27
Tipos de informalidad urbana.....	28
Las mujeres en los tugurios	29
Sistemas de manejo de la tierra	29
Los derechos de las mujeres a la tierra y a la vivienda en la región.....	30
Derechos a la propiedad marital	31
Derechos de herencia.....	34
Acción afirmativa	37
Violencia contra las mujeres.....	37
Igualdad racial y étnica.....	38
Políticas de tierra y vivienda	39
Políticas nacionales de vivienda	39
Subsidios y acceso al crédito	40
Políticas de regularización.....	41
Esquemas innovadores de vivienda por autoconstrucción que benefician a las mujeres	43
Recomendaciones regionales y prioridades.....	43
Reforma Jurídica de Tenencia de la Tierra en Colombia	45
Introducción.....	45
Orígenes del informe	45
Temas	45
Estructura.....	46
Introducción y Antecedentes	49
Introducción.....	49
Antecedentes Históricos	49
Sistema legal y estructura de gobernabilidad	51
Contexto socioeconómico	58
La sociedad civil.....	63
Tenencia de la tierra	66
Tipos de tierra.....	66
Tipos de tenencia	66

Sistemas de manejo de tierra	68
Principales instituciones involucradas	68
Proceso de administración de la tierra	70
Resolución de disputas	72
El Plan Nacional de Desarrollo	74
Políticas Agrarias y de Vivienda Nacionales	74
Políticas nacionales agrarias y de vivienda	75
Políticas de vivienda.....	76
Políticas sobre derechos de la mujer a la tierra y a la vivienda.....	80
Políticas urbanas y de planeación agraria.....	81
Políticas sobre personas desplazadas.....	82
La legislación nacional	82
La Constitución de 1991	83
Leyes agrarias rurales	86
Leyes agrarias para grupos étnicos.....	89
Tierra urbana y leyes de vivienda.....	89
Jurisprudencia pertinente	92
Fallos con respecto al derecho a la vivienda	92
Fallos con respecto a las poblaciones desplazadas.....	94
Fallos con respecto a la población indígena	95
Derechos Hereditarios y de Propiedad Conyugal.....	95
Estipulaciones constitucionales pertinentes.....	95
Legislación con respecto a los derechos de sucesión	95
Legislación con respecto a la sociedad conyugal	96
Ejecución de los derechos a la tierra, la vivienda y la propiedad.....	96
Subsidios rurales.....	97
Titulación de tierras baldías.....	97
Titulación de tierra a las mujeres.....	98
Reservas indígenas	98
Acceso a la justicia	99
Planeación del uso de la tierra	99
Las mejoras prácticas.....	100
Las prácticas institucionales locales	100
Prácticas de la sociedad civil a nivel nacional.....	101
Prácticas de la sociedad civil a nivel local	102
Conclusiones.....	102
La legislación.....	102
Administración de la justicia	103
Estructuras institucionales	103
Cultura	104
Acceso a la tenencia para los pobres y las mujeres	104
Tierra rural.....	104
Vivienda	105
Recomendaciones	105
Legislación	105
Administración de la justicia y ejercicio de los derechos.....	106
Información	106
Participación, valoración y empoderamiento del papel de la mujer.....	107
Tierra, hábitat y vivienda.....	107
Acción afirmativa para la mujer en los temas agrario y de vivienda	108
Referencias	110
Apéndices	128

Resumen Ejecutivo

Este informe forma parte de un análisis sobre la ley y la tenencia de la tierra en cuatro países de América Latina: Brasil, Colombia, México y Nicaragua. El análisis también incluye una visión general más amplia de la región, que cubre la tenencia de tierras a lo largo de América Latina. De estos análisis surgen varios temas comunes, aplicables en grados diferentes dentro del contexto específico de cada país.

Ha habido una gran cantidad de reformas legislativas en la región, y las leyes y las políticas por lo general se consideran progresistas. Muchas de nuestras recomendaciones, no obstante, se refieren al hecho de que la reforma legal no ha sido puesta en práctica en su totalidad, ni ha creado los resultados deseados. En consecuencia, el reconocimiento generalizado de los derechos a la vivienda y a la tierra no se ha traducido en leyes y políticas locales, en decisiones de las cortes, o en un mayor empoderamiento de la mujer, de los indígenas y de las comunidades afrodescendientes.

El proporcionar vivienda todavía es un gran reto, dada la existente acumulación cada vez mayor de necesidades. El haber dependido del sector privado también ha significado la exclusión de los pobres, quienes no pueden cumplir con los estrictos criterios de financiación.

La reparación de la herencia de una injusta distribución de la tierra surge como la recomendación clave en todos los estudios. Como anota la visión general de la región, la inequidad que demuestran los patrones de distribución de la tierra influye en los altos niveles de disparidad y ha sido históricamente un ingrediente para iniciar el cambio político.

La integración de los pobres a la economía urbana sigue siendo un gran reto, ya que la tierra urbana es costosa y está más allá del alcance de los hogares pobres. Algunos sucesos positivos han surgido a este respecto. El reconocimiento de los derechos de los pobres y de los habitantes en asentamientos informales a la tenencia de la tierra ha sido un impulsor importante de la reforma agraria en la región. Los instrumentos que reconocen las funciones sociales de la tierra han sido empleados en Brasil y la primacía de los derechos colectivos a la tierra han sido reconocidos en Colombia. Sin embargo, existe un amplio consenso de que el reconocimiento de los derechos a la tierra no ha sido suficiente para integrar a los pobres en el tejido y la economía urbanas. La mejora de los asentamientos informales no ha ocurrido a escala suficiente, y los estudios exigen ir más allá del reconocimiento legal de la tenencia, para abordar la acumulación de necesidades cada vez mayores de prestación de servicios en los asentamientos informales. Además, es necesario hacer mayores esfuerzos para proporcionar tierra a los pobres, y esto debe incluir la financiación y levantar la amenaza siempre presente de los desalojos.

También se requiere un cambio en las actitudes patriarcales, a través de programas educativos para mejorar el acceso de la mujer a los derechos a la tierra y a la vivienda.

El estudio sobre Colombia destaca una variedad de recomendaciones específicas adicionales. El sistema judicial se menciona específicamente como una zona que requiere una extensa reforma. Se recomienda la creación de sistemas de fácil manejo y mejorar el acceso a ellos, para la solución de las disputas sobre la tierra, a fin de mejorar su distribución. El sistema de subsidios no es de fácil acceso para los pobres y necesita

ser reformado. Las leyes y las políticas también deben hacer referencia específica a la mujer. Finalmente, la necesidad de promover una conciencia colectiva nacional que apoye el reconocimiento de los derechos humanos, los principios de justicia y la cultura de la responsabilidad.

Figura 1.1 Mapa de América Latina



Latin America, 2000

© 2000 by Addison-Wesley Educational Publishers Inc.

T-160

Panorama Regional

Introducción

Esta visión general de América Latina contiene cuatro informes publicados por separado que comprenden la ley y la tenencia de la tierra en Brasil, Colombia, México y Nicaragua. Presenta las tendencias continentales y una variedad de retos comunes a todos los países en América Latina con respecto a la reforma legislativa, a la tenencia de la tierra, al déficit de vivienda y a la reforma urbana. También discute alguna de las principales diferencias dentro de la región desde el punto de vista de la ley y la política.

Desigualdad

Desde los años 60, América Latina ha tenido la dudosa distinción de ser el líder mundial en desigualdad, no sólo en la distribución inequitativa del ingreso, sino también en educación, salud, vivienda, servicios públicos, empleo, tratamiento policial y judicial y participación política.¹ Salvo una pequeña mejora de 1960 a 1970, los niveles de desigualdad en la región permanecieron prácticamente sin cambio alguno entre 1960 y 1990.² La siguiente tabla muestra los coeficientes Gini para la región y la década.

Tabla 1.1 Coeficientes Gini medianos por región y década

Región / Década	1960s	1970s	1980s	1990s
Europa Oriental	25,1	24,6	25,0	28,9
Asia del Sur	36,2	33,9	35,0	31,9
OCED y países de altos ingresos	35,0	34,8	33,2	33,7
Medio Oriente y África del Norte	41,4	41,9	40,5	38,0
Sureste del Asia y el Pacífico	37,4	39,9	38,7	38,1
África subsahariana	49,9	48,2	43,5	46,9
América Latina	53,2	49,1	49,7	49,3

Fuente: Deininger, K. & Lyn Squire, L. (1996).

Históricamente, ningún factor único ha contribuido tanto a esta desigualdad como la distribución inequitativa de la tierra.³ A pesar de la creciente urbanización y de la

¹ El 10 por ciento de las personas más ricas recibe el 40-47 por ciento del ingreso total en la mayoría de las sociedades latinoamericanas, en tanto que el 20 por ciento más pobre recibe sólo 2-4 por ciento. Por el contrario, en los países desarrollados, el 10 por ciento de arriba recibe el 29 por ciento del ingreso total, comparado con el 2,5 para el 10 por ciento de abajo. En América Latina, Brasil, Chile, Guatemala, Honduras, México y Panamá, tienen los más altos (y más desfavorables) niveles de concentración, mientras que Costa Rica, Jamaica, Uruguay y Venezuela muestran las más bajas (menos desfavorables) concentraciones. Ferranti, David et al (2004:1)

² El origen de las estructuras actuales de desigualdad se sitúa en el pasado colonial de América Latina, principalmente en las instituciones coloniales relacionadas con la esclavitud y la explotación del trabajo indígena, el uso de la tierra y el control político.

³ Cuando la concentración de la tierra es alta, los propietarios suelen organizarse para mantener un monopolio efectivo del trabajo y las ganancias, aumentando su acumulación de capital. Esta acumulación, a su vez, produce efectos en otras áreas tales como la educación, la salud, e inclusive la política, porque la élite económica termina coincidiendo con la élite política. Por ejemplo, en los países latinoamericanos donde la concentración de la tierra es alta, como Colombia y Costa Rica, el auge del café del siglo XIX

pérdida de poder político experimentada por las élites rurales en muchos países de la región, el problema de la distribución de la tierra no ha sido resuelto. Las sucesivas crisis políticas, económicas y sociales en la región durante el siglo XX impidieron la completa ejecución de la mayoría de las reformas agrarias propuestas.

En su mayoría, los países latinoamericanos tienen altos niveles de concentración en la posesión de la tierra, lo que hace de la región la peor en términos de una distribución justa de la tierra. Éste es un factor clave responsable de la marginalización de los segmentos vulnerables de la población, tales como los pueblos indígenas, los afrodescendientes y las mujeres.⁴ Hasta hace poco, las mujeres habían sido excluidas de los beneficios directos de los programas de reforma agraria debido a las regulaciones discriminatorias relacionadas con la distribución, titulación y herencia de la tierra.⁵

El número de personas que viven en la pobreza ha aumentado y ahora llega a los 180 millones, o el 36 por ciento de la población de América Latina. De éstos, 78 millones viven en extrema pobreza, incapaces de poder pagar siquiera una dieta diaria básica.⁶ En cuanto a la pobreza urbana, los datos muestran que a finales de los años 90, seis de cada diez personas pobres en América Latina vivían en zonas urbanas. América Latina presenta el más claro ejemplo del proceso mundial conocido como la “urbanización de la pobreza”.⁷

El enfoque del Banco Mundial/Fondo Monetario Internacional hacia la reducción de la pobreza se basa en un nuevo marco representado en los Documentos Estratégicos para la Reducción de la Pobreza (DERP).⁸ Los grupos de la sociedad civil han criticado la forma como esto funciona en realidad, mencionando falta de normas mínimas, participación inadecuada, emisión deficiente de información y el deterioro del proceso nacional.

Urbanización⁹

América Latina y el Caribe es la región del mundo más altamente urbanizada, con el 75 por ciento de la población viviendo en ciudades en el año 2000. Para 2030, el 85 por ciento de la población de América Latina y el Caribe será urbana.¹⁰ El alto crecimiento de la población urbana es el resultado de la explosión demográfica y de la migración

acabó aumentando las desigualdades, mientras que en países con una menor concentración, como Guatemala y El Salvador, este mismo auge contribuyó al surgimiento del pequeño productor-propietario de café. Banco Mundial, (2003).

⁴ Se calcula que hay 150 millones de personas afrodescendientes en la región. Se encuentran principalmente en Brasil (50 por ciento), Colombia (20 por ciento), Venezuela (10 por ciento) y el Caribe (16 por ciento). Bello, A. Et al (2002).

⁵ Deere, C. et al (2000:119-120)

⁶ Centro de Asentamientos Humanos de Naciones Unidas (Hábitat). (2001:7).

⁷ Eclad. (2000:119-120)

⁸ Este nuevo marco para la reducción de la pobreza surgió en 1999 luego de una gran presión de la sociedad civil y del movimiento Jubileo 2000, el cual demandaba una reducción de la deuda a escala masiva. El marco de los DERP abarca cerca de 70 países, incluido un número de países de bajo ingresos y fuertemente endeudados de una gama de regiones geográficas. Nueve países en América Latina y el Caribe adoptaron este marco.

⁹ La División de Población de Naciones Unidas define como “urbano” cualquier asentamiento con al menos 2.000 residentes, clasificación adoptada por algunos países en censos sucesivos. La urbanización es, por lo tanto, un proceso que implica un aumento en la proporción de la población que es urbana o simplemente en la “proporción urbana”. Oucho, J. (2001:4)

¹⁰ *Ibíd.*

rural debido a la ausencia de reformas agrarias consistentes. En general, las leyes y las políticas públicas creadas para restringir el crecimiento de las ciudades han tenido un contenido excluyente y discriminatorio, el cual contribuyó a aumentar la pobreza, la marginalización y la degradación ambiental.¹¹

El crecimiento urbano también ha aumentado la demanda de vivienda y empeorado la escasez de servicios básicos. Al menos 25 millones de viviendas no tienen agua potable; y una tercera parte de la vivienda urbana no tiene servicios adecuados de alcantarillado.¹² Según datos de la CELAC, existe un déficit de 17 millones de viviendas en la región y, si se agregan las que están en malas condiciones, el déficit total alcanza a los 21 millones de hogares.

El efecto neto es que en América Latina, sólo el 60 por ciento de las familias tiene vivienda adecuada, el 22 por ciento reside en viviendas que requieren reparación o mejora y el 18 por ciento necesita vivienda nueva.¹³

La tasa promedio de desempleo llegó al 8,5 por ciento en 1999, la más alta en 15 años. Un número considerable de los que trabajan están clasificados en el sector informal: el 30 por ciento en Chile; el 35 por ciento en Argentina; el 39 por ciento en Colombia; y el 60-70 por ciento en Guatemala, El Salvador, Honduras, Costa Rica, Nicaragua y Perú.

Democracia y participación democrática

En los años 60 y 70, los regímenes militares eran la regla y la democracia la excepción en América Latina. A partir de los años 80, las dictaduras gradualmente fueron siendo reemplazadas por democracias.¹⁴ Se llevaron a cabo reformas constitucionales para incluir el reconocimiento de los derechos fundamentales; la descentralización del poder hacia los gobiernos locales; las alteraciones en la administración de la justicia; y la modernización del aparato del Estado para permitir una mayor transparencia.¹⁵ Sin embargo, aún se presentan muchos obstáculos para una democracia total. La falta de representación política de los sectores marginales de la sociedad en el proceso electoral es evidente y, aunque los presidentes latinoamericanos son elegidos libremente, muchos legisladores continúan siendo fuertemente influidos por las oligarquías dominantes tradicionales.¹⁶

Con respecto a la acción afirmativa, el ejercicio de la ciudadanía ha sido el vehículo a través del cual las mujeres han logrado una representación formal en la esfera política. Sin embargo, las mujeres no están igualmente representadas a nivel de la toma de

¹¹ Benasaya, G. et al. (1992:276)

¹² Clichevsky, N. (2000:12).

¹³ ONU-HÁBITAT (2001:197).

¹⁴ Pazzinato, A. L. (1995:385).

¹⁵ Durante las dos últimas décadas, ha tenido lugar un extenso proceso de descentralización del poder gubernamental, con la elección directa de gobernadores y alcaldes y con una mayor transferencia de los recaudos tributarios a las provincias y municipios. Desde 1980, el número de repúblicas en las que se eligen los alcaldes por elección directa ha aumentado de 3 a 16.

¹⁶ La fragilidad del proceso democrático latinoamericano muestra ciertas peculiaridades: la pérdida del poder estatal democrático es agravada por las desigualdades sociales, por los altos niveles de pobreza, por la corrupción, y por el creciente aumento en las estadísticas de violencia y el narcotráfico. Ocampo, José A. (2001: 52).

decisiones. La mayor discriminación está a nivel político.¹⁷ Las estadísticas regionales ofrecen un panorama revelador a este respecto, como se aprecia más abajo.

Tabla 1.2 Representación de la mujer en las legislaturas nacionales en América Latina

País	Número de mujeres en la legislatura	Porcentaje del total	Año
Argentina	79 Cámara Baja; 24 Senado	30,7%; 33,3%	2001
Bolivia	25 Cámara Baja; 3 Senado	19,2%; 11,1%	2002
Brazil	44 Cámara Baja; 10 Senado	8,6%; 12,3%	2002
Chile	15 Cámara Baja; 2 Senado	12,5%; 4,2%	2001
Colombia	20 Cámara Baja; 9 Senado	12,1%; 8,8%	2002
Costa Rica	20	35,1%	2002
Ecuador	16	16,0%	2002
El Salvador	9	10,7%	2003
Guatemala	13	8,23%	2003
Honduras	7	5,5%	2001
México	121	24,2%	2003
Nicaragua	19	20,7%	2001
Panamá	13	16,7%	2004
Paraguay	8 Cámara Baja; 4 Senado	10,0%; 8,9%	2003
Peru	22	18,3%	2001
Uruguay	11 Cámara Baja; 3 Senado	11,1%; 9,8%	1999
Venezuela	16	9,7%	2000

Fuente: Unión Interparlamentaria. www.ipu.org¹⁸

Algunos Estados también han adoptado Leyes de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres. Estas leyes han sido acompañadas por la institucionalización del tema del género por medio de la creación de mecanismos nacionales de mujeres, los cuales actúan como entidades directrices para los temas de género en las instituciones

¹⁷ Torres, I. (2001).

¹⁸ Cuadro preparado por Ramírez, Felicia, Directora del Centro de Progreso Humano, el cual se encuentra en la Unión Interparlamentaria.

públicas. Todos los países latinoamericanos objeto de este estudio han aprobado planes nacionales de igualdad de oportunidades y tratamiento entre hombres y mujeres, con excepción de Uruguay y Venezuela.¹⁹

Sistemas legales de la región

Historia

Todos los países latinoamericanos comparten la herencia de un sistema de derecho civil, bien sea romano o napoleónico, mientras que algunos países de la región reconocen algún “derecho precolombino” o elementos indígenas en sus sistemas legales.²⁰

La Legislación a lo largo de la región se basa en reglas antiguas. Por ejemplo, la mayoría de las normas relacionadas con urbanismo se originan en el Fuero Juzgo de Arago, promulgado en 1212. El sistema de propiedad comunal conocido como ejido en México está basado en las reglas tradicionales por medio de las cuales la tierra perteneciente a los gobiernos locales era asignada a las comunidades y a los pobres sin tierra, para los cultivos y la recolección de agua para sus animales. Los orígenes del ejido se remontan a las Leyes de Indias, que eran las normas legales impuestas en América Latina durante el periodo de la Conquista y la Colonia. Estas normas establecieron la organización territorial de las nuevas ciudades coloniales. Los ejidos eran tierras que rodeaban a la ciudad, de propiedad colectiva, y designadas para uso común (recreación, pastoreo, caza, etc.) como reservas agrarias para la ciudad.²¹

La estructura gubernamental moderna de la región fue fuertemente influida por la Constitución de Estados Unidos, de la cual América Latina copió dos instituciones: los sistemas federal y presidencial.

América Latina heredó de sus colonizadores un régimen de derecho privado romano en la figura del *paterfamilias*, o cabeza de la familia. Sólo el hombre mayor de una familia nuclear podía establecerse como *paterfamilias* según el derecho romano. Igualmente, sólo los hombres mayores que fueran *paterfamilias* podían ser ciudadanos. El *paterfamilias* tenía el poder de vida o muerte sobre las personas y posesiones del núcleo familiar que él lideraba, incluidos los esclavos. El anticuado régimen legal romano fue establecido en el marco ideológico del código civil napoleónico de 1804. En efecto, todas las repúblicas latinoamericanas poscoloniales prácticamente copiaron este conjunto de leyes.

Los códigos civiles latinoamericanos distinguen entre propiedad y posesión. En la tradición del derecho civil, la propiedad es un “derecho real” al que se le atribuye un reconocimiento especial. Es un derecho básico y fundamental en la base del sistema de derechos de propiedad. La posesión puede separarse de la propiedad, se puede acceder a ella de diferentes maneras y puede tener su propio conjunto de derechos diferentes.

¹⁹ Cepal, L D. (2001).

²⁰ En su mayoría, los países de habla inglés del Caribe han heredado un sistema legal de derecho consuetudinario, con influencias adicionales de las leyes hindúes, musulmanas e indias. Dos de estos países caribeños tienen sistemas legales “híbridos”: Guyana (que tiene una tradición romana-holandesa) y Sta. Lucía (que ha sido fuertemente influida por el derecho civil francés). Ver Yemisi, D. (2002). No obstante, los países caribeños no están incluidos en esta investigación debido a sus diferentes sistemas legales.

²¹ López M. Eduardo (1996)

Entre los demás derechos a la propiedad incluidos en el código están el derecho al uso, a la servidumbre, a la vía y a la prescripción.

“La prescripción positiva” es un método creado por la ley para establecer la propiedad. Conocido como usucapión en español o *usucapião* en portugués, del latín *usus capere*, esta prescripción tiene su origen en las promulgaciones del derecho civil, las que han sido confirmadas por la Ley Canónica.

El Código Civil también estableció la institución del registro público de la propiedad y, más adelante, del catastro público de la propiedad. El Código Civil decretó que el hombre era el jefe del hogar, y que sólo el matrimonio formal sería reconocido como generador de derechos y obligaciones. Esto significaba que los derechos de sucesión de los hijos por fuera del matrimonio no eran reconocidos. Se establecieron los deberes de manutención especialmente para los menores, los ancianos, los discapacitados y, en el caso de herencia, una porción conyugal si la viuda llenaba todos los requisitos. Estos conceptos legales siguen siendo la manera como se percibe el código civil en gran parte de América Latina, a pesar del hecho de que la mayoría de estos códigos han sido reformados, eliminando la discriminación legal formal.

Estipulaciones constitucionales

El derecho a una vivienda adecuada es reconocido por las constituciones de muchos países, entre ellos Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Venezuela, Chile y Bolivia.²² En algunos países, como Ecuador, Uruguay y México, el derecho a la vivienda aparece entre los derechos esenciales reconocidos y concedidos por los Estados. En otros, por ejemplo Nicaragua y Perú, se menciona junto con la inviolabilidad del hogar.

En Bolivia, Colombia, Paraguay y Costa Rica el derecho a la vivienda es considerado un deber del Estado. En la Constitución de Colombia el derecho a la vivienda aparece como proveniente de la dignidad de la persona humana y en el documento venezolano equivalente, el derecho a la vivienda constituye una obligación del Estado y de los ciudadanos que debe ser ejecutada progresivamente. La Constitución argentina ofrece uno de los mejores ejemplos de cómo un Estado puede proteger el derecho a la vivienda adecuada cuando somete la interpretación del lenguaje constitucional a aquella establecida en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

El derecho a la propiedad es tratado en diferentes formas en las constituciones nacionales. La mayoría de los países definen la propiedad como un derecho absoluto, regulado por el código civil, es decir, por leyes de naturaleza privada. Algunos países, no obstante, como Colombia, Brasil, Perú y Venezuela, sostienen que la propiedad implica derechos y que ésta tiene una función social. México, aunque fue el primer país en el mundo en atribuir una función social a la propiedad en su Constitución de 1917, más tarde introdujo una serie de enmiendas que representaban un retroceso considerable. La experiencia mexicana refleja un problema común en América Latina: la conquista formal de los derechos no necesariamente significa que se harán efectivos,

²² Los textos completos de los artículos constitucionales sobre derechos a la vivienda pueden ser consultados en la página Web www.unhabitat.org/unhrp/pub.

ni siquiera que se mantendrán en los libros de derechos, aun si son garantizados constitucionalmente.

Las constituciones nacionales latinoamericanas no garantizan un derecho universal a la tierra para todas las personas, como lo hacen con el derecho a la propiedad. Sin embargo, generalmente estipulan normas específicas al derecho a la tierra de grupos especiales, como los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes, y aquellos que viven en asentamientos urbanos y rurales informales.

La forma de propiedad y control de la tierra puede determinar la manera de compartir la riqueza y el poder político y económico. Una de las dificultades asociadas con el desarrollo de leyes y políticas internacionales efectivas sobre derechos a la tierra se deriva de las formas inmensamente complejas y diversas de acceso a la tierra, y a la enorme distancia entre la realidad cotidiana de la adquisición de tierra y la posición de la ley formal.²³

En términos de legislación y de políticas públicas, los países en toda la región han abordado la cuestión de la tierra en diferentes formas. Algunos han manejado este tema de una manera que apoya el tratamiento de la tierra como un asunto de derechos humanos, guiados por leyes y políticas apropiadas; otros países han permitido que las fuerzas del mercado o la ley de la costumbre determinen quién tiene acceso a la tierra. Algunos combinan la intervención estatal con las políticas que mueven el mercado.

Existe una enorme distancia entre la teoría y la práctica cuando se trata de la vivienda. Con frecuencia, inclusive los requisitos mínimos para una vivienda adecuada no son considerados en la legislación nacional: el objetivo deseado (vivienda adecuada) se cita claramente pero sin ninguna indicación de los medios para obtenerla (seguridad de posesión, disponibilidad de servicios e infraestructura, posibilidades de mantenimiento, programas y políticas públicas, inversiones). Uno de los factores que empeoran la situación de la vivienda es el tiempo que se invierte en convertir los requisitos constitucionales de la vivienda en leyes prácticas.

La seguridad de la tenencia es uno de los temas más importantes de los derechos a la tierra, y es quizás la cuestión central en el análisis del derecho a la vivienda y a la tierra. Sin la seguridad de posesión – no importa que sea formal o informal – el derecho a la vivienda está bajo amenaza permanente, y el riesgo de desalojo o desplazamiento forzoso siempre será inminente.²⁴ La seguridad de la tenencia, como elemento clave del derecho humano a la vivienda, debe ser garantizado para todos, equitativamente y sin discriminación.²⁵

²³ PNUD (2003).

²⁴ La Campaña Global de Naciones Unidas para Seguridad de la Tenencia declara: “la seguridad de la tenencia se deriva de una variedad de normas que regulan el acceso y uso de la tierra y la propiedad, y del hecho de que éste es un derecho legalmente justificable. La tenencia puede efectuarse en una variedad de formas dependiendo del marco constitucional y legal, de las normas sociales, de los valores culturales y, hasta cierto punto, de las preferencias individuales. Una persona o una familia tiene seguridad de tenencia cuando está protegida de la remoción involuntaria de su tierra o residencia, excepto bajo circunstancias excepcionales, y sólo entonces por medio de un procedimiento legal reconocido y acordado, el cual debe ser objetivo, aplicado equitativamente, impugnabile e independiente. Estas circunstancias excepcionales deben incluir una situación en la cual la seguridad física de la vida y la propiedad estén siendo amenazadas, o cuando las personas desalojadas hayan ocupado la propiedad a la fuerza o con intimidación”. CNUAH (1999a)

²⁵ Según el Art. 2(2) del Convenio Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Derecho internacional

La mayoría de los países de la región son parte de los principales instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos. En el Apéndice se enumeran las convenciones internacionales de derechos humanos y se ofrece una visión general sobre cuáles países son parte de estos instrumentos.

Reforma agraria en la región

Antes de 1960, las principales reformas agrarias de América Latina se llevaron a cabo como resultado de revoluciones sociales en México, Cuba y Bolivia. En México, la reforma agraria dio como resultado la redistribución de aproximadamente el 50 por ciento del territorio a comunidades o ejidos y a poblaciones indígenas, beneficiando a 3 millones de personas, particularmente durante el periodo 1915-1930 y después de 1960. En Cuba, la reforma incluyó a los arrendatarios de las plantaciones de caña de azúcar, a los invasores de tierra, a los campesinos sin tierra y a los jornaleros rurales.²⁶ La revolución boliviana de 1952 benefició a cerca de tres cuartas partes de las familias de agricultores por medio de la expropiación de propiedades trabajadas en formas de tenencia precapitalista²⁷ y de latifundios improductivos o subutilizados, que comprendían cuatro quintas partes de la tierra del país.²⁸

En estas reformas la mayoría de las mujeres fueron discriminadas en términos del acceso a la tierra y del manejo de ésta. El procedimiento regular era a favor del hombre, como cabeza de familia y beneficiario, práctica que fue apoyada por la mayoría de la legislación de reforma agraria en los siglos XIX y XX.²⁹

En los años 60, los países latinoamericanos iniciaron procesos de reforma agraria con la ayuda del programa del gobierno de EE.UU. de la Alianza para el Progreso.³⁰ Según Deere y León, “la reforma agraria fue vista como un vehículo ideal para la promoción de índices mayores de crecimiento económico, así como de igualdad, justicia social y gobiernos más estables”. Sin embargo, los resultados obtenidos fueron mínimos debido al poder de los grandes terratenientes y a la dependencia económica en las exportaciones agrícolas, lo cual evitó una mayor distribución de la tierra.³¹ Por ejemplo, en Ecuador, el gobierno sólo distribuyó tierra no productiva, lo cual facilitó la concentración de la tierra de calidad en manos de los grandes terratenientes. En Venezuela, la mitad de la tierra distribuida era tierra pública, y se pagó una alta compensación a los grandes terratenientes cuya tierra constituía la otra mitad. En Brasil, el Estatuto de la Tierra estableció un límite mínimo de tierra para ser distribuida a cada

²⁶ Ley de Reforma Agraria, 1959

²⁷ Bajo este tipo de tenencia los agricultores trabajaban a cambio del usufructo de parte de la tierra.

²⁸ Deere, C. et al (2002).

²⁹ En México, la reforma privilegió a las cabezas de familia que generalmente eran hombres. Una de las principales exigencias de las mujeres rurales era recibir tierra ejidal sin tener en cuenta su estado marital. En los años 70, incluso cuando la ley fue enmendada para incluir a otros miembros de la familia en las condiciones para ser miembros del ejido, muchas mujeres siguieron excluidas de la afiliación. En Bolivia, el estatus de beneficiario de las adjudicaciones de tierra resultantes de la reforma agraria estaba limitado a madres y viudas. Además, la mayoría de las mujeres indígenas no benefició de la distribución de la tierra, porque no eran consideradas como jefes de hogar ni como agricultoras.

³⁰ Estos países fueron: Argentina, Uruguay, Brasil, Chile, Perú, Bolivia, Costa Rica, Guatemala, México, Nicaragua, Colombia, Ecuador, Honduras, El Salvador, República Dominicana, Venezuela y Paraguay.

³¹ Deere, C. (2002:101)

familia sin tierra para efectos de la reforma agraria, pero no puso un límite al tamaño máximo que cada propietario individual podía poseer.

Luego, el gobierno chileno de Salvador Allende y el gobierno sandinista de Nicaragua ejecutaron reformas agrarias radicales.³² El gobierno militar revolucionario del Perú también ayudó a la reforma agraria distribuyendo tierra a aquellos que la trabajaran y produjeran cosechas. Sin embargo, luego se llevaron a cabo reformas agrarias regresivas en México, Chile y Nicaragua. Estos procesos, que llegaron a ser llamados contrarreformas, devolvieron la tierra a los antiguos dueños y privatizaron la tierra que había sido colectivizada anteriormente.

Infelizmente, muchas de las reformas progresistas dieron muestras de ser patriarcales y discriminatorias de género.³³ La capacidad de la mujer para adquirir derechos a la tierra estaba limitada debido a los criterios legales y a las prácticas discriminatorias que favorecían a los hombres. En la mayoría de los casos, una mujer sólo podía llegar a ser propietaria de la tierra al heredar la tierra de su esposo o compañero a la muerte de éste.³⁴

Movimientos agrarios y de vivienda en la región

Existe una amplia variedad de organizaciones sociales involucradas en el movimiento agrario y de vivienda en América Latina. Están integradas por asociaciones de arrendatarios, cooperativas de vivienda, movimientos sociales y ONG.

Además de las asociaciones de arrendatarios y de los movimientos sociales que concentran sus esfuerzos en la defensa y el cabildeo, también cooperativas y organizaciones de base comunitaria buscan soluciones alternativas al problema de la vivienda. En varios países, los grupos sociales emergentes han realizado experimentos novedosos de vivienda basados en autogestión y organización.³⁵ Las experiencias más

³² En 1979, Nicaragua expropió la tierra de los grandes terratenientes. Sin embargo, la reforma agraria sandinista no pudo ser puesta en práctica en su totalidad debido a la severa crisis económica combinada con la pérdida del poder en las elecciones de 1990. La tierra destinada a la reforma agraria era el resultado de la confiscación de grandes propiedades improductivas, lo cual representaba el 52 por ciento de la tierra en 1978 y llegó a representar sólo el 26 por ciento en 1988. De la tierra confiscada, el 40 por ciento fue distribuido a cooperativas agrarias, el 34 por ciento formó empresas agroindustriales estatales y el 26 por ciento fue distribuido individualmente entre los trabajadores rurales sin tierra. Al final de la revolución las cooperativas eran dueñas del 13,8 por ciento de la tierra y las empresas estatales eran dueñas del 11,7 por ciento. Ver Centro de Derechos a la Vivienda y Desalojos (COHRE). (2003).

³³ Deere, C. (2002:131).

³⁴ Las leyes agrarias se referían al género masculino para calificar a los beneficiarios de los programas de reforma agraria. En la práctica las mujeres no eran consideradas beneficiarias directas. Se presumía que los hombres eran cabezas de familia y que los beneficios concedidos a ellos beneficiarían a todos los miembros de la familia. Este supuesto está directamente relacionado con las disposiciones de la mayoría de los códigos civiles latinoamericanos, en los cuales los esposos eran considerados los únicos representantes de la familia y por lo tanto legalmente responsables de la administración de las propiedades de la familia y de todos los asuntos económicos. El sistema de grados ejecutado como una forma de evaluar a los posibles beneficiarios discriminaba a las familias encabezadas por mujeres.

³⁵ La Coalición Internacional Hábitat tabuló los resultados de 40 proyectos experimentales para la producción de hábitats sociales realizados por movimientos sociales y organizaciones en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Venezuela. La Coalición Internacional Hábitat (CIH), *La otra ciudad posible*, Grupo Latinoamericano de Producción Social del Hábitat, 2002. Los principales resultados positivos sobre construcción de vivienda y regularización de la tierra se debieron a la participación con iniciativas de los beneficiarios directos en todas las fases de los proyectos. La mayoría de las viviendas y edificios públicos fueron construidos

comunes involucran empresas conjuntas cooperativas para construir o mejorar la vivienda. Miles de familias se han beneficiado de tales esfuerzos, tanto en Uruguay como en Brasil. Las intervenciones para la rehabilitación o renovación de las zonas centrales y la incorporación de vivienda social en estas zonas se han iniciado recientemente en Brasil, Argentina y Perú. Aunque muchas experiencias se enfocan en asuntos relacionados con la producción de vivienda (financiación, ejecución e integración con las políticas sociales), muchos movimientos sociales y ONG han adelantado exitosamente proyectos institucionales y normativos.³⁶

Las actividades desarrolladas por las organizaciones y los movimientos sociales son primordialmente procesos de autogestión interesados en demostrar la viabilidad de propuestas específicas para la producción social de vivienda. No obstante, las estrategias de participación en los espacios e instituciones de la democracia representativa (partidos políticos, parlamentos y concejos municipales, etc.) para influir en la política, han sido tímidas en el mejor de los casos.³⁷ Los modelos de corresponsabilidad entre las organizaciones sociales y otros actores de la sociedad civil y el Estado también son escasos.³⁸

Los derechos a la tierra y a la vivienda aparecen de manera prominente en el movimiento de mujeres en América Latina, el cual también trata los temas de participación política, derechos sexuales y reproductivos, la violencia contra la mujer y los derechos económicos. Los grupos organizados de mujeres campesinas y urbanas son los más activos en sus esfuerzos por mejorar el acceso y los derechos a la tierra y a la vivienda.

Los acontecimientos en América Central hacia finales de los años 90 indican un fortalecimiento del movimiento campesino, marcado por la creación y consolidación de redes nacionales y organizaciones de mujeres rurales. Esto es importante por varias razones, sobre todo porque las mujeres rurales son un nuevo actor político tanto a nivel nacional como regional.

Las subsecciones siguientes incluyen unos ejemplos de movimientos de la tierra y la vivienda y sus experiencias en la región.

Argentina: El Movimiento de Ocupantes y Arrendatarios³⁹

Se inició en la ciudad de Buenos Aires en los años 90 con el objetivo primordial de resistir a los desalojos forzosos de la gente que vivía en edificios ocupados, y más adelante, garantizar la formación de cooperativas que podían luchar por la posesión directa de estos edificios. El movimiento también atrajo a arrendatarios que no eran

gradualmente y como resultado de la puesta en práctica de los procesos de autogestión. Infortunadamente, no existe una página Web donde la gente puede observar estos resultados.

³⁶ A este respecto podemos mencionar la experiencia del Brasil con el Foro Nacional de Reforma Urbana, un foro popular que logró la aprobación del Estatuto de la Ciudad,

³⁷ El movimiento cooperativo de vivienda de Uruguay es un buen ejemplo de participación popular efectiva en la elaboración de soluciones para el problema de la vivienda, y es reconocido como tal por la legislación uruguaya. Las cooperativas de vivienda son entidades legales financiadas por el Fondo Nacional de Vivienda y Desarrollo Urbano.

³⁸ Los ejemplos incluyen la Mesa de Concertación de Políticas Sociales y Hábitat de Córdoba, Argentina (1990); el Programa de mejoramiento de Vivienda, de Ciudad de México; y experiencias en Presupuesto Participativo en Porto Alegre, São Paulo, Casias do Sul y Alvorada, en Brasil.

³⁹ Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos. (2002).

ocupantes de los edificios y empezaron a mejorar el sistema cooperativo al introducir la propiedad colectiva de la vivienda como medio de lograr tierra y vivienda adecuadas. Debido a la intención declarada del gobierno de Buenos Aires de “erradicar la pobreza” desalojando a los residentes de los asentamientos informales, el movimiento extendió la batalla para incluir no sólo el derecho a la vivienda sino también el derecho de los pobres a vivir en la ciudad, convirtiéndose en un movimiento de lucha por el derecho a la vivienda en la ciudad por medio del acceso a otros derechos fundamentales, tales como salud, educación, trabajo y cultura.

Perú: Villa El Salvador⁴⁰

Villa El Salvador es un experimento de mejora de tugurios que fue emprendido después de que varias familias desamparadas habían invadido un terreno baldío. La Villa fue fundada en 1971 en Lima, la capital de Perú, con la intención de albergar a familias pobres. A pesar de los esfuerzos del gobierno por desalojar a los ocupantes, los residentes se organizaron para quedarse en la zona y crear una comunidad con una administración dedicada a la solidaridad y al trabajo comunitario. Hoy día Villa El Salvador alberga aproximadamente a 300.000 habitantes y ha terminado una serie de obras en vivienda, salud, educación, industria y comercio. La organización de la población, por lo tanto, ha resultado en un vasto sistema interno de regulación comunitaria, incluida la autoconstrucción de vivienda. Villa Salvador fue reconocida como distrito municipal en 1983 y en 1995 un plan de desarrollo integral fue puesto en marcha para lograr su desarrollo económico y social, lo cual resultó en la creación de más de 100 pequeños empresarios.

Uruguay: FUCVAM⁴¹

La Federación Uruguaya de Cooperativas de Automanejo (FUCVAM), fundada en los años 70, es una de las experiencias cooperativas más importantes en América Latina y ha llegado a servir de modelo de organización popular en muchos países. Inicialmente, los trabajadores industriales, los trabajadores de la industria de servicios y los empleados públicos – todos fuertemente sindicalizados – constituyeron las cooperativas que formaron a FUCVAM. Ahora, sin embargo, las cooperativas están integradas principalmente por trabajadores del sector informal. Las cooperativas de base se caracterizan por el automanejo, por el uso de miembros de la familia como obreros de la construcción y por la administración directa de proyectos de urbanización para vivienda urbana. El principal logro del grupo fue la construcción de más de 14.000 viviendas en todo el país con la mejor relación costo-beneficio comparada con todos los otros sistemas de vivienda de interés social en Uruguay.

Costa Rica: CEFMINA

Costa Rica presenta un buen ejemplo en términos de alianzas establecidas por las organizaciones de mujeres en su lucha por la vivienda. El Centro Feminista de Información y Acción (CEFMINA), creado en 1981, organizó la participación de las mujeres en la construcción de más de 7.000 casas en diversas regiones del país. En el

⁴⁰ Guerra, P. (2002:108-110), Rosales, M. (sin fecha) en “Villa El Salvador y su Parque Industrial en Lima”; Azcueta, M. (2003).

⁴¹ Guerra, P. (2002:116-119)

mismo año se creó el Comité Patriótico Nacional y fue el primero en luchar por los derechos a la vivienda de los miembros de la población en general.

Estas dos organizaciones representan un movimiento que se extendió a través de la miseria de la urbanización, sirviendo de instrumento para canalizar las aspiraciones de un gran número de mujeres en búsqueda de vivienda propia. Estas dos entidades organizaron ocupaciones masivas de tierra en poder del Estado. Esta táctica provocó una invasión de miles de familias en tierra que carecía de infraestructura y servicios urbanos, obligando al gobierno a declarar una “emergencia nacional” con respecto a la situación de la vivienda en el país.

El gobierno probó entonces varias alternativas para encontrar una solución en cooperación con las organizaciones populares. Se iniciaron proyectos de autoconstrucción, mediante los cuales los comités populares organizaron la construcción de vivienda con sus propios afiliados. Cuatro sucesos en particular marcaron esta experiencia. Primero, la política pública durante este periodo dio la oportunidad a ciertas organizaciones populares de volverse constructores de vivienda genuinos. Segundo, la creación de una Comisión Especial de vivienda jugó un papel importante en la producción de vivienda para familias pobres. Tercero, la sinergia desarrollada entre las ONG y las organizaciones populares permitió más esfuerzos para su defensa. Cuarto, durante este periodo una ley llamada “igualdad real para las mujeres” fue adoptada, en la cual el Art. 7 estipula que la titulación compartida de la vivienda y de la tierra es obligatoria en los programas sociales del Estado. Esta medida permitió a las mujeres ser las únicas en tener derechos a la tierra o al menos compartir este título con un compañero, proporcionando así a la mujer una mayor posición de igualdad frente al hombre.⁴²

Tipos y sistemas de tenencia

Los mercados formales e informales de tierra urbana en América Latina se complementan entre sí y hasta cierto punto coinciden. Los mercados formales exhiben características que impiden su uso a una gran parte de la población urbana.⁴³

En la mayoría de las ciudades latinoamericanas la tierra fue incorporada mediante la asignación de lotes ampliamente espaciados entre sí y manteniendo estos lotes desocupados para especular con la tierra.⁴⁴ Ésta es una de las razones por las que se ven tantos espacios grandes vacíos en las áreas metropolitanas. Además, a medida que las autoridades públicas construyen vías y ofrecen transporte público e infraestructura para atender a los suburbios más pobres en las periferias, esta inversión pública, que pasa cerca de estos espacios desocupados, aumenta el valor de las tierras de los especuladores.

El enfoque tradicional de los derechos a la propiedad predominante en muchos países en desarrollo ha sido centrarse en los derechos a la propiedad individual. Pero se puede considerar una amplia gama de opciones legales, que varían desde la transferencia de la propiedad individual a alguna forma de alquiler, el control del arrendamiento y la

⁴² Blanco, L et al (2002).

⁴³ Clichevsky, N. (2002).

⁴⁴ Según Ward, P. (1998) el mercado de la tierra está segmentado, no separado, pero puede considerarse segmentado en términos de acceso, modos de desarrollo y adquisiciones y costo y asequibilidad.

ocupación colectiva. El Comentario General No. 4 adoptado por el Comité de la ONU para Derechos Económicos, Sociales y Culturales, dice que “la tenencia toma una variedad de formas, incluidos el alojamiento (público y privado), la vivienda cooperativa, el alquiler, la ocupación del propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de la tierra o la propiedad. A pesar del tipo de tenencia, todas las personas deben poseer un grado de seguridad de la tenencia que garantice la protección legal contra el desalojo forzoso, el acoso y otras amenazas”.⁴⁵

En América Latina existe una variedad de tipos de tenencia legal:

- ™ Propiedad de la vivienda y de la tierra en la cual está ubicada, posiblemente a través de estructura empresarial o como condominio. La tierra puede ser de propiedad absoluta o un alquiler a largo plazo;
- ™ Los propietarios que están en proceso de comprar una vivienda, por ej. dueños-ocupantes con una hipoteca formal sobre la propiedad;
- ™ Inquilinos en alquiler de vivienda social y en vivienda de propiedad de cooperativas o de asociaciones de inquilinos, o administradas por éstas;
- ™ Inquilinos con título individual o colectivo en tierra o vivienda pública, o en vivienda para empleados públicos;
- ™ Inquilinos que alquilan vivienda privada;
- ™ Hogares con derecho a obtener tenencia por regularización de asentamientos informales mediante los cuales se puede tener propiedad o uso;
- ™ Propiedad resultante de la expropiación de tierras, incluidas las de reforma urbana o para propósitos sociales: y
- ™ Derechos de ocupación.

