



BALANCE 2013 DEL PROCESO DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO EN EL MUNICIPIO DE MEDELLÍN

**ALCALDÍA DE MEDELLÍN
SECRETARÍA VICEALCALDÍA DE GOBERNABILIDAD, SEGURIDAD Y SERVICIO A LA CIUDADANÍA**



Alcaldía de Medellín

Balance 2013 del proceso de Atención y Reparación
Integral a Víctimas del Conflicto Armado en el
Municipio de Medellín.

Medellín, febrero de 2014

Aníbal Gaviria Correa
Alcalde de Medellín
Luis Fernando Suárez
Vicealcalde de Gobernabilidad, Seguridad y Servicio a
la Ciudadanía.
Wilson López Bedoya
Secretario de Gobierno y Derechos Humanos.
Jaime Carrion Suárez
Subsecretario de Derechos Humanos.
Luz Patricia Correa Madrigal
Unidad Municipal de Atención y Reparación a
Víctimas.

Coordinación balance: Área de Análisis y Evaluación
de Política Pública, Unidad Municipal de Atención y
Reparación a Víctimas.

CONTENIDO.

Presentación.	7
Elementos metodológicos.	9

PARTE 1:

La prevención en Medellín de violaciones a los DDHH y de infracciones al DIH en el marco del conflicto armado -prevención y protección-.

1. Las obligaciones estatales en materia de prevención y protección en el marco del conflicto armado.	12
1.1. La dinámica del Estado en prevención y protección en el marco del conflicto armado, en la localidad.	12
1.2. Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas y su trabajo en prevención y protección.	22
1.2.1. Prevención temprana.	23
1.2.2. Prevención urgente.	23
1.2.3. Fortalecimiento institucional.	36
1.3. La prevención y protección en víctimas de delitos de alto impacto desde la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas.	38
1.3.1. Atención a víctimas de desaparición y desaparición forzada.	38
1.3.2. Atención a niños, niñas y adolescentes víctimas de reclutamiento forzado.	41
1.3.3. Atención a víctimas de delitos contra la integridad y la libertad sexual.	42
1.3.4. Atención a víctimas de homicidio, tortura, secuestro y lesiones personales.	45
1.3.5. Atención a Víctimas de Minas Antipersonal -MAP-, Munición Sin Explotar -MUSE-, Artefactos Explosivos Improvisados -AEI-, y Restos Explosivos de Guerra -REG-.	46

2. Caso especial: La Loma.	48
2.1. Antecedentes.	48
2.2. El proceso de atención de La Loma: La acción institucional en función de prevención, protección y restablecimiento, y algunas claves para entender tal atención.	50
2.3. Logros.	54
3. Las complejidades de una política en materia de prevención y protección en el marco del conflicto armado.	56

PARTE 2:

Restablecimiento de derechos de las víctimas del conflicto armado en la ciudad de Medellín.

4. Restablecimiento vía integración local: Derechos económicos, sociales y políticos de la población víctima del conflicto armado.	62
4.1. Atención Básica.	63
4.2. Generación de Ingresos (Autonomía Económica).	69
4.3. Vivienda.	73
4.4. Salud.	76
4.5. Educación.	77
4.6. Participación.	78
4.7. Atención jurídica.	82
5. Estrategias integrales de restablecimiento en y desde la ciudad.	83
5.1. Medellín Solidaria.	83
5.2. Los Centros de Atención a Víctimas del Conflicto Armado -CAV- y la estrategia territorial.	85
5.3. Proceso Superación de la Condición de Vulnerabilidad.	86
6. Restablecimiento vía retorno y reubicación.	88
6.1. Procesos individuales y colectivos.	89
6.2. Estadísticas de acompañamiento consolidado (periodo 2007 - 2012) y para el 2013.	96
6.3. Principales logros 2013 y retos 2014.	102

PARTE 3:

Reparación integral de las víctimas del conflicto armado en la ciudad de Medellín

7. La implementación en la ciudad de Medellín de la reparación individual.	107
7.1. La reparación individual en Medellín en perspectiva de sus componentes.	108
7.1.1. Rehabilitación.	108
7.1.2. Satisfacción.	115
7.1.3. Restitución.	116
7.1.4. Indemnización.	125
7.1.5. Garantías de No Repetición.	129
7.2. Complejidades en la reparación individual.	129
7.2.1. El reto en torno a los enfoques.	129
7.2.2. Los problemas en la integralidad y la coordinación.	132
7.2.3. Otros posibles paradigmas en torno a la reparación individual integral.	135
8. La memoria histórica en la ciudad.	137
8.1. Museo Casa de la Memoria: un reto en crecimiento.	137
8.2. La memoria desde la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas.	140
8.3. Los retos de la memoria en la ciudad.	144
9. Reparación colectiva: desarrollo y retos.	146

PARTE 4:

Análisis presupuestal.

10. Análisis del presupuesto ejecutado en el 2013.	152
10.1. Presupuesto general 2013.	152
10.2. Presupuesto por componente 2013.	154
10.3. Presupuesto por hecho victimizante 2013.	158

11. La dinámica presupuestal a partir del Plan de Acción para la Atención y Reparación Integral a víctimas del conflicto armado del Municipio de Medellín.	159
12. Convenios que se realizaron para la atención y el restablecimiento de derechos de la población víctima del conflicto armado.	161
13. Observaciones generales.	163

PRESENTACIÓN.

Para la Alcaldía de Medellín es tan importante la implementación de su proceso de atención y reparación integral a víctimas del conflicto armado interno colombiano, como los análisis que se le hagan a él, de cara a fortalecerlo y a generar discusión pública, en últimas esto es lo que realmente nutre el proceso.

La atención y reparación integral a víctimas del conflicto armado hoy en día contiene una mayor relevancia, y exigencia, a razón de los diálogos de paz desarrollados en La Habana –Cuba-, pues llegar a un estado de superación del conflicto armado y reconciliación pasa incuestionablemente por lograr goce efectivo de derechos para las víctimas referidas. En realidad esto no es una opción, es un axioma, claro y concreto.

