



**Balance de la Política Pública de Atención  
Integral a la Población Desplazada  
2008-2011  
Municipio de Medellín**

**Diciembre de 2011**

Balance de la política pública de atención integral a la  
población desplazada 2008-2011

Alcaldía de Medellín  
“Medellín Obra con Amor” 2008-2011

Alonso Salazar Jaramillo  
Alcalde de Medellín  
Dora Cecilia Gutierrez Hernández  
Secretaria de Bienestar Social  
Uber Alberto Isaza Agudelo  
Subsecretario de Asistencia Social  
Víctor Manuel Monsalve Ríos  
Subsecretario Técnico Secretaría de Bienestar Social  
Luz Patricia Correa Madrigal  
Directora Técnica Unidad de Atención a Población  
Desplazada

Medellín, diciembre de 2011.

## Índice

	Pág.
Presentación.....	5
Apuntes sobre como leer y trabajar este balance.....	7
<b>Parte I:</b>	
LA POLÍTICA PÚBLICA LOCAL DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO: Un diseño pensado en clave territorial.	10
1. El diseño normativo de la política.....	12
2. Plan Integral Único -PIU- para la atención a la población desplazada 2010-2017...	15
3. Cumplimiento de la Alcaldía de Medellín.....	16
4. Los constructos de política a partir de las realidades de contexto.....	17
<b>Parte II:</b>	
LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA LOCAL DE ATENCIÓN INTEGRAL AL DESPLAZAMIENTO FORZADO: Diseños y realidades que avanzan.	19
1. Prevención y protección del desplazamiento forzado (Derecho a la vida, integridad, seguridad y libertad).....	22
2. Atención Humanitaria de Emergencia -AHE- (Derecho a la subsistencia mínima).....	28
3. Reconocimiento (Derechos políticos).....	34
4. Retornos y reubicaciones.....	39
5. Derecho a la Vivienda.....	43
6. Generación de ingresos.....	51
7. Derecho a la Seguridad alimentaria y nutricional.....	55
8. Derecho a la Salud y a la Atención Psicosocial.....	60
9. Derecho a la educación.....	69
10. La coordinación interinstitucional y el Análisis de la política pública.....	80
11. Unidades de atención y orientación -UAO-.....	85

**Parte III:**

LA INSTITUCIONALIDAD EN LA POLÍTICA PÚBLICA LOCAL DE ATENCIÓN INTEGRAL AL DESPLAZAMIENTO FORZADO.	88
1. El sentido de la institucionalidad de la política de atención al desplazamiento forzado para Medellín.....	90
2. El carácter sistémico de la institucionalidad.....	91
3. La Coordinación interinstitucional.....	92
4. La Unidad de Atención a la Población Desplazada.....	95

**Parte IV:**

RETOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN INTEGRAL AL DESPLAZAMIENTO FORZADO FRENTE A LA LEY 1448 DE 2011 (LEY DE VÍCTIMAS): Posturas y retos de la alcaldía frente a la ley 1448 de 2011.....	99
---	----

## Presentación.

---

La Alcaldía de Medellín ha logrado llegar a dimensiones en la atención a población víctima del desplazamiento forzado que están mucho más allá de lo imaginado inicialmente por la misma administración o de lo que posiblemente ha alcanzado alguna otra instancia nacional o territorial, esto, con todo y los vacíos existentes. Este planteamiento se trae a la luz con una única y clara intención: *plantear que si es posible avanzar en la superación del estado de cosas inconstitucional generado por el desplazamiento forzado, y con ello en la protección y garantía de los derechos constitucionales de la población afectada, cuando hay políticas claras, que se construyen permanentemente y coordinadas en el seno de las realidades territoriales.*

La clave en el trabajo realizado por Medellín, nunca se trató, ni se ha tratado, contrario a lo que se ha pensado, de un ejercicio centrado en el fortalecimiento institucional, lo fundamental siempre fue, y ha sido, la búsqueda de *posibles*<sup>1</sup> en la política pública en mención. La institucionalidad entonces ha sido no un constructo previo a tal búsqueda, sino un hallazgo permanente de la misma, no es una institucionalidad previamente lista para aplicar una política, es una institucionalidad que se construye a la par que se construye ésta. Ya de entrada hallamos un aprendizaje fundamental: *las fortalezas de la política son la energía y potencialidad de la institución, y así se ha trabajado.*

Ahora, para la Alcaldía, en este punto o momento del proceso de implementación de la política de atención al desplazamiento forzado en Medellín (cambio de gobierno territorial y entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011) sólo hay un reto: posibilitar que la política en mención continúe desarrollándose en el traspaso de un gobierno a otro, y en el cambio a la nueva norma, todo ello en su conjunto supone entonces un enorme desafío, posibilitar y facilitar una transición siempre favorable a la población víctima del desplazamiento.

Por otro lado, la Corte Constitucional en su Auto 383 de 2010 decidió “**ORDENAR** a los gobernadores y alcaldes de las entidades territoriales priorizadas que finalizan su período de funciones en el año 2011, que en el informe final sobre su gestión, se incluya un capítulo sobre la situación del desplazamiento forzado en el cual: (i) se presente el censo con la caracterización de la población desplazada que habita la jurisdicción

---

<sup>1</sup> Por “posibles” se entiende, soluciones ante problemas adversos.

*territorial correspondiente, (ii) se diagnostique la situación en el territorio de su jurisdicción, (iii) se especifiquen las acciones adelantadas en materia de prevención y protección durante su administración, (iv) se muestre un balance de las mismas en el que se identifiquen logros, metas y dificultades, y (v) la etapa de implementación del Plan Integral Único – PIU -, con el acto administrativo por el cual se adopta y armoniza con el Plan de Desarrollo”. Ante esta orden, la Alcaldía de Medellín ha respondido estratégicamente, pues la ha asumido como una invaluable oportunidad para posibilitar que el reto antes planteado posea mayor fundamento y eficacia en su realización.*

Así, el documento que a continuación se desarrolla es un balance de la política pública de atención integral al desplazamiento forzado en la ciudad de Medellín 2008-2011; no se trata de un informe de gestión, sino de la escenificación de una política en virtud de su articulación a los nuevos ejercicios de gestión institucional y normativa, la transición antes mencionada.

Este balance tiene por objetivo tres asuntos: (a) evidenciar cómo está diseñada la política pública en la localidad, diseños que le han posibilitado avanzar al municipio, (b) visibilizar lo que se ha logrado con ello -logros estratégicos-, y (c) presentar vacíos o retos o recomendaciones. Empero es fundamental dejar en claro lo siguiente: si por balance se entendiera dejar trazado todo lo realizado y logrado, este documento se haría inteligible, pues los desarrollos, las acciones, los logros y todo lo referente a la política, con sus mil ramificaciones serían un texto de nunca acabar. Este documento entonces, debe ser entendido como un nodo encadenador de la política, que a partir de los tres puntos anteriores, permite generar comprensión sobre la política y facilitar su continuidad.

## **Apuntes sobre como leer y trabajar este balance<sup>2</sup>.**

---

Siguiendo la orden octava del Auto 383 de 2010 de la Corte Constitucional, el balance debe estar compuesto por: “(i) censo con la caracterización de la población desplazada que habita la jurisdicción territorial correspondiente, (ii) diagnóstico de la situación en el territorio de su jurisdicción, (iii) especificación de las acciones adelantadas en materia de prevención y protección durante su administración, (iv) logros, metas y dificultades, y (v) la etapa de implementación del Plan Integral Único -PIU-”<sup>3</sup>. Esto se logra a partir de unos criterios metodológicos que se presentan a continuación:

- Medellín en su proceso de implementación de la política pública de atención al desplazamiento forzado, comporta diversas operaciones o acciones estratégicas, una de ellas es un ejercicio permanente que se ha desarrollado durante los últimos dos años (2010 y 2011) referente al análisis y evaluación de la política pública en cuestión, este trabajo con carácter investigativo, ha estado a cargo de la Unidad de Atención a la Población Desplazada de la Secretaría de Bienestar Social, a través de un Componente denominado “Análisis y Evaluación de Política Pública”. Se han realizado diversos estudios sobre: (a) la dinámica del conflicto en relación al desplazamiento con eje Medellín, (b) la dinámica del desplazamiento forzado en la ciudad, y así mismo, se ha encargado de la caracterización de la población desplazada, estos análisis, suman cientos de páginas construidas con rigurosidad, con hallazgos que a la postre han posibilitado la toma de decisiones. Así, el diagnóstico solicitado en los puntos (i) y (ii) antes planteados, exigidos por la Corte Constitucional, está conformado por estos diversos estudios (Ver Anexo 1).
  
- Los puntos (iii), (iv) y (v) se presentan de conjunto, atendiendo no tanto el detalle, pues este está en manos de cada dependencia de la Alcaldía de Medellín, sino el diseño como política pública, que es lo que consideramos fundamental, y los logros estratégicos. Si a partir de este documento se entiende el diseño de política pública, se podrá acceder en cualquier momento al detalle pues se sabrá donde hallarlo.
  
- Existen diseños de política pública que han sido objeto de análisis rigurosos por parte de la Alcaldía a través de su Unidad de Atención a Población Desplazada,

---

<sup>2</sup> Criterios metodológicos para la construcción del balance.

<sup>3</sup> Auto 383 de 2010, Orden 8.

Secretaría de Bienestar Social. Tal es el caso de la Política de AHE<sup>4</sup>, Política de Protección Jurídica de Bienes Inmuebles Urbanos, Alianza Medellín-San Carlos para el retorno de población desplazada, y Unidades de Atención y Orientación. Estos análisis se incorporan a este balance como anexos (Anexo 2), y se indica que es fundamental su estudio para lograr mayor comprensión de los diseños definidos por la administración municipal. En este mismo marco se inscriben los dos informes Auto 314 de 2010 entregados a la Corte Constitucional en el 2010, y que son importantes porque plantean problemas en la política en relación con la nación, que hoy en día continúan vigentes (Anexo 2).

- ✎ El periodo establecido para el trabajo es entre 2008-2011, no obstante, dado lo singular de la política pública de atención al desplazamiento forzado: política pública que permanentemente se está construyendo, tal periodo varía según el tema tratado, así, habrán periodos de un año (2011), o de dos (2010-2011), o periodos efectivamente de 2008 a 2011. En el documento se estará anunciando a que periodo se corresponde el balance.
  
- ✎ El balance se presenta según derechos de la población desplazada, pues así está diseñada la política pública local. No obstante hay algunos derechos que se presentan según logros, otros según IGED<sup>5</sup>; es decir, la Corte Constitucional ha entregado al Gobierno unos indicadores denominados Indicadores de Goce Efectivo de Derechos o IGED, Medellín, desde el 2008, ha realizado ejercicios para medirlos, con metodologías diversas y resultados diferentes. En los últimos años ha ido estabilizando tanto la metodología y por ende los resultados. Para el 2011, Medellín mide de nuevo indicadores pero solo en 4 derechos: Identidad, AHE, Salud y educación, pues en la práctica la realidad de la información no soporta la medición de todos los indicadores de la Corte Constitucional<sup>6</sup>, sin embargo no se trata del conjunto de indicadores en estos derechos sino de unos cuya medición se considera posible. Este resultado hace parte de este balance, y dada la forma de abordarse pareciera ser que rompe con la lógica de todo el documento, pero es parte estructural del mismo.

---

<sup>4</sup> Atención Humanitaria de Emergencia.

<sup>5</sup> Indicadores de Goce Efectivo de Derechos

<sup>6</sup> Finalizando el 2009 e iniciando el 2010, la Alcaldía de Medellín, a través del Instituto de Estudio Políticos de la Universidad de Antioquia, adelantó un ambicioso ejercicio de medición de Indicadores GED (Auto 116 de 2008). Los hallazgos fueron reveladores: la realidad de la información no soporta la exigencia del dato que ordena los indicadores. Los IGED de prevención, por ejemplo, fueron totalmente imposibles de medir, pues la información detenida por el Gobierno Nacional no daba cuenta de lo requerido, además el acceso a lo que había fue vedado.

- ✦ La Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas), que ya entró en vigencia, plantea cambios a la actual política pública de atención integral a la población desplazada, lo que implica que dicho balance debería contener visos de tal nueva política; no obstante, en virtud a la orden proferida por la Corte Constitucional, y en virtud de que la Alcaldía de Medellín se halla diseñando su propuesta de adecuación institucional, este balance se presenta con lógicas de la política pública de atención al desplazamiento. Aun así, se desarrolla un capítulo especial en el que se exponen las consideraciones de la Alcaldía frente a la Ley 1448<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Estas consideraciones han sido consensuadas con el Programa de Atención a Víctimas de la Secretaría de Gobierno municipal y se han presentado en varios escenarios nacionales. Sobre el asunto existen varios documentos.

**Parte I:**  
**LA POLÍTICA PÚBLICA LOCAL DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA  
POBLACIÓN VÍCTIMA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO: Un  
diseño pensado en clave territorial.**

El desplazamiento forzado es un crimen de lesa humanidad que pone a prueba al Estado colombiano debido a su alta complejidad<sup>8</sup>. La prevención del desplazamiento forzado, el restablecimiento de los derechos de la población víctima, la garantía de estos con sostenibilidad en el tiempo, y la reparación de los mismos, son desafíos que le han exigido a la institucionalidad estatal rediseñarse, reevaluar la forma de atender y proteger a las víctimas, aumentar la oferta y flexibilizar la misma, aumentar los recursos destinados, generar estrategias de coordinación con las instituciones competentes, responsables e interesadas en la prevención y atención del problema.

Medellín, es una ciudad que está al frente en este desafío, implementando una compleja política pública, transformando las lógicas de atención a esta población donde existen vacíos, y estimulando la transformación en otras regiones del país. La Alcaldía de Medellín, a través de su Unidad de Atención a la Población Desplazada de la Secretaría de Bienestar Social, en particular, y a través de sus diferentes dependencias, en general, ha adoptado una atención a la población desplazada con enfoque de derechos y diferencial siguiendo unas líneas estratégicas: Prevención, Protección, AHE, Participación, Restablecimiento (Retornos y Reubicaciones, Vivienda, Generación de Ingresos, Seguridad Alimentaria, Salud, Atención Psicosocial, Educación, Cultura, Recreación) y Reparación. Líneas planificadas participativamente en el Plan Integral Único -PIU- de Atención a la Población Desplazada, plan que se convierte en el horizonte para cada una de las entidades que en Medellín atienden a esta población.

Este trabajo se ve también reflejado en el aumento de los presupuestos y recursos en general para la atención a esta población, en el fortalecimiento de su institucionalidad, en el análisis y evaluación de la misma política, y en una coordinación interinstitucional fuerte y especializada en el tema.

Es en esta lógica que se debe entender el trabajo realizado por la Alcaldía de Medellín, pues encasillar a la localidad sólo en el tema de la atención humanitaria de emergencia -AHE-, es un error, en tanto el esfuerzo que se ha realizado es vasto en todos los derechos de la población afectada. Tal esfuerzo ha implicado ir superando el enfoque de la AHE como eje de la política pública a un enfoque más integral en la

---

<sup>8</sup> (a) Afectada a todo el territorio nacional, (b) las víctimas suman casi 4 millones de personas, siendo está la suma más alta de víctimas por el conflicto armado, según acción social son casi el 82% de las víctimas del país, (c) A las víctimas del desplazamiento se les vulnera el conjunto de sus derechos constitucionales, (d) La solución del problema pasa no por una política pública en particular, sino por la diversidad de políticas e seguridad, económicas y sociales del país.

protección de derechos<sup>9</sup>, esto es, una política pública integral e integradora que busca alternativas mediante la articulación de los actores públicos, privados y organizaciones no gubernamentales, al mismo tiempo que lo hace en el nivel local, departamental, nacional e internacional.

Así, Medellín es el primer y único municipio de Colombia que a la fecha cuenta con una Política Pública Municipal para la *“Prevención del desplazamiento forzado, la protección, reconocimiento, restablecimiento y reparación de la población afectada por el desplazamiento forzado”*, que fue aprobada mediante el Acuerdo Municipal 049 de 2007, y que es implementada a través de un Plan Integral Único de Atención a la Población Desplazada -PIU-, cuya construcción se hizo de manera concertada durante el año 2009, y plantea un largo plazo entre el 2010 y el 2017.

La política pública local en referencia, ha generado discusiones, diseños y avances tan particulares que han valido el reconocimiento de entidades nacionales e internacionales. La Corte Constitucional, ha destacado el trabajo realizado por la ciudad, dicho reconocimiento puede leerse en el Auto de Metodología de la Sesión Técnica Regional del 29 de abril de 2010, referente al auto 314 del mismo año, sobre coordinación y corresponsabilidad entre la Nación y las Entidades Territoriales en materia de atención integral a la población desplazada: *“...no obstante [...] la Alcaldía de Medellín fueron citadas y concurrieron a la Sesión Técnica Regional del pasado veintiuno (21) de enero de dos mil diez (2010), sesión dentro de la cual presentaron informes que merecen reconocimiento por su juiciosa elaboración en cuanto atañe a los requerimientos señalados en el Auto 314 de 2009...”*<sup>10</sup>.

## **1. EL DISEÑO NORMATIVO DE LA POLÍTICA.**

---

En el 2007 la Alcaldía de Medellín, con el concurso del Concejo Municipal, estableció un reto, o más arrojado aún, planteó una alteración en la política pública nacional de atención a la población desplazada: diseñó una política leída en el seno de las

---

<sup>9</sup> La política pública nacional de atención a la población desplazada, si bien comporta desarrollos sobre los diferentes derechos de la población, en 14 años las grandes inversiones se han realizado en la atención humanitaria de emergencia AHE. La inversión en esta materia, es reflejo de un enfoque sobre el tema estrictamente asistencial.

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Auto Metodológico Sesión Técnica Regional del 29 de abril de 2010 sobre coordinación y corresponsabilidad entre la Nación y las Entidades Territoriales en materia de atención a población desplazada, en referencia a la Sentencia T-025 de 2004. 22 de abril de 2010.

particularidades del territorio (Acuerdo 049 de 2007). Si bien la política asumió los mandatos nacionales, también adoptó lineamientos propios que se entiende, no riñen con los postulados nacionales, los traduce a la localidad.

### **Diseños conceptuales.**

Para Medellín la política pública “Es un instrumento para la realización de los derechos; una visión estratégica hacia la superación de las condiciones que generan el desplazamiento forzado (prevención) y la implementación de soluciones duraderas (reconocimiento, protección, restablecimiento y reparación); y un consenso municipal coherente y sistemático de acciones estatales, gubernamentales, no gubernamentales, públicas, privadas, eclesiásticas, sociales y comunitarias”<sup>11</sup>; igualmente, la ciudad estableció que los enfoques desde donde se atiende a la población víctima del desplazamiento son: enfoque de derechos, enfoque diferencial, enfoque territorial y enfoque poblacional y de participación.

Siguiendo esta lógica o enfoques, la ciudad definió que: “Es desplazado(a) toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulnerados o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público”<sup>12</sup>; y así mismo definió que “Población afectada por el desplazamiento: es aquella que se encuentra en riesgo de desplazamiento, de bloqueo y confinamiento, víctimas de desplazamiento y comunidades receptoras vulnerables, reconociéndolos como sujetos de derechos y deberes, participantes activos de su propio desarrollo”<sup>13</sup>.

### **Diseños programáticos.**

La política estableció que a razón de unos nodos problemáticos determinados, se debía de trabajar en función de unas líneas estratégicas, cada una de ellas relacionadas con un nodo problemático en particular, a saber:

---

<sup>11</sup> Acuerdo 049 de 2007, Artículo 2, literal c.

<sup>12</sup> *Ibid.*, literal a.

<sup>13</sup> *Op. Cit.*, literal b.

- a. Prevención del desplazamiento forzado.
- b. Protección de la población afectada. Vale anotar que se tomó la decisión de “separar” la Prevención de la Protección en virtud de darle a cada una un lugar estratégico, es decir, se comprendió que uno de los problemas de la política ya establecida, era que lo uno subsumía a lo otro, así, hablar de prevención era igual a hablar de protección, y viceversa.
- c. Atención Humanitaria de Emergencia.
- d. Reconocimiento. Aquí se halla una de los grandes distanciamientos con los lineamientos nacionales, al sujeto titular de derechos se le reconoce su carácter político, este sujeto político no es receptáculo de los constructos, es actor decisorio de los mismos. Así, no se trata de participación o de organizaciones, sino de incidencia social y política.
- e. Restablecimiento. Esta línea se compone de: (i) retornos y reubicaciones; (ii) generación de ingresos; (iii) vivienda; (iv) seguridad alimentaria y nutricional; (v) salud; (vi) atención psicosocial, y (vii) educación.
- f. Reparación. Se tomó la decisión en trabajar para que a esta población víctima se le reconociera el derecho a la reparación.

Además de estas líneas estratégicas, la política pública ordenó la implementación de unas Estrategias Transversales<sup>14</sup>, no periféricas, sino articuladoras de la misma, estas se pueden resumir en: (i) Fortalecimiento de la institucionalidad, fundado en el principio de coordinación como eje articulador de la política; (ii) Analizar permanentemente y evaluar la política pública de atención a la población desplazada; y (iii) Comunicaciones.

### **Diseños institucionales.**

- a. La política pública local comprendió y adoptó un llamado de atención hecho por la Corte Constitucional en su sentencia T-025 de 2004, esta, en tal Sentencia, estableció claramente que uno de los grandes obstáculos, que a la postre se configuraba en causa de la persistencia del estado de cosas inconstitucional, era las deficiencias institucionales. Por tal razón la política local ordenó la creación de una entidad especializada que se encargara de liderar lo concerniente a la implementación de la política en cuestión<sup>15</sup>. Esta orden dio pie para que en abril de 2009 se creara la Gerencia para la Coordinación y Atención a la Población

---

<sup>14</sup> Acuerdo 049 de 2007, artículo 7.

<sup>15</sup> *Ibíd.*, artículo 8.

Desplazada, hoy Unidad de Atención a Población Desplazada, adscrita a la Secretaría de Bienestar Social, y eje estratégico institucional en la implementación de tal política<sup>16</sup>.

- b. La política pública también comprendió que un diseño sin una planificación que lo haga realidad no tendría resultados, por tal razón ordenó la formulación de un Plan Integral Único, siguiendo los lineamientos nacionales y constitucionales<sup>17</sup>. No obstante la política estableció que tal Plan, debido a la magnitud del problema en la ciudad<sup>18</sup>, debía contener un carácter estratégico con una duración de 8 años. Esta política pública ordenó la actualización del PIU cada año.
- c. Comité Local para la Atención Integral a la Población Desplazada -CLAIPD-. Si bien el CLAIPD obedece a lógicas institucionales no propias de la localidad, su funcionamiento si ha sido un reto territorial. Se cree en este espacio como el rector para la coordinación. Por tal razón se le da un puesto de privilegio al interior del diseño institucional. Desde hace dos años el CLAIPD sesiona mensualmente y con trabajo previo sobre los temas y/o derechos que en el serán tratados, así como el posterior seguimiento a las decisiones tomadas.

## **2. PLAN INTEGRAL ÚNICO -PIU- PARA LA ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA 2010-2017.**

---

El Plan Integral Único PIU se constituye en pieza clave en la política pública de atención integral a la población desplazada en Medellín. Fue formulado en el segundo semestre de 2009, entró a operar en enero de 2010, y fue actualizado en junio de 2011. Leer la política, pasa por leer el PIU, rico en contenidos y modos de proceder ante la atención de la población víctima del desplazamiento forzado. Su implementación comporta variaciones, no obstante se puede afirmar que si viene siendo ejecutado (Anexo 3).

### **Sobre la actualización en el 2011.**

Durante el primer semestre de 2011, la Alcaldía con la participación de representantes de población desplazada y entidades de carácter nacional y privado,

---

<sup>16</sup> Más adelante se hablará en detalle de esta dependencia.

<sup>17</sup> Acuerdo 049 de 2007, artículo 9.

<sup>18</sup> Para ese entonces, y hoy en día, Medellín es la segunda ciudad del país con población desplazada, 216.288 personas a 30 de noviembre de 2011, según registros del Gobierno Nacional.

realizó un ejercicio de “actualización” del Plan. La lectura y análisis se hizo según derechos de la población, pues así está estructurado.

Ciertamente Medellín no plasmó un mero ejercicio de actualización de su PIU, a partir de los análisis realizados a la dinámica del problema de política referentes al desplazamiento forzado en la ciudad, y a los diseños nuevos puestos por la administración en el proceso de implementación de tal política, se pudieron generar interpretaciones y explicaciones del fenómeno disimiles a las generadas en el 2009 cuando este formuló. Éste cambio en la lectura conllevó a una *resignificación* de la solución a partir de los nuevos hallazgos encontrados en el contexto.

### **Sobre los costos.**

El PIU en su versión 2009, determinó como costo inicial \$155 millones año, es decir, la garantía de los derechos de la población desplazada al año para Medellín tenía el costo mencionado. Con la resignificación planteada, esto implica, incremento de población y de acciones para la protección de esta, el costo base año se incrementa a \$198 mil millones (22% de incremento). Este es el reto en la protección de la población desplazada para el Municipio de Medellín, reto que debe ser asumido en Coordinación con la Nación y el Departamento.

### **3. CUMPLIMIENTO DE LA ALCALDÍA DE MEDELLÍN.**

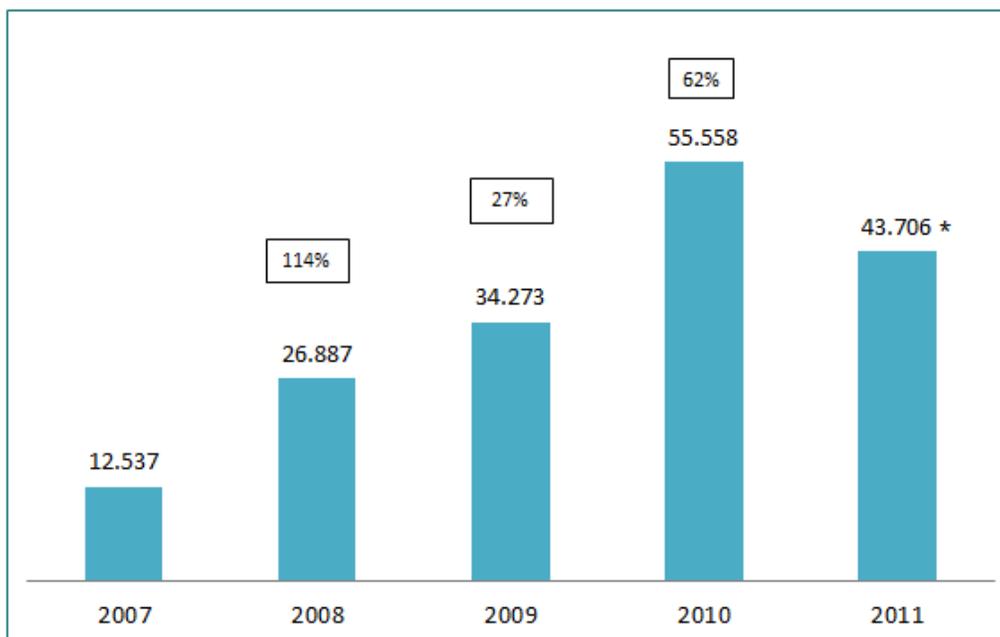
---

El Plan Integral Único -PIU- 2010-2017, del Municipio de Medellín, estableció en su momento que la inversión requerida durante el 2010 en materia de atención integral a la población desplazada era de \$155 mil millones. Ahora, la inversión realizada por la Alcaldía en este periodo fue de \$54 mil millones. Si a este escenario le aplicamos el único parámetro que existe en corresponsabilidad, el CONPES 3400, en el que se determina que al municipio le corresponde un 12,5%, Medellín viene cumpliendo entonces a cabalidad, pues los \$54 mil millones corresponden al 33% del total trazado en el PIU.

Si la formula se plantea en función de la inversión con recursos propios del municipio, se tiene que para el 2010 la Alcaldía invirtió \$36 mil millones, lo que da un 23%, resultando, de nuevo cumpliendo.

**Gráfico 1.**  
**Inversión total Alcaldía de Medellín 2007 – 2010**

(En millones de pesos)



\* Los recursos invertidos en 2011 son los proyectados a inicio del año, no incluyen adiciones o ajustes presupuestales.

**Fuente:** Unidad de Atención a la Población Desplazada.

En este punto vale anotar que para medir cumplimiento puede hacerse de muchas formas, pero la correcta es partiendo de las características de los territorios. Medellín, en este marco, viene cumpliendo con sus competencias.