Han sido adoptados sistemas novedosos de tenencia en Brasil, tales como las Zonas Especiales de Interés Social, presunción de alquiler para ocupantes de edificios colectivos alquilados informalmente, concesiones especiales para el uso de terrenos públicos y concesiones a derechos reales y derechos de superficie.

Existe también una variedad de adquisiciones de tierra colectiva legalmente reconocida y protegida en muchos países que benefician a los indígenas o, a veces, a las comunidades afrodescendientes. Brasil, Colombia, México y Ecuador son ejemplos de países que reconocen los derechos colectivos a la tierra de los ciudadanos indígenas y/o afrodescendientes.

Tugurios y asentamientos informales

Orígenes de los asentamientos informales urbanos en América Latina

La falta de vivienda adecuada para los pobres está asociada con las normas de urbanización y el método de desarrollo de las ciudades, cuyo crecimiento desordenado se intensificó desde mediados del siglo XX como resultado de una creciente industrialización que atrajo a más y más personas de las zonas rurales. Varios factores socioeconómicos han contribuido a la expansión de los asentamientos informales

⁴⁵ Comité de Naciones Unidas para Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

urbanos,⁴⁶ entre ellos el alto desempleo y los bajos salarios pagados a los trabajadores emigrantes; los ajustes macroeconómicos impuestos por las instituciones financieras internacionales, que conducen a políticas gubernamentales de austeridad;⁴⁷ y las normas urbanas que regían en algunas zonas pero no en otras (por ej. zonas informales), contribuyendo a las diferencias de precios.⁴⁸

Las características y extensión de los asentamientos informales

La urbanización en América Latina se basó en una inversión masiva en infraestructura para realizar reformas urbanas estéticas e higiénicas. Como resultado, los pobres han sido empujados a vivir en las zonas periféricas. Los gobiernos latinoamericanos concentraron la inversión en infraestructura con capacidad para atraer industria. Las vías y los sistemas de transporte se convirtieron en elementos fundamentales para mantener el crecimiento económico y canalizar los flujos crecientes de mercancía y gente. Los trabajadores fueron obligados a establecerse en los suburbios porque no podían tener acceso a los lotes o a las unidades de alquiler en las partes más centrales de las ciudades. En estas zonas suburbanas el Estado no ofrecía infraestructura, reforzando así aún más la formación de asentamientos informales, clandestinos y precarios.⁴⁹

Es difícil definir lo que constituye un asentamiento humano informal típicamente latinoamericano porque los detalles varían mucho. La diferencia principal está en los tipos de material usado, las condiciones sanitarias, el grado de urbanización presente, la irregularidad de la ubicación, los documentos del título (si los hay) de la propiedad, e incluso los nombres por los que se conocen estos asentamientos informales: *villas miserias* (Argentina), *quebradas* y *ranchos* (Venezuela), *barriadas* y *pueblos jóvenes* (Perú), *barrios clandestinos* y *ciudades piratas* (Colombia), *callampas* y *mediaguas* (Chile), *jacales* y *ciudades de paracaidistas* (México), *favelas*, *malocas*, *mocambos*, *vilas* (Brasil), *barbacoas* (Cuba), *limonás* (Guatemala).⁵⁰

A pesar de estas diferencias, algunas características son comunes a todos ellos (tantos como sugieren sus nombres): falta de servicios (acueducto y salubridad); construcción inadecuada que no cumple con las normas mínimas de calidad de vida; casas construidas en sitios inseguros e insalubres; falta de seguridad en la tenencia; lotes de construcción más pequeños de los que permite la legislación; exclusión social debido a que están en el perímetro de las ciudades; y extrema pobreza.⁵¹

⁴⁶ El proceso de modernización rural comenzó en algunos países en los años 40, pero los resultados sólo pudieron ser observados después de los años 70 cuando la población urbana excedió a la rural.

⁴⁷ Los proyectos de vivienda pública dirigidos a la población de bajos ingresos eran mal construidos, económicamente inasequibles y con servicios públicos e infraestructura deficientes. También estaban construidos en zonas de la periferia de las ciudades más grandes, lejos de los trabajos. La eventual extensión de las redes de infraestructura pública hacia estos nuevos suburbios terminó aumentando el valor de las tierras no utilizadas que rodeaban a los nuevos asentamientos para beneficio de los constructores especuladores, pero perjudicando a los que vivían en el barrio y a los contribuyentes, que al final pagaron por las obras.

⁴⁸ El resultado fue un panorama dividido entre la ciudad formal con sus propiedades y edificios de acuerdo con las normas aprobadas, y una ciudad informal integrada por las viviendas de los pobres y privada del derecho al uso equitativo de los bienes, oportunidades y servicios de la ciudad. La ilegalidad urbana es, por lo tanto, un subproducto de la regulación tradicional y de la violencia infligida a los derechos a la tierra y a la vivienda.

⁴⁹ Souza, M. (2003)

⁵⁰ Santos, M. (1982:46).

⁵¹ Según Milton Santos, la separación especial entre los ricos y los pobres en América Latina es espontánea y es el resultado de la interacción de una serie de factores que tienden a unir a los ricos en una parte de la ciudad y a los pobres en otra. SANTOS, Milton. Ensaio sobre a urbanização latino-

Los estudios indican que la habitación informal en América Latina ha aumentado significativamente en los últimos años, al punto de que el crecimiento demográfico de los asentamientos informales es ahora casi el doble del de la respectiva población de la ciudad. Sin embargo, no hay estadísticas ni nacionales ni regionales sobre el número de habitantes de los asentamientos informales.⁵²

Tipos de informalidad urbana⁵³

En las áreas metropolitanas los asentamientos irregulares presentan dos tipos de trasgresión: al orden judicial y a la normas de urbanización. La primera se refiere a la falta de documentos de titulación de posesión o propiedad reconocidos legalmente, y la segunda al no cumplimiento de las regulaciones de construcción de la ciudad.⁵⁴

Desde el punto de vista de la posesión, los asentamientos informales pueden tener su origen en la ocupación de terrenos públicos o en la adquisición de tierra en los mercados informales de vivienda. Comprenden la ocupación directa de los lotes individuales en asentamientos existentes,⁵⁵ y mercados informales de tierra en los cuales las personas de bajos ingresos están en capacidad de comprar un lote o casa construida ilegalmente, violando las normas urbanas. La última categoría comprende todo, desde los lotes clandestinos o piratas hasta cooperativas agrícolas transformadas en tierra urbana.⁵⁶

Existen varias situaciones dentro de esta categoría de la informalidad, entre ellas:

- ™ Dueños con o sin títulos registrados;
- ™ Poseedores con prueba escrita de compra;
- ™ Poseedores que compran un lote irregular o clandestino a través de un contrato que no es válido para transferir la propiedad;
- ™ Invasores de tierra que están convertidos, o lo estarán, en dueños cuando el tiempo de prescripción de los derechos de los dueños originales haya transcurrido;
- ™ Compradores de lotes o de vivienda pública por medio de la transferencia de un documento de prueba de compra no reconocido por el Estado; y
- ™ Dueños informales que usan testaferros para registrar sus propiedades.⁵⁷

Desde el punto de vista de la irregularidad urbana, se consideran asentamientos informales cualquier ocupación de tierra con condiciones inapropiadas de

americana, São Paulo: Hucitec, 1982, p. 46. Sin embargo, aunque la separación es espontánea, con frecuencia ocurre que los gobiernos latinoamericanos promueven el traslado de los asentamientos irregulares a las periferias distantes de las ciudades.

⁵² CEPAL et al (2001:17)

⁵³ En este estudio empleamos los términos ilegalidad/irregular/informal como sinónimos. También hay viviendas en una situación irregular ocupadas por grupos de ingresos medianos y altos, pero éstas no se consideran aquí.

⁵⁴ Clichevsky, N. (2001:15).

⁵⁵ Las casas tomadas son por lo general edificios abandonados por sus dueños o tierra expropiada por el Estado para obras públicas no ejecutadas, los cuales son ocupados por las poblaciones en necesidad, bien directamente o por los llamados agentes promocionales. *Ibíd.*

⁵⁶ La existencia del mercado informal está relacionada con el paternalismo político y la atención al cliente. Muchos empleados del gobierno responsables del control de las normas urbanas utilizan la informalidad como una baza de negociación para obtener ventajas políticas electorales.

⁵⁷ Clichevsky, N. (3003:16)

medioambiente urbano para vivienda humana, tales como tierra sujeta a inundaciones, tierra contaminada, tierra con acceso deficiente al transporte público, etc.

Las mujeres en los tugurios

La carencia de derechos de tenencia y de propiedad hace que muchas mujeres sean incapaces de protegerse a sí mismas y les impide el acceso al crédito debido a falta de garantías, reforzando el control que los hombres tradicionalmente han tenido sobre el hogar y sus dependientes. Uno de los principales retos globales del nuevo milenio es la creciente pobreza urbana de la mujer. Se calcula que alrededor del 25 por ciento de todos los hogares están encabezados por mujeres y están ubicados en zonas urbanas, especialmente en América Latina. Los hogares con una mujer a la cabeza típicamente representan una alta proporción de aquellos en asentamientos informales y se encuentran entre los más pobres.⁵⁸

La vivienda inadecuada, la ubicación deficiente, el poco acceso a los servicios de agua potable, electricidad, transporte público, salud y educación, tienen un gran impacto en la vida diaria de las mujeres.

Las mujeres que viven en tugurios generalmente trabajan en el sector informal de la economía y/o en trabajo doméstico, sin seguridad de trabajo ni seguridad social. El número de hogares con una sola cabeza está en aumento y muchas responsabilidades paternales han sido abandonadas, aumentando así la carga de la crianza de los hijos/as.

Como se describe en los informes por país sobre Nicaragua, México, Colombia y Brasil, las mujeres sufren una gran variedad de tipos de discriminación e injusticia, lo cual viene apoyar la idea de que la feminización de la pobreza se está acelerando. Además, estos estudios demuestran que a las mujeres las afectan más las políticas de vivienda, la urbanización y el deterioro en la calidad de las condiciones de vida. Por lo tanto, la planeación urbana debe empezar a tomar en cuenta las opiniones de las mujeres y sus necesidades específicas, de tal forma que las ciudades se desarrollen de una manera sostenible y equitativa.

Sistemas de manejo de la tierra

El primer sistema de información en registrar la subdivisión de la tierra en América Latina surgió en Buenos Aires en 1824. Hoy en día las agencias en cada país manejan la información pública sobre la tierra por medio del registro de los mapas, las medidas, los límites, las características y los valores de las propiedades. Sin embargo, la mayoría de los países latinoamericanos no tienen sistemas nacionales, y cada municipio ha desarrollado su propio sistema.⁵⁹

En general, los sistemas de registro de la tierra en América Latina no facilitan el acceso a la tierra ni garantizan la seguridad de la tenencia para la mayoría de los residentes de la ciudad. La mayoría de los sistemas se basan en las leyes coloniales relacionadas con la herencia, la manera de probar y los métodos de demarcación que no son apropiados

⁵⁸ ONU-HÁBITAT (2002:28)

⁵⁹ Erba, D. (2004).

para las condiciones actuales. Además, a pesar de los esfuerzos de modernización, están muy extendidos los métodos antiguos de recoger de datos.

Como estos sistemas no se crearon para recoger, procesar o registrar transacciones efectuadas en el mercado informal de la tierra, contribuyen a los problemas más que a las soluciones. El resultado es la exclusión de una parte significativa de la población que no puede establecer los derechos de tenencia. Un estudio de los sistemas de información sobre el registro de la tierra, el catastro y la tierra, indica que es posible que no haya evidencia documentaria del título para la mayoría de los lotes en los países en desarrollo. Los mejores cálculos indican que en los países latinoamericanos el 70 por ciento de los lotes están indocumentados.⁶⁰

En los países latinoamericanos predominan los catastros centralizados.⁶¹ Existe un movimiento para descentralizar los poderes políticos en la región, y esto incluye a las instituciones responsables de la administración de la tierra. Esto no solamente tiene la posibilidad de ayudar a financiar a los municipios por medio de recaudo del impuesto predial; también hace que la planeación, mejora y suministro de vivienda sean más efectivos y sostenibles. Sin embargo, en algunos casos la descentralización puede causar problemas, ya que hay una escasez crónica de personal idóneo y de infraestructura.⁶²

También es importante anotar que el rápido desarrollo de las tecnologías de información y comunicación ofrece nuevas e importantes oportunidades para modernizar los sistemas de administración de la tierra.

Los derechos de las mujeres a la tierra y a la vivienda en la región

Durante los últimos 30 años la mayoría de las constituciones en Latinoamérica le han conferido derechos iguales a sus ciudadanos sin tener en cuenta su sexo, raza o condición social. Las constituciones de Brasil, Colombia, Cuba, México y Nicaragua, además garantizaron la igualdad total entre hombres y mujeres con respecto a los derechos individuales, civiles y políticos. Mientras las constituciones reconocen estos derechos, la mayoría de los derechos de propiedad, familia y herencia están reguladas en los códigos civiles. La mayoría de estos códigos civiles han sido reformados para reconocer el papel de hombres y mujeres como cabezas de familia, y en la mayoría de los países se han reconocido la cohabitación (uniones de hecho) y el divorcio civil. Como un porcentaje más grande de mujeres se ha convertido en cabeza de familia, algunos países han empezado a modificar sus leyes respecto a los elementos requeridos para considerar la cabeza de familia. Este es el caso de Bolivia, Colombia, Honduras, Perú y Venezuela.⁶³

Al mismo tiempo, la creación de mecanismos nacionales de las mujeres se ha fomentado fuertemente para avanzar en la legislación y las políticas que apunten a promover la igualdad entre hombres y mujeres. A las leyes agrarias y a los programas de reformas de tierra les ha faltado la perspectiva de género. Por esta razón, se han hecho esfuerzos por incorporar políticas de acciones afirmativas a favor de las mujeres; uno de sus principales logros ha sido la eliminación del concepto del varón cabeza de

⁶⁰ Fourie, C. (2001).

⁶¹ Por ejemplo, Brasil ha reestructurado recientemente su Sistema Nacional de Catastro Rural; más de la mitad de los estados en México todavía tienen una información centralizada de catastro.

⁶² Erba, D. (2004)

⁶³ FAO. (1992).

familia como el principal beneficiario de la distribución pública y de los programas de registro. Las leyes agrarias de Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua ahora explícitamente reconocen la igualdad de derechos de hombres y mujeres. En el caso de México, en 1971 la Ley Agraria les otorgó a las mujeres los mismos derechos sobre la tierra que a los hombres, y en consecuencia se les dio voz y voto en los organismos de toma de decisiones nacionales.

Debido a que el tema de la propiedad de la tierra se convirtió en una prioridad dentro de la estructura de los acuerdos de paz en Guatemala, se abrió una nueva ventana de oportunidades para que las mujeres presentaran sus demandas para la asignación de tierra. Un movimiento de mujeres rurales e indígenas, la *Coordinadora de Mujeres por el Derecho a la Tierra y la Propiedad*, ha avanzado en este sentido. Reformas específicas y políticas de acciones afirmativas se han propuesto para crear un Fondo de Tierra integrando la perspectiva de género. En términos de asignación de tierra, en la Ley Agraria se les ha dado prioridad a las mujeres refugiadas cabeza de familia.

La Ley Agraria colombiana de 1994 les da prioridad a la asignación de tierra a todas las mujeres campesinas en condiciones de desprotección debido a la situación de guerra y violencia en el país.

El Programa sobre Transferencia de Tierra en El Salvador le adjudicó tierra a antiguos combatientes, particularmente a las mujeres, sin tener en cuenta su estatus marital. Esto fue el resultado de la lucha de las mujeres salvadoreñas después de los acuerdos de paz de los cuales fueron excluidas.

El caso del Centro de Mujeres de Xochilt-Acalt en Malpaisillo, Nicaragua, es un claro ejemplo de cómo las organizaciones de la sociedad civil pueden también contribuir a la aplicación de la legislación y a sobreponerse a los obstáculos involucrados en la regularización de la tierra a favor de las mujeres.

Derechos a la propiedad marital

En Latinoamérica los derechos a la propiedad están bajo el dominio de los códigos civiles, mientras que los derechos a la tierra están regulados por legislaciones específicas. La formalización de los derechos de propiedad por medio de titulación de la tierra y registro garantiza el apoyo del Estado a los propietarios. La mayor crítica a los programas de titulación y derechos formales de propiedad es su tendencia a otorgar títulos individuales, usualmente al varón cabeza de familia. Además, el proceso legal y administrativo para lograr la titulación es costoso y largo.

Los programas de titulación no les han dado títulos a las mujeres debido a leyes discriminatorias que favorecen a los varones cabezas de familia.⁶⁴ Como resultado, la legislación que garantiza iguales derechos a la propiedad de la tierra no es suficiente para garantizar el reconocimiento de los derechos de las mujeres, porque la propiedad marital casi siempre se titula solamente a nombre del varón cabeza de familia.⁶⁵ En respuesta, el movimiento de mujeres ha llamado a la expansión de la titulación conjunta.⁶⁶ Recientemente este llamado ha sido apoyado por donantes internacionales.

⁶⁴ Deere, C. (2001:119).

⁶⁵ Lastarria-Cornhiel, (2003:11).

⁶⁶ Nicaragua y Honduras, por ejemplo, tienen una legislación que reconoce la propiedad conjunta de las propiedades adquiridas por la pareja y ha venido aplicando programas de titulación y registro sistemático

En el contexto latinoamericano, los títulos de propiedad conjuntos son ahora comúnmente reconocidos en la legislación de muchos países.⁶⁷ Al considerar el predominio de la agricultura familiar en áreas rurales y el enfoque de la titulación de la propiedad expedida por los programas de reforma agraria del Estado, el título de propiedad conjunta se ha convertido en un mecanismo formal de inclusión de las mujeres y en una distribución más equitativa de los bienes de la familia.⁶⁸ En Costa Rica, Colombia y Nicaragua, la legislación dispone que la titulación conjunta sea un requisito para la asignación de lotes por parte del Estado. Debido a las acciones de mujeres campesinas e indígenas en Panamá, las reformas a la Ley Agraria incluyeron la titulación conjunta como requerimiento para la asignación de tierras del Estado. En Brasil y Honduras esto se sugirió como una opción a la cual podían recurrir las parejas, pero no es un requisito. Países como Guatemala, República Dominicana, Perú y Honduras posteriormente se movieron en esta dirección, o al menos se han hecho esfuerzos.

Los temas relacionados con el matrimonio y la propiedad marital están regulados a través de los códigos civiles en la mayoría de los países de Latinoamérica, con excepción de Costa Rica y Cuba, donde éstos se han establecido en códigos de familia. En el momento del matrimonio o en cualquier momento durante el matrimonio, la pareja puede acordar el régimen de propiedad marital que quiera adoptar por medio de una declaración legal y escrita. Pueden escoger entre tres regímenes:

- TM Sociedad conyugal absoluta o universal, en la cual todos los bienes poseídos al momento del matrimonio y todos los bienes adquiridos durante el matrimonio son parte de la propiedad marital, incluyendo salarios, rentas y utilidades de cada esposo. En el caso de separación o divorcio toda la propiedad se divide igualmente entre marido y mujer. Después de la muerte de un cónyuge, el cónyuge sobreviviente también tiene derecho a la mitad de la propiedad marital;
- TM Sociedad conyugal parcial, en la cual se separa la propiedad individual privada adquirida durante el matrimonio, incluidas herencias, donaciones o lo que se traiga a la unión, mientras los beneficios derivados de tal propiedad son parte de la sociedad conyugal, aunque la propiedad separada permanece del cónyuge que la adquirió; y
- TM Separación de propiedad, en la cual cada cónyuge guarda y administra su propiedad individual. En el caso de disolución del matrimonio, cada cónyuge mantiene su propiedad individual así como las ganancias derivadas de ésta.

En la práctica, tales acuerdos explícitos a menudo no se concluyen. En ausencia de tal declaración, el régimen de propiedad marital que se aplica por defecto en la mayoría de los países de Latinoamérica es la sociedad conyugal. En Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua el régimen por defecto es la separación de bienes.⁶⁹

incluida la titulación conjunta en los programas oficiales de vivienda. El estudio también señala problemas en la aplicación de la titulación conjunta.

⁶⁷ La falta de control sobre la tierra es precisamente lo que impide que las mujeres utilicen totalmente la tierra adquirida o heredada junto con los hombres. En este aspecto Bina Agarwal afirma que los títulos de propiedad separados serían un mayor beneficio para las mujeres que tener títulos de propiedad conjunta con sus maridos. Agarwal, B. (1994).

⁶⁸ Este es el punto de vista expresado por Deere, C. (2002:36)

⁶⁹ ONU-Hábitat. (2005:26).

La propiedad de bienes raíces usualmente se registra bajo el nombre del marido, y como no se especifica una anotación de registro, generalmente el hombre decide vender unilateralmente. Esto deja a las mujeres en una posición de desprotección, porque tendrían que demandar al marido para recuperar su parte. Lo mismo pasa con el tipo de regímenes de propiedad adoptados por la pareja, cuando estos no se anotan en el registro público.

Con el aumento del reconocimiento de las uniones de hecho en la región, el régimen de propiedad marital también se está aplicando lentamente a tales uniones.⁷⁰

El concepto de “autoridad marital” en un tiempo se escribió en la mayoría de los códigos civiles. Aunque esto ya no es cierto para la mayoría, todavía es una norma de las costumbres muy fuerte. En el Ecuador, bajo la ley formal, cualquier propiedad adquirida por la pareja automáticamente forma parte de la propiedad marital y es poseída conjuntamente, pero en la práctica si la tierra se titula a nombre del marido, él puede disponer de ella sin la firma de la esposa porque las reglas sobre las firmas raramente se cumplen.⁷¹ Ecuador, República Dominicana, Guatemala, Honduras y México favorecen que el varón administre la sociedad conyugal, como se muestra en la tabla siguiente.⁷²

Tabla 9.1 Administración de la sociedad conyugal en países seleccionados

País	Administración Conjunta	Administración única	Administración Equitativa
Bolivia	X		
Brasil			X
Chile		Marido	
República Dominicana		Marido , aun bajo el régimen de propiedad separada	
Ecuador		Marido, a menos que se acuerde otra cosa por contrato	
El Salvador	X	Marido, cuando la esposa es una menor	
Guatemala		Marido	
Honduras		Marido	
México		Marido	
Nicaragua		Marido, con respecto al ‘patrimonio familiar’ ⁷³	
Paraguay		Marido	

⁷⁰ Este reconocimiento empezó con el Código de Familia de Cuba, seguido por las constituciones brasilera y nicaragüense.

⁷¹ Deere, C. et al (2001).

⁷² *Ibíd.*; el código civil de República dominicana, Art. 1421, 1428; Código de Familia de Honduras, Art. 82; Ley de Familia en los estados mexicanos de Aguas Calientes, Oaxaca y Sonora; código civil de Ecuador; código civil de Guatemala.

⁷³ La propiedad rural o urbana que está separada de la propiedad individual de una persona, y que es transferida directamente a los ingresos familiares. Fuera del patrimonio familiar, no hay sociedad conyugal en Nicaragua a menos que los esposos o compañeros la establezcan en un acuerdo prenupcial. El régimen por defecto en Nicaragua es la separación de bienes. Ver el informe de Nicaragua para más detalles.

La Comisión de la Ley Inglesa llevó a cabo una investigación sobre los sistemas de administración de la sociedad conyugal en diferentes jurisdicciones. La comisión encontró que los países con sociedad conyugal se estaban inclinando hacia un sistema de administración más equitativo y concluyó que aquellos sistemas que no permiten una administración equitativa durante el matrimonio son “inaceptables”⁷⁴ y están violando la Convención sobre la Eliminación de toda Discriminación Contra las Mujeres (CEDAW). Además, los códigos civiles y las leyes de familia que todavía permiten una administración no equitativa de la propiedad marital, también violan otros instrumentos internacionales de derechos humanos y pueden estar en contradicción con las constituciones de estos países.⁷⁵

Recuadro 9.1 Desafiar la administración única de la propiedad marital

“El Artículo 131 del código civil de Guatemala le da poder al marido para administrar la propiedad marital. Sra. María Eugenia Morales de Sierra de Guatemala retó esta provisión, porque crea distinciones entre hombres y mujeres que son discriminatorias. El caso se presentó ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que decidió sobre el caso el 19 de enero de 2001. La comisión decidió que el gobierno de Guatemala había violado el Art. 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (protección igual de la ley). Afirmó que una vez el código civil restringe la capacidad legal de las mujeres, su acceso a los recursos, su habilidad para estar en cierto tipo de contratos (relacionados, por ejemplo, con la propiedad que se tiene conjuntamente con los maridos), a administrar dicha propiedad, es un compromiso invocar un recurso administrativo o judicial.”⁷⁶

Derechos de herencia

Los temas relacionados con la sucesión y la herencia están regulados en los códigos civiles de la mayoría de los países de Latinoamérica, con excepción de Costa Rica y Cuba, donde estos se han establecido en códigos de familia.

En la mayoría de los otros países, la ley provee completa libertad testamentaria, que deja al cónyuge sobreviviente indefenso en un matrimonio con régimen de separación de bienes. En casos de sociedad conyugal, después de la muerte del cónyuge, el cónyuge sobreviviente tiene derecho a una porción de los bienes, a menos que se declare un patrimonio familiar o una sucesión y haya menores. Los padres sobrevivientes de uniones de hecho están excluidos a menos que el compañero/a deje un testamento. En algunos países como Costa Rica, Honduras, México, Panamá y Uruguay, la libertad testamentaria se restringe en alguna forma para garantizar porciones de subsistencia para dependientes discapacitados, menores, viejos y la cónyuge sobreviviente. En Nicaragua se debe probar la necesidad de sustento.

El régimen marital también afecta las reglas de la herencia, como se muestra en la siguiente tabla:

⁷⁴ Oldham, J.T. (1993:99).G

⁷⁵ Por ejemplo, el Convenio Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (Art. 3) dispone que los países participantes garanticen igual derecho a hombres y mujeres para disfrutar todos los derechos establecidos en este Convenio. El Art. 23 (4) dispone que los países participantes den los pasos apropiados para garantizar la igualdad de derechos y responsabilidades al casarse, durante el matrimonio y después de la disolución del matrimonio. 154 Estados hacen parte de este Convenio.

⁷⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2001).

Tabla 9.2 Reglas concernientes a la herencia de la propiedad de acuerdo con el régimen marital

País	Parte del testamento que se puede heredar	Sin testamento Orden de preferencia
Bolivia	1/5 si hay niños/as sobrevivientes o cónyuge	1: niños/as, cónyuge y parientes
Brasil	1/2 si hay niños/as o cónyuge sobrevivientes	1: niños/as, cónyuge (1/4) 2: cónyuge y padres si no hay niños/as sobrevivientes
Chile	1/4 si hay niños/as sobrevivientes y la parte de la cónyuge	1: niños/as, la parte de la cónyuge 2: cónyuge (1/4) y padres si no hay niños/as sobrevivientes
Colombia	1/4 si hay niños/as sobrevivientes y la parte de la cónyuge	1: niños/as, parte de la cónyuge 2: cónyuge (1/4) y padres si no hay niños/as sobrevivientes
Costa Rica	Toda la propiedad	1: niños/as, padres y la parte de la cónyuge
Ecuador	1/4 si hay niños/as sobrevivientes y padres y la parte de la cónyuge	1: niños/as, parte de la cónyuge 2: cónyuge y padres si no hay niños/as sobrevivientes
El Salvador	Toda la propiedad	1: niños/as, cónyuge y padres
Guatemala	Toda la propiedad	1: niños/as, parte de la cónyuge 2: cónyuge y padres si no hay niños/as sobrevivientes
Honduras	3/4, y la parte de la cónyuge	1: niños/as, parte de la cónyuge 2: cónyuge y padres si no hay niños/as sobrevivientes
México	Toda la propiedad	1: niños/as, parte de la cónyuge 2: cónyuge y padres si no hay niños/as sobrevivientes
Nicaragua	3/4, y la parte de la cónyuge	1: niños/as, parte de la cónyuge 2: cónyuge (1/4) y padres si no hay niños/as sobrevivientes
Perú	1/3 si hay niños/as sobrevivientes o cónyuge	1: niños/as, cónyuge y padres

Fuente: Deere, C. y León, M. Género, (2000:80).

En el caso de las uniones de hecho, los derechos a la herencia usualmente se reconocen por la legislación bajo la condición general de que no exista un matrimonio previo. Si hay un matrimonio previo de cualquiera de los miembros de la unión de hecho, los compañeros de ambas uniones deben compartir el derecho a la herencia. No todos los países reconocen las uniones de hecho.

Las tierras que han sido obtenidas por medio de adjudicación, por ejemplo, a través de programas estatales de distribución como producto de leyes agrarias, pueden también sufrir diferencias respecto al sistema de herencia. En general, la regla es que este tipo de tierra es adjudicada bajo ciertas restricciones del mercado. Por ejemplo, se adjudica sin un título de propiedad. Esto significa que los beneficiarios no pueden vender, ceder o transferir antes de cierto tiempo, que usualmente está en un rango de 10-15 años. Si la muerte ocurre durante este período, este tipo de tierra será nuevamente adjudicada entre los herederos. Si la muerte ocurre después de este período, el título de propiedad ya se ha otorgado.

Si este tipo de adjudicación está regulada en el código civil, la parcela se subdividirá después de la muerte. Este sistema se sigue en Bolivia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Panamá y Paraguay.⁷⁷ Si la adjudicación de la tierra está regulada por la ley agraria, la parcela no se subdivide después de la muerte.⁷⁸ Esta es la situación en Colombia, Cuba, Honduras y Nicaragua. La Constitución colombiana reconoce la unión de hecho y la ley de reforma agraria reconoce el derecho a la herencia del/de la cónyuge sobreviviente o compañera/o.

Tabla 9.3 Derechos de herencia de tierra adjudicada de acuerdo con leyes civiles y agrarias

País	Ley Civil	Ley Agraria	
	Sucesión Testamentaria	Sucesión sin Testamento	Sucesión de lotes asignados por Ley
Bolivia	No hay libertad absoluta testamentaria. La cónyuge es el presunto heredero si tiene hijos/as.	El/la cónyuge se convierte en el legítimo sucesor si tiene hijos/as.	Gobernada por reglas del código civil.
Brasil	No hay libertad absoluta testamentaria. Debe considerarse la parte del cónyuge.	El/la cónyuge es el legítimo sucesor.	Gobernada por reglas del código civil.
Colombia	No hay libertad absoluta testamentaria. Debe considerarse la parte del/la cónyuge.	El/la cónyuge se convierte en el legítimo sucesor con la parte del cónyuge, que es una pensión cuya necesidad debe probarse.	Gobernada por reglas agrarias. Los/las Cónyuges y compañeros/as pueden heredar.
Costa Rica	Libertad absoluta testamentaria.	El cónyuge se convierte en el legítimo sucesor.	Gobernada por reglas del código civil.
Honduras	Libertad absoluta testamentaria.	El/la cónyuge se convierte en el legítimo sucesor pero debe probar que la necesita.	Gobernada por la Ley Agraria.
México	Hay libertad testamentaria, excepto para obligaciones de pensión.	El cónyuge se convierte en el legítimo sucesor.	Gobernada por la Ley Agraria.
Nicaragua	No hay libertad testamentaria. Debe considerarse al cónyuge.	El cónyuge se convierte en el legítimo sucesor.	Gobernada por la Ley Agraria.
Panamá	Absoluta libertad testamentaria. Debe considerarse la parte del cónyuge.	El/la cónyuge se convierte en el legítimo sucesor.	Gobernada por la Ley Agraria.
Paraguay	No hay absoluta libertad testamentaria. Debe considerarse al cónyuge.	El cónyuge se convierte en el legítimo sucesor.	Gobernada por el código civil.
Perú	No hay absoluta libertad testamentaria. Debe considerarse al cónyuge.	El/la cónyuge se convierte en el legítimo sucesor.	Gobernada por la Ley Agraria.

⁷⁷ *Ibíd.*

⁷⁸ FAO. (1992:9).

República Dominicana	No hay absoluta libertad testamentaria. Debe considerarse al cónyuge.	El/la cónyuge se convierte en el legítimo sucesor.	Gobernada por la Ley Agraria.
Uruguay	Libertad testamentaria con la limitación de la parte del cónyuge (como necesaria para una <i>congrua subsistencia</i>)**	Necesariamente tiene que asignarse la parte del cónyuge.	Gobernada por reglas del código civil.
Venezuela	No hay absoluta libertad testamentaria. Debe considerarse al cónyuge.	El/la cónyuge se convierte en el legítimo sucesor.	Gobernada por la Ley Agraria.

Fuente: FAO (1992).

**El término *congrua subsistencia* se entiende como la cantidad de dinero que permite al beneficiario de la pensión sobrevivir modestamente en forma que corresponda a su estatus social.

En Brasil, México y Chile, la herencia principalmente favorece a los hombres. México se caracteriza por la absoluta libertad testamentaria, mientras que en Chile y Brasil los códigos civiles claramente disponen derechos iguales de sucesión a niños y niñas. En el caso de México, con respecto al derecho a la herencia, el Art. 1602 del Código Civil dispone la sucesión legítima que incluye a la cónyuge así como al compañero/a permanente. Sus derechos dependen de la concurrencia de otros parientes y de su cercanía con quien legó originalmente la propiedad y si él o ella tiene algún bien o no. Además, si el cónyuge concurre con algún antepasado, él o ella tiene derecho sólo a la mitad de los bienes. Las mujeres raramente heredan de su padre, excepto si no hay herederos hombres o si la extensión de tierra es muy grande.

Las prácticas de la herencia en Brasil han favorecido principalmente a los hombres por razones culturales y porque muchas mujeres se han visto forzadas a migrar en busca de nuevas oportunidades de trabajo. Sin embargo, debe anotarse que, como en México, la distribución de la tierra y la herencia se están volviendo más igualitarias a medida que la agricultura se vuelve menos dominante.

La regla general en las uniones de hecho es que la pareja – mujer u hombre – sólo puede convertirse en un heredero intestado y alcanzar ese estatus limitado en los países donde este tipo de unión es legalmente reconocida. Las uniones de hecho especialmente se reconocen en términos de las políticas sobre la tierra y la vivienda.

Acción afirmativa

Algunos países han implantado cuotas para aumentar la proporción de mujeres en cargos de elección popular. Costa Rica, Honduras y Panamá tienen cuotas que llegan a 30-40 por ciento. En México, la mínima cuota es 30 por ciento; Argentina 30 por ciento; Brasil 25 por ciento; Bolivia 30 por ciento; Ecuador 20 por ciento; y Perú 25 por ciento. Estas cifras sin embargo, todavía no se han logrado (ver Tabla 1.2 Representación de las mujeres en las legislaturas nacionales en Latinoamérica).

Violencia contra las mujeres

La violencia urbana contra las mujeres ocurre en los ámbitos público y doméstico y se ha vinculado estrechamente con los temas de vivienda y desarrollo urbano.⁷⁹ Los

⁷⁹ Vadera (1997), citada por Trujillo, C. (2003).

choques violentos entre diferentes grupos urbanos en el ámbito público a menudo se han manifestado en ataques a las mujeres y han restringido su acceso al espacio y a la vida pública. La posibilidad de que las mujeres logren seguridad de la tenencia puede capacitarlas para evitar situaciones de violencia.⁸⁰ Así, existe una relación directa entre la violencia contra las mujeres y la necesidad de tener una vivienda adecuada.⁸¹

Es más, varios factores pueden alimentar una espiral de violencia contra las mujeres, ya que la violencia y el miedo amenazan la calidad de vida de la sociedad, al buen gobierno, al desarrollo sostenible y a la vida social y política de las ciudades. Especialmente a las mujeres, la violencia las afecta en forma de abuso físico y sexual, así como de acoso, frecuentemente en sus propios hogares. El incremento del crimen está asociado al crecimiento del tráfico de drogas y a la globalización del crimen organizado, el cual se extiende a la especulación financiera y de vivienda.⁸²

Las mujeres trabajadoras que viven en las ciudades se enfrentan diariamente con el reto de su seguridad personal. Sin duda, la seguridad en estos centros urbanos requerirá cambios en las estructuras históricamente rígidas, dirigidas por decisiones políticas y prácticas institucionales que intenten desarrollar un nuevo concepto de la seguridad ciudadana. Esto no es posible sin la participación organizada de la ciudadanía, especialmente de las mujeres.

De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo, el crimen está creciendo en Latinoamérica.⁸³ El Salvador y Colombia tienen los más altos niveles de delincuencia.

Igualdad racial y étnica

En años recientes las comunidades negras en Latinoamérica han presentado demandas y empleado estrategias para establecer sus “identidades nativas”.⁸⁴ Como resultado, se han introducido algunas reformas legales progresistas.⁸⁵ En muchos casos las comunidades afro-latinoamericanas han fundamentado sus propios derechos sobre los sólidos logros de las comunidades indígenas.

Mientras las comunidades indígenas y negras han demandando sus derechos colectivos sobre la tierra y la vivienda, las mujeres indígenas han venido tratando de garantizar sus derechos individuales a poseer tierra.⁸⁶ El derecho a un título individual, tan fuertemente defendido por las leyes y las cortes (a menudo en detrimento del reconocimiento de los derechos colectivos), parece ser inalcanzable para las mujeres, aunque es el orden

⁸⁰ Fundación Arias.

⁸¹ Trujillo, C. (2003).

⁸² UNCHS (2001:48).

⁸³ *Ibíd.*

⁸⁴ Wade, P. (1997). Esta tendencia puede verse en Colombia (Palenques), Brasil (Quilombos), Nicaragua (Creoles), Honduras (Garífunas), Belice y Ecuador. Como un ejemplo, existe un movimiento activista negro que salió a la superficie en Honduras en 1980, que se identifica a sí mismo en términos de “pueblos indígenas y Garífunas de autonomía étnica” como un medio para ganar reconocimiento a sus derechos como pueblos.

⁸⁵ A finales de los 90, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo empezaron a apoyar iniciativas respecto a los derechos a la tierra de afro-descendientes en Latinoamérica. Es más, el Banco Mundial desarrolló proyectos conectando la cuestión indígena con los afro-descendientes en Colombia, Ecuador y Perú. Davis, S. (2002).

⁸⁶ El Informe No. 4/01, caso 11.625 (2001) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos es un ejemplo de una demanda judicial que apunta al reconocimiento de los derechos de propiedad de las mujeres guatemaltecas. www.cidh.org/annualrep/2000eng/ChapterIII/Merits/Guatemala11.625.htm

natural de las cosas en el mercado de bienes raíces.⁸⁷ Los derechos de las mujeres a la seguridad de la tenencia y a títulos de tierra a sus propios nombres están intrínsecamente conectados con sus derechos a ejercer sus libertades individuales.

Políticas de tierra y vivienda

Políticas nacionales de vivienda

La crisis de vivienda en Latinoamérica tiene varias dimensiones. Si las políticas públicas deben ser eficientes, deben diseñarse teniendo en mente no sólo la falta de vivienda sino también la necesidad de mejorar la vivienda, incluidas las condiciones higiénicas y medioambientales.

Como regla general, los países latinoamericanos abordan la falta de vivienda con programas de financiamiento, principalmente operados por instituciones privadas. Para mejorar la calidad de la vivienda se han hecho intentos por desarrollar políticas de regularización de los títulos capaces de satisfacer las demandas de aquellos que viven en asentamientos informales, y de quienes viven en asentamientos regularizados donde todavía carecen de infraestructura. Un reciente estudio del Banco Interamericano de Desarrollo señala que la provisión de vivienda social por parte de las autoridades públicas ha sido ineficiente. Esto se debe principalmente a una inversión inadecuada de los recursos públicos en vivienda y en infraestructura básica; falta de calidad en la producción de vivienda pública; la ejecución de programas de construcción separados de las políticas públicas dirigidas a democratizar el acceso a la tierra; y a la ausencia del sector privado en programas de producción de vivienda social.

Las políticas de vivienda han sufrido modificaciones durante los pasados 40 años. Los planes actuales de vivienda pública están siendo revisados porque las políticas públicas y sociales más recientes para áreas urbanas no se centran solamente en la construcción de vivienda, sino en buscar soluciones integrales a múltiples problemas. Experimentos exitosos en Chile, Costa Rica, Ecuador y Nicaragua demostraron cómo los gobiernos eficaces pueden ser mediadores y facilitadores del acceso a la vivienda del sector de bajos ingresos.

Debido a que la principal preocupación de los latinoamericanos era solucionar el déficit numérico de vivienda, se ha producido mucha legislación relacionada casi exclusivamente con la financiación y el subsidio de la construcción de nueva vivienda. Aunque el Banco Interamericano de Desarrollo actualmente está apoyando a los gobiernos en su nuevo rol de “mediadores” al promover subsidios directos para los pobres, la estrategia de financiación ha sido la menos exitosa en la región en vista de la dificultad real de la población de bajos ingresos para cumplir con los requisitos de crédito público o privado.⁸⁸

⁸⁷ Deere, C. et al (2002:315). Esta realidad se le atribuye a la ideología de la familia, que está basada en la noción del varón cabeza de familia cuyas acciones siempre son por la defensa de la familia, y nunca en su propio interés personal, lo cual justifica que si él tiene un título individual, la tierra le pertenecerá a la familia. Al contrario, cuando la mujer tiene tierra, el título de posesión se individualiza.

⁸⁸ En Uruguay se hizo un intento por resolver el problema del crédito restringido por medio de un Plan Nacional de Vivienda (1992). Con base en este plan el gobierno elaboró un documento cada cinco años acerca de la situación de la vivienda, considerando la demanda existente por proyectos de vivienda, los ingresos de la población, los préstamos y subsidios para conceder, los planes para la construcción de vivienda pública y la legislación considerada necesaria para llevar a cabo el plan. En Chile, desde 1978 hay en operación un sistema de subsidios para los pobres. El sistema está basado en un análisis que toma

Un enfoque integral y amplio hacia los derechos de la tierra y la vivienda es necesario para ordenar los atributos y bienes asociados con el sector de la tierra como una fuente clave para el mejoramiento de la vida de la población de bajos ingresos. Tratar la tierra simultáneamente como una preocupación de derechos humanos y como una preocupación del desarrollo será una forma fructífera de ejecutar las políticas públicas con un enfoque de desarrollo basado en los derechos.

Subsidios y acceso al crédito

Las instituciones formales de financiamiento no han sido la principal fuente de crédito para los pobres, menos aun para las mujeres pobres. Generalmente las mujeres recurren a fuentes informales como crédito de amigos, familia, préstamos directos en efectivo, o pagos en especie por compras a crédito. Otro canal informal es la participación de las mujeres en las organizaciones de ahorro y crédito. Dentro de esta categoría se puede encontrar lo siguiente:⁸⁹

- ™ Asociaciones de ahorro y crédito rotativos. Estas son asociaciones informales de ahorro y crédito rotativos, en las cuales los miembros se encuentran regularmente para contribuir con una cantidad predeterminada de dinero. La suma total de los ahorros se le entrega entonces a un miembro, y una vez esta deuda se paga, otro miembro de la organización puede acceder a este proceso. Este es uno de los principales métodos de financiamiento informal encontrado en la Centro América rural;
- ™ Grupos de solidaridad. Estos grupos de 3 a 10 personas, basados en el sistema del Banco Grameen de Bangladesh y el Banco Sol de Bolivia, que conjuntamente acceden al crédito y a la cooperación técnica;
- ™ Bancos comunitarios: Una sociedad de 20-50 vecinos que obtienen un préstamo y mantienen una tasa de ahorros;
- ™ Bancos rurales: Grupos informales de vecinos interesados en acceder a donantes financieros. El capital proviene de acciones, ahorros, donaciones y utilidades; y
- ™ Cooperativas de ahorro y crédito: Los recursos principalmente provienen de ahorros de los asociados, quienes definen sus propias políticas.

Estos esquemas de ahorro y crédito le ofrecen ciertas ventajas a las asociaciones de mujeres, incluyendo el fortalecimiento de las capacidades locales de administración de las mujeres. Sin embargo, los esquemas tienen un capital operativo limitado, un bajo nivel de seguridad y permanecen por fuera del sistema financiero formal.

Un estudio de caso importante que muestra un modelo de mujeres obteniendo acceso al crédito se describe en el informe sobre Nicaragua, la experiencia del Centro de Mujeres de Xochilt-Acalt.⁹⁰ Otro modelo, el *Modelo Tanda Préstamo*, se discute en el informe de México.

en consideración varias características del grupo familiar y le da preferencia a grupos vulnerables, tales como, por ejemplo, familias grandes, los ancianos o mujeres cabeza de hogar.

⁸⁹ Karremans, J. et al. (2003).

⁹⁰ Arenas, C et al (2004:45-46).