La Alcaldía de Medellín no simplemente opera la política pública de atención y reparación integral a víctimas del conflicto armado, la observa, reflexiona entorno a ella, la resignifica y la adecua en función de las particularidades del territorio; dinamiza la coordinación, genera discusión no solo en el ámbito local, también en los ámbitos regional y nacional; problematiza, ante el gobierno nacional, las medidas que desconocen el principio de favorabilidad para las víctimas, busca y propone soluciones observando contextos y perspectivas que están más allá de las lógicas propias del proceso y de la ley.

Los logros en la materia son diversos, empero hay vacíos que persisten, estructurales a la nación. Tal es el caso de lo institucional: se ha pretendido abordar una “nueva” institucionalidad a partir de una vieja no resuelta, hay herencia de irregularidades que no presentan solución. Los vacíos no se recogen para ser solucionados, sino que se exhiben como causas que legitiman la creación de esa nueva institucionalidad; de esta forma, la actual institucionalidad no se está fundando en la solución de los problemas, sino en el establecimiento de nuevas estructuras orgánicas, nominales y administrativas que no resuelven los vacíos existentes; así, el discurso establecido ha premiado “un nuevo comienzo”, sobre lo transformador.

El balance también se construye de cara a la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional que está próxima a cumplir 10 años de vigencia. Si el contenido de éste, particularmente lo referente a los vacíos, se coteja con lo contenido en ella, salta a la vista que perviven algunos problemas estructurales diagnosticados ya hace 10 años, tales como la lasitud en la coordinación interinstitucional, la desatención de la perspectiva diferencial territorial, las deficiencias en la prevención, las insuficiencias en la política de generación de ingresos, la precariedad de los recursos. Las preguntas y reflexiones realizadas por la Sentencia, siguen entonces estando abiertas.

El Balance 2013 se construye y presenta en 4 partes: (i) La prevención en Medellín de violaciones a los derechos humanos y de infracciones al DIH en el marco del conflicto armado -Prevención y Protección-; (ii) Restablecimiento de derechos de la población víctima del conflicto armado; (iii) Reparación integral y (iv) Análisis presupuestal; esto, siguiendo las diseños de política desarrollados en la ciudad.

La Alcaldía de Medellín deja entonces en manos de la sociedad medellinense este rico y complejo balance con miras a generar mayores reflexiones frente al tema, allanar otras soluciones y más claras coordinaciones en virtud del goce efectivo de derechos de las y los ciudadanos que han sido afectados por el conflicto armado colombiano.

ELEMENTOS METODOLÓGICOS.

Precisar un enfoque para el balance pasa por observar definitivamente, además, las nuevas complejidades que envuelven la política pública de atención y reparación integral a víctimas del conflicto armado, buen parte de ellas herencia de las viejas lógicas de la política de atención a población desplazada, que en los actuales contextos, se reconfiguran, se resignifican.

La política pública se ve desbordada por multiplicidad de situaciones problema, retos no previstos, vacíos que se reconfiguran, variables conexas que antes no lo eran. El fenómeno entonces se mantiene un paso delante de la política, pareciera ser que escapa a las lógicas de regulación del Estado; entender esto es determinante para entender luego la política misma.

Eventualmente este es el problema estructural de la política pública en cuestión, lo que conlleva un desbordamiento de las posibilidades del Estado, empero no por ello éste debe dejar de cometer sus competencias, más bien compele a que dichas competencias también se reconfiguren, se resignifiquen. Esto es entonces la política pública, el Estado en acción y en resignificación.

Por su parte, el enfoque metodológico es el de análisis de política pública. Este observa la política pública en tanto objeto de investigación u objeto de estudio; se fundamenta en la perspectiva secuencial o ciclo de política pública, donde el objeto de estudio se presenta como “... un objeto (...) que puede ser subdividido en varias etapas que se pueden estudiar separadamente (influencias del positivismo, neopositivismo). Estas etapas corresponden por lo general, y en este orden, a la definición del problema y la construcción de la agenda pública; la formulación de soluciones y la toma de decisiones (o legitimación); la implementación, y finalmente, la evaluación”¹. El trabajo de observación se fija entonces en la fase de implementación.

¹ Andre Noel Roth; Enfoques para el análisis de política pública; 2010, pág. 25.

Teniendo como objeto de estudio al Estado en acción, se pasó a delimitar tal unidad a partir de las siguientes categorías: realización de competencias, coordinación y lógicas en que se desarrolla tal actuación, conllevando, a través de análisis, a la identificación de vacíos o probables problemas de política pública, y a la visibilización de logros con contexto.

El texto se estructurara a partir de los componentes de “política pública” que actualmente se trabajan en Medellín (Prevención de violaciones a los DDHH y de infracciones al DIH en el marco del conflicto armado -Prevención y Protección-; Restablecimiento de derechos de la población víctima del conflicto armado; y Reparación integral; sumando un capítulo de Análisis presupuestal). Cada componente tendrá en su contenido una parte cuantitativa (en tanto se requieren visibilizar cifras en función de precisar avances, pero con contexto) y una parte cualitativa (en tanto se requieren de análisis que posibiliten mayor comprensión de dichos componentes –problemas de política pública-). Se entiende por balance entonces un ejercicio de análisis cuantitativo y cualitativo de la atención y reparación a víctimas en Medellín que busca establecer problemas relevantes y posibles vías de solución.

Parte 1

LA PREVENCIÓN EN MEDELLÍN DE VIOLACIONES A LOS DDHH Y DE INFRACCIONES AL DIH EN EL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO -PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN-

1. LAS OBLIGACIONES ESTATALES EN MATERIA DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN EN EL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO.

1.1. La dinámica del Estado en prevención y protección en el marco del conflicto armado, en la localidad.

“El Derecho Internacional de los DDHH y del DIH, la doctrina y la jurisprudencia de los órganos internacionales de protección, consagran el deber de los Estados de respetar y garantizar los DDHH de todos los individuos que se encuentren en su territorio y se hallan sujetos a su jurisdicción”²; la prevención de violaciones a los derechos humanos -DDHH- y de infracciones al Derecho Internacional Humanitario -DIH- es entonces una obligación permanente del Estado.

El Estado por tanto debe cometer el desarrollo de medidas de diferente orden y alcance en todo el territorio nacional, unas de carácter general (esto es, que no se centran en sectores poblacionales determinados o en derechos particulares), y otras de carácter específico como las dirigidas a grupos poblacionales particulares³, además, medidas tempranas, urgentes y medidas para evitar la repetición de los hechos.