#### **4. LOS CONSTRUCTOS DE POLÍTICA A PARTIR DE LAS REALIDADES DEL CONTEXTO.**

---

Entre el 2007 y la fecha actual, la política pública local, se ha transformado, se ha resignificado y más aún, ha comprendido las realidades de contexto y lo cambiante del mismo. Los diseño iniciales son entonces hoy por hoy más complejos, más ricos en contenidos y conceptos.

- a. La política pública local ha generado alrededor de sí una compleja interrelación de instituciones que ha hecho de la Coordinación Interinstitucional, hoy en día, un actor de primer nivel.
- b. Se ha comprendido que la AHE se convirtió en un ciclo cerrado que obstruye el flujo de los diferentes componentes de política pública. Por tal razón se han generado estrategias que tratan de avanzar hacia un modelo de soluciones duraderas.
- c. Se han generado nuevos diseños programáticos en virtud de la complejización del problema de política pública: (i) Protección de bienes inmuebles u muebles urbanos de población desplazada intraurbanamente, (2) Unidades móviles para la prevención del desplazamiento forzado; (iii) Ampliación de las estrategias para proteger el derecho a la subsistencia mínima a través de una atención inmediata; (iv) Adopción de un enfoque psicosocial como eje estructurante de la política; (v) cambio de enfoque de las Unidades de Atención y Orientación -UAO-, y por ende, mejoramiento en la atención realizada desde estos Centros; (vi) Modelo de retornos a partir de la experiencia Alianza Medellín-San Carlos.

Existen un sinnúmero de nuevos diseños que han permeado a la política de forma positiva, empero, el sentido de este apartado no es dar cuenta de ellos, sino determinar que, la política pública no es estática, sino un constructo permanente de nuevas posibilidades a partir de los desafíos hallados en la realidad<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> En especial aquellos relacionados con el desplazamiento intraurbano y las soluciones duraderas.

**Parte II:**  
**LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA LOCAL DE**  
**ATENCIÓN INTEGRAL AL DESPLAZAMIENTO FORZADO:**  
**Diseños y realidades que avanzan.**

La Alcaldía de Medellín ha ido generando una comunidad de políticas públicas en torno al restablecimiento de los derechos de la población víctima de desplazamiento forzado, esto es, ha venido articulando actores y políticas diversas a favor de tal población. Así mismo, la Alcaldía ha sido enfática en posibilitar una efectiva Coordinación Interinstitucional como principio para la realización de la política en cuestión, estos dos asuntos, comunidad de políticas y coordinación interinstitucional, se hallan en el seno de los desarrollos de política de la Alcaldía de Medellín.

**Derecho a la identidad.** La alcaldía se ha preocupado por el derecho a la personalidad jurídica de toda víctima del desplazamiento forzado, hoy por hoy el 81% de la población desplazada cuenta con su documento de identidad<sup>20</sup>, porcentaje que varía permanentemente, pues constantemente llega población desplazada a la ciudad<sup>21</sup>.

El derecho a la identidad es asumido por la Alcaldía de Medellín, además, como un mecanismo de protección, por tal razón el derecho a la identidad aparece consignado en el PIU Medellín 2010-2017 en la línea estratégica de Protección. A través del Programa Medellín Solidaria de la Secretaría de Bienestar Social, 14.998 personas tramitaron su documento de identidad en las jornadas de identificación<sup>22</sup> realizadas entre 2008 y 2011 (Para ampliar lo referente a la identidad ver Anexo 4).

**Derecho a la cultura al deporte y a la recreación.** La Alcaldía ha creído que el restablecimiento en la ciudad (entendido como Integración Local) pasa por aspectos tan fundamentales como la cultura, el deporte y la recreación. Por tal razón la Secretaría de Cultura Ciudadana del municipio y el Instituto de Deportes y Recreación -INDER- han jugado un papel fundamental en la integración local de la población desplazada a la ciudad. Acciones como las entradas gratuitas para la población víctima del desplazamiento a los museos de la ciudad, Parque Juan Pablo Segundo, Parque Explora y Parque Norte, y los procesos de participación, Secretaría de Cultura Ciudadana, y el programa del INDER “Mientras volvemos a casa”, que tiene como objetivo ir involucrando a las familias en las dinámicas de ciudad partiendo de los

---

<sup>20</sup> Secretaría de Bienestar Social, Unidad de Atención a la Población Desplazada, Medición del indicador de Identidad (IGED) 2011.

<sup>21</sup> Según el Registro Único de Población Desplazada de Acción Social (Hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social) a Medellín llegan anualmente un promedio de 25 mil personas desplazadas.

<sup>22</sup> Dada la forma del registro, a la fecha no se puede saber cuantas son personas víctimas del desplazamiento forzado, empero, es correcto pensar que tal programa a impactado con efectividad en la documentación de esta población.

niños y niñas, a través del deporte y la recreación<sup>23</sup>, que reporta 9.956 personas atendidas sólo para el 2011, pues año a año esta cifra varía, son ejemplo de esto.

Otro de los programas que posee el INDER son los Centros de Juego en las tres UAO. Anteriormente en cada instalación de las UAO existían unos espacios conocidos como ludotecas que funcionaban únicamente para los niños y niñas. Esta idea se replanteó y se le dio el nombre de Centros de Juego para que involucraran a todos los miembros de la familia. Es por esta razón que el INDER cuenta con toda clase de juegos de mesa, e implementan una serie de actividades para involucrar activamente a los adultos que están en las UAO en los tiempos de espera. Igualmente acompañan periódicamente los albergues con el fin de realizar acciones lúdicas con los niños y actividad física para las mujeres.

**Medellín Solidaria.** El Programa Medellín Solidaria, adscrito a la Secretaría de Bienestar Social, es la estrategia de la Administración Municipal para combatir la pobreza extrema. Para cumplir este propósito se trabaja con 347 Cogestores Sociales, que son los que cumplen la labor de acompañamiento a los hogares. Actualmente el programa atiende 45 mil hogares vulnerables, de estos alrededor de 9 mil hogares son desplazados por la violencia.

En total, son más de 235 programas, proyectos y servicios de la oferta institucional a los que accedieron las familias que participan en Medellín Solidaria. Durante este cuatrienio (2008-2011), la Alcaldía de Medellín, por medio del Programa Medellín Solidaria, logró mejorar la calidad de vida de 8 mil hogares que se encontraban en condiciones de pobreza. Estos hogares vulnerables hacen parte de los 45 mil que actualmente reciben atención integral en Medellín. De estos 8 mil 3.356 (42%) son hogares desplazados.

**Mínimo Vital de Agua Potable:** El programa Medellín Solidaría, de la Secretaría de Bienestar Social, ha vinculado entre el 2008 y el 2011 a 33.757 hogares al programa Mínimo Vital de Agua Potable, de estos 10.463 son hogares desplazados (31%)<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> De esta forma en cada placa deportiva de los barrios, hay un encargado del INDER que sube una o dos veces a la semana, convoca a los niños y de acuerdo a las vocaciones se realizan talleres de fútbol, basquetbol, entre otros deportes. El objetivo no solo consiste en ofrecer talleres deportivos, sino que se apoya a los niños para que se escolaricen, se trabajan valores, convivencia, solución de conflictos entre otras cosas que mejoran la calidad de vida de los niños.

<sup>24</sup> Fuente: Programa Medellín solidaria, con corte a agosto de 2011.

## **1. PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO (Derecho a la vida, integridad, seguridad y libertad).**

---

### **1.1. La Política de Prevención y Protección en la ciudad.**

La prevención del desplazamiento forzado es pieza clave en la política de atención al desplazamiento en todo el territorio nacional, paradójicamente presenta serios vacíos en su diseño e implementación. Medellín ha venido logrando avances en la protección de la población víctima del desplazamiento, empero, sin una política nacional de prevención clara y fuerte que revierta los efectos del desplazamiento forzado, que evite la salida constreñida de más población, que le evite a ésta las afectaciones propias de tal delito y con ello la violación sistemática de sus derechos, no habrá punto de llegada alguno: *el desplazamiento forzado crece más rápido o a mayor porcentaje de lo que crecen los avances obtenidos con la implementación de la política pública.*

Pese a este panorama nacional, Medellín se ha venido ocupando de diseñar e implementar estrategias locales para la prevención del desplazamiento forzado. El Plan Integral Único PIU Medellín 2010-2017 contiene una línea estratégica de Prevención, sumado al PIU, está el Plan de Prevención del Desplazamiento Forzado Intraurbano (Ver Anexo 1), considerado como el primero en la nación, en él, hay consignadas estrategias más rigurosas y detalladas que las consignadas en el propio PIU, no obstante, no se trata de planes separados, el último complementa al primero.

En este punto, se precisa resaltar una medida particular en prevención trazada en el PIU: *“Impulso de medidas interterritoriales e interinstitucionales de prevención del desplazamiento forzado”*<sup>25</sup>. Con esta medida Medellín llama enfáticamente la atención sobre lo que considera es un problema estructural en el seno de la política de prevención: si no hay prevención del desplazamiento en todo el territorio nacional, ciudades como Medellín seguirán teniendo una exigencia mayor a la hora de restablecer los derechos de la población desplazada pues la población continuara llegando a la ciudad. Por tal razón Medellín plantea que requiere trabajar con la nación y con el departamento en el fortalecimiento de la prevención en municipios mayormente expulsos.

---

<sup>25</sup> PIU Medellín 2010-2017, Línea Estratégicas de Prevención, Proyecto 3.

En relación a la protección desde el mismo PIU se han definido tres dimensiones básicas de esta: (1) Protección de la población en general afectada por el desplazamiento forzado; (2) Protección a personas víctimas de desplazamiento forzado, con riesgo directo de sufrir daños a la vida, integridad, libertad o seguridad personal; y (3) Protección de bienes muebles e inmuebles, rurales y urbanos, de la población víctima del desplazamiento forzado, abandonados o despojados a causa del desplazamiento.

Existen entonces diversidad de medidas desarrolladas por la Secretaría de Gobierno, la Unidad de Atención a la Población Desplazada de la Secretaría de Bienestar Social, Secretaría de Cultura Ciudadana, Secretaría de las Mujeres, Secretaría de Educación, no obstante siguiendo el objetivo de este balance, no se precisa de enlistar todas estas, pues lo fundamental es mostrar el diseño general de tal forma que se posibilite luego acceder a las medidas en particular, empero acá se trazan algunas:

**Medidas aplicadas por la Secretaría de Gobierno enmarcadas dentro de la política de movilización, autoridad y oportunidades:**

- a. Incremento de fuerza pública en los sectores considerados como vulnerables. Apoyo logístico a la Policía Metropolitana para lograr una mayor capacidad de respuesta. Fortalecimiento a la Unidad BACRIM de la Fiscalía General de la Nación con sede en Medellín, con dotación logística.
- b. Desarrollo del programa denominado “Fortalecimiento y asistencia a los Derechos Humanos” que ha permitido el fortalecimiento y consolidación de la Unidad Permanente para los Derechos Humanos de la Personería de Medellín con un aporte importante en recursos humanos y logísticos, que garantizan la atención en materia de DDHH, 24 horas a la población de la ciudad.
- c. Presencia institucional. Presencia de la Alcaldía con la oferta de todos sus programas: (a) Impulso a la semana de los Derechos Humanos “Los Derechos Humanos no son un juego, conócelos, respétalos, infórmate y denuncia”. (b) Los componentes: “Delinquir no paga”, “Jóvenes el Alto Riesgo” y “Penados y Pospenados”, los cuales se agrupan en el Programa Fuerza Joven que busca prevenir la vinculación de jóvenes cercanos a organizaciones delincuenciales como combos, bandas y grupos armados al margen de la ley; por medio de actividades de formación, capacitación, labor social y comunitaria e integración social y económica. (c) Realización de jornadas de sensibilización y de desarme, a través de la Unidad de Convivencia en su programa Plan Desarme. (d)

- Acompañamiento a las personas en riesgo de ser víctimas de desplazamiento forzado, gestionando con la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá las medidas necesarias para su protección. (e) Asesoría Integral a personas víctimas de desplazamiento forzado intraurbano y a personas en riesgo de este tipo de desplazamiento. (f) Elaboración de las Solicitudes de Estudio Técnico de Nivel de Riesgo a la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá a través del Ministerio del Interior para personas amenazadas o en riesgo para su vida e integridad personal. (g) Solicitud de medidas de protección a la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá y a las estaciones de Policía del sector donde viven las personas en riesgo. (h) Solicitud de medidas de protección al Programa de Protección del Ministerio del Interior. (i) Solicitud del concurso de las autoridades nacionales y departamentales competentes para la prevención, protección y atención oportuna de las situaciones de emergencia.
- d. Creación del Sistema de Información de Seguridad y Convivencia SISC, encargado de sistematizar la información de orden público, con el fin de priorizar las actividades de la administración en los puntos críticos de la ciudad. Así mismo, encargado de liderar el Sistema de Información para la Prevención del Desplazamiento Forzado Intraurbano.
  - e. Proyecto Medellín más Segura, para la territorialización de la seguridad en la ciudad de Medellín, que a través de alianzas sociales y propiciando la integración, convergencia y articulación mediante sinergias entre ciudadanos, empresa privada, organismos de seguridad y de justicia y la Administración Municipal.

**Medidas operadas a través de la Oficina de Asesoría en DDHH y Apoyo Jurídico de la Secretaría de Gobierno:**

- a. Reactivación de la Mesa Interinstitucional de Derechos Humanos, con el acompañamiento de OACDH de la ONU, de MAPP-OEA y de las instituciones que a nivel nacional, departamental y local trabajan por la defensa y promoción de los Derechos Humanos.
- b. Articulación, a nivel nacional con el Programa Presidencial para los Derechos Humanos adscrito a la Vicepresidencia de la República, con el Programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, con la Mesa Nacional de Prevención y Protección de Desplazamiento Forzado; con Acción Social, con el ICBF y con la CNRR.
- c. Consolidación en el apoyo y asistencia a Casas de Justicia y a los Comités

- Locales de Gobierno de las comunas y corregimientos de la ciudad, alcanzando una importante articulación con la Subsecretaría de Apoyo a la Justicia y la Subsecretaría de Orden Civil de la secretaría de gobierno Municipal.
- d. Elaboración y fortalecimiento de Planes estratégicos tendientes a la protección de la población habitante del Municipio de Medellín, líderes y lideresas, dignatarios, población en situación de desplazamiento forzado, víctimas, testigos e informantes de la Fiscalía General de la Nación.
  - e. Asesoría para los trabajadores sindicalizados y no sindicalizados, en forma gratuita, en el área laboral y de seguridad social, a través del Centro de Atención Laboral (CAL), entidad que depende de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y la Escuela Nacional Sindical.
  - f. Asesoría y acompañamiento a la población LGBTI mediante el Centro de Atención para la Diversidad Sexual y de Género.

**Medidas implementadas por la Unidad de Atención a la Población Desplazada de la Secretaría de Bienestar Social.**

- a. Protección de bienes inmuebles y muebles (2010-2011): 420 solicitudes de protección de bienes inmuebles urbanos tramitadas, lo que corresponde a 453 predios. 296 predios protegidos, lo que corresponde a 296 hogares. A 94 hogares se les ha protegido sus bienes muebles (trasteos). Uno de estos a Bogotá y 3 en el departamento.
- b. Diseño y puesta en marcha de una Unidad Móvil para la prevención del desplazamiento forzado intraurbano con el apoyo del Ministerio del Interior y de Justicia. Funcionó inicialmente entre febrero y abril de 2011. Luego, a partir de la orden 2 del auto 383 de 2010 de la Corte Constitucional, se logró la aprobación de nuevo de este proyecto con concurrencia del Ministerio del Interior para el 2012 (Se debe hacer la gestión pertinente).
- c. Misiones humanitarias: 280 misiones interinstitucionales a campo para la verificación de derechos y protección de la población.
- d. Notificación a la Unidad Móvil de Atención Psicosocial del ICBF para que verifiquen la situación de los NNA y diseñen la intervención requerida.

Si bien se anotó la existencia de un PIU con líneas en prevención y protección, y de un Plan de Prevención, llama la atención que entre ésta serie de medidas acá enlistadas, directas e indirectas, muchas de ellas comportan una singular característica: obedecen a diseños propios del Plan de Desarrollo 2008-2011, posterior, se han ido

incorporando o leyendo en clave PIU y más recién, en clave del Plan de Prevención del Desplazamiento. Siendo así, la prevención del desplazamiento en Medellín y la protección, podría decirse, han ido tomando de las políticas de orden público propias del Plan de Desarrollo, medidas para su conformación y configuración. En lo absoluto esto representa problema, siempre y cuando se asuma como parte integral del desarrollo de la ciudad la prevención del desplazamiento intraurbano y las medidas de protección. A razón de esto, el mismo PIU en sus acciones, plantea que se deben *“Articular las acciones de prevención [y protección] del DF a la política municipal, departamental y nacional de seguridad que garantiza el orden público”*<sup>26</sup>.

De otro lado, con relación a la institucionalidad, si bien existe una Mesa de Prevención y Protección conformada y activa, sucede que durante el proceso de actualización del PIU<sup>27</sup>, la primera discusión que se presentó en torno a la materia fue la referente a la necesidad de fortalecer tal Mesa, llama la atención esto cuando se entiende que tal discusión no estaba programada, fue intrínseca al proceso. De este modo, se precisa de la implementación de acciones provistas de sentido y dispuestas a generar tal fortalecimiento. El mismo PIU traza casi que un Plan de Fortalecimiento institucional al respecto<sup>28</sup>. Es esto una evidencia de las visibles reformas hechas en relación a la primera versión formulada en el 2009.

En un sentido estricto Medellín posee una política de prevención y protección del desplazamiento con singulares vacíos, situación que se corresponde con la realidad nacional. No obstante hay un proceso constante de discusión, de desarrollo de acciones, de evaluación, lo que implica que la ciudad observa y atiende el tema.

## **1.2. Logros.**

- El PIU Medellín 2010-2017, contiene líneas de prevención y protección, con medidas claras y realizables.
- Formulación del Plan de Prevención del Desplazamiento Forzado Intraurbano, en el marco de la Mesa Municipal de Prevención y Protección del Desplazamiento Forzado, articulado este plan al PIU.
- Se ha posicionado una discusión abierta y permanente en torno al tema, lo que ha permitido identificar un reconocimiento no solo de la realidad del hecho y su

---

<sup>26</sup> PIU Medellín 2010-2017, Línea Estratégicas de Prevención, Proyecto “Identificación, atención y seguimiento de riesgos de desplazamiento en Medellín”.

<sup>27</sup> Trabajo realizado entre febrero y junio de 2011.

<sup>28</sup> Op. Cit.

dimensión, sino que a su vez obliga a pensar en estrategias integrales para la atención del desplazamiento. En esta medida se ha encontrado que es fundamental involucrar a la nación y al departamento, la Coordinación Interinstitucional se asume entonces como cardinal.

- Apropiación de competencias en la materia por parte de la Alcaldía de Medellín, en cabeza de la Secretaría de Gobierno, y la preocupación de ésta por leer las medidas propias de su naturaleza en virtud de la prevención del desplazamiento forzado.
- Coordinación con el Ministerio Público en el diseño e implementación de medidas de prevención del desplazamiento forzado y protección de la población en riesgo.
- El diseño y la implementación de medidas afines a la realidad del territorio, dirigidas a enfrentar problemas concretos referentes a la prevención y protección, tal es el caso de la Política de Protección de Bienes Inmuebles Urbanos, de la Unidad Móvil de Protección y de la Unidad Móvil de Reconocimiento.

### **1.3. Vacíos.**

- Desbalance en el cumplimiento de las competencias en materia de a) prevención del desplazamiento forzado, b) protección de la población con riesgo para sus vidas y c) restablecimiento de los derechos entre municipios expulsores y receptores: Medellín diseña estrategias e invierte recursos en prevenir el desplazamiento, en proteger a personas desplazadas que están amenazadas y en el restablecimiento de la población; no obstante, los municipios de salida no poseen estrategias de prevención, en tanto asumen que la única acción es la referente a la seguridad y que esta corresponde a la nación; entonces, aunque Medellín avance en el restablecimiento, nunca podrá solucionar el problema porque la población seguirá llegando.
- No hay lineamientos nacionales en materia de protección de bienes inmuebles urbanos de la población víctima del desplazamiento forzado, abandonados o despojados a causa del desplazamiento. Si bien Medellín ha emprendido un trabajo en relación a tal protección, se ha encontrado con serios obstáculos pues no hay correlato en la nación, y por lo tanto, no hay pares para generar procesos integrales.

### **1.4. Retos y/o Recomendaciones.**

La recomendación fundamental estriba en fortalecer la política de prevención del desplazamiento a través de dos vías: (1) Implementar el Plan de Prevención de

Desplazamiento Forzado Intraurbano, fortalecerlo, hacer de él una real brújula de prevención, teniendo la fortuna y fortaleza de que ya está diseñado y (2) Impulsar ante el departamento y la nación el diseño e implementación de medidas de prevención en otras regiones del país, conexas estas a Medellín. Es fundamental entonces fortalecer la política de prevención del desplazamiento forzado en municipios correlacionados con Medellín, esto es, en municipios mayormente expulsivos. Esto pasa por generar estrategias acordes a los territorios y con los territorios, partiendo de su capacidad institucional.

Continuar la construcción de una política pública de protección de bienes inmuebles urbanos de la población víctima del desplazamiento forzado, abandonados o despojados a causa del desplazamiento, esto a través de la mesa interinstitucional que trata el tema, que ya viene funcionando. A este respecto hay que avanzar en un estudio sobre despojo de bienes en el marco urbano de la ciudad.<sup>29</sup>

## **2. ATENCIÓN HUMANITARIA DE EMERGENCIA -AHE- (Derecho a la subsistencia mínima).**

---

### **2.1. La Política de AHE en Medellín.**

La ley define que la AHE debe aplicarse bajo los principios de Corresponsabilidad, Subsidiariedad y Complementariedad, Temporalidad, Atención Especial y Prioritaria e Intervención, así mismo, plantea que la AHE está compuesta de 3 etapas o momentos: (a) Atención Humanitaria de Urgencia o Inmediata (de ahora en adelante Atención Inmediata), (b) Atención Humanitaria de Emergencia<sup>30</sup> y (c) Atención Humanitaria de Transición<sup>31</sup>.

De las 3 anteriores etapas o momentos, al municipio le corresponde, según Ley 387 de 1997, 1190 de 2008, y más recientemente, Ley 1448 de 2011, hacerse responsable de la primera: Atención Inmediata<sup>32</sup>, las dos siguientes son competencia de la nación; no

---

<sup>29</sup> El tema es de especial importancia sobre todo en el marco de la reparación integral contemplada en la Ley 1448 de 2011.

<sup>30</sup> Nótese que se habla, por un lado, de AHE como lineamiento general y, por el otro, de AHE como subcomponente, es fundamental entender esto para no generar confusión.

<sup>31</sup> República de Colombia. Acción Social. Resolución 03069 de 2010. Artículo 3ro.

<sup>32</sup> Es necesario resaltar que por ley, ésta atención cesa cuando la persona ha sido valorada por Acción Social; es decir, cuando Acción Social determina si es o no desplazada; pero, la Alcaldía continúa entregando la

obstante, la Alcaldía de Medellín, en virtud de proteger el derecho a la subsistencia mínima de la población víctima del desplazamiento forzado, ha ido un paso más allá de esta responsabilidad, y en algunos casos brinda Atención de Emergencia; es decir, hace entregas referentes a la segunda etapa o momento planteados atrás. La Alcaldía definitivamente no hace entregas de Atención de Transición.

La Atención Humanitaria de Emergencia, en Medellín, ha sido entonces un reto permanente, la administración municipal se ha dado a la tarea de diseñar una serie de estrategias que se adapten a cada uno de estos momentos involucrando a la postre el enfoque diferencial.

La Alcaldía de Medellín, a través de su Unidad de Atención a Población Desplazada, adscrita a la Secretaría de Bienestar Social, se encarga de la Atención Humanitaria de Emergencia, ésta, ha previsto una metodología amplia y flexible a la hora de proteger el derecho a la subsistencia mínima de la población víctima del desplazamiento forzado:

**Tabla 1:** Estructura de la AHE de Medellín.

TIPO DE ATENCIÓN	MODALIDAD	POBLACIÓN SUJETO
Atención Inmediata	<b>Modalidad 1:</b> Paquete alimentario y no alimentario <sup>33</sup> .	Se entrega a la población con redes sociales <sup>34</sup> y/o familiares en el municipio, por un mes o mientras se da o no la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada (en adelante RUPD).
	<b>Modalidad 2:</b> Albergue.	Para población desplazada sin redes sociales y/o familiares en el municipio, mientras se da o no la inclusión en el RUPD.
	<b>Modalidad 3:</b> Apoyo para alojamiento transitorio.	Víctimas del desplazamiento forzado intraurbano que voluntariamente deseen denunciar el delito ante fiscalía y que requieran de especial protección. Se da por un mes o mientras se da o no la inclusión en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD).

Atención Inmediata si la persona en virtud del rechazo por parte de Acción Social, ha interpuesto vía gubernativa, la entrega entonces se da hasta que se le da una respuesta definitiva.

<sup>33</sup> De acuerdo a las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en el Auto 092 del 2008, y por principio de dignidad humana, es obligación que las entidades encargadas de atender a la población desplazada asistan a las mujeres de todos los implementos necesarios.

<sup>34</sup> Se entiende por Redes Sociales de apoyo según *Rodríguez Marín* (1995), el conjunto de personas y/o grupos de personas que ejercen una función recíproca entre sí, formada por individuos considerados "significativos". Se clasifican en 1) Redes Primarias familia, los amigos, vecinos. 2) Redes Secundarias o extrafamiliares relaciones laborales o de estudio. 3) Redes Institucionales o formales, integradas por el conjunto de organizaciones del sector público.

<b>Atención Humanitaria de Emergencia</b>	<b>Modalidad 1:</b> Atención de emergencia por alto grado de vulnerabilidad.	Esta AHE se le entrega a la población que se encuentra incluida en el RUPD y que se encuentra en un estado de alta vulnerabilidad, previa valoración del daño por el equipo profesional.
	<b>Modalidad 2:</b> Atención de emergencia por salida de albergue.	Para la población que sale del albergue por inclusión en el RUPD, solo si se encuentra en un grado alto de vulnerabilidad y solo por un mes.
	<b>Modalidad 3:</b> Emergencias especiales de la población.	Familias desplazadas incluidas, sin recursos para atender gastos funerarios de familiares incluidos o con emergencias especiales.

**Fuente:** Unidad de Atención a la Población Desplazada.

#### **4.2. El estado de la población víctima de desplazamiento forzado en materia de atención inmediata (Medición indicadores GED).**

- a. Indicador de goce efectivo:** Los hogares que han declarado su situación de desplazamiento ante las instancias respectivas reciben ayuda inmediata.

##### *Apuntes metodológicos.*

Se mide el indicador para el 2011. Se identifican los hogares desplazados que han declarado su situación en el 2011 en Medellín<sup>35</sup>, pero cuyos hechos victimizantes se ajustan en el tiempo establecido por la ley, es decir, 3 meses antes de la declaración. Así, se toma del RUPD la población que ha declarado en el 2011 y cuyos hechos victimizantes se han presentado a partir de noviembre de 2010. El total hallado es de 6.471 declaraciones. Esto se cruza con las atenciones inmediatas entregadas por la Unidad de Atención a la Población Desplazada, 5.093.