Políticas de regularización

La legalización de asentamientos existentes como medio para garantizar el acceso a servicios básicos (agua, saneamiento, electricidad) ha mejorado la calidad de vida en alguna medida, aunque esta regularización no es ampliamente aplicada en términos de políticas nacionales. Tradicionalmente se pueden identificar tres tipos de regularización de la tierra:⁹¹ regularización de los títulos de la tierra; regularización física (suministrar urbanización e infraestructura), y las dos juntas.

Los precios en los mercados de tierra y vivienda irregular reflejan la drástica disminución en el desarrollo público de tierra urbana para vivienda, especialmente porque el sector privado formal sólo puede suplir una pequeña parte de la demanda.⁹²

La regularización de los títulos de la tierra es el método más ampliamente utilizado para la regularización (ver tabla más adelante) porque al Estado le cuesta menos. Aunque no es suficiente por sí solo, no debe subestimarse: este método le proporciona a los residentes en asentamientos informales títulos legales que pueden usar como garantía para obtener crédito y mejorar sus hogares. Los títulos legales también facilitan la conexión de servicios públicos como agua, electricidad y saneamiento, porque aun si estos servicios pasan cerca de los asentamientos informales, las compañías de abastecimiento no conectan los servicios si la tierra o la construcción no están tituladas.⁹³

Tabla 11.1 Programas de regularización por tipo y país

País	Año inicial	Año terminado	Regularización del título de la tierra	Regularización física	Ambas
Argentina	1980	1990	X	X	X
Bolivia	1961	1982			
Brasil	1983	1988/90	X	X	X
Colombia	1972	1996	X		
Costa Rica		2003	X	X	X
Chile	1970	1995	X	X	X
Ecuador	1989	2001	X		
El Salvador	1991	1999	X		
Guatemala		2001	X		
Honduras	1998	2003	X		
México	1971	1992	X		X
Nicaragua	1998	1999	X	X	X
Panamá	1994		X		
Perú	1961	1996	X		
Uruguay	1984	1995	X	X	X
Venezuela	1968	2002	X	X	

Fuente: Clichevsky, N. (2003:32)

⁹¹ Clichevsky, N. (2003:31).

⁹² Durand-Lasserve, A. (1997).

⁹³ La creciente privatización del abastecimiento de los servicios básicos en Latinoamérica ha aumentado la dificultad que los residentes de los asentamientos informales enfrentan al conseguir que les conecten los suministros, porque las compañías privadas que ahora proveen los servicios bajo concesión de la autoridad pública, temen que talvez no puedan recuperar la inversión de la conexión o que sus utilidades estarán menos seguras.

Sin embargo, la regularización de los títulos es sólo un medio para terminar la regularización completa, porque en la mayoría de los casos se requiere probar la existencia de todos los derechos (propiedad o posesión) para iniciar el proceso de mejoramiento del asentamiento y el suministro de servicios básicos.

Los programas de regularización de la tenencia benefician a un gran número de participantes y producen los siguientes resultados:

- ™ Protegen a los beneficiarios del poder discrecional de los propietarios y de las administraciones gubernamentales para promover desalojos forzados;
- ™ Permiten el control social sobre la reforma de la tierra;
- ™ Son una base para mejorar los ingresos gubernamentales por medio de impuestos; y
- ™ Proveen un incentivo a futuras inversiones para mejorar la tierra y la vivienda.

Sin embargo, la regularización de la tenencia puede ir en detrimento de algunos beneficiarios que tienen el estatus legal o social más vulnerable, como los arrendatarios o subarrendatarios en tierra ocupada ilegalmente, los nuevos ocupantes que no tienen derecho al acceso a programas públicos de regularización de la tierra, etc.

La forma de regularización de la tenencia varía de acuerdo con la naturaleza de la tierra ocupada, si es poseída pública o privadamente. Cuando la tierra es poseída privadamente, el Estado puede utilizar el instrumento legal de expropiación de acuerdo con las disposiciones legales prevalecientes en el país o abrir negociaciones directas con el dueño. Si la tierra es propiedad pública, bajo las leyes que regulan el servicio público el Estado puede enajenar la construcción. Esto consiste en un acto por medio del cual el Estado toma la propiedad, de ahí en adelante no negociable, disponible o sujeta a regulación, y luego la transfiere a los ocupantes.

Para la regularización de los títulos de la tierra, los ocupantes de asentamientos informales deben llenar un mínimo de requerimientos que varían en cada país. De acuerdo con Nora Clichevsky,⁹⁴ los ocupantes generalmente deben probar que ellos:

- ™ No poseen ninguna otra propiedad en el país;
- ™ Son cabeza de familia y en este aspecto, la prioridad se le da a las mujeres hasta donde sea posible;⁹⁵
- ™ Que no estén en deuda con el Estado;
- ™ Tener un mínimo de ingresos capaces de pagar, al menos en parte, los gastos de la regularización (una condición no aplicable en casos de extrema pobreza); y
- ™ Ser ciudadanos, porque la legalización de la tierra a extranjeros no es permitida.

Después de la regularización, usualmente se requiere el pago por la propiedad de la tierra o el usufructo, pero a un precio razonable para garantizar que los beneficiarios puedan pagar la vivienda/tierra.⁹⁶

⁹⁴ Clichevsky, N. (2003:23).

⁹⁵ Sin embargo, en algunos países como Honduras, donde existe un entendimiento legal de que el hombre es el responsable de la familia, este requerimiento es un factor serio de discriminación de género. Información basada en un informe del país presentado por el gobierno al Comité Nacional Unificado sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales el 23/07/98, en referencia al cumplimiento de la obligación asumida en el Convenio Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales. <http://www.unhchr.ch/html/menu2/6/cescr/cescrs.htm>

⁹⁶ Clichevsky, N. (2002:55).

Los programas de regularización física o mejoramiento de tugurios no se han ejecutado tan frecuentemente como la regularización legal, principalmente debido al costo y al trastorno que implica para el Estado y la población en general.⁹⁷ En muchos de estos programas, la legalización de asentamientos informales es uno de los objetivos, o se requiere antes de que el trabajo pueda comenzar. Para el éxito de la regularización física, la participación popular es esencial. Aunque esa participación es un requisito en varios proyectos de regularización física en muchos países de la región, como Ecuador, Costa Rica, Venezuela, Brasil, Perú, El Salvador y México, en la práctica se ha convertido en meras intenciones de las autoridades públicas.

Sin la existencia de algún plan razonable de urbanización y mejoramiento de las condiciones de vida en los asentamientos informales, es difícil lograr la titulación de la tierra. Ambas intervenciones son de fundamental importancia para buscar la realización integral de la vivienda con la tierra, y de la vivienda con la ciudad para la población de bajos ingresos. Esto conduce a la necesidad de ejecutar políticas urbanas integrales.

Esquemas innovadores de vivienda por autoconstrucción que benefician a las mujeres

En general, la autoconstrucción y la ayuda mutua operan en los barrios de miseria y en asentamientos informales urbanos. Este sistema es de gran ayuda para las mujeres pobres en particular. Sin embargo, no es la panacea:

- ™ Requiere solidaridad de la comunidad y los vecinos, lo cual no puede garantizarse;
- ™ Requiere tiempo libre de las familias, que en general tienen que trabajar los fines de semana; y
- ™ No garantiza la buena calidad de la vivienda porque los proyectos no son supervisados ni ejecutados por trabajadores calificados.

Recomendaciones regionales y prioridades

Aunque hay recomendaciones detalladas en todos los capítulos del respectivo país, pueden hallarse varios temas globales a lo largo de la región.

(1) **El gobierno debería asumir un papel con mayor iniciativa en los asuntos de la tierra.**

Se necesita un papel más activo del gobierno para reducir la intensa especulación de la tierra urbana, que conduce a la exclusión de los pobres. Más aun, se necesita incrementar esfuerzos para dirigirse a la evidente inequidad de la propiedad de la tierra en la región. Estos temas están en el centro de proveer vivienda, tierra y seguridad de la tenencia a 180 millones de personas que se estima viven en pobreza en la región.

⁹⁷ “La intervención física trae costos adicionales asociados con la instalación y el consumo de servicios. También puede introducir impuestos y contribuciones tributarias más altas. Para cubrir tales costos, las familias se pueden ver obligadas a hacer ahorros en alguna parte o a comprometerse en la búsqueda de rentas como alquilar o compartir lotes, o verse forzadas a vender e irse.” Ward, P. (1998:5).

- (2) **Existe la necesidad en toda la región de ejecutar leyes y políticas no discriminatorias.**
Aunque existen aspectos de igualdad de género en las leyes de la región, en la práctica real a menudo desaparecen. La reforma de las instituciones para incluir una representatividad de género más amplia, los cambios de actitud así como las campañas de educación son importantes ingredientes en la ejecución de estas leyes. Los tratados internacionales y las convenciones, con sus procedimientos de informes y monitoreo, pueden ser herramientas útiles de información o ejecución.
- (3) **Incrementar esfuerzos para el cumplimiento del derecho a una vivienda adecuada.**
La aceptación general en la región del derecho legal a la vivienda en varias formas debería complementarse con programas que aumenten proporcionalmente para ampliar el suministro de servicios por medio del mejoramiento del asentamiento informal, garantizando la seguridad de la tenencia y el desarrollo de nueva vivienda. Los donantes y las agencias multilaterales de préstamos tienen un papel muy importante que jugar en el suministro de fondos para tales programas.
- (4) **Reconocer y fortalecer el papel de las instituciones de crédito pequeñas y micro entre los pobres.**
La falta de accesibilidad financiera para los pobres con frecuencia los deja por fuera de los programas de vivienda. Sin embargo, ha sido positivo el desarrollo a través de la región de instituciones de microcrédito cuyos afiliados a menudo son en su mayoría mujeres. Existe la necesidad de mejorar estas iniciativas aumentando el apoyo para capacitarlas mejor, capitalizarlas y reconocerlas formalmente.
- (5) **Reconocer las necesidades especiales de las comunidades indígenas y minorías.**
Aunque existe un reconocimiento general y consenso sobre este ideal, existe la necesidad de integrar mejor estas comunidades en todas las reformas de la tierra y los programas de vivienda.
- (6) **Incorporar la sociedad civil a los niveles más altos de la toma de decisiones.**
La sociedad civil, a menudo activa y vibrante en la región, necesita integrarse totalmente a los organismos gubernamentales de decisión en todos los niveles. Esto garantizará que pueda influir mejor en las políticas y toma de decisiones.
- (7) **Buscar más conceptos pioneros sobre la tenencia y reforma de la tierra e incrementar el conocimiento compartido.**
La región es vista como un lugar donde muchos consideran que ocurren prácticas positivas en la reforma y tenencia de la tierra, y provee una importante fuente de conocimiento para el resto del mundo desarrollado. Existe la necesidad de aplicar con mayor urgencia muchas de estas prácticas a una escala más amplia, así como compartir experiencias dentro de la región.
- (8) **Integrar a los pobres que viven en asentamientos informales a la estructura urbana.**
Una mezcla del legado colonial y de las prácticas agrarias de la independencia ha dado como resultado la ubicación de los pobres en la periferia a lo largo de la

región. Aunque no existe una solución única para este fenómeno, la planeación urbana, los programas de reforma agraria y de vivienda deberían tener la integración como una prioridad. Es clave la regularización de asentamientos informales que provea infraestructura y servicios a escala. De nuevo la importancia de compartir conocimientos entre los países es importante, siendo muchos los que ya destacan tales prioridades en sus políticas y programas.

(9) **Reformar los sistemas de registro de la tierra a través de la región.**

Esta es un área amplia de reforma y el énfasis dependerá del respectivo país. Sin embargo, existe una necesidad general de incorporar a los pobres a estos sistemas reconciliando los sistemas formales e informales de adquisición de tierra. Además, existe la necesidad de reformar las leyes coloniales viejas y anticuadas; modernizar los sistemas por medio de la utilización más amplia de la tecnología; e incrementar la descentralización y capacitación de las unidades regionales y locales.

(10) **Mejorar el acceso a la información y el apoyo legal a los derechos sobre la tierra y la vivienda.**

Una característica común en la región es la necesidad de mejorar la ejecución de las leyes y políticas buenas. El público debería estar mejor educado sobre los contenidos de estas leyes y el apoyo legal que se provee para prevenir las violaciones. La sociedad civil es importante en este proceso.

Reforma Jurídica de Tenencia de la Tierra en Colombia

Introducción

Orígenes del informe

Éste es uno de cuatro informes que examinan en detalle los sistemas de la tenencia y de reforma legal en los países latinoamericanos seleccionados: Brasil, Colombia, México y Nicaragua. La visión general que los precede ofrece un amplio resumen de temas a lo largo de la región, es decir, más allá de los cuatro países seleccionados para un análisis individual, y destaca los temas claves en los que se basan los estudios de los cuatro países. Los informes de cada país se desprenden de un extenso examen de las leyes, las políticas y la literatura, de mayor relevancia además de una amplia variedad de entrevistas. Cada informe de país fue elaborado por un consultor residente y especialista en el tema. ONU-Hábitat, patrocinador del proyecto, realizó un taller para establecer la agenda de la investigación.

Temas

En este informe el análisis de la tenencia de la tierra ha sido considerado lo suficientemente amplio para tratar temas referentes a vivienda, asuntos de propiedad conyugal, herencia, reducción de la pobreza y gobierno local. Un importante aspecto adicional del estudio es su enfoque en el género y su relación con cada uno de estos temas.

Estructura

El informe está estructurado para captar la amplia variedad de temas arriba mencionados. Se ha hecho todo lo posible por ajustarse a los encabezamientos estándares en los cuatro informes, pero obviamente ha habido alguna variación para incluir temas que necesitan un énfasis especial en el caso de un país en particular.

La primera parte de este informe presenta el panorama para el estudio, ofreciendo una breve reseña histórica, seguida por una visión de cómo funcionan los gobiernos y los sistemas legales del país en relación con el tema. Se discuten las condiciones socioeconómicas. Esta sección concluye con el análisis del nivel de actividad de la sociedad civil en los países estudiados.

La sección que sigue, sobre la tenencia de la tierra, es la parte central del informe y define los diferentes tipos de tierra en el país y las estipulaciones constitucionales, las leyes y las políticas. El capítulo también intenta definir cuáles derechos corresponden a los poseedores de los diferentes tipos de tierra.

La sección siguiente examina los derechos a la vivienda, incluidos temas relacionados con ésta, tales como la accesibilidad a servicios de agua y saneamiento. Trata los temas constitucionales y las leyes y políticas pertinentes.

Luego vienen los temas de la herencia y de la propiedad conyugal. El énfasis inicial aquí es determinar si la constitución del país estipula la no discriminación basada en el género. Los temas de la propiedad conyugal dependen de si el hombre y la mujer gozan ante la ley de iguales derechos a la propiedad.

Se dedica una sección a examinar las estrategias de reducción de la pobreza en el país, los planes de desarrollo o actividades similares y su relación con los temas fundamentales del informe.

La sección sobre sistemas de manejo de la tierra examina las instituciones comprometidas en el manejo y la administración de la tierra, y qué tanto se filtran sus funciones hasta el nivel local. Esta sección también analiza la relación que esta burocracia formal tiene con los asentamientos informales y sus habitantes. La sección concluye con una selección de fallos de las cortes sobre casos relativos a la tierra y a la vivienda.

Las leyes locales y, cuando es apropiado, las leyes y políticas estatales son entonces analizadas en detalle para determinar cómo se manejan los derechos a la tierra y a la vivienda, así como su relación con las leyes nacionales.

La puesta en práctica de los derechos a la tierra y a la vivienda es el siguiente tema de discusión. Analiza qué tan exitosa ha sido la aplicación real de estos derechos.

La sección final se basa en información ofrecida por las partes anteriores del informe. La sección de mejores prácticas trata de identificar las prácticas positivas y posiblemente reproducibles que hayan surgido. La sección de conclusiones se desprende de la sección anterior e identifica los problemas y las restricciones en la realización de los derechos a la tierra y a la vivienda. La parte final del informe hace algunas recomendaciones. Éstas están concebidas para ser realistas, tomando en cuenta las condiciones específicas de cada país, dentro del contexto de la región.

Figura 1. 2 Mapa de Colombia



Introducción y Antecedentes

Introducción

La Constitución de Colombia es una de las más completas del mundo en cuanto a reconocimiento de derechos. Sin embargo, estos derechos – en particular los derechos fundamentales de los pobres - son violados repetidamente.

Colombia es un país con exceso de normas, pero con serias limitaciones en la efectividad de sus leyes. Una visión a corto plazo – cuando no un verdadero vacío en algunas áreas – caracteriza la formulación y ejecución de políticas. El acceso a la tierra y a la vivienda están marcados por la ilegalidad y la violencia.⁹⁸ En efecto, el elemento ausente más significativo en Colombia es una cultura de respeto por los derechos de la gente.⁹⁹ Esta falta de respeto se convierte en fuente de recurrentes violaciones a los derechos humanos por parte de las autoridades estatales y de las personas.

Colombia tiene una de las cifras más altas en el mundo de personas desplazadas internamente (PDI).¹⁰⁰ Más de dos terceras partes de la población del país son pobres y una cuarta parte vive en la miseria.¹⁰¹ Los más pobres entre los pobres son las mujeres, y en particular las mujeres cabeza de familia sufren los efectos negativos del desplazamiento, obstáculos en el acceso a la justicia y discriminación en la aplicación de las leyes.¹⁰²

Antecedentes Históricos

España colonizó a Colombia en el siglo XVI. Colombia declaró su independencia en 1810 y la consolidó en 1819. La formación de la nueva república se caracterizó por conflictos y crisis.¹⁰³ Las batallas entre el Partido Liberal (apoyado por comerciantes, artesanos y fabricantes) y el Partido Conservador (apoyado por los grandes terratenientes y el clero de la Iglesia Católica) fueron continuas desde la creación de los partidos alrededor de 1850.¹⁰⁴

La tierra ha cambiado de manos en forma violenta durante los conflictos armados que han azotado a Colombia desde 1948.¹⁰⁵ El asesinato de un prominente líder del Partido Liberal en ese año produjo disturbios en Bogotá, cuya supresión culminó en 2.000 muertes y la destrucción de gran parte de la ciudad. Los disturbios y la rebelión luego se

⁹⁸ En palabras de Emilio Yunis, ex Comisionado de Paz: "Colombia es un país en permanente construcción, con muchos capataces. Ellos quieren rehacer y remodelar todo. Todos piensan que tienen derecho a hacerlo".

⁹⁹ Galvis Ortiz Ligia, (2002)

¹⁰⁰ Banco Mundial, (2003:54-57)

¹⁰¹ Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, septiembre de 2003.

¹⁰² El porcentaje de mujeres cabeza de familia de bajos ingresos aumentó del 52 por ciento al 54 por ciento entre 1991 y 2001, mientras que las del sector informal aumentaron del 56 por ciento al 60 por ciento en el mismo periodo. Esto subraya su empobrecimiento y creciente vulnerabilidad. Ver Universidad Nacional, CID y UNICEF, “¿Igualdad de Género? ¿Igualdad Social? Una mirada a la educación y al empleo”, diciembre de 2002. Sarmiento, L.C. *et al* (1998:39-42)

¹⁰³ Sarmiento, L.C. *et al* (1998:39-42)

¹⁰⁴ Thayer Watkins, *Political and Economic History of Colombia*. Puede encontrarse en: <http://www.applet-magic.com/colombia.htm>

¹⁰⁵ Red de Investigación sobre Tierras (2004)

extendieron más allá de Bogotá.¹⁰⁶ Pandillas armadas a favor del gobierno recorrían los campos, atacando y aterrorizando a la población rural, y arrebatando la propiedad a los agricultores que consideraban opositores del gobierno. El primero y el segundo de los conflictos armados durante el periodo 1948 -1958 (conocido como *La Violencia*) dejaron un saldo de cerca de 300.000 muertos y 2 millones de desplazados. Los conflictos tercero y cuarto estallaron en 1962 y 1964 respectivamente.

La guerrilla de origen campesino – Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) – fue creada en 1964, la cual afirmaba que los agricultores fueron obligados a tomar las armas para defenderse contra los ataques de las pandillas armadas creadas por las élites ávidas de tierras y respaldadas por el estado.¹⁰⁷ Desde 1982, las FARC se han definido como el “ejército del pueblo” cuyo objetivo declarado es compartir el poder en un gobierno de reconstrucción nacional, después de tomar parte en la formulación de una nueva constitución.

Los terratenientes crearon grupos paramilitares, afirmando que necesitaban protección de la guerrilla.¹⁰⁸ Las milicias paramilitares actuales fueron creadas en los años 80 por las élites locales, con apoyo del ejército, y por los narcotraficantes que eran dueños de cerca de 4 millones de hectáreas de la mejor tierra en Colombia. En su mayoría, los paramilitares están agrupados en las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), las cuales ahora están más allá del control de sus promotores originales.¹⁰⁹ Los paramilitares están oficialmente acatando un cese al fuego declarado en 2002 y están participando en un diálogo con el gobierno del Presidente Álvaro Uribe sobre la desmovilización.¹¹⁰ Si bien se han desmovilizado 4.000 paramilitares de las AUC, la situación legal de los desmovilizados no está clara y hasta ahora no se ha establecido un marco legal adecuado para manejar las investigaciones y las sanciones por los crímenes cometidos.¹¹¹

Desde 1985, alrededor de 3,1 millones de personas han abandonado sus tierras, o les han sido arrebatadas, con un resultante éxodo a los pueblos y ciudades. Según el Banco Mundial, la tierra abandonada por las PDI se calcula en cerca de 4 millones de Ha., casi tres veces más que la que ha sido distribuida por medio de los esfuerzos de la reforma agraria desde 1961.¹¹² Como resultado, se dice que el 0,4 por ciento de la población posee el 61,7 por ciento de la mejor tierra en el país.¹¹³ En las zonas rurales, la concentración de la tenencia de tierras está en manos de unos 5.000 terratenientes. La especulación con posibles proyectos transnacionales y estatales ha dejado a un lado cualquier objetivo previsto por la Reforma Agraria de una redistribución equitativa de la tierra rural y la producción agrícola, con el fin de mejorar la calidad de vida de los campesinos pobres, minifundistas, y la preservación de las reservas indígenas y de la tierra comunal de las comunidades negras.

En los años 50, aproximadamente el 60 por ciento de la población de Colombia vivía en zonas rurales. Para el año 2000, el 76 por ciento de su población se había establecido en centros urbanos. Desde principios del siglo XX, el rápido crecimiento urbano en

¹⁰⁶ Thayer Watkins. (sin fecha)

¹⁰⁷ Otras operaciones guerrilleras fueron iniciadas por el *Ejército de Liberación Nacional (ELN)*, el *Ejército Popular de Liberación (EPL)* y el *Movimiento 19 de Abril (M19)*.

¹⁰⁸ Conor, F. (2005)

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ Observatorio de Colombia

¹¹² Banco Mundial (2003)

¹¹³ Según la Consultoría de Derechos Humanos y Desplazamiento

Colombia se ha caracterizado por un desarrollo lote por lote, en su mayoría de manera espontánea, sin tener en consideración los alrededores rurales ni el medio ambiente. Las causas subyacentes fueron la falta de un marco de referencia que cubriera todo el territorio (urbano, periurbano y rural), la ineficacia de la reforma agraria y la limitada capacidad de aplicación de las herramientas de planeación y manejo de las normas ambientales urbanas. Si bien las funciones sociales y ambientales de la propiedad son principios constitucionales, fue imposible ejecutarlas en estas circunstancias.

El país urbano ha buscado formas de estructurar las regiones-ciudades por medio de una nueva legislación relacionada con la reforma urbana y el desarrollo territorial. Se ha intentado apropiarse recursos para subsidiar a los pobres y reducir los costos operativos.

Paralelamente, la existencia en Colombia de varios actores armados – guerrillas, grupos de autodefensa, narcotraficantes y delincuentes comunes – cada uno ejerciendo su propio tipo de violencia, ha limitado el desarrollo económico y la inversión pública y privada, afectando la inversión social y contribuyendo a un alto desempleo. Las cifras sobre el desplazamiento reveladas por el gobierno son contradichas por otras fuentes, las cuales en cambio indican que la “política de seguridad democrática” ha causado mayor violencia y desplazamiento, generando más pobreza y miseria entre los habitantes rurales.¹¹⁴

Aunque rechazada por la población colombiana, la violencia se generalizó a lo largo de los territorios rurales, en parte porque son zonas enormes y aisladas conocidas como vaciamientos, sin presencia del Estado.¹¹⁵ Debido a las barreras geográficas y a la falta de vías secundarias, muchas regiones se han desarrollado como subculturas separadas, al punto de que no saben de la violencia que ocurre en otros territorios.

Sistema legal y estructura de gobernabilidad

El Artículo 1 de la Constitución Nacional de 1991 dice: “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

¹¹⁴ La protección de las personas desplazadas no ha mejorado desde que 2002 cuando el gobierno del Presidente Uribe lanzó un nuevo esfuerzo bajo su llamada “política de seguridad democrática” para poner fin al conflicto por medios militares. La nueva estrategia arrastró más civiles al conflicto, permitiendo a los grupos armados desplazar a más de 175.000 personas en 2003 y dejó impunes violaciones generalizadas a los derechos humanos. Aunque Colombia tiene una de las legislaciones más progresivas en derechos humanos, el gobierno ha socavado el marco legal existente a través de varias enmiendas. El número de desplazamientos disminuyó en 2003, en parte porque muchas PDI evitaron registrarse por temor a represalias de los grupos armados. Sin este estatus, con frecuencia se les niega los limitados servicios de subsidio que el Estado ofrece. Un plan de Naciones Unidas lanzado en 2002, con el fin de proporcionar una respuesta más efectiva a la crisis, ha recibido muy pocos fondos. El gobierno ha hecho del retorno de los PDI uno de sus objetivos centrales. Sin embargo, para que el retorno sea sostenible, el gobierno tiene que hacer más para garantizar la seguridad en las áreas de retorno y suministrar a las PDI los medios necesarios para rehacer sus vidas. El Consejo Noruego para Refugiados, el Proyecto Global PDI, *Colombia: La política de “Seguridad Democrática” no mejora la protección de las PDI*, perfil actualizado del país sobre desplazamiento interno en Colombia del Proyecto Global PDI, www.idpproject.org

¹¹⁵ Según una encuesta realizada por el Centro de Investigaciones y Educación Popular (CINEP), existe una correlación directa entre estos territorios vacíos, la presencia de grupos criminales y los cultivos ilegales en varios de ellos.

Estructura del estado colombiano

Según el Título V de la Constitución, el Estado de Colombia está estructurado por tres poderes públicos: el legislativo, el ejecutivo y el judicial.

El congreso de la República representa la rama legislativa y consta del Senado y la Cámara de Representantes.¹¹⁶

La estructura de la rama ejecutiva consta del nivel central (representado por el presidente) y del nivel descentralizado (encabezado por gobernadores, alcaldes, entidades supervisoras, establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del Estado).

La rama judicial ejerce la función pública de administrar la justicia, es decir, de hacer cumplir la ley. Sólo excepcionalmente pueden las ramas ejecutiva y legislativa y ciertos individuos (jueces de paz) realizar también esta función. La rama judicial está compuesta por:

- La Corte Constitucional, que garantiza la integridad y supremacía de la Constitución;
- La Corte Suprema de Justicia, la corte más alta en la jurisdicción ordinaria;
- El Consejo de Estado, la corte más alta en disputas administrativas;
- Los jueces y tribunales, quienes administran la justicia en el primero y segundo caso, bien sea en la jurisdicción ordinaria o administrativa de disputas;
- La Oficina del Procurador General, cuyo papel es dirigir, ejecutar y coordinar investigaciones de carácter penal;
- El Consejo Superior de la Judicatura, que administra la rama ejecutiva y juega un papel disciplinario; y
- La jurisdicción indígena. Hay 82 comunidades indígenas en el país, cada una de ellas con su propia estructura judicial. Constitucionalmente, cada comunidad es reconocida como una entidad territorial indígena: ETI. La ETI fue creada para permitir a los consejos indígenas ejercer jurisdicción al interior de su propio territorio, de acuerdo con sus propias costumbres, reglas y procedimientos, respetando la diversidad étnica y cultural y los valores del pluralismo. Los consejos de la ETI tienen diferentes estructuras administrativas y legales. El número de miembros y la organización legal de cada ETI son decididos por la comunidad y el Estado debe respetar esto, siempre y cuando sus decisiones no violen las leyes ni los principios constitucionales.

Organización territorial

Colombia está dividida en entidades territoriales que pueden ser gobernadas por sus propias autoridades, manejar sus intereses de manera autónoma, administrar sus recursos y recaudar impuestos para realizar estas tareas y participar en la generación de las rentas nacionales. Existen varias entidades territoriales que se describen enseguida.

¹¹⁶ El Senado está integrado por 102 miembros: 100 son elegidos por circunscripción nacional y dos por las circunscripciones especiales de las comunidades indígenas. La Cámara de representantes tiene 162 elegidos por circunscripciones territoriales (todos los departamentos y el distrito capital) y por circunscripciones especiales (hasta cinco establecidas por la ley, para garantizar la representación de los grupos étnicos, las minorías políticas y los colombianos residentes en el exterior).

Departamentos

Los departamentos son entidades territoriales compuestas por varios municipios, creadas por el Congreso. Tienen autonomía en la administración de varias áreas, tales como salud, educación, vías, creación de impuestos específicos, etc. Sus tareas principales son la planeación y promoción del desarrollo económico y social de su territorio, la intermediación entre la nación y los municipios y la provisión de servicios públicos estipulada por la ley.¹¹⁷

Provincias

En teoría, las provincias pueden ser creadas al agrupar municipios vecinos o territorios indígenas que pertenezcan a un departamento. Estas provincias deben ser creadas vía una ordenanza expedida por la Asamblea Departamental. Actualmente no tienen uso práctico, porque el Congreso no ha aprobado una ley especial para regularlas; sin embargo, el término “provincia” no es ajeno a la organización legal de Colombia y algunas provincias todavía son reconocidas en la memoria popular como fueron consagradas en la Constitución de 1886. La provincia es la suma y combinación de municipios relacionados; esta unidad territorial se considera más eficiente, más fácil de manejar y de gobernar, y satisface las necesidades de sus habitantes. Es por ello que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) propone: creación de las provincias, pero no como simples circunscripciones electorales.¹¹⁸ En los años 70 y 80, cuando el Congreso discutía la territorialidad o temas de administración, empleaba los municipios como la entidad básica, y olvidó el concepto de la provincia, el cual existía en la memoria de las comunidades. Los actuales departamentos y fronteras no reconocen este estado cultural y natural.¹¹⁹

Regiones administrativas y de planeación

Éstas se definen como la integración de dos o más departamentos con su propio estatus legal, autonomía y bienes. La integración de los departamentos puede ser útil en ciertas partes de Colombia. Los departamentos en esas zonas pueden convertirse en unidades político-administrativas que cubran toda la región geográfica o parte de ella (tales como la región Caribe, la región de la Amazonia, la región de la Orinoquia o la costa del Pacífico). Las regiones son territorios delimitados por la naturaleza, por sus características físicas, y por lo tanto los criterios empleados para definirlos pueden ser verificados en el campo porque tienen fronteras naturales (tales como líneas divisorias de aguas). Las regiones son la parte básica y central de la organización integral territorial, ambiental y político-administrativa, donde se puede encontrar espacio para una verdadera reforma política en Colombia.¹²⁰ Sin embargo, este nuevo concepto no ha prosperado, porque la Constitución afirma que estos cambios deben hacerse vía la LOOT, la cual hasta la fecha no ha sido promulgada por el Congreso.

¹¹⁷ Cada departamento tiene un cuerpo administrativo colegiado y deliberativo de elección popular, llamado Asamblea Departamental. El gobernador encabeza la administración del departamento y actúa como su representante legal. Desde 1991, los gobernadores son elegidos por votación popular. La Constitución también estipula la existencia de varias secretarías (general, trabajo, gobierno, tesoro, salud y educación, tránsito y transporte, vivienda), establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales y empresas semiprivadas, según la estructura determinada por la asamblea.

¹¹⁸ Como referencia, se puede consultar la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) No. 016 de julio 20 de 2003, la cual contiene estipulaciones sobre asuntos de ordenamiento territorial. La posición de los grupos indígenas en relación con la LOOT puede ser examinada en la publicación *Unidad Indígena No. 1*, de octubre de 2001, escrita por Edith Bastidas, del Programa Legal de la Organización Nacional Indígena de Colombia – ONIC.

¹¹⁹ Revista Colombia Terra Incógnita, (2003:32-36)

¹²⁰ Ibid.

Municipios

La entidad territorial básica de la división político-administrativa del Estado, los municipios, tienen autonomía política, fiscal y administrativa dentro de los límites establecidos por la Constitución y la leyes. La opinión, sin embargo, sugiere que la organización de Colombia como una república unitaria permite autoridades centrales muy fuertes, en oposición a las autoridades locales con muy poca autonomía, así que la mayoría de las funciones públicas son ejecutadas directamente por el Estado, en tanto que a los concejos locales sólo se les permite ejecutar un número limitado de tareas. Sus funciones básicas se definen en el Artículo 311 de la Constitución. Manejan el desarrollo local en sus dimensiones físicas, económicas, ambientales, sociales y culturales, ofrecen servicios públicos y promueven la participación de la comunidad. Hay 1.098 municipios en el país; en algunos casos y debido a su tamaño, población y recursos económicos, se les da el nombre de distritos.¹²¹

Localidades

Debido a su tamaño, algunos distritos y municipios se subdividen en localidades.¹²²

Resguardos indígenas

Estos están delimitados por el gobierno nacional con la participación de representantes de los grupos indígenas. Estos territorios están organizados en cabildos, gobernados por consejos establecidos y regulados según los usos y costumbres de la comunidad y sus leyes especiales; tienen autonomía legal y administrativa.¹²³ Deben cumplir con las estipulaciones del LOOT. El Fallo T-634 de 1999 de la Corte Constitucional dice que aunque la ley de ordenamiento territorial aún no haya sido promulgada, los principios constitucionales relacionados con las comunidades indígenas deben ser reconocidos, así como la autonomía presupuestal, financiera, política y legal.¹²⁴

Territorios de las comunidades afrodescendientes

Constitucionalmente éstas no están establecidas como entidades territoriales específicamente reguladas y no hay jurisprudencia al respecto. La propiedad colectiva para las comunidades afrodescendientes que han estado ocupando tierras baldías en áreas rurales en las riberas de los ríos, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de agricultura, es reconocida por la ley (Ley 70 de 1993); existen casos en los que el

¹²¹ Cada municipio tiene un alcalde, quien encabeza la administración local y es el representante legal, elegido por votación popular por un periodo de tres años. El municipio tiene un cuerpo colegiado llamado el concejo municipal o concejo distrital, el cual es una entidad administrativa de elección popular; sus funciones se definen en el Artículo 313 de la Constitución.

¹²² El cuerpo colegiado de las localidades se llama junta administrativa local (JAL) y sus miembros, llamados *ediles*, son elegidos por votación popular. Cada localidad tienen un alcalde local, quien a diferencia de los otros, no es elegido por votación popular sino escogido de una lista de tres personas por el alcalde del municipio o del distrito al cual pertenece la localidad. Las JAL participan en el proceso para definir los programas de inversión a nivel local, controlan la prestación de servicios públicos, ejecutan tareas delegadas por el distrito o por el concejo municipal y manejan los recursos asignados del presupuesto municipal.

¹²³ Los consejos tienen un líder y en la mayoría de los casos un grupos de asesores que ayudan en la administración del *cabildo* (información dada por la ONIC). Pero éste no es el único modelo: hay tantos programas administrativos como comunidades indígenas.

¹²⁴ Los poderes constitucionales de los consejos en los territorios indígenas incluyen el cumplimiento de las reglas legales sobre el uso de las tierras y ocupación de sus territorios, el diseño de políticas, planes y programas de desarrollo económico y social para su territorio y garantizar su ejecución; recaudar y apropiar fondos; garantizar la preservación de los recursos naturales; coordinar programas y proyectos fomentados por varias comunidades en su territorio; cooperar en el control del orden público dentro del territorio según las estipulaciones nacionales; representar al territorio ante el gobierno nacional y otras entidades, como lo establece la ley.

territorio de un municipio pertenece en su totalidad a comunidades de afrodescendientes.

Entidades territoriales administrativas especificadas en la Constitución

Si bien las entidades territoriales arriba descritas disfrutaban de autonomía en términos de gobernabilidad y desarrollo de sus áreas de interés dentro de las limitaciones de la Constitución y demás legislación, las entidades territoriales administrativas son simplemente entidades en las cuales se unen las actividades para el desarrollo económico y social del territorio.¹²⁵

Áreas metropolitanas

El Artículo 319 de la Constitución estipula que cuando dos o más municipios tienen interrelaciones económicas, sociales y físicas, y cuando en su expansión gradualmente se convierten en una sola entidad que reúne las características de un área metropolitana, pueden organizarse como tal. Estas áreas tienen el estatus legal de una entidad pública, autonomía administrativa, sus propios bienes, autoridades y un régimen especial.¹²⁶ Pueden convertirse en distritos si los residentes locales lo aprueban en un referendo; en este caso, desaparecen los municipios. Colombia tiene áreas metropolitanas en Bucaramanga, el Valle de Aburrá, Barranquilla, Centro Oriente y Cúcuta.

Asociaciones de entidades territoriales

La ley 614 de 2000 propone la creación de comités de integración territorial mediante la unión de varios municipios en un departamento, con miras a establecer mecanismos de integración, coordinación y armonización entre varias entidades competentes en cuanto a la organización territorial y para el manejo de planes territoriales.¹²⁷

Grado de autonomía de los gobiernos locales

La descentralización administrativa en Colombia es efectuada bajo dos modalidades: conceder competencias a una entidad para ejecutar actividades o servicios especializados (empresas semiprivadas, empresas industriales y comerciales estatales) o mediante la asignación de funciones y responsabilidades administrativas a las autoridades regionales o locales.

La Constitución de 1886 estableció la descentralización administrativa con un concepto centralista, siendo el gobierno central el que definía y decidía las funciones y responsabilidades específicas de los departamentos y municipalidades, tales como la recaudación de ciertos impuestos. En 1968 se logró un primer paso hacia la autonomía de los gobiernos locales con la transferencia de los ingresos de los departamentos con el propósito de financiar la salud y la educación, y la asignación a los municipios de una parte del impuesto a las ventas.¹²⁸ La Ley 14 de 1983 hizo hincapié en la autonomía fiscal de las entidades territoriales, a la vez que modernizaba y extendía su base tributaria, especialmente con respecto al impuesto predial, aumentando significativamente los ingresos para los gobiernos locales.

¹²⁵ Art. 287 de la Constitución

¹²⁶ Art. 2, Ley 128 de 1994

¹²⁷ Con un enfoque ambiental, el Decreto No. 216 de 2002, expedido por el Ministerio del Medio Ambiente (ahora Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial) ofrece la posibilidad de planeación y manejo a nivel intermedio, aún inexplorado en el país.

¹²⁸ Ley 33 de 1968.

Una reforma constitucional en 1976 estableció la elección popular de alcaldes, realizada por primera vez en 1988.¹²⁹ Se redujo la participación del gobierno central en una serie de tareas y servicios locales, con consecuencias presupuestales, asignando una mayor responsabilidad a ciertas entidades territoriales para la generación de sus propios ingresos.

Finalmente, el Congreso reguló el Sistema General de Participación (SGP) en 2001, el cual puso en marcha el sistema de evaluación del ingreso per cápita para calcular la cantidad a ser transferida a las entidades territoriales. Los recursos se transfieren con base en el número de habitantes del municipio.¹³⁰ Esta medida, especialmente bajo administraciones departamentales ineficientes, ha hecho económicamente inviable e ineficiente la prestación de servicios a los municipios con poblaciones dispersas: con pocos habitantes y por lo tanto menos transferencias, tienen servicios de baja calidad y costos excesivos de cubrimiento. La administración eficiente de los recursos municipales depende ahora de la capacidad de las oficinas de los alcaldes para levantar fondos adicionales a fin de satisfacer las necesidades locales.

Además de los recursos SGP, los municipios tienen regalías petroleras y los ingresos generados por sus territorios, como lo estipula la Ley 6 de 1992; los ingresos generados por impuestos de renta, industria y comercio, de vehículos, del papel y de mataderos, además de tasas como la de la gasolina. Los departamentos también cuentan con los impuestos recaudados en las bebidas alcohólicas, los cigarrillos y los sellos autorizados.

La Constitución de 1991 responsabilizó a los municipios del desarrollo urbano. En el mismo periodo, desaparecieron las agencias nacionales de construcción de vivienda, se creó el subsidio de vivienda a instancias de la demanda (ver Sección 3.5 más adelante) y se promulgaron leyes que creaban medios para la construcción de vivienda por parte de los municipios. La privatización de la vivienda, combinada con los recortes en las transferencias a las entidades territoriales, la deficiente administración municipal, la informalidad de las urbanizaciones, la ilegalidad de la tenencia y la creciente vulnerabilidad de la población urbana han llevado a un deterioro progresivo en la calidad de vida de la población.¹³¹

El género y la rama judicial

No existe una política de género para la rama judicial y el acceso al sistema legal es particularmente difícil para las mujeres colombianas de bajos ingresos o de raza negra. Los casos de vivienda y género son manejados en la jurisdicción ordinaria por los jueces civiles.¹³²

Las estadísticas de las autoridades judiciales indican cuántas demandas son presentadas, pero no muestran cuántos hombres y mujeres de la población total recurren a los tribunales o entablan demandas relacionadas con la tierra y la vivienda. Se mantienen

¹²⁹ Acto Legislativo No. 1 de 1986. La enmienda constitucional y su complementaria Ley 12 de 1986 fue el primero de varios actos similares del Congreso.

¹³⁰ Promulgación de la Ley 715 de 2001 creada mediante el Acto Legislativo 01 de 2001. La ley concede autonomía en el sentido de que la nación transfiere directamente los recursos a los municipios con más de 100.000 habitantes y a las capitales de departamento. Los distritos reciben el mismo tratamiento que los municipios. En otros municipios con menos de 100.000 habitantes, la prestación de servicios según la Ley 715 es controlada y coordinada por las administraciones departamentales.

¹³¹ PNUD. (2003)

¹³² Entrevista: Carmen Elena León, Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico, Consejo Superior de la Judicatura.

estadísticas según los procesos y la misma persona puede tener varios procesos entablados en los tribunales al mismo tiempo.

El Fiscal General de la Nación y la Defensoría del Pueblo están encargados de proteger los derechos humanos. Tienen autonomía administrativa y presupuestal para ejecutar las tareas de supervisión que les asigna la Constitución.

Participación de la mujer en los organismos de toma de decisiones

La participación de la mujer ha sido históricamente baja, tanto en cargos elegidos como nombrados. La Ley de Cuotas (Ley 581 de 2000) dispone que las mujeres deben ocupar al menos 30 por ciento de los cargos en los más altos niveles de toma de decisiones en las tres ramas del gobierno y en las oficinas públicas nacionales, departamentales, regionales, distritales y municipales. Este porcentaje también se aplica a los cargos de dirección y mando para la formulación, coordinación, ejecución y control de las acciones y políticas del Estado en todos estos niveles. Sin embargo, la Corte Constitucional estableció que esta regla sólo se aplica a cargos que quedan vacantes, lo cual con frecuencia complica o demora el acceso de la mujer.¹³³ También determina que ciertas organizaciones difícilmente son compatibles con el sistema de cuotas, por ejemplo las juntas directivas de algunas instituciones, las cuales están constituidas por representantes de entidades afiliadas que no necesariamente nombran a mujeres.

La Ley de Cuotas no ha sido lo suficientemente divulgada, su filosofía en busca de la igualdad no ha sido bien comprendida y no se hace cumplir ampliamente. Apoyadas en la Constitución, las mujeres gradualmente han aumentado su participación en cargos elegidos popularmente, pero su participación es aún muy baja, como lo ilustra la tabla siguiente.

Tabla 1.1 Porcentaje de mujeres entre los miembros elegidos del Congreso y el gobierno

Nivel	Cargo	Porcentaje de mujeres elegidas para el periodo 2002-2006
Nivel Nacional (2005)	Senadoras	8,8%
	Representantes	12,1%
Nivel departamental y local (2003)	Gobernadoras	6,25%
	Diputadas a las Asambleas Departamentales	13,84%
	Alcaldesas	7,3%
	Concejales locales	12,89%

Fuente para Senadoras y Diputadas: Unión Interparlamentaria, abril 30 de 2005.

Información sobre representación a nivel departamental y local obtenida de la Registraduría Civil.

Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer

El Directorio Nacional para la Equidad de la Mujer, creado en 1995, fue transformado en la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer en 1999, mediante el Decreto 1182. El mandato de esta consejería es guiar y asesorar al presidente sobre políticas

¹³³ Fallo C-371 de marzo 29 de 2002.

públicas referentes a la mujer y reglamentar las políticas públicas de la mujer. La actual administración estableció varias misiones al consejo, entre ellas:¹³⁴

- ™ Asesorar en la formulación de políticas y leyes del gobierno sobre la promoción de la igualdad de género;
- ™ Promover la introducción del género a la tendencia principal de la opinión pública en la formulación, administración y seguimiento de políticas, planes y programas en las entidades nacionales públicas y territoriales;
- ™ Crear herramientas de seguimiento para la aplicación de la legislación nacional, los tratados internacionales y las convenciones relativas a la igualdad de la mujer y al enfoque de género;
- ™ Crear alianzas con el sector privado, las agencias internacionales, las ONG y el sector académico para promover la investigación sobre el estatus y la situación de mujer;
- ™ Apoyar a las organizaciones solidarias, comunitarias y sociales de mujeres a nivel nacional y su participación activa en acciones y programas estatales; y
- ™ Apoyar la formulación y diseño de programas y proyectos específicos tendientes a mejorar la calidad de vida de las mujeres, especialmente de las más pobres y desfavorecidas.