Las principales obligaciones del Estado en prevención son la adopción de medidas para promover y/o fomentar el respeto, protección y garantía de los DDHH; la adopción de políticas de seguridad que garanticen el orden público y la convivencia pacífica, respetuosa y garante de los DDHH; la investigación de manera efectiva, imparcial, rápida y con pleno respeto por las víctimas, de violaciones a los derechos humanos; asegurar que los responsables de amenazas contra la vida, la integridad, la libertad y la seguridad reciban sanciones; crear mecanismos para evitar la repetición de hechos; entre otras; también debe “...adecuar todo su aparato gubernamental y todas sus estructuras de poder para salvaguardar los derechos humanos”⁴.

² Comisión de seguimiento de los organismos de control; Segundo informe de seguimiento y monitoreo a la implementación de la Ley 1448 de 2011, periodo 2012-2013; agosto de 2013, pág. 269.

³ USAID y Universidad de los Andes; Estándares para el diseño de una política de prevención de violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH: Informe para la Corte Constitucional; Bogotá, 2011.

⁴ *Ibíd.*

La Ley 1448 de 2011 trae consigo una serie de medidas en torno a la prevención y protección (que fundamentalmente remiten al marco normativo de la Ley 387 de 1997⁵); sin embargo en ella no se refleja la integralidad de lo que puede y debe ser desarrollado en la materia, por tal razón la institucionalidad viene implementado medidas que en realidad superan lo establecido en ella, en tanto el amparo fundamental desde donde se actúa es el Derecho Internacional de los DDHH y del DIH, la doctrina y la jurisprudencia de los órganos internacionales de protección (Constitución Política, Artículo 93: Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno).

La Alcaldía de Medellín, durante el 2013, como es entonces su deber, implementó una serie de medidas en la materia. En primer momento es importante resaltar que el trabajo en prevención de violaciones a los DDHH y de infracciones al DIH con ocasión al conflicto armado desarrollado por la Alcaldía, ha ido tomando distancia de las concepciones restrictivas que lo terminaban ligando exclusivamente a las dependencias responsables del orden público; paulatinamente el enfoque de prevención se ha ampliado y transformado, y ha ido siendo adoptado por diferentes instancias del orden administrativo local, ya sea a través de competencias normadas (obligatorias por ley) o adoptadas (voluntarias). Un claro referente de este trabajo, son las medidas aplicadas en el marco de la Alerta Temprana elevada con ocasión del Informe de Riesgo 008-13 para Medellín en marzo de 2013:

Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos.	Fortalecimiento al Gobierno Local y Promoción de la Convivencia.
	Proyecto Reintegración Social y Promoción de la Paz: atención integral a población desmovilizada, su familia y comunidad.
	Formulación, diseño y ejecución del Plan de Prevención de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH.
	Proyecto Mambrú no va a la guerra. Apoyo a conformación de una banda de música con niños vulnerables al reclutamiento forzado, en la institución educativa Nuevo Horizonte, Barrio El Popular - Comuna 1.

⁵ El artículo 3 de la Ley 387 de 1997 determina como responsabilidad del Estado colombiano, entre otras, formular las políticas y adoptar las medidas para prevenir del desplazamiento forzado y proteger los desplazados internos por la violencia bajo los principios de subsidiaridad, complementariedad, descentralización y concurrencia.

Secretaría de Seguridad.	Mesas de Seguridad.
	GAULA Metropolitano.
	CAI Móvil.
	Aumento y Reformulación de Cuadrantes.
	Plan Integral del Centro (Sector Barbacoas).
	Comité de Convivencia de las Instituciones Educativas (Mesa Interinstitucional).
	Plan Integral de Seguridad y Convivencia -PISC- Estrategia para la prevención del Desplazamiento Forzado, y el continuo uso de niños, niñas, adolescentes y jóvenes por parte de las estructuras criminales para la comisión de delitos.
Seguimiento a la Violación de DDHH de las Mujeres en la ciudad, especialmente homicidios y violencia sexual	
Secretaría de Salud.	Centros de Escucha (CE)
	Zonas de Orientación Escolar (ZOE).
	Escuelas y colegios saludables.
	Prevención de riesgos en salud: prevención de embarazo en adolescentes, prevención de ITS y empoderamiento de la población en la denuncia de la violencia sexual y en el conocimiento de los derechos.
	Jóvenes por la Vida.
	Así Te Ves Salud.
	Unidades Móviles.
Secretaría de las Mujeres.	Programa de Seguridad Pública para las Mujeres.
	Consejo de Seguridad Pública de las Mujeres (Programa de Seguridad Pública para las Mujeres).
	Línea 123 Mujer (Programa de Seguridad Pública para las Mujeres).
	Hogares de Acogida (Programa de Seguridad Pública para las Mujeres),

Secretaría de Educación.	Sistema de Alertas Tempranas para la Deserción Escolar.
	Escuelas para la Vida en su línea de actuación Escuelas en Convivencia.
	Atención Educativa a Estudiantes con Necesidades Educativas Especiales y Atención a Población Víctimas Del Conflicto.
Secretaría de Inclusión Social y Familia.	Crecer con Dignidad.
	Medellín Solidaria.
	Mesa de Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes por Grupos y Actores Armados Ilegales.
	Buen Vivir en Familia y Comunidad.
	Centro Integrado San Cristóbal.
	Ser Capaz en Casa.
	Empleo.
	Hospedaje/Dormitorio Social.
	Apoyo Económico.
Complemento alimentario y nutricional a la población de comunas y corregimientos cubriendo desde la gestación hasta los adultos mayores.	
INDER	Promoción de la recreación pública comunitaria en el municipio de Medellín, Recreandos.
	Escuelas Populares del Deporte.
	Centros lúdico - Formativos para la población infantil del municipio de Medellín - Ludotekas.
	Intervención deportiva y recreativa con población de y en situación de calle, víctima y en situación de desplazamiento y carcelaria del municipio de Medellín - Mientras Volvemos a Casa (MVC).
	Proyecto Actividad Física Saludable por medio de la acción Chicos y chicas
	Proyecto Sector Educativo con las acciones Juegos Inder colegiados, Juegos Inder escolares, Inder colegiado de Porrismo.
Proyecto Sector Comunitario con las acciones: Juegos Ciudad	