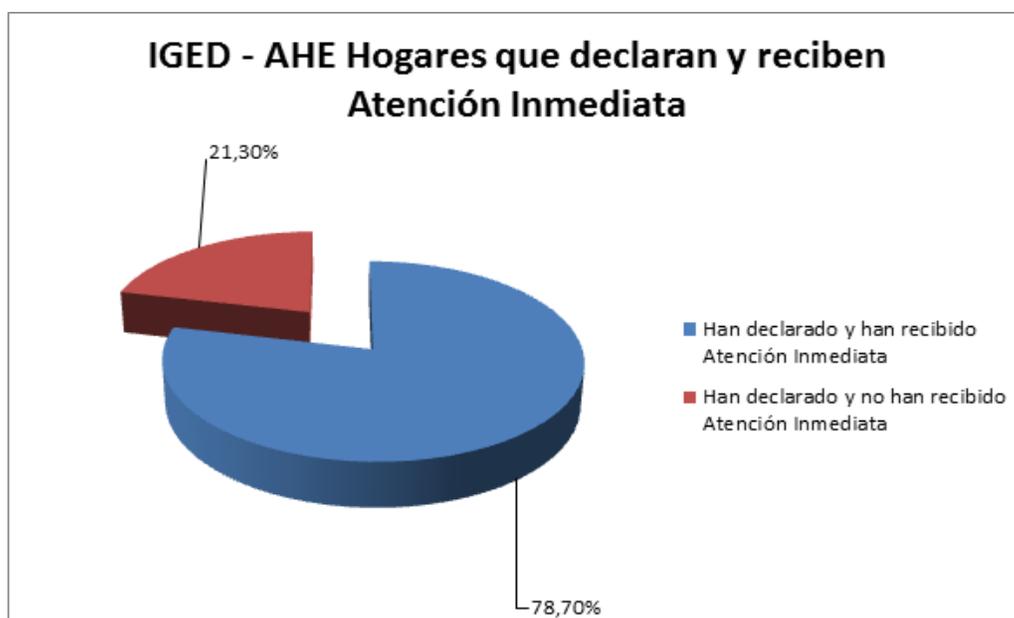
##### *Resultados.*

Los resultados que arroja el análisis de la información muestran un número importante de hogares que reciben Atención Inmediata, 78,7%. Ahora, si bien existe un 25,6% de hogares que no reciben tal atención; frente a este dato, es importante aclarar las razones por lo que esto sucede: No todos los hogares reciben Atención Inmediata, pues, en un porcentaje no determinado, no cumplen con los criterios

<sup>35</sup> Es de aclarar que el porcentaje de hogares que recibe Medellín y que solicitan Atención Inmediata luego de haber declarado en otro municipio es muy bajo, en el transcurso de 2011 la Unidad de Atención a la Población Desplazada se ha encontrado con 6 hogares de este tipo, por eso el universo son las declaraciones hechas en Medellín.

establecidos por la ley (Ley 387 de 1997 y más recientemente, Ley 1448 de 2011, artículo 63); entre estos criterios están (a) Declaraciones extemporáneas; (b) su grado de vulnerabilidad no se corresponde con lo definido en la ley en mención y (c) no son familias o personas sujetos de especial protección como es el caso de mujeres lactantes o gestantes, personas mayores de 60 años, menores de edad declarantes, población indígena, afrodescendiente o con discapacidad. No obstante a esto, también se reconoce que hay un porcentaje, tampoco determinado, de población que no recibe este tipo de atención debido a las limitaciones en los recursos de la administración municipal.

Gráfica 2.



**Fuente:** Unidad de atención a la Población Desplazada y Acción Social, con corte a noviembre de 2011.

**b. Indicador sectorial.** No. de hogares que ha recibido alojamiento en el marco de la atención inmediata o de urgencia / No. de hogares que han declarado su situación de desplazamiento ante las instancias respectivas.

*Apuntes metodológicos.*

Al igual que en el indicador de goce efectivo, se toma como referencia los 6.994 hogares que han declarado su situación de desplazamiento y sobre los cuales se les ha entregado alojamiento, esto se corresponde con las posibilidades de albergue, siempre y cuando las personas que hacen parte del hogar desplazado no cuenten con red social en la ciudad, es decir familiares, amigos que los reciban en la localidad.

### Resultados.

El alojamiento, en el marco de la Atención Inmediata, es y ha sido una preocupación constante de la administración municipal. Esta atiende o protege este derecho de dos formas: Albergue transitorio<sup>36</sup> o Temporalidad<sup>37</sup>.

Se halla que un 7,2% de la población es protegida a través de albergue transitorio, un 74,4% a través de temporalidad<sup>38</sup>, y a un 18,4% se le omite tal atención por las mismas razones presentadas anteriormente para la Atención Inmediata.



**Fuente:** Unidad de atención a la Población Desplazada con corte a noviembre de 2011.

<sup>36</sup> El albergue transitorio es un lugar que cuenta con las condiciones mínimas para atender durante un periodo de tiempo determinado las personas que acaban de declarar su situación de desplazamiento, allí se atienden sus necesidades básicas de abrigo, alimentación, aseo personal, agua potable, atención médica y psicológica entre otras. Estas especificaciones se encuentran más ampliamente determinadas en el *Protocolo de Albergues* del Componente de Atención Humanitaria de Emergencia elaborado por la Gerencia para la Coordinación y atención a la población desplazada.

<sup>37</sup> La temporalidad es un recurso para familias con red social. El concepto de red social, se refiere a los hogares desplazados que llegan a la ciudad y son recibidos en casas de familiares o amigos y donde se demuestra suficientemente que los mismos tienen alguna capacidad de recibirlos.

<sup>38</sup> Bajo el concepto de Temporalidad el Municipio de Medellín entrega el recurso, manteniendo las tipologías del gobierno nacional para la entrega de las ayudas de arriendo: si el hogar está conformado de 1 a 2 personas el valor a entregar es de \$90.000, de 3 a 5, \$110.000, y de 6 en adelante, \$140.000.

### 4.3. Retos y/o Recomendaciones.

La Atención Humanitaria de Emergencia, es un componente de política pública que debe ser implementado con efectividad en virtud de proteger y garantizar el derecho a la subsistencia mínima de la población víctima de desplazamiento forzado<sup>39</sup>; empero, a la luz de la superación del Estado de Cosas Inconstitucional<sup>40</sup> ella es sólo un elemento del sistema de atención y, más aun, un elemento o medida transitoria, pues lo estructural o fundamental son las soluciones duraderas<sup>41</sup>.

Paradójicamente, la AHE, en cualquiera de sus formas (Atención Inmediata, Atención de Emergencia, Atención de Transición<sup>42</sup>) es en la práctica el componente de política con mayor reclamo<sup>43</sup> entre la población en situación de desplazamiento forzado; y así mismo, es el componente con mayor discusión entre la institucionalidad oficial local, pues a la postre es un derecho que continuamente se está demandando<sup>44</sup>.

---

<sup>39</sup> La subsistencia mínima hace parte del contenido esencial del derecho al mínimo vital; no obstante, la subsistencia mínima es promulgada o difundida como un derecho en sí. En la Sentencia T-664 de 2008 se expresa que «La jurisprudencia constitucional ha reiterado que el mínimo vital es un derecho fundamental, el cual se deriva directamente del Estado Social de Derecho y se encuentra relacionado estrechamente con la dignidad humana, como valor fundante del ordenamiento jurídico, así como con la garantía del derecho a la vida misma, a la salud, al trabajo y a la seguridad social. En este sentido, en concepto de la Corte Constitucional, el derecho fundamental al mínimo vital “constituye la porción de los ingresos del trabajador o pensionado que están destinados a la financiación de sus necesidades básicas, como son la alimentación, la vivienda, el vestido, el acceso a los servicios públicos domiciliarios, la recreación, la atención en salud, prerrogativas cuya titularidad es indispensable para hacer efectivo el derecho a la dignidad humana, valor fundante del ordenamiento jurídico constitucional” (Ver sentencia SU-995 de 1999 (M. P. Carlos Gaviria Díaz). »Con respecto al contenido del derecho al mínimo vital, para la Corte es claro, que el mismo no se agota con la satisfacción de las necesidades mínimas de la persona, o de su grupo familiar, que simplemente le procure la mera subsistencia. Por el contrario, tiene un contenido mucho más amplio, en cuanto comprende tanto lo correspondiente a la satisfacción de las necesidades básicas de las personas para su subsistencia, como lo necesario para procurarle una vida en condiciones dignas, lo cual implica la satisfacción de necesidades tales como alimentación, vestuario, salud, educación, vivienda, recreación y medio ambiente, que consideradas todas en su conjunto, constituyen los presupuestos para la construcción de una calidad de vida aceptable para los seres humanos».

<sup>40</sup> Declarado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004.

<sup>41</sup> Una solución duradera es aquella que logra poner fin a los problemas relacionados con el desplazamiento y que permite a las personas reanudar una vida normal en un entorno seguro. La búsqueda de soluciones es un aspecto fundamental de la experiencia de protección del refugiado (ACNUR). Las soluciones duraderas son entonces la materialización de la superación del ECI.

<sup>42</sup> Expedición de la Resolución No. 03069 del 12 de mayo de 2010 “Por medio de la cual se reglamenta la entrega de la AHE para la Población en Situación de Desplazamiento incluida en el RUPD”.

<sup>43</sup> Reclamos por vía jurídica a través de derechos de petición y tutelas. Vías que han aumentado significativamente y que son un referente para la población desplazada, configurando el fenómeno ampliamente conocido en la ciudad de *la intermediación*.

<sup>44</sup> Incluso, si se quiere, existe mayor reivindicación de la población desplazada sobre este derecho que sobre los derechos asociados al restablecimiento. Esto podría explicarse en tanto las condiciones de extrema pobreza y despatrimonialización son ya conocidas y evidenciadas en los estudios realizados por la *Comisión de Seguimiento a la Política Pública de desplazados*.

En suma, la AHE se ha convertido en la línea que viene marcando mayores discusiones en torno a la política pública, se ha convertido en una operación de ciclo cerrado que rompe con el ciclo de política y que absorbe enormes esfuerzos y presupuestos para sí, sin lograr restablecer. Así, un primer reto fundamental en esta materia, es encadenar la AHE a las soluciones duraderas, y con ello romper el ciclo cerrado que ha formado en su contenido. Medellín a partir de las reestructuraciones hechas a las UAO y el posicionamiento de políticas como salud, educación, seguridad alimentaria y retornos ha venido allanando este reto; no obstante esto sólo es posible en el marco de una política pública nacional que revise este asunto.

El otro reto se deriva de la ampliación de los tiempos de valoración en la Ley 1448, este pasó de 30 días a 60 días calendario, lo que en la práctica puede llevarse hasta 90 días, y durante este tiempo la alcaldía debe atender con atención inmediata a la población mientras esta es valorada. Así, la Alcaldía con los mismos recursos y en el marco de los mismos vacíos nacionales, debe atender por más tiempo con AHE a la población víctima de desplazamiento forzado.

### **3. RECONOCIMIENTO.**

---

#### **3.1. La Política de Reconocimiento en Medellín.**

De acuerdo con la normativa nacional de Prevención y Atención del Desplazamiento Forzado (Ley 387 de 1997, Ley 1190 de 2008, entre otros), los gobiernos departamentales y municipales debían, entre otras disposiciones, *“adoptar y aplicar una estrategia que garanti[zara] la participación oportuna y efectiva de las organizaciones de población desplazada en el ámbito territorial, en los procesos de diseño, coordinación e implementación de las estrategias de promoción y coordinación que se adelanten”*<sup>45</sup>.

Sin embargo, el Municipio de Medellín, en su Acuerdo 049 de 2007<sup>46</sup>, precisó que lo fundamental en esta materia era el sujeto político en sí mismo, más que sus formas de

---

<sup>45</sup> Colombia, Congreso de la República, 2008, Ley 1190 de 2008 por medio de la cual el Congreso de la República de Colombia Declara el 2008 como el año de la promoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia y se dictan otras disposiciones, *Diario Oficial*, Bogotá, 30 de abril.

<sup>46</sup> Medellín, Colombia, Concejo Municipal, 2007, Acuerdo Municipal 049 de 2007 por el cual se adopta la política pública para la prevención del desplazamiento forzado, la Protección, reconocimiento,

participación, decidió entonces que el trabajo que había que hacer con éste era reconocerlo, buscar su reconocimiento por parte de la sociedad, pues se entendió que un sujeto al ser reconocido puede incidir no sólo en la política pública sino en todas las dimensiones políticas de la municipalidad.

En el acuerdo 049 se definió entonces como Reconocimiento "...la actitud y la práctica de respeto en el trato de la población afectada por el desplazamiento forzado como sujetos de derecho (económicos, sociales y culturales, libre asociación, libertad de pensamiento, participación en asuntos comunitarios, públicos y gubernamentales); y criterio orientador de una política pública centrada en el sujeto y las relaciones con su entorno económico, social y cultural, que busca el restablecimiento de la dignidad, en el horizonte de la realización de los derechos humanos."<sup>47</sup>.

En este marco, la participación comporta una dimensión más amplia y democrática en tanto se entiende al sujeto de la política como actor primordial en la construcción e implementación de la misma, y más aún, en la construcción de sociedad. En este contexto, la institucionalidad tiene como interlocutor a sujetos titulares de derechos que comportan diferencias y plantean soluciones, así, un enfoque de reconocimiento no es sólo entonces un ejercicio de participación, es la interacción e interdependencia de la política y la ciudad con el titular.

El trabajo en el marco de la línea de reconocimiento, se desarrolla desde la Unidad de Atención a la Población Desplazada de la Secretaría de Bienestar Social, si bien el Acuerdo es del 2007, el Componente de Reconocimiento comienza a ser operado en enero de 2010, cuando la Unidad en mención entra a trabajar formalmente.

La Unidad de Atención a la Población Desplazada posee un Componente que hace los desarrollos respectivos. Este Componente tiene a su vez dos Subcomponentes: el de Articulación Territorial y Participación, que tiene como objetivo el acompañamiento y fortalecimiento de todas las organizaciones o formas organizativas de población desplazada, lo que incluye su caracterización, y la Unidad Móvil de Reconocimiento, encargada de realizar jornadas de atención en terreno, llevando la oferta institucional a la población víctima de desplazamiento forzado, de este modo el Componente actúa no solo desde la concepción del reconocimiento, articulado a los temas de participación, sino también desde la definición del concepto de *desarrollo social*, la participación ciudadana y en el marco de la normativa vigente.

---

restablecimiento y reparación de la población afectada por el Desplazamiento forzado en el Municipio de Medellín, *Gaceta Oficial* 3138, Medellín, 11 de diciembre.

<sup>47</sup> Acuerdo 049 de 2007, artículo 2, literal g.

La política de reconocimiento, se pensó una dimensión política y estratégica, de tal suerte que le permitieron posicionarse al interior de la población víctima de desplazamiento forzado, implementando de esta manera, algunas acciones a través de la misma población, todas ellas encaminadas a los procesos de incidencia política, en los diferentes escenarios de participación.

De acuerdo a lo anterior, el reconocimiento se fundamenta en la búsqueda de una relación basada en la confianza entre la Alcaldía y las distintas organizaciones de población desplazada. Esta nueva relación ha permitido conocer a tales organizaciones a profundidad, mirar en qué situación están y si necesitan un acompañamiento por parte de la Unidad de Atención a la Población Desplazada, conocer los contextos en donde ellos ejercen su liderazgo, trabajar en el marco de esas realidades y poder apoyarlos para su posicionamiento político. El trabajo en concreto estriba en:

- El reconocimiento y visibilización de la población víctima de desplazamiento forzado, a través de distintas formas organizativas, como actores y sujetos de derechos.
- La caracterización de las diferentes formas organizativas.
- La formación para el fortalecimiento organizativo y para la incidencia en políticas públicas de manera efectiva.
- El afianzamiento de lógicas que permitan transformar las formas de tradicionales de participación de población desplazada en los espacios de incidencia política y exigibilidad de derechos.
- Que las organizaciones de población desplazada y otras formas organizativas han comenzado a dimensionar su fortalecimiento, lográndose afianzar aspectos políticos, administrativos, jurídicos y sociales con los diferentes colectivos y base social de la población desplazada.
- Disminuir la brecha que en ocasiones existe entre la población víctima de desplazamiento forzado y las comunidades receptoras.
- El acercamiento de la institucionalidad a la población víctima de desplazamiento forzado (Unidad Móvil).
- Los procesos de protección y empoderamiento, en conjunto con la comunidad afectada por el desplazamiento forzado en sus mismos lugares de asentamiento, que se materializan en la articulación y acompañamiento de 19 instituciones, en las acciones que ésta desarrolla en terreno. Este avance permite a la población la apropiación de las rutas y el acceso efectivo a las ofertas de restablecimiento.

**Tabla 2:**

<b>Año</b>	<b>Organizaciones Caracterizadas 2010-2011</b>
2007	77
2010	79
2011	4
Total	160

**Fuente:** Unidad de Desplazamiento Forzado, Secretaría de Bienestar Social.

De igual forma se han atendido en terreno, durante el año 2011, en el marco de las 20 jornadas realizadas por la Unidad Móvil<sup>48</sup>, en coordinación con otras entidades de la Alcaldía de Medellín y demás instituciones con competencia en la materia, como por ejemplo la Personería de Medellín; alrededor de 2.088 familias. La Unidad Móvil del Componente de Reconocimiento y Participación logro articularse con 19 instituciones en el marco del cumplimiento de la política pública y la atención integral para la Población Desplazada asentada en Medellín, acercando al territorio donde habita esta población, las ofertas institucionales para el reconocimiento como sujetos/as de derechos y víctimas de este delito.

Durante el año 2011 los delegados/as de población desplazada en Presupuesto Participativo, con el acompañamiento del Equipo de trabajo de Reconocimiento y Participación, lograron priorizar y viabilizar 5 iniciativas a desarrollarse en 2012 para población desplazada: i) el fortalecimiento al Comité de Participación de Población Desplazada en la Comuna 3 (Manrique), ii) un proceso de formación sociopolítica para la incidencia política y la recuperación de la memoria histórica, iii) la realización de un diagnóstico comunitario de la población desplazada ubicada en tres barrios de esta comuna, iv) una iniciativa de autonomía económica y v) la atención a un grupo de niños y niñas de población desplazada. Este tipo de iniciativas ha permitido el acercamiento y la sensibilización frente a la situación de desplazamiento forzado, de la sociedad en general, además de quienes lo ha sufrido, y consideran este como un espacio idóneo para su empoderamiento y exigibilidad de sus derechos.

De igual manera, desde el Componente de Reconocimiento, se ha jugado un papel primordial en el proceso de socialización de la Ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas, adelantando junto con las organizaciones de desplazados, labores pedagógicas, cuyo principal objetivo es brindar de herramientas suficientes a la población para la

<sup>48</sup> Estas jornadas se realizaron en los sectores de: La Paralela, El Cristo y Los Tanques, Olaya Herrera, Sinaí, Esfuerzos de Paz I y II, Limonar 1, Bello Oriente, Flores de Oriente, La Sierra, La Honda, San Jose de la Cima, Limonar 2, Llanaditas, Villatina y La Avanzada, y en los Corregimiento de Altavista, San Cristóbal (Ciudadela Nuevo Occidente) y San Antonio de Prado (Limonar 1).

discusión que, en torno a la reglamentación y aplicación de la misma se dé en el ámbito local y regional, incidiendo de esta manera en la toma de decisiones del gobierno nacional. Evidencia de ello fue la participación de algunos representantes de estas organizaciones en el debate nacional en torno al tema de la atención a la Población Desplazada que se llevó a cabo en el mes de septiembre de 2011 en el Congreso de la República, así como la participación de los mismos en la socialización, realizada por el Gobierno Nacional, de la propuesta de reglamentación de la ley 1448 de 2011.

### **3.2. Logros.**

- Ir posicionando a la población víctima del desplazamiento forzado como interlocutores con argumentos y propuestas en función de la búsqueda de soluciones de política pública.
- Se ha ido estableciendo en el seno de las comunidades donde habita la población desplazada un imaginario respecto a estos, referente a sus capacidades como sujetos políticos y propiciadores de desarrollo en la localidad.
- Se ha logrado articular a las organizaciones de población desplazada a procesos de construcción de ciudad como el Presupuesto Participativo y el Consejo Territorial de Planeación.
- Se ha acercado la institucionalidad y su oferta a la población víctima del desplazamiento directamente en los sitios de asentamiento.

### **3.3. Vacíos.**

- La ausencia de un proceso de acompañamiento psicosocial y de cohesión grupal, con enfoque colectivo, paralelo al ciclo de capacitación sociopolítica y estratégica, limita el impacto en el fortalecimiento.
- El recrudecimiento de las acciones violentas por parte de los actores armados en algunos barrios de la ciudad de Medellín ha obligado a que las Organizaciones de Población Desplazada y otras Formas Organizativas sientan temor al momento de participar y llevar a cabo las acciones definidas, y se tengan que reacomodar a las situaciones de orden público y conflicto de la ciudad, imposibilitando una efectiva participación e incidencia.
- Los lineamientos en torno a la participación y la organización por parte del nivel nacional son sumamente débiles y en ocasiones carentes de un enfoque de derechos.

### **3.4. Retos y/o Recomendaciones.**

Es fundamental continuar con la Política de Reconocimiento, pues esta ha jugado un papel estratégico acercando la política pública a sus actores fundamentales, la población víctima, este acercamiento trata de una interlocución directa, de un reconocimiento de estos como sujetos políticos activos e importantes para el desarrollo de la ciudad, pues es la ciudad la que se desarrolla con ellos, y este (el desarrollo) se hace más fuerte si cuenta con actores fundamentales como esta población.

## **4. RETORNOS Y REUBICACIONES.**

---

### **4.1. La Política de Retornos y Reubicaciones en Medellín.**

El trabajo en torno a retornos y reubicaciones era un tema que inicialmente se trataba de forma periférica, para el 2007, se acompañaba sólo con transporte hacia el sitio definido<sup>49</sup>, los seguimientos eran escasos y los logros desconocidos. A partir de 2008, si bien se fijó una meta anual importante<sup>50</sup>, lo que implicaba una atención más alta en el tema, no redundo esto en mejoras para el proceso; igualmente se desconocía el impacto de la intervención realizada con aquellas familias que habían decidido voluntariamente retornarse.

Luego en el 2010, a la Unidad de Atención a Población Desplazada, adscrita a la Secretaría de Bienestar Social, se le entrega el tema; a partir del direccionamiento, y muy especialmente, a partir del enfoque colocado por esta dependencia, se generan profundas reestructuraciones, tales como ajuste de las rutas y protocolos en arreglo a los principios de voluntariedad, seguridad, dignidad y sostenibilidad, en un marco de derechos, y más aún, en atención a las particularidades del municipio; seguimiento a los retornos gestionados; y fortalecimiento institucional para poder asumir el reto contenido en la materia.

Para ese mismo año, la Unidad de Atención a Población Desplazada, emprende un ambicioso proyecto de retorno colectivo, hoy conocido como Alianza Medellín San

---

<sup>49</sup> Si bien se define el de retorno a partir de 2007, el sistema de información de la Unidad de Atención a Población Desplazada (SIGMA) guarda muy pocos registros, a partir del año 2004.

<sup>50</sup> 200 retornos año.

Carlos. A partir de allí, la Unidad va estableciendo un diseño de retornos y reubicaciones que le ha valido el reconocimiento nacional, de ninguna forma se trata de un modelo acabado, lo interesante del asunto, estriba en que hoy por hoy el proceso continua construyéndose.

El diseño, en primera instancia comporta la noción de Retornos Familiares y Retornos Colectivos. Si bien se han establecido particularidades en cada una de estas formas, lo importante acá son esos criterios o principios generales que les dan forma, y que son comunes a los dos tipos.

- Establecimiento de condiciones básicas para el retorno o reubicación. El sentido ulterior de esto es la seguridad.
- Verificación de la voluntariedad de retorno o reubicación.
- Consolidación de acuerdos interterritoriales e interinstitucionales para el retorno o la reubicación: (a) Gestión para verificar compromisos y consolidar acuerdos institucionales frente a la continuidad de acciones de las familias una vez retornadas o reubicadas. (b) Preparación de la población a retornarse o reubicarse.
- Implementación de acuerdos interterritoriales e interinstitucionales para el retorno o reubicación (Fase traslado y asentamiento). Trasladar a personas y/o familias desde su lugar de ubicación actual hasta el sitio de retorno o reubicación.
- Implementación de acuerdos interterritoriales e interinstitucionales para el retorno o reubicación (fase restablecimiento en sitio): (a) Coordinación de esfuerzos presupuestales para vivienda (nueva o mejoramiento). (b) Coordinación de esfuerzos presupuestales para autonomía económica. (c) Coordinación de esfuerzos presupuestales para seguridad alimentaria y nutricional. (d) Coordinación de esfuerzos presupuestales para atención psicosocial que incluye reparación e inclusión a la vida participativa como ciudadano. (e) Gestión para que las instituciones competentes garanticen los siguientes derechos mínimos: Identidad; Vida; Integridad; Libertad; Salud; Educación; Reunificación Familiar; Tierras.
- Medidas de aseguramiento a la sostenibilidad en los procesos acompañados institucionalmente, que permitan el acceso al goce efectivo de derechos y acompañamiento psicosocial en los casos que así lo requieran. Verificar continuidad en el cumplimiento de los compromisos de las entidades de orden nacional, departamental y local.

A partir de los anteriores puntos, Medellín ha ido desarrollando una política de retornos compleja en su contenido, ambiciosa en su enfoque y costos, pero, muy especialmente, con un enfoque de protección de derechos integral. Medellín actualmente desarrolla tres proyectos de retornos: (1) Retornos familiares, desarrollado continuamente desde el 2011 a la fecha<sup>51</sup>; (2) Retorno a San Carlos - Alianza Medellín San Carlos, desarrollado a partir de 2009 con resultados en 2011 (Ver Anexo 5); y (3) Retornos Oriente, desarrollado a partir de 2011 (Ver Anexo 6)<sup>52</sup>.

**Tabla 3:** Retornos y reubicaciones realizadas.

PROYECTO	AÑO	HOGARES
Proyecto: Retornos Familiares.	2008	109
	2009	130
	2010	190
	2011 <sup>53</sup>	160
	<b>TOTAL</b>	<b>632</b>
Proyecto: Alianza Medellín-San Carlos.	2011	300
Proyecto: Retornos Oriente.	2011	285
<b>GRAN TOTAL</b>		<b>1.251</b>

**Fuente:** Unidad de Atención a la Población Desplazada, con corte a diciembre 20 de 2011.

Si bien Medellín le apuesta a la política de retornos y reubicaciones, no hay que dejar de lado que su “gran” política o apuesta es por la integración local<sup>54</sup>. Medellín comprende que un alto porcentaje de la población víctima del desplazamiento desea quedarse en la ciudad<sup>55</sup>, por eso ya se ha hecho notar que la atención se realiza acá en el territorio. Estrategias como las ya mencionadas: cultura, deporte y recreación, superación de la extrema pobreza, y demás, son muestra de ello.

<sup>51</sup> Estos retornos corresponden a las metas establecidas en el Plan de Desarrollo “Medellin es Solidaria y Competitiva” 2008-2011

<sup>52</sup> Como se anoto desde el comienzo, no se trata de detallar los proyectos acá pues comportan páginas y páginas de información, lo fundamental es visibilizarlos como parte del entramado de la política y remitir para su análisis. Sin embargo cabe mencionar que este ultimo proyecto se realiza en convenio con Accion Social.

<sup>53</sup> Para el 2011 se encuentra que el 57%, de 160 hogares retornados, son familias que se quedan en el departamento de Antioquia y el 43% restante se dirigen a otros departamentos. Dentro de ese 57% se hicieron acompañamientos al Urabá, Oriente, Occidente, Suroeste, Nordeste y Magdalena Medio, respectivamente.

<sup>54</sup> De acuerdo con la medición de indicadores realizada en 2009 solo el 10% de la población encuestada manifestó intención de retorno.

<sup>55</sup> 90%, dato obtenido a partir de sondeos realizados en las 3 UAO ubicadas en la ciudad.

Existe una deuda pendiente, el retorno o reubicación intraurbano<sup>56</sup>. Esta es una tarea que si bien está siendo observada por la Unidad de Atención a la Población Desplazada, tiene vacíos en su diseño, empero están planteados puntos que, al momento se consideran son los pertinentes a la hora de avanzar en la materia:

- Políticas claras frente a deudas sobre los bienes inmuebles urbanos abandonados o despojados. Gestión de Acuerdos Municipales que permitan la condonación, reliquidación o descuentos frente al pago de impuestos y/o servicios públicos y/o créditos financieros sobre bienes inmuebles abandonados o despojados como consecuencia del desplazamiento forzado intraurbano.
- Mejoramiento de las condiciones habitacionales o permutas de los bienes inmuebles urbanos abandonados y/o despojados que se encuentran deteriorados a consecuencia del desplazamiento forzado intraurbano: (a) Gestión y acuerdos interinstitucionales que permitan viabilizar el mejoramiento de las condiciones habitacionales al momento del retorno. (b) Gestión y acuerdos interinstitucionales que permitan viabilizar acciones de permuta.
- Articulación de la población desplazada retornada o reubicada intraurbana con los programas de generación de ingresos, implementados por la administración municipal: (a) Coordinación interinstitucional que permita la inclusión de la población víctima del desplazamiento forzado intraurbano en programas de generación de ingresos, autónoma económica o seguridad alimentaria. (b) Se priorizarán los hogares víctimas de desplazamiento forzado con jefatura femenina, con niños, niñas y adolescentes, personas adultas mayores, en situación de discapacidad, indígenas y Afrodescendientes.