El principal objetivo del consejo es contribuir a lograr relaciones de equidad e igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, mejorando la calidad de vida de las mujeres, respetando sus derechos humanos y su participación como ciudadanas, y fortaleciendo sus organizaciones. Igualmente, el Acuerdo Nacional sobre la Igualdad de Hombres y Mujeres fue creado como un compromiso de la administración actual y de las ramas legislativas y judiciales para garantizar igualdad de desarrollo y oportunidades.

Para garantizar la introducción del género a la tendencia principal de la opinión pública, la consejería trabaja en la coordinación de agendas con varias entidades gubernamentales y agencias internacionales. La Tabla de Vínculos Interinstitucionales de Género fue creada como un mecanismo de seguimiento de estos acuerdos.¹³⁵

La opinión de varias organizaciones de la sociedad civil que trabajan con organizaciones con base en las comunidades es que en Colombia no existe una institución gubernamental que promueva los derechos de la mujer. Creen que las funciones de la consejería son restringidas: no es autónoma, ya que forma parte del departamento administrativo de la presidencia; y no tiene recursos propios ni capacidad para contratar o determinar el gasto.¹³⁶

Contexto socioeconómico

Según el último censo de población y vivienda (1993), Colombia tenía 33,1 millón de habitantes (16,3 millones de hombres y 16,8 millones de mujeres), agrupados en 8,2 millones de familias que vivían en 7,1 millones de unidades de vivienda. Las proyecciones para 2004 eran de una población total de 45,3 millones: 22,4 millones de hombres y 22,9 millones de mujeres.¹³⁷

¹³⁴ Decreto 519 con fecha de marzo 5 de 2003.

¹³⁵ Consejería Presidencial para la Igualdad de la Mujer (2005)

¹³⁶ CODACOP et al. (2003:13)

¹³⁷ Dane. (2003)

Según el Centro Nacional de Estudios de la Construcción (CENAC), Colombia tiene 9,8 millones de unidades de vivienda que albergan alrededor de 11 millones de hogares, entendidos para efectos del censo como un grupo que comparte un hogar y al menos una comida al día.¹³⁸ De éstas, 6.4 millones de unidades (o 75 por ciento de las familias) han sido construidas por sus dueños y tienen condiciones de alta vulnerabilidad sísmica.

De la población total en 1993, 1,1 millones pertenecían a grupos étnicos minoritarios, de los cuales aproximadamente la mitad son afrocolombianos y el resto indígenas.

Tres cuartos de los hogares colombianos ganan menos del doble del salario mínimo (el salario mínimo legal es equivalente a aproximadamente US \$145). De los 12 millones de personas que viven en zonas rurales, cuatro de cada cinco viven por debajo el nivel de pobreza, y la mitad en extrema pobreza. El ingreso promedio en zonas rurales es sólo el 40 por ciento del ingreso de la población urbana. En la última década, el desempleo rural se ha casi triplicado debido a la reducción en la inversión, con la subsiguiente reducción en las áreas de cultivo y producción.¹³⁹ A finales de 2002, había 4,6 millones de personas trabajando en el sector rural, el 58 por ciento de las cuales obtenía ingresos principalmente de actividades agrícolas y el 42 por ciento de actividades no agrícolas.¹⁴⁰ El promedio de escolaridad de los niños y niñas en el campo es sólo de cuatro años, aproximadamente la mitad que en el caso de la ciudad.

El número estimado de hogares con mujeres como cabeza de familia aumentó rápidamente de 25,8 por ciento en 1997 a 30,9 por ciento en 2003, y era más alto en las áreas urbanas, mientras que el número estimado de hogares con hombres como cabeza de familia en consecuencia disminuyó y era más alto en las zonas rurales.¹⁴¹ El porcentaje de mujeres cabeza de familia en hogares de bajos ingresos aumentó de 52 a 54 por ciento entre 1992 y 2001.

Las cifras sobre personas desplazadas difieren entre varias fuentes. Las dos tablas más abajo muestran las cifras presentadas por el PNUD en su Informe sobre Desarrollo Humano de 2002 y por la organización de la sociedad civil CODHES respectivamente.

Tabla 1.2. Desplazamiento 2000-2002

Año	Número de Personas Desplazadas	
	Estimados del PNUD	Estimados de CODHES
1999	-	228.000
2000	266.886	317.000
2001	324.998	342.000
2002	373.020	204.000 (Ene-Jun)
2003	-	119.690 (Ene-Jun)
2004	-	13.346 ¹⁴² (Ene-Jun)
Total	964.904	1.341.036

¹³⁸ Jorge Torres, Director Ejecutivo, CENAC. Entrevista con el autor, enero 21 de 2004.

¹³⁹ Información sacada de INCODER: www.incoder.gov.co

¹⁴⁰ Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), Investigación Constante de Hogares 2003.

¹⁴¹ DANE (2003)

¹⁴² Según CODHES, esto es un aumento del 9 por ciento entre 2003 y 2004, primer semestre. El mayor desplazamiento en las regiones del sur de Colombia está influido por el *Plan Patriota* del gobierno y controlado por las fuerzas armadas, con la presencia de fuerzas paramilitares.

Estas cifras sugieren que de 1999 a 2004 más de 1 millón de personas han sido desplazadas, además de los 2 millones de colombianos que se estima viven en el exterior.

Las personas desplazadas que llegan a los centros urbanos enfrentan muchos y serios problemas, entre ellos la falta de coordinación institucional para ayudarles, los obstáculos para ser admitidas a los programas de asistencia y la indiferencia oficial a su difícil situación. Los asentamientos temporales mitigan en forma mínima el problema de ubicación y mantenimiento, pero no por largo tiempo. Tampoco pueden los desplazados estar seguros de obtener trabajo, educación o servicios de salud permanentes. Después de establecerse en un lugar, al final del proyecto las familias desplazadas enfrentan un proceso similar al desplazamiento, de nuevo desmantelando las redes sociales que han logrado construir.¹⁴³

Un informe del Banco Mundial en 2003 reveló que el 38 por ciento del total de la población desplazada estaba integrado por niñas y mujeres, el 32 por ciento de las cuales eran cabeza de familia.¹⁴⁴ La Red de Solidaridad Social estima que entre enero y junio de 2002, casi el 18 por ciento del total de la población desplazada del país era afrocolombiana.

La Corte Constitucional ha resumido la situación de los desplazados como sigue:¹⁴⁵

- 92 por ciento tienen necesidades básicas insatisfechas;
- 80 por ciento son indigentes;
- 63,5 por ciento habitan en viviendas precarias;
- 49 por ciento carecen de servicios públicos adecuados;
- 23 por ciento de los niños menores de 6 años son desnutridos;
- 25 por ciento de los niños y niñas de 6 a 9 años no van a la escuela; y
- 54 por ciento de las personas entre los 10 y los 25 años no asisten a ningún sistema educativo

En 2003, los grupos afrocolombianos e indígenas fueron los más afectados por el conflicto armado y los desplazamientos.¹⁴⁶ Cuatro de cada 10 personas desplazadas internamente pertenecen a uno de estos grupos étnicos, quienes están sujetos a estrategias de confinamiento por los actores armados en confrontación. Una de las situaciones más serias causadas por la violencia es el surgimiento de regiones con poblaciones confinadas, donde los grupos armados no respetan ni cumplen con los principios del derecho internacional humanitario que protegen a las poblaciones civiles atrapadas en el conflicto. En consecuencia, no pueden cultivar ni tener acceso a bienes y servicios, y viven en el hambre y la miseria. Las estrategias de evacuación territorial aplicadas mediante el bloqueo del libre movimiento de individuos, mercados, recursos y comunicación empleado por las fuerzas armadas, las FARC y las AUC desde 1996, inicialmente en el área norte del Chocó y en la zona de Urabá en Antioquia, y más tarde extendidas a otros territorios, marcaron el inicio del éxodo y el desplazamiento de poblaciones enteras.

¹⁴³ Entrevista con Myriam Hernández, Proyecto RSS-Banco Mundial, Cooperación Sueca, etc. Febrero de 2004.

¹⁴⁴ Banco Mundial (2003:24)

¹⁴⁵ Tomado del fallo No. T25-2004 de la Corte Constitucional

¹⁴⁶ Según el Sistema de Información sobre el Desplazamiento (SISDES) manejado por la *Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES)*

El desplazamiento de la población rural está influido por el paramilitarismo y estimulado por los sectores económicos y políticos con el apoyo del ejército. El desplazamiento arroja a los agricultores en el mercado laboral y sus tierras en el mercado de bienes. La cantidad de tierra abandonada por esta población se estima a 4 millones de Hs., cerca de tres veces más que la cantidad de tierra redistribuida a través de programas estatales de reforma agrícola desde 1961.¹⁴⁷

Situación de las mujeres que viven en asentamientos informales / vivienda de autoayuda
En 2004, 1,3 millones de viviendas o el 26 por ciento de los hogares urbanos estaban en asentamientos precarios (tugurios), con serias fallas cualitativas. Estos asentamientos están ubicados en zonas de alto riesgo o en complejos de vivienda sin que exista la posibilidad de programas para arreglarlos o mejorarlos.

Para el año 2020, la población urbana habrá aumentado en un 30 por ciento, con 10 millones más de habitantes en los centros urbanos. Evitar la formación de asentamientos precarios y mejorar las condiciones existentes parecen ser retos fundamentales, además de desarrollar políticas y programas adecuados de inversión, políticas de desarrollo urbano y prestación de servicios básicos.¹⁴⁸

Las pobres condiciones de vida de las mujeres desfavorecidas están directamente relacionadas con el hecho de que no tienen acceso a trabajo formal. La informalidad restringe el acceso a los subsidios y al crédito y a los servicios básicos adecuados, y limita a las mujeres pobres el pleno ejercicio de sus derechos.¹⁴⁹

En asentamientos pobres espontáneos, las mujeres y los niños sufren más las consecuencias de la informalidad (falta de agua potable, de transporte, de acceso a la escuela y a servicios de salud).¹⁵⁰ Además de la doble jornada – en el trabajo y en la casa – las mujeres en estas zonas tienen múltiples papeles como miembros de la comunidad porque generalmente están encargadas de solicitar a las agencias públicas la prestación de los servicios públicos y sociales de infraestructura.

Si bien hay algunas experiencias positivas en la vivienda de autoconstrucción progresiva, la mayoría de estas experiencias no se pueden replicar en proyectos más grandes que requieren un control de calidad más estricto. El desarrollo progresivo es aún una tendencia en los asentamientos informales, la mayoría vía la autoconstrucción, pero rara vez beneficia a las mujeres o a los hombres: es costosa, absorbe el tiempo libre de las familias y no genera vivienda de buena calidad. Comparados con los proyectos de construcción común, los costos son con frecuencia más altos que los ahorros obtenidos por medio del proceso de autoayuda, principalmente debido a la pérdida de materiales y de tiempo por la falta de calificación de los miembros de la familia y los costos extras de su entrenamiento.

A las mujeres cabeza de familia generalmente se les dificulta construir sus propias casas sin la solidaridad de sus vecinos, y deben con frecuencia recurrir a contratar mano de obra costosa y generalmente mal calificada. Las federaciones de vivienda popular en Colombia han llegado a la conclusión de que es mejor involucrar a la gente en el

¹⁴⁷ Banco Mundial. (2003)

¹⁴⁸ Departamento Nacional de Planeación de Colombia (2005).

¹⁴⁹ CNUAH(2003)

¹⁵⁰ Dalmazo, p. no.5

desarrollo de sus propias soluciones y en mejorar sus propias capacidades, en asociación con los gobiernos e instituciones locales.

Una alternativa al enfoque de autoconstrucción son los programas de alquiler con opción de compra o alquiler protegido, los cuales pueden ser mejorados para convertirse en propiedad, una vez el arrendatario pueda tener con qué comprar. Sin embargo, las instituciones financieras no están interesadas en ofrecer posibilidades de alquiler con opción de compra a las familias pobres, mucho menos a hogares en cabeza de mujeres. El gobierno podría obligar a estas instituciones a canalizar un porcentaje de sus recursos financieros a esta forma de alquileres para los hogares de más bajos ingresos. Un ejemplo de esto es el programa subsidiado PAPAS, puesto en marcha en el municipio de Bogotá en El Cartucho, una zona de renovación urbana sumamente deteriorada. El Banco de Vivienda Popular (oficina municipal de vivienda social, no un banco comercial) seleccionó a 127 familias que se trasladaron a esta zona y les proporcionó alquileres protegidos con opción de compra. Los trabajadores sociales manejan un sistema de puntos para motivar a las familias a participar en actividades, tales como educación, para ampliar sus oportunidades.

Seguridad de la tenencia para mujeres y violencia contra la mujer

Además del acceso a la tierra y de una vivienda adecuada, la seguridad de la tenencia también significa una serie de medidas que le proporcionan a la mujer un sustento permanente y la garantía a su integridad física.

En el contexto urbano existe una correlación directa entre la pobreza, el desempleo y la falta de acceso a vivienda formal. La falta de propiedad o de otros medios de acceso a un sitio para vivir debido a la carencia de un ingreso formal o permanente implica que se dedique un alto porcentaje del ingreso familiar al pago del arriendo y, como consecuencia, poca o ninguna posibilidad de ahorrar. Para los hogares pobres colombianos, especialmente aquellos en cabeza de una mujer, la informalidad en general implica limitaciones en la nutrición, en el acceso a servicios básicos y a subsidios de vivienda. La vivienda de baja calidad está relacionada con condiciones deficientes de vida (hacinamiento en pequeños espacios) y tiene un impacto directo en la violencia intrafamiliar.¹⁵¹ La violencia urbana está relacionada con las condiciones deficientes en el ambiente urbano.

En su estudio sobre el impacto del conflicto armado en las mujeres y niñas colombianas, la Relatora Especial para Derechos Humanos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Dra. Susana Villarán, encontró que la violencia contra la mujer es un problema estructural en Colombia, en el cual las mujeres son utilizadas como títeres por los actores armados en su lucha por el control de las comunidades y los territorios. El asesinato, el secuestro, las detenciones masivas, el reclutamiento forzoso, la tortura, la violación, la prostitución forzada y la esclavitud se emplean para intimidar y aterrorizar a las comunidades que viven en las zonas de conflicto, provocando el desplazamiento de centenares de familias, la mayoría de las cuales están en cabeza de una mujer. Las organizaciones de las mujeres que trabajan en las zonas de conflicto son consideradas como un obstáculo al control territorial y social de los actores armados y son por lo tanto sujetas a acosos y amenazas. Con base en las estadísticas que le suministraron las entidades gubernamentales y las ONG, la Dra. Villarán concluyó que el desplazamiento afecta a mujeres y niñas en forma desproporcionada.¹⁵²

¹⁵¹ Grupo de Apoyo Pedagógico, (2002)

¹⁵² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, (2005:1).

La Relatora Especial estableció que la situación de las mujeres indígenas es particularmente crítica. No pueden moverse libremente, los combatientes armados les arrebatan su autonomía y socavan su cultura, afectando sus relaciones cotidianas. Los grupos armados reclutan a la fuerza a jóvenes y a niñas. La Relatora Especial se reunió con centenares de viudas y huérfanos que viven en extrema pobreza y en situaciones precarias y que habían sido forzadas a abandonar su tierra ancestral y a sumarse a los pobres en las ciudades.¹⁵³

Recuadro 1.1 Testimonio de mujeres indígenas desplazadas

“Violencia significa hacer daño a la mujer, abusar de su cuerpo, su mente y su espíritu. Violencia es sufrir discriminación de nuestros líderes, quienes no valoran nuestra participación en las luchas indígenas. Violencia es infligir tristeza y angustia; es abandonar el hogar. No poder realizar nuestros ritos tradicionales también es violencia. Violencia es cuando nuestros hombres nos son arrebatados y nuestros hijos son asesinados”.¹⁵⁴

La discriminación y la estigmatización de las mujeres afrocolombianas es agudizada por el conflicto. O tienen que vivir bajo el control de los grupos armados, o son desalojadas del territorio y forzadas a vivir en ciudades ajenas a su cultura.

Recuadro 1.2 Testimonio de mujeres afrocolombianas desplazadas

“. . . Las casas de donde venimos son espaciosas, en la ciudad estamos forzadas a vivir en condiciones de hacinamiento”. . .” “Estamos dispersas en barrios marginales. . . y como alquilamos no se nos permite realizar nuestras prácticas culturales (como ritos funerarios). . .” “En nuestro entorno rural nos apoyábamos unos a otros y vivíamos felices, no teníamos dinero pero teníamos nuestra tierra y todo lo que necesitábamos”. . . “Los códigos de coexistencia están perdidos y perdemos la costumbre de buscar juntos el alimento. Nos sentimos inválidas, perdemos parte de nuestras vidas, perdemos nuestra libertad, nuestro territorio, nuestra vida, nuestra autonomía, el plan de vida comunitaria está alterado”.¹⁵⁵

Si bien reconoce los esfuerzos de las entidades gubernamentales, de las organizaciones de la sociedad civil y de las mujeres para contrarrestar y documentar la violencia, la Relatora Especial observó que tanto a nivel nacional como local, no se incluyen las necesidades específicas de las mujeres indígenas y afrocolombianas en políticas y programas públicos.¹⁵⁶

La sociedad civil

La Constitución de 1991 trajo consigo grandes cambios en la relación entre la sociedad civil y el Estado. Reconoce el derecho de todos los ciudadanos a fundar, organizar y

¹⁵³ Ibid., p. 2

¹⁵⁴ Testimonios de participantes en el Taller, “Efectos de la violencia del conflicto armado en las mujeres indígenas”, plenaria. Agosto 29-31 de 2002.

¹⁵⁵ Presentación de Miriam Mosquera y Luz Marina Becerra, socias de AFRODES – creada por un grupo de personas desplazadas, ofrece asesoría a los desplazados – en la Reunión de Mujeres del Bajo Atrato, Riosucio, Chocó, organizado por ACNUR, el PCS y la Defensoría del Pueblo, diciembre 9-12 de 2002.

¹⁵⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, (2005:3)

desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse. Los Artículos 107 y 108 garantizan a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos.

El Plan nacional de Desarrollo 2003-2006 busca promover la participación directa y autónoma de las organizaciones de mujeres en varios procesos de diálogo nacional y local, y en negociaciones políticas relacionadas con los conflictos sociales y de guerra que incluyan y representen los intereses de los movimientos sociales de mujeres.

Participación de la sociedad civil

En Colombia, se crearon foros para la participación nacional y local de la sociedad civil mediante la Ley de Participación No. 134 de 1994, un método novedoso para regular la democracia participativa. En el Apéndice I presentamos un listado de los principales foros de participación de la sociedad civil en la planeación y manejo social y territorial; su nivel de operación y consolidación, dependiendo de si son obligatorios por ley; los temas que abordan; y el apoyo prestado a ellos por los gobiernos nacionales o locales.

A nivel local, la Ley 134 proporcionó la oportunidad a los ciudadanos para participar en la formulación de planes y específicamente en la ejecución de políticas para la mujer, la juventud y los grupos vulnerables. No obstante, los planes a nivel local rara vez incluyen una dimensión de género u ofrecen la posibilidad de abordar las necesidades e intereses diferenciados de mujeres y hombres.¹⁵⁷

La intervención de la población indígena se hace a través de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas.¹⁵⁸ La comisión busca el consenso entre los pueblos indígenas y el gobierno. Esta encargada de priorizar los programas relacionados con sus asuntos, bien sea la adquisición de tierra, la reestructuración, la extensión, o levantar las cargas a la tenencia de tierra.

En Colombia hay muchas mujeres profesionales a cargo de instituciones públicas. No obstante, todavía tienen un acceso restringido a los cargos de toma de decisiones que les permitirían influir en las políticas públicas, hacer trasposos estratégicos o asignar recursos. En las instituciones nacionales que manejan los asentamientos humanos, la vivienda, el desarrollo urbano, las vías y la infraestructura y los servicios sociales y públicos, la gran mayoría de los cargos importantes todavía están en manos de los hombres.¹⁵⁹

Ha habido un aumento en la participación de las mujeres en los órganos consultivos como consejos de planeación de tierra, consejos locales de planeación y consejos culturales y de juventud, y en espacios no convencionales promovidos por grupos de mujeres de los sectores populares y las ONG.¹⁶⁰

¹⁵⁷ Como ejemplo, en un análisis de quince planes del POT por la *Dirección de Ordenamiento Territorial* del MAVDT y de FNUAP en diciembre de 2002, analizando la inclusión de los temas de población y perspectiva de género, se demostró que estos temas estaban ausentes en casi el 90 por ciento de los casos analizados.

¹⁵⁸ Creada según Decreto 1397 de 02/1996.

¹⁵⁹ Según el estudio "Participación de las mujeres en los asentamientos humanos a nivel nacional y local", financiado por CNUAH-Mujer y Refugio en 1998, para Colombia, del número total de casos para profesionales en estas instituciones, casi el 70 por ciento estaba ocupado por hombres. Las mujeres ocupaban el 41,5 por ciento de los cargos a nivel directivo y 35,70 por ciento a nivel ejecutivo en estas mismas instituciones.

¹⁶⁰ En el caso de Bogotá, una experiencia interesante es la creación de Consejos Locales de Políticas Especiales – CLOPS - donde están representadas las mujeres y los cuales se comunican con las entidades

El papel de las organizaciones de mujeres en los escenarios rurales y urbanos

En los años 80 y principios de los 90, las mujeres rurales entraron en escena con sus propias organizaciones o en uniones mixtas o étnicas, gracias a la iniciativa de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) y a la influencia de la segunda ola internacional de feminismo. Desde mediados de los años 80, un creciente número de mujeres de la clase trabajadora ha entrado a formar parte de movimientos sociales organizados.¹⁶¹ Las mujeres rurales negocian sus agendas dentro de sus propias organizaciones, desarrollando identidades de género individuales y colectivas; también han establecido vínculos con organizaciones en otros sectores de la sociedad civil y con el estado, y participan en agrupaciones mixtas.

La Asociación Nacional de Mujeres del Campo e Indígenas de Colombia (ANMUCIC) fue un importante foro de defensa de los derechos de la mujer del campo, con un miembro en la junta del INCORA. En la movilización rural del 16 de septiembre de 2002, afirmó la inalienabilidad de las reservas de tierras indígenas.¹⁶²

Aunque las mujeres y los grupos indígenas están más organizados que los sindicatos y los movimientos políticos, su participación, vista desde la perspectiva de igualdad de género, todavía presenta severas limitaciones.¹⁶³

En el escenario urbano, las mujeres principalmente han enfocado sus luchas en el logro de mejores condiciones de vida para sus familias, comunidades y barrios, y hacia la paz y la justicia social. Algunas organizaciones nacionales como la Red Nacional de Mujeres y la Organización Popular de Mujeres durante mucho tiempo han exigido el apoyo del gobierno para la protección de los derechos de la mujer y han denunciado los horrores de los grupos violentos en varias partes del país. Otras se han enfocado en los derechos políticos de la mujer, y han discutido las dificultades y oportunidades en foros nacionales y locales.¹⁶⁴

Probablemente el logro más significativo de estas organizaciones ha sido el crear una creciente conciencia de las inequidades con la mujer. Esto ha tenido efecto en la legislación, en la formulación de ciertas políticas y en algunas acciones concretas, especialmente aquellas orientadas a las cabeza de familia.

A nivel local, las organizaciones urbanas de mujeres han obtenido importantes resultados en cuanto a mejoras en los asentamientos y a la dotación de infraestructura

públicas distritales a cargo de los temas sociales y con las organizaciones sociales que trabajan en estos temas. “Los CLOPS abrieron un espacio donde las mujeres – que tradicionalmente han estado a cargo de la educación y la salud de niños y niñas y del bienestar de las personas mayores en sus comunidades – pueden hablar de sus necesidades y hacer propuestas en forma más directa” según Olga Goyeneche, facilitadora en CIDER, entrenada por el Grupo de apoyo Pedagógico-GAP.

¹⁶¹ Rivera S. “Políticas e ideología del Movimiento Campesino Colombiano, el caso de ANUC”. CINEP e Instituto de Investigaciones en Desarrollo Social, Bogotá, 1989.

¹⁶² Se desarrollaron otros papeles importantes de defensa a través de secretarías, comités o programas de organizaciones de agricultores, grupos indígenas, grupos que trabajan en unidad y reconstrucción, grupos que trabajan en desarrollo rural y grupos laborales. Fuente: León y Deere (2000) y Díaz (1999), tomado de “Años 80, inicios de los 90, una reñida revelación” – Cuaderno Tierra y Justicia No. 9 p. 17.

¹⁶³ Entrevista con rosa Emilia Salamanca de la ONG Asociación de Trabajo Interdisciplinario – ATI.

¹⁶⁴ *Red Mujer y Participación Política, Movimiento Político Mujeres 2000, Asociación de Concejalas y Ex Concejalas de Cundinamarca*. Algunos grupos de origen académico como el *Grupo Mujer y Sociedad, el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia – IEPRI* y el *Centro de Investigaciones Sociojurídicas de la Universidad de los Andes – CIJUS*, con experiencia en investigaciones y experiencia en cabildeo político, han apoyado las iniciativas de las organizaciones populares.

pública y social a la prestación de servicios. Pero los resultados en términos de derechos a la tierra y la vivienda son limitados, como repetidamente lo expresan los participantes en eventos promovidos por organizaciones de la sociedad civil.

Tenencia de la tierra

Tipos de tierra

La tierra se clasifica en las siguientes categorías, que se describen en mayor detalle en el Apéndice III:¹⁶⁵

- ™ Propiedad de la unión o del Estado, poseída por la nación, y que consta de la tierra pública, la herencia cultural y arqueológica, las tierras baldías y la propiedad fiscal;
- ™ Propiedad privada, poseída y utilizada por individuos; y
- ™ Propiedad comunal, poseída o tomada en posesión por grupos indígenas, afrodescendientes, cooperativas o un grupo de habitantes de la ciudad.

La tenencia puede tener múltiples manifestaciones según el contexto histórico y sociopolítico. La tierra o la propiedad real puede ser pública, privada o colectiva. En términos de propiedad, la tierra o la propiedad real puede constituir propiedad estatal, privada, asociativa, comunal o colectiva; o “sin propiedad” como la posesión, la tenencia simple, la invasión, los préstamos al usuario, el alquiler y el usufructo, entre otras. Con respecto a cómo se obtiene acceso a la tierra, la clasificación se presenta en dos grupos: 1) regular / legal / formal; o 2) irregular / ilegal / informal.

Tabla 2. 1. Área total de tierra rural registrada en el catastro

Propietario	Área (hectáreas)
Estado	28.590.815
Propietarios privados	67.839.588
Comunidades afrodescendientes	3.786.826
Comunidades indígenas	30.050.215

Fuente: IGA Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2003

De la tierra registrada en áreas urbana, el Estado posee más de 64 millones de hectáreas, en tanto que los propietarios privados tienen 274 millones de hectáreas.¹⁶⁶

Tipos de tenencia

El Código Civil comprende legislación sobre las relaciones entre los individuos, contratos de compra-venta de finca raíz, sucesiones y separación de propiedad

¹⁶⁵ Rural es la tierra usada para agricultura, ganado, silvicultura, explotación de recursos naturales y actividades similares. La tierra suburbana está ubicada en áreas preparadas para usos urbanos durante el término de validez del Plan de Ordenamiento Territorial – POT. No es adecuada para usos urbanos porque no tiene aún infraestructura. La tierra urbana está designada en el POT para usos urbanos, donde las redes primarias de servicios públicos y la infraestructura de vías existen para hacer viable el desarrollo. Pueden incluir centros poblados de *corregimientos* (más pequeños que los municipios). El perímetro urbano en ningún caso debe exceder el llamado perímetro de servicios públicos de sanidad.

¹⁶⁶ Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), 2003

conyugal, entre otras. En el Apéndice IV se puede ver una tabla que establece los varios tipos de tenencia, sus características legales y su base legal. Las que indican las formas en las que una persona puede acceder a los derechos de tenencia de tierras se definen en el Apéndice V.

El Código Civil colombiano de 1887 divide los bienes de la unión en propiedad para uso público, propiedad fiscal y baldíos (Art. 674 a 678). El artículo 673 se refiere a las formas como se puede obtener la propiedad para asegurar la tenencia de la tierra. Estas comprenden la ocupación, el acceso, la transferencia, la sucesión y la usurpación, definidas más adelante.

La ocupación

Según el Artículo 685 y siguientes, los bienes que no tengan dueño son adquiridos, siempre y cuando esta compra no esté prohibida por las normas locales o por el derecho internacional.¹⁶⁷ Los invasores pueden volverse poseedores si ocupan una propiedad privada y no son desalojados en el curso de 30 días (si es terreno urbano) o 15 días (en terreno rural). Pueden convertirse en ocupantes de la propiedad del Estado si esa propiedad no es de uso público, patrimonio de conservación o propiedad fiscal.

Acceso

Según el Artículo 713 y siguientes, el dueño de una propiedad se convierte en propietario de lo que ésta produce o de lo que se le agrega.

Transferencia

El artículo 740 y siguientes contemplan la asignación de la propiedad por el dueño a otra persona, cuando el poder y la intención de transferir la propiedad y la capacidad e intención de compra de la propiedad están presentes. Según el Artículo 756, la transferencia de propiedad raíz también requiere el registro de la escritura en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, requerido también para la transferencia del derecho a usufructo, habitación o hipoteca.

Poseción

Definida como tenencia de algo como propietario o dueño de ella en el Artículo 672 y siguientes del Código Civil. Esto se considera un derecho fundamental de naturaleza económica y social.¹⁶⁸ Difiere de la simple tenencia, concepto consagrado en el Artículo 775, ya que ese no ejercía como aquel que no se ejerce en capacidad de propietario o de dueño.¹⁶⁹ Por consiguiente, el Código Civil contiene limitaciones a la propiedad, como la propiedad en fideicomiso (Art. 794 y siguientes), el derecho al usufructo (Art. 823 y siguientes), los derechos al uso y habitación (Art. 870 y siguientes) y la servidumbre (Art. 879 y siguientes).

Prescripción (ocupación o usucapión)

Éste es un medio de adquirir la propiedad de los bienes que pertenecen a terceros, si se han cumplido las siguientes condiciones:

¹⁶⁷ La Cámara de Casación de la Corte Suprema de Justicia, en un fallo con fecha de julio 5 de 1978, afirma que ésta es la manera como se adquiere la propiedad de lotes desocupados, consumada cuando el colono siembra cultivos o introduce ganado; y el acto administrativo de adjudicación reconoce el derecho legal real del ocupante. La inscripción en el registro es evidencia del derecho resultante de la ocupación. Este era un caso rural en terreno agrícola. La ocupación y la adquisición también pueden ocurrir en terreno no agrícola.

¹⁶⁸ Según fallo de la Corte Constitucional en agosto 12 de 1992.

¹⁶⁹ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, fallo de junio 24 de 1980.

- TM El poseedor tiene la propiedad como dueño o señor (master), pagando impuestos, instalando los servicios a su nombre o realizando otros actos que demuestren la intención de un propietario, tales como mejoras en la construcción, cultivo de la tierra, etc.;
- TM La duración de esa posesión es de 10 años (para propiedad urbana) o cinco años (para propiedad rural). ¹⁷⁰ En el caso de vivienda de interés social, la usurpación ordinaria (normalmente cinco años) se hace efectiva después de tres años, y la usurpación extraordinaria (normalmente 10 años), después de cinco años; ¹⁷¹ y
- TM La usucapión debe ser declarada por un juez, si el poseedor puede probar la propiedad de la tierra después de estos periodos establecidos por la ley, certificando el pago de servicios públicos e impuestos, mejoras en la construcción, cultivo de la tierra, pastaje o pastizales.

En la práctica este mecanismo en efecto se usa. Por ejemplo, en varios barrios de Ciudad Bolívar en Bogotá, inquilinos de mucho tiempo que han estado pagando impuestos y cuentas de servicios han obtenido la tierra por medio de la usurpación. Si el propietario no ha utilizado y ejercido su propiedad como dueño o señor durante un periodo de tiempo él / ella puede perder la propiedad.

En la práctica, los más pobres entre los pobres tienen pocas opciones fuera de vivir en tierras invadidas, con frecuencia al borde de los ríos o de barrancos, o en otras zonas de alto riesgo. Muchos hogares de desplazados carecen de los medios para probar propiedad o tenencia, porque no tienen título de propiedad o porque el abandono repentino de sus hogares no les permitió poner estos documentos en un lugar seguro. Además, un alto porcentaje de las personas no tienen cédula de ciudadanía. ¹⁷²

Las autoridades municipales o departamentales tienen la discreción de asignar subsidios de sus propios recursos así como facilitar acceso a la tierra vía préstamos a usuarios para los hogares o comunidades desplazados. Éste ha sido el caso en el departamento de Sucre.

Sistemas de manejo de tierra

Principales instituciones involucradas

Departamento Nacional de Planeación

Este departamento está encargado de formular, hacer seguimiento de y evaluar las políticas nacionales, tales como el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Basado en el PND y en las necesidades de políticas priorizadas de cada ministerio, el departamento elabora un documento de proyecto del Consejo Nacional de Política Económica y Social, seguido por trabajo de coordinación interinstitucional para ofrecer aportes para consolidar el documento final.

¹⁷⁰ Arts. 4 y 5, Ley 791 de 2002, la cual enmendó los artículos 2529 y 2531 del código civil respectivamente.

¹⁷¹ Según el Art. 51, Ley 9 de 1989. Los Arts. 2515 y siguientes del Código Civil también son aplicables.

¹⁷² Hernández Sabogal, M. Entrevista con el autor, febrero 6 de 2004. Hasta ahora, la oferta de regresar que se les está haciendo a las familias desplazadas ha consistido principalmente en empleos en zonas rurales, no en la adjudicación de tierra.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

A cargo del desarrollo rural y de la política agraria. El INCORA, la entidad a cargo de llevar a cabo la titulación y adjudicación dentro del proceso de la reforma agraria, fue liquidado en 2003.¹⁷³ En mayo de 2003, el Decreto 1300 creó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), entidad descentralizada adscrita al Ministerio De Agricultura y Desarrollo social, para asumir algunas de sus funciones. Entre ellas están la ejecución de políticas agrícolas, el desarrollo rural, la organización de titulación de propiedades y la prestación de seguimiento técnico y administrativo a entidades y comunidades territoriales.¹⁷⁴

Con la creación del INCODER, la mitad de las agencias que trabajaban en la reforma agrícola en el país desaparecieron, dejando a varios departamento con una capacidad mínima para manejar o ejecutar proyectos. Esto va en detrimento de las familias rurales quienes, por falta de conocimiento y con posibilidades limitadas de acceso a las oficinas centrales quedan por fuera del proceso de adjudicación de lotes o de recibir apoyo para procesos productivos, aumentando su vulnerabilidad frente a posibles desplazamientos debido a la violencia. A diferencia del INCORA, no hay lugar en la junta del INCODER para representantes de ANMUCIC; por lo tanto, las mujeres han perdido dos lugares en entidades de toma de decisiones. La “Nueva visión de desarrollo rural INCODER 2003” afirma que este nuevo enfoque “le otorga un papel importante a la administración de las comunidades y a la sociedad civil, en la identificación de oportunidades y en el logro de su propio desarrollo”. En la práctica, la participación de las organizaciones rurales en la reforma agrícola ha sido limitada como resultado de la reestructuración.

Ministerio del Medio Ambiente, de Vivienda y de Desarrollo Territorial

El ministerio es responsable de la formulación y ejecución de la política nacional y de las normas, incluidos subsidios y adjudicación de subsidios. También formula las políticas nacionales y las normas relacionadas con la planeación territorial y la tierra urbana, y apoya el manejo municipal y la planeación de la tierra.

Ministerio del Interior

Dentro del mandato de este ministerio está la tierra de los grupos indígenas y afrodescendientes.

Red de Solidaridad Social y Defensoría del Pueblo

Éstas ofrecen asistencia a las personas desplazadas.

Instituto Geográfico (IGAC)

Ofrece normas para el catastro descentralizado. El registro está encabezado por la oficina de registro de tierra centralizada.

¹⁷³ Vía el Decreto 1292 de 2003.

¹⁷⁴ El nuevo INCODER está dividido en subadministraciones y está apoyado por nueve oficinas regionales de enlace, 32 grupos territoriales (uno en cada departamento) y seis grupos integrales, y busca contar con el apoyo de las Secretarías de Agricultura en los departamentos y municipios con el fin de ejecutar un proceso de descentralización el cual, con el tiempo, hará a cada entidad territorial responsable de las actividades rurales. Una de las tareas asignadas al INCODER es el estudio de las tierras de las comunidades indígenas para proveer y titular el reconocimiento de la propiedad de la tierra que ocupan tradicionalmente o que constituye su hábitat, la preservación del grupo étnico y el mejoramiento de la calidad de vida de sus miembros.

Proceso de administración de la tierra

En Colombia, la administración de la tierra está basada en el inventario de la tierra existente, expresada en un sistema de catastro y registro de los derechos de propiedad, el cual regula el acceso y el uso, y se desarrolla en un proceso de registro de la tierra o propiedad. Este sistema está apoyado por la legislación que regula las concesiones o adquisiciones, el ejercicio y asignación de estos derechos y la extinción de los mismos.¹⁷⁵

El catastro

La estructura del catastro colombiano es un sistema de información sobre la tierra basado en el lote como unidad para la administración de la tierra, la planeación urbana y rural, la planeación territorial, el manejo ambiental y el desarrollo sostenible.

El sistema de catastro del país está descentralizado en cuatro entidades a nivel departamental y municipal.¹⁷⁶ Cada entidad administra su propia jurisdicción. El IGAC expide directrices para regular todos los catastros pero no tiene ingerencia en la administración de los sistemas administrados por las otras cuatro oficinas. El IGAC opera con 21 oficinas locales a lo largo de su jurisdicción y con 45 delegaciones, las cuales dependen directamente de las oficinas locales. No existe información centralizada a nivel nacional.

El proceso de registro de la tierra a lo largo del país se inició en 1983 cuando la Ley 14 definió una nueva metodología para el catastro. El objetivo para 2006 es tener una metodología uniforme mediante la cual cada entidad en el país tendrá información actualizada. En cuanto al IGAC, el procedimiento está avanzado pero en las zonas urbanas todavía hay 25 municipios en estudio y en las zonas rurales aproximadamente 100 municipios todavía están por cubrirse.¹⁷⁷

El acceso a las estadísticas del catastro es posible ya que hay una base de datos desde la cual se pueden establecer superficies basadas en los linderos, determinar los usos de la tierra e identificar si el propietario es el Estado o particulares. Se puede determinar qué municipios están registrados, el número de lotes existentes y el uso de su tierra, pero el actual sistema de catastro en Colombia no permite un desglose de las estadísticas por sexo. Esto será posible una vez se concluya la correspondencia entre Catastro y Registro.

En el trabajo del IGAC no hay prioridad por género: la ley no establece ninguna guía en este sentido y no existe un programa interno que aborde este tema.

El Registro

El sistema de registro en Colombia fue creado mediante el Decreto 1250 de 1970. Opera como un sistema centralizado con ramas en cada capital de departamento. El registro de propiedad pública es manejado por el Director de Manejo Notarial de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

¹⁷⁵ Molina, C.J. (2000)

¹⁷⁶ Estas cuatro entidades son: el Catastro de Bogotá, el cual es un departamento administrativo del Distrito Capital; el departamento de sistemas de planeación, dirección e información de Antioquia; la división de catastro municipal de la secretaría del tesoro en Medellín; el directorio adjunto de impuestos, rentas y catastro municipal en Cali. Estas entidades cubren las zonas urbanas y rurales de sus municipios o, en el caso de Antioquia, del departamento. El resto del país es administrado por el IGAC (IGAC).

¹⁷⁷ Higuera, J. M. Entrevista con el autor.

No existen estadísticas a nivel nacional sobre la cantidad de las propiedades registradas, ya que esta información no está consolidada en un sistema estadístico en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. La única manera de verificar esto sería averiguar en el INCODER cuántos terrenos desocupados están todavía por adjudicar con el fin de determinar, por exclusión, cuántas propiedades están registradas.

Los registros no se guardan en forma separada por género y no es posible determinar cuántos lotes pertenecen a mujeres. Utilizando la base del registro y la cédula de ciudadanía, se podrían desglosar por género, pero hay muchos errores en los campos y probablemente sería impreciso.¹⁷⁸ No hay preferencia según el género cuando se procesan los títulos.

Debido al centralismo en el sistema de registro, deberían ponerse en práctica programas más flexibles que incluyan testimonios o evidencia oral en el proceso para determinar la posesión, en lugar de simplemente valerse de la simplificación del proceso de registro.¹⁷⁹ Esto también es aplicable al registro de la tierra. Actualmente, los procesos legales están establecidos y deben seguirse: para registrar la propiedad es necesario un título, tal como una escritura, un fallo o una resolución de asignación. No hay métodos alternativos para registrar la tierra. Se necesitan enfoques alternativos, particularmente para los lotes abandonados por las personas desplazadas. Muchas familias desplazadas carecen de los medios para probar propiedad o tenencia porque no tienen títulos o porque el abandono repentino de sus hogares no les permitió poner estos documentos en un lugar seguro. Además, un alto porcentaje de las personas no tienen cédula de ciudadanía.¹⁸⁰

Procesos catastrales y de registro en el país

A principios de los años 90, con la cooperación técnica de los gobiernos colombiano y suizo, el IGAC lanzó un proyecto de modernización destinado a pasar de un sistema manual y análogo de producción de información a un sistema digital. Se promulgó la Ley 44, que combina los impuestos prediales en un solo impuesto llamado “impuesto predial unificado real”, cuyo manejo, recaudo y control fue dado a los municipios. Para fines de equidad social, el 10 por ciento del total de los impuestos debe ponerse en un fondo para mejorar la vivienda de las personas de bajos ingresos.

El catastro todavía no está unificado con el registro de propiedad pública, pero hay un proyecto para coordinar e integrar sus datos. La meta es identificar, lote por lote, a todos los propietarios de la tierra en el país.¹⁸¹

¹⁷⁸ Huertas, P. Entrevista con el autor.

¹⁷⁹ Como ejemplo, en Landázuri, Santander, donde se han resuelto rápidamente las disputas por tierra a través de un proceso de participación y de admisión de evidencia oral. Banco Mundial, Colombia: Land Policy in Transition, noviembre 19 de 2003, p. 31. Se encuentra en: <http://Inweb18.worldbank.org/LAC/LAC.nsf/ECADocbynid/237812047F6C90A985256FA500724FDF?Opendocument>

¹⁸⁰ Hernández Sabogal, M. Entrevistaron el autor.

¹⁸¹ www.igac.gov.co: El Registro de Instrumentos Públicos está actualizando las bases de datos publicados por el catastro, pero no más del 10 por ciento está unificado. Aunque los datos se envían permanentemente para registro, no tienen suficiente personal y el proceso de actualización no es muy concienzudo. Con este proyecto, será posible identificar los lotes en términos de coordenadas, eliminando la descripción literal de los linderos en las escrituras públicas; esto garantizará al personal del registro que la información gráfica se verá en la pantalla del computador antes de producir los documentos, para verificar el aspecto físico de los lotes.

Colombia y el Banco Interamericano de Desarrollo han firmado un acuerdo de préstamo para el Programa de Titulación y Modernización del Registro y del Catastro. Apunta a consolidar y a fomentar el mercado de la tierra en Colombia. El programa ha establecido cuatro componentes: Titulación de tierras rurales desocupadas, titulación de propiedad urbana, modernización del Registro y del Catastro y protección ambiental en zonas rurales. Se firmó una enmienda al Préstamo del BIAD en marzo del 2001 y el IGAC fue nombrado como agencia ejecutora, con la intervención de la Superintendencia de Notariado y Registro y del INCORA. Esta vez, se redujeron los componentes de cuatro a sólo dos prioridades para ser concluidas en 2006: titulación de tierras rurales baldías y modernización del Registro y del Catastro. Se aplazaron la titulación de tierras y la protección ambiental de zonas rurales.

El sistema de manejo de tierra colombiano no tiene un enfoque explícito de género. No hay regulaciones que le den la prioridad a la mujer para comprar tierra o registrarla.

Resolución de disputas

Mecanismos alternativos de arreglo de conflictos para los pobres

Hay pocos centros de asistencia o capacitación en temas legales para las personas o las comunidades pobres. El Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA) tiene dos programas principales:¹⁸²

- ™ Asistencia técnica en temas como derechos a la vivienda, subsidios, estabilidad económica, etc. ILSA trabaja hacia una solución a través de recursos administrativos y judiciales; y
- ™ Entrenamiento de miembros de otras organizaciones como “multiplicadores legales” en procesos de responsabilidad (principalmente en asuntos legales, pero también en temas de políticas públicas), derechos, manejo de acciones y asuntos públicos tales como migración forzosa, legislación de la tierra y la vivienda, etc. El objetivo es preparar a nuevos líderes y generar compromisos.