	Medellín, Juegos Corregimentales, Juegos Departamentales, Nuevas Tendencias Deportivas, Carreras Atléticoas, Cogestión Comunitaria, Vamos al Estadio Barras.
	Proyecto Sector Asociado: con la acción Apoyo a Clubes Deportivos.
	Proyecto Fortalecimiento de la Actividad Física Saludable con la acción Canas al Aire.
Secretaría de la Juventud.	Estrategia de participación clubes juveniles.
	Integración, proyección y promoción de la juventud: Iniciativas juveniles por la vida.
	Información y conocimiento juvenil: Acuerdos por la vida.
	ICARO: Jóvenes por la vida y Desarrollo Humano Integral.
Secretaría de Cultura Ciudadana.	Formación y creación para la ciudadanía (Redes de formación artística: red de artes escénicas, red de artes visuales, red de danza, red de escuelas de música).
	Programa Medellín Lectura Viva.
	Centro de Desarrollo Cultural.
Secretaría de Desarrollo Económico ⁶ .	Desarrollo económico con equidad.
	Proyecto CEDEZO y Economía Solidaria
	Jóvenes por la vida, una estrategia de habilitación e inserción laboral
	Formación de adultos habilitados para la vida y el trabajo decente.
	Puntos de intermediación laboral.

En particular es de resaltar el trabajo en materia de fomento y promoción del respeto, protección y garantía de los derechos humanos, realizado desde la Subsecretaría de Derechos Humanos (adscrita a la Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos).

⁶ Sin embargo, dado que no es el alcance de este trabajo, no se puede establecer si la concepción de prevención (y con ello, la perspectiva sobre el contexto de violencia) en todas estas instituciones es unívoco o configurado según el derecho internacional de los DDHH y según la norma interna.

La Subsecretaría de Derechos Humanos orienta su trabajo a la prevención de violaciones a los derechos humanos (se presta asesoría, asistencia y acompañamiento a los ciudadanos para prevenir y mitigar las posibles situaciones que vulneren el pleno ejercicio de sus derechos); protección de personas y sectores vulnerables (se recibe, da traslado y se hace seguimiento a los casos de ciudadanos que se encuentran amenazados y que puedan ser parte de los programas de protección que tenga establecido el Gobierno Nacional); y a la promoción de una cultura de derechos humanos y el fortalecimiento de las relaciones con las organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales de derechos humanos. Además implementó (y viene implementando) dos programas de especial consideración:

- Territorios por la Vida. Esta iniciativa nace en el mes de septiembre, en el marco de la Semana por la Paz, como una propuesta desde lo normativo para sensibilizar hacia la implementación de una cultura basada en el respeto de los Derechos Humanos. Es un espacio que busca propiciar desde la reflexión y el debate, la defensa por la vida como eje fundamental de los Derechos Humanos en cada colegio, hospital, empresa pública o privada, universidad, iglesia, o escenario deportivo. Este programa tiene como meta para el año 2013, la realización de 210 actividades en las que se espera sensibilizar alrededor de 10 mil personas.
- Escuela Municipal en Derechos Humanos. Se constituye como un espacio que apoya el intercambio de saberes, posibilitando aprendizajes basados en la reflexión, la discusión abierta y el conocimiento orientador. Con esta iniciativa, la Alcaldía de Medellín, busca afianzar e impulsar las iniciativas comunitarias que promueven la creación de la Mesa de Derechos Humanos en las localidades donde no existen. El presente programa se implementa mediante talleres de formación ciudadana que se desarrollan en las Comunas 3 (Manrique), 7 (Robledo), 9 (Buenos Aires), 10 (La Candelaria), 12 (La América) y en los Corregimientos de Altavista, San Sebastián de Palmitas, San Cristóbal, Santa Elena y San Antonio de Prado.

La Subsecretaría de Derechos Humanos tiene a su cargo el diseño y realización de la Semana de Derechos Humanos, en el mes de diciembre en conmemoración del día internacional de los Derechos Humanos (10 de diciembre). Para el 2013 se realizaron alrededor de 60 actividades en las 16 comunas y 5 corregimientos de la ciudad. Así mismo está bajo su resguardo la formulación de la política pública local de derechos humanos a razón de lo estipulado en el Decreto 4100 de 2011 del Ministerio del

Interior, pero principalmente, a razón del contexto de violencia en la localidad y la decisión de la administración municipal de hacerle frente. Finalizando el 2013 se inició su formulación.

El trabajo en prevención y protección ciertamente no se circunscribe sólo a la Alcaldía, la competencia igualmente es del gobierno nacional y del departamento. Existe así un conjunto de instancias del orden local (antes mencionadas), y del orden nacional y departamental que desarrollaron durante el 2013 acciones en prevención y protección en la localidad, sustentadas y planificadas debidamente: Ministerio Público (Procuraduría, Defensoría, Personería), Policía Nacional, Ejército Nacional, Fiscalía General de la Nación, Unidad Nacional de Protección, Unidad Nacional para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, ICBF y Gobernación de Antioquia.

El trabajo desarrollado por todas las anteriores instituciones comportó diversos fines y alcances, claro está en relación a las competencias que les son propias, basta ver lo implementado por la Alcaldía a través de los programas expuestos con anterioridad, también lo implementado por el Ministerio Público quien desarrolló sus funciones defensoriales y a partir de ello emanó para Medellín la Alerta Temprana con ocasión del Informe de Riesgo 008-13, en marzo de 2013; y por la fuerza pública, que desarrolló sus funciones policiales tales como los operativos sobre la Odin Robledo⁷, y golpes contundentes a grupos armados ilegales como “El Salado” y “La 115” de la Comuna 13 San Javier⁸.