#### **4.2. Logros.**

- Sin duda alguna, existe un reconocimiento de varias administraciones municipales en el departamento frente al proceso que se está liderando desde Medellín. Se ha logrado identificar y flexibilizar barreras existentes en los territorios donde llega la población. Igualmente se ha participado en el ejercicio para que las administraciones locales empiecen a reconocer que es su responsabilidad la atención de la población retornada. Esto se ha conseguido gracias a los ejercicios de socialización de la normativa, con relación a lo que expresa la Corte Constitucional y al apoyo para el fortalecimiento institucional.

---

<sup>56</sup> No se cuenta con datos claros al respecto y este es uno de los mayores desafíos en el marco de una política efectiva de retornos y reubicaciones.

- Se han logrado algunos avances con relación a la respuesta de las demás administraciones, al estas desarrollar algunas acciones afirmativas; sin embargo en algunos derechos, continúan las barreras en el proceso de atención.
- Se ha materializado el enfoque diferencial, para generar estrategias de atención a la población indígena, población afrocolombiana y mujeres, dirigido a acciones de protección cuando en visitas domiciliarias se identifica algún tipo de violencia.
- En términos generales los recursos no son suficientes para acompañar a todas las familias que desean retornar o reubicarse. De todos modos como se había explicado anteriormente el acompañamiento no solo depende del factor económico, sino que también entran otras variables importantes como el concepto de seguridad, las garantías habitacionales, etc. El tema del retorno debe estar cruzado por 4 políticas que son: (i) Política de vivienda, (ii) Política de tierras y (iii) Política de generación de ingresos y (iv) la política de reparación integral que subsume alguna de las anteriores pero que comprende otros factores.
- Contar con la trazabilidad del proceso de retorno y con la recuperación de la experiencia del retorno al municipio de San Carlos Antioquia

#### **4.3. Retos y/o Recomendaciones.**

El gran reto en esta materia está en la Coordinación Interinstitucional e Intersectorial, Medellín ha puesto de manifiesto que un proceso de este tipo si es posible siempre y cuando existan adecuados y eficientes niveles de coordinación, y esto ha sido el principio fundamental en los tres proyectos de retorno mencionados con anterioridad.

## **5. DERECHO A LA VIVIENDA.**

---

### **5.1. Política de vivienda para población víctima del desplazamiento forzado.**

#### **a) Contexto.**

La Unidad de Atención a la Población Desplazada, a partir del RUPD de Acción Social<sup>57</sup>, reporta que, desde 1997 y hasta el 30 de noviembre de 2011 han llegado 216.288 personas desplazadas a la ciudad, lo que la ubica en un segundo lugar en el país,

---

<sup>57</sup> Hoy, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

siendo necesario en consecuencia, contar con políticas coherentes de atención, con las cuales se satisfagan las necesidades básicas de esta población.

El Municipio de Medellín promueve la solución de vivienda para la población víctima de desplazamiento forzado y el restablecimiento de las condiciones similares a las originales mediante la integración a la ciudad o el retorno-reubicación. Teniendo en cuenta en primer lugar a las familias que tienen asignado el subsidio familiar de vivienda otorgado por el Gobierno Nacional para la población en situación de desplazamiento, pues la sumatoria de estos recursos facilita el acceso a la solución de vivienda digna.

El artículo 25 del Decreto Nacional 951 de 2001, establece que en aplicación del principio de concurrencia en la acción de los diferentes niveles del Estado, los municipios contribuirán con recursos económicos, físicos, o logísticos para ejecutar la política habitacional para población en situación de desplazamiento, de manera complementaria con el Gobierno Nacional, encargado de promover acciones y medidas, de mediano y largo plazo, con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para dicha población, en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas, en virtud de la Ley 387 de 1997.

La Corte Constitucional ha proferido numerosos autos de seguimiento al cumplimiento de las órdenes emitidas en la Sentencia T-025 de 2004 con el propósito de superar el estado de cosas inconstitucional y de garantizar el goce efectivo de los derechos de la población víctima de desplazamiento, entre ellos el derecho a la vivienda. Además reitera la competencia de las administraciones en los distintos niveles territoriales frente a la atención a la población desplazada, señalando la necesidad de que las autoridades encargadas de atender a la población víctima de desplazamiento forzado ajusten sus acciones de manera tal, que se logre la concordancia entre mandatos legales y recursos asignados, en aras de asegurar el goce efectivo de los derechos de dicha población

El Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín -ISVIMED- en virtud del cumplimiento de su objeto, adjudica el Subsidio Municipal de Vivienda de conformidad con el Decreto 867 de 2003, el cual es un aporte municipal en dinero o en especie, no restituible, valorado en salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV), con cargo al gasto público social, adjudicado por una sola vez a grupos

familiares en condiciones de vulnerabilidad social y económica, para contribuir con la adquisición o mejora de una vivienda de interés social que permita la satisfacción de las necesidades habitacionales en reconocimiento al Derecho a una vivienda digna.

Según lo dispuesto en el contenido del Decreto Municipal 378 de 2011 el monto máximo del subsidio de vivienda para la población en situación de desplazamiento a otorgar por el municipio es hasta 35 salarios mínimos legales mensuales vigentes para adquisición de vivienda nueva, y hasta 22 salarios mínimos legales mensuales vigentes para adquisición de vivienda usada.

El Plan de Desarrollo 2008-2011 *“Medellín es Solidaria y Competitiva”*, en la línea 1. *“Medellín, Ciudad Solidaria y Equitativa”* establece el programa y proyecto denominado *“Población en situación de desplazamiento”*. Teniendo como meta la atención del 100% de los hogares con asignación del subsidio nacional asignado. Para el cuatrienio se estableció como meta la atención a 1.532 hogares víctima de desplazamiento forzado con asignación del subsidio municipal.

**b) Logros.**

**Tablas 4, 5 y 6:**

CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA NUEVA		
Vigencia	Proyecto	Nº familias/ Nº viviendas
<b>2.010</b>	Aurora 454	1
	Renaceres	8
<b>2.011</b>	Cantares II	64
	Chagualón	45
	El Tirol	123
	Nazareth	55
	Macroproyecto Ciudadela Nuevo Occidente	113
	El limonar	55
	Ciudad del Este	100
	<b>TOTAL VIVIENDA NUEVA</b>	<b>564</b>

ADQUISICIÓN DE VIVIENDA USADA	
Vigencia	N° familias/ N° viviendas
2.008	200
2.009	368
2.010	300
2.011	325
<b>TOTAL VIVIENDA USADA</b>	<b>1.193</b>

ATENCIÓN A DESPLAZADOS INTRAURBANOS (VIVIENDA NUEVA)		
Vigencia	Proyecto	N° familias/ N° viviendas
2.011	Cascada Adición	7
	Montaña	2
	Aurora 473	4
	Chagualón	4
	Huerta III	1
<b>TOTAL</b>		<b>18</b>

**Fuente:** Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín -ISVIMED-, con corte a diciembre de 2011

### c) Mejoras introducidas en el proceso.

- Se modifica la normatividad para la atención con subsidio municipal a la población en situación de desplazamiento, Decreto 378 del 1 Marzo de 2011. Lo anterior atendiendo el principio constitucional de solidaridad y de acuerdo al trato diferencial que requiere dicha población dada la situación de desplazamiento.
- ISVIMED tiene dentro de sus objetivos la organización de la demanda para la asignación del subsidio de vivienda, teniendo en cuenta lo anterior, se realizó la convocatoria y se establecieron criterios de priorización para la atención de la población en situación de desplazamiento, a través de la Resolución 814 del 19 de Mayo de 2011. De igual manera se procedió a conformar definitivamente la lista de los elegibles postulantes para la asignación de Subsidios Municipales vigencia 2011, mediante resolución 1530 del 14 de septiembre de 2011. Teniendo como resultado 263 hogares en lista de elegibles.
- Coordinación interinstitucional que posibilita informar oportunamente a los grupos familiares la oferta institucional en materia de vivienda, a la cual estos pueden acceder, Mesa de Vivienda Municipal.

- Gestión ante el Gobierno Nacional para promover la oferta de cupos en los proyectos de vivienda nueva que construye el Municipio de Medellín a la cual pueden acceder la población en situación de desplazamiento.

#### **d) Indicadores estratégicos.**

- Atención a población desplazada mediante asignación del subsidio municipal para soluciones de vivienda. Cumplimiento: 100%

### **5.2. Plan de Retorno Colectivo al Municipio de San Carlos<sup>58</sup>.**

#### **a) Contexto**

Debido al conflicto entre los diferentes grupos armados a lo largo del país, muchas familias buscaron migrar hacia lugares en los cuales pudieran sentirse seguros, en donde no se atentará contra sus vidas y los más jóvenes no fueran blancos de reclutamiento forzado.

El lugar de destino de gran número de dichas familias fue y ha sido la ciudad de Medellín, la cual ofrece dinámicas sustancialmente diferentes a la vida de las parcelas y el campo, y en donde dada su condición de desplazados, se asentaron en las periferias de la ciudad en las cuales se encontraban de cara a riesgos naturales y en situación de extrema pobreza.

En este contexto, como un proyecto modelo para el país, la Alcaldía de Medellín estructuró un Plan de Retorno Colectivo de población desplazada a su territorio de origen, siendo el Municipio de San Carlos ubicado al oriente del Departamento de Antioquia, por las condiciones de violencia y destierro sufridas, así como por el retorno voluntario de sus pobladores, el lugar elegido para implementar dicha experiencia piloto.

El proyecto se enmarca en la normativa de carácter nacional, la cual prescribe la realización de planes de retorno en pro de garantizar el restablecimiento de las

---

<sup>58</sup> La Unidad de Desplazamiento cuenta con un documento que contiene la Recuperación de la Experiencia de la intervención en el municipio de San Carlos en el marco de la Alianza Medellín-San Carlos y que puede ser consultado por toda aquella persona o entidad interesada en conocer el proceso.

condiciones habitacionales de la población desplazada, el Plan de Desarrollo Municipal para el cuatrienio 2008 - 2011, así como en el Plan Integral Único para la atención de la población desplazada de Medellín.

Adicionalmente, en el Convenio Marco 22399 suscrito entre el Municipio de Medellín, el Municipio de San Carlos, el ISVIMED y el Ejército Nacional (jefatura logística y la Agencia Logística de las Fuerzas Militares), se establecieron las obligaciones y funciones para cada uno de los actores institucionales que intervendrían en el proceso, promoviendo la articulación de los mismos.

Para garantizar la sostenibilidad del proyecto, era menester que la población beneficiaria fuera atendida integralmente, desde los Componentes de Seguridad, Vivienda, Atención Humanitaria de Emergencia, Acompañamiento Social, Atención Psicosocial, Generación de Ingresos y Acciones de Reparación Colectiva y Simbólica, respecto de los cuales la Unidad de Atención a la Población Desplazada, realiza labores de coordinación y seguimiento a través de la aplicación de metodologías de trabajo orientadas a lograr restablecimiento de derechos a la población retornante.

El plan retorno determinó como población sujeto de atención a 300 grupos familiares desplazados con voluntad de regresar al Municipio de San Carlos, los cuales se caracterizaron de conformidad con los requisitos establecidos por la norma para la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda para población desplazada.

El componente de vivienda, es entonces el elemento clave en el proceso de retorno, dado que a causa del desplazamiento forzado, las viviendas de los grupos familiares sufrieron las consecuencias del abandono, quedando con el paso de los años estructuralmente deterioradas o en total destrucción, requiriendo para ser habitadas nuevamente, gran inversión para mejoramiento, construcción y/o reconstrucción.

Dicho componente se encuentra bajo la coordinación del ISVIMED, el cual tiene como objeto gerenciar la vivienda de interés social en el Municipio de Medellín, conduciendo a la solución de las necesidades habitacionales; especialmente la de los asentamientos humanos y grupos similares en situación de pobreza y vulnerabilidad; involucrado a los diferentes actores públicos, privados y comunitarios en la gestión y ejecución de proyectos de construcción de vivienda nueva, titulación y legalización, mejoramiento de vivienda, mejoramiento de entorno, reasentamiento,

acompañamiento social, gestión inmobiliaria y demás actuaciones integrales de vivienda y hábitat en el contexto urbano y rural municipal y regional.

En este sentido, ISVIMED ha participado en el proyecto a través de la gestión de acceso oportuno a una vivienda digna, por medio del subsidio para vivienda nueva o mejoramiento, tanto en la zona rural como en la urbana. Los beneficios son para las familias desplazadas del Municipio de San Carlos, que desde septiembre del año 2008<sup>59</sup> hasta la fecha han retornado, al igual que los grupos familiares que aún están en Medellín y desean retornar.

Desde el Instituto se vienen documentando las experiencias de atención social con la finalidad de ser sistematizadas y desde allí definir el modelo de atención social que responda a su misión con un enfoque de derechos.

Como requisitos fundamentales para que un grupo familiar fuera beneficiario de la Alianza Medellín San Carlos y por ende acceder al subsidio de vivienda para el retorno, se definieron los siguientes:

- Estar incluido en el RUPD, tener código SIPOD.
- Haber vivido en Medellín luego del desplazamiento.
- No presentar ningún cruce con los sistemas de información de catastro municipal y departamental y de aplicación de subsidios (requisitos establecidos por la norma para la aplicación de subsidios de vivienda, no importa la modalidad) y con atención con recursos de la Nación.

## **b) Logros.**

De conformidad con la caracterización de los grupos familiares desplazados, se identificó el tipo de solución habitacional que de acuerdo con sus circunstancias particulares requerían para el restablecimiento de sus derechos y se procedió con la atención de los mismos, así:

---

<sup>59</sup> El criterio definido para la fecha y año 2008 tuvo que ver con el momento en que la alcaldía de San Carlos solicitó el apoyo a la alcaldía de Medellín por la emergencia por retornos que el municipio de San Carlos decretó a través del Concejo.

**Tablas 7 y 8:**

<b>Proyecto (solución habitacional)</b>	<b>N° Familias</b>	<b>Operador/Aliado</b>
Vivienda Nueva Urbana	12	Corporación Antioquia Presente
Vivienda Nueva Rural	134	EPM
Mejoramiento de Vivienda Urbano	18	Corporación Antioquia Presente/ Corporación Ayuda Humanitaria
Mejoramiento de Vivienda Rural	76	Corporación Ayuda Humanitaria
Proyecto Habitacional (Ciudadela Medellín)	60	Alcaldía de San Carlos
<b>TOTAL</b>	<b>300</b>	

<b>PLAN DE RETORNO COLECTIVO MEDELLÍN - SAN CARLOS</b>	
<b>Proyecto</b>	<b>N° familias/ N° viviendas</b>
Plan Piloto de Retorno Colectivo a San Carlos	300
<b>TOTAL</b>	<b>300</b>

**Fuente:** Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín -ISVIMED-, con corte a diciembre de 2011

Como un elemento transversal y relevante para el Proyecto, se celebró el Convenio 215 de 2010 con la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, a través del cual dicha entidad aportó para lograr el cierre financiero de 200 familias beneficiarias.

### **5.3. Actividades desarrolladas en el marco de los dos anteriores proyectos.**

- Acompañamiento Social a las familias:
  - Socialización acerca de la ejecución de obra o intervención a realizar.
  - Visitas domiciliarias para seguimiento a compromisos y para diligencia de formatos de Acción Social.
  - Atención social permanente a población beneficiaria.
  - Seguimiento a compromisos establecidos en el proceso constructivo.

- Fortalecimiento comunitario:
  - Conformación de Comités Veedores, fortalecimiento control social con la Personería: seguimiento a las actividades desarrolladas por los profesionales sociales de los operadores y por ende, a la ejecución física de la construcción de las viviendas.
  - Conformación de comité de seguimiento: articulación de diferentes instituciones, con el fin de compartir información y avances del proceso de ejecución y acompañamiento del componente de vivienda.
  
- Articulación Institucional:
  - Comités de seguimiento al proceso: se desarrolla el Comité de Hábitat con Acción Social, para hacer seguimiento a la ejecución del convenio 215 de 2010 suscrito con esta institución. Se realizan reuniones de seguimiento con cada una de las instituciones que tienen que ver con el Plan Retorno y sus representantes, aparte de hacer seguimiento y planear la articulación necesaria para fortalecer el quehacer profesional de los Equipos que trabajan en campo.
  - Presentación de informes: entrega de informes de avance, describiendo el porcentaje de ejecución y las actividades desarrolladas desde cada componente. Se hace énfasis en los puntos críticos y en los aspectos importantes.
  - Seguimiento a los Operadores desde lo técnico y lo social: reuniones de seguimiento con cada uno de los Equipos de campo de los operadores, se revisa avance de ejecución, actividades desarrolladas y aspectos a revisar.

En síntesis, ISVIMED ha logrado cumplir el reto trazado desde el Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011, pues en total son 2.075 soluciones de vivienda para igual número de hogares desplazados.

## **6. GENERACIÓN DE INGRESOS.**

---

### **6.1. La Política de Generación de Ingresos en Medellín.**

Las políticas de generación de ingresos de la Alcaldía de Medellín son diversas, empero acá interesa la política en materia de atención a población desplazada que reúne ciertas particularidades por lo característico de la población sujeto. La Unidad

de Atención a la Población Desplazada viene desarrollando desde hace dos años (2010-2011) un “Programa” denominado *Autonomía Económica*, en virtud del cual se propende por el autosostenimiento de la población víctima del desplazamiento forzado desde enfoques y metodologías específicas para este tipo de población.

Desde este “programa” o Componente, se acompañan los procesos de construcción de *autonomía económica y ciudadanía* de los hogares víctimas del delito de desplazamiento forzado, mediante la puesta en marcha de un programa que promueve el empoderamiento personal y familiar, el goce efectivo de derechos, la autonomía económica, el trabajo asociado y en red, y la incidencia social y política, implementando el modelo de Desarrollo Empresarial con Enfoque de Género (PROFEM de la OIT), ajustado a enfoque diferencial, de derechos y desarrollo, para potenciar las competencias personales y organizativas para la gestión empresarial.

Con ello se busca propiciar la construcción de autonomía económica y de ciudadanía, a través del fortalecimiento de su capacidad de gestión empresarial y social para la generación de ingresos y para la incidencia en el desarrollo local, que les permita estructurar la producción y comercialización de sus productos de manera más eficiente y eficaz.

Es una estrategia sustentada en una acepción del desarrollo, (entendido como el proceso durante y mediante el cual se mejora la calidad de vida), que contribuye realmente con los procesos de construcción de autonomía económica y de empoderamiento de las personas y familias en situación de desplazamiento forzado. Por tanto, el Componente de Autonomía Económica, está inscrito en una estrategia encaminada hacia la generación de condiciones de autosostenibilidad de esta población. El programa de Autonomía Económica de las personas víctimas de desplazamiento forzado es implementado con los enfoques diferencial, de derechos y de desarrollo, de manera transversal. En este orden de ideas se proponen como objetivos del mismo:

- Promover la autonomía económica de las personas en situación de desplazamiento, fortaleciendo su capacidad de gestión empresarial, con un enfoque diferencial, de derechos y desarrollo, para que puedan implementar alternativas de negocios para la generación de ingresos dignos.
- Propiciar el fortalecimiento de la capacidad de incidencia social y política de las personas en situación de desplazamiento, con enfoque diferencial y de derechos,

en contextos de desarrollo local, entre otros territorios, que permita la inclusión de temas pertinentes para la construcción de su autonomía económica en las agendas públicas, en especial, las referidas a presupuesto participativo.

- Promover el fortalecimiento de los procesos organizativos propios y naturales, y el trabajo y la gestión en red de las personas en situación de desplazamiento, con enfoque diferencial y de derechos, con miras al posicionamiento de sus productos o servicios.
- Promover el ejercicio efectivo y real de los derechos humanos de las personas en situación de desplazamiento, desde un enfoque diferencial y de derechos, a través de un ejercicio de integralidad y articulación institucional.

El Componente de Autonomía Económica tenía como objetivo para el año 2011 la creación o fortalecimiento de 500 unidades productivas, denominadas unidades de negocio. En su efecto, estas unidades fueron fortalecidas a través de la formulación de planes de negocio con proyección a tres años. Desde el año 2010<sup>60</sup> y hasta el mes de diciembre de 2011, se habían atendido 980 unidades de negocio. Para el año 2010 se atendieron 455 propuestas, a cada una de ellas se les otorgó \$1.600.000 para su creación y fortalecimiento; de igual manera para el año 2011 fueron 525 cada una de ellas beneficiadas con \$1.650.000 para su fortalecimiento.

Este trabajo se realizó estableciendo una estrategia de integralidad, es decir identificar las necesidades que tiene que satisfacer la población como la educación, la salud y otros derechos de la población víctima de desplazamiento, vinculando también las instituciones encargadas de garantizar estos derechos.

Para cumplir con el objetivo de crear o fortalecer unidades productivas, se desarrollaron durante el 2010 y el 2011, acciones de articulación con las entidades del SNAIPD<sup>61</sup> para formación del empresarismo y el empleo. Todas las estrategias del Componente se basaron en lograr la creación o el fortalecimiento de estas unidades para dar cumplimiento a lo expresado en el Plan de Desarrollo de la Administración Municipal 2008-2011. Así mismo, a través de este Componente se han formulado

---

<sup>60</sup> Cabe anotar que el Componente de apoyo para unidades productivas, denominado en el 2010 Autonomía Económica, hacía parte de las metas del plan de Desarrollo “Medellín es Solidaria y Competitiva” 2008-2011. Anualmente se atendían 500 grupos familiares, año tras año el enfoque y el presupuesto destinado para este apoyo fue cambiando y aumentando.

<sup>61</sup> Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.

propuestas con programas de la Alcaldía para la creación de “Empresas Sociales como Plataforma para el Desarrollo de Zonas de Prosperidad”<sup>62</sup>.

## **6.2. Logros.**

La creación y fortalecimiento de 3.274 unidades productivas entre el 2008 y el 2011<sup>63</sup>, especialmente para mujeres, población indígena, afrodescendiente y en situación de discapacidad. Del total de estas unidades, se ha logrado vincular aproximadamente al 60% de las personas a programas que el Sena adelanta en empresarismo y formación para el empleo.

Se ha logrado generar procesos de promoción de la asociatividad. En ese sentido se cuenta con un grupo de personas que a partir del trabajo que están realizando, han tenido la iniciativa por sí mismas de empezar a hacer trabajos asociativos.

Las familias que están en el proceso están en capacidad de llevar sus negocios con criterios de sostenibilidad, es decir cómo invertir, en qué invertir, hasta dónde invertir y proyectar metas de venta que puedan favorecer la sostenibilidad de su emprendimiento.

Hubo una mejora sustancial en la autonomía personal y la participación ciudadana de los grupos familiares con los cuales se trabajo el fortalecimiento de sus unidades de negocio.

## **6.3. Vacíos.**

La principal dificultad no del Componente de Autonomía Económica sino de la política en la localidad, estriba en que al interior de los diferentes programas de generación de ingresos de la Alcaldía, existen vacíos en cuanto a la diferenciación tanto de la población desplazada como de los recursos invertidos en ella, esto, a la hora de

---

<sup>62</sup> En cuanto a la autonomía económica, este Componente se propone: a) emprendimiento y fortalecimiento socio-empresarial, b) desarrollo de estrategias de comercialización, c) acondicionamiento físico (inmobiliario de los proyectos productivos), d) promoción de la vinculación laboral prioritaria, e) articulación institucional y f) inyección de capital para el fortalecimiento de las empresas sociales y negocios inclusivos. En este sentido, se cuenta como resultado del mismo la formación, asesoría, acompañamiento, apoyo en capital trabajo de 2.240 hogares de las zonas a acompañar que fortalezca el tejido empresarial creado alrededor de las empresas sociales y negocios inclusivos; además de la creación de 4 mercados a cielo abierto, 2 empresas de recuperación de residuos sólidos, 2 empresas de turismo ambiental y ecológico, según la vocación y el potencial económico de las zonas y del municipio, que posibilitan la generación o aumento de los ingresos de los hogares participantes.

<sup>63</sup> Unidad de Atención a la Población Desplazada, SIGMA, con corte a diciembre de 2011.

evaluar avances en la materia, y proponer las subsiguientes recomendaciones de mejora, es un obstáculo.

Las complejas condiciones de seguridad atentan contra la sostenibilidad de las inversiones, en tanto que las personas beneficiadas manifiestan que les cobran algún tipo de “vacuna”. De estas personas se han presentado algunos casos en que las familias debieron irse de los lugares donde se concretó hacer la inversión, por temor a perder la vida. En ese sentido la inseguridad en los barrios, es uno de los problemas que se tiene que enfrentar continuamente desde este Componente y que afectan la sostenibilidad de las unidades y la sobrevivencia de las familias.

Otro asunto tiene que ver con los canales de comercialización, ya que las familias tienen negocios de muy poca productividad, adicional a ello lo poco que producen les cuesta sacarlo a la venta. Es por esta razón que la rotación de las mercancías está por debajo de la velocidad con la que ellos necesitan resolver sus necesidades, dando como resultado que muchas familias terminan gastándose el dinero de los negocios.

Cada unidad productiva recibe \$1.650.000 pero se ha identificado durante el proceso que las iniciativas que se apoyan en general son de sobrevivencia, porque la cifra corresponde a una inversión baja. En este sentido lo que se hace desde el Componente es fortalecer las unidades que ya han sido creadas con anterioridad, y aún así las personas para poder competir necesitan de inversiones más altas y procesos más largos, porque no es solamente un problema de dinero, es también un problema de cambio y de superar las vulneraciones de derechos a la población desplazada.

Por último, pero no menos importante, la mayor dificultad identificada tiene que ver con la “problemática” política pública nacional frente al tema de generación de ingresos del nivel nacional, la cual ordeno la Corte Constitucional en el Auto 08 debía ser reformulada por completo, para lo cual se estableció un documento CONPES<sup>64</sup> cuyo gran avance fue el de haber diagnosticado los problemas de la mencionada política: La falta de diagnósticos sobre las habilidades y vocaciones de la población desplazada; la baja escolaridad; la esquizofrenia del sector; la ausencia de una cabeza visible responsable del tema, entre otras. Este es si se quiere uno de los problemas estructurales del restablecimiento de derechos de la población desplazada en tanto las políticas de AHE y soluciones duraderas no se han conectado.

---

<sup>64</sup> CONPES 3616 de 2009.

## 7. DERECHO A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL.

---

### 7.1. La Política de Seguridad Alimentaria.

Un referente normativo de la seguridad alimentaria y nutricional en la ciudad es el Acuerdo Municipal 038 de 2005<sup>65</sup>. Con este Acuerdo, el Municipio de Medellín busca que se garantice el acceso de la población a una alimentación suficiente, equilibrada y sana, además de erradicar el hambre y la desnutrición crónica, y generar condiciones de autoabastecimiento. En este marco se ha planteado la formulación de un Plan Municipal para la Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional, un Comité para la Seguridad y Soberanía Alimentaria<sup>66</sup> y Nutricional y una Gerencia que coordine las directrices contempladas dentro del Plan.

A su vez se plantean siete estrategias, entre las que se contemplan acciones pedagógicas y programas de seguimiento, monitoreo y evaluación, que permiten contrarrestar las dificultades que se presentan durante la implementación de los mismos.

1. Complementación alimentaria.
2. Estrategia de desarrollo rural sostenible.
3. Agricultura Urbana.
4. Comercialización y transformación de alimentos.
5. Mejoramiento diversos para las familias.
6. Educación e investigación.
7. Salud.

En este sentido estas estrategias están dirigidas a la población más vulnerable, entre ellas la población víctima de desplazamiento forzado, cuya intervención debe ser integral y sostenible.

El tema de la seguridad alimentaria en Medellín ha tenido tres grandes momentos. En el primero de ellos (2004) el tema rotaba entre diferentes dependencias de la Alcaldía.

---

<sup>65</sup> Concejo Municipal, 2005, Acuerdo Municipal 038 de 2005 por el cual se establece la Política Pública de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional en Medellín, *Gaceta Oficial*, Medellín, 18 de noviembre.

<sup>66</sup> Medellín, Colombia, Alcaldía de Medellín, 2006, Decreto 1063 de 2006 por medio del cual se reglamenta el Comité Municipal de Seguridad y Soberanía Alimentario y Nutricional de la Ciudad de Medellín, Medellín, 27 de abril.

En el segundo (2006-2007), se empieza a tratar el tema de la seguridad alimentaria orientado hacia la complementación alimentaria propiamente dicha. Este proceso se vino desarrollando en la oficina de Medellín Incluyente que hoy día es conocido como Medellín Solidaria, donde la seguridad alimentaria se fundamentaba en la entrega de paquetes alimentarios y las raciones de acuerdo a los programas y proyectos que se tuvieran dentro de la administración, especialmente desde la Secretaría de Bienestar Social.