ILSA ofrece apoyo técnico y legal a organizaciones y presenta buenas prácticas en foros y talleres. En relación con asuntos de la tierra, apoya el estudio de los títulos de tierras en el proceso de la legalización de los desposeimientos de la tierra de las poblaciones desplazadas. Entre sus otras áreas de trabajo están las actividades de concientización sobre derechos colectivos por medio de reuniones nacionales de consultorios legales, los cuales también ofrecen información a estudiantes de derecho.¹⁸³ En 2003 se lanzó la página Web de la Red Nacional de Derecho y Desplazamiento para presentar casos, decretos y jurisprudencia sobre derechos colectivos.¹⁸⁴

¹⁸² ILSA es una ONG que ofrece servicios legales alternativos y de asistencia. Maneja procesos de conciliación y asesora a familias, organizaciones sociales y específicamente a organizaciones de personas desplazadas sobre cómo proteger sus derechos.

¹⁸³ En julio de 2003, se llevó a cabo la Tercera Asamblea Nacional de Grupos de Consultoría Legal para abordar el tema del desplazamiento. Los participantes acordaron dar ayuda especial a las familias desplazadas. Como resultado, varias universidades pronto abrirán sus oficinas y firmarán acuerdos con la ACNUR y con la Fiscalía General para ayudar a las personas desplazadas. Aún existe la necesidad de establecer una base de referencia para estos proyectos así como indicadores que más adelante ayuden a determinar su efectividad real en la protección de los derechos.

¹⁸⁴ Creada por el Consejo Nacional de Desplazados, El Consejo Nacional Indígena, Afrodes, Fundech y la Junta Nacional de Desplazados, ANUC, etc.

Consultorios jurídicos legales y centros de conciliación

No existen otros centros legales de asistencia dedicados específicamente a temas de derechos a la tierra a nivel nacional. Sin embargo, los consultorios legales universitarios pueden ayudar en casos como conciliación de disputas de linderos o posesión de lotes con un valor inferior a los 15 salarios mínimos (lo cual en 2004 representaba US \$ 2.150) o la separación de personas o de bienes de valor mínimo (por debajo de esta cantidad). Estos consultorios también ofrecen orientación en la elaboración de peticiones, demandas para proteger los derechos individuales o de grupo, actuaciones inherentes al mandato y asuntos que se puedan resolver mediante conciliación. Los estudiantes de derecho participan en estos consultorios bajo la supervisión y orientación de sus profesores. El Consultorio Legal Popular es el único consultorio no académico. También hay centros de conciliación, como los del Banco Popular o la Cámara de Comercio.

La Comisión Colombiana de Juristas asiste a las poblaciones desplazadas. Realiza investigaciones y ofrece ayuda legal a las víctimas de violaciones a los derechos humanos, tanto ante los tribunales nacionales como ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. También estudia y monitorea la conformidad de la legislación interna con el derecho internacional humanitario.

Jueces de paz

El artículo 247 de la Constitución de 1991 establece que “la ley puede crear jueces encargados de resolver en equidad las disputas individuales y de la comunidad. También puede ordenar que estos jueces sean elegidos por voto popular”. Ocho años después, se promulgó la Ley 497 de 1999 para crear los jueces de paz y regular su organización y funciones, estableciendo que el Concejo Municipal convocaría a elecciones para dichos jueces.¹⁸⁵

Los jueces de paz tienen la competencia para manejar disputas entre individuos y la comunidad, sometidas voluntariamente por acuerdo mutuo. Pueden ver casos en los que el valor en cuestión no exceda los 100 salarios mínimos. En relación con la propiedad, pueden ver asuntos relacionados con la restitución de propiedad en alquiler y desalojos. Sus decisiones son aprobadas en justicia y no en la ley, por lo que no siempre son consideradas vinculantes ya que si las partes no respetan el acuerdo, tendrán que recurrir a la justicia ordinaria para resolver el asunto. Hasta cierto punto, los jueces de paz cumplen funciones similares a las de los centros de conciliación.

En 2001 Bogotá se unió a otras ciudades y municipios para instalar a los jueces de paz.¹⁸⁶ Si bien la ley ha estado en vigencia desde 1999, sólo cinco municipios han puesto en marcha este sistema.¹⁸⁷

¹⁸⁵ Art. 11 de la Constitución

¹⁸⁶ Quiñones Paula, Departamento Administrativo de Acción Comunal del Distrito – DACCD, Bogotá. El documento de evaluación interna del proceso de elección, noviembre 2003. El principal logro de esta experiencia en Bogotá fue el gran número de personas que solicitaron un trabajo voluntario, sin remuneración, lo cual revela su gran compromiso con sus comunidades. Para la mayoría de los ciudadanos, no obstante, la circunscripción electoral es un concepto poco conocido y el proceso de selección de candidatos también era nuevo; como resultado, las personas seleccionadas no siempre son reconocidas como verdaderos representantes. Los antecedentes de los jueces de paz y de los jueces de reconsideración es muy diversa y estos no recibieron una preparación lo suficientemente amplia en temas de resolución legal y de conflictos; se ha hecho evidente que las personas deben ser entrenadas para las próximas elecciones y que los pasos deben ser revisados. Si la iniciativa funciona, aliviará al sistema judicial de muchos procesos judiciales.

¹⁸⁷ Bogotá, Medellín, Cali, Cartagena y Barranquilla.

Accesibilidad de los pobres al sistema judicial

Los consultorios legales tienen la obligación de ofrecer asesoría gratis a las personas de bajos ingresos en casos de derecho penal y civil, tales como separación de personas y propiedad, conciliación, alquiler, cuentas laborales y transacciones en general. Representan a los clientes en los juicios penales y en audiencias de conciliación para separación de personas y propiedad (patrimonio). Sin embargo, según la Ley 583 de 2000, los consultorios legales no están autorizados para representar a la gente en juicios sobre agricultura, divorcios o juicios de sucesión.

La Defensoría del Pueblo ofrece asesoría y asistencia legal en asuntos penales y civiles, si el cliente puede probar extrema pobreza; de lo contrario, los mecanismos de acceso al sistema judicial están muy restringidos para los pobres, porque implican el contratar a un abogado. Las personas desplazadas deben proteger sus propios derechos, contando con la asistencia de los consultorios legales, las organizaciones de juristas o las ONG de derechos humanos. La ayuda ofrecida a esta población es dispersa, ya que no hay canales formales para manejar estos asuntos o resolver sus preocupaciones.¹⁸⁸

El Plan Nacional de Desarrollo

El PND y la formulación de políticas

El Plan Nacional de Desarrollo de cada gobierno y su correspondiente presupuesto son aprobados por el Congreso y luego se convierten en ley.¹⁸⁹

El PND 2002-2006 (Ley 18 de 2003)

En Colombia las políticas son estipuladas en las leyes. El actual PND está contenido en la Ley 812 de 2003 y su principal tema es “Hacia un estado comunitario”. Como cada PND cuatrienal incluye políticas agrarias y de vivienda, estas partes del actual PND 2002-2006 se tratan en la siguiente sección.

Políticas Agrarias y de Vivienda Nacionales

Los problemas agrario y de vivienda en Colombia sólo son comprendidos parcialmente y sus verdaderas causas no son reconocidas. Las políticas agrarias y de vivienda se debilitan por el hecho de que están asociadas con el periodo presidencial, convirtiéndose en planes y programas a corto plazo, en su mayoría no relacionados con iniciativas locales. La ineficiencia de la política de reforma agrícola a nivel nacional está asociada con el conflicto de la tenencia.¹⁹⁰ La ineficiencia de las políticas de vivienda conduce a una creciente exclusión social y al deterioro en la calidad de vida de la población urbana pobre de Colombia.

¹⁸⁸ Información suministrada por ILSA.

¹⁸⁹ Existen casos, como en la administración 1998-2002, en los que el plan no se aprueba, entonces se aplica vía la promulgación de Decretos Leyes (Presidenciales) o documentos de políticas aprobados por el Consejo Nacional de Planeación Económica (CONPES). El papel de este organismo, formado por el presidente, los ministros y el Departamento de Planeación Nacional, es aprobar las políticas, los planes nacionales y los programas estatales.

¹⁹⁰ Ossa, E. C. (2002). Se argumenta que los procesos de paz no progresarán sin un debate sobre la RA y un acuerdo razonable sobre el futuro del sector agrícola y de la sociedad rural.

Políticas nacionales agrarias y de vivienda

Empleando un enfoque multifuncional y multisectorial, el PND 2002-2006 (Ley 818, Artículos 24 y 25) trata de ir más allá de la dimensión de la producción agrícola y propone una política agraria como proceso para el desarrollo rural: uso eficiente de la tierra, formas múltiples y nuevas posibilidades de acceso a la tierra y ejecución de proyectos productivos vía subsidios y préstamos. Estas nuevas formas de tenencia y formas de ejecutarlas están siendo estudiadas por el INCODER.¹⁹¹

La Ley 160 de 1994 creó subsidios para la adquisición de tierras por parte de los agricultores, preferiblemente mujeres rurales cabeza de familia, mujeres que estén social y económicamente desprotegidas por la violencia, y personas mayores que querían hacer labores agrícolas pero que no tenían tierra. El subsidio cubría el 70 por ciento del costo de la tierra y se hacía efectivo una vez se garantizara el préstamo complementario para negociar la propiedad. La política actual del gobierno ha modificado este enfoque con la Ley 812 de 2003, creando un subsidio integral para el desarrollo de los proyectos productivos, sin preferencia por las mujeres, y no sólo en términos de adquisición de tierras. Este subsidio cubre el costo de la tierra y otras inversiones como capital fijo, mejora del lote, capacitación, asistencia técnica y mercadeo, y se hace efectivo siempre y cuando el proyecto productivo sea técnica y económicamente viable.¹⁹² Este subsidio puede cubrir el 100 por ciento del costo de la tierra. Según la Ley 160, el precio de la tierra se pagaba parcialmente en bonos y parcialmente en efectivo. Esta administración requiere el efectivo para inversiones complementarias y no hubo efectivo en 2004 porque el presupuesto fue asignado según la Ley 160 y no la Ley 812. Los funcionarios del INCODER sostienen que se harán los ajustes apropiados en 2005.

El PND actual sigue las tendencias de la política anterior establecidas en el libre comercio y las importaciones, el desarrollo científico y tecnológico, los factores productivos y financieros y la seguridad alimentaria. También propone la reorganización del Sistema Nacional de Crédito Agrícola; programas de infraestructura, saneamiento y vivienda básicos; alianzas productivas; creación de cooperativas; y administración de programas de titulación de tierras.

Con respecto a la vivienda rural, el PND propone mejorar las condiciones de vida suministrando acceso al agua potable, saneamiento básico, electrificación, infraestructura vial y servicios telefónicos. No obstante, las metas para el periodo de cuatro años, mejorar y ofrecer saneamiento básico a 29.000 viviendas y construir 10.000 soluciones de vivienda, parecen ser extremadamente limitadas cuando se comparan con las estadísticas de pobreza rural presentadas por el Ministerio de Agricultura.

El PND afirma que las políticas agrarias serán guiadas por criterios relacionados con el uso eficiente de la tierra y acceso justo a los factores de producción, con miras a

¹⁹¹ Marilú Franco, D. Entrevista con la autora.

¹⁹² Estas condiciones son evaluadas y certificadas por el INCODER y el subsidio es administrado mediante contratos operativos firmados por los beneficiarios y el INCODER, por periodos no inferiores a aquellos definidos en el proyecto productivo y en ningún caso de menos de cinco años. La violación del contrato causará la suspensión inmediata del subsidio y la pérdida de los derechos patrimoniales generados por el proyecto.

adjudicar 150.000 hectáreas de tierra, ofreciendo apoyo financiero, tecnológico y de mercadeo a los beneficiarios.¹⁹³

Sin embargo, una cuestión clave es si los agricultores colombianos tienen los medios o son lo suficientemente educados para establecer empresas productivas que puedan generar ahorros como lo sugiere esta política. ¿Qué tan segura es la tenencia de los agricultores pobres y sería posible ofrecer exenciones tributarias como incentivos? ¿Qué tan sencillo, expedito y conveniente es que los propietarios firmen acuerdos de préstamos al usuario con los agricultores? ¿Será este un programa progresivo e innovador, o un programa regresivo?

Políticas de vivienda

Históricamente, la solución al problema de la vivienda se ha centrado en proporcionar vivienda, más que en ofrecer mejores condiciones de vida y programas financieros alternativos para competir con el mercado informal, programas alternativos de terrenos urbanizados o diseños innovadores de unidades de vivienda.

Para 1950, el término “déficit” había sido introducido como un indicador del problema de vivienda, considerado como una consecuencia del subdesarrollo. En ese entonces no se hacía hincapié en proporcionar nueva vivienda, sino en mejorar la ya existente¹⁹⁴ y en construir un cierto número de unidades (generalmente para la venta) para abordar el déficit creciente relacionado con el crecimiento urbano.¹⁹⁵

El PND de 1958-1962 inicialmente describía el rumbo de la política estatal de vivienda en el futuro, proponiendo “la creación de un sistema nacional para canalizar los ahorros, un organismo central de coordinación y asistencia técnica, incentivos para la industria de la construcción, normas y especificaciones adecuadas de vivienda y un impulso general al sistema nacional de vivienda de interés social”.

El PND 1970-1974 hizo hincapié en la concentración de recursos estatales y privados para la construcción de vivienda y servicios complementarios con la puesta en marcha del sistema UPAC.¹⁹⁶ Esta perspectiva de desarrollo económico implicó la pérdida de las dimensiones sociales y culturales en la percepción del problema de vivienda, lo cual inmediatamente reforzó la especulación de la tierra urbana.¹⁹⁷

La privatización de la oferta de vivienda, la eliminación de la producción estatal de vivienda y la demanda de políticas de subsidio han sido la tendencia que ha continuado, con sólo pequeñas variaciones, durante las últimas décadas.¹⁹⁸ Con este enfoque, la

¹⁹³ Según el Ministerio de Agricultura, 40.000 hectáreas en vía de adquisición y 110.000 hectáreas en vía de extinción de dominio. La extinción de dominio se puede efectuar cuando el dueño adquirió la propiedad ilegalmente, por ejemplo cuando la propiedad fue comprada con dinero del narcotráfico.

¹⁹⁴ Saldarriaga Roa, A. (2003:30-31)

¹⁹⁵ *Ibíd.* La dimensión rural del tema de la vivienda se hizo evidente en 1939 con la creación de Bancos de Crédito Agrario, por medio del Decreto 200 de 1939, el cual creó el Instituto de Crédito Territorial como una oficina autónoma para apoyar a estos bancos y coordinar sus actividades de préstamos para vivienda rural a lo largo del territorio, reconociendo los graves problemas sanitarios prevalecientes en las viviendas rurales, especialmente en las regiones deshabitadas

¹⁹⁶ El programa de ahorros en la Unidad de Valor Adquisitivo Constante por medio de Corporaciones de Ahorro y vivienda fue creado con el objetivo de canalizar los ahorros hacia inversiones en construcción.

¹⁹⁷ Saldarriaga Roa, A. (2003:33).

¹⁹⁸ En Colombia, el subsidio de vivienda familiar es una contribución del gobierno nacional, en efectivo o en especie, concedido una vez al beneficiario para complementar los ahorros y préstamos a fin de facilitar la adquisición, la construcción o la mejora de la vivienda. Las personas que viven en zonas de alto riesgo

vivienda y el terreno en el cual está construida es un bien de mercado, lo que plantea serias dudas sobre el derecho constitucional de los más pobres a una vivienda adecuada.

En 1991, se registró un cambio hacia la privatización de la oferta de vivienda con la creación del Sistema Nacional de Vivienda y de los subsidios para su demanda por medio de la Ley 3 de 1991.¹⁹⁹ Bajo este sistema el Estado era responsable de coordinar el manejo de la Vivienda de Interés Social (VIS) a través de institutos de vivienda estatales. Según este modelo, el Estado intervendría en el manejo y la reforma de la tierra urbana, mientras que el mercado regularía el costo de la vivienda, ya que la Constitución prohíbe a los organismos públicos intervenir en el mercado de la vivienda. El resultado fue una recesión en el mercado de VIS y esto, combinado con un compromiso limitado del Estado en el manejo urbano, aumentó el déficit de vivienda. Con la Ley 3 el “Estado fue retirado de donde nunca había estado”, obligando a los bancos privados especializados a utilizar parte de sus fondos para financiar la VIS, contribuyendo al desarrollo del sector pero aumentando el costo de la VIS.²⁰⁰ Alrededor de 100.000 unidades de VIS de todos los niveles fueron devueltas a las corporaciones debido a la incapacidad de pago de los dueños.

Después de 1999, con la recesión económica, el costo de la tierra bajó por primera vez en Colombia. Los instrumentos de manejo de la tierra, como los bancos agrarios, influyeron en esta reducción.

La situación de los más pobres con respecto al suministro de tierra y de vivienda es dramática. De la población objeto para la VIS, es decir, las familias con ingresos de menos de cuatro salarios mínimos, difícilmente podrían tener acceso a los préstamos. Los grupos del sector formal que ganan entre dos y cuatro salarios mínimos están cubiertos por los subsidios del Fondo de Compensación Familiar; de estos, sólo las familias con ingresos mayores a tres salarios mínimos son elegibles para los préstamos, ya que tienen algún respaldo financiero. El sector informal (con ingresos inferiores a dos salarios mínimos) debe ser cubierto por el gobierno. Sin embargo, los subsidios disponibles cubren únicamente la mitad de la demanda.²⁰¹

Simultáneamente, la urbanización mínima y las normas de servicio comunal fueron ejecutadas con la idea de capacitar a los grupos de bajos ingresos para comprar tierra legal y organizada a costos más bajos, con el propósito de combatir la informalidad y de mejorar el cubrimiento con los recursos disponibles. Esta política perdió credibilidad: además de legitimar las urbanizaciones y viviendas deficientes, y de permitir la reducción en el tamaño de los lotes, tuvo un efecto directo en la economía de las familias pobres. En Bogotá, por ejemplo, las normas mínimas permiten viviendas para dos familias en lotes que miden 5 x 11 m, con unidades que miden 2,5 de ancho. Obviamente estas unidades tan pequeñas ni siquiera se aproximan a un nivel de vida adecuado y digno.

no aptas para la urbanización, las poblaciones desplazadas, las víctimas del terrorismo o de desastres naturales y las familias con ingreso hasta de dos salarios mínimos que han conseguido una garantía para la financiación de la vivienda no necesitan tener ahorros anteriores (tomado de www.presidencia.gov.co/sne/2004)

¹⁹⁹ Chiappe de Villa, M. L. (1999).

²⁰⁰ En 1997 la VIS más costosa en América Latina se podía encontrar en Colombia, con un valor 48 millones de pesos por unidad (en el municipio de Soacha, al sur de Bogotá, en terreno no urbanizado).

²⁰¹ Jorge Torres. Entrevista con el autor.

Muchas normas de vivienda han sido promulgadas bajo una fuerte influencia de la Cámara de Construcción (CAMACOL), la cual es una asociación profesional de constructores y fabricantes y tiene intereses creados en la defensa y apoyo de sus afiliados.²⁰²

La política de subsidio de vivienda para familias de bajos ingresos

Desde 1999, la política de la VIS ha empleado una fórmula de aplicación directa a las familias, para beneficiar a las más vulnerables: aquellas con mujeres a la cabeza, las que se clasifican entre las más pobres y las que tienen el mayor número de miembros, así como las personas que hacen los mayores esfuerzos en el ahorro programado.

La política actual de la VIS, estipulada en la Ley 812 de 2003, está estructurada en términos de igualdad social. El gobierno busca ofrecer a los colombianos más pobres acceso a los subsidios de vivienda con el fin de transformar a Colombia en un país de propietarios de bienes inmobiliarios.²⁰³

La política para 2002-2006 dice:

Los ajustes a los programas de subsidio de vivienda familiar y los incentivos a la oferta y la demanda para préstamos de vivienda en Unidades de Valor Real, establecidos por el CONPES en septiembre de 2002 – y ratificados en el PND – también ofrecen puntos adicionales para mujeres cabeza de familia y para las personas discapacitadas y mayores.

La política no obstante ha sido objeto de fuertes críticas, argumentando que ésta no apoya a los pobres. Dice un crítico:

Hoy día, la aspiración de los colombianos a tener una vivienda decente se ha convertido en un formulario para recibir un subsidio. Ha sido desnaturalizada y desmaterializada, y el Estado piensa que es sólo la falta de dinero lo que impide a los pobres acceder al mercado para comprar un producto.²⁰⁴

Otro observador comenta:

Los verdaderamente pobres no tienen acceso a los subsidios de vivienda y esto es aun más grave si consideramos que el objetivo de la vivienda social de esta administración es llegar a las familias mas desfavorecidas. . . Grandes sumas (de subsidios para vivienda nueva) se han perdido porque las familias que buscan vivienda en los proyectos que ofrecen los constructores deben conseguir un préstamo. . . además de los ahorros programados y del subsidio, y no pueden obtener estos préstamos de las entidades financieras porque no tienen un trabajo permanente o porque sus ingresos no pueden garantizar el préstamo. En otras palabras, porque

²⁰² Álvaro Duque Ramírez, (2002)

²⁰³ Como lo propone la Ley 812 de 2003, es una contribución del gobierno en efectivo o en especie dada sólo una vez al beneficiario, para complementar ahorros y crédito, con el fin de facilitar la compra de una casa nueva, o la construcción o mejora de una casa.

²⁰⁴ Florián Borbón, Alejandro (2003)

son pobres y no se ha puesto en práctica una política de microcréditos.

205

Recuadro 5.1 Testimonio de un beneficiario del subsidio

Problemas con el subsidio: “Yo estaba afiliada al fondo de compensación de CAFAM. Solicité asesoría de una entidad de asesoría técnica llamada Prociudad, que aparecía en una lista del Departamento de Subsidios de Vivienda de CAFAM. Me visitaron, tomaron fotografías e hicieron planes y manejaron los procedimientos para obtener el subsidio de mejoras. Tenía que pagar 50.000 pesos (US \$21,60) por este estudio técnico, y tuve muchos gastos en papelería, transporte y tiempo fuera del trabajo. Me dijeron que podía obtener el subsidio aun sin la escritura, pero al final no era cierto. CAFAM pidió la escritura y me dijeron que sin ella no podía obtener el subsidio. Cuando fui a Prociudad para pedir que me devolvieran el dinero porque me sentí engañada, me dijeron que no me lo podían devolver porque ya habían realizado la visita. CAFAM me dijo que Prociudad ya no está incluido en la lista de asesores técnicos.

Ahora estoy inscrita en otro fondo de compensación. Me han llamado varias veces para ofrecerme el subsidio pero siempre respondo que todavía no tengo la escritura. Por esta razón mi casa todavía es precaria: no tiene piso, ni cielorraso, tiene muchos escapes, el baño no tiene conexiones permanentes, y la cerca está hecha de láminas de hojalata.²⁰⁶

*Ajustes a la política de subsidio de VIS – 2004*²⁰⁷

Inicialmente los subsidios estaban destinados a familias que ganaban de uno a dos salarios mínimos, para una casa con un valor hasta de 25 millones de pesos (US \$9.435). En febrero de 2004, para aumentar el número de familias beneficiarias a 15.830, el gobierno redujo la cantidad de subsidios individuales para la compra de VIS a una franja entre 700.000 pesos (US \$265) y 3,2 millones de pesos (aproximadamente US \$1.200). Los interesados en obtener un préstamo pueden calificar para subsidios entre 358.000 y 7.518.000 (US \$135 - \$2.825).²⁰⁸

Los solicitantes deben tener por lo menos un 10 por ciento del precio de la casa depositado en una cuenta de ahorros programada. Las excepciones son las familias que ganan no más de dos salarios mínimos, siempre y cuando hayan obtenido la financiación completa de su casa, y las familias desplazadas que son parte de programas de reasentamiento. Las familias que reúnen todas estas condiciones son preseleccionadas. Una vez se apruebe la solicitud y las familias hayan recibido el préstamo, se concede el subsidio. Según el Ministerio del Medio ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), esta medida evita que el subsidio se congele mientras el beneficiario encuentra el crédito, o la pérdida del subsidio si el solicitante no puede obtener el préstamo.

La cuestión es si esta medida favorece realmente a los pobres y si los trabajadores informales están en capacidad de obtener préstamos. Los fondos de compensación, los fondos de empleados, las cooperativas y las ONG que se espera reciban fondos del Estado, con el respaldo del Fondo Nacional de Garantías, son generalmente los que dan los préstamos a los trabajadores formales.

²⁰⁵ Álvaro Duque Ramírez, (2002)

²⁰⁶ Testimonio de Ermelina Amaya Puentes, nacida en Neiva, residente en Bogotá desde 1971, propietario de su casa desde 1981.

²⁰⁷ *El Tiempo*, febrero 19 de 2004.

²⁰⁸ En abril de 2004 la tasa de cambio era de US\$ 1 = 2.660 pesos colombianos. No obstante, la tasa de cambio está sujeta a cambios frecuentes.

La realidad ha comprobado que los repetidos decretos y la reducción en el número de subsidios individuales solamente han aumentado la crisis en el suministro de vivienda social.

Tabla 5.1 Subsidios según el tipo de vivienda

Tipo de vivienda	Precio en salarios mínimos mensuales legales (SMML)	Subsidio anterior en números del SMML	Subsidio modificado	
			En números del SMML	En miles de pesos colombianos
1	Hasta 50	23	21	8.022 (US \$3.,015)
2	Hasta 70	16	14	5.348 (US \$2.010)
3	Hasta 100	16	7	2.674 (US \$1.005)
4	Hasta 135	10	1	381.5 (US \$143)

Fuente: MAVDT

Políticas sobre derechos de la mujer a la tierra y a la vivienda

Los gobiernos anteriores han hecho caso omiso de los acuerdos internacionales para mejorar las condiciones de la mujer. Un compromiso acordado para avanzar hacia la ratificación del CEDAW tampoco ha sido tomada en cuenta.²⁰⁹

La actual administración ha desarrollado una nueva política, “Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo”. Está expresada en el PND 2002-2006 y coordinada por la Consejería Presidencial para la Igualdad de la Mujer. Las políticas específicas de la mujer se enumeran en el Art. 8, párrafo 10C de la Ley 812 de 2003.²¹⁰ Son las siguientes:

- ™ Se dará preferencia a las mujeres de bajos ingresos y en particular a las mujeres cabeza de familia en la prestación de salud, educación, vivienda, recreación y empleo;
- ™ Promoción de la participación directa y autónoma de las organizaciones de mujeres en los diferentes diálogos nacionales y locales y en los procesos de negociación política relacionados con los conflictos social y armado.
- ™ Creación de un sistema nacional de información para recoger las experiencias de las organizaciones que trabajan con temas de la mujer a nivel local y regional;
- ™ Promoción de la igualdad de género y de oportunidades, con la propuesta de políticas para la mujer, el logro de acuerdos con los ministerios y otras entidades públicas para introducir los programas, proyectos y presupuestos de género en la tendencia principal de la opinión pública.
- ™ Promoción de medidas para evitar y erradicar las violaciones a los derechos humanos por parte del Estado y de los movimientos insurgentes; y
- ™ Asistencia a las mujeres necesitadas, en particular a las cabezas de familia, dando prioridad a la vivienda y el empleo; desarrollo de estrategias de creación de empleo para hombres y mujeres desempleados/as mayores de 50 años, aptos/as para trabajar en áreas rurales y urbanas.

La sección sobre la mujer rural reconoce que ésta tiene menos acceso a la propiedad, a los préstamos y a la asistencia técnica, y se ve más afectada por las consecuencias del

²⁰⁹ Op cit, CODACOP, GAP, AVANZAR, REPEM-Colombia, p. 12

²¹⁰ Consejería Presidencial para la Igualdad de la Mujer, “*Mujeres constructoras de paz y desarrollo, una política nacional hacia la paz, la equidad y la igualdad de oportunidades*”, noviembre 2003, pp. 73 y 74.

conflicto armado, la violencia familiar, el desplazamiento y la creciente pobreza. En su mayoría (el 39 por ciento) las mujeres rurales trabajan solas. Esto revela que las mujeres cuidan sus minifundios, mientras que los hombres tienen trabajos asalariados en el sector agrícola.²¹¹

Debe anotarse que se están haciendo evidentes las consecuencias de la legislación sobre la mujer rural, aunque a un ritmo más lento de lo esperado. En consecuencia, el INCODER está capacitando a su personal para que el enfoque de género contemplado en la actual legislación sea aplicado a todos sus proyectos.²¹²

Políticas urbanas y de planeación agraria

La política urbana, “Ciudades y Ciudadanía”, (correspondiente al PND 1994-1998) fue el primero en visualizar los centros urbanos desde una perspectiva integral (social, ambiental, económica, política y cultural) y comprende tierra, vivienda, transporte, espacio público, infraestructura y servicios.

Aunque el proceso de descentralización municipal en Colombia lleva casi 30 años, y los municipios han venido recaudando impuestos prediales por más de 50 años, tomó algún tiempo para que los instrumentos de manejo de la tierra contenidos en la Ley de Reforma Urbana (Ley 9/89) se volviera funcional. La Ley 9 de 1989 establece normas para los planes de desarrollo municipal (requeridos para los municipios de más de 100.000 habitantes); la compra, venta y expropiación de propiedad inmobiliaria; la legislación sobre títulos para vivienda de interés social; normas de reconstrucción; y la creación de bancos agrarios e instrumentos financieros para la reforma urbana. La Ley de Desarrollo Agrario (Ley 388/97) y sus normas, las cuales actualizan estos instrumentos y los ajustan a la Constitución de 1991, ampliaron la legislación que cubre la tierra urbana y rural, y facilita la planeación y el manejo de la tierra. Esta legislación es extensa.

La planeación para el uso de la tierra en Colombia ha sido el resultado de un proceso legislativo paso a paso, abordado desde tres perspectivas: la organización político-administrativa del territorio (Constitución de 1991, Ley 128 de 1994); distribución de competencias y recursos (Ley 715 de 2001 y otras leyes sectoriales); y planeación del uso de la tierra (Ley 388 de 1997). La última requirió que los municipios desarrollaran los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), los cuales incluían la creación de áreas de zonas de VIS.²¹³

La responsabilidad por el control de las urbanizaciones legales e informales fue transferida a los municipios sólo en 1991. Actualmente los alcaldes están a cargo de la

²¹¹ Campillo, Fabiola, citada por Díaz, Dora Isabel “Género y desarrollo rural: una relación desigual”. *Desarrollo rural en América, Bogotá, 1995*

²¹² Vidal, P. Entrevista con el autor.

²¹³ Se requieren Planes de Ordenamiento Territorial (POT) para los municipios con una población de más de 100.000 habitantes. Los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT), para municipios con una población entre 30.000 y 100.000 habitantes y los Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT) para municipios con una población máxima de 30.000. La asignación de subsidios de VIS a nivel nacional y la presentación de proyectos al Fondo Nacional de Regalías están condicionados a que el municipio tenga un Plan de Ordenamiento Territorial aprobado.

supervisión y del control administrativo de la tierra urbana y rural en sus municipios o localidades.²¹⁴

Los instrumentos para controlar las urbanizaciones informales se especifican en la Ley 388 (Art. 20) y en los códigos de policía correspondientes de cada municipio, pero el problema que enfrentan los alcaldes es que las ofensas son imposibles de clasificar dentro de las categorías legales existentes.

Políticas sobre personas desplazadas

La política sobre las personas desplazadas está estipulada por la Ley 387 y su Decreto Reglamentario 2007 de 2001. Sin embargo, existe un alto grado de insatisfacción ante la incapacidad institucional de proteger a la población desplazada. Existe una brecha entre las metas de la política pública y los medios empleados para hacerlas efectivas debido a la falta de diseños y regulaciones actualizados, y a la falta correspondiente de ejecución y de evaluación de proyectos.

El presupuesto para las personas desplazadas es insuficiente, aunque según la Ley 387, el Consejo Nacional para la Asistencia Integral de la Población Desplazada por la Violencia es responsable de garantizar los fondos necesarios para la educación, la salud, la alimentación y la vivienda. El Decreto Reglamentario 2569 sólo se refiere a la apropiación de recursos en proporción a su disponibilidad. La Corte Constitucional recomienda una aplicación rigurosa de la ley y una discriminación positiva en nombre de los desplazados dentro de las políticas de presupuesto, cerrando la brecha entre las metas y los medios de la política pública.²¹⁵ La Corte dice que el Estado debe ejecutar políticas públicas no discriminatorias.

Las autoridades municipales o departamentales tienen la discreción de asignar subsidios de sus propios recursos así como facilitar el acceso a la tierra vía los préstamos a los usuarios para las familias o comunidades desplazadas, como se hizo en el departamento de Sucre.

La legislación nacional

Las leyes, bien sea que se originen en el Congreso, la jurisprudencia, el gobierno o el pueblo, deben primero ser sometidas al escrutinio constitucional. Una vez promulgada, el ejecutivo debe hacer todo lo que esté en su poder para hacerlas cumplir. Cuando las leyes no se hacen cumplir y se violan los derechos de los ciudadanos privados, los ciudadanos con frecuencia recurren a los jueces para buscar la protección de sus derechos fundamentales (ver sección 3.6.1 más adelante sobre mecanismos de intervención de los particulares). Si la violación continúa e influye en los asuntos de política pública que afectan los derechos de los particulares, la Corte Constitucional

²¹⁴ Ortega Juan Carlos. Entrevista con el autor, enero 22 de 2004. La Subsecretaría, creada en 1997, sólo lleva a cabo el control de monitoreo y administrativo sobre ventas. No maneja la justicia administrativa. Bogotá creó la Red de Prevención de Urbanizaciones Informales vía el Decreto 328 de 2003, un grupo interinstitucional que trabaja con este fin en mente.

²¹⁵ Con el Fallo T-25 de enero 22 de 2004, la corte argumenta que si 1.150 familias reclaman los mismos derechos al mismo tiempo es porque existe un problema de política pública.

puede intervenir.²¹⁶ Las costumbres como fuente de la ley son aplicables, siempre y cuando sean de carácter general, sean consistentes con la moral social y no exista una legislación escrita. La Corte Constitucional ha fallado que las costumbres, creadas *por* el pueblo, reciban su fuerza vinculante del pueblo.²¹⁷

La Constitución de 1991

No discriminación e igualdad de derechos

El Artículo 5 reconoce los derechos de la persona sin discriminación alguna y ampara a la familia como institución básica de la sociedad.

El Artículo 13 reconoce que todas las personas son libres e iguales ante la ley, sin ninguna discriminación por razones de raza, sexo u origen. El Estado debe proteger a las personas más vulnerables.

El derecho a la propiedad: primacía de los intereses colectivos sobre los intereses particulares.

Uno de los principios fundamentales de la Constitución es el respeto a la propiedad privada, prevaleciendo el interés público sobre los intereses particulares. Según el Art. 58,

Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando, debido a la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, los derechos de los particulares entren en conflicto con la necesidad reconocida por la ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

Los intereses colectivos benefician a un número indeterminado de personas, a veces afectando en forma negativa los intereses personales. Los particulares pueden tener el derecho a ser indemnizados.²¹⁸ El Artículo 5 reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad.

Territorios, tierra y medio ambiente

El Artículo 1 consagra la autonomía de las entidades territoriales y el Artículo 2 afirma que uno de los fines esenciales del Estado es mantener la integridad territorial.

²¹⁶ Éste es el caso de los desplazados. Debido a las continuas violaciones a la ley y a los requerimientos judiciales, la Corte Constitucional intervino (Fallo T-25 de 2004) para dar instrucciones al ejecutivo de poner en marcha medidas para proteger los derechos constitucionales amparados por la legislación sobre personas desplazadas.

²¹⁷ Fallo C-224, mayo 5 de 1994.

²¹⁸ La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, tiene un papel ecológico inherente. El Estado protegerá y promoverá las formas de propiedad conjunta y asociativa. Los intereses sociales y las razones de equidad no están definidos por la Constitución. Por razones de utilidad pública o de interés social, como se define en otra legislación, hay muchas expropiaciones vía sentencia de una corte con compensación anterior, las cuales serán fijadas teniendo en cuenta los intereses de la comunidad y la parte afectada. En los casos que el legislador determine, dichas expropiaciones pueden ser ejecutadas por medios administrativos, sujetas a acciones de disputas administrativas posteriores, incluso en cuanto al precio. Con todo, los legisladores, por razones de justicia, pueden determinar casos en los que no se paga compensación, vía el voto afirmativo de la absoluta mayoría de los miembros de ambas cámaras. Las razones de justicia, así como los motivos de utilidad pública y de interés social, invocados por el legislador, no pueden ser cuestionados judicialmente.

Según el Art. 286, son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas, en tanto que las regiones y las provincias pueden convertirse en entidades territoriales si así se decide por ley. El Art. 288 estipula que la LOOT establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales y el Art. 289 permite a los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas adelantar programas de cooperación e integración con la entidad territorial del país vecino, de igual nivel, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del medio ambiente.

El Art. 79 consagra el derecho a un ambiente sano. El Art. 80 encarga al Estado de la planeación, el manejo y el aprovechamiento de los recursos naturales y de cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas. El Art. 82 encarga al Estado de velar por la protección de la integridad del espacio público, compartiendo con las entidades públicas la plusvalía que genere su acción urbanística.

El derecho a la vivienda

El Capítulo 2, Título II, Art. 51 estipula que

Todos los colombianos tienen derecho a una 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.

También está el Art. 58, como se menciona arriba, el cual reconoce el derecho a la propiedad privada, pero la cual también tiene una función social. En caso de guerra, el Art. 59 permite la expropiación temporal sin indemnización. El Art. 60 obliga al Estado a promover el acceso a la propiedad y el Art. 64 requiere que el Estado promueva el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa. El derecho a la propiedad generado por la herencia y el matrimonio no está consagrado en la Constitución; hay que consultar el Código Civil.

Territorios de grupos indígenas afrocolombianos

Aunque las regulaciones que protegen a los grupos y comunidades indígenas existían antes de 1991, una de las metas principales del proceso constituyente de ese año era dar forma en un texto constitucional a una serie de iniciativas resultantes en un nuevo conjunto de leyes para la población indígenas. Como resultado, el Art. 70 establece el reconocimiento del Estado a la igualdad y la dignidad de todas las culturas en el país. El Art. 63 estipula que los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables y no pueden ser vendidos.

Organización territorial

El Art. 286 explica que los territorios indígenas son entidades territoriales pero no menciona que los territorios de los afrodescendientes también pueden convertirse en entidades territoriales. La Constitución estipula que las entidades territoriales indígenas deben ser creadas siguiendo las estipulaciones establecidas en la Ley Orgánica de Manejo de la Tierra, y que el gobierno estará a cargo de su delimitación, con la

participación de representantes de las comunidades indígenas, y “con la opinión previa de la Comisión de Manejo de la Tierra”. Esta ley nunca ha sido aprobada.

Participación y formas de participación democrática

La Constitución regula ampliamente este tema y establece los medios de participación democrática (ver Apéndice I). El preámbulo declara que la participación es parte del marco legal que gobierna a la nación.

La participación de la mujer

La Reforma Constitucional de 1936 le concedió a la mujer el derecho a ocupar cargos públicos y la Reforma Constitucional de 1945 le concedió los derechos ciudadanos. Los esfuerzos por lograr una participación igualitaria de la mujer en los sectores público y privado, a nivel de toma de decisiones al interior de las entidades públicas, y en términos de elaboración de políticas rurales, ha sido regulado por leyes sucesivas.²¹⁹

Comunidades indígenas y participación

El derecho a consulta de las comunidades indígenas no es absoluto. Aunque la Constitución estipula que se debe facilitar la participación en asuntos relacionados con la explotación de los recursos naturales, de ningún modo esto debe ser entendido que necesariamente se debe lograr un acuerdo como un *sine qua non* para presentar un proyecto. Como principio general, el gobierno debe facilitar una participación efectiva y razonable en asuntos que afecten a las comunidades indígenas. No obstante, si no se logra un acuerdo por estos medios, no existe razón para detener el proceso legislativo en cuestiones que también sean de interés general, como en el caso de los temas mineros.²²⁰

Mecanismos para el ejercicio de los derechos de los particulares

La Constitución establece varios mecanismos para garantizar el ejercicio de y el respeto a los derechos ciudadanos, incluido el derecho de petición ante las autoridades públicas para resolver un problema en particular. Entre los mecanismos adicionales están:

- ™ Acción de tutela para una asistencia con amonestación con el fin de proteger un derecho constitucional fundamental cuando este derecho ha sido vulnerado o amenazado por la acción u omisión de una autoridad pública o de particular(es). La demanda puede hacerse en cualquier momento a través de procedimientos sumarios en los tribunales. El juez tienen un máximo de diez 10 días para decidir sobre la demanda. La decisión es vinculante; su no cumplimiento por parte de un funcionario público constituye una infracción penal.²²¹
- ™ Acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos.²²²
- ™ Acciones colectivas en el caso de daños a varias personas;²²³ y

²¹⁹ Leyes 581 de 2000, 731 de 2002 y 823 de 2003 respectivamente.

²²⁰ El derecho a consulta de la comunidad indígena fue desarrollado por el Fallo C-891 de 2002 de la Corte Constitucional. Su alcance es que la participación indígena debe ser real y efectiva en relación con los asuntos que afectan a las comunidades, particularmente en lo referente a la explotación de los recursos naturales dentro de sus territorios; que los mecanismos de participación no pueden ser limitados al logro de una simple función informativa y que tales mecanismos, en particular el derecho a la consulta previa, deben ser utilizados de buena fe, de una manera apropiada a las circunstancias y con la intención de lograr un acuerdo o de obtener el consentimiento de las comunidades indígenas de las propuestas medidas legislativas.

²²¹ Art. 23 de la Constitución y Arts. 5 a 32 del Código de Querellas Administrativas

²²² Art. 86 de la Constitución.

²²³ Art. 8 de la Constitución y Ley 9 de 1989.

TM Acciones de cumplimiento para hacer cumplir la ley o los actos administrativos.²²⁴

Estos son medios fuertes y efectivos de protección de los derechos ciudadanos. Estos mecanismos son utilizados (ver más adelante bajo Jurisprudencia), pero también son abusados.

En el contexto político colombiano de inmediatez, de iniciativas “permanentes” y de cambios en la legislación, el reconocimiento, la promoción y la protección de los derechos fundamentales son un asunto complejo. Por ejemplo, está en estudio un proyecto de ley para enmendar la Constitución en cuanto a la administración de la justicia.²²⁵ La Corte Constitucional ha declarado que

la enmienda propuesta, lejos de fortalecer la administración de justicia o de hacerla más eficiente y accesible a los ciudadanos, contiene varios mecanismos para debilitarla, para evitar que proteja efectivamente los derechos constitucionales, y es perjudicial para el sistema de separación de poderes, típico de un Estado Social y Democrático de Derecho.

El proyecto de ley incluye mecanismos para que la rama ejecutiva influya en la operación de la rama judicial y enmiende el mecanismo de las acciones de tutela, haciéndolo inefectivo como mecanismo para proteger los derechos fundamentales y reduciendo la seguridad legal.

Leyes agrarias rurales

Ley 160 de 1994

La ley 160 de 1994 creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria, el cual incluye el programa de redistribución de tierras.²²⁶ Según esta ley, las entidades a cargo de la reforma agraria deben dar apoyo a las mujeres rurales cabeza de familia en la ejecución de todos los subsistemas existentes, tales como la adquisición y adjudicación de la tierra; organización y capacitación de las poblaciones rurales e indígenas; servicios sociales básicos; infraestructura física; vivienda rural; mejora de la tierra; seguridad social; investigación; asistencia técnica; financiación y entrega de subsidios.

Dirigida a la redistribución de la tierra para balancear las desigualdades estructurales y abordar la subutilización extensiva de la tierra, la ley ofrecía subsidios del 70 por ciento del precio de un terreno, asumiendo que el restante 30 por ciento fuera financiado con préstamos o ahorros de la familia. Como se mencionó antes, el último aspecto fue posteriormente modificado. El alcance de esta iniciativa ha sido mínimo, y el método de adjudicación llevó a una baja o ninguna participación y a una ejecución centralizada.²²⁷

²²⁴ Arts. 87 y 88(2) de la Constitución.

Respectivamente, el Art. 23 de la Constitución y los Arts. 5-32 del Código de Querrelas Administrativas; el Art. 86 de la Constitución; el Art. 88 de la Constitución; el Art. 8 y la Ley 9 de 1989; los Arts. 88(2) y 87 de la Constitución.

²²⁵ Boletín de prensa, febrero 26 de 2004

²²⁶ La mayoría de las estipulaciones de la Ley 60 todavía están vigentes, con excepción de los Arts. 5, 14 y 15.

²²⁷ Banco Mundial

La Ley 160 describe el procedimiento para la el avalúo, como se requiere para fines de reforma agraria, y regula la reforma agraria a través de los siguientes subprogramas y otros arriba mencionados, tales como subsidios rurales y el sistema nacional de reforma agraria.