En general, estas acciones materializan la obligación del Estado referente a la protección de las y los ciudadanos⁹, ellas comportan fines y sentidos claramente definidos, planificación y seguimiento; sin embargo, se advierten vacíos estructurales. Por un lado, aunque se denota una operación prolija en competentes y en acciones con sentido, no se logra establecer un claro relacionamiento (coordinación) entre todo el conjunto de tal suerte que se establezca una acción coordinada deliberada en virtud de una política pública de prevención y protección¹⁰, cada vez que la acción es institucional por competencias. Si bien hay coordinaciones claras y efectivas como por ejemplo la llevada a cabo en virtud de la protección de los ciudadanos y

⁷ El Colombiano; edición del 6 de diciembre de 2013; (http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/C/capturan_a_alias_tono_supuesto_lider_de_la_odin_robledo/capturan_a_alias_tono_supuesto_lider_de_la_odin_robledo.asp)

⁸ El Colombiano; edición septiembre 11 de 2013.

⁹ USAID y Universidad de los Andes; Estándares para el diseño de una política de prevención de violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH: Informe para la Corte Constitucional; Bogotá, 2011.

¹⁰ Existe coordinación efectiva entre algunos competentes en virtud de particulares situaciones de contexto, ello no implica que exista una coordinación establecida en el conjunto en sí.

ciudadanas de la Vereda La Loma, Corregimiento de San Cristóbal, tal se circunscribe a situaciones particulares lo que no significa una acción coordinada local conjunta.

Por otro lado, no logra advertirse en el conjunto de acciones e instituciones, propuestas claras e integrales en torno a fenómenos particulares complejos como la utilización y el reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes, la trata de personas y explotación sexual como sustrato económico de grupos armados ilegales¹¹, y la desaparición forzada, a modo de ejemplo. Con respecto a lo primero, efectivamente hay programas dirigidos a la niñez y a la adolescencia en materia de atención y reparación luego del daño, pero entre estos no hay una orientación clara referente a la prevención en sí del fenómeno; con respecto a lo segundo, no se logra distinguir un tratamiento particular e integral del fenómeno, y más complejo aun, hay vacíos teóricos y estadísticos; y con respecto a lo tercero, si bien la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas trabaja en torno a la reparación luego del daño, hay vacíos reales en su prevención y las estadísticas tienen vacíos, pues cada órgano que tiene alguna competencia presenta datos que no concuerdan.

El “Segundo informe de seguimiento y monitoreo a la implementación de la Ley 1448 de 2011” de la Comisión de seguimiento de los organismos de control, plantea que “Las principales conductas vulneratorias que se registran (hoy en día) en el marco de la confrontación armada son los homicidios en persona protegida, los desplazamientos forzados, los accidentes por minas antipersonal y municiones abandonadas sin explotar y armas trampa, los ataques armados con efectos indiscriminados, las desapariciones forzadas, el reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes, los confinamientos y las restricciones a la movilidad de la población civil, la violencia sexual, las amenazas, las extorsiones, los despojos de bienes y tierras, entre otras”¹².

Ahora, también es de resaltar que el despliegue institucional operado viene acompañado de una mirada territorial, se focaliza en determinados sectores de la ciudad a partir de sus complejidades. A este respecto llama la atención la aplicación de acción en la materia, por ejemplo, a partir del Informe de Riesgo de la Defensoría

¹¹ En realidad esto es una hipótesis causal en construcción a partir de información amplia, como el “Estudio exploratorio descriptivo de la dinámica delictiva del tráfico de estupefacientes, la trata de personas y la explotación sexual comercial asociada a viajes y turismo en el municipio de Medellín, Colombia” realizado entre la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la Alcaldía de Medellín.

¹² Comisión de seguimiento de los organismos de control; Segundo informe de seguimiento y monitoreo a la implementación de la Ley 1448 de 2011, periodo 2012-2013; agosto de 2013, pág. 233.

(Informe de Riesgo 008-13, de marzo de 2013), y de los informes anuales, sobre la situación de Derechos Humanos en la Ciudad de Medellín de la Personería.

De esta manera deberá entenderse que la oferta que el Municipio de Medellín implementada por comunas no es casual ni ajena a las realidades, necesidades y particularidades plenamente identificadas en ellas, es acorde a las exigencias y demandas de la población que en ellas hay.

Es importante anotar que si bien es cierto que las contingencias y las alertas se dan en unas comunas y corregimientos específicos, ello no significa que el conflicto armado afecte de manera exclusiva solo a esos territorios, sus efectos llegan a toda la comunidad: la zozobra que causa la racha de homicidios, las restricciones a la libertad de locomoción cuando se establecen barreras, el miedo que causan las extorsiones, las discriminaciones de diferente índole sobre grupos poblacionales específicos (indígenas, afros, mujeres, adultos mayores, discapacitados, NNA, entre otros), obligan a que el Estado, en sus diferentes expresiones, definan políticas públicas de cobertura general que impidan que gran parte de la población sea víctima directa del conflicto.

Es también característica fundamental del trabajo desarrollado en el marco de algunos de los programas, que se intervenga de manera directa, no solo sobre la persona beneficiaria del mismo, sino también sobre su entorno familiar y social. De esta manera, se benefician también los demás miembros de la familia, la comunidad educativa, la comunidad o en general el entorno social y comunitario.

Otro fundamental elemento en la dinámica del Estado en prevención y protección, en la localidad, fue y es el Subcomité de Prevención y Protección. Esta instancia depende del Comité Territorial de Justicia Transicional. Este Subcomité sesionó durante el 2013 en 10 ocasiones, 6 en forma ordinaria y 4 extraordinarias. En él se trataron los desplazamientos masivos ocurridos durante el año, también se trataron los informes de riesgo para la ciudad emanados por la Defensoría del Pueblo y por la propia administración local, entre otros temas. Este escenario se ha perfilado como vital en el marco de la prevención y protección dado su función en materia de coordinación interinstitucional, si bien puede distinguirse en él rasgos de una acción urgente más que temprana, esto no resta importancia a su efectividad. La Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas tiene a cargo la Secretaría Técnica de dicho subcomité.