El tercer momento se desarrolló a partir del segundo semestre del año 2009. Es entonces cuando el tema de seguridad alimentaria cobra otro impulso que se caracteriza por articularse con los lineamientos internacionales, especialmente lo establecido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, en el artículo 11 que habla sobre el derecho a la alimentación, la declaración de los objetivos del milenio, y la normativa nacionales, particularmente el CONPES 091 y 113. Es entonces cuando se empieza a mirar la seguridad alimentaria más allá del tema de la alimentación. El objetivo es alimentar a la población para un desarrollo cognitivo y físico en su entorno social, de esta manera, la perspectiva de la seguridad alimentaria trasciende, al implementar otras estrategias que tienen que ver con la salud, la educación, el medio ambiente, el desarrollo rural, la agricultura urbana, entre otras.

### **Programa Huertas Caseras de la Unidad de Atención a la Población Desplazada.**

La Unidad de Atención a la Población Desplazada de la Secretaría de Bienestar Social, identificó en el 2009 una actividad o practica que se estaba desarrollando entre la población víctima de desplazamiento forzado, conocida como “El Recorrido”, donde los miembros de esta población visitaban plazas de mercado o barrios de estrato socioeconómico medio-alto, con el propósito de pedir y recoger alimentos. Con el trabajo realizado por esta Unidad a través de su Componente de Seguridad Alimentaria, esta práctica ha ido reduciéndose en la ciudad gracias al mejoramiento de las condiciones de Seguridad Alimentaria y Nutricional de 600 familias desplazadas de las Comunas 1 (Popular), 3 (Manrique) y 8 (Villa Hermosa).

Para poner en funcionamiento las actividades del Componente se realizó una caracterización de la población, a través de la cual se logró evidenciar que, una gran parte de los hogares víctimas de desplazamiento forzado, provenían del campo, y por ende, tenían algún tipo de conocimiento en cuanto a la producción de alimentos.

De esta manera surgió un proceso de agricultura urbana que apuntaba a mejorar las condiciones alimentarias de estas familias. El programa dio inicio con un pilotaje de 80 familias atendidas por el Componente, y en el año 2010 aumentaron a 215 familias más. Para el año 2011 se incorporaron otras 200 familias más, para un total de 505 huertas por parte del Municipio de Medellín y 135 más en convenio FAO-MANA, para un total de 640 huertas. Estas 640 huertas están distribuidas por las Comunas 1 (Popular), 3 (Manrique) y 8 (Villa Hermosa), y el Corregimiento de Altavista. Con estas 640 familias se comenzó a implementar el programa de agricultura urbana y autoproducción de alimentos.

En los convenios realizados con la FAO se ha logrado identificar que se ha aumentado el porcentaje de familias que consumen verduras y hortalizas, gracias a la sensibilización que se realiza en el programa. Los resultados que se pueden observar por la implementación del mismo se ven reflejados en: i) las familias producen alimentos para autoabastecerse y ii) las familias mejoran la economía de su hogar. El programa de la Unidad posee varias líneas, a saber:

- La primera línea es la de *capacitación*: En esta línea se manejan varios temas como: la importancia de tener una siembra, como sembrar, épocas de siembra, manejos culturales de los cultivos, como mantener una huerta en producción, el tren de los alimentos, el tema de cosecha, almacenamiento y procesamiento de hortalizas.
- La segunda línea es el *equipamiento de cada huerta casera*: En esta línea el Componente entrega cerca de 15 productos básicos para que las familias puedan llevar a cabo el proyecto, además de entrenamiento técnico y físico que permita desarrollar las actividades de agricultura en cada huerta. El Componente acompaña a las familias con abono orgánico, cal, semillas, plantas aromáticas, canastillas plásticas donde no hay suelo.
- Tercera línea, *gestión ante las instituciones pertinentes* para que las personas puedan acceder entre otros a las diferentes modalidades del Programa Mundial de Alimentos, de alimentos por capacitación y alimentos por trabajo, esta institución y otras, acompañan el desarrollo de proyectos alimenticios, siempre y cuando las personas se encuentren trabajando en el proceso. De esta manera se garantiza que las familias beneficiarias se vuelvan a equipar con semillas para la

producción continua, de tal forma que tengan una disponibilidad de alimentos permanente.

## **7.2. Logros.**

En este sentido se ha logrado durante el año 2011, a través de los diferentes programas diseñados e implementados por la Alcaldía en materia de Seguridad Alimentaria y Nutricional:

- La atención de 8.044 niños y niñas de la población desplazada, menores de 6 años, con complemento alimentario; 8.535 escolares de la población desplazada, con complemento alimentario en período escolar; 1.845 mujeres gestantes y lactantes, de la población desplazada, con complemento y vigilancia alimentaria, educación nutricional y social, y 396 adultos mayores de la población desplazada, con complemento alimentario y educación nutricional y social.
- La reducción del “Recorrido” y el mejoramiento de las condiciones de Seguridad Alimentaria y Nutricional de de 600 familias desplazadas de las comunas 1 (Popular), 3 (Manrique) y 8 (Villa Hermosa).
- Posicionamiento de la Seguridad Alimentaria y Nutricional a través del proyecto de huertas caseras como actividad transversal en la Unidad de Atención a la Población Desplazada.
- Elaboración de propuesta de Proyecto de Acuerdo para la implementación de la política pública de Agricultura Urbana y Periurbana en el Municipio de Medellín.
- Gestión interinstitucional ante la FAO, para la implementación de sistemas productivos urbanos (Huertas caseras) en la ciudad de Medellín,
- Actualización del PIU para el Municipio de Medellín en materia de Seguridad Alimentaria y Nutricional, con participación comunitaria.
- Posicionamiento del tema de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Huertas caseras) para Población desplazada en las agendas de Presupuesto Participativo de las Comunas 3 (Manrique) y 8 (Villa Hermosa).
- Retorno y reubicación de familias a sus lugares de origen.
- Inclusión en el 2011 de 36 familias huerteras en el Componente de Autonomía Económica para el fortalecimiento de Unidades productivas familiares.
- Recuperación de cultura campesina y uso creativo del tiempo libre en el territorio.
- Reconocimiento, aceptación y solicitud para que el programa continúe por parte de la misma población debido a los resultados que se han obtenido a través de la implementación del programa.

### **7.3. Vacíos.**

Las dificultades que se tuvieron durante la implementación del programa se basaron en el monto de recursos con los cuales se contaba, dado que la inversión no fue suficiente para atender a toda la población. En este sentido es necesario seguir invirtiendo no solo en comida, sino también en alimentación, es decir acompañar el programa con procesos educativos, económicos y políticos con un enfoque integral para mejorar las condiciones de vida de la población en situación de desplazamiento forzado.

En algunas ocasiones las acciones que se hacen en campo con la comunidad no se tienen en cuenta los tiempos, es decir en las comunidades se manejan tiempos y dinámicas que no responden necesariamente a lo que la institucionalidad requiere. En este sentido el conflicto y la violencia armada, también es un factor determinante que contribuye al estancamiento de ciertos procesos, dadas las condiciones de seguridad que se presentan en algunos sectores de la ciudad.

## **8. DERECHO A LA SALUD Y A LA ATENCIÓN PSICOSOCIAL.**

---

### **8.3. El estado de la población víctima de desplazamiento forzado en materia de salud (Medición indicadores GED).**

El goce efectivo del derecho a la salud en la población víctima del desplazamiento forzado, y en general en toda la población, comporta una característica fundamental, se mide tácitamente en el sujeto titular del derecho. Por tal razón a los indicadores de goce efectivo y complementarios definidos por la Corte Constitucional en su Auto 166 de 2008, los separa una línea muy delgada en su comprensión y medición, pues ambos, como ya se anotó, tienen como centro el sujeto titular.

Siendo así, metodológicamente se procede de la siguiente forma: este ejercicio (medición de indicadores) plantea la medición de los 3 indicadores complementarios<sup>67</sup>: (a) Personas afiliadas al SGSSS/Personas incluidas en el RUPD; (b) Personas que reciben apoyo psicosocial (gobierno) + Otros operadores de

---

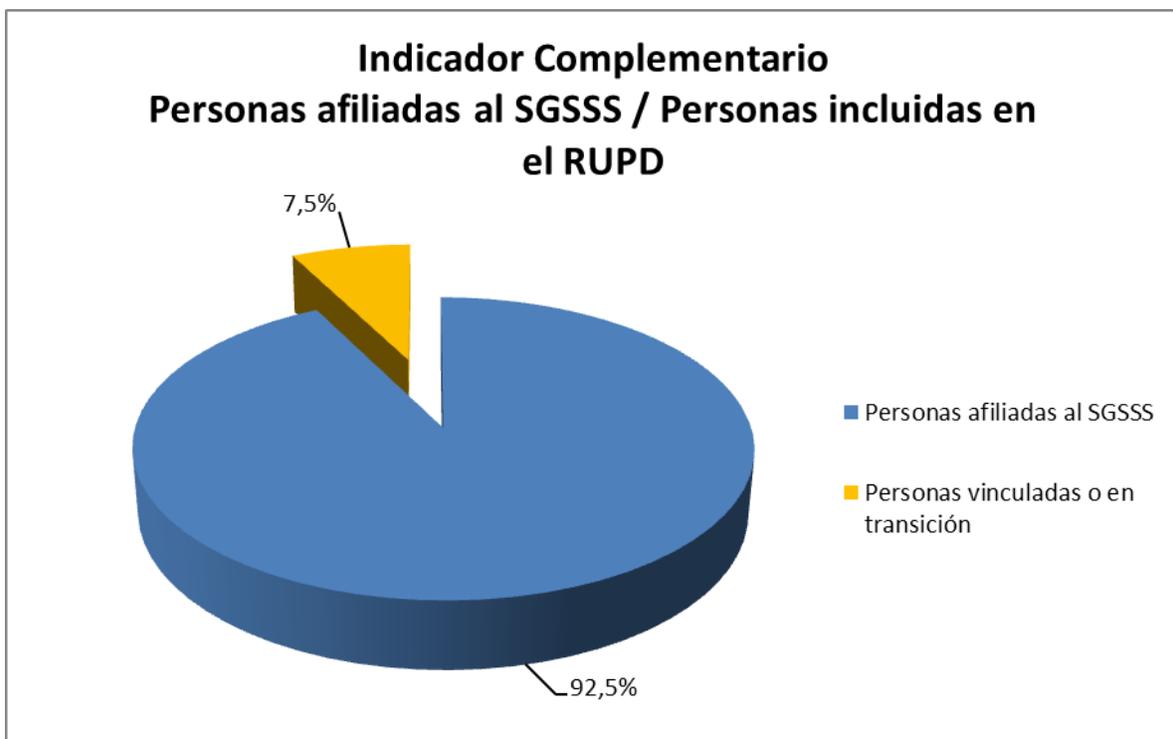
<sup>67</sup> El derecho a la salud en el Auto 116 de 2008 de la Corte Constitucional plantea 3 indicadores de goce efectivo de derechos, 3 complementarios y 4 sectoriales.

servicios/personas incluidas en el RUPD que solicitan apoyo psicosocial; (c) Niños con esquema de vacunación completo (0-7 años) – gobierno + Otros operadores de servicios]/Niños incluidos en el RUPD (0-7 años). Luego, a partir del resultado de estos indicadores, se hace una lectura interpretativa e inferencial de los indicadores de goce efectivo de derechos.

- a. **Indicador complementario:** Personas afiliadas al SGSSS / Personas incluidas en el RUPD.

El análisis realizado en torno a este indicador complementario (*Personas afiliadas al SGSSS/Personas incluidas en el RUPD*), arroja resultados altamente satisfactorios: un 92.5% de las personas se encuentran afiliadas al SGSSS en sus formas contributivo o subsidiado, y un 7,5% se halla vinculado o son potenciales beneficiarios a partir de octubre de 2011<sup>68</sup>. Esto implica que el 100% de la población víctima del desplazamiento forzado identificada en Medellín está siendo atendida en salud.

Gráfica 4:



Fuente: Secretaría de Salud.

<sup>68</sup> La información suministrada por la Secretaría de Salud municipal tiene corte a octubre de 2011.

Un dato particular que permite dar cuenta del avance en el IGED Salud, es el alto índice de desprotección en que se encontraban los hogares desplazados en el 2007, ya que un total de 3.138 personas correspondientes al 45.73% de la población total, no se encontraban afiliados al SGSSS y en el 2010 este dato varía significativamente doblando el número de personas afiliadas en un 93% de las cuales en su mayoría pertenecen al régimen subsidiado<sup>69</sup>. Esto es consecuencia de los ingentes esfuerzos realizados por la administración municipal en lo referente a la protección en salud.

b. **Indicador complementario:** [Personas que reciben apoyo psicosocial (gobierno) + Otros operadores de servicios] / personas incluidas en el RUPD que solicitan apoyo psicosocial.

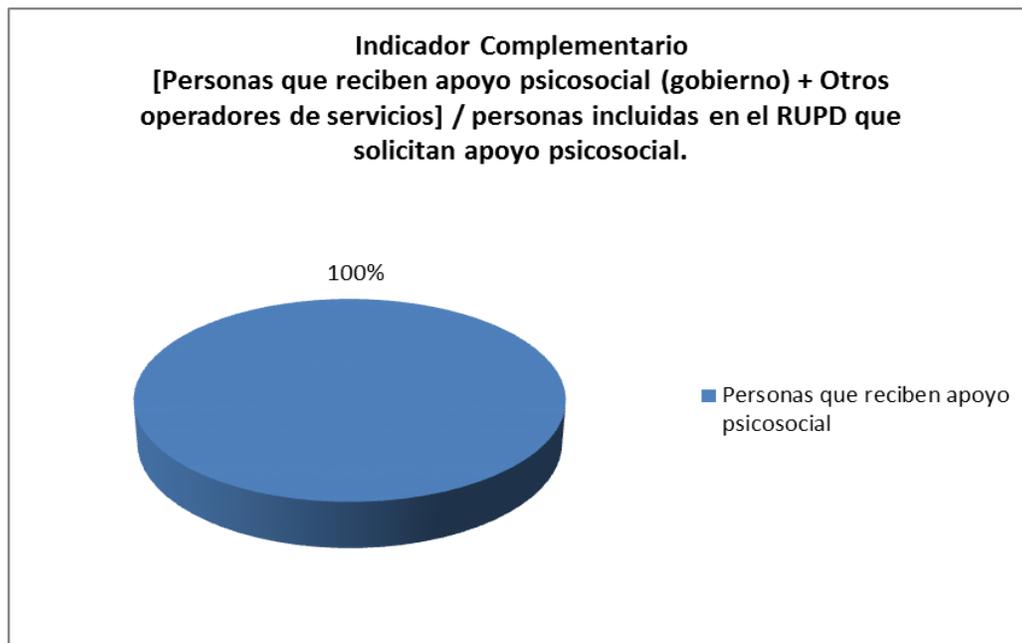
La Atención Psicosocial es para la Alcaldía de Medellín no sólo una medida de atención y de reparación, es también un enfoque de atención que comporta varios significados: dignificación de la persona víctima, restitución de su estado emocional y acción con efecto reparado. Por tal, la Unidad de Atención a la Población Desplazada posee un proceso exclusivo de atención psicosocial ejecutado a través de un componente en particular. Este Componente realiza trabajo en las 3 Unidades de Atención y Orientación -UAO- que posee la Alcaldía, en el albergue de población desplazada, y lo hace a través de estrategias que se desarrollarán más abajo. El Componente de Atención Psicosocial atiende a toda persona víctima de desplazamiento que solicita la atención. Si bien la Alcaldía brinda atención psicosocial a través de otros programas como el Programa de Atención a Víctimas de la Secretaría de Gobierno y el Programa Buen Vivir en Familia de la Secretaría de Salud y la de Bienestar Social, el centro de esta atención se puede precisar en este Componente.

El resultado del trabajo 2011 indica que el 100% de las personas que en algún momento después de haber llegado como desplazadas a la ciudad y solicitaron una atención psicosocial, les fue otorgada. Pese a esto no existe información que dé cuenta de programas o actividades de atención psicosocial que no sean solicitadas mediante consultas sino bajo esquemas de promoción de la salud y prevención de la enfermedad en la población desplazada, atención por medio de la cual se les reconozca además las afectaciones emocionales de todo tipo que implica el desarraigo y la llegada del campo a un entorno urbano.

---

<sup>69</sup> Datos obtenidos de los informes anuales para la Gerencia Técnica por parte de los Operadores, en su momento la Corporación Ayuda Humanitaria y el Instituto de Estudios Políticos.

**Grafica 5:**



**Fuente:** Unidad de Atención a Población Desplazada, SIGMA, con corte a diciembre de 2011.

El Componente Psicosocial centra su interés en la mitigación del daño emocional y realiza la valoración del daño psicosocial a través de una atención que aspira tener un efecto reparador. A partir de la valoración del daño psicosocial se establece el tipo de atención que se debe brindar a la persona o familia y a donde se debe re direccionar el caso (si es necesario articularse con la oferta institucional de la ciudad). La atención psicosocial es transversal a la política pública de atención integral a la población desplazada, por lo que tiene acciones en diferentes ámbitos.

### **El Enfoque Psicosocial: Salud Mental y Derechos Humanos.**

El Enfoque Psicosocial, hace referencia a un enfoque que debe estar presente en todos los niveles de la atención a las personas víctimas del conflicto. Debe proporcionar una escucha activa y atenta que busca entender el daño del otro y que tenga un carácter reparador para la víctima: "(...) Que desde que se contesta el teléfono tenga un enfoque psicosocial, y que no afane a la persona...y pase allí, sino que efectivamente se tome el tiempo para una atención con dignidad y respeto"<sup>70</sup>.

<sup>70</sup> Unidad de Atención a Población Desplazada, autoevaluación 2011.

El trabajo realizado está muy relacionado con la relación que existe entre la vulneración de los derechos humanos y su efecto sobre la salud mental de las personas. En este punto se aclara que la atención no se entiende (y no debe ser entendida) en términos patologizantes, sino en términos psicosociales, y que por ello se reconocen diferencias sustanciales entre una persona que presenta un “trastorno depresivo”, y una persona que presenta “síntomas depresivos producto de la exposición a un evento violento”, señalando que esta no demandaría un tratamiento psiquiátrico, sino la atención a unas reacciones emocionales “normales” frente a la exposición a efectos violentos. Algunas de las estrategias empleadas son:

### **Re direccionamiento de competencias.**

Durante el momento inicial de atención a una persona recién afectada por el desplazamiento forzado, se implementa la valoración psicosocial del daño en la que se determinan las reacciones emocionales frente al desplazamiento, la situación de la familia, o de la persona, la vulneración de derechos, las posibles rutas de intervención y en general un contexto social e individual de la situación de la persona.

A partir de esta valoración es posible determinar las personas o grupos que se encuentran en estado de vulnerabilidad y documentarlos, para después remitirlos a la AH y a otras atenciones. Este cambio introducido en la atención representa una importante modificación en los procedimientos que se venían realizando, el centro aquí es direccionar a los diferentes competentes y posibilitar que el Componente Psicosocial se concentre en su quehacer fundamental relacionado con la valoración y mitigación o superación del daño emocional

### **Atención Móvil.**

El Equipo de Atención Psicosocial realiza igualmente atenciones móviles. De esta forma, un profesional puede atender cualquier emergencia que se presente, y esto implica disponibilidad y despliegue permanente, movilidad por ejemplo para el caso de desplazamientos masivos, o en momentos de crisis de la población en cualquiera de los Centros de Atención. De fondo el sentido de este tipo de estrategias es evitar la re victimización de las personas víctimas al tener que acudir a diferentes instancias sin necesariamente recibir la atención requerida.

## **Talleres reflexivos.**

Otra de las acciones desarrolladas en el marco de la atención psicosocial, consistió en la realización de talleres reflexivos con la población, orientados a conversar sobre el impacto emocional sufrido por las personas. Estos talleres parten de la decisión de generar “espacios de escucha”, los cuales inicialmente eran más escenarios de “quejas” que un taller de escucha, por lo tanto se definió que era necesario realizar adicionalmente un proceso que los convirtiera en algo significativo que ofrezca elementos significativos de todo tipo para la recuperación de la persona.

Los talleres de escucha realizados en el Componente se hacen a través del trabajo de coordinación interinstitucional con el *Proyecto Buen Vivir en Familia* el cual venía realizando intervención psicosocial para quinientas mujeres participantes de las acciones del Componente de Autonomía Económica, en lo relacionado con prevención de la violencia intrafamiliar, sexual, inter género e implementación de procesos terapéuticos.

El Proyecto Buen Vivir complemento el proceso de atención que venía realizando en la ciudad con la incorporación de la perspectiva de atención psicosocial diferencial a población víctima del conflicto armado de la Unidad de desplazamiento forzado. Esto permitía evidenciar los diferentes casos y necesidades desde un punto de vista integral y con una perspectiva de derechos que fuera más allá de diagnósticos tipo como, -en palabras de la Coordinadora del Componente- pronóstico de depresión, de ansiedad o ataque de pánico.

## **La re significación de la atención en las UAO – Los tiempos de espera.**

La tarea del Componente de Atención Psicosocial en la re significación de las UAO, -tarea compartida con otros Componentes, como ya se ha mencionado- ha sido la de implementar acciones significativas en los tiempo de espera, a través de actividades de dialogo con la población generando espacios para la expresión de las emociones de la población y transformar el significado de las UAO entre la población como algo más que simples lugares de espera, muchas veces prolongadas hasta por doce horas.

En el trabajo en las UAO se realizan procesos grupales, una vez al mes. Aquí se trabajaron diferentes asuntos, como el reconocimiento de la población como víctima, los daños y los impactos sufridos y la comprensión de que la “condición de víctima”

no es permanente sino temporal si la institucionalidad de una forma responsable acompaña a las personas.

### **Memoria e intervenciones psicosociales desde el arte.**

El Componente de Atención psicosocial lidero en el 2011 una apuesta por las expresiones estéticas y artísticas de la población victima como parte de una estrategia de recuperación psicosocial; así mismo, se realiza un abordaje psicosocial con la población a través de ejercicios de memoria. A través de todo esto, se busca recuperar o “traer de vuelta” los saberes las expresiones artísticas de la población, con metodologías vivenciales y participativas a través de talleres de música, canto, danza, teatro, artesanía, entre otras.

En el marco de estas acciones también se tiene la iniciativa de construir a través de acciones grupales los “Rincones de la Memoria” en cada una de las UAO, donde la población se pueda reconocer en tanto su condición de víctimas, pero también en sus saberes y en sus tradiciones culturales. Así, además de las expresiones artísticas, se realizaran muestras fotográficas y gastronómicas. Igualmente se recogen recetas culinarias y preparaciones medicinales, todo ello como un fuerte contenido en la reparación simbólica de la población.

En palabras simples, estas actividades permiten que “(...) ellos puedan decir y mostrarle a la gente, esta es nuestra cultura, lo que perdimos, y ayudarles a que ellos no pierdan la identidad y promover los encuentros inter generacionales entre ellos y sus nietos y sus hijos que se pierden en la ciudad, se pierden costumbres y ritos”<sup>71</sup>.

En síntesis, la recuperación de las expresiones artísticas y la memoria se plantean como vías para contribuir a la recuperación emocional de la población, pues posibilita la expresión de hechos y sucesos que de otra forma son difíciles de traer a la realidad.

### **No hay Rutas sino Procesos.**

En el Componente Psicosocial no existe una ruta definida para la atención como por ejemplo en Atención Humanitaria de Emergencia, pues los casos son diversos y complejos. En esta misma dirección se plantea que si bien los procesos adelantados cuentan con un diseño, unas fichas técnicas y ejes temáticos, muchas veces es

---

<sup>71</sup> Unidad de Atención a Población Desplazada, autoevaluación 2011.

necesario usar otras herramientas o abordajes. Así, se anota que los hilos conductores del trabajo se pueden orientar según la población, pero siempre garantizando el enfoque psicosocial a víctimas de la intervención y reiterando la apuesta por un enfoque diferencial y de derechos.

### **La atención Psicosocial en los albergues.**

Las acciones centrales realizadas en el albergue son la atención individual, la valoración y seguimiento de casos. Igualmente se ha trabajado la convivencia, resolución pacífica de conflictos, expresión de la angustia, En estos espacios la convivencia, la prevención de cualquier forma de violencia contra las mujeres, el manejo de la espera, la definición de nuevos proyectos de vida, el conocimiento de las dinámicas de la nueva ciudad a donde han llegado, entre otros asuntos, se convierten en objeto de nuestra atención y acompañamiento

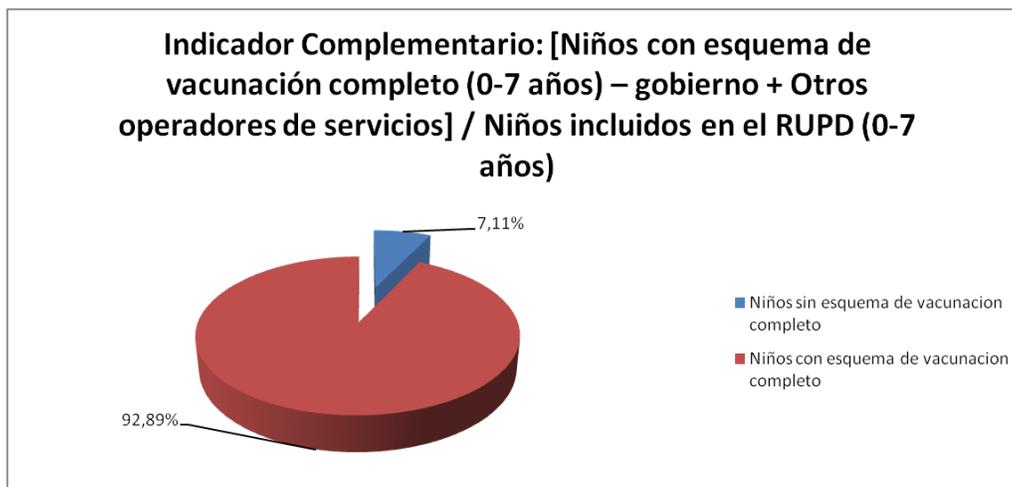
### **Apoyo al Apoyo.**

Se realiza un trabajo de prevención del agotamiento emocional con los profesionales que atienden directamente población. Dicha actividad está pensada en función del auto-cuidado. Este trabajo busca impedir impactos emocionales negativos, dificultades interpersonales de los servidores/as que prestan atención directa a la población, factores que inciden en la atención a la población y aportan a un clima organizacional de cordialidad, respeto y solidaridad.

- c. **Indicador complementario:** [Niños con esquema de vacunación completo (0-7 años) – gobierno + Otros operadores de servicios] / Niños incluidos en el RUPD (0-7 años).

Ya se ha dejado claro que la Alcaldía de Medellín posee una fuerte política pública de atención en salud, esta política de nuevo presenta resultados positivos en vacunación, el 92,89% de la población víctima de desplazamiento forzado entre los 0 y 7 años de edad, identificados en Medellín, cuenta con un esquema de vacunación completo.

Gráfica 6:



Fuente: Secretaría de Salud.

Frente al 7,11% restante, es necesario anotar que se halla en el proceso de vacunación, es decir, son niños y niñas que están identificados y que con ellos se está en el proceso de vacunación hasta alcanzar el esquema completo.

#### 8.4. Retos y/o Recomendaciones.

- Si bien se realizó una evaluación a través de los indicadores GED, es preciso aclarar que debido a las muchas aristas que comporta la salud, se demanda un especial tratamiento a la hora de avanzar en la materia, ya que son varios los ámbitos de la salud que requieren una atención prioritaria, como es la salud mental, la atención efectiva, adecuada y con calidad, el enfoque diferencial y de género, la atención en salud sexual y reproductiva y las especificidades que devienen de grupos de edad como son los niños y niñas en etapas de crecimiento y las personas de la tercera edad. A esto se le suma que los registros que sustentan la medición de este indicador varían permanentemente dado lo complejo de esta materia.
- Es necesario precisar que pese al avance en la afiliación al SGSSS, esto no es una garantía suficiente de que la atención en salud a la población desplazada sea oportuna, adecuada y con calidad tal como en su momento lo planteó el ACNUR en el 2007, ante la necesidad de un indicador complementario que haga referencia a la atención efectiva, incluido el acceso a los medicamentos, los procedimientos y exámenes diagnósticos, empero esto no resta importancia a los avances acá presentados.