Adquisición y adjudicación de tierra

Esta es negociada directamente con la intermediación del INCODER. Si no se llega a un acuerdo, el INCODER analizará la necesidad de expropiar la propiedad con base en la Ley 160. En algunos casos, la tierra comprada directamente por el instituto será utilizada para la creación de Unidades Agrícolas Familiares (UAF).²²⁸ Los nombres de los cónyuges o compañeros/as permanentes deben ser inscritos en el registro de instrumentos públicos.

Clarificación de la propiedad y recuperación del título de tierras baldías

Se realiza una investigación para establecer si la propiedad es privada o si es un baldío de propiedad del Estado. Si es privada y no se ha ejercido la posesión por más de tres años consecutivos, o cuando se violan las reglas de conservación de los recursos naturales renovables, o si la parcela es utilizada para cultivos ilegales, la propiedad será expropiada. La tierra expropiada, si es apta para explotación económica, será entonces anotada como baldía de propiedad del Estado. Será titulada a agricultores en UAF siempre y cuando puedan probar que han venido explotándola en forma productiva por más de cinco años. Este proceso puede ser revertido si se prueba que la propiedad es utilizada con propósitos ilegales o no autorizados. La adjudicación se hace conjuntamente a los cónyuges o compañeros estables y no puede hacerse a personas que tengan otra propiedad en el país o a personas que tengan un capital superior a 1.000 salarios mínimos.²²⁹ Los nombres de los cónyuges o compañeros estables deben ser inscritos en el registro de instrumentos públicos. El INCODER es responsable del control sobre el proceso de titulación.

En caso de ocupación ilegal de una tierra baldía o de tierra que no puede ser adjudicada, el instituto ordenará su restitución. Si el ocupante es poseedor de buena fe, las mejoras hechas a la tierra por el ocupante estarán sujetas a negociación o a expropiación.

Asentamientos, reserva agrícola y zonas de desarrollo comercial

La tierra adecuada para la agricultura que está localizada en zonas de asentamientos y en zonas con un gran predominio de parcelas vacías será titulada como zonas de reserva agrícola. En las zonas desocupadas definidas como zonas de desarrollo comercial, la ocupación y el acceso a la propiedad se obtienen por medio de inversiones de capital.²³⁰

Inversiones rurales y fondo de cofinanciación

Este fondo fue creado para apoyar toda la inversión rural y el proceso de cofinanciación con miras a cofinanciar la ejecución de programas de inversión y proyectos en zonas

²²⁸ Unidades Agrícolas Familiares; unidades básicas de producción en agricultura, ganadería, acuacultura o silvicultura, cuya extensión, según las condiciones agroecológicas de la zona y la tecnología adecuada, permite a la familia percibir ingresos por su trabajo y tener una plusvalía para ayudar en el desarrollo de sus bienes.

²²⁹ Art. 70 de la Ley 160.

²³⁰ El Ministerio de Agricultura y el Ministerio del Medio Ambiente deben adoptar políticas para preservar el equilibrio entre el medio ambiente y el aumento en la producción agrícola, con un criterio de racionalidad y eficiencia.

rurales, especialmente de economía rural, minifundios, asentamientos y comunidades indígenas.²³¹

Cooperativas de beneficiarios de la reforma agraria

La ley estimula la creación de estas cooperativas, integradas por personas a quienes les ha sido adjudicada tierra. Su principal objetivo es el mercado de los productos agrícolas.²³² Sin embargo, en la actualidad operan muy pocas cooperativas bien establecidas. Enfrentan grandes obstáculos, tales como la dificultad en el transporte de los productos al mercado y una capacitación deficiente, lo cual las hace sumamente frágiles y no viables económicamente.

Ley de la Mujer Rural, Ley 731 de 2002

La Ley 732 de 2002 está dirigida a mejorar la calidad de vida de la mujer rural y acelerar la igualdad entre los hombres y las mujeres del campo. Instruye a las entidades que ofrecen subsidios de vivienda rural dar prioridad a las mujeres rurales cabeza de familia. También contiene disposiciones sobre seguridad social, educación y capacitación. La ley estipula la participación de la mujer rural, incluidas las mujeres indígenas y afrocolombianas, en una amplia variedad de consejos nacionales, municipales y locales y en otros organismos de toma de decisiones.²³³

En términos de redistribución de la tierra la ley reglamenta:

- ™ Titular las parcelas de la reforma agrícola a nombre de las mujeres abandonadas por su cónyuge o compañero, o reconocer los derechos en una parcela ya titulada;
- ™ Titular las parcelas de la reforma agrícola a empresas comunitarias o asociaciones de mujeres rurales, y acceso referencial a la tierra para mujeres cabeza de familia o mujeres en una situación desprotegida; y
- ™ Participación de las mujeres rurales en procedimientos de adjudicación de parcelas rurales a fin de garantizar procedimientos transparentes y justos.²³⁴
- ™ Finalmente, la Ley 731 ofrece subsidios de vivienda familiar que dan prioridad a las mujeres rurales cabeza de familia; igual pago por igual trabajo en el sector rural; y evaluación de planes y divulgación de las leyes que favorecen a la mujer rural, incluido el desarrollo de estadísticas sobre su condición.

²³¹ Los proyectos deben ser presentados por las entidades territoriales pertinentes relacionadas con temas como asistencia técnica, mercadeo, incluida la poscosecha, proyectos de irrigación, rehabilitación y conservación de cuencas y microcuencas, control de inundaciones, acuicultura, pescadería, electrificación, canales, subsidios de vivienda rural, saneación ambiental y vías rurales, incluidos en un proyecto de desarrollo rural integrado.

²³² Esto incluye obtener créditos de producción, prestación de servicios de asistencia y de maquinaria agrícola, suministro de semillas e insumos y otros servicios requeridos para aumentar la producción y mejorar la productividad en el sector rural.

²³³ Si bien la Ley 581 sobre Cuotas del 2000 es aplicable a los cargos públicos y las altas cortes, no es aplicable a todos los organismos ciudadanos. Algunos de estos organismos tienen regulaciones específicas sobre la participación de la mujer, mientras que otros no. Aun si existen las cuotas, no siempre se hacen cumplir.

²³⁴ El Decreto Regulatorio 2998 de 2003 permite al cónyuge o compañero/a de una persona que abandona una Unidad Agrícola Familiar seguir trabajando en ella y transferir los derechos a su favor. Da a las mujeres la prerrogativa de participar en todos los procesos de adjudicación de baldíos.

Leyes agrarias para grupos étnicos

Reservas indígenas

El Decreto 2164 de 1995 fue promulgado para establecer y regular las reservas indígenas. Define lo que constituye su asentamiento y desarrollo adecuado. También crea, extiende o reestructura las reservas de tierra y despeja aquellas ocupadas por personas no pertenecientes al grupo étnico. Las personas de otra etnia reciben parcelas en un lugar diferente, o se les da título de un terreno baldío mientras que la parcela que ocupaban anteriormente es devuelta al grupo indígena.

Territorios colectivos de las comunidades afrocolombianas

Como se mencionó antes, estos territorios colectivos son gobernados por la Ley 70 de 1993 y por los decretos normativos 1745 y de 1995 y 1320 de 1998. El objetivo de la Ley 70 es establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y los derechos de las comunidades²³⁵ afrocolombianas y la mejora de su desarrollo social y económico.²³⁶ El objetivo es reconocer a las comunidades afrocolombianas que han venido ocupando tierras rurales desocupadas a lo largo de las márgenes de los ríos de la Cuenca Pacífica, de acuerdo con sus prácticas agrícolas tradicionales y sus derechos de propiedad colectiva. Estas zonas son declaradas inalienables y no están sujetas a confiscación o prescripción. A fin de que les conceda la propiedad colectiva, cada comunidad debe crear un consejo comunitario para supervisar la tierra, los asuntos de conservación, protección de derechos colectivos y cultura, etc. Estos consejos también actúan como árbitros amigables en los conflictos internos sujetos a conciliación.²³⁷

En cuanto a los recursos naturales no renovables, el Ministerio de Minas y Energía y la comunidad que habita la zona están a cargo de identificar aquellas zonas que requieren protección especial de la explotación. La comunidad residente establece prioridades en la concesión de los permisos de explotación.

La Ley 70 establece una comisión de estudio para la formulación de un plan de desarrollo para comunidades negras. La participación de las comunidades negras está garantizada en los consejos de planeación de tierras, con jurisdicción en cualquier lugar donde exista la propiedad colectiva. Adicionalmente, el Plan Nacional de Desarrollo establece la asignación de fondos, en consenso con las comunidades afrocolombianas, para la formulación de un amplio plan de desarrollo a largo plazo.²³⁸

Tierra urbana y leyes de vivienda

La primera regulación para controlar las urbanizaciones y la construcción de vivienda está contenida en la Ley 66 de 1968. Como lo mencionamos antes, la Ley 9 de 1989 (Ley de Reforma Urbana) regula los planes de desarrollo municipal, los contratos de

²³⁵ La Ley 70 define a las comunidades negras como “un conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana, con cultura propia, que comparten una historia y con sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación rural-urbana, que revelan y preservan la conciencia de identidad, distinguiéndose de otros grupos étnicos”.

²³⁶ Art. 1, Ley 70 de 1993. Según el párrafo 1 del Art. Transitorio 55 de la Constitución, esta ley también es aplicable en las tierras baldías y en las márgenes de los ríos que han sido ocupadas por las comunidades afrocolombianas con prácticas tradicionales de producción en otras regiones del país, que cumplen con los requisitos establecidos en la Ley 70.

²³⁷ El procedimiento de titulación se describe en el Decreto Regulatorio 1745 de 1995.

²³⁸ Art. 8 (c) párrafo 2 del Plan Nacional de Desarrollo.

compra y ventas y la expropiación de propiedad por parte del Estado. Para este fin establece el sistema de VIS y los instrumentos de manejo de la tierra.

El sistema de VIS

La Ley 3 de 1991 creó el sistema nacional de VIS y el subsidio de vivienda familiar, mientras que el Decreto 2620 la reguló más. Esta ley fue formulada a través del proceso participativo entre la sociedad civil y varias organizaciones de vivienda. Estableció los procedimientos para la aplicación de los instrumentos de la Ley 9 y creó el INURBE, un instituto que, hasta su liquidación el año pasado, estaba a cargo de asignar subsidios a nivel nacional, y el cual incluía a dos representantes de la vivienda en su junta directiva. La Ley 3 también determina la creación de fondos de vivienda por parte de los municipios, distritos especiales, áreas metropolitanas y el Archipiélago de San Andrés y Providencia, con la meta de desarrollar políticas de vivienda en zonas urbanas y rurales. Entre los deberes de un fondo de vivienda están:

- Coordinar las políticas de vivienda con otras entidades;
- Desarrollar programas para la construcción, adquisición, mejora, reubicación, rehabilitación o regulación de la vivienda de interés social, directamente o en asociación con las entidades autorizadas;
- Comprar tierra para el desarrollo de la vivienda social, legalizando los títulos en arreglos de facto o informales, y reubicando los asentamientos humanos;
- Promover el desarrollo de organizaciones de vivienda populares; y
- Realizar préstamos para financiar los programas de vivienda social.

Después de decretos y ajustes reguladores, la Ley 3 ha perdido efectividad gradualmente. Los instrumentos definidos por la Ley de Reforma Urbana de 1989 apenas recientemente se han hecho efectivos con la ejecución de la Ley 388 de 1997 sobre Ordenamiento Territorial, la cual será descrita más adelante en la sección de Prácticas Buenas.

La mujer y la vivienda

Según la Ley 82 de 1993, el gobierno debe crear incentivos especiales para el sector privado a fin de promover y desarrollar programas de vivienda y préstamos, incluidos aquellos específicamente destinados a las mujeres cabeza de familia. La Ley 160 contenía una obligación de priorizar a las mujeres rurales cabeza de familia en la adjudicación de subsidios y proyectos. La Ley 812 establece que todos los programas deben incluir una perspectiva de género. La Ley 861 de 2003 describe una sola propiedad que posee una mujer cabeza de familia como un bien familiar que no puede ser agregado, y expide estipulaciones destinadas a proteger las viviendas de los hogares en cabeza de mujeres.²³⁹

Planeación del manejo del uso de la tierra²⁴⁰

La Ley 388 de Desarrollo Territorial de 1997 es una ley de planeación nacional. Amplía el principio constitucional de propiedad para incluir las funciones sociales y ecológicas,

²³⁹ La Ley 861 define a la mujer cabeza de familia como la “mujer soltera o casada que está socialmente o económicamente y en forma permanente a cargo de sus hijos propios o ajenos o de personas que están discapacitadas o que no pueden trabajar, bien sea debido a ausencia permanente a una incapacidad física, sensorial o moral del cónyuge o compañero estable o a la falta sustancial de ayuda de otros miembros del núcleo familiar”. La Corte Constitucional no obstante declaró que más que sólo hogares encabezados por mujeres, en el interés de los/las menores, la estipulación de esta ley debe aplicar en general a hogares con una sola cabeza en general.

²⁴⁰ Varios aspectos descritos en esta sección fueron tomados del documento de ESAP, et al (2004).

y plantea una nueva visión de la función pública de planeación urbana a nivel municipal, dando prioridad a los intereses colectivos sobre los privados y permitiendo la intervención directa del Estado.

Sus objetivos básicos son:

- Armonización de la legislación existente;
- Organización eficiente del territorio municipal;
- Racionalización del uso de la tierra, de la preservación del patrimonio ecológico y cultural, de la prevención de desastres y de la eficiencia en las intervenciones urbanas;
- Optimización de la inversión pública en infraestructura;
- Unificación de las acciones de manejo del uso de la tierra desarrolladas por instituciones nacionales, regionales y locales; y
- Promoción de intervenciones urbanas integrales y de proyectos mediante la facilitación de inversiones por parte de las instituciones públicas de nivel nacional y local.

La Ley 388 incluye componentes ambientales, de uso de la tierra y de desarrollo. Varios instrumentos de desarrollo urbano, legal y financiero permiten la obtención de recursos para la ejecución de planes.²⁴¹ Las herramientas de planeación que permiten la toma de decisiones respecto al uso de la tierra son las siguientes:

- ™ El POT guía y administra la planeación física del territorio durante un periodo mínimo de tres administraciones (nueve años). Explícitamente define las normas de desarrollo relativas al tipo de tierra y al tipo de grado de utilización. Establece las áreas protegidas debido a riesgos, conservación ambiental y servicios públicos;
- ™ El Plan Parcial es una herramienta de planeación a mediana escala que complementa y desarrolla las estipulaciones del POT. Busca garantizar un desarrollo y una distribución equilibrada del espacio, las cargas (como los impuestos prediales) y los beneficios (como las regulaciones y la inversión pública en la infraestructura); y
- ™ La Unidad Urbanística, que es una zona incluida en el POT y en el Plan Parcial, y que consta de uno o varios lotes que serán urbanizados o construidos a través de un proyecto de intervención pública, privada o combinada, en terrenos urbanos o de expansión. Las propiedades incluidas en estas unidades tendrán restricciones legales al derecho de propiedad. La inversión se recupera por medio de valorización, aumento del capital, impuesto predial, etc.

En un esfuerzo por garantizar que se mantenga la función social de la tierra, los municipios también pueden expropiar propiedades y usarlas para interés público. Los fondos obtenidos del desarrollo urbano deben ser canalizados con el fin de subsidiar el suministro de agua y sanidad a los pobres, y para mejorar los barrios y la construcción de vivienda social. Deben delimitarse las zonas de construcción de vivienda de interés social. Deben fortalecerse los procesos de regulación de los barrios. Las dimensiones ambientales deben ser incorporadas al POT. La ley además requiere que las diferentes entidades de cada municipio coordinen sus actividades para garantizar la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones.

²⁴¹ IGAC (2003)

La ley no incluye estipulaciones específicas sobre igualdad o la participación de la mujer en el proceso de planeación del uso de la tierra.

Jurisprudencia pertinente

Si bien la primera generación de derechos humanos (derechos civiles y políticos) son aplicables, los derechos de segunda generación (económicos, sociales y culturales) se obtienen progresivamente.²⁴² En general, los derechos de segunda generación no pueden hacerse cumplir mediante un requerimiento judicial. Surge una situación diferente cuando se reúnen condiciones legales y materiales, permitiendo a los individuos empezar a disfrutar de un derecho dentro de esta categoría. “En este caso, el derecho constitucional que se ha materializado adquiere fuerza reguladora directa, y la protección constitucional necesaria debe extenderse a su contexto esencial”.²⁴³ En cuanto a los derechos colectivos, la Corte dice que estos no están sujetos a protección por la asistencia con amonestación sino que deben en cambio ser reclamados mediante acciones populares.²⁴⁴

No existe jurisprudencia específica en relación con el acceso de la mujer a la tierra o a la vivienda. Los siguientes fallos de la Corte Constitucional comprenden casos que afectan a la población vulnerable: los pobres, la mujer, los grupos indígenas y las personas desplazadas.

Fallos con respecto al derecho a la vivienda

El derecho constitucional a una vivienda digna impone al Estado la responsabilidad de proveer las condiciones necesarias para garantizar una vivienda digna a todos los colombianos y promover proyectos de vivienda social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas para el desarrollo de estos proyectos. Esto no significa que el Estado esté obligado a suministrar una vivienda a todas y cada una de las personas en el país que la necesiten, pero su obligación es crear las condiciones – como el desarrollo de los instrumentos legales - y promover los proyectos de vivienda dentro de las capacidades de su estructura de bienestar, teniendo en cuenta las circunstancias socioeconómicas del país y las asignaciones presupuestales destinadas a este propósito. Según la Corte Constitucional:

Este derecho social no otorga a las personas un derecho subjetivo a exigir su cumplimiento inmediato y directo por parte del Estado, puesto que requiere el cumplimiento de las condiciones legales y materiales para hacerlo posible. De este modo, una vez estén dadas las condiciones, el derecho se vuelve vinculante y disfrutará de la protección constitucional a través de acciones establecidas para dicho propósito (Fallo T-495 de 1995).

²⁴² Ver Art. 2(1) del Convenio Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1996.

²⁴³ Fallo C-560 de 2002 de la Corte Constitucional.

²⁴⁴ Fallo T-269 de 1996 de la Corte Constitucional.

El Fallo T-308 de 1993 señala que:

El derecho a una vivienda digna no otorga a las personas el derecho subjetivo a exigir un determinado servicio directamente al Estado. De todos modos, en los casos en que se determine que el derecho a una vivienda digna tiene conexión con los derechos fundamentales, como la dignidad o la igualdad humanas, adquirirá el estatus de fundamental y puede estar sujeto a la protección constitucional.

Los siguientes casos relacionados con el reasentamiento con base en el derecho a la vida, el derecho a una vivienda digna y el derecho a un ambiente saludable, también fueron declarados por la Corte Constitucional.

Fallo T-617 de 1995

El caso fue presentado por familias del grupo COMUNEROS, que habían ocupado tierras a lo largo de la vía férrea en el sector Puente Aranda de Bogotá, y que vivían de la recolección y recuperación de papel, trastos, plástico y otros materiales reciclables. La administración municipal ordenó su desalojo. El grupo presentó una tutela, exigiendo la suspensión de la orden de desalojo y la adopción de un programa integral de asistencia a los peticionarios y sus familias para que pudieran abandonar la zona invadida a la mayor brevedad posible.

En esta decisión, la Corte defendió sus derechos, “ya que hay una coexistencia entre el derecho a una vivienda digna, buena fe, igualdad y el derecho de los/las menores a la protección y unidad de la familia”. Ordenó la suspensión de la orden de desalojo y estableció un plazo para que el Distrito realizara todas las acciones necesarias para el reasentamiento de quienes presentaron la tutela. La Corte también determinó que “cuando una autoridad local quiera recuperar espacios públicos ocupados por los ciudadanos, tendrá que diseñar y ejecutar un plan de reasentamiento adecuado y razonable para los ocupantes, a fin de reconciliar los intereses generales y los particulares”.

Fallo T-269 de 1996

Este caso se refiere a familias que vivían en casas adjudicadas por la entidad de vivienda gubernamental, el INSCREDIAL, construidas sobre un túnel que canaliza las aguas de la quebrada Don Juan hacia el río Magdalena en el Distrito de Barranquilla. El túnel tenía una cierta capacidad de agua por segundo, pero con el tiempo el flujo acuático aumentó considerablemente debido al desarrollo de la cuenca, generando inundaciones y el riesgo de colapso. Los reclamantes (un grupo de familias) presentaron una acción de tutela “contra el riesgo grave e inminente que representa esta situación para el derecho a la vida, a la vivienda digna, a la propiedad y a un ambiente saludable”. La corte estableció que en este caso los derechos a la vida y a la vivienda estaban amenazados, teniendo en cuenta que ambos derechos no se pueden separar porque los reclamantes “temen morir bajo los escombros de lo que actualmente es todavía su patrimonio”. En cuanto a los derechos colectivos, la Corte declaró que, aunque estos no están sujetos a protección mediante una asistencia de amonestación, sino que deben ser presentados como acción popular, en este caso están sujetos a la protección individual porque “como son parte de la comunidad, están afectados o amenazados directamente por la contaminación ambiental, porque su salud e incluso sus vidas corren riesgo”. En consecuencia, la Corte legalmente protege los derechos a la propiedad, a la vivienda digna y al gozo de un ambiente saludable para los reclamantes que consideran que entre las acciones u omisiones de la administración y la violación de derechos, existe la

misma relación causal que en la violación del derecho a la vida. Esta Corte ordenó a la alcaldía a comprar casas para reubicar a las familias en un plazo de seis meses a partir de la fecha del fallo.

Fallo T-190 de 1999

La señora Fulvia Rentería de Hurtado vivía en una casa construida cerca a la garganta La Chanflanita en Buenaventura. La canalización del río en la garganta resultó en un grave riesgo de que su casa se derrumbara en cualquier momento. Reclamó protección ya que su vivienda había sido afectada por cambios deliberados en el entorno inmediato, poniendo en peligro su derecho a la vida y a la vivienda. La Corte instruyó al juez de tutela actuar prontamente, porque la canalización del río afectaba la casa ocupada por la reclamante y su familia y podría derrumbarse en cualquier momento, con grave riesgo para sus vidas y para la casa. En este fallo la Corte protegió a la reclamante y al derecho de su familia a una vivienda adecuada, ordenando la reconstrucción de la casa y la reubicación de la familia durante el tiempo requerido para dicha reconstrucción.

Fallos con respecto a las poblaciones desplazadas

Fallo T-25 de 2004

Cerca de 1.150 hogares desafiaron la repetida ineficiencia de los programas estatales con respecto a la vivienda y a otras necesidades de las personas desplazadas. La respuesta de la Corte se basó en el hecho de que el Estado y sus autoridades han sido creados para garantizar la vida y proteger los bienes de sus ciudadanos; por lo tanto, si el Estado es incapaz de garantizar estos derechos, entonces tiene el deber constitucional de proteger, reparar y remediar los daños causados a los ciudadanos por sus acciones, omisiones, o demora. La Corte anotó que las personas desplazadas son sumamente vulnerables, y que esto implicaba un grave riesgo de violación de sus derechos. Utilizó el término “estado de cosas inconstitucional”, porque es ampliamente reconocido que a los legisladores se les dificulta mucho definir a las personas desplazadas y que los viejos problemas persisten. Las violaciones a los derechos afectan a las personas desplazadas en muchas regiones del país, y muchas entidades del Estado permiten que esto ocurra. Las violaciones a los derechos están basadas en factores estructurales, como inconsistencias entre las regulaciones, los recursos y los medios. La Corte emitió dos tipos de decisiones:

- (1) Fallos en los casos de cada uno de los 1.150 hogares, que exigían medidas para garantizar la solución del problema en un plazo de 30 días o, si la vida estaba en riesgo, a las 48 horas.
- (2) El Consejo Nacional de Asistencia Integral a la Población Desplazada por la Violencia tenía que cumplir la Ley 387 para el 30 de marzo de 2004. Esto significaba obtener las asignaciones presupuestales necesarias.

La Corte concedió un periodo de tres meses para analizar las acciones del gobierno. Si los resultados no se lograban, la metas de las políticas para los desplazados tenían que ser modificadas.

Fallos con respecto a la población indígena

Fallo T-380 de 1993

En este caso la Corte confirmó que el derecho a la propiedad colectiva de los territorios indígenas es esencial para las culturas y los valores espirituales de los pueblos indígenas. Esta circunstancia es reconocida por los acuerdos internacionales aprobados por el Congreso. Además, la Asamblea Constituyente ha subrayado la importancia fundamental del derecho de las comunidades indígenas a un territorio basado en la adopción de las diferentes formas de subsistencia social, cuyas expresiones y reproducciones culturales permanentes son imputables a estas comunidades, como sujetos colectivos autónomos y no como un simple agregado de miembros.

Este fallo está reforzado por el Fallo T-188 de 1993 con respecto a la protección de la propiedad indígena colectiva.²⁴⁵

Fallo C-104 de 1995

La Corte declaró:

El reconocimiento de la diversidad étnica y cultural con respecto al sustento y conceptos acerca del mundo que no coinciden con las costumbres de la mayoría de los habitantes, en cuanto a cuestiones de raza, religión, lengua, economía y organizaciones políticas, implica aceptar la alternatividad, vinculada a diversas formas de conceptos que comprenden diferentes lenguas, tradiciones y creencias.

Derechos Hereditarios y de Propiedad Conyugal

Estipulaciones constitucionales pertinentes

El Artículo 5 reconoce los derechos de la persona, sin discriminación alguna, y ampara a la familia como institución básica de la sociedad. El Artículo 13 reconoce a todas las personas como libres e iguales ante la ley, sin discriminación alguna por razones de sexo, raza u origen. El Estado protegerá a las personas más vulnerables.

Legislación con respecto a los derechos de sucesión

Las personas pueden determinar libremente el destino de una cuarta parte de sus posesiones por medio de un testamento. Cuando no hay testamento escrito, es necesario un proceso de sucesión. Con respecto a los derechos de sucesión, el código civil estipula que el/la cónyuge o compañero/a sobreviviente puede recurrir a la liquidación de la

²⁴⁵ Ha habido preocupación entre las organizaciones internacionales de que algunas regulaciones que aspiran a proteger a los grupos y comunidades indígenas en efecto no respetan las convenciones internacionales de derechos humanos. Entre éstas se encuentran la Convención Americana de Derechos Humanos de San José de Costa Rica, 1969; La Convención sobre la Eliminación de toda Forma de Discriminación Racial (Asamblea General de la ONU, 1966); y la Convención No. 169 sobre Grupos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptada por la Reunión No. 76 de la Conferencia de la OIT, Ginebra, 1989.

sociedad conyugal y de allí recibir el 50 por ciento de los bienes y enseres que tenían hasta el momento de la muerte. El 50 por ciento restante se divide por partes iguales entre los hijos legítimos y los ilegítimos, quienes tienen los mismos derechos. Cuando ambos pares mueren, los/as herederos/as tienen el derecho a partes iguales del 50 por ciento restante de la propiedad. Si hay bienes por heredar, el/la cónyuge o compañero/a sobreviviente puede reclamar parte de estos si él/ella no tiene asegurada su subsistencia mínima (Art. 1008 y siguientes).

Legislación con respecto a la sociedad conyugal

El matrimonio está regulado por los Artículos 253 y siguientes del Código Civil mientras que la Ley 54 de 1990 reconoce los matrimonios de hecho o uniones estables. Dichas uniones deben haber existido por más de dos años y haberse realizado entre personas sin impedimento para casarse. Las sociedades conyugales anteriores deben haber sido disueltas.

El régimen matrimonial es la sociedad conyugal, regulada por los Arts. 1781 y siguientes del Código Civil. La propiedad heredada o adquirida mediante donación de cualquier cónyuge antes del patrimonio, o los bienes que puedan haber sido excluidos mediante contrato matrimonial no se consideran del haber de la sociedad conyugal. En el caso de la liquidación de la sociedad conyugal, separación legal y divorcio, cada cónyuge o compañero/a tiene derecho a la mitad de los bienes adquiridos y a las ganancias generadas por la sociedad conyugal. Con respecto a la liquidación, los Arts. 1771 y siguientes del Código Civil son aplicables. Por ejemplo, aquellos relacionados con la liquidación de la sociedad conyugal, también regulan la sociedad conyugal surgida entre los compañeros permanentes.

Una diferencia fundamental para las uniones libres es que la liquidación de la unión libre caduca un año después de la separación física y definitiva de la pareja. Esto presenta una desventaja notable: si las solicitudes de liquidación de la unión libre no se presentan en el año siguiente, el/la compañero/a que no haya registrado la propiedad a su nombre en el registro de instrumentos públicos pierde todo derecho a ésta. Además, la Ley 54 requiere que se ejecute un procedimiento ante un juzgado con el fin de probar la existencia de la unión libre, lo cual causa enormes demoras y complicaciones en su liquidación (es la única sociedad que, a fin de ser liquidada, debe primero ser declarada existente por un juez). Sin embargo, existe una ventaja importante para los compañeros/as permanentes con respecto a la propiedad: si la unión libre ha existido al menos por dos años, según la Ley 258 de 1996, el notario puede designar la propiedad comprada por cualquiera de los socios como vivienda familiar. Esto significa que quien cuida a los/las menores tiene derecho a quedarse en la casa de la familia y que mientras éstos/as sean menores, la vivienda familiar no puede ser hipotecada ni vendida sin el consentimiento de ambos compañeros.

Ejecución de los derechos a la tierra, la vivienda y la propiedad

Este informe ha documentado algunas de las más extensas variedades de leyes, fallos y regulaciones. También ha mostrado la cantidad de políticas relacionadas que se han sucedido unas a otras con aplicación limitada o de corto plazo. Su puesta en marcha,

especialmente para satisfacer las necesidades de los grupos más pobres y vulnerables, es limitada.²⁴⁶

Subsidios rurales

El objetivo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para el periodo 2002-2006 es proveer a los hogares de subsidios para mejoras y saneamiento básico, y 9.973 subsidios para la construcción de nuevas viviendas en las zonas rurales.²⁴⁷ En promedio, cada familia recibe un subsidio equivalente a 13,4 veces el salario mínimo para saneación y 16,7 veces el salario mínimo para nueva vivienda. Igualmente, a través del Decreto 1041 de 2003, en coordinación con el Ministerio de Agricultura, se adjudicaron subsidios a 124 proyectos de VIS para los hogares más pobres en varios departamentos del país.²⁴⁸

Titulación de tierras baldías

Desde 1995, se han titulado lotes a hogares, como sigue²⁴⁹

Tabla 8.1 Títulos de terrenos baldíos desde 1995

Institución	Año	No. de títulos	Área (hectáreas)
INCORA	1995	7.488	463.651
„	1996	9.192	582.564
„	1997	12.864	1.385.462
„	1998	12.246	970.418
„	1999	10.086	459.408
„	2000	12.612	1.320.329
„	2001	12.373	1.736.964
„	2002	9.171	814.378
„	2003	4.524	339.029
INCODER	2003	266	3.194.988
TOTAL		90.556	8.072.203

Fuente: Estadísticas oficiales, INCODER

Las estadísticas oficiales de titulación entre agosto de 2002 y junio de 2003 muestran un total de 483.000 hectáreas, distribuidas así:

- 121.000 Ha. 3.887 familias de colonos;
- 172.000 Ha. a comunidades afrocolombianas (1.421 familias); y
- 190.000 Ha. a 33 nuevas reservas indígenas.

²⁴⁶ Como se expresa en el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD, “El conflicto, callejón sin salida”, www.pnud.org.c/indu2003, los indicadores muestran que la situación de la población colombiana se ha deteriorado severamente en la última década.

²⁴⁷ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2003).

²⁴⁸ Decreto 1042 de abril 18 de 2003, en coordinación con el Ministerio de Agricultura.

²⁴⁹ Información dada por Liliana Vega, Coordinación de Adjudicación de Terrenos Baldíos, tomada de banco de datos de INCODER, febrero de 2004.

Titulación de tierra a las mujeres

La situación ha mejorado con respecto a la titulación conjunta y otras estipulaciones que benefician a las mujeres cabeza de familia. Tradicionalmente, la reforma agraria favorecía a los hombres cabeza de familia (sólo el 11 por ciento de los beneficiarios eran mujeres). Las mejoras se deben principalmente a los avances en la regulación de la titulación conjunta y el acceso prioritario a las mujeres cabeza de familia a cooperativas y empresas como resultado de la reforma agraria. Desde 1994, las mujeres desplazadas por la violencia social han sido incluidas por el INCORA (ahora INCODER) como beneficiarias de estas normas.²⁵⁰

Reservas indígenas

Desde la creación del INCORA, se han legalizado 647 reservas, bien sea por constitución, extensión, reestructuración o por mejora territorial, que cubren un área de 31.066.430 Ha. y que benefician a 85.818 familias y a 441.550 personas.²⁵¹ Además, hay procesos en trámite para legalizar reservas creadas antes de la sanción de la Ley 135 y que no tienen título.

De manera decidida, los pueblos indígenas han optado por la propiedad colectiva de las reservas y han logrado obtener su inalienabilidad, en tanto que las comunidades afrocolombianas avanzan en la titulación colectiva, la cual es “una carrera contra reloj frente al desplazamiento”. Los agricultores han empezado a exigir titulación protegida, y han logrado que las reservas sean establecidas por ley. Hay seis reservas ya constituidas y dos más están en proceso.

Tabla 8.2 Indicadores de tenencia de tierra con respecto a grupos y culturas étnicos

Régimen	Número	Población	Área	%
Reservas antes de 1961 o de origen colonial	70	244.010	514.509	35
Reservas establecidas por el proceso de reforma agraria	400	328.282	27.295.482	46
Ocupantes de lotes baldíos sin territorio delimitado legalmente	No hay cifras disponibles	40.058	No hay cifras disponibles	6
Comunidades, propietarios, poseedores	No hay cifras Disponibles	85.947	34.387	12
Reservas indígenas	9	3.563	104.293	1
TOTAL	479	701.860	27.948.671	100

Fuente: Departamento de Planeación Nacional

Opiniones afrocolombianas sobre el tema de titulación de tierras

Los siguientes testimonios de mujeres desplazadas afrocolombianas hablan de una opinión común entre estas comunidades:

TM “El gobierno negocia proyectos con empresas multinacionales en los territorios colectivos de las comunidades afrocolombianas, lo cual resulta en desplazamiento forzoso. Hacen compromisos con las multinacionales y somos

²⁵⁰ Consejería Presidencial para la Igualdad de la Mujer (2003:9).

²⁵¹ Vidal, P. Entrevista con el autor. Marzo de 2004.

nosotros los pobres quienes pagamos...Somos nosotros quienes sufrimos, aquellos de nosotros que hemos venido protegiendo este territorio que heredamos de nuestros antepasados”²⁵²

™ “La Ley 70 es la enemiga de los grandes empresarios y de las autoridades. Ellos no negocian con nosotros, la gente de raza negra, temas relacionados con la tierra y el agua, olvidan que nosotros somos dueños del territorio, asesinan a nuestros líderes con el fin de ganar control sobre nuestro territorio;”

™ “No tenemos que ser asesinados para que otros puedan beneficiar de lo que siempre hemos protegido. Los empresarios vienen a sembrar la palma africana y otros sus cultivos ilegales. Arruinan la tierra;” y

™ “Debido al conflicto existe una pérdida colectiva de títulos sobre el territorio”.²⁵³

Acceso a la justicia

El acceso al sistema legal es particularmente difícil para las mujeres de bajos ingresos o de raza negra.

Planeación del uso de la tierra

A finales de 2003, el 70 por ciento de los municipios de Colombia habían aplicado la Ley 388. La fase de formulación y adopción del POT había concluido. La mayoría han sido aprobadas. En algunos casos la aprobación ha sido difícil, bien sea porque no siguieron el proceso requerido (es decir, presentar la solicitud a las Corporaciones Autónomas Regionales y luego al Concejo Municipal) o debido a problemas de ilegalidad. Especialmente en ciudades grandes y medianas, se están poniendo en práctica los instrumentos de planeación y manejo.

™ La Ley 388 tiene muchas virtudes. En particular, ordena a todas las entidades territoriales y a las autoridades ambientales mirar más allá del tiempo que corresponde a la actual administración. El concepto de áreas protegidas articula, por primera vez, las dimensiones urbanas y ambientales. Los planes se han convertido en el mejor instrumento interinstitucional de coordinación, y promueven la participación de la sociedad civil.²⁵⁴

Por otra parte, existen numerosas limitaciones en la aplicación de estos planes, tales como:

™ Recursos cartográficos, catastrales y técnicos limitados, resultantes en severas deficiencias en la formulación de muchos POT;

™ Superposiciones de límites municipales, resultantes en controversias locales;

™ Zonas de riesgo o peligro en zonas de preservación ambiental que no están delimitadas o tratadas adecuadamente;

™ Asistencia técnica limitada por parte de las autoridades nacionales y departamentales, lo cual ha afectado a los municipios pequeños en particular;

²⁵² Mendoza, U. (2002).

²⁵³ Minutas del Taller Nacional de Mujeres Afrocolombianas.

²⁵⁴ La propuesta del Eje Cafetero de trabajar conjuntamente como una Ecorregión con problemas sísmicos comunes y proyectos estratégicos nacionales que afectan a sus municipios, el desarrollo de la planeación y los instrumentos financieros de los municipios de Chía, Bogotá, Pereira y Medellín acordados entre las Oficinas de Planeación Municipales y los dueños de las tierras son experiencias dignas de mención.

- ™ La participación de la sociedad civil fue, en la mayoría de los municipios, una simple formalidad;
- ™ Las dificultades en relacionar los planes de inversión de nueve años suministrados por los POT con los planes de desarrollo municipal o departamental, que incluyen aspectos socioeconómicos ligados al periodo de tres años de gobierno.

Este último punto, sin embargo, debe ser considerado más como un reto y una oportunidad.

Las mejoras prácticas

Las prácticas institucionales locales

Bancos Agrarios – El caso de Metrovivienda en Bogotá, D. C.

La Ley 9 de 1989 permite a los municipios crear establecimientos públicos llamados Bancos Agrarios como un mecanismo para comprar propiedad. Transcurrió una década antes de que el Distrito Capital creara el primer (y único) Banco Agrario de Colombia.²⁵⁵ El Concejo de Bogotá creó a Metrovivienda como una empresa estatal local, definiendo su objetivo como proporcionar “vivienda prioritaria de interés social” a los hogares más pobres como alternativa a las urbanizaciones informales.²⁵⁶

El proyecto implica la compra de lotes en la periferia a varios dueños, la expropiación de tierra de aquellos que se niegan a negociar, el estudio de los títulos, la combinación de lotes en una sola tierra y el diseño del trazado urbano. También incluye todo el procedimiento para obtener licencias y permisos, infraestructura de construcción, vías y espacios públicos. El Estado entrega terrenos, los cuales se les ofrecen a constructores particulares o a empresas constructoras, quienes quedan entonces a cargo de la construcción de las viviendas. Las ventajas de reducir el tiempo empleado en el proceso, reducir pérdidas y eliminar los riesgos asociados con los cambios en las regulaciones, se traducen en una mayor velocidad y productividad, lo cual reduce los precios de la vivienda. Las ganancias de Metrovivienda por la venta de los lotes le permiten lanzar nuevos proyectos en otras zonas de la ciudad, generando nueva tierra urbana a precios controlados.

*Evaluación del programa*²⁵⁷

Inicialmente, el modelo propuesto parecía razonable. Sin embargo, debido a una mala interpretación, la tierra urbanizada generada por Metrovivienda se ofreció al precio del mercado. Como resultado no se llegó al grupo específico.²⁵⁸ El nuevo objetivo de Metrovivienda es ofrecer casas que cuesten el equivalente a 50 salarios mínimos (17 millones de pesos²⁵⁹). Las casas se han de construir rápidamente, en masa, con la participación de los beneficiarios en la urbanización a través de organizaciones de

²⁵⁵ Ciudadela El Recreo, Minutas del Modelo de Manejo de Metrovivienda, publicación del municipio de Bogotá y Metrovivienda, pp. 59-60.

²⁵⁶ Samper Gnecco, Germán, prólogo a “*Memoria del modelo de gestión de Metrovivienda*”, junio de 2002.

²⁵⁷ Avila, G. entrevista con el autor, enero 22 de 2004.

²⁵⁸ La expectativa inicial era de 20.000 unidades de vivienda/año y sólo 4.200 fueron construidas en 2 años.

²⁵⁹ Este es una unidad de 36 m² construida en un lote de 38 m².

vivienda popular. El proyecto aspira a ayudar a generar ahorros comunitarios, así como a otorgar crédito y subsidios para ayudar a llegar a los pobres.

Se proyecta construir 20.000 unidades con este programa en 2005, y en 2006 se comprarán nuevos lotes. Este modelo es viable para ciudades más pequeñas porque no implica grandes inversiones en compra de tierra.

Prácticas de la sociedad civil a nivel nacional

*Comunidades de paz, ‘ruptura legal’ y resistencia*²⁶⁰

Como una alternativa a la total vulnerabilidad de las personas desplazadas de su tierra, y dada la incapacidad del Estado y sus instituciones para ofrecer protección y satisfacer sus necesidades, surgieron el concepto y la práctica de ‘ruptura legal’. Esta práctica se está consolidando en 10 “comunidades en resistencia”. Es una respuesta al conflicto armado y a la expropiación violenta, cuando el marco legal ha probado ser inadecuado.

Recuadro 9.1. Las razones para la ruptura legal

“En un hecho sin precedentes, el 10 de diciembre (2003), el Día Internacional de los Derechos Humanos, cuatro comunidades rurales colombianas negaron la legitimidad del sistema judicial colombiano y se declararon en abierta ruptura con la administración de la justicia, calificada de ‘corrupta, degradada y envilecida’. Según estas comunidades, no se puede reconocer como válida ninguna justicia cuando está tan obviamente separada de los principios éticos elementales. . . Es válido, en la actual situación del país, cuando hemos alcanzado un punto de extrema degradación y vilipendio de la justicia, abogar por la objeción de conciencia, de acuerdo con la Constitución (Art.18), el cual dice que nadie puede ser obligado a actuar contra su conciencia”²⁶¹

Dichas comunidades tienen ciertas características en común:²⁶²

- Están integradas por mujeres, indígenas y afrocolombianos, adolescentes y agricultores;
- Están integradas por gente que busca defender sus vidas y sus proyectos, sostenidos en relaciones diferentes a la inclusión violenta que ofrece la sociedad;
- Proponen entendimiento intercultural; y
- Ejercen autonomía frente a quienes han convertido sus tierras en campos de batalla.

La resistencia a la guerra está asociada con muchas otras “luchas invisibles”, tales como el fortalecimiento de formas comunitarias de organización; administración local de la justicia y resolución de conflictos; la afirmación de bienes colectivos; la protección del conocimiento tradicional; la sostenibilidad y otras. Las comunidades resistentes han explicado su decisión de mantener a sus territorios, sus recursos y a las propias comunidades por fuera del conflicto armado. Estas estrategias han resultado en una mayor conciencia de cómo la población es afectada por las actuales condiciones de

²⁶⁰ Gómez, H. Entrevista con la autora.

²⁶¹ Declaración firmada por: Comunidad de Paz, San José de Apartadó; Consejo Comunitario, La Nupa; Asociación Rural de Arauca-ACA; Asociación Rural, Valle del Río Cimitarra-ACVC; información en publicación periódica “Desde Abajo”, enero 25 - febrero 25 de 2004.

²⁶²Rosero, C. (2003:50-55)

violencia en Colombia, y ha llevado a un mayor apoyo de parte de las organizaciones internacionales.

Prácticas de la sociedad civil a nivel local

La resistencia civil de las comunidades étnicas en sus territorios

A finales de 2002, en Caldoño, los indígenas del Cauca y los Paeces resistieron pacíficamente la agresión de los grupos armados utilizando antorchas y cantos. También en 2001, otros grupos hicieron lo mismo: Bolívar y Puracé (Cauca), Berruecos (Nariño) Belén de los Andaquíes (Caquetá) y Concordia (Antioquia).

La resistencia o desobediencia civil ha sido aplicada por las administraciones distritales en Bogotá como una iniciativa para contrarrestar la supuesta necesidad de fortalecer las fuerzas de seguridad en la ciudad contra la guerrilla.²⁶³

Conclusiones

Quizás la principal dificultad en la preparación de este informe fue obtener acceso a las fuentes alternativas, dado el miedo que existe entre los representantes de las organizaciones o comunidades amenazadas. Otra dificultad ha sido la reestructuración y la fusión de las instituciones estatales, debido a que la memoria institucional sólo es parcial y las nuevas políticas no están claras para los funcionarios a cargo. Las estadísticas provienen de varias fuentes y no son comparables: no ofrecen información para respaldar rigurosamente las intervenciones, ni tampoco guían las acciones del Estado. Aunque las estadísticas estatales están desglosadas por género, tal precisión no ocurre en todas las áreas (PDI o el catastro, por ejemplo).

La legislación

- (1) Existe una extensa legislación pero hay muchos problemas con su puesta en marcha. Esto se debe principalmente a la falta de políticas efectivas.
- (2) Las leyes colombianas tienen numerosas fallas que afectan adversamente a los ciudadanos:
 - Vacíos: Asuntos no cubiertos por las leyes o los temas, algunas en espera de ratificación y que nunca han sido reguladas. Por ejemplo, muchos temas incluidos en la legislación que afecta a los pueblos indígenas están “esperando” la LOOT, la cual aún no ha sido aprobada por el Congreso;
 - Inconsistencias / falta de claridad en la formulación de la ley; y
 - Contradicciones, tales como el requisito de crédito como condición para el acceso a subsidios de vivienda.
- (3) Falta de divulgación de las leyes y los decretos: se asume que las leyes son conocidas por todos los ciudadanos, pero la gran mayoría de los colombianos no las conocen, como tampoco conocen los mecanismos

²⁶³ Herrera Jaramillo

mediante los cuales pueden ejercer sus derechos. Los medios de divulgación son limitados e inadecuados.