Finalmente, también en el marco del trabajo desarrollado en materia de prevención y protección, hay que resaltar el Plan Integral de Seguridad y Convivencia -PISC-, liderado por la Secretaría de Seguridad y formulado en el 2013, y puesto en implementación ese mismo año. El PISC contiene estrategias para el desmantelamiento y reducción de estructuras criminales y violencia criminal; estrategias para la prevención del desplazamiento forzado, y el uso de niños, niñas, adolescentes y jóvenes por parte de las bandas criminales para la comisión de delitos; estrategias para la atención y prevención de las violencias cotidianas; entre otras, lo que enfatiza en la protección de la ciudadanía en un marco de prevención. Las disposiciones legales internacionales y nacionales en materia de prevención y protección exigen al Estado el establecimiento de una política de seguridad y defensa que garantice el orden público y la convivencia pacífica¹³, como vía para avanzar en la prevención de la violación de DDHH, el Plan Integral de Seguridad y Convivencia, ciertamente, pone de relieve la realización de esta obligación.

Así mismo, es de resaltar la formulación en un primer momento del Plan de Prevención y Protección en el marco de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011), los problemas a resolver y retos a enfrentar son múltiples para este plan, el primero de estos problemas y retos es el referente a su articulación en el entramado de acciones y relaciones que en la materia se desarrollan en la ciudad (en relación a esto se volverá más adelante). En general, logros especiales a resaltar en la materia son:

- Ampliación y/o redimensionamiento del enfoque de prevención y con ello su adopción por diferentes instancias del orden administrativo local.
- Creación en el 2012 de la Secretaría de Seguridad, mediante Decreto No. 0495, dirigida a “planificar, gestionar, articular, desarrollar, implementar y evaluar todas las acciones tendientes a fortalecer y mejorar la seguridad en el Municipio de Medellín”¹⁴. También es notoria la adecuación de la Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos (bajo el mismo Decreto), y dentro de ella, la creación de la Subsecretaría de Derechos Humanos, y la creación de la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas (adscrita a la Subsecretaría de Derechos Humanos); esto, ciertamente, va en dirección a dar respuesta a las exigencias normativas de adecuación y reestructuración requeridas en función de la

¹³ USAID y Universidad de los Andes; Estándares para el diseño de una política de prevención de violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH: Informe para la Corte Constitucional; Bogotá, 2011.

¹⁴ Decreto 0495 de 2012 de la Alcaldía de Medellín, Artículo 1.

prevención de violaciones a los DDHH, sin decir que tal adecuación está acabada. Todas estas instancias operaron con efectividad durante el 2013.

- Formulación e implementación del Plan Integral de Seguridad y Convivencia -PISC- y formulación en un primer momento del Plan de Prevención y Protección.
- Fortalecimiento y funcionamiento efectivos del Subcomité de Prevención y Protección adjunto al Comité Territorial de Justicia Transicional (Ley 1448 de 2011).
- Disminución en un 26,5% de la tasa de homicidios, la disminución en un 49% del desplazamiento forzado intraurbano¹⁵, la atención conjunta y rápida en la Vereda La Loma del Corregimiento de San Cristóbal (en torno a esto se volverá más adelante con mayor detalle).
- Se pusieron en funcionamiento 189 cuadrantes, tres nuevas estaciones de Policía, aumento sustancial del pie de fuerza, fortalecimiento tecnológico.
- Elaboración, entre el Ministerio Público y la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas, de 3 acciones de tutela con su correspondiente seguimiento en referencia a tres desplazamientos masivos Intraurbanos, en virtud de la protección de los derechos de la población afectada: (i) Esfuerzos de Paz, 2012, Comuna 8 Villa Hermosa; (ii) Corregimiento El Cristo, Municipio de Segovia; y (iii) Pan de Azúcar, Comuna 8 Villa Hermosa; beneficiándose un total de 155 familias.

1.2. Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas y su trabajo en prevención y protección.

La Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas (adscrita a la Subsecretaría de Derechos Humanos), entró a operar en octubre de 2012 tras la fusión del entonces Programa de Atención a Víctimas (Secretaría de Gobierno) con la Unidad Municipal de Atención a Población Desplazada (Secretaría de Inclusión Social y Familia).

La Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas, posee una estructura organizacional establecida en arreglo al enfoque de derechos y a los lineamientos de política pública local. Una de sus áreas de trabajo es la Prevención y Protección, el trabajo desarrollado y logros alcanzados en esta materia se presentan a continuación:

¹⁵ Dato parcial a octubre de 2013.

1.2.1. Prevención Temprana.

Implica esta prevención promover el respeto, la protección y la garantía de los DDHH de todas las personas, grupos y comunidades sujetas a la jurisdicción nacional, para el caso, a la jurisdicción municipal¹⁶. El trabajo desarrollado en la materia y logros obtenidos durante el 2013 son:

- Plan de Prevención y Protección formulado. En realidad se trata de un primer borrador construido en función de establecer lineamientos básicos para la actuación en la materia, este entra a un proceso de discusión amplia y territorial. Hay que anotar que la experiencia de intervención institucional desarrollado en La Loma (Vereda del Corregimiento de San Cristóbal), el trabajo cotidiano en los Centros de Atención a Víctimas -CAV-, la atención a decenas de desplazamientos masivos y a miles de familias y personas desplazadas o víctimas de homicidios, vulneraciones de derechos en razón del género, el conocimiento de la violencia generalizada que afecta a grandes comunidades en la municipalidad, entre otros, ha contribuido significativamente en la elaboración de este primer borrador.
- Diseño previo de un sistema de información para la prevención temprana.
- Búsqueda y reflexión en torno a medidas en materia de prevención temprana.
- Los informes de riesgo realizados por la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas, contienen enfoques que posibilitan su lectura en un marco también de prevención temprana, en tanto buscan identificar elementos que pudiesen tornarse en riesgos. Al ser un análisis prospectivo, permite enmarcar el ejercicio tanto en la prevención temprana como en la urgente.

1.2.2. Prevención Urgente.

Implica esta prevención (o protección urgente), evitar daños contra las personas que enfrentan una inminente situación de amenaza¹⁷. La Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas desarrolla cuatro acciones en materia de prevención urgente: (1) Identificación, atención y seguimiento de riesgos de violaciones a los DDHH y de

¹⁶ Comisión de seguimiento de los organismos de control (Contraloría, Defensoría del Pueblo, Procuraduría); Segundo informe de seguimiento y monitoreo a la implementación de la Ley 1448 de 2011, periodo 2012-2013; agosto de 2013, pág. 269.