- Continúan existiendo vacíos en cuanto a indicadores que contemplen el acceso a programas de salud sexual y reproductiva, como también relacionados con el control prenatal, considerando la alta vulnerabilidad de esta población en particular de las mujeres, tal como lo establece el Auto 092 de 2008, donde se plantean los principales riesgos que en materia de salud enfrentan las mujeres en situación de desplazamiento. Se hace necesario construir indicadores que permitan evaluar algunos de los elementos que contempla el derecho a la salud, como son accesibilidad, calidad, aceptabilidad y disponibilidad, ya que como se planteó el Goce Efectivo del Derecho a la Salud no puede reducirse a la afiliación al SGSSS, esta tarea es de recordar, es del resorte nacional.
- La atención en salud mental es un aspecto de gran relevancia, dentro de los programas que deben ser dirigidos a la población desplazada, no sólo para quienes demandan de manera directa este tipo de atención, sino también para la población que por múltiples razones no la solicita, buscando entonces tener un impacto sobre ella a partir de diversas estrategias, y así lo ha puesto de manifiesto la Alcaldía a través de su Unidad de Atención a Población Desplazada, pues en su mencionado Componente de Atención Psicosocial define un enfoque de atención psicosocial específicamente para víctimas con los enfoques pertinentes para ello<sup>72</sup>. Es un reto entonces contar con un programa de gran cobertura y con los enfoques correspondientes para atender los impactos de todo tipo que han sufrido las víctimas y la dimensión de las victimizaciones en la ciudad.

## 9. DERECHO A LA EDUCACIÓN.

---

### 9.1. Política Pública Local de Educación: *Medellín La Más Educada* desarrolla capacidades y brinda oportunidades a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes para participar en la sociedad del conocimiento.

Para garantizar el acceso, la permanencia, la formación del ciudadano y las megahabilidades del siglo XXI de todos los niños, niñas y jóvenes de la ciudad, se implementan un conjunto de acciones y estrategias con un enfoque integral e intersectorial con la puesta en marcha de proyectos dirigidos a prestar un servicio educativo de calidad con enfoque de derechos, por ciclos vitales con acciones afirmativas a los grupos vulnerables.

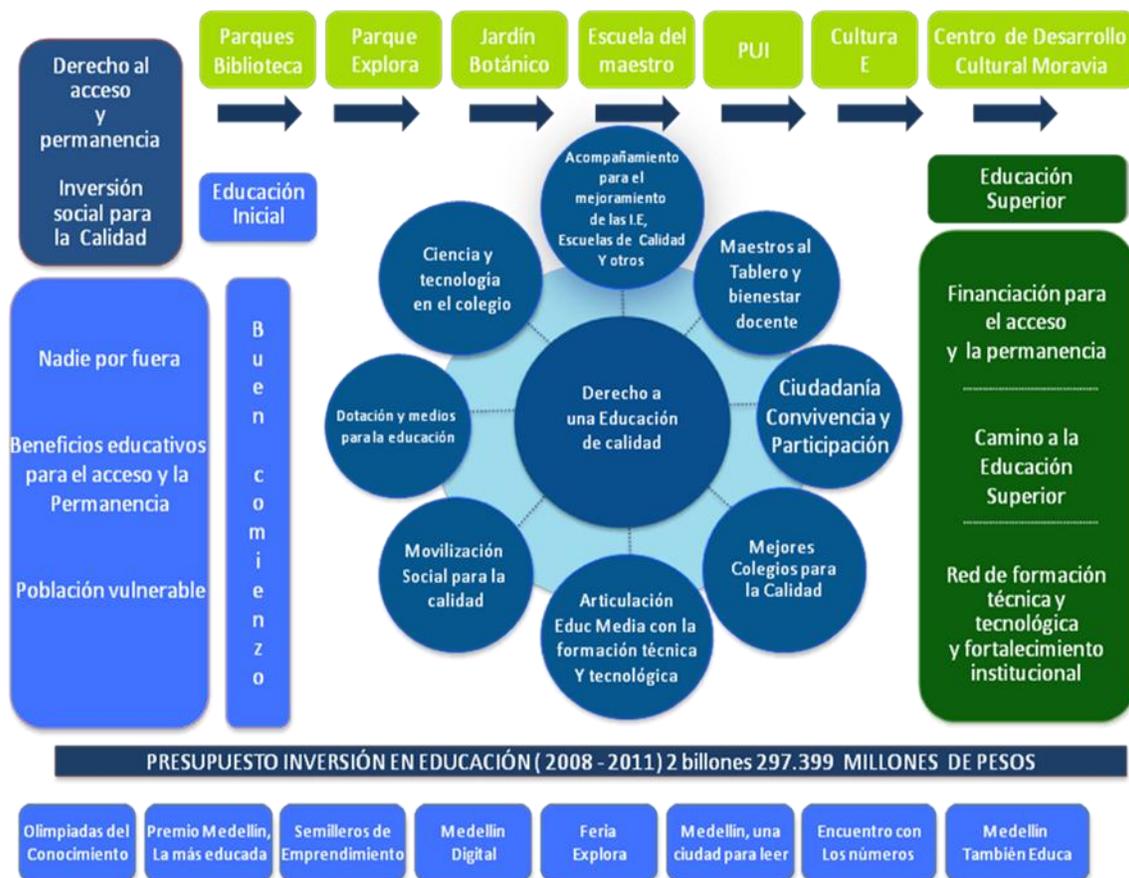
---

<sup>72</sup> Como queda completamente claro que debe ser en la ley 1448/2011

Estos proyectos actúan tanto en los factores de contexto que están impidiendo que la población en edad escolar asista a los colegios, como en el fortalecimiento de la calidad y la pertinencia, en ambientes de aprendizajes dignos, dotados de las tecnologías de la informática y la comunicación y con equipamientos de ciudad al servicio de la educación de calidad. Los maestros son valorados y reconocidos, apoyados en su desarrollo profesional y en la mejora de las prácticas de enseñanza, investigación e innovación en el aula con el apoyo en la dotación de medios y TIC's.

Las principales intervenciones del Plan de Desarrollo 2008-2011 se dirigen al cumplimiento de las metas en cobertura en preescolar, básica y media y deserción; en calidad y pertinencia y oportunidades para jóvenes en las instituciones oficiales en educación superior.

**Gráfica 7: Modelo Medellín La Más Educada.**



**Fuente:** Secretaría de Educación.

En Medellín se garantiza el derecho a la educación pública e incluyente desde la educación inicial hasta la educación media, al acceso sin discriminación y a la permanencia y continuidad, según las necesidades de la población en edad escolar, grupos específicos y enfoque de género. Así mismo ofrece oportunidades educativas a los/as analfabetas, adolescentes, jóvenes y adultos en extraedad con igualdad de oportunidades para todos y todas.

### **Programa atención a Población Desplazada.**

Atención oportuna a la población en situación de desplazamiento, mediante la asignación de cupos escolares y la exoneración de derechos académicos a los estudiantes, desde transición hasta grado once de los colegios oficiales con el fin de garantizar el acceso, la inclusión y la permanencia. La población desplazada identificada y registrada en el sistema se ha triplicado desde el 2007 pasando de alrededor de 3.000 a cerca de 9.000 estudiantes.

Procesos Básicos y Aceleración del aprendizaje. Modelo que atiende a niños entre los 9 y los 15 años en condiciones de analfabetismo o que no han terminado su primaria y que están en condiciones de extraedad o alta repitencia escolar, se realiza con el apoyo de la Fundación Empresarial Dividendo por Colombia y a la fecha beneficia a 1.971 niñas, niños y jóvenes en 57 aulas en las diferentes Instituciones Educativas Oficiales y de Contratación de la prestación del servicio educativo. Además hay atención a niños, niñas y adolescentes víctimas de desplazamiento forzado a través de los siguientes programas:

### **Programa Nadie Por Fuera.**

Este Programa le apuesta a un sistema educativo público que posibilita el acceso para toda la población en edad escolar, planifica el servicio para asegurar continuidad entre niveles, procura eliminar todas las barreras socioeconómicas y culturales que impiden el disfrute del derecho a la educación, implementa metodologías flexibles para grupos específicos de población y provee los recursos del SGP y propios para prestar un servicio educativo en ambientes de aprendizaje dignos, con la activación de dispositivos básicos para el aprendizaje, con espacios físicos con la infraestructura y diseño estético arquitectónicos y urbanísticos para articular la Escuela como centralidad en el territorio.

En Medellín se registran los mayores crecimientos en el acceso a la educación media desde 2004, con cerca de 15 puntos porcentuales frente al 2009, cuando se alcanzó un 76,1% de cobertura, al 2010 cuyo porcentaje fue de 79.9%, 3,8 puntos porcentuales adicionales<sup>73</sup>.

### **Programa metodologías flexibles para la Inclusión educativa para grupos vulnerables.**

Con el propósito de hacer efectiva la inclusión educativa, se implementan en coordinación con las instituciones educativas modelos flexibles contextualizados, con especial énfasis a la población en condiciones de vulnerabilidad.

La Secretaría de Educación asume la atención diferencial a la población víctima de desplazamiento y dispone no sólo de los programas que faciliten su acceso y permanencia como la gratuidad, la nutrición o el transporte sino que se aplican todos los recursos necesarios para que se haga efectivo el goce del derecho a la educación que tienen los niños, niñas y adolescentes que como víctimas, tienen características de alta vulnerabilidad.

### **Programa La Escuela Busca al Niño y a la Niña.**

Estrategia interinstitucional de inclusión educativa que se desarrolla desde el 2004 en la ciudad de Medellín. Tiene como finalidad superar las dificultades para el pleno ejercicio del derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes, entre los 5 y 17 años de edad, en situación de vulnerabilidad, y de realizar seguimiento a la permanencia y a los aprendizajes significativos.

Este proyecto liderado por la Secretaría de Educación en alianza con UNICEF, Corporación Región; Universidad de Antioquia (Facultad de Educación y Confecoop Antioquia se inició en diciembre de 2004 con enfoque de una política educativa incluyente con perspectiva de derechos, atención integral, intersectorial e interinstitucional, metodologías flexibles y con un enfoque de pedagogía activa.

El programa ha permitido la atención de 2.167 niños, niñas y adolescentes en edad escolar y extraedad, en condiciones de extrema pobreza, desplazamiento forzado (intermunicipal e interurbano) trabajo infantil, dificultades de movilidad a causa de

---

<sup>73</sup> Fuente: Secretaría de Educación.

los conflictos barriales, desmotivación, dificultades de aprendizaje, experiencias escolares negativas y extraedad, residente de zonas periféricas y de alta vulnerabilidad de la ciudad.

### **Programa atención a los niños con necesidades educativas especiales.**

Se realiza en las distintas instituciones educativas con respaldo de las Unidades de Atención Integral UAI y con la asignación de docentes de aula de apoyo según prevalencia de los estudiantes, se benefician 6.899 estudiantes. Tiene como propósito fundamental generar estrategias de apoyo para las instituciones educativas oficiales que atienden población con discapacidad, se desarrolla en **Primera Infancia** realizando procesos de formación a agentes educativos del Programa Buen Comienzo; caracterización de los niños y las niñas y sus necesidades de atención y atención a niños y niñas en condición de discapacidad (El Comité Regional de Rehabilitación), en **Educación Básica y Media** con apoyos especializados para estudiantes con limitación sensorial (auditiva y visual), maestros de apoyo y la Unidad de Atención Integral – UAI. Así mismo se ofrece desarrollo de capacidades vocacionales para los adolescentes y jóvenes en discapacidad cognitiva en la Institución Maestro Guillermo Vélez, adscrita a la Secretaría de Educación.

## **9.2. El estado de la población víctima de desplazamiento forzado en materia de educación (Medición indicadores GED).**

- a. **Indicador de goce efectivo:** Asistencia regular a niveles de educación formal: Todos los niños y jóvenes del hogar asisten regularmente a un nivel de educación formal (5-17 años).

### *Apuntes metodológicos.*

Si bien la autoridad en cuanto a registro e identificación de población víctima del desplazamiento forzado es Acción Social<sup>74</sup> con su Registro Único de Población Desplazada -RUPD-, vale anotar que tal información por sí sola no refleja la realidad en los diferentes entes territoriales, ya que la dinámica del desplazamiento forzado es muy cambiante y la población afectada se moviliza permanentemente. Debido a esta problemática y para el presente ejercicio, se hace necesario entonces la utilización de otras fuentes de información que permitan, de manera más precisa, en primera

---

<sup>74</sup> Hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

instancia, identificar qué población hay asentada efectivamente en Medellín, y luego hacer el análisis respectivo en lo que respecta a la educación. Son estas dos las etapas metodológicas abordadas.

Identificación de la población en Medellín: Para este análisis se utiliza como fuente de información SISBEN III, Matrícula en Línea de la Secretaría de Educación, base de datos de la Secretaría de Salud, el Sistema de Información de la Unidad de Atención a la Población Desplazada (Secretaría de Bienestar Social) SIGMA y el mismo SIPOD<sup>75</sup>, verificando las coherencias en relación a la población desplazada, en la cual se generan bases de datos temporales hasta generar un proceso de consolidación de la información que permita obtener datos precisos.

El resultado obtenido, o los hogares hallados con los anteriores cruces, en Medellín, son 38.056<sup>76</sup>. Luego, se procedió a identificar en cuántos de estos hay al menos un niño, niña o adolescente entre los 5 y 17 años de edad según el indicador; lo que arroja un resultado de 23.971 hogares<sup>77</sup>. Y es a partir de este dato que se mide este indicador.

Análisis sobre el estado en educación de la población desplazada: A partir de la base de datos de 23.971 hogares, se realizaron los cruces respectivos con las bases de datos de Secretaría de Educación Municipal.

### *Resultados.*

Del total de Hogares Desplazados HD encontrados inicialmente, 23.971, se halló que un 59,9% de estos (14.361) todos los niños, niñas o adolescentes asisten a un nivel de educación formal; así este indicador de goce efectivo en los hogares desplazados asentados en Medellín se cumple en un 59,9%.

De otro lado, el 40.09% de los HD restantes comportan varias hipótesis sobre su no cumplimiento, la primera y principal es que al menos uno de los miembros de estos hogares que se encuentran entre 5 – 17 años no asisten a ningún nivel del sector educativo formal; es decir, en estos hogares si hay niños, niñas y adolescentes estudiando, sin embargo hay por lo menos uno que no lo está, las explicaciones

---

<sup>75</sup> Sistema de información de población desplazada

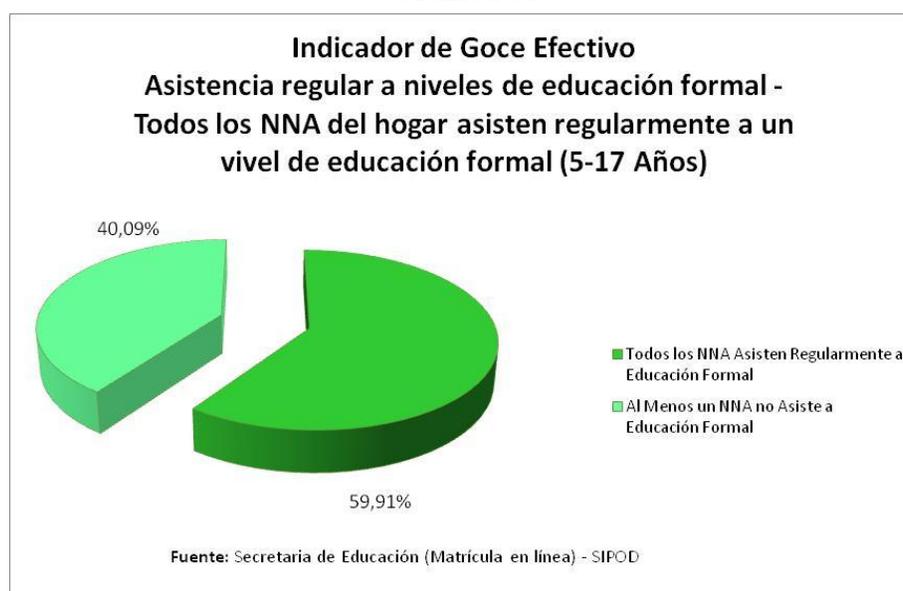
<sup>76</sup> Unidad de Atención a la Población Desplazada, Secretaría de Bienestar Social; a agosto de 2011.

<sup>77</sup> Dato consolidado a noviembre de 2011 según el SIPOD.

pueden ser: (a) que al menos uno ya terminó sus estudios formales con una edad de 17 años o menos; (b) deserción escolar; y (c) acceso.

Si bien es un dato contradictorio en la medida en que la administración municipal se ha destacado a nivel nacional por el trabajo que ha realizado en el tema de la educación, no se puede desconocer que dada la frecuente movilidad de los HD ya sea al interior de la ciudad o fuera de ella, se presentan algunas inconsistencias, pues no es posible asegurar que el número de niños y niñas en estas edades realmente se encuentran en la ciudad, en razón de las limitaciones en el registro de la información y seguimiento de los casos.

**Gráfica 8:**



**Fuente:** Secretaría de Educación Municipal (Matrícula en Línea).

b. **Indicador Complementario:** Niños desplazados atendidos en el sector educativo (5-17 años)-Gobierno+otros (privados)/Niños incluidos en el RUPD.

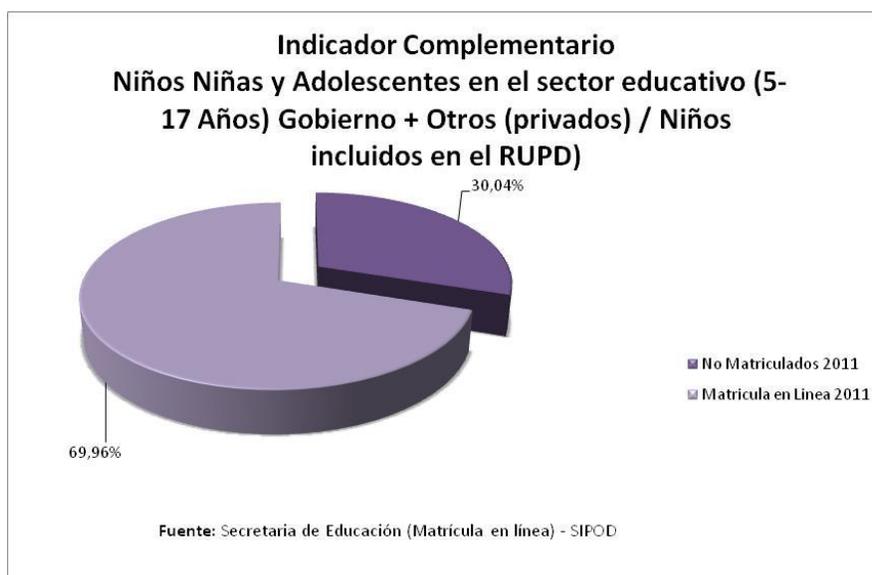
*Apuntes metodológicos.*

De nuevo se retoman los 23.971 hogares antes mencionados, y de estos se identifican 41.169 niños, niñas y adolescentes entre los 5 y 17 años de edad según lo estipula el indicador, con el ánimo de medirlo.

### Resultados.

El 69.96% de los niños, niñas y adolescentes hallados a través de la metodología antes establecida se encuentran en el sistema educativo en la localidad. Este alto porcentaje obedece a las políticas en materia de educación que ha venido implementando la administración municipal<sup>78</sup>.

**Gráfica 9:**



**Fuente:** Secretaría de Educación (Matrícula en Línea) – Acción Social, SIPOD

Con respecto al porcentaje de niños, niñas y adolescentes no matriculados (30%), no hay registros precisos que permitan identificar las razones por las cuales no están matriculados, no obstante si es posible establecer algunas razones que se encuentran asociadas a esta situación<sup>79</sup> y que constituyen hipótesis de análisis que se deben considerar entre las que están: En primer lugar la población que no se registra como desplazada al momento de ingresar en el sistema educativo, aun habiendo hecho la declaración respectiva o que por alguna razón no solicita la carta de asignación de cupo en la Secretaria de Educación, sino que va directamente a las instituciones educativas, en donde no se requiere su certificación de desplazado para asignarle el cupo. Otro tema importante es que las personas que llegan a la ciudad a mitad o finalizando el año, pueden descartar de hecho la posibilidad de acceso con la idea de

<sup>78</sup> Políticas que se referenciaran más adelante.

<sup>79</sup> Estas entre otras situaciones son revisadas y suficientemente argumentadas en el Auto No 251 de 2008.

un ingreso a destiempo que pueda hacer imposible la obtención del cupo escolar, desconociendo con ello las metodologías flexibles que incluyen la aceleración, procesos básicos y círculos de aprendizaje existentes especialmente para la población vulnerable.

Igualmente algunos estudios<sup>80</sup> ya realizados dan cuenta de la relación existente entre el fenómeno de desplazamiento y la inserción temprana en el mercado laboral, muchos de ellos vinculados con el comercio informal, el reciclaje y la mendicidad<sup>81</sup>, ante la precariedad que enfrentan los hogares desplazados alcanzando casos de extrema pobreza, situación que en un contexto de conflicto urbano como el que enfrenta la ciudad, empeora cuando los niños son reclutados por los grupos armados<sup>82</sup> que operan en los barrios donde residen, y que ante una negativa conlleva a otro desplazamiento al interior de la ciudad, repercutiendo directamente en el proceso escolar, generando con ello deserción.

Sin duda amerita también considerar los casos de maternidad y paternidad temprana, en los cuales por lo general uno o ambos se ven obligados a abandonar el sistema educativo para asumir tal responsabilidad<sup>83</sup>.

No se descartan además situaciones de discapacidad o dificultades en el proceso de aprendizaje que no son detectados a tiempo, y que conllevan a determinaciones como renunciar al entorno educativo, impidiendo el desarrollo de otras habilidades que pueden ir de la mano en el sistema escolar, está entre otras puede ser además una razón para que a los niños, niñas y adolescentes opten por no estudiar bajo la *excusa* de no querer hacerlo o no gustarles.

---

<sup>80</sup> Universidad Nacional de Colombia – CODHES – Plan Internacional: Proyecto “Estudio de la situación de derechos de la niñez y adolescencia en comunidades desplazadas habitantes de los municipios de Medellín, San Onofre, Montería, Florencia, Cúcuta, Pereira, Buenaventura, El Charco y Samaniego”. Aportado a la Corte Constitucional el 3 de junio de 2008.

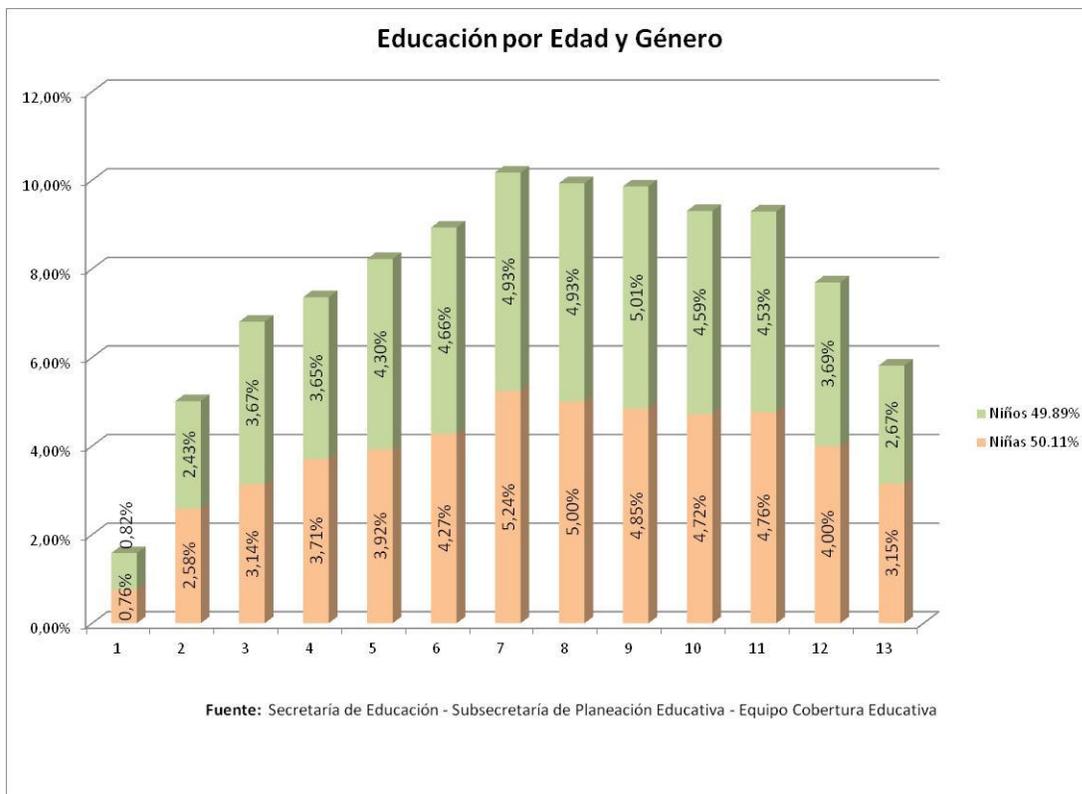
<sup>81</sup> Plan Internacional – Universidad Nacional de Colombia: “Aproximación a la condición de los derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado en las ciudades de Sincelejo, Cartagena, Quibdó y Tumaco”. Junio de 2007.

<sup>82</sup> Cejil, Coalición contra la violencia de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado. Informe sobre la situación de niños, niñas y jóvenes vinculados al conflicto armado en Colombia: falencias en el proceso de desvinculación de niños, niñas y jóvenes de los grupos paramilitares. Presentado a la honorable Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Washington D.C, julio 18 de 2007. Disponible en: <http://www.coalico.org/archivo/coali00058.pdf>. Consultado el 14 de diciembre de 2011.

<sup>83</sup> Fundación Dos Mundos - “Niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento: por un presente de oportunidades y un futuro de posibilidades.” Informe presentado a la Corte Constitucional en junio de 2008 y “Encuesta en zonas marginadas, salud sexual y salud reproductiva, desplazamiento forzado y pobreza”, Profamilia 2011. En línea: [http://www.profamilia.org.co/encuestaenzonasmarginadas/pdf/ezm2011\\_completo.pdf](http://www.profamilia.org.co/encuestaenzonasmarginadas/pdf/ezm2011_completo.pdf). Consultado el 14 de diciembre de 2011.

Finalmente, es importante considerar el Indicador Complementario que dé cuenta de la relación educación-género y educación-edad, con el fin de identificar rangos y acceso al derecho a la educación según género buscando con ello dar cumplimiento al Auto 092, donde se afirma que *“La carga de verse expuestas a obstáculos agravados en el acceso al sistema educativo representa, para las mujeres desplazadas, un desconocimiento de su derecho a la educación, con dimensiones jurídicas diferentes dependiendo de si afecta a una niña desplazada menor de quince años, o a una joven o mujer desplazada mayor de esta edad”*.

**Gráfica 10:**



**Fuente:** Secretaría de Educación, Subsecretaría de Planeación Educativa, Equipo Cobertura Educativa.

Este análisis presenta un acceso equitativo al derecho a la educación para los niños/as, con una proporción importante especialmente para los niños/as que se encuentran en edades entre los 7 y 11 años, que es donde se ubican los porcentajes más altos de quienes entre estas edades se encuentran en niveles de escolaridad.

### **9.3. Retos y/o Recomendaciones.**

- El proceso de rastreo de la información, al igual que en los demás IGED, presenta importantes vacíos en la sistematización de los datos, esto plantea la posibilidad de que existe una información importante que no está siendo registrada, ante esta situación es necesario limpiar y filtrar las bases de datos existentes y definir un criterio de medición con base a la información real que se puede obtener.
- A este respecto, se continúa demostrando tal como se plantea en el informe de análisis de los IGED del 2010 “un bajo nivel de registro efectivo o debidamente identificado de estas personas dentro de los sistemas de información, haciendo que se evidencie una gran oportunidad de mejoramiento en la calidad de la información contenida en las bases de datos, debido a la posibilidad de que ésta se encuentre desactualizada en cuanto a la identificación de los menores registrados”<sup>84</sup>.
- Adicional a lo anterior y con respecto a los vacíos en la información para el seguimiento al Indicador Complementario y los Sectoriales Asociados, es relevante agregar a los ya existentes un análisis desde la perspectiva de género y de tipo de desplazamiento, sea desplazamiento campo ciudad o desplazamiento intraurbano, que permita a su vez identificar los procesos de inclusión que se presentan en la ciudad, ante la compleja situación que viven las mujeres que se desplazan del campo a la ciudad por los bajos niveles de educación y la situación de estigmatización de acuerdo al tipo de desplazamiento que enfrentan las personas víctimas de esta problemática.
- Es necesario definir estrategias para que las personas que se encuentran en las instituciones educativas encargadas de los procesos de matrícula reconozcan la importancia de realizar los reportes indicados que permitan tener una información más precisa acerca de las personas víctimas del desplazamiento, esto con el fin de focalizar mejor la implementación de la atención a esta población y más aún considerando que a partir del 2012, el acceso a la educación será gratuito<sup>85</sup> para todos los niveles escolares, con lo que se logra un importante avance en acceso, pero se diluye el enfoque diferencial que busca atender la población con mayores grados de vulnerabilidad.