- (4) La Constitución no se refiere específicamente al acceso de la mujer a la tierra. Las leyes de y las regulaciones de planeación no incluyen una dimensión de género.

Administración de la justicia

- (1) El sistema de administración de la justicia está afectado por problemas en la legislación, combinados con una falta de precisión sobre cómo coordinar el manejo de las instituciones, enormes conflictos sociales (pensiones tardías, seguro social insuficiente, problemas en el acceso a la salud, la vivienda y la asistencia a las personas desplazadas y falta de una solución a las obligaciones sociales del Estado) y la impunidad con la cual se viola la justicia.
- (2) La estructura operativa de la rama judicial no es clara. Las confrontaciones entre las altas cortes generan brechas en la administración de la justicia. Esto afecta la seguridad legal de los ciudadanos.
- (3) La opinión pública no sabe cuáles proyectos están en debate.²⁶⁴
- (4) Principalmente como resultado del conflicto armado, los mecanismos de protección de los derechos, originalmente propuestos como mecanismos ocasionales, se están usando ampliamente y en forma inapropiada. Esto ha desbordado a las cortes.

Estructuras institucionales

La falacia de lograr “ahorros” en la estructura institucional a través de fusiones, reestructuración y reducción de personal se está haciendo evidente. Existe una gran cantidad de legislación, con aplicación restringida y regulaciones sucesivas. Los funcionarios están abrumados y no pueden ofrecer asistencia técnica efectiva a nivel nacional o local.

Estas fusiones y recortes han resultado en la pérdida de la memoria institucional; el énfasis los nuevos temas a expensa de los “viejos” (dejando a un lado procesos que se habían venido consolidando lentamente como significativos para el país);²⁶⁵ políticas imprecisas y ajustes permanentes de procedimientos (la población vulnerable y socialmente excluida es también la más mal informada y la más afectada);²⁶⁶ y la falta de asistencia técnica a nivel local en particular.

²⁶⁴ El Espectador

²⁶⁵ Tales como la fusión del Ministerio del Medio Ambiente y el Ministerio de Desarrollo y la disolución del INURBE, el antiguo Instituto Nacional de Vivienda y Reforma Agraria. El nuevo ministerio (MVIDT) ha hecho hincapié en la vivienda, especialmente los subsidios.

²⁶⁶ Por ejemplo en el acceso a los subsidios para las mujeres cabeza de familia y a bonos de alimentación para las personas mayores.

Cultura

- (1) No existe una conciencia colectiva sobre la necesidad de adoptar principios de justicia, respetar los derechos, luchar contra la corrupción o apoyar la Constitución.
- (2) El Estado repetidamente se resiste a la aplicación de los acuerdos internacionales sobre derechos humanos y a los comentarios generales del Comité de la ONU para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, especialmente los relativos a la vivienda.

Acceso a la tenencia para los pobres y las mujeres

- (1) No hay artículos en la Constitución relacionados específicamente con mujeres y el acceso a la tierra.
- (2) Paradójicamente, parecería mejor para muchas mujeres pobres *no* tener tierra, debido a las implicaciones en costos de formalidades notariales, registro e impuestos relativos a la propiedad, así como a los diferentes enfoques en la aplicación de subsidios y préstamos. La aplicación de subsidios supuestamente debe favorecer a las mujeres cabeza de familia, pero los préstamos requeridos para cubrir el costo total de la unidad de vivienda no están diseñados para satisfacer las necesidades de las familias más pobres; muchas de ellas están encabezadas por mujeres que trabajan en el sector informal, o como empleadas domésticas, sin seguridad ni estabilidad laboral.²⁶⁷
- (3) A pesar de algunos avances legales, muchas mujeres siguen siendo pobres, ignorantes de sus derechos, desempleadas, sujetas a la violencia e incapaces de acceder a los subsidios de vivienda.²⁶⁸

Tierra rural

- (1) Es debatible el efecto de la reforma agrícola en la producción y la estructura de la propiedad de la tierra, en términos de mejorar la igualdad en la distribución de la tierra y en la situación económica de la población rural. Han crecido los latifundios, con tierra obtenida con frecuencia por medio de acciones violentas.
- (2) La violencia, la pobreza y el desplazamiento en la Colombia rural están asociados con la inequidad en la estructura de la propiedad de la tierra y de la producción agrícola.

²⁶⁷ CODACOP, video “Una casa en el aire”: testimonios de mujeres cabeza de familia. Aunque todas las entrevistadas reconocieron la ventaja para ellas y sus hijos/as de tener una propiedad segura, el caso de una mujer que se negó dos veces a aceptar los subsidios para vivienda por las implicaciones económicas para el pago del préstamos se citó como ejemplo.

²⁶⁸ Consulta latinoamericana sobre “Mujeres y Vivienda Adecuada” organizada por la Coalición Internacional Hábitat HIC-AL para el Relator Especial de la ONU sobre Vivienda Adecuada, diciembre 4 de 2003.

- (3) La mayoría de los agricultores no pueden avanzar más allá de la subsistencia; no se pueden volver productores y por lo tanto no pueden tener acceso a más tierra. Por esta razón, difícilmente calificarán para préstamos. Esto hace imposible proporcionarles subsidios a los agricultores más pobres, entre ellos las mujeres.
- (4) La modernización de la agricultura ha tenido serios efectos sobre la tenencia. La concentración de la propiedad y de la producción han tenido el efecto de expulsar a los pequeños agricultores, llevándolos a la pobreza, la migración y la exclusión social.

Vivienda

- (1) Los problemas de vivienda entre los más pobres están aún por resolver. El déficit cualitativo y cuantitativo continúa creciendo.
- (2) Durante las últimas tres décadas no se han considerado alternativas para la propiedad de vivienda y subsidios para permitir a los pobres, especialmente a las mujeres, tener acceso a una vivienda digna.
- (3) Debido a los ajustes neoliberales, las políticas de vivienda están dirigidas al sector formal, dejando a un lado más del 60 por ciento de la gente del sector informal, siendo el 61 por ciento mujeres. Las entidades financieras no consideran conveniente conceder préstamos a hogares con ingresos inferiores a tres salarios mínimos.²⁶⁹
- (4) El manejo del subsidio es inoperante, lo que hace más difícil el acceso de los más pobres a estos recursos, especialmente para las mujeres cabeza de familia.
- (5) Aunque el derecho a una vivienda adecuada es reconocido por la Constitución y ha sido confirmado por la Corte Constitucional, las personas más pobres todavía no tienen acceso a este derecho constitucional. Los parámetros de calidad no están definidos.
- (6)

Recomendaciones

Legislación

- (1) Deben ser regulados los procedimientos para la elaboración de nuevas leyes, forzando a los legisladores a establecer la compatibilidad y validez de las reglas existentes sobre la materia antes de promulgar una nueva ley.
- (2) En la misma línea, deben ser limitados los requisitos normativos emitidos después de que una ley o su reglamentación hayan sido promulgados.

²⁶⁹ Op. cit, p. 1

Administración de la justicia y ejercicio de los derechos

- (1) Se requiere una regla constitucional que devuelva el orden a las altas cortes, estableciendo competencias y definiciones.
- (2) Es urgente separar la jurisdicción constitucional de la justicia ordinaria, por ejemplo nombrando jueces constitucionales para manejar los procedimientos generados por los mecanismos para la protección de los derechos.
- (3) Para garantizar la justicia con respecto al grado de vulnerabilidad de la población en cada área, es necesario establecer un orden de prioridades en el manejo de los casos en los tribunales.²⁷⁰
- (4) Tenemos que fortalecer a los ciudadanos colombianos como poseedores de *derechos*. Esto significa apoyar los procesos de capacitación en derechos humanos y desarrollo, en la legislación y en sus instrumentos de justicia. Los indicadores de seguimiento sobre el efecto de estos procesos deberían incluir una variedad de indicadores de equidad (incluidos género y otras categorías), una manera de medir el desarrollo del capital social, etc.
- (5) Debe haber iniciativas de apoyo para mejorar la administración local de la justicia y los mecanismos de justicia de fácil manejo.
- (6) Los jueces y otros funcionarios judiciales deben ser entrenados en métodos de resolución alternativa de conflictos y en el tratamiento de delitos relacionados con violaciones a los derechos humanos.
- (7) La cooperación internacional debe ser canalizada hacia acciones de políticas para el desarrollo democrático de la paz, más allá de acciones humanitarias paternalistas, y debe buscar que los crímenes de guerra sean juzgados efectivamente por la Corte Penal Internacional.²⁷¹

Información

- (1) Deben apoyarse activamente los espacios participativos estipulados por la Constitución sobre el reconocimiento de los derechos.
- (2) Las estadísticas (judiciales, catastrales, de registro público) deben ser desglosadas por género.
- (3) Como la población vulnerable y excluida socialmente también es la más mal informada y la más afectada por los cambios en los procedimientos gubernamentales, deben establecerse centros permanentes de información. Esto implica la desconcentración de las entidades públicas, adjudicando personal a esta tarea, o estableciendo centros de información que reúnan a los

²⁷⁰ Por ejemplo, con la aplicación del SISBEN en Bogotá. Dados los recursos limitados disponibles para proporcionar servicios de educación y prevención y de cuidados, se estableció una política de discriminación positiva y un mayor cubrimiento para indigentes y personas de los grupos con más bajos ingresos.

²⁷¹ Rojas, Jorge. (1993:33-34)

representantes de las instituciones que ofrecen servicios a las comunidades más pobres.

- (4) Debería realizarse un estudio sobre los movimientos urbanos de mujeres a nivel nacional. Los resultados de estos movimientos, aunque no bien documentados, están reflejados en el trabajo de las ONG, las instituciones académicas y otras redes.
- (5) Se deben desarrollar enfoques más flexibles y menos legalistas (por ej., testimonios o evidencia oral) para el catastro y el registro de propiedad.

Participación, valoración y empoderamiento del papel de la mujer

- (1) Apoyar la capacitación de la mujer para una mayor participación y representación en los organismos de toma de decisiones para influir en las políticas locales.
- (2) Entrenar a las mujeres como capacitadoras en derechos sociales y culturales, derechos a la tierra, a una vivienda decorosa y a un ambiente limpio.
- (3) Las políticas y acciones destinadas a proteger y a reestablecer las condiciones de vida de las poblaciones desplazadas deben ofrecer un cuidado diferenciado a los hogares desplazados cuya cabeza sea una mujer.

Tierra, hábitat y vivienda

- (1) El creciente empobrecimiento de la población colombiana, y especialmente de las mujeres, requiere un análisis de sus causas desde una perspectiva objetiva. Esto sugiere la necesidad de evaluar las políticas del Estado con respecto a la inversión pública en la distribución de la tierra y en la oferta de vivienda para los pobres, políticas que están construidas con base en la propiedad privada y sostenidas en políticas injustas de distribución de la tierra rural y urbana. Un estudio tal también debe abordar los programas inviables de tenencia del Estado, principalmente dirigidos a fortalecer a los sectores financiero y de construcción, y a aumentar la riqueza de los grandes propietarios y de las multinacionales.
- (2) Es tiempo de repensar el actual modelo de propiedad privada para los pobres. Sería apropiado considerar la inversión estatal colectiva en infraestructura, equipo y servicios públicos los cuales, además de generar empleo, mejoran la calidad de vida de los residentes de grandes zonas, con la posibilidad de recuperar y reinvertir las contribuciones. Debe haber una evaluación de formas colectiva de acceso a la vivienda, de programas alternativos de propiedad y de nuevos métodos de financiación, empezando por el mercado informal. Una nueva visión debe incorporar estas formas a los programas estatales y privados.

272

²⁷² Stefano, A.F. (2003)

- (3) La tenencia debe estar asociada a ciertos derechos: el derecho a la explotación pacífica de la tierra, el derecho a protección contra el desalojo, a hacer mejoras, a beneficiarse de ellas y a que se reconozcan. Sólo entonces, y con programas que vinculen a los pequeños productores con los mercados, puede la explotación de la tierra volverse productiva para ellos.
- (4) Se debe considerar la aplicación de herramientas de manejo similares a las establecidas en la Ley 388 en zonas rurales para garantizar una distribución más equitativa de la tierra.
- (5) Las herramientas de planeación y manejo propuestas en las Leyes 9 y 388 han tenido algunos buenos resultados. Deben analizarse con miras a aplicarlas en otros contextos.
- (6) Los efectos de las políticas públicas para contrarrestar la informalidad del mercado de la tierra han sido nulos. La informalidad crece a un ritmo mucho más rápido que la producción formal de la tierra y la vivienda urbanizadas. Es necesario un estudio del mercado informal para guiar los recursos.

Acción afirmativa para la mujer en los temas agrario y de vivienda

- (1) Colombia necesita una política consistente en el suministro de tierra y vivienda que discrimine positivamente a favor de todas las mujeres vulnerables, que incluya contribuciones de generación de ingresos y subsidios (en crédito), y ofrezca programas alternativos que garanticen una tenencia segura.
- (2) Para mujeres cabeza de familia, es crítico analizar el tema de la propiedad: otras formas de tenencia tales como alquiler o arrendamiento parecen más viables.²⁷³ También debería haber un análisis de los subsidios para la compra de vivienda usada, subdividida y mejorada, o la compra colectiva de propiedades por grupos de mujeres. Esto implica canalizar la inversión de los sectores público y privados hacia programas de mejora de vivienda.
- (3) La aplicación de subsidios para mejora de vivienda y microcréditos es necesaria para contrarrestar el déficit de vivienda y mejorar las condiciones de vida. Para llegar a las mujeres cabeza de familia y a la población más pobre se debe cambiar la política de subsidio para garantizar préstamos flexibles a través de un fondo especial.
- (4) Las soluciones de vivienda deben estar acompañadas por proyectos productivos para permitir a esos hogares generar ingresos para satisfacer sus necesidades básicas.²⁷⁴
- (5) Las agencias donantes y de cooperación tienen que apoyar a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con grupos de bajos ingresos, mujeres, personas desplazadas y otros sectores vulnerables de la población.

²⁷³ González, P. Entrevista con el autor, febrero 4 de 2004.

²⁷⁴ Jorge Eliécer Rivera (sin fecha).

- (6) El cumplimiento dentro del país de los tratados internacionales de derechos humanos, especialmente aquellos relacionados con los derechos sociales y el derecho a una vivienda decorosa, también deberían ser una prioridad de financiamiento para las organizaciones internacionales.²⁷⁵

²⁷⁵ Tales como el Convenio sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, y los Comités Nacionales posteriores a Beijing y Estambul.

Referencias

1. Panorama Regional

Acnur, CODHES. *Informes anuales sobre Desplazamiento*.

Agencia Prensa Rural. (2004). Comunidades de Paz – No a la Justicia Injusta. *Periódico: Desde Abajo*, enero 23 a febrero 23 de 2004.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2003). *Memoria del modelo de gestión de Metrovivienda - Ciudadela El Recreo*. Bogotá, julio de 2002.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2003). *Estimación del efecto de Metrovivienda sobre el bienestar de la población de Bogotá*. Ediciones Uniandes – CEDE, julio de 2003.

Acnur, Codhes. *Informes anuales sobre Desplazamiento*.

Agencia Prensa Rural. (2004). Comunidades de Paz – No a la Justicia Injusta. *Periódico: Desde Abajo*, enero 23 a febrero 23, 2004.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2003). *Memoria del modelo de gestión de Metrovivienda - Ciudadela El Recreo*. Bogotá, julio de 2002.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2003). *Estimación del efecto de Metro vivienda sobre el bienestar de la población de Bogotá*. Ediciones Uniandes – CEDE, julio. de 2003.

Alvaro Duque Ramírez (2002). , The example of CODEVI within the Housing Policy. Presentation in Working Group. *Urban Planning, State Investment and Housing Workshop Sustainable Habitant and Housing*. UN Population Fund-UNFPA and Ministry of Environment, Housing and Territorial Development-MAVDT, diciembre de 2002.

Arévalo Salazar, Luís. (1999). *Normas Catastrales*.

Arquidiócesis de Bogotá-Codhes. (2001). *Senderos: Rostros invisibles del desplazamiento en Bogotá*. Arquidiócesis de Bogotá-CODHES, Bogotá.

Arquidiócesis de Bogotá-Codhes . (1999). *Desplazados. Huellas de nunca borrar*. Casos de Bogotá y Soacha, Arquidiócesis de Bogotá-CODHES, Bogotá, 1999.

Arquidiócesis de Cali. (1997). Comisión Vida, Justicia y Paz, Desplazados en Cali: entre el miedo y la pobreza. Arquidiócesis de Cali, Cali.

Asociación de Afrocolombianos Desplazados, Afrodes. (2001). *Forjamos esperanza. Afrodesplazados*. Primer Encuentro Nacional de Afrocolombianos Desplazados, Bogotá, 13, 14 y 15 de noviembre de 2000, Afrodes-ILSA, Bogotá. .

Banco Mundial. (2002). *Improving the Lives of the Poor through Investment in Cities*. An update on the performance of the World Bank's urban portfolio, Operations Evaluations Department, Sector and Thematic Evaluation, Banco Mundial, Washington, DC.

Bello, Martha Nubia. (2000). *Efectos psicosociales y culturales del desplazamiento*. Universidad Nacional de Colombia-Corporación Avre-Fundación Dos Mundos, Bogotá.

Bello, Martha Nubia . (2000). *Relatos de la violencia. Impacto del desplazamiento forzado en la niñez y la juventud*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Caja de la vivienda popular, dirección de titulación. (2003). *Informe de Titulación predial en Bogotá para el Consejo Superior de la Judicatura*. CD-ROM.

Cançado Trindade, Antonio Augusto. (2000). Current State and Perspectives of the Inter-American System of Human Rights Protection at the Dawn of the New Century. *Tulane Journal of International and Comparative Law*, Vol. 8.

Castillejo, Alejandro. (2000). *Poética de lo otro. Antropología de la guerra, la soledad y el exilio interno en Colombia*. ICAN-Colciencias, Bogotá.

Casafranco Roldán, Maria Virginia. (2003). *Colombia: Conflicto, Desplazamientos Humanos y Reconfiguración Territorial*. Foro Social Mundial Temático: Democracia, Derechos Humanos, Violencia y Narcotráfico, 3 p., Cartagena.

Cenac, Mindesarrollo. (1998). *Desarrollo Urbano en Cifras*. Julio – Agosto.

Central Unitaria de Trabajadores -CUT. *Políticas de Participación en Procesos de Desarrollo Territorial*. www.cutant.org.co

Centro de Estudios Sobre Desarrollo Económico, Cede, Universidad de Los Andes. (2003). *Estimación del efecto Metrovivienda sobre el bienestar de la población en Bogotá*. 82 p., Ediciones Uniandes, Bogotá.

Chiappe de Villa, Maria Luisa. (1999). *The Policy of Social Housing in Colombia in the Nineties*. Development Funding Series No. 80, CEPAL, June 1999.

CODHES (1999). *Un país que huye: Desplazamiento y violencia en una nación fragmentada*. CODHES-UNICEF Colombia, Bogotá.

CODHES . (2002). Destierros y desarraigos. Memorias del II Seminario Internacional Desplazamiento. *Implicaciones y retos para la gobernabilidad, la democracia y los derechos humanos*. CODHES, Bogotá, 2002.

CODHES. (2003). *Codhes Informa # 44*. Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, www.codhes.org.co, Bogotá, abril 23 de 2003.

CODHES . (2003). *La Respuesta Gubernamental al Desplazamiento Forzado*. www.presidencia.gov.co

Centre for Housing Rights and Evictions, (COHRE). (2000). *Women and Housing Rights*.

Centre for Housing Rights and Evictions, (COHRE). (2002). *Enforcing Housing Rights in the Americas: Pursuing Housing Rights Claims within the Inter-American System of Human Rights*.

Colectivo Maria Maria y Anmucic. (2003). *Formas de violencia contra las mujeres y las niñas en el contexto del conflicto armado Colombiano*. Actualización de los temas del informe: Violencia contra la participación de las mujeres y sus organizaciones, Colombia p. 11 – 21.

Colectivo Maria Maria y Anmucic. (2003). *Plan estratégico de la Consejería período 2003 – 2006*. Planes, Proyectos y Programas, 3 p., Bogotá.

Colectivo Maria Maria y Anmucic . (sin fecha). *Monitoreo y seguimiento al cumplimiento de la Ley de Cuotas* 1 p., Bogotá.

Colectivo Maria Maria y Anmucic . (sin fecha). *Acuerdo Nacional por la Equidad entre mujeres y hombres*. 3 p., Bogotá.

Colombia Observatory. (2005). *The Urgent Need for Truth, Justice and Reparations in Colombia*. Abril 4 de 2005. <http://www.chicagoans.net/node?>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2005). *Comunicado de Prensa No. 27/05: El Conflicto Armado Agrava la Discriminación y Violencia contra las Mujeres Colombianas*. Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Washington D.C., julio 25 de 2005, <http://www.cidh.org>

Compendio de Normas y Jurisprudencia Sobre Derecho Urbano. (2003). Colección dirigida por Juan Carlos Mora Barrera y Otros, Editorial Leyer, 2ª. Edición.

Compendio de Normas. www.juriscol.gov.co (actualizado a la fecha) www.ilsa.org.co/biblioteca/ Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos.

Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes. (2002). *Líneas de acción para fortalecer la política del estado en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario*. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.

Consejo Superior de la Judicatura. (2003). *Estadísticas sobre movimientos globales de procesos judicializados*. Comparativo 1998 a 2002, Informe Anual al Congreso.

Conor, Foley. (2005). *Colombia has seen one of history's largest land-grabs*. January 7 2005, <http://www.doublestandards.org/foley1.html>

Consejería Presidencial Para la Equidad de la Mujer, Presidencia de la República. (2003). *Mujeres constructoras de paz y desarrollo*, p. 98 Bogotá.

Coomaraswamy, Radica. (2001). *Seguimiento a las recomendaciones de la relatoría especial de las Naciones Unidas sobre violencia contra la mujer*. Misión a Colombia, p. 93 - 110, Naciones Unidas, Colombia.

Corporación Colectivo de Abogados Jose Alvear Restrepo. (2003). *Impactos de la Intervención del Plan Colombia*. Rodríguez Quito Editores, 2003

Corporación Grupo de Apoyo Pedagógico, Gap. *Vicky nos cuenta cómo es la situación de las mujeres en Bosa*. Diagnóstico participativo, p., 24 Bogotá.

Cuartas Gloria. (Ex alcaldesa de Apartadó), MINGA. *Documentos sobre suelo*.

Cubides, Fernando y Domínguez, Camilo. (1999). *Desplazados, migraciones internas y reestructuraciones territoriales*. Centro de Estudios Sociales, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

CODACOP, GAP, AVANZAR, REPEN-Colombia. (2003). *Vivienda y Empleo, Derechos que Cuestan*.

Dalmaz Peillard, Marisol. Las Mujeres y el Hábitat. *Revista En Otras Palabras...* No 5, p. 106 –107 y 124 –128.

Deere, Carmen Diana. La mujer rural y la reforma agraria en Colombia. *Revista Cuadernos de Desarrollo Rural*. pp. 38 – 39: 7 – 23, Bogotá.

Deere, Carmen Diana. (1976). Rural Women's Substance Production in the Capitalist Periphery. *Review of Radical Political Economy*. 8.1:9 – 17, 1976.

Deere, Carmen Diana. (1986). *La mujer rural y la política estatal: la experiencia latinoamericana y caribeña de reforma agraria*. La Mujer y política agraria en América Latina, pp. 187 – 208, Editores Siglo XXI y ACEP.

Deere, Carmen Diana. (1998). Mujeres, derechos a la tierra y contrarreformas en América Latina. *Debate Agrario: análisis y alternativas*. 27: 129 – 154, Lima.

Deere, Carmen Diana. (1998). Gender, Land and Water: Reform to Counter-reform in Latin America, *Journal of Agriculture and Human Values*. 15,4:375 – 386.

Deere, Carmen Diana y León, Magdalena. (1986). *La Mujer y política agraria en América Latina*. , pp. 11 – 26 y pp. 43 – 63, Editores Siglo XXI y ACEP.

Deere, Carmen Diana y León, Magdalena. (1986). *La Mujer y política agraria en América Latina*. Editores Siglo XXI y ACEP, 1986.

Deere, Carmen Diana y León, Magdalena. (2001). *Género, propiedad y empoderamiento: Tierra, Estado y Mercado en América Latina*. Tercer Mundo, Programa de Estudios de Género, Mujer y Desarrollo, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Defensoría Del Pueblo / CODHES. (2002). Taller sobre investigación orientada al desplazamiento forzado y observatorios. CODHES / Grupo Temático de Desplazamiento, Bogotá 21-23.Marzo de 2002.

Delgado, Jorge Luís. (1999). The Inter-American Court of Human Rights. *ILSA Journal of International & Comparative Law*. Vol. 5, p. 541.

Departamento Administrativo de Catastro Distrital. (DACD). (2002). *Normas catastrales*.

Departamento Nacional de Planeación. *Indicadores relativos a las etnias y las culturas*.

Departamento Nacional de Planeación . *Agenda de género para la gestión local*. Programa de participación política de las mujeres de Tunjuelito. p. 33, Bogotá.

Departamento Nacional de Estadística, (DANE). (1993). *Censo de Población*. 1993.

Díaz Suasa, Dora Isabel y Otálora Moreno, Fabio Alberto. *La lucha de las campañas colombianas por la reforma agraria*, pp. 17 – 28, Bogotá.

Díaz Suasa, Dora Isabel. (2002). *Situación de la mujer rural colombiana*. Perspectiva de Género, Cuadernos Tierra y Justicia, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, ILSA, Bogotá.

Durand-Lasserve, A. (2000). Security of Land Tenure for the Urban Poor in developing Cities: home ownership ideology v/s efficiency and equity. Documento presentado en la Conferencia Global sobre el Urbanismo del Futuro, Urban 21, Berlín.

Durán Ariza, Alicia. (1991). *Informe final. Avances de la Política sobre el papel de la mujer campesina en el desarrollo agropecuario*. Presidencia de la República, Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia, (mimeo), Bogotá.

Edwards, W.M. (1980). Ten issues in carrying out land reform in Colombia. *Inter-American Economic Affairs*. 34, pp.55-68.

El Espectador. (2004). *Se quiere reformar solo la fachada*. Conversación entre los Magistrados Carlos E. Mejía y José Gregorio Hernández, febrero 15 – 21 de 2004.

ESAP, FEDEVIVIENDA; ONU-HÁBITAT – Colombia. (2004). Urban Policies and Facilitating Legislation: Formulation and Application of Law 388 of 1997 in Colombia. Documento presentado en la reunión del Grupo de Expertos sobre Buenas Políticas y Legislación Urbana Facilitadora. En la sede de ONU-HÁBITAT en Nairobi, Julio de 2004.

Estatuto de Notariado y Registro

Fajardo, Darío. (1990). Mesa redonda sobre los mecanismos jurídicos que posibilitan la participación de la mujer en el desarrollo rural, Santiago: FAO, Oficina Regional, 1990. FAO. *Situación Jurídica de la Mujer Rural en los Países de América Latina*.

Florián Borbón, Alejandro. (2003). Algunas reflexiones sobre el derecho a un lugar para vivir. Aula Abierta Hábitat Sostenible y Vivienda, pp. 41 – 46, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Bogotá.

Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP). www.unfpa.org

Fresneda, Oscar, Ministerio de Desarrollo Económico. (2002). Lineamientos para el diseño y desarrollo del Sistema de Información Urbana. SIU, 20 p., Colombia.

Fundación Arias Para La Paz y el Progreso Humano. *Mujeres, derechos a la tierra y contrarreformas en América Latina*. 19 p., Ediciones Sanabria.

- Giraldo, Carlos Alberto. (1997). *Relatos e imágenes. El desplazamiento en Colombia*. CINEP, Bogotá.
- Giraldo Gómez, Alicia. (1987). Los derechos de la mujer en la legislación colombiana. Volúmen 38 No. 250.
- Global IDP Project. *Colombia: Democratic Security: Policy Fails to Improve Protection of IDPS*.
- Gómez, Luís Alberto. (1999). Acción humanitaria en emergencia. Sistematización de la experiencia de Diakonia en Colombia frente al desplazamiento forzado. Bogotá,
- Gómez Restrepo, Ofelia. (1991). Políticas para la mujer en el sector: caso de Colombia. Mujer y modernización agropecuaria: Balance, perspectivas y estrategias, IICA CAP. 5, Ediciones IICA, San José, Costa Rica .
- González Bustelo, Mabel. (2002). *Desterrados: el Desplazamiento Forzado sigue Aumentando en Colombia*. Médicos Sin Fronteras – España, p. 9, Colombia.
- Grupo de Apoyo a Organizaciones de Desplazados (GAD). (1999). *Informe de seguimiento a las recomendaciones de la misión a Colombia del Representante del Secretario de Naciones Unidas para los desplazados Internos 1996-1999*. www.colnodo.apc.org/home/gad/12informe-index.html.
- Grupo de Apoyo Pedagógico (2002). *Cómo es la Situación de las Mujeres en Bosa, Usme, Tunjuelito y Ciudad Bolívar (Diagnóstico Participativo)* Basado en el resultado de un diagnóstico participativo local por mujeres comunitarias en Bogotá, Bogotá.
- Grupo Temático de Desplazamiento, (GTD). (2002). *Estado de la situación del desplazamiento*. Enero a Diciembre de 2001 / Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, Bogotá.
- Habitat International Coalition, (HIC). *La Otra Ciudad Posible: contribución de Grupo Latinoamericano de Producción Social del Hábitat*.
- Heno Londoño, Hilda María. (2001). *El potencial de los instrumentos de planificación y gestión previstos en la Ley de Desarrollo Territorial para intervenir la ciudad informal y prevenir su crecimiento*. Ley 388 de Desarrollo Territorial e Informalidad Urbana, CICI, Ministerio de Desarrollo Económico, Santiago de Cali, Marzo 15, 2001.
- Hernández Delgado, Esperanza. (1999). El desplazamiento forzado y la oferta estatal para la atención de la población desplazada por la violencia en Colombia. Universidad de Bucaramanga.
- Herrera Jaramillo, Carlos José. (2004). Subsecretario de Gobierno para la Coexistencia y Asuntos de Seguridad Ciudadana, presentación en el Taller del Distrito sobre Resistencia Civil y No violencia en Bogotá, *Hacia una nueva dimensión de convivencia y la seguridad ciudadana*. Bogotá, febrero 24 de 2004.

IGAC, Oficina del Subdirector del Geografía, y Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, (DANE). (2003). *Gestión del Suelo Urbano en el Marco del OT - Aproximación Metodológica*. Bogotá, D.C.

ILCA. *La Ley para las Mujeres Rurales en Colombia, Alcances y Perspectivas*, p.15, Colombia.

Informes de la Pastoral Social

Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, (ILSA). (1991). *Memorias del primer seminario y taller sobre desplazamiento en Colombia*. Ediciones ILSA, Bogotá.

Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, (INCODER). (2003). *Nueva Visión para el Desarrollo Rural*. (plegable), Bogotá. Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, (INCORA). (2000). *Tierras de las Comunidades Negras-I*. Guía para la Constitución de Consejos Comunitarios y Formulación de Solicitudes de Titulación Colectiva de las tierras de las Comunidades Negras / En el Marco de la Ley 70, INCORA, Bogotá.

Instituto Popular de Capacitación, (IPC). (1995). *Desplazados internos en Antioquia*. Corporación de Promoción Popular, Medellín..

Jaramillo, Samuel y Rodríguez, Raúl. *Cambios estructurales y crecimiento*.

Jimeno, Miriam; Sotomayor, Maria Lucia y Valderrama, Luz María. *Chocó - diversidad cultural y medio ambiente*. Biblioteca Virtual del Banco de la República.

Jorge Eliécer Rivera. (sin fecha). *Access to Housing by Displaced Population*. FENAVIP Investigación comisionada por RSS y MAVDT. d.

Kirk, Robin. (1999). *Feeding the Tiger: Colombia's Internally Displaced People*. U.S. Committee for Refugees, Washington, D.C.

Kurshan, Leslie. (2000). Rethinking Property Rights as Human Rights: Acquiring Equal Property Rights for Women Using International Human Rights Treaties. *American University Journal of Gender, Social Policy & the Law* American University Journal of Gender, Social Policy & the Law. Vol. 8, 2000.

Lacroix, S. (1997). The Habitat II and land initiative: access to land and security of tenure as conditions for sustainable development. *Hábitat Debate* 3(2): 1, 4.

Land Research Action Network. (2004). *Colombia: Decades of War Over Land*. July 7, 2004, <http://www.landaction.org/display.php?article=228>

Leckie, S. (1992). *From Housing Needs to Housing Rights: An Analysis of the Right to Adequate Housing under International Human Rights Law*. Human Settlements Programme, International Institute for Environment and Development, Londres, 1992.

León, Magdalena. (1980). *Mujer y desarrollo en Colombia*. Edición ACEP, Bogotá.

León, Magdalena; Prieto, Patricia; Salazar, Maria Cristina. (1987). *Acceso de la mujer a la tierra en América Latina*. Panorama general y estudios de caso de Honduras y

Colombia en FAO, p. 3 - 80 Ediciones Mujeres campesinas en América Latina: desarrollo rural, migración, tierra y legislación, FAO , Santiago de Chile.

Lima Jr., Jayme; Gorenstein, Fabiana e Hidaka, Leonardo. (2002). *Manual de Direitos Humanos Internacionais: acesso aos sistemas global e regional de proteção aos direitos humanos*. Ediciones Loyola.

Lungo, Mario. (2002). El problema de la Tierra Urbana: un Ensayo de Síntesis Teórica. *La tierra Urbana*. Editores UCA.

Martínez, Yovanny Arturo; Ubaque, Nyrian Angélica. (2002). *El Sistema de información de tierras*. Nueva Visión del Catastro. 11 p, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Bogotá.

Martínez, Yovanny. *La tenencia de la tierra en Colombia*.
<http://www.sogecol.com.co/documentos/09late.pdf>.

Mayorga, Fernando.(2002). *La propiedad territorial en Colombia*. Las tierras comunales, la colonización y la cuestión agraria, Revista Credencial Historia, 3 p., Edición 149, Bogotá.

Mcauslan, P. (1998). Urbanisation, Law and Development: a record of research. In *Illegal Cities: law and urban change in developing countries*, Editores: Fernández y A. Varley, Zed Books Ltd., Londres.

Medrano, Diana. (1996). *Recursos productivos y la participación: aspectos jurídicos en el caso de la mujer rural en Colombia*. Ponencia presentada en Reunión Regional sobre Legislación Agraria, FAO, Lima, Abril 1996.

Meertens, Donny. (2001). *Ensayos sobre tierra, violencia y género; Hombres y mujeres en la historia rural de Colombia 1930 – 1990*. Universidad Nacional de Colombia, CES, Bogotá.

Mejía, Carlos e; Hernandez Jose Gregorio. (2004). La conversación. *Periódico El Espectador / La Revista*. p. 6 – 9; 15 – 21 de Febrero, Bogotá.

Memorias, 2ª Expedición por el Éxodo, Cultura Y Desplazamiento, (2003). febrero 2 a 9. Ediciones Colombia en el Planeta y Corporación Colombiana de Teatro.

Mendoza Alcahazar, Úrsula. (2002). Impacto del conflicto armado sobre las mujeres Afrocolombianas. pp. 23 – 38, Colombia.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2003). *Política de manejo social del campo*. 2002-2006.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2003). *Entregan subsidios de vivienda rural*. Noticias, Noviembre 07.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2003). *Programa de mujer rural*. 4 p., Bogotá.

Ministerio de Cultura. (2001). *Éxodo, patrimonio e identidad*. Bogotá. Museo Nacional de Colombia, Ministerio de Cultura, Bogotá.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Ministerio de Desarrollo Económico. (2002). *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*. DNP: DDUPRE, Bogotá.

Molano, Alfredo. (2001). *Desterrados. Crónicas del desarraigo*. Ediciones: El Áncora, Bogotá.

Molina C Javier. (2000). Administración de la tierra como apoyo al desarrollo rural y al seguridad nutricional. Presentado en el Seminario sobre Sistemas Catastrales, Administración Agraria y Desarrollo Sostenible. Organizado por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, may 5 de 2000, Bogotá.

Naciones Unidas. (1997). *Instrumentos de derechos humanos*. Documento básico perteneciente a los Informes de los Estados partes: Colombia 30 de junio de 1997, 22 p., Colombia.

Naciones Unidas (2001). Comentario sobre Colombia ante la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. 3 p., Centro por la Justicia y el Derecho Internacional CEJIL

Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2002). Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas sobre su Misión de Observación el Medio Atrato.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. (1993). *Situación jurídica de la mujer rural en diecinueve países de América Latina*. 3 p., FAO, Roma.

Osorio Pérez, Flor Edilma. (1993). *La violencia del silencio. Desplazados del campo a la ciudad*. COHDES - Universidad Javeriana. Bogotá.

Osorio, Flor Edilma y Lozano, Fabio. (2003). *Conflicto y desplazamiento forzado*.

Ossa Escobar, Carlos. (2002). La solución al conflicto colombiano está en lo rural. Ex Contralor de la República (1998-2002) *Economía Colombiana*. No. 278, junio de 2002.

Payne, G. (2001). Urban and land tenure policy options: titles or rights? *Habitat International* 2583: 415 - 429.

Presidential Council for Women's Equality. (2003). *Women Constructors of Peace and Development, A National Policy towards Peace, Equity and Equality of Opportunities*. Noviembre.

Revista Nova & Vetera (1996). *Desplazamiento, violencia y duelo*. Oct.- Dic. no. 23

Revista Colombia Terra Incógnita - Diálogo Segundo (2003). *La Dimensión Cultural en el Ordenamiento Territorial*. Entrevista de Hernando Gómez Serrano con Orlando Fals Borda, Marzo de 2003, pp. 32 y 36.

Rodríguez Rescia, Victor M; Seitles, Marc David. (2000). *The Development of the Inter-American Human Rights System: A Historical Perspective and a Modern-Day Critique*. New York Law School Journal of Human Rights, Vol. 16,

Rojas, Jorge E. (compilador). (1993). *Desplazamiento, derechos humanos y conflicto armado*. COHDES, Bogotá.

Rosero, Carlos. (2003). *Alcances, limitaciones y posibilidades de la resistencia civil*. Estudios de asuntos indígenas del Grupo Internacional de Trabajo para Asuntos Indígenas, pp. 50-55.

Saldarriaga Roa, Alberto. (2003). *Percepciones de la vivienda en Colombia en el Siglo XX*. Vivienda Social, miradas actuales a retos recientes, pp. 25 – 38, Ediciones CEJA / Centro Editorial Javeriano, Bogotá.

Salamanca, Rosa Emilia; Hernández, Maria Victoria y Lozano, Janeth. (2002). *Impacto del conflicto armado sobre las mujeres indígenas*. Bogotá.

Segura-Escobar, Nora y Meertens, Donny. (1997). Uprootedness, Gender and Internal Displacement in Colombia. *Beyond Law*. Vol. 6, No. 17.

Sarmiento, Libardo y Castillo, Diana Constanza. (1998). *Regiones y Divisiones Territoriales en la Historia de Colombia en*. Municipios y Regiones de Colombia, una Mirada desde la Sociedad Civil, Fundación Social, Santafé de Bogotá.

SNE. (1996). *Ciudades y Ciudadanía*. La Política Urbana del Salto Social, enero de 1996.

SNE. (2003). Diálogos sobre planeación, participación y territorio. *Revista Terra Incógnita*. Marzo de 2003.

SNE. (2004). *Documento sobre subsidio familiar de vivienda*. 4 p., www.presidencia.gov.co , Bogotá.

Stefano Anzellini Fajardo. (2003). *La Arquitectura y la Vivienda de Interés Social, Reflexiones hacia el Futuro(VIS)*. .

Sinergia. (1998). *Proyecto Perspectiva de Género, Tierra y Vivienda*. .

Sinergia. (2001). *Informe sobre violencia sociopolítica contra mujeres y niñas en Colombia, segundo avance Mujer y Conflicto Armado*.

Sinergia. (sin fecha). Género, observatorio y participación política. www.fescol.org.co
Tassara, Carlos (compilador). (1999). *El desplazamiento por la violencia en Colombia*. Experiencias, análisis y posibles estrategias de atención en el Departamento de Antioquia, Ediciones Ecoe, Medellín.

Tassara, Carlos (compilador). (1999). *Informe del Representante del Secretario General sobre Desplazados Internos, Sr. Francis Deng, Presentado según Resolución de la Comisión 1999/47. Adendo.. Informe de Resumen del Taller sobre Ejecución de los Principios Guías sobre Desplazamiento Interno, realizado en Bogotá, Colombia, del 27 al 29 de mayo de 1999. E/CN.4/2000/83/Add.2.*

Thayer, Watkins. (sin fecha). *Political and Economic History of Colombia*.
<http://www.applet-magic.com/colombia.htm>.

Thayer, Watkins. (2000). *Report of the Representative of the Secretary-General on internally displaced persons submitted in accordance with Commission resolution 1999 / 47Addendum. Profiles in displacement: follow-up mission to Colombia. E/CN.4/2000/83/Add.1.*

UNCHS (HABITAT). (1998). *A New Agenda for Human Settlements*. HS/130/88E, Nairobi.

UNCHS (HABITAT). (1999). *Implementing the Habitat Agenda: adequate shelter for all. Global Campaign for Secure Tenure*. Nairobi.

UNCHS (HABITAT). (2002). *Cities without slums*. HSP/WUF/1/DLG, documento 4, Primer Foro Urbano Mundial, Nairobi.

UNCHS (HABITAT). (2002). *Defining Slums: towards an operational definition for measuring slums*. Background paper 2, expert group meeting on slum indicators, Nairobi.

UNCHS (HABITAT). (2002). *Expert Group meeting on slum indicators*. reporte de borrador, Nairobi.

UNCHS (HABITAT). (2002). *Towards a local intervention strategy for security of tenure and employment*. Proyecto financiado por NOVIB (Holanda) y CNUAH – Hábitat Mujeres y Techo en las Campañas Globales de Gobernabilidad Urbana y Seguridad de Tenencia, Bogotá.

Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD). (2003a). Informe nacional sobre desarrollo humano. “El conflicto, callejón con salida”. (www.pnud.org.co/indu2003)

Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD). Informe nacional sobre desarrollo humano 2002. 2003b Disponible en: www.pnud.org.co/indu2003.

Universidad Nacional Fondo de Género. (1999). Contrato No. 372, COLCIENCIAS, junio pp. 51-59, 71-84.

U.S. Committee for Refugees. (1998). *Colombia's Silent Crisis. One Million Displaced by Violence*. Immigration and Refugee Services of America, Washington D.C.

Velásquez C, Fabio y González R, Esperanza. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Fundación Corona, Bogotá.

Velásquez C. Fabio E. (sin fecha). *La participación ciudadana en Bogotá*. Mirando al Presente, Pensando el Futuro, Capítulo 3 “Lectura de Procesos”, pp. 177 - 252 y Capítulo 6 “Propuestas....” pp. 339 – 356.

Velásquez Toro, Magdalena. (2002). Las Mujeres y la propiedad, sólo en el siglo XX se reconocieron sus derechos. *Revista Credencial Historia*. Edición 149, 5 p., Bogotá.

Ventura Robles, Manuel. (1999). The Discontinuance and Acceptance of Claims in the Jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights. *ILSA Journal of International & Comparative Law*. Vol. 5, 1999.

Villareal, Norma. (1997). Economía campesina, movimiento de mujeres y Estado. *Revista Javeriana*. 65: 379 – 390, Bogotá.

Van Dam, Chris. (1999). *La Tenencia de la Tierra en América Latina. El Estado del Arte de la Discusión en la Región*. Documento para la Iniciativa Global Tierra, Territorios y Derechos de Acceso, Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) y Oficina Regional para Sur América (SUR), 7 p., agosto de 1999.

Women’s Commission for Refugee Women and Children. (1999). *A Charade of Concern: The Abandonment of Colombia’s Forcibly Displaced*. WCRWC, New York.

Wilson, Richard J. (2001). The Index of Individual Case Reports of the Inter-American Commission on Human Rights 1994-1999. *American University International Law Review*. Vol. 16..

World Bank-Rural Development Unit I.a. Region (2003). *Colombia: land policy in transition*.

2. Capítulo sobre Colombia

Alfonsin, Betania, Genero, Sexo e Cidade, Desvelando Relaciones evidentes.(sin fecha) *Derecho y Espacio Urbano*, Memorias del IX Seminario Internacional:

Andreson, Mark. (1994). Afro-descendientes e os direitos indígenas. Documento presentado en el taller, *Direitos Coletivos dos Afro-descendents à Terra na América Latina*. Universidad de California en Santa Cruz.