¹⁷ Op. Cit.

infracciones al DIH; (2) Apoyo a la protección de víctimas del conflicto armado con riesgo sobre sus vidas; (3) Atención y protección en emergencias humanitarias con ocasión al conflicto armado; y (4) Protección de bienes inmuebles urbanos abandonados o despojados con ocasión al desplazamiento forzado intraurbano en Medellín.

(1) Identificación, atención y seguimiento de riesgos de violaciones a los DDHH y de infracciones al DIH en el marco del conflicto armado¹⁸.

Con la financiación del Gobierno Nacional (Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas), por un valor de \$250 millones, operó durante el segundo semestre del año 2013 la Unidad Móvil de Prevención y Protección en las comunas y corregimientos señalados en Informe de Riesgo 008-13 emitido por el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, siendo estas: las Comunas 8 (Villa Hermosa), 13 (San Javier), 16 (Belén) y el Corregimiento de San Antonio de Prado (Comuna 80). El trabajo realizado implicó:

- Identificar posibles situaciones que impliquen posibles violaciones a los DDHH, e infracciones al DIH, a través de metodología especializadas para elaborar informes de riesgo y recomendaciones de medidas de prevención en las Comunas de Medellín con mayor conflictividad.
- Prestar atención, asesoría y acompañamiento jurídico y psicosocial en la inmediatez a las personas con riesgo para la vida, la libertad, la seguridad y la integridad personal, así como remitirlas a las diferentes entidades oficiales encargadas de la Prevención y de la Protección frente a las violaciones de los Derechos Humanos y de infracciones al Derecho Internacional Humanitario.
- Hacer seguimiento a las situaciones de riesgo de violaciones a los Derechos Humanos, infracciones al Derechos Internacional Humanitario valoradas por el Subcomité de Prevención y Protección.

¹⁸ Trabajo realizado básicamente por la Unidad Móvil para la Gestión y Prevención del Riesgo de Violaciones de Derechos Humanos e Infracciones al Derecho Internacional Humanitario, de la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas. Hay que resaltar que la acción de identificación obedece a la Prevención Temprana, pues se hace a partir de la observación de elementos que pueden conducir a riesgos; no obstante esto no quiere decir que en caso de haberse identificado riesgos inminentes o materializados que requirieran atención, no estuviésemos ante un momento urgente. Sin embargo, el ejercicio de recolectar información, sistematizarla y procesarla está en la etapa de prevención temprana.

- Activar la capacidad institucional para proteger oportunamente a las víctimas que vienen participando de los diversos procesos de reparación y que se encuentren en riesgo sus vidas, seguridad e integridad personal, a través de un acompañamiento permanente, y la emisión de advertencias ante la aparición de cualquier riesgo y/o situación que pudiera generar daños en sus derechos humanos, así como la aplicación de medidas específicas diseñadas en el Plan Municipal de Prevención, en el momento de las Garantías de no repetición y otras que puedan aportar a la no revictimización.
- Implementar el enfoque de género en las actividades desarrolladas, dando cumplimiento a la normativa vigente en materia de prevención, protección y restitución de derechos de las mujeres víctimas de violencias en el marco del conflicto armado.

Para el 2013, la Unidad Móvil atendió 91 casos en un marco de coordinación, 100% de los casos identificados por ella. Es preciso advertir que por cuestiones metodológicas y operativas los registros se llevan según hechos victimizantes o casos atendidos, y no por número de personas, con lo cual se quiere expresar que respecto de un mismo hecho victimizante es posible que se atienda a un número plural de personas. Además de la protección en los casos referenciados, se obtuvo lo siguiente:

- Informe de Riesgo, para cada una de las Comunas y Corregimientos priorizados por la Unidad Móvil, y un informe de riesgo específico sobre riesgos de género e impacto diferencial de la violencia y el conflicto armado en la ciudad de Medellín.
- Documentación de aproximadamente 25 casos como medida de prevención urgente.
- Documento con medidas, rutas y mecanismos de prevención adoptada en el desarrollo de la estrategia, identificando buenas prácticas y lecciones aprendidas.
- Protocolo de atención urgente a víctimas con enfoque diferencial.

(2) Apoyo a la protección de víctimas del conflicto armado con riesgo sobre sus vidas.

La Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia ha señalado que “la seguridad personal, en el contexto colombiano, es un derecho fundamental de los individuos. Con base en él, pueden exigir, en determinadas condiciones, medidas específicas de

protección de parte de las autoridades, con el objetivo de prevenir la materialización de cierto tipo de riesgos extraordinarios contra su vida o integridad”¹⁹.

La ruta de apoyo implementada por la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas, esta fundamenta en el decreto 4912 de 2011, que de acuerdo al principio de concurrencia expresa: “La Unidad Nacional de Protección, el Ministerio del Interior, la Policía Nacional y demás autoridades del orden Nacional, los Municipios y departamentos, aportarán las medidas de Prevención y Protección, de acuerdo con sus competencias y capacidades Institucionales, administrativas y presupuestales, para la garantía efectiva de los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad personal de su población objeto”²⁰, y el principio de subsidiaridad: “...el Municipio o en su defecto el departamento, de acuerdo con sus competencias y capacidades institucionales, administrativas y presupuestales, y en el marco de la colaboración administrativa y el principio de subsidiaridad, adoptará las medidas necesarias para prevenir la violación a los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad o la protección de estos derechos”²¹.

La activación de la ruta de protección, vincula la ruta de atención y acompañamiento psicosocial, convirtiendo el acompañamiento en proceso más integral. Durante el periodo comprendido por la anualidad 2013, desde el Componente de Prevención y Protección, se atendieron 325 casos en los cuales se activó la ruta de acompañamiento.

Además, buscando que las personas conozcan las realidades del riesgo y la importancia de la autoprotección en el marco de los posibles constreñimientos impuestos por la violencia del conflicto armado, y en función de atender las necesidades de comprensión de las víctimas, se han implementado talleres de Educación en el Riesgo: Se realizaron 4 talleres dirigidos a la población general y/o víctima; y un taller por cada uno de los casos de protección acompañados por la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas (es un trabajo personalizado sobre medidas autoprotección acorde con cada caso en particular, esto como una medida integral dentro del acompañamiento que brinde a las personas, estrategias de autocuidado).