---

<sup>84</sup> Alcaldía de Medellín, Secretaría de Bienestar Social, Unidad de Atención a la Población Desplazada, Análisis indicadores de goce efectivo 2010.

<sup>85</sup> Según lo definido por la Ley 1448 de 2011

- La información de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran no matriculados, permite identificar la necesidad de realizar investigaciones que conlleven a determinar las razones por las cuales este grupo de la población víctima del desplazamiento forzado no accede al sistema educativo, con el fin de implementar estrategias y mecanismos que incentiven y faciliten el acceso a la educación.

## **10. LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL Y EL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA.**

---

El Acuerdo 049 de 2007 en su artículo 7º, estableció que para el logro de los objetivos de la política en la localidad, y para el efectivo funcionamiento de las líneas estratégicas era necesario la implementación de una serie de acciones denominadas “Estrategias Transversales”. Tales estrategias son: (a) Sistematización e investigación; (b) Formación y capacitación; (c) Comunicación y difusión; (d) Caracterización y diagnóstico participativo; (e) Diagnóstico, ajuste y fortalecimiento institucional; y (f) Sistema de información, monitoreo y evaluación. Efectivamente, la Alcaldía de Medellín si viene implementando estas estrategias, es más, las ha convertido o asumido, como lo ordenó el mismo Acuerdo, en elementos estructurales y estructurantes de la política.

El trabajo ha sido desarrollado por la Unidad de Atención a la Población Desplazada de la Secretaría de Bienestar Social, a través de dos de sus componentes que llevan los mismos nombres: Gestión para la Coordinación Interinstitucional y la Unidad de Análisis y Evaluación de Política Pública.

### **Gestión para la Coordinación Interinstitucional.**

La Coordinación Interinstitucional es clave en el proceso de implementación de la política pública de atención integral al desplazamiento forzado. En primera instancia, al interior de la alcaldía la política no es ejecutada por una sola dependencia, sino por el conjunto de aquellas con competencias en la materia: Secretaría de Gobierno, Secretaría de Bienestar Social, Secretaría de Cultura Ciudadana, Secretaría de las Mujeres, Secretaría de Educación, Secretaría de Salud, ISVIMED, INDER y Planeación

Municipal. Luego, bajo esta misma lógica, la alcaldía no implementa sola tal política, lo hace en articulación con la nación y al departamento.

La coordinación interinstitucional no es per se, hay que analizarla, diseñarla, coordinarla y evaluarla. Por tal motivo la Unidad de Atención a la Población Desplazada ha desarrollado un trabajo en la materia, a este trabajo lo ha denominado Gestión para la Coordinación Interinstitucional<sup>86</sup>.

Con el trabajo se ha logrado incrementar la capacidad institucional de la administración municipal para desarrollar acciones de coordinación interinstitucional, intersectorial y multinivel, y de esta forma cualificar la efectividad de la política pública nacional y local. Lo anterior ha permitido la incorporación de la población desplazada a una oferta institucional accesible, efectiva y coherente con el goce efectivo de derechos, garantizando la orientación y el desarrollo de acciones de atención con enfoque diferencial y de derechos. Los logros desde este proceso son diversos:

- Fortalecimiento de las capacidades de las servidoras y servidores públicos en materia de atención a población desplazada con enfoque de derechos: (a) Procesos permanentes de formación de los/as Servidores/as públicos: Realización del diplomado de derechos Humanos y Desplazamiento Forzado dirigido a 50 funcionarios/as de orientación de las UAOS, facilitadores-as de Acción Social, ICBF e INDER, el cual se llevó a cabo durante el primer semestre del año 2011 en articulación con la Universidad de Antioquia y la Personería de Medellín. (b) Realización de Diplomado en Legislación de Víctimas, “Marco contextual y constitucional de la Ley 1448 de 2011”, dirigida a 70 servidores/as de la Rama Judicial, Acción Social, Alcaldía de Medellín, Ministerio Público, entre otros. El cual es el resultado de la Articulación con el Programa de Víctimas de la Alcaldía Municipal, la Personería, DeJusticia y la Universidad de Antioquia. (c) Talleres semanales a servidores/as de Orientación de la Unidad de Desplazamiento Forzado en Oferta Institucional. (d) 8 talleres en rutas de derechos a sujetos de especial protección constitucional, dirigidos a servidores/as, en articulación con el ACNUR.
- Se ha mantenido vigente y activo al Comité Local de Atención Integral a la Población Desplazada -CLAIPD-. El CLAIPD se ha configurado en el escenario por

---

<sup>86</sup> Para tal efecto posee un Componente que lleva el mismo nombre.

excelencia de discusión y aprobación de diseños de política pública en materia de atención a población desplazada en la localidad. El impulso y protagonismo dado al Comité se fundamenta en que la Alcaldía entiende la política pública de atención al desplazamiento bajo el principio de interdependencia; esto es, se ha entendido que tal política se desarrolla en el seno de la sociedad, la que es un tejido de relaciones complejas e interdependientes, siendo así, el CLAIPD se reconoce como ese escenario en el que tal interdependencia (instituciones y sociedad) opera de forma coordinada en función de una mejor implementación de la política pública en cuestión. Se han realizado 9 CLAIPDS durante el año 2011, dirigidos especialmente al cumplimiento de las órdenes Constitucionales dadas en el Auto 383 en torno a la actualización del PIU Municipal y solicitud presupuestal al orden Nacional. Adicionalmente, se reservó el Comité como un espacio de socialización de los avances Municipales en la Política Pública y socialización de la Ley de víctimas.

- Encadenamientos en la oferta institucional. La oferta institucional en sí misma es la vía concreta para el restablecimiento y garantía de los derechos de la población víctima. Uno de los problemas reiterados de la oferta ha sido la desarticulación de la misma y la poca pertinencia en algunos casos. Para contrarrestar tal situación, se ha ido generando un *modelo de oferta institucional*<sup>87</sup> cuyo eje estructurante es el encadenamiento de la oferta alrededor del hogar desplazado. Esto ha ido posibilitando centrar la política no en el programa en sí sino en el sujeto vinculado a un conjunto de programas en razón de una integralidad. En la actualidad se está avanzando en el tema, no obstante se debe fortalecer lo referente al seguimiento para darle continuidad en el tiempo al encadenamiento en los hogares atendidos.
- Gestión para una coordinación alrededor de los autos diferenciales de la Corte Constitucional. Se han logrado niveles de articulación con el gobierno nacional en torno a temas sensibles como los relacionados al enfoque diferencial. En especial se ha avanzado de forma coordinada alrededor del auto 251 de 2008 sobre protección de la niñez, a este respecto la Alcaldía generó una metodología para su implementación. Se está trabajando en la implementación de algunas medidas consignadas en el Auto 092 de 2008 sobre protección a las mujeres, a partir de nuevo, de un ejercicio de coordinación interinstitucional.

---

<sup>87</sup>En la actualidad se cuenta con el levantamiento de las fichas de Oferta institucional las cuales ascienden a 86. Igualmente se realiza el seguimiento a la entrega efectiva de dichas ofertas a la población desplazada.

- Aumento de las relaciones interinstitucionales alrededor de la coordinación interinstitucional. Se reconoce como aumento en la coordinación interinstitucional (i) mayor incidencia del gobierno local en espacios nacionales o con instituciones del orden nacional, ejemplo claro es la acertada participación del alcalde de la municipalidad en las sesiones técnicas de la Corte Constitucional en enero y abril de 2010, también es ejemplo la incidencia en la política de retornos y su forma de desarrollarse, pues Medellín, a la fecha adelanta dos grandes proyectos de retorno colectivo en regiones del departamento de Antioquia; (ii) participación de entidades nacionales en las sesiones del CLAIPD; (iii) acciones en conjunto del gobierno local con el nacional, el ejemplo más claro es el proceso de retornos oriente; (iv) Participación decidida en la discusión sobre la reglamentación de la Ley 1448 de 2011.

### **Análisis y Evaluación de la Política Pública.**

Este proceso, que está en manos de la Unidad de Atención a la Población desplazada, a través de un Componente que lleva el mismo nombre, consiste en el análisis permanente del desplazamiento forzado por la violencia en el territorio municipal en relación con zonas y regiones del departamento y el país con las que se relaciona la problemática; seguimiento permanente y evaluación periódica de la política pública dirigida a atender este problema en el municipio, con el ánimo de consolidar una información veraz, clara y oportuna para la toma de decisiones de política pública, y el rediseño de la misma.

Se pretende igualmente contar con información y análisis de contexto producidos por el Estado local, en el entendido de que la comprensión de un fenómeno de tal magnitud en el país requiere que sea el mismo Estado quien produzca conocimiento sobre la problemática del desplazamiento forzado y oriente sus decisiones de forma comprensiva. Los logros de este proceso son:

- Se ha explicado, desde diferentes ámbitos, manteniendo un enfoque, el fenómeno del desplazamiento forzado intraurbano -DFI-, y con ello, se ha posibilitado un mayor entendimiento sobre el tema, una mayor claridad sobre sus dinámicas, una mayor visibilización del mismo, la definición de retos frente a él y la colocación de recomendaciones para la acción. Seis (6) informes sobre el DFI así lo demuestran.

- Se han generado explicaciones alrededor del conflicto asociado al desplazamiento forzado, mostrando dinámicas y causas de este último en el marco del primero, posibilitando la definición de retos y de recomendaciones para la acción. Análisis de contexto como el diagnóstico para la realización del plan municipal de prevención y protección son un ejemplo, otros son los análisis de orden público en el Oriente y Bajo Cauca, y en Antioquia en relación a Medellín, son otros.
- Se ha avanzado ampliamente en la caracterización de la población desplazada, un 90% de la población registrada en el software de la Unidad de atención a Población Desplazada (SIGMA) está caracterizada, y con ello se han colocado metodologías de caracterización con sistemas categoriales, y se ha mejorado el mismo software. A partir de acá, constantemente los nodos de decisión o las directivas, toman diariamente decisiones, no es casual que día a día se soliciten reportes sobre la población desplazada, sobre cuántos son, quienes son, donde están, en qué estado están.
- Se han generado análisis sobre la política pública local de atención al desplazamiento forzado, esto es, sobre la atención humanitaria de emergencia, sobre las unidades de atención y orientación, sobre la protección de bienes urbanos, indicando fortalezas y vacíos, pero ante todo, indicando retos y recomendaciones de rediseño de política.
- Se han medido indicadores de goce efectivo de derechos de la Corte Constitucional, mostrando avances y estancamientos. Con ello, se han diseñado metodologías para tal medición, se han mostrado las imposibilidades a la hora de hacer un ejercicio como este, y los retos que deben seguir trazándose.
- Se ha posibilitado que diferentes dependencias de la Alcaldía de Medellín, con competencias en la atención a la población desplazada, y en coordinación con el Departamento Administrativo de Planeación Municipal, vallan organizando su información sobre población desplazada, esto es, diferencien las acciones en favor de la población desplazada, cuanto proyectan y cuanto invierten, y diferencien cantidades de población desplazada atendidas. Esto ha servido incalculablemente a la hora de mostrar avances, resultados, inversión, responder a órdenes de la Cortes Constitucional, de Ministerios y de organismos de control.
- Se ha estado al frente de procesos tan fundamentales como la formulación del PIU Medellín 2010-2017 en el 2009 y su actualización y resignificación en el 2011. Estar al frente significa diseñar las metodologías a seguir, orientar los procesos grupales, y ante todo, posibilitar el cumplimiento de que se logre un PIU vivo y actualizado.

- Se ha estado al frente de la respuesta a ordenes tan importantes como las impartidas por la Corte Constitucional en sus Autos 007 de 2008, 314 de 2009 y 383 de 2010.
- Se han generado propuestas de adecuación institucional a partir de análisis a la política, lo que a la postre posibilita el mismo rediseño de la política pública en la localidad. Estas propuestas de adecuación institucional van desde la propia Gerencia de Atención a la Población Desplazada hasta propuestas para la Alcaldía en función de la nueva Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas.

## **11. UNIDADES DE ATENCIÓN Y ORIENTACIÓN -UAO-.**

---

### **11.1. El modelo adoptado por Medellín para la implementación de las UAO.**

Medellín viene operando con tres Unidades de Atención y Orientación -UAO- a la población desplazada. Cada una de ellas está ubicada en zonas de la localidad consideradas estratégicas en cuanto su cercanía a la población: zona occidental de Medellín, zona suroriental y zona nororiental.

El concepto UAO ha sufrido severas transformaciones en la ciudad a raíz de los diseños propios de política pública tales como la concepción de una política integrada en el seno de la comunidad y una visión de integración social de la población al municipio.

Las Unidades de Atención y Orientación -UAO- son una estrategia de la Política Pública Local para la Atención del Desplazamiento Forzado, dirigida a coadyuvar en la integración local de la población en situación de desplazamiento, dirigida a facilitar el acceso de esta población a la oferta institucional, y dirigida a brindarle a las entidades del SNAIPD un espacio desde donde poder hacer su trabajo de forma coordinada y de forma más cercana a esta comunidad.

Bajo esta óptica, las UAO son, a la sazón, escenarios pedagógicos para la construcción de sujetos de derechos y construcción de ciudadanía, y con esto último, escenarios desde donde se ayuda a construir tejido social, escenarios desde donde se puede ir conociendo a la ciudad y se puede ir haciendo parte de ella. Son también escenarios de protección en tanto se trabaja por el acceso a la oferta como medida de garantía.

Finalmente son escenarios de coordinación interinstitucional desde donde la institucionalidad misma se coordina y articula su trabajo.

Las condiciones fundamentales y estratégicas que sustentan esta visión de las UAO son el reconocimiento de la población en situación de desplazamiento como ciudadanos y ciudadanos colombianos, su interés de instalarse en la ciudad, la necesidad imperativa que posee la misma ciudad de lograr procesos endógenos e incluyentes de desarrollo, la definición de un desarrollo que pasa por el bienestar de cada uno de los ciudadanos, la creciente necesidad institucional de tener y contar con mejores mecanismos de coordinación para el logro de sus objetivos, el aprovechamiento de las UAO dada su ubicación física al interior de las mismas comunidades, en general, el reconocimiento de esta población como sujetos de derechos.

En este contexto, las UAO cumplen entonces un papel estratégico en el marco de la Política Pública Local para la Atención Integral del Desplazamiento Forzado y superación del ECI, pasan de ser solo puntos de orientación y de entrega de AHE a escenarios donde se vive un ambiente de construcción de sujetos de derechos y ciudadanía e integradores de la población a la ciudad; finalmente pasan a ser articuladores de la institucionalidad y su oferta directamente en los territorios microlocales. En este marco, los objetivos que cumplen las UAO son:

- (1) Promover en la población afectada por el desplazamiento forzado que asiste a estos escenarios, los derechos humanos y con ello el conjunto de sus derechos fundamentales y las rutas prácticas para su realización, como medida de prevención y protección.
- (2) Vincular a la población afectada por el desplazamiento forzado que asiste a estos escenarios, a rutas de oferta institucional referente a la protección y garantía de sus derechos, según sus necesidades.
- (3) Promover en la población afectada por el desplazamiento forzado que asiste a estos escenarios, el ejercicio de la ciudadanía como medida para la construcción de tejido social e incidencia en el desarrollo local.
- (4) Fortalecer la coordinación interinstitucional con la vinculación a las UAO de las entidades SNAIPD y su oferta en materia de atención a la población desplazada.

## **11.2. Logros alcanzados a través de la estrategia UAO.**

- Fortalecimiento de la atención en las mismas sedes con un enfoque de derechos: (1) Se han eliminado las filas para el acceso a estos espacios. (2) Se han mejorado las condiciones físicas: (a) 96% en aceptación de los sitios de espera y (b) Amplia aceptación de los centros de juego; no obstante hay que mejorar la dotación de los baños y los espacios de las reuniones grupales. (3) Se ha mejorado la atención: (a) Hay una aceptación promedio de un 84% en la atención dada por los funcionarios y funcionarias, (b) Hay una confianza en la atención del 90% y (c) El tiempo de espera esta en un promedio de 3 horas. No obstante hay que mejorar la atención telefónica que es uno de los grandes vacíos de la atención en las UAO (Ver anexo 2 Evaluación UAO de 2011).
- El objetivo de la UAO ha dejado de ser la entrega de la AHE. Sus objetivos hoy en día son: (a) Espacios para la construcción de sujetos políticos; (b) Espacios para la construcción de ciudadanía; (c) Espacios donde se trabaja con la población víctima, medidas con efecto reparador tales como acciones psicosociales grupales, recuperación de memorias y tradiciones artísticas y culturales, que ayuden a la dignificación de las víctimas.
- La atención se ha ampliado posibilitando una mayor integralidad: orientación, atención jurídica, atención humanitaria de emergencia, atención psicosocial, Medicina alternativa, ludotecas para niños y niñas, salas de lactancia, SISBEN, Programa Sopita Social, Programa Medellín Digital, jornadas diferenciales, remisión a oferta institucional según necesidad, actividades lúdico-pedagógicas con el fin de recrear y facilitar la espera de la población, y con el fin de promover los derechos humanos y las rutas de atención.
- Las UAO son hoy por hoy espacios donde se fomenta la práctica de las expresiones estéticas y artísticas como estrategia de recuperación psicosocial; así mismo, se trabaja en pro de una recuperación emocional de las personas a través de un ejercicio de memoria. A través de todo esto, específicamente, se busca recuperar o “traer de vuelta” los saberes las expresiones y artísticos de la población, realizando talleres y propiciando momentos de intercambio de actividades, como la música, el canto, la danza, el teatro, la artesanía, entre otras.
- Atienden las tres UAO mensualmente un promedio de 30 mil personas.

**Parte III:**  
**LA INSTITUCIONALIDAD EN LA POLÍTICA PÚBLICA LOCAL  
DE ATENCIÓN INTEGRAL AL DESPLAZAMIENTO FORZADO**

La jurisprudencia de la Corte Constitucional dispuesta en la Sentencia T-025 de 2004, introdujo la discusión de lo institucional como problema de política pública en el proceso de atención a víctimas de desplazamiento forzado, es claro que la discusión ya se daba, sin embargo se trataba de un ejercicio periférico a la política pública misma. La Corte encontró “...que los bajos resultados de la respuesta estatal, según los cuales no ha sido posible proteger integralmente los derechos de la población desplazada, se pueden explicar de acuerdo a dos problemas principales. (i) La precariedad de la capacidad institucional para implementar la política<sup>88</sup>, y (ii), la asignación insuficiente de recursos”<sup>89</sup>.

Siguiendo esta lógica, “la Corte estima que la respuesta del Estado sufre de graves deficiencias en cuanto a su capacidad institucional, que abarcan todos los niveles y componentes de la política, y por lo tanto, que impiden, de manera sistemática, la protección integral de los derechos de la población desplazada. No puede el juez de tutela solucionar cada uno de estos problemas, lo cual corresponde tanto al Gobierno Nacional y a las entidades territoriales, como al Congreso de la República, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia”<sup>90</sup>. En correspondencia a esto, la Corte ordenó la implementación de correctivos<sup>91</sup>.

Así, desde el 2004, a partir de la Sentencia T-025, son numerosos y diversos los análisis que se han realizado en torno a la institucionalidad de la política pública de atención integral a la población víctima del desplazamiento forzado, y a partir de estos, se encuentra que hay por lo menos tres acuerdos básicos: i) las dificultades institucionales son un obstáculo en la superación del estado de cosas inconstitucional generado por el desplazamiento, y con ello, para avanzar en la garantía de los derechos constitucionales de la población, ii) éstas (las dificultades) perduran hasta el momento, y iii) los avances en la solución han sido lentos.

---

<sup>88</sup> Este problema, plantea la Corte constitucional, fue, o es, intrínseco a la política en tanto tocaba su ciclo completo. La institucionalidad afectaba y estaba afectada en el diseño de la política, en su implementación y en su seguimiento y evaluación.

<sup>89</sup> Corte Constitucional; Sentencia T-025 de 2004; apartado 6.3 de los Considerandos.

<sup>90</sup> *Ibíd.*

<sup>91</sup> La fuerza de este dictamen ha asegurado hasta el momento, el afincamiento de una discusión más rigurosa y rica conceptualmente sobre lo institucional, más centrada en los vicios estructurales que en las formas puramente administrativas, con alcances de política más que de planes. Ejemplos concluyentes hay varios. El Sistema Integrado de Corresponsabilidad de la Comisión Nacional de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004; el Auto 314 de 2009 de la Corte Constitucional; los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos; entre otros

En la actualidad son diversos los sentidos y lugares dados a la institucionalidad de la política pública de atención integral a la población desplazada en el territorio nacional. Hay miradas totalmente reduccionistas donde esta no representa valor alguno en el diseño, implementación y evaluación de la política, hay enfoques funcionalistas donde la institucionalidad es un instrumento administrativo en la implementación de la misma. Medellín ha desarrollado una mirada particular, no en lo novedoso de sus contenidos, pues retoma los postulados de la Corte Constitucional y otros como teorías neoinstitucionalistas y de análisis de política pública, sino en el énfasis puesto en su aplicación.

Frente a esto último, se deja claro, según lo ya anotado desde el comienzo, que el énfasis en la localidad no ha sido la búsqueda y puesta en escena de una institucionalidad adecuada, sino *la búsqueda de posibles en materia de política pública*, es decir, la búsqueda de una política más fuerte, más clara, y con ello y a través de ello, se ha ido construyendo la institucionalidad.

## **1. EL SENTIDO DE LA INSTITUCIONALIDAD DE LA POLÍTICA DE ATENCIÓN AL DESPLAZAMIENTO FORZADO PARA MEDELLÍN.**

---

La institucionalidad cumple hoy por hoy un papel determinante en cada uno de los ciclos de política pública (diseño, implementación y evaluación), la idea de una institucionalidad periférica a la política pública es sobreseída hace unos quince o veinte años con la entrada en rigor de las llamadas *teorías de tercer grupo* o teorías mixtas para el diseño y análisis de política pública<sup>92</sup>. Según esta perspectiva, *las instituciones son tanto un factor de orden como de construcción de sentido para las acciones realizadas por los actores*; es decir, las instituciones son efecto del sentido que se le da a la política pública, pero también son causa del mismo.

Siendo así, queda establecido que *la forma en que quede diseñada la institucionalidad afectará ésta, inminentemente, el sentido de las acciones o de la política pública de atención y reparación integral a víctimas*; así mismo, *diseñar la institucionalidad depende de cómo entendemos la política pública en cuestión*.

---

<sup>92</sup> Al respecto Ver Roth, André-Noel; Política Pública; 2004.

De otro lado, los enfoques para el análisis de política pública, expresan que estas (las políticas), en su diseño, implementación y evaluación, deben superar “...las relaciones causales univocas para tratar de aprehender la sociedad como un tejido de relaciones más complejas, [...relaciones de] interdependencia”<sup>93</sup>, así, la política pública es entonces un ejercicio de interdependencias en el seno de una sociedad, y con ello, son un hilo transformador de lo social; de esta forma, la institucionalidad comporta un carácter de interdependencia, con la política pública y con el contexto en el que esta se desenvuelve.

Bajo esta lógica se ha procedido, o se ha ido procediendo, en la municipalidad. El diseño institucional colocado se funda en el sentido de la política pública en cuestión, y esta a su vez, ha ido reconfigurando la política misma siempre en el ejercicio de interacción o interdependencia con los sujetos políticos objetivo de la política, con el contexto, con los actores institucionales, con los retos y soluciones.

## **2. EL CARÁCTER SISTÉMICO DE LA INSTITUCIONALIDAD.**

---

La política pública para la atención integral a la población víctima del desplazamiento forzado, posee un arreglo complejo en virtud de lo complejo que es el problema y la solución entendida esta como la protección y garantía de los derechos constitucionales de la población víctima del delito en mención<sup>94</sup>.

Con el desplazamiento forzado los derechos vulnerados son los de la integridad, seguridad, buen nombre, personalidad jurídica, subsistencia mínima, salud, alimentación, nutrición, vivienda, educación, autosostenibilidad, propiedad, entre otros. Cada derecho vulnerado, y al tiempo, cada proceso para su restablecimiento y garantía en el tiempo comportan una complejidad alta. 14 años de política pública de atención integral a la población desplazada así lo confirman. La institucionalidad competente en la materia, en este ámbito, es amplia y diversa, y así lo ha entendido la Alcaldía de Medellín.

Dada esa alta complejidad, con la cantidad de instituciones a bordo, el Gobierno Nacional, a través de la Ley 387 de 1997 “*por la cual se adoptan medidas para la*

---

<sup>93</sup> Roth, p. 31.

<sup>94</sup> Enfoque de Derechos, Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004 y Autos de referencia.

*prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”, instituyó que la manera de solucionarlo era a través de un sistema (Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada -SNAIPD-).*

Un sistema institucional a la luz de la teoría de sistemas comporta unas mínimas características: (a) Un propósito, un objetivo claramente establecido; (b) Principio de Globalismo: todo sistema tiene una naturaleza orgánica, por la cual una acción que produzca cambio en una de las unidades del sistema, con mucha probabilidad producirá cambios en todas las otras unidades de éste; (c) Principio de Entropía: Todo sistema tiende a desgastarse o a desintegrarse, por el relajamiento de los estándares y por un aumento de la aleatoriedad de los elementos que lo conforman. Este desgaste lleva a que el sistema se descomponga en partes más simples con el correr del tiempo. La entropía es entonces el “desorden” que contiene un sistema que lleva al desgaste del mismo. La teoría de la información<sup>95</sup>, establece que a partir de elementos cohesionadores como la información disminuye la entropía, pues la información es la base de la configuración y el orden; y (d) Homeostasis: adaptación de los sistemas con el fin de alcanzar un equilibrio interno frente a los cambios externos o del medio ambiente.

Este carácter de sistema, es fundamental para entender tanto a la política como a su institucionalidad. Bajo esta lógica, la política de atención a víctimas, con sus instituciones, es un sistema de relaciones, medios, instituciones, fines, *cuyo resultado es mayor al resultado que obtendrían las unidades si actuaran independientemente.*

### **3. LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL.**

---

Con el sistema institucional, o introducción del carácter sistémico a la institucionalidad, se estableció entonces que la competencia en materia de atención a la población desplazada no correspondía, ni corresponde, a una única institución, luego, también se estableció que no correspondía sólo al nivel nacional; así, la competencia se introdujo en un ambiente interinstitucional y multinivel.

---

<sup>95</sup> Claude E. Shannon, Teoría Matemática de la Información, 1981.

En esta lógicas, la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, y los Autos de seguimiento 314 de 2009 y 383 de 2010, ponen de relieve la Coordinación Interinstitucional como factor determinante de la política pública.

Particularmente, la Corte Constitucional en uno de sus últimos Autos, 383 de 2010, plantea que "...que una de las causas de la insuficiencia institucional y presupuestal que daba origen a la declaratoria de estado de cosas inconstitucional, estaba relacionada con la inadecuada coordinación entre la Nación y las entidades territoriales, en la atención del desplazamiento forzado. Esta falencia ha afectado de manera decisiva el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas en la materia, la adecuada asignación y destinación de recursos, y la capacidad institucional en su conjunto".

Retomando en este punto el principio de interdependencia antes señalado, con el que se comprende y explica tanto lo referente a las políticas públicas como a la institucionalidad<sup>96</sup>, la Coordinación Interinstitucional toma entonces mayor relevancia pues es: (1) La estrategia que regula tal interdependencia, y (2) Es el marco o enfoque en el que la interdependencia reditúa logros.

La Alcaldía de Medellín, ha implementado entonces unas prácticas en virtud de hacer realidad en la localidad la Coordinación Interinstitucional. En primera instancia, frente a una coordinación interna, ha ido generando unas sinergias entre las dependencias de la Alcaldía a través de incentivar y posibilitar su participación activa en el CLAIPD, no es casual que cerrando este periodo las Secretaría de Gobierno, Secretaría de Bienestar Social, Secretaría de Cultura Ciudadana, Secretaría de la Mujeres, Secretaría de Educación, Secretaría de Salud, ISVIMED, INDER y Planeación Municipal, realizan acciones en protección de la población desplazada<sup>97</sup>.

En lo relacionado con la Coordinación Nación-Territorios, la Alcaldía halla en este asunto uno vital a la hora de avanzar en la garantía de los derechos de la población desplazada, pues la participación decidida y clara de la nación en los procesos territoriales de atención a la población en cuestión, es decisiva a la hora de lograr con tales procesos resultados reales en la superación del estado de cosas inconstitucional. Se hizo notar ya que la misma Corte Constitucional ha precisado que en esta materia existen graves vacíos, y por su parte, la Alcaldía en diversas oportunidades ha

---

<sup>96</sup> Ver punto 1 de este capítulo.