Angel, Shlomo. (2001). *Comments on Hernando De Soto’s The Mystery of the Capital*. Discusión en mesa redonda, Interplan: <http://interplan.org/pdf/Solly.pdf>

Arenas, C. & Morales, N. (2004). *Law and Land Reform in Latin America*. UN Habitat Research, Capítulo Nicaragua.

Azceta, Michael. (2003). La experiencia de Villa El Salvador – Perú. Documento presentado el en Seminario Internacional, *Movilizando el Capital Social de Paraguay y América Latina*. Escuela Mayor de Gestión Municipal, Octubre 2003 http://www.iigov.org/etica/5/5_03.pdf.

Bello, Alvaro. & Rangel, Marta. (2002). *La equidad u la exclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina*. Revista de la CEPAL, n. 76.

Benasayag, Eduardo M. & Lou, Maria Asunción M. (1992). *Proceso de urbanización en América del Sur - Modelos de ocupación del espacio*. Editorial Mapfre, Madrid.

Blanco, L. Naranjo, A. Ugalde, Y. Ramírez, F. & Fundación Arias para la Paz. (2003). *La Titulación Conjunta de Vivienda en Costa Rica. El caso de Guararí de Heredia*. Ediciones Perro Azul. San José, Costa Rica.

Buvinic, M. Morrison, A. and Shifter, M. (1999). *Violence in Latin America and the Caribbean: A Framework for Action*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Cançado Trindade & Antonio, Augusto. (2000). Current State and Perspectives of the Inter-American System of Human Rights Protection at the Dawn of the New Century. *Tulane Journal of International and Comparative Law*, Vol. 8.

Cepal, Lieve Daeren. (2001). *Enfoque de Género en la Política Económica Laboral. El del Arte en América Latina y El Caribe*. Unidad de Mujer y Desarrollo. Serie Mujer y Desarrollo N.29. Santiago de Chile.

Centre on Housing Rights and Evictions, (COHRE). (1992). *Legal Sources of the Right to Housing in International Human Rights Law*. Sources No. 1. Febrero de 1992.

Centre on Housing Rights and Evictions, (COHRE). (2000). *Women and Housing Rights*. Sources No. 5. Mayo de 2000.

Centre on Housing Rights and Evictions, (COHRE). (2000). *Legal Provisions on Housing Rights: International and National Approaches*. Sources No. 4, 2ª edición. Abril de 2000.

Centre on Housing Rights and Evictions, (COHRE). (2001). *Selected Bibliography on Housing Rights and Evictions*. Sources No. 2, 2nd ed. Abril de 2001.

Centre on Housing Rights and Evictions, (COHRE). (2002). *Enforcing Housing Rights in the Americas: Pursuing Housing Rights Claims within the Inter-American System of Human Rights*.

Centre on Housing Rights and Evictions, (COHRE). (2003). *Housing Rights in Nicaragua, Historical Complexities and Current Challenges. Mission Report*. Geneva.

CEPAL, Lincoln Institute of Land Policy & Habitat. (2001). *The World Campaigns for Security of Tenure and for a Better Urban Governance in Latin America and the Caribbean*. Investigación llevada a cabo en la Conferencia Regional Latinoamericana y del Caribe que apuntaba a evaluar la ejecución de la Agenda Hábitat, Estambul + 5, Santiago de Chile.

Clichevsky, Nora. (2002). *Tierra Vacante en Ciudades Latinoamericanas*. Lincoln Institute of Land Police, Cambridge, Massachusetts.

Cruz, Agarwal, B. (1994). *A field of one's own: gender and land rights in South Asia*. Cambridge University Press, Cambridge.

Davis, Shelton. (2002). Indigenous peoples, poverty and participatory development: the experiences of the World Bank in Latin America. In, *Multiculturalism in Latin America: Indigenous Rights, Diversity and Democracy*. Palgrave Macmillan, Nueva York.

Deere, Carmen & León, Magdalena. (2000). *O empoderamento da mulher: Direito à Terra e à Propriedade na América Latina*. UFRGS, Porto Alegre.

Deininger, K. & Lyn Squire, L. (1996). A new data set measuring income inequality. *World Bank Economic Review*. V. 10, n. 3, World Bank, Washington, D.C.

Dowal, D. (1991). Less is more: the benefits of minimal land development regulation. In. *Regularizing the Informal Land Development Process*. Discussion paper, Office of Housing and Urban Programs, US Agency for International Development, Washington, DC.

Durand-Lasserve, Alan. (1997). Regularizing land markets. UNCHS (HABITAT), *Habitat Debate*. vol. 3, No. 2, Nairobi,

Durand-Lasserve, Alan. (1999). *Benefits of regularizing informal settlements*. UNCHS (HABITAT), *Habitat Debate*. Vol. 5, No. 3, Nairobi.

Durand-Lasserve, Alan. (2000). *Security of Land Tenure for the Urban Poor in developing Cities: home ownership ideology v/s efficiency and equity*. Documento presentado en la conferencia global sobre el futuro urbano, Urban 21, Berlin.

Durand-Lasserve, Alan and Lauren, Royston. (editores) (2002). *Holding Their Ground: secure tenure for the urban poor in developing countries*. Earthscan, Londres.

Eclad. (2000). *From rapid urbanisation to the consolidation of human settlements in Latin America and the Caribbean: a territorial perspective*. Santiago.

Erba Diego, Alfonso. (2004). *Latin American Cadastres: successes and remaining problems*. Lincoln Institute of Land Police: Cambridge, Land Lines Newsletter, www.lincolninst.edu/pubs/pub-detail.asp?id=883

FAO. (1992). *Situación Jurídica de la Mujer en 19 países de Latinoamérica*. Roma, Italia.

Farvaque, C. and McAuslan, P. (1992). *Reforming urban land policies and institutions in developing countries*. Urban Management Program Policy Paper 5. Banco Mundial, Washington, DC.

Ferranti, David de. Ferreira, Francisco. Perry, Guillermo E. & Walton, Michel. (2004). *Inequality in Latin America: Breaking with history?* Washington: Banco Mundial.

Fernandes, Edesio. (2000) (Coord.) *Derecho, Espacio Urbano y Medio Ambiente*. Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati.

Flood, J and Yates, J. (1989). Housing subsidies and income distribution. *Housing Studies*. Vol. 4, pp. 193-210.

Fourie, Clarissa. (2001). *Land and property registration at the crossroads: a time for more relevant approaches*. UNCHS (HABITAT), Vol.7, no. 3, Habitat Debate, Nairobi.

Fundación Arias para la Paz. (2003). *Un Fondo de Tierras para Mujeres. Propuesta de un Proyecto de Ley*. Ediciones Perro Azul. San José, Costa Rica.

Galeano, Eduardo. (1970). *Las Venas Abiertas de América Latina*.

Guerra, Pablo. (2002). *Construyendo Economías Solidarias*. Montevideo: Caritas Uruguaya.

Habitat International Coalition, (HIC). (2002). *La Otra Ciudad Posible: contribución de Grupo Latinoamericano de Producción Social del Habitat*.

Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos, (2001). Informe no. 4/01 – caso 11.625/María Eugenia Morales de Sierra, Guatemala - Enero 19, 2001. Disponible en: <http://www.cidh.org/annualrep/2000eng/ChapterIII/Merits/Guatemala11.625.htm>

Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos. (ed). (2002). *La cooperación y los Movimientos Sociales*, Buenos Aires. Cuaderno de Trabajo No. 4.

Kurshan, Leslie. (2000). Rethinking Property Rights as Human Rights: Acquiring Equal Property Rights for Women Using International Human Rights Treaties. *American University Journal of Gender, Social Policy & the Law* American University Journal of Gender, Social Policy & the Law, Vol. 8.

Karremans, J. and Chaves, M. (2003). *Crédito y género: oportunidades para un desarrollo con equidad*. Fundación Arias para la Paz, Cuadernos de trabajo Hacia la Equidad. Propuestas para la reflexión. San José, Costa Rica.

Lastarria-Cornhiel. Agurto, Sonia. Brown, Jennifer. & Rosales, Sara. (2003). *Joint titling in Nicaragua, Indonesia and Honduras: rapid appraisal synthesis*. Land Tenure Centre, University of Wisconsin Madison.

Leckie, Scott. (1992). *From Housing Needs to Housing Rights: an analysis of the Right to Adequate Housing under International Human Rights Law*. Human Settlements Programme, International Institute for Environment and Development, Londres.

López M, Eduardo. (1996). *La vivienda social: una historia*. RNIU, Universidad de Guadalajara, UCL, ORSTOM, México D. F.

Lungo, Mario. (2000). El problema de la Tierra Urbana: un Ensayo de Síntesis Teórica. In: *La tierra Urbana*. UCA Editores.

McAuslan, Patrick. (1998). Urbanisation, Law and Development: a record of research. In: Fernandes Eedesio. & Varley, Anne. (eds). *Illegal Cities: law and urban change in developing countries*. Zed Books Ltda, Londres.

Ocampo, José Antonio. (2001). *Equity, development and citizenship*, Santiago. CEPAL, No. 62, jul. 2001.

Oldham, J. Thomas. (1993). Management of the Community Estate during an Intact Marriage. In *Law and Contemporary Problems*. Vol. 56-SPG.

Oucho, John. (2001) *Urban Population Trends*, Habitat Debate, Vol. 7, No. 2.

Payne, Geoffrey. (2001). Urban and land tenure policy options: titles or rights? *Habitat International*. No. 2583, pp. 415-429.

Pazzinato, Alceu Luiz. & Sense, María Helena Valente. (1995). *História Moderna e Contemporânea*, Ática, São Paulo.

Rolnik, R. (1996). *Urban Legislation and Informal Land Markets: the perverse link*. Documento presentado al Departamento de Estudios Urbanos y Planeación, MIT Seminario sobre el Mercado Informal de la Tierra.

Rosales, Mario. (sin fecha). En *Villa El Salvador y su Parque Industrial en Lima*. Redel, International Experiences.

Smolka, Martin. (1995). Velhas Novidades na agenda do Banco Mundial para a política urbana nos anos 1990. En: Gonçalves, M.F. (org.) *O novo Brasil Urbano*. Mercado Aberto, Porto Alegre.

Santos, Milton. (2003). *Ensaio sobre a urbanização latino-americana*. Hucitec, São Paulo.

Souza, Marcelo Lopes. (2003). *Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos*. Bertrand Brasil, Rio de Janeiro.

Torres, I. (2001). *La aplicación de la cuota mínima de participación de las mujeres ¿Ficción o realidad?*. Fundación Arias para la Paz. San José, Costa Rica.

Trujillo, C. (2003). Democracy versus Exclusion. Memorias del IX Seminario Internacional, *Derecho y Espacio Urbano*. Serie: Cuadernos de Trabajo 101. Quito, Ecuador.

Comité de NU sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1991). *General Comment No. 4 on the Right to Adequate Housing*. NU Doc. EC/12/1991/41 (1991). <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/MasterFrameView/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?Opendocument>

UNDP, (2003). *Policy Note on Land Rights*. Borrador preparado por el Centro sobre Derechos a la Vivienda y Desalojos. Mimeo, Ginebra.

United Nations Centre for Human Settlements, (UNCHS-Habitat). (1988). *A New Agenda for Human Settlements*. HS/130/88E, Nairobi.

United Nations Centre for Human Settlements, (UNCHS-Habitat). (1990). *Financing Human Settlements Development and Management in Developing Countries: a comparative overview of case studies*. Nairobi.

United Nations Centre for Human Settlements, (UNCHS-Habitat). (1991). *Report on the Workshop on land Registration and Land Information Systems*. Nairobi.

United Nations Centre for Human Settlements, (UNCHS-Habitat). (1999). *Implementing the Habitat Agenda: adequate shelter for all*. Global Campaign for Secure Tenure, Nairobi.

United Nations Centre for Human Settlements, (UNCHS-Habitat). (2001). *Cities in a globalising world: Global Report on Human Settlements*. Londres.

United Nations Human Settlements Programme, (UN-HABITAT). (2002a). *Cities without slums*. HSP/WUF/1/DLGPaper 4, First World Urban Forum, Nairobi.

United Nations Human Settlements Programme, (UN-HABITAT). (2002b). *Expert Group meeting on slum indicators*. Borrador de informe revisado, Nairobi.

United Nations Human Settlements Programme, (UN-HABITAT). (2002c). *Defining Slums: towards an operational definition for measuring slums*. Documento de antecedentes 2, reunión de grupo de expertos sobre indicadores de barrios bajos, Nairobi.

United Nations Human Settlements Programme, (UN-HABITAT). (2003). *Water and Sanitation in the World's Cities: local action for global goals*. UN-Habitat/Earthscan, Londres.

United Nations Human Settlements Programme, UN-HABITAT. (sin fecha). *Shared Tenure Options for Women: A Global Overview*.

Wade, Peter. (1997). *Race and Ethnicity in Latin America*. Pluto Press, Londres.

Ward, Peter. (1994). International forum on regularisation and land markets. *Land Lines*, Newsletter of the Lincoln Institute of Land Police Vol. 10, No. 4, pp. 1-4.

Ward, Peter. (1998). Land Regularization in Latin America. Lessons in the social construction of public policy. Documento presentado al taller, *Comparative Policy Perspectives on Urban Land Market reform in Latin America, Southern Africa and Eastern Europe*. Organizado por el Instituto Lincoln de Política Agraria, Medellín, Colombia.

Wilson Richard, J. (2001). The Index of Individual Case Reports of the Inter-American Commission on Human Rights: 1994-1999. *American University International Law Review*. Vol. 16.

World Bank. (1994). Resettlement and Development. En *Bank wide review of projects involved involuntary resettlements 1986-1993*. Environment Department, World Bank, Washington, DC.

World Bank. (2002). *Improving the Lives of the Poor through Investment in Cities*. Actualización sobre el desempeño del portafolio del Banco Mundial, Operations Evaluations Department, Sector and Thematic Evaluation, World Bank, Washington, DC.

World Bank. (2003). *Land policies for growth and poverty reduction*. A World Bank Policy Research Report, Nueva York, 2003.

Yemisi, Dina. (2002). *Guide to Caribbean Law Research*. Noviembre de 2002. [http://www.llrx.com/features/caribbean.htm#Legal percent20System](http://www.llrx.com/features/caribbean.htm#Legal%20System)

Entrevistas

Carmen Elena León, Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico, Consejo Superior de la Judicatura.

Germán Ávila, Director de Metrovivienda, enero 22 de 2004.

Hernando Gómez, ex alcalde de la localidad de Chapinero in Bogotá y asesor del Alcalde de Bogotá, Luis Eduardo Garzón.

Jorge Torres, Director Ejecutivo del Centro Nacional de Estudios de la Construcción, enero 21 de 2004.

Juan Carlos Ortega, Subsecretario del Control de Vivienda de Bogotá, enero 22 de 2004.

Juan Manuel Higuera, Oficina de Conservación Catastral.

Martha Heriberta Valle (Presidenta) y Matilde Rocha (Directora) de la Federación de Mujeres Productoras del Campo Nicaragüense. Managua, Nicaragua, febrero 26 de 2004.

Miriam Hernández Sabogal – RSS Project/ Post-conflict Project/World Bank/Swedish Co-operation /IOM, febrero 6 de 2004.

Marilú Franco Devia, profesional del Grupo de Acceso a la Tierra.

Paulina González, Grupo de Apoyo Pedagógico, febrero 4 de 2004.

Pedro Huertas, Asesor Legal de la Superintendencia de Notariado y Registro de Instrumentos Públicos.

Pilar Vidal, INCODER, marzo de 2004.

Apéndice I

Tabla I.I Foros de participación establecidos por la ley

Foro	Regulado por	Obligatorio	Composición	Ámbito	Nivel de organización	Nivel de intervención
Juntas Administradoras Locales	Ley 136 de 1994 Ley 11 de 1986	No. Creación por autoridades locales es opcional	De 5 a 9 miembros elegidos por voto universal	Territorial	Comunidades y corregimientos	Consultas, iniciativas, auditorías. En Bogotá, adopta los planes de las localidades. En Cali, aprueba los planes de desarrollo de comunidades y corregimientos.
Consejos de Planeación	Ley 152 de 1994	Sí. No existen sanciones para las autoridades que no lo convoquen	Número de miembros varía según el acuerdo municipal que lo crea. Nombrados por el alcalde de terna presentada por cada sector (educación, salud, mujeres, jóvenes, JAC, sindicatos, empresarios, cooperativas, cultural)	Global social, representación exclusiva	Nacional, departamental, municipal y local (donde existen sistemas de planeación local)	Consultas (sobre planes de desarrollo propuestos), iniciativas (recomendaciones a autoridades pertinentes sobre contenido de planes), auditoría (plan municipal de desarrollo)
Consejo Municipal de Desarrollo	Ley 101 de 1993; Ley 160 de 1994	Sí	Número de miembros varía según el acuerdo municipal que los crea	Reunión global social	Municipal	Consultas, iniciativas, concertación de planes de desarrollo, auditoría
Inspectores Ciudadanos	Ley 134 de 1994; Ley 136 de 1994. ²⁷⁶	No	Número varía según decisión de los miembros	Global social o sector. Representación exclusiva	Municipal, por servicio o trabajo	Iniciativas, auditoría
Consejo Comunitario de Comunidades Negras	Ley 70 de 1993	No	Puede participar todos los miembros de comunidades negras que se registren en el INCORA para procesar	Representación exclusiva global social	Comunidades negras	Iniciativas, manejo

²⁷⁶ El Congreso aprobó una nueva ley de inspecciones que fue vetada por el presidente. Está siendo estudiada.

Foro	Regulado por	Obligatorio	Composición	Ámbito	Nivel de organización	Nivel de intervención
			escrituras de tierras.			
Consejo Consultivo de Planeación de los Territorios Indígenas	Ley 152 de 1994	No	Autoridades tradicionales indígenas y representantes de sectores comunitarios, nombrados por el Consejo Indígena de ternas presentadas por los interesados	Representación exclusiva global social	Comunidades Indígenas	Iniciativas y Auditoria (de planes locales)
Consejo Consultivo de la Organización	Ley 388 de 1997	Sí, en municipios con más de 30.000 habitantes	Funcionarios de la administración municipal y representantes de sindicatos; organizaciones profesionales, ecológicas, cívicas y comunitarias vinculadas al desarrollo urbano. Curadores urbanos en las ciudades donde existe esta institución también son miembros. Al Alcalde, el jefe de planeación municipal, un delegado del hospital y representantes de la comunidad.	Reunión global social	Municipal	Consulta y auditoria
Comité Local para la Prevención de Desastres	Decreto 93 de 1998	Sí	El Alcalde, el jefe de planeación municipal, un delegado del hospital y representantes comunitarios.	Reunión global social	Municipal	Información, manejo (asistencia y prevención de desastres)

Fuente: *¿Qué ha pasado con la Participación Ciudadana en Colombia?* Pp.98-102, Fabio Velásquez, Esperanza González, junio de 2003.

Apéndice II

Legislación sobre derechos humanos

- **La Ley 8 de 1932** les otorga a las mujeres casadas el manejo de sus bienes personales.
- **La Ley 28 de 1932** elimina la autoridad del marido sobre el manejo de los bienes de la mujer y le otorga este poder a la mujer.
- **La Reforma Constitucional de 1936** la otorga a la mujer el derecho a ocupar cargos públicos.
- **La Reforma Constitucional de 1945** le otorga a la mujer los derechos de ciudadanía.
- **La Reforma Constitucional de 1954** introdujo el plebiscito que le dio a la mujer el derecho al voto; este derecho fue ejercido por primera vez en esta ocasión.
- **La Ley 360 de 1967** enmienda el código penal con respecto a la violencia sexual contra la mujer.
- **El Decreto 1829 de 1974** concede derechos y obligaciones iguales a la mujer y al hombre como cabezas de familia.
- **El Decreto Ley 999 de 1988** autoriza el cambio de nombre ante un notario para suprimir el apellido del esposo precedido por la preposición “de”.
- **La Ley 1ª de 1978** establece como causales de divorcio para el matrimonio civil, los cuales son iguales para hombres y mujeres.
- **La Ley 51 de 1981** ratifica el CEDAW y lo regula mediante el Decreto 11398/90.
- **La Ley 54 de 1990** define el régimen patrimonial entre parejas permanentes.
- **La Constitución Política de Colombia de 1991** consagra el principio de igualdad legal para la mujer. El Art. 13 consagra el derecho a la educación dentro del contexto de ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Art. 43 dice que la mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades, y que la mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación.
- **La Ley 25 de 1991** suspende los efectos civiles del matrimonio religioso, no importa cuándo se celebre.
- **La Ley 82 de 1993** promulga las normas para ofrecer asistencia especialmente a la mujer cabeza de familia. La asistencia se relaciona con educación, salud, sanidad ambiental, agua potable, servicios públicos a los hogares, vivienda, recreación y deportes, con énfasis especial en la mujer.
- **La Ley 184 de 1995**, la cual incorpora la Convención Interamericana para Prevenir, Erradicar y Castigar la Violencia contra la Mujer.
- **La Ley 294 de 1996**, mediante la cual se aplica el Art. 42 de la Constitución y se dictan normas para prevenir, remediar y castigar la violencia intrafamiliar.
- **La Ley 311 de 1996**, mediante la cual se crea el Registro Nacional de Protección a la Familia y se dictan otras normas.
- **La Ley 387 de 1997**, la cual requiere que la Consejería de la Mujer promueva la ayuda a programas para las mujeres desplazadas.

Apéndice III

Tabla III.I Tipos de tierra colectiva o estatal

Subtipo	Definición ²⁷⁷	Características	Bases legales
Propiedad de uso público	Propiedad usada por todos los habitantes de un territorio: calles, plazas, puentes, carreteras, playas, tierra submarina y aguas marítimas.	No puede ser embargada ni enajenada. No está sujeta a confiscación y no puede ser adquirida por prescripción ni usucapión.	Artículos 63 y 674 del código civil Art. 166 decreto 2324 of 1984
Patrimonio cultural y arqueológico ²⁷⁸	Todos los bienes y sitios culturales que son la expresión de la nacionalidad colombiana; propiedad real o personal que se origina en culturas extintas o que corresponden a la época colonial; restos humanos y orgánicos relativos a esas culturas.	No puede ser embargada ni enajenada. No está sujeta a confiscación y no puede ser adquirida por prescripción ni usucapión.	Art. 72 del Código Civil Ley 397 de 1997
Propiedad fiscal	Bienes colectivos, los cuales pueden ser de propiedad particular si las autoridades determinan vender, tales como la tierra de propiedad de las universidades públicas; edificios de propiedad de los municipios o de los departamentos (mercados, mataderos)	No puede ser embargada ni enajenada. No está sujeta a confiscación y no puede ser adquirida por prescripción ni usucapión.	Art. 674 del Código Civil Fallo vii 29/99 expediente 5074 Consejo Superior de la Judicatura (CSJ)
Baldíos	Tierra que no tiene dueño	Puede ser adquirida por prescripción o usucapión. Ocupación por 5 años en tierra rural y por 10 años en tierra urbana; puede ser titulada posteriormente por el Estado.	Art. 675 del Código Civil Ley 160 de 1994 fallo CSJ vii 5/78

²⁷⁷ Las definiciones son según la legislación pertinente. Ver también Martínez, M. (2003).

²⁷⁸ Según la Constitución, los sitios de patrimonio arqueológico y otros bienes culturales constituyen patrimonio cultural e identidad nacional y están bajo protección del Estado. La ley establecerá el mecanismo de readquisición de estos cuando estén en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales de los grupos étnicos establecidos en territorios de riqueza arqueológica.

Tabla III.II Tipos de tierra privada

Subtipo	Definición	Características	Base legal
Tierra privada y propiedad real	Tierra titulada o vivienda que posee un individuo (persona natural, lo cual puede incluir propiedad conjunta entre cónyuges o compañeros estables) o un grupo de individuos (persona jurídica)	Puede expirar, es negociable y puede ser confiscada en interés de la función social de la propiedad.	Art. 58 de la Constitución Leyes 160 de 1994 y 388 de 1997 Código Civil

Tabla III.III Tipos de tierra comunal

Subtipo	Definición	Características	Base legal
Territorios de grupos indígenas	Territorios de grupos o familias de ascendencia amerindia, titulados o no, o que no pueden acreditar legalmente sus territorios, o cuyos resguardos fueron disueltos, divididos o declarados.	Los resguardos son entidades legales y sociopolíticas con título de propiedad colectiva, los cuales gozan de las garantías de la propiedad privada. No pueden ser embargados ni enajenados. No pueden ser adquiridos por prescripción ni usucapión y no pueden ser confiscados. No pueden ser transferidos ni hipotecados.	Artículos 7, 8, 10, 63, 68, 70, 72, 96, 171, 176, 246, 286, 287, 288, 290, 321, 329, 330, 339, 357, 360, y 361 del Código Civil Ley 160 de 1994 Decreto 2164/1995 ²⁷⁹

²⁷⁹ El Decreto 2164 de 1995 reglamenta los asuntos relacionados con el suministro de tierra a las comunidades indígenas para el establecimiento, reestructuración y extensión de los resguardos indígenas en el territorio nacional, siendo estas instituciones legales y sociopolíticas constituidas por una o más comunidades indígenas las cuales, bajo un título de propiedad colectiva, gozan de garantías de propiedad privada; ellos son dueños del territorio y lo administran, al igual que la vida interior de la comunidad, bajo una organización autónoma, establecida por la jurisdicción indígena, y con sus propio sistema regulador. Los territorios indígenas están sujetos a la servidumbre y al uso público de las aguas, como de hecho lo establecen las leyes. Cuando un resguardo requiere construcción, infraestructura, obra de interés nacional o regional, estas obras sólo se realizarán después de que se haya llegado a un consenso con las autoridades de la comunidad y se haya expedido un permiso ambiental, cuando éste se requiere, determinando la indemnización, la compensación, el beneficio o la participación.

Subtipo	Definición	Características	Base legal
Territorios de afrodescendientes ²⁸⁰	Territorios de grupos afrocolombianos que tienen sus propias tradiciones y costumbres en su relación como aldea.	No pueden ser embargados ni enajenados. No pueden ser adquiridos por prescripción ni usucapión y no pueden ser confiscados. La propiedad individual y colectiva así como las zonas de reserva pueden definirse mediante normas, ajustando la distribución de la propiedad a los usos y costumbres.	Ley 70 de 1993 ²⁸¹ Artículos 7, 8, 63, 68, 70, 72, 96, 176 del código civil (entre otros)
Propiedad asociativa y / o conjunta	Pertenece a trabajadores rurales, p.ej., en el caso de cooperativas	La Constitución estipula que el Estado debe promover esta forma de propiedad, pero a la fecha no hay normas claras.	Art. 64 de la Constitución
Propiedad comunal urbana	Propiedad de un grupo de habitantes o residentes y usada por ellos (llamada “cesiones Tipo B”).	No puede ser embargada ni enajenada. No puede ser adquirida por prescripción ni usucapión.	Art. 8 Ley 388 de 1997 Normas/ Estatutos de los concejos municipales

²⁸⁰ Como afrodescendientes, comparten una historia que los separa e otros grupos étnicos; tienen sus propias tradiciones y costumbres y revelan y conservan una conciencia de su propia identidad. La zona de tierra sobre la cual se aplican los derechos de propiedad colectiva se llama “Tierra de la Comunidad Negra”.

²⁸¹ La Ley 70 de 1993 estipula definiciones con respecto a los territorios colectivos de las familias de ascendencia afrocolombiana y define su propiedad colectiva a través de la adjudicación de tierras baldías en las zonas rurales que ellos han venido ocupando a lo largo de las riberas de los ríos de la Cuenca Pacífica, de acuerdo con sus prácticas agrícolas tradicionales. Según las estipulaciones del Párrafo 2 del Art. Transitorio 55 de la Constitución, esta ley también será aplicada en zonas baldías y riberas de los ríos que han sido ocupadas por las comunidades negras en otras regiones del país que cumplan con los requisitos establecidos por esta ley.

Apéndice IV

Tabla IV.I Tipos de tenencia

Tipo	Definición	Características	Base legal
Propiedad	<p>Propiedad absoluta, incondicional, indefinida. Puede no obstante ser expropiada en el interés público, con compensación.</p> <p>Propiedad conjunta de la tierra bajo el programa de reforma agraria: la tierra es registrada a nombre de ambos compañeros estables.</p>	<p>La posesión de la propiedad es legalizada por escritura. Puede ser registrada o no. Es negociable y puede ser expropiada en el interés público (función social de la propiedad) a cambio de compensación.</p>	<p>Artículos 58, 60 y 64 Constitución</p> <p>Artículos 166 y siguientes del Código Civil</p> <p>Leyes 160 de 1994 y 388 de 1997.</p>
Ocupación	<p>Posesión de propiedad inmueble como propietario o dueño, sin ser el propietario legalmente registrado.</p> <p>Usucapión: después de una ocupación de buena fe de 10 años en zonas urbanas y de 5 años en zona rurales, debe ser declarada por un juez.</p>	<p>Los poseedores pueden comprar la propiedad por expiración, si es privada, o por ocupación, si está ubicada en tierra baldía de propiedad del Estado. Puede ser regular o informal, dependiendo de la buena fe y del título justo con el cual es ejercida.²⁸²</p>	<p>Art. 672 y siguientes del Código Civil Ley 160 de 1994 Art. 27 Ley 387 de 1997</p>
Invasión	<p>Ocupación de propiedad pública o privada por medios irregular. Puede ser individual o en grupos.</p>	<p>Los invasores pueden volverse poseedores si invaden una propiedad privada y no son desalojados en un plazo de 30 días en zona urbana, o de 15 días en zona rural; o pueden volverse ocupantes de propiedad estatal si no es de uso público, en patrimonio protegido o propiedad fiscal.</p>	<p>Código de la Policía Nacional</p>

²⁸² El fallo de la Corte Constitucional de agosto/1992 considera la posesión un derecho fundamental de naturaleza social y económica.

Tipo	Definición	Características	Base legal
Tenencia simple	Se ejerce la tenencia en nombre del dueño de una propiedad o cosa. El inquilino no aspira a ser propietario. Es un usufructo libre (p. ej., el administrador de una finca o un cuidadero).	La tenencia simple no se convierte en posesión con el tiempo. Los inquilinos simples no pueden llegar a ser dueños de la propiedad por prescripción ni usurpación.	Art. 775 del Código Civil
Comodato	Entrega de una propiedad real o personal de una parte a otra, sin cobro alguno, para ser usada por ésta, quien debe devolverla a aquella después de usarla. El periodo de uso es acordado entre las partes (p. ej., un lote o edificio estatal puede dado en comodato a una organización privada para la construcción de una escuela o para ser usado como tal).	Los comodatos pueden ser acordados entre particulares o entre particulares y el Estado. Los beneficiarios no son poseedores y no pueden adquirir la propiedad por prescripción ni usurpación.	Artículos 2200 y siguientes del Código Civil Concepto 1510 del Consejo de Estado ²⁸³ (Susana Montes de Echeverri VII.24/03) Para tierra rural: Ley 812 de 2003
Alquiler	Contrato consensual por una cierta suma, mediante el cual una persona transfiere a otra el uso de un bien en particular a cambio de pago. ²⁸⁴	El arrendatario no adquiere el estatus de poseedor, sólo de inquilino de la propiedad, y por lo tanto no puede adquirirla por usurpación.	Artículo 1973 y siguientes del Código Civil Ley 812 de 2003 (aún no ejecutada)
Usufructo	Derecho real que consiste en el derecho a usar un bien a cambio de conservarlo y devolverlo al dueño en los términos acordados.	Puede haber una suma o ser gratuito, y siempre debe efectuarse mediante escritura pública. Quienes usufructúan pueden volverse propietarios si así lo dice la escritura.	Artículos 823 y siguientes del Código Civil

²⁸³El Consejo de Estado está a cargo de las decisiones sobre procesos administrativos. También emiten "conceptos" sobre temas dentro de su mandato, en este caso sobre comodatos.

²⁸⁴ Los aparceros pagan alquiler al propietario de la tierra con su trabajo. No reciben salario.

Tipo	Definición	Características	Base legal
Arrendamiento por un número de años	Contrato mediante el cual un banco, autorizado por la Superintendencia ²⁸⁵ Bancaria, transfiere una vivienda a un usuario, a cambio de pago de una suma periódica (igual a un alquiler), por un periodo acordado de al menos 10 años, tiempo durante el cual el usuario decidirá si compra la propiedad o la devuelve.	El porcentaje de la vivienda pagada con el alquiler mensual y el tiempo de duración del contrato son acordados entre la entidad y el beneficiario. Se pueden programar pagos extraordinarios y acordar con la entidad en cualquier momento la rebaja del valor final de la opción de compra.	Decreto 777 de marzo 28 de 2003
Lotes de tránsito y provisionales	Lotes adjudicados por INCODER para ayudar a las poblaciones registradas en programas de seguridad alimentaria y en proyectos productivos de corto y mediano plazo.	Lotes donde los hogares desplazados pueden permanecer sólo por corto tiempo, después del cual deben buscar otro sitio para vivir. No hay prioridad específica para hogares con mujeres como cabeza de familia.	Decreto 2007 de 2001
Contrato de asignación o tenencia provisional	Contrato de arrendamiento temporal por un periodo de 5 años en tierra comprada o expropiada y en zonas definidas en el proceso de planeación de la reforma agraria.	Realizado al definir al desarrollo de un proyecto, al final del cual INCODER transferirá la propiedad, siempre y cuando esté comprobado que se han establecido empresas agrícolas competitivas y sostenibles en la tierra del proyecto.	Ley 812 de 003 (pendiente de ejecución)
Empresas conjuntas	Sociedades en las que tanto los riesgos como las ganancias son asumidas por el Estado y por el beneficiario del proyecto.	Con base en contratos claros, según un plan de participación en las ganancias.	Ley 812 de 2003 (pendiente de ejecución)

²⁸⁵ La Superintendencia es una oficina gubernamental a nivel nacional o municipal, la cual controla a las instituciones privadas que ofrecen servicio al público, en este caso los bancos.

Apéndice V

Tabla V.I Medios legales de acceso a la tenencia

Propiedad estatal	Propiedad privada
Usarla como el primer dueño de una propiedad estatal que no tiene otro dueño Negociación directa voluntaria Expropiación ²⁸⁶	Compra de propiedad legalizada Creación de reservas o compra de territorios colectivos Constitución de usufructo Alquiler con opción de compra Partición de herencia División de propiedad comunitaria Contrato de alquiler de vivienda con opción de compra Adjudicación como arreglo transitorio Posesión regular Ocupación Proceso legal de declaración de adquisición por usurpación Desarrollo de proyectos productivos (DNP 2002-2006)

Tabla V.II Medios informales/irregulares/ilegales de acceder a tenencia

Propiedad estatal	Propiedad privada
Ocupación o invasión de propiedad de uso público, de tierra de propiedad estatal o de edificios de propiedad estatal (propiedad fiscal)	Compra de propiedad en barrios piratas o n urbanizaciones/edificios privados
Subdivisión ilegal de tierra estatal para venta o compra	Invasión de propiedad privada Usucapión

²⁸⁶ Derechos a mejoras (para poseedores, simples poseedores, invasores: en casos de razones de utilidad pública cuando las personas no poseen la tierra, el Estado, vía la entidad pertinente, hace un avalúo comercial de las mejoras hechas. En las experiencias de reasentamientos de familias de bajos recursos en zonas de uso público, riesgos naturales u obras públicas, se ha observado que no se paga una compensación adicional; la negociación implica la pérdida del patrimonio porque la cantidad no incluye la inversión adicional hecha por las familias en la dotación de infraestructura o en la legalización del lote, y casi siempre afecta la calidad de vida de los hogares reubicados.

Tabla 1. 3 Estatus de la ratificación de los principales instrumentos de derechos humanos en Latinoamérica²⁸⁷

Tratado	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Cuba	República Dominicana	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela
CIDESC	NO	Sí A: 19 82	Sí A: 19 92	Sí F: 19 69 R: 19 72	Sí F: 19 66 R: 19 69	Sí F: 19 66 R: 19 68	N O	Sí A: 19 78	Sí F: 19 67 R: 19 69	Sí F: 19 67 R: 19 79	Sí A: 19 88	Sí F: 19 66 R: 19 81	Sí A: 19 81	Sí A: 19 80	Sí F: 19 76 R: 19 77	Sí A: 19 92	Sí F: 1977 R: 1978	Sí F: 19 67 R: 19 70	Sí F: 19 69 R: 19 78
CIDCP	Sí F: 1968 R: 1986	Sí A: 19 82	Sí A: 19 92	Sí F: 19 69 R: 19 72	Sí F: 19 66 R: 19 69	Sí F: 19 66 R: 19 69	N O	Sí A: 19 78	Sí F: 19 68 R: 19 99	Sí F: 19 67 R: 19 79	Sí A: 19 92	Sí F: 19 66 R: 19 97	Sí A: 19 81	Sí A: 19 80	Sí A: 19 80	Sí F: 19 76 R: 19 77	Sí F: 1977 R: 1978	Sí F: 19 67 R: 19 70	Sí F: 19 68 R: 19 78
Protocolo Opcional al CIDCP de 1966 ²⁸⁸	Sí A: 1986	Sí A: 19 82	N O	Sí A: 19 92	Sí F: 19 66 R: 19 69	Sí F: 19 66 R: 19 68	N O	Sí A: 19 78	Sí F: 19 68 R: 19 69	Sí F: 19 76 R: 19 95	Sí A: 20 00	Sí F: 19 66 R: 20 05	Sí A: 20 02	Sí A: 19 78	Sí A: 19 78	Sí F: 19 76 R: 19 77	Sí F: 1977 R: 1980	Sí F: 19 67 R: 19 70	Sí F: 19 76 R: 19 78
CIEDR	Sí F: 1967 R: 1968	Sí F: 19 66 R: 19 70	Sí F: 19 66 R: 19 68	Sí F: 19 66 R: 19 71	Sí F: 19 67 R: 19 81	Sí F: 19 66 R: 19 67	Sí F: 19 66 R: 19 72	Sí A: 19 83	Sí A: 19 66	Sí A: 19 79	Sí F: 19 67 R: 19 83	Sí A: 20 02	Sí F: 19 66 R: 19 75	Sí A: 19 78	Sí A: 19 78	Sí F: 19 66 R: 19 67	Sí F: 1966 R: 1971	Sí F: 19 67 R: 19 68	Sí F: 19 67 R: 19 67

²⁸⁷ Esta tabla sólo incluye los países de habla hispana y portuguesa de Latinoamérica y el Caribe. En esta tabla la letra F significa “firmado”, la letra R representa “ratificado” y la letra A indica “adhirió”.

²⁸⁸ El Protocolo Opcional al Convenio Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos le permite al Comité de Derechos Humanos recibir y considerar quejas de individuos sobre violaciones de cualquiera de los derechos establecidos en el Convenio. Los estados que han ratificado o adherido a este Protocolo Opcional reconocen la competencia del Comité de Derechos Humanos para hacer esto.

Tratado	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Cuba	República Dominicana	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela
CEDAW	SÍ ²⁸⁹ F: 1980 R: 1985	SÍ ²⁹⁰ F: 1980 R: 1985	SÍ ²⁹¹ F: 1980 R: 1985	SÍ ²⁹¹ F: 1980 R: 1985	SÍ F: 1980 R: 1985	SÍ F: 1980 R: 1985	SÍ ²⁹² F: 1980 R: 1985	SÍ F: 1980 R: 1985	SÍ F: 1980 R: 1985	SÍ F: 1980 R: 1985	SÍ ²⁹³ F: 1980 R: 1985	SÍ F: 1980 R: 1985	SÍ ²⁹⁴ F: 1980 R: 1985	SÍ F: 1980 R: 1985	SÍ F: 1980 R: 1985	SÍ F: 1980 R: 1985	SÍ A: 2004	SÍ F: 1980 R: 1985	SÍ ²⁹⁵ A: 1991
Protocolo Opcional a CEDAW de 1999 ²⁹⁶	NO F: 2000, pero no R	SÍ F: 1999 R: 2000	SÍ F: 2001 R: 2002	NO F: 1999, pero no R	NO F: 1999, pero no R	SÍ F: 1999 R: 2001	N O F: 2000 R: 2001	SÍ F: 2000 R: 2001	SÍ F: 1999 R: 2002	NO F: 2001, pero no R	SÍ F: 2000 R: 2002	N O	SÍ F: 1999 R: 2002	N O	SÍ F: 2000 R: 2001	SÍ F: 1999 R: 2001	SÍ F: 2000 R: 2001	SÍ F: 2000 R: 2001	SÍ F: 2000 R: 2002
CDN	SÍ F&R: 1990	SÍ F & R: 1990	SÍ F & R: 1990	SÍ F& R: 1990	SÍ F: 1990 R: 1991	SÍ F & R: 1990	SÍ F: 1990 R: 1991	SÍ F: 1990 R: 1991	SÍ F & R: 1990	SÍ F & R: 1990	SÍ F & R: 1990	SÍ F & R: 1990	SÍ F & R: 1990	SÍ F & R: 1990	SÍ F & R: 1990	SÍ F & R: 1990	SÍ F&R: 1990	SÍ F & R: 1990	SÍ F& R: 1990
Convención 169	SÍ R: 2000	SÍ R: 1991	SÍ R: 2002	NO	SÍ R: 1991	SÍ R: 1993	N O	SÍ R: 2002	SÍ R: 1998	NO	SÍ R: 1996	SÍ R: 1995	SÍ R: 1990	N O	N O	SÍ R: 1993	SÍ R: 1994	N O	SÍ R: 2002

²⁸⁹ Argentina hizo una reserva declarando que no se considera comprometida con el Art. 29, párrafo 1 de la CEDAW, que se refiere a la solución de disputas entre dos o más estados participantes en CEDAW: si la negociación fracasa y si las partes no están de acuerdo con un arbitramento, el asunto debe referirse a la Corte Internacional de Justicia.

²⁹⁰ Brasil hizo la misma reserva que Argentina. *Ibíd.*

²⁹¹ Chile declaró que en el momento de firmar, no todas las provisiones de su código civil eran totalmente consistentes con la CEDAW, y que planeaba enmendar su código civil de acuerdo con esto.

²⁹² Cuba hizo una reserva respecto al Art. 29, párrafo 1. Este artículo se refiere a la solución de disputas entre dos o más estados participantes respecto a la interpretación o aplicación de la CEDAW, que – si la negociación no funciona y las partes no se ponen de acuerdo en la organización de un arbitramento – se debe remitir a la Corte Internacional de Justicia. Cuba declaró que cualquier disputa que surgiera entre los estados participantes debería resolverse a través de negociaciones directas por el canal diplomático.

²⁹³ El Salvador hizo la misma reserva que Argentina y Brasil sobre el Art. 29, párrafo 1 de la CEDAW. Este artículo se refiere a la solución de disputas entre dos o más estados participantes respecto a la interpretación o aplicación de la CEDAW, que - si la negociación no funciona y las partes no se ponen de acuerdo en la organización de un arbitramento – se debe remitir a la Corte Internacional de Justicia.

²⁹⁴ México hizo una reserva respecto a otorgar beneficios en materiales según la CEDAW, afirmando que tales beneficios serían “tan generosos como lo permitan los recursos disponibles del estado mexicano”.

²⁹⁵ Venezuela hizo la misma reserva de Argentina, Brasil y el Salvador respecto al Art. 29, párrafo 1 de CEDAW. Este artículo se refiere a la solución de disputas entre dos o más estados participantes respecto a la interpretación o aplicación de CEDAW, que - si la negociación no funciona y las partes no se ponen de acuerdo en la organización de un arbitramento – se debe remitir a la Corte Internacional de Justicia.

²⁹⁶ El Protocolo Opcional de la CEDAW le permite al Comité sobre la Eliminación de la Discriminación Contra las Mujeres (el organismo de monitoreo establecido en esta Convención) para recibir y considerar comunicaciones presentadas por o a favor de individuo, o grupos de individuos, que reclamen ser víctimas de cualquiera de los derechos establecidos en esta Convención. Los estados que se han vuelto parte de este Protocolo Opcional reconocen la competencia de la CEDAW para hacerlo. El Protocolo Opcional fue adoptado en 1999 y entró en vigencia en 2000.

Tratado	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Cuba	República Dominicana	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela
CADH	SÍ ²⁹⁷ F: 1984	SÍ A: 1979	SÍ A: 1992	SÍ F: 1969 R: 1990	SÍ F: 1969 R: 1973	SÍ F: 1969 R: 1970	N O	SÍ A: 1993	SÍ F: 1969 R: 1977	SÍ F: 1969 R: 1978	SÍ F: 1969 R: 1978	SÍ F: 1969 R: 1977	SÍ A: 1981	SÍ F: 1969 R: 1979	SÍ F: 1969 R: 1978	SÍ F: 1969 R: 1989	SÍ F: 1977 R: 1978	SÍ F: 1969 R: 1985	SÍ F: 1969 R: 1977

Fuente: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos:
<http://www.ohchr.org/english/law/index.htm>
ILO database: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/ratfice.pl?C169> ; OAS database:
<http://www.oas.org/juridico/english/Sigs/b-32.htm>

²⁹⁷ Sin embargo, el gobierno de Argentina hizo una reserva al Art. 21 sobre el derecho a la propiedad, que no acepta la jurisdicción de un tribunal internacional respecto a cuestiones relacionadas con la política económica del gobierno o a la determinación de las cortes nacionales de qué constituye “utilidad pública”, “interés social” o “compensación justa”.