<sup>97</sup> La Secretaría Técnicas del CLAIPD, en delegación del Alcalde Municipal, la ejerce la Unidad de Atención a la Población Desplazada, Secretaría de Bienestar Social.

llamado la atención sobre las falencias existentes en la materia<sup>98</sup>, y más importante aún, ha presentado posibles soluciones. Es entonces este tema (Coordinación Nación-Territorios) lo que más preocupa a la Alcaldía en materia de Coordinación Interinstitucional.

Ahora, hablar de coordinación nación-territorios conlleva obligatoriamente a una discusión por la participación según nivel territorial; es decir, en un escenario donde la Nación, los Departamentos y los Municipios entran a participar en conjunto en función de una materia o un objetivo, es fundamental fijar reglas para regular tal relación; a este respecto la Constitución Política ha establecido, en el marco de la Organización Territorial, los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad<sup>99</sup> como criterios reguladores de “Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales...”<sup>100</sup>, esto es, corresponsabilidad.

¿Cuáles son las medidas o “fórmulas” que posibilitan la materialización de la corresponsabilidad? ó ¿Cuáles son las medidas o “fórmulas” que posibilitan la materialización de la concurrencia, de la complementariedad y de la subsidiariedad? A la fecha este problema no está resuelto, y así, cuando la nación, los departamentos y los municipios se encuentran en un escenario de corresponsabilidad no existen referentes de ningún tipo que los regule, excepto los acuerdos interinstitucionales trazados, los que están lejos de ser mecanismos efectivos de corresponsabilidad.

En el proceso de política pública de atención a la población desplazada, sólo se han colocado sobre la mesa dos posibles soluciones; la primera a través del CONPES 3400 de 2005 en el que se definió un porcentaje de participación en función de mediar la relación entre los tres niveles territoriales (75% correspondería a la nación, 12,5% al departamento, y 12,5% al municipio). Ahora, es de aclarar que esto nunca entró en operación y por lo tanto el vacío en la materia continúa. Más recientemente se está hablando de un Sistema de Corresponsabilidad, retomado en el 2010 por la Corte Constitucional, pero que si bien conceptualmente posee grandes avances, operativamente tiene dificultades.

---

<sup>98</sup> Informe Auto 314 de enero de 2010; Informe Auto 314 de abril de 2010; en reuniones múltiples sostenidas en el seno del CLAIPD; foro nacional desplazamiento forzado intraurbano realizado en Medellín en junio de 2010; más recientemente en informe Orden 2 del Auto 383 de 2010; etc.

<sup>99</sup> Constitución Política de Colombia de 1991, Artículo 288.

<sup>100</sup> *Ibíd.*

La recién sancionada Ley 1448 de 2011, plantea mecanismos de Coordinación, si bien se recibe con agrado esto, tales mecanismos no son para nada suficientes a la hora de abordar el problema y solucionarlo, más cuando tal Ley establece que el principio de coordinación recae sobre los municipios, de esto se hablara más adelante.

#### **4. LA UNIDAD DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA.**

---

La Unidad de Atención a Población Desplazada, es la dependencia de la Alcaldía de Medellín, adscrita a la Secretaría de Bienestar Social, responsable de promover la comprensión y alcances de la implementación del Acuerdo 049 de 2007 (Política pública local de AIPD) en la localidad, de gestionar la coordinación interinstitucional para la implementación de la misma, de analizar y evaluar la política en mención y de implementar acciones en materia de atención a esta población, todo según lo dispuesto por el Acuerdo 049 de 2007<sup>101</sup>.

Esta Unidad se encuentra igualmente articulada al Plan de Desarrollo 2008-2011 «Medellín es Solidaria y Competitiva»; Línea Estratégica 1: Medellín, Ciudad Solidaria y Competitiva; Componente 2: Reconciliación, restablecimiento de derechos y reintegración social y económica; Programa 1: Población en Situación de Desplazamiento, donde se encuentra expresamente el indicador “Creación de una Gerencia para la atención a la población desplazada”

El objetivo de la Unidad es “Formular políticas institucionales y direccionar acciones tendientes a implementar y evaluar el cumplimiento de la Política Pública para la prevención del desplazamiento forzado, la protección, reconocimiento, restablecimiento y reparación de la población afectada en el Municipio de Medellín”<sup>102</sup>.

Así, la Unidad de Atención a la Población Desplazada busca el aumento de la calidad y pertinencia en la atención brindada a la población víctima del desplazamiento

---

<sup>101</sup> Acuerdo Municipal 049 de 2007. Artículo 8: El Sistema Municipal de Atención Integral a la Población Desplazada.

«h. En el marco de la presente política pública municipal para la atención integral al desplazamiento forzado en el Municipio de Medellín, se promoverá la creación de una instancia administrativa especial –de carácter transitorio que ubique el tema del desplazamiento forzado en un lugar superior de la estructura de la administración municipal y que cuente con dependencia directa de la alcaldía municipal».

<sup>102</sup> (Decreto Municipal 2313 de 2010)

forzado, el aumento significativo de los presupuestos destinados para el tema, mayor trabajo en los procesos de observación e investigación alrededor de las causas del desplazamiento, el aumento y mejora de la oferta institucional para la atención a las víctimas del desplazamiento, y mejores articulaciones de la oferta; todo ello en función del mejoramiento de las condiciones de vida, con enfoque de derechos y diferencial, de la población víctima del desplazamiento forzado, con el objetivo de direccionar y ejecutar acciones tendientes a implementar y evaluar el cumplimiento de la política pública para la prevención del desplazamiento forzado, la protección, reconocimiento, restablecimiento y reparación de la población afectada en el Municipio de Medellín; la Unidad de Atención a la Población Desplazada de Medellín ejecuta acciones en articulación con las diferentes instancias de la administración y con las instituciones públicas y privadas, y organismos internacionales, buscando lograr el goce efectivo de los derechos de la población en situación de desplazamiento asentada en el Municipio de Medellín. La atención a la población desplazada desde esta Unidad se realiza a través de varios Componentes:

- **Prevención y Protección.**
- **Atención Humanitaria de Emergencia.**
- **Reconocimiento.**
- **Retornos y reubicaciones.**
- **Autonomía Económica.**
- **Apoyo a la Seguridad Alimentaria y Nutricional.**
- **Atención Psicosocial.**
- **Gestión para la Coordinación Interinstitucional.**
- **Análisis y Evaluación de Política Pública.**
- **Planeación.**
- **Gestión Administrativa<sup>103</sup>.**

Además de estos Componentes, la Unidad ha adelantado proyectos con recursos de Presupuesto Participativo, específicamente en la Comuna 13 (San Javier), durante el 2010 y 2011, ha apoyado procesos de generación de ingresos y trabajo asociativo de la población víctima de desplazamiento forzado; y en la Comuna 3 (Manrique), también para el 2011, ha apoyado la conformación de una Comisión que dinamice los procesos de participación ciudadana de la población desplazada en la Comuna.

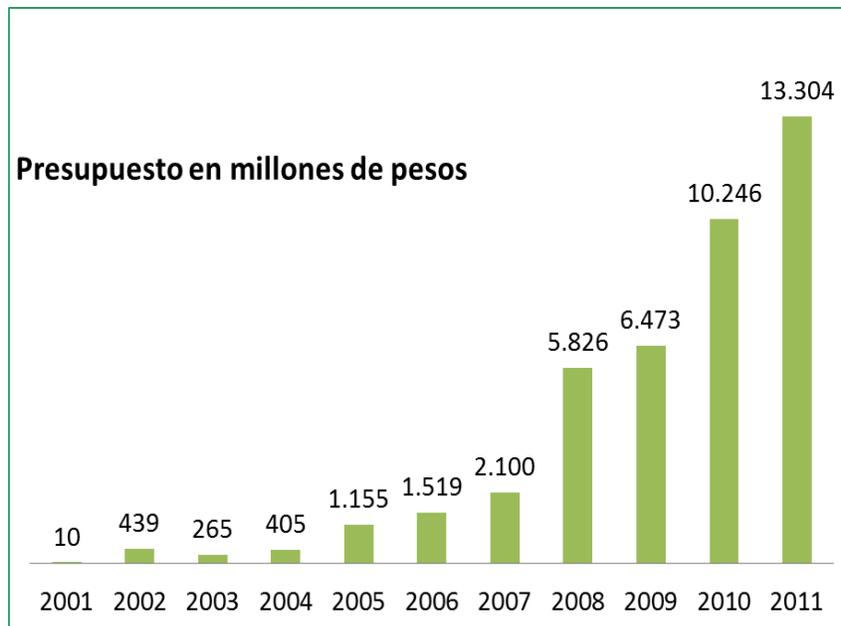
---

<sup>103</sup> A excepción de los dos últimos componentes “Planeación” y “Gestión Administrativa”, la descripción o definición de los demás componentes de la Unidad de Atención a Población Desplazada es la colocada en cada uno de los derechos en la Parte II de este trabajo; es decir, por ejemplo, todo lo relacionado con Retornos y Reubicaciones antes mencionado es el componente de retornos de la Unidad.

El modelo de atención de la Unidad de Atención a la Población Desplazada es único en el país y por esto ha contado con el reconocimiento de entidades del orden nacional y de cooperación internacional, se funda este modelo en los diseños establecidos desde la política pública local de atención a la población víctima de desplazamiento forzado y desde el PIU Medellín 2010-2017).

Anualmente se ha presentado un incremento significativo en los recursos para la Unidad; este incremento puede plantearse como proporcional al incremento del problema. Así mismo ha fortalecido su oferta, tanto es así que ha brindado asesorías al Gobierno Nacional en ello y sus programas y proyectos se han convertido en experiencias para conocer por parte de otros entes territoriales.

**Gráfica 11:** Evolución presupuestal Alcaldía de Medellín (En miles de pesos)



**Fuente:** Secretaría de Bienestar Social, Planeación Social.

Se desprende como conclusión que la alcaldía de Medellín, con la Unidad de Atención a la Población Desplazada, ganó capacidad institucional suficiente como para ubicarse entre las administraciones pioneras en la intervención de este fenómeno en Colombia, no solo por el aumento en la cantidad, capacidad y calidad de la oferta que implementa o por la cualificación de sus procesos, también por la efectividad de la

Unidad para coordinar con las dependencias competentes, responsables e interesadas (municipales, departamentales y nacionales) la intervención en materia de prevención del fenómeno, atención de las víctimas durante la emergencia y la búsqueda de soluciones duraderas para las mismas.

De lo anterior se puede concluir que Medellín superó la atención desagregada e ineficiente del pasado porque hoy tiene en la Unidad de Atención a la Población Desplazada la capacidad institucional suficiente como para diseñar e implementar estrategias, que con el concurso y la coordinación de los recursos interinstitucionales, mejoran ostensiblemente la efectividad de la política.

Igualmente la Unidad le permite a Medellín pensarse apuestas de ciudad respecto a la superación del problema del desplazamiento forzado, en la medida que hoy estas apuestas cuentan con la institucionalidad suficiente, eficiente y efectiva para materializarse. El éxito y reconocimiento del trabajo de la Unidad le ha permitido a la ciudad contar con un grupo de actores (no gubernamentales) que cooperan con la administración para la operación de lo que hoy Medellín denomina una apuesta de ciudad para la superación del problema del desplazamiento forzado, bajo el enfoque de derechos y el desarrollo regional con equidad.

**Parte IV:**  
**RETOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN INTEGRAL  
AL DESPLAZAMIENTO FORZADO FRENTE A LA LEY 1448 DE  
2011 (LEY DE VÍCTIMAS): Posturas y retos de la alcaldía  
frente a la ley 1448 de 2011.**

La Ley 1448 de 2011 introduce al proceso de atención a víctimas una amplia serie de reformas y con ello elementos, evidentes unos<sup>104</sup> y problematizadores otros<sup>105</sup>, la Alcaldía de Medellín en el ejercicio de sus competencias en la materia, ha generado avances y adquirido aprendizajes, sin embargo con los elementos introducidos entra en un estado de expectación que reta sobremanera lo alcanzado. La Alcaldía ha realizado lecturas al respecto y son diversos los hallazgos, se trazan acá los considerados altamente relevantes y estructurales.

- a. Inadvertencia de la perspectiva diferencial territorial<sup>106</sup>. Entendemos que el reconocimiento de las particularidades a partir de una análisis territorializado mejora la afectividad de las políticas, retomando a la Comisión de Seguimiento a la política Pública de desplazamiento *“Cuando se habla de una perspectiva diferencial territorial, se hace referencia a la obligatoriedad de tener en cuenta las especificidades propias de los territorios, las instituciones y las poblaciones, y sus capacidades administrativas, políticas y fiscales. Desde esta perspectiva, se concibe a los territorios como sujetos activos en la generación, mantenimiento y cambios en las diversas dinámicas que en ellos tienen lugar. Este enfoque es vital para comprender las dinámicas propias del desplazamiento forzado como una problemática nacional que cuenta con manifestaciones y dinámicas territoriales, con características históricas, sociales, políticas, económicas, culturales y geoestratégicas, que se expresan según las diferencias en regiones y localidades específicas”*<sup>107</sup>.

Retomando este enfoque, creemos entonces que la discusión con el nivel nacional en la implementación de la Ley de Víctimas debe fundarse en términos de:

---

<sup>104</sup> Pues retoma medidas ya establecidas en normatividad anterior que vienen siendo implementadas por la administración.

<sup>105</sup> Pues no resuelve problemas ya formulados en el marco de las políticas que anteceden, le entrega a la municipalidad medidas que en otrora eran huérfanas o se entendían del gobierno, y establece nuevas medidas sin lineamientos para su implementación.

<sup>106</sup> Concepto retomado del informe enviado por la Comisión Nacional de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2005 a la Corte Constitucional en el marco de la construcción del Auto 314 de 2009 sobre coordinación territorial dentro de la política pública sobre el desplazamiento. Se retoma el concepto en la medida que entendemos que integra los lineamientos necesarios para iniciar reflexiones y discusiones asociadas a la implementación de políticas de este tipo en el territorio (el proyecto de ley retoma la estrategia de arquitectura institucional entre el SNAIPD y el futuro sistema de atención a las víctimas). En ningún caso se establece que este sea el modelo para la implementación del proyecto de ley, sólo se advierte que puede ser un buen documento para iniciar discusiones que seguramente en el futuro, con la aparición de construcciones cada vez más elaboradas, exigirá desarrollos particulares.

<sup>107</sup> Comisión Nacional de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2005. Informe de la Comisión de Seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado, sistema integrado de corresponsabilidad, presentado ante la Corte el 6 de Octubre de 2009. En: Corte Constitucional de Colombia. Auto 314 de 2009. “convocatoria a sesiones técnicas regionales sobre coordinación y corresponsabilidad entre la nación y entidades territoriales en materia de atención integral a población desplazada, en el marco de la sentencia t-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento. Bogotá. 2009. Pp. 23 -24.

- (i)** Identificación de capacidades, potencialidades y dificultades de la institucionalidad territorial para ejecutar acciones.
- (ii)** Caracterización de los territorios a intervenir, de las expresiones diferenciales del problema de política pública.
- (iii)** Definición de los principios de corresponsabilidad que guiaran la coordinación entre los competentes y responsables.
- (iv)** Definición de los alcances de los entes territoriales en la atención es importante destacar que los pasos anteriores son quienes guiaran la adjudicación de alcances.
- (v)** Definición de competencias territoriales o por lo menos ámbitos de competencia territorial tanto de los Comités como de cada uno de sus integrantes.
- (vi)** Construcción de lineamientos de coordinación entre las dependencias territoriales y nacionales; entre las dependencias territoriales; y entre las nacionales.
- (vii)** Diseño y formulación de documentos programáticos para la implementación de los lineamientos.

Es importante destacar que desde la lógica de los Sistemas Institucionales los entes nacionales y territoriales son un cuerpo que deben funcionar en conjunto, que quiere decir esto: para el funcionamiento adecuado del Sistema tanto el nivel nacional como el territorial deben funcionar adecuadamente, lo anterior parece apenas obvio, pero lo que encierra es esencialmente una crítica a los desarrollos desiguales de cada una de las partes (nación – territorio) del Sistema, que termina entrapando la discusión sobre el funcionamiento del Sistema al centrar el debate en el cumplimiento de unos e incumplimiento de otros (en algunos casos los que incumplen están en el nivel nacional y en otros son ellos los que cumplen, esto varía según el tiempo y el ente territorial con el que se compare).

Ahora bien, se funciona adecuadamente cuando se cumple de manera efectiva con los lineamientos diseñados en la política, para el caso de las instituciones esto se traduce esencialmente en la asignación de competencias y presupuestos, estas competencias deben ser diferenciales según la categoría de la institución y sus capacidad de intervención, lo diferencial de la asignación lo establece la *“perspectiva diferencial territorial”*.

- b. Aumento de las competencias territoriales sin medidas fiscales e institucionales que proporcionen balance ante tal aumento. La Ley reafirma para las localidades competencias ya establecidas y en implementación como la atención inmediata para población víctima del desplazamiento forzado, empero, le entrega otras sin lineamientos particulares tales como el empleo para la población víctima, la verificación de estados de vulnerabilidad, por ejemplo.

Las entidades territoriales con ocasión de la Ley 1448 de 2011 y su Decreto Reglamentario 4800 del mismo año, de acuerdo a la definición dada por este marco normativo a los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad ven ampliadas sus competencias en la atención a todas las víctimas de conflicto armado previstas en el Artículo 3 de la Ley, principalmente en términos de:

1. Entrega de atención humanitaria por 60 días o el plazo de dure la valoración por parte de la Unidad Administrativa especial. Bajo la Ley 387 de 1997, el plazo era de 30 días, así, la Alcaldía debe asumir un plazo mayor de protección con atención inmediata con los mismos recursos habientes.
2. Generación de programas de empleo
3. Participación Política de los líderes y lideresas de la Población víctima
4. Retornos y reubicaciones.
5. Programas permanentes de fortalecimiento institucional y capacitación a servidores/as
6. Generar el recursos humanos, técnicos y de infraestructura para el funcionamiento de los Centros Regionales de Atención a víctimas
7. Concurrir con los Municipios de menor categoría fiscal en la atención a las víctimas del conflicto armado
8. Generación de un programa de oferta masiva de alojamiento por dos años para las víctimas del conflicto
9. Garantizar la cobertura integral con exoneración de costos en salud y educación para las víctimas del conflicto armado
10. Se entenderá la aplicación del principio de subsidiariedad solo para los Municipios no certificados
11. Se establece que el Comité Territorial de Justicia y la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las víctimas deberá diseñar, formular y hacer seguimiento al Plan Integral de Reparaciones Colectivas

12. En aquellas ciudades y municipios que presenten altos índices de recepción de población víctima del desplazamiento forzado, las entidades territoriales deben implementar una estrategia masiva de alimentación y alojamiento que garantice el acceso de la población a estos componentes, según su afectación
13. Los municipios deberán caracterizar e identificar las víctimas y su grupo familiar, si el gobierno nacional decide delegar esta función.
14. Teniendo en cuenta los lineamientos de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, les corresponde prestar los bienes y servicios para garantizar la prevención, la asistencia, la atención y la reparación integral de las víctimas.
15. Apoyar y promover la instalación y operación de su Comité de Justicia Transicional Municipal, así como del Comité de Justicia Transicional del Departamento correspondiente
16. Articular sus funciones como autoridades de policía administrativa, con las directrices del Presidente de la República, para garantizar la seguridad de las víctimas y en especial, de las personas que retornen o se reubiquen en sus territorios.
17. Los municipios deberán adoptar medidas tendientes al alivio o exoneración de pasivos crediticios de las víctimas del conflicto
18. Es responsabilidad de las entidades territoriales garantizar la incorporación de las actuales mesas de participación de población desplazada a la Mesa de Víctimas así como de los recursos para el funcionamiento de las mesa
19. La articulación de la Unidad Administrativa y las entidades territoriales debe conducir a la preparación del protocolo de participación, el cual fijara los parámetros previstos en la Ley 1448 de 2011
20. Realizar el censo de los desplazamientos forzados masivos y remitir la información a la Unidad Administrativa especial en el plazo de diez días
21. Realizar la asistencia funeraria de las víctimas del conflicto a través del subsidio funerario previsto en la Ley
22. Generar planes de prevención, protección y garantías de no repetición de las victimizaciones
23. Generar medidas de reparación simbólica y colectiva

Los Municipios de categoría Fiscal especial como el Municipio de Medellín, acorde al principio de subsidiariedad no tendrá el apoyo del orden Nacional para muchas de sus competencias, pero de otro lado se le asigna la responsabilidad de

concurrir con los Municipios de menor categoría fiscal para la atención a las víctimas del conflicto armado interno

- c. Pocos avances en las estrategias para la Coordinación Interinstitucional (Coordinación Nación-Territorios). La Ley 1448 de 2011 expresa partir del principio de corresponsabilidad entre la Nación y el territorio articulada a una institucionalidad eficiente y eficaz para la implementación de las medidas consagradas en la Ley. Respecto a estos presupuestos o principios legales debemos recordar que la Constitución política de Colombia parte de señalar la estructura del estado Colombiano como un estado con Autonomía de las entidades territoriales, estado unitario, con unidad republicana, con equidad, solidaridad y armonía entre los territorios.

La Constitución Política de Colombia, en su Artículo 288 señala que “La Ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia, y subsidiariedad en los términos que establezca la Ley<sup>108</sup>”.

Esto obedece prima facie a que la garantía para la materialización de los derechos requiere de las acciones de los diversos niveles del Gobierno conforme a las reglas legales, Constitucionales y jurisprudenciales que reglan las competencias de la Nación y los territorios. En palabras del Profesor Héctor Riveros Serrato: “la situación se enmarca dentro de un sistema político caracterizado por el pluralismo institucional (Sentencia T-572 de 1992) y un esquema de organización territorial catalogado como un estado unitario complejo quien no ha tenido adecuado desarrollo normativo (...)”<sup>109</sup>.

Es importante considerar que esta estructura del estado bajo el principio de autonomía de las entidades territoriales, que resulta ser uno de los principios fundantes de la Ley 1448 de 2011 y su Decreto reglamentario, implica no solo la atribución de competencias para los territorios en base a ese principio de la Autonomía sino que consagra poderes oponibles a las autoridades de niveles

---

<sup>108</sup> Ley 60 de 1993 y Ley 124 de 1994

<sup>109</sup> Riveros Serrato Héctor. Más Allá del Desplazamiento. Pp 264

superiores dado que las competencias de esas entidades territoriales deben ser ejercidas acorde a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Las dificultades en el diseño de estos principios seguirán repercutiendo en el goce efectivo de los derechos de las víctimas del conflicto armado. Es por eso que la Autonomía territorial, tal como está prevista en el Artículo 288 de la Constitución Política de Colombia apunta a asegurar que todos los niveles actúen coordinadamente, concurren al cumplimiento de los fines estatales, se complemente de acuerdo a sus capacidades.

El principio de subsidiariedad, de acuerdo a lo señalado por la Corte Constitucional Colombiana en el Auto 383 de 2010<sup>110</sup> y jurisprudencia precedente, consiste en que sólo cuando la entidad territorial no pueda ejercer determinadas funciones en forma independiente, puede apelar a niveles superiores (el departamento o la Nación), para que éstos asuman el ejercicio de esas competencias Sentencia C-201 de 1998 (M.P. Fabio Morón Díaz). Es así como las competencias fijadas por la Ley de víctimas para los Municipios no pueden ser asumidas de forma integral por los Municipios, por lo que se requiere se hubiesen fijado reglas claras y accesibles de subsidiariedad de la Nación con las entidades territoriales. Este requerimiento de subsidiariedad fue debidamente sustentado por Municipios como Medellín en la respuesta al Auto 383 de 2010, en lo relativo a la atención a población víctima de desplazamiento forzado, la cual en mucho de los derechos giraba alrededor del 30 - 40%. Es por ello que para la atención de un mayor número de victimizaciones y víctimas se requerirá una mayor subsidiariedad de la Nación para poder alcanzar la eficacia esperada.

Respecto a la concurrencia, esta implica la existencia de unas tareas comunes entre la Nación y el Municipio las cuales pueden ejecutar de forma articulada. No obstante, de acuerdo con la Sentencia C- 1258 de 2001, la concurrencia no puede implicar imposiciones de hecho o de derecho para el ejercicio de las competencias *"de modo que ellas intervengan en el "diseño y desarrollo de programas y proyectos dirigidos a garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, pues sólo así será posible avanzar en la realización efectiva de principios también de rango constitucional, como por ejemplo el de descentralización y autonomía territorial"*<sup>111</sup>. Aunado a ello la complementariedad

---

<sup>110</sup> Auto emitido en el marco del estado de cosas inconstitucionales en desplazamiento forzado

<sup>111</sup> Corte Constitucional Colombiana. Auto 383 de 2010

es el desarrollo de la concurrencia ya que igualmente implica que las entidades deban trabajar en conjunto, en competencias y facultades similares para un objetivo común<sup>112</sup>.

Ahora, respecto a las competencias fijadas en la Ley 1448 de 2011 y su borrador de Decreto Reglamentario donde la Nación es competente en términos generales de los lineamientos, asistencia técnica, gerencia y asesoría; y las entidades territoriales lo son de la ejecución, capacidad técnica, presupuestal, administrativa, entre otras que hace presumir la no materialización del principio de equidad de las relaciones entre la Nación y el territorio en la atención a las víctimas al generar cargas presupuestales de atención a todas las victimizaciones que ni aun las entidades territoriales de categoría especial pueden alcanzar a cubrir, repercutiendo con ello, como se señaló anteriormente, en la atención reparadora de las víctimas.

Este tema se relaciona de forma estrecha con la connotación que se da a los Centros de Atención a Víctimas como Centros Regionales, cuyo funcionamiento administrativo, operativo y técnico será del resorte de los Municipios donde tenga asiento el Centro regional en los que quizás no pueda esperarse corresponsabilidad y concurrencia de diversas entidades Municipales, debido a su incapacidad fiscal, cuyas víctimas deban ser atendidas en los Centros Regionales del Municipio competente.

Los recursos de la Nación destinados a los municipios para la atención a Población desplazada se enfocan principalmente en lo previsto en la Ley 1176 de 2007 referente al Sistema General de Participaciones. No obstante se acentúan las preguntas sobre cómo dar cumplimiento integral a derechos encaminados a la auto sostenibilidad económica, prevención, protección, reparación colectiva, atención psicosocial; así como los recursos humanos, técnicos y operativos que requiere el volumen de víctimas que se pretende atender.

La reglamentación de la Ley 1448 de 2011, así como la Ley en sí misma, debían ser el escenario adecuado para definir de forma acorde y equilibrada las competencias de la Nación y las entidades territoriales así como viabilizar las órdenes dadas para el caso de desplazamiento forzado, por la Corte Constitucional Colombiana en sus Autos de seguimiento. La Ley de víctimas y su Decreto

---

<sup>112</sup> Riveros Serrato Héctor. Más allá del desplazamiento

reglamentario debieran conversar con la jurisprudencia de la Corte, la cual sobra señalar es de obligatorio cumplimiento.

La Ley 1448 de 2011 y su borrador de Decreto Reglamentario, detallan las competencias de las entidades territoriales en términos del hacer: Conformar un Comité de Justicia Transicional, garantizar la atención, la reparación integral, la participación de las víctimas, los recursos operativos, humanos y técnicos pero no define los niveles de subsidiaridad de la Nación con los Municipios de forma concreta, para poder operativizar los derechos de las víctimas que son a su vez los deberes del ejecutivo territorial, un ejecutivo que depende en muchas ocasiones de las transferencias del orden Nacional.

La determinación de estas competencias territoriales y Nacionales, aunado a lo que se esperaba fuera el principio de subsidiariedad previsto en la Ley, debió conversar con el número de población sujeto de atención en cada Municipio, la capacidad fiscal del Municipio, y las dinámicas de contexto del conflicto en cada territorio

- d. Concepto de Víctima. Las complejidades del conflicto han generado dinámicas que se entiende reconfiguran las formas “tradicionales” de producirse y entenderlo. En un mismo escenario perviven prácticas ya establecidas así como nuevas formas de violencia. El concepto de víctima trazado en la Ley 1448 de 2011 no lee tales nuevas dinámicas del conflicto, es decir, concretamente para Medellín, las formas de violencia están produciendo desplazamientos que a la luz de este concepto no serían tratados como tal, lo que dejaría a una población sin garantías de protección en el seno de esta Ley.