¹⁹ Corte Constitucional; Sentencia T-728 de 2010

²⁰ Decreto 4312 de 25011, Art. 2, numeral 4.

²¹ Decreto 4312 de 25011, Art. 2, numeral 14.

(3) Atención y protección en emergencias humanitarias con ocasión al conflicto armado.

En razón del Artículo 48 de la Ley 1448 de 2011, y de los Artículos 45, 46, 47 y 48 del Decreto Reglamentario 4800 de 2011, la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas desarrolla acción de protección en casos de emergencia como actos terroristas o desplazamientos masivos. Durante el 2013 se presentaron 4 casos: Hidroeléctrica Ituango, La Loma, El Cerrito y Comuna 13. (El caso La Loma se abordará no en esta sección sino de forma especial más adelante).

- Caso Hidroeléctrica Ituango.

El día 19 de marzo de 2013 un grupo de personas provenientes de distintos municipios del norte y occidente antioqueño, específicamente de los municipios de Toledo, Briceño, Ituango, San Andrés de Cuerquia, Sabanalarga, Liborina y Peque; de forma voluntaria, arriban al Municipio de Bello, Antioquia, en ejercicio de su derecho de protesta en contra de una serie de afectaciones que denuncian por parte del Megaproyecto Hidroeléctrica Ituango. Al día siguiente, 20 de marzo de 2013, esta población se instala en el Coliseo de la Universidad de Antioquia, al parecer sin oposición alguna por parte de las autoridades universitarias. La Personería de Medellín, desde el 11 de abril de 2013, empezó a recibir declaraciones individuales por desplazamiento forzado por parte de esta población.

Los días 17 y 24 de mayo, en cumplimiento de los deberes legales contenidos en la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 de 2011, se determina la necesidad de dar aplicación al procedimiento de: (i.) Recepción de una declaración masiva de desplazamiento forzado por parte de la Personería de Medellín, (ii.) Realización de un censo poblacional (responsabilidad conjunta entre la Personería y la Alcaldía de Medellín) y (iii.) análisis del caso en sede del Subcomité de Prevención y Protección. La reunión del 17 de mayo fue de carácter interinstitucional y el 24 del mismo mes fue con la población, donde se le comunicó el procedimiento.

Los días 4 y 5 junio de 2013, por parte de la Alcaldía y la Personería de Medellín, se llevaron a cabo dos jornadas especiales para la toma del censo. El mismo quedó abierto, por mandato legal, desde el 6 de junio hasta el 13 del mismo mes. Inicialmente las personas que se presentaron al censo eran dirigidas por quienes

afirmaban ser líderes del movimiento, pero su atención fue personal e individualizada. El censo arrojó un resultado de: 353 familias correspondientes a 559 personas. Entre octubre y noviembre de 2013, se da la salida de las personas del Coliseo de la Universidad de Antioquia, con regreso a sus lugares de origen, lo que implicó el cierre del caso en la localidad.

- Caso El Cerrito.

El miércoles 17 de julio de 2013 la Unidad Permanente para los Derechos Humanos (UPDH) de la Personería de Medellín tuvo conocimiento de un desplazamiento forzado de 11 grupos familiares, correspondientes a 27 personas, todas ellas provenientes del departamento Valle del Cauca, específicamente del Municipio El Cerrito, barrio Santa Bárbara. La UPDH alerta a la Unidad Municipal de Atención y Reparación a las Víctimas -UMARV- de la Alcaldía de Medellín con el objetivo de iniciar el trámite de atención del desplazamiento en la modalidad de masivo. Este evento masivo fue trabajado en el Subcomité de Prevención y Protección del 24 de julio de 2013.

A los grupos familiares, inicialmente, se les dio orientación jurídica en la ruta de declaración, proceso de valoración, entes competentes y términos legales, por parte de la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas. Se realizó el censo y el acta por cada grupo familiar, fueron derivados para la atención básica, y fueron atendidos con atención inmediata, debido a que todos manifestaron tener redes sociales.

Luego del proceso de valoración, la UARIV resuelve mediante resolución de septiembre de 2013, la NO inclusión en el RUV y por tanto no reconocimiento de la calidad de víctimas, por desplazamiento forzado y homicidio, se está en la espera de la notificación personal de dicho acto administrativo para orientar a las familias en los mecanismos de vía gubernativa.

- Caso Comuna 13.

Durante el mes de diciembre de 2013, se presentó un desplazamiento masivo intraurbano, el lugar de expulsión fue la comuna 13, específicamente de los barrios Nuevos Conquistadores, Belencito y El Socorro. Se desplazaron 13 núcleos familiares correspondiente a 47 personas, 44 de ellos afrodescendientes, 9 mujeres con jefatura

de hogar y 10 menores de edad. Este evento masivo fue trabajado en el Subcomité de Prevención y Protección del 19 de diciembre de 2013.

Las causas de dicho desplazamiento se presume están relacionadas con el asesinato de un integrante de una de las familias, intento de reclutamiento de menores, amenazas y hostigamientos por parte de las bacrim que operan en la zona.

Durante la emergencia se acompañó para la declaración, se brindó albergue a 21 personas que manifestaron no tener redes sociales de auto alojamiento, atención inmediata a quienes se encuentran auto albergadas, acompañamiento jurídico y psicosocial. Acuerdos en el marco del Subcomité de Prevención y Protección: Ubicación de un puesto de policía permanente en la zona; Asignación del fiscal 47 especializado de la fiscalía para avanzar en la judicialización, y captura de los responsables; Ofrecimiento de recompensa a quien ofrezca información de los hechos por parte de la Subsecretaria de Seguridad; Iniciar el proceso de restablecimiento de derechos dirigidos a los niños, niñas y adolescentes afectado por el hecho; Derivación del proceso a la Unidad Nacional de Protección. Actualmente el caso está en proceso de valoración por parte del Gobierno Nacional y la Alcaldía ha correspondido con las atenciones legales en función de la protección de esta población.

(4) Protección de bienes inmuebles urbanos abandonados o despojados con ocasión al desplazamiento forzado intraurbano en Medellín.

A partir de la circular No. 4 de 2009, la Alcaldía comenzó un ejercicio local de protección de bienes inmuebles urbanos abandonados o despojados con ocasión al desplazamiento forzado intraurbano, como experiencia única en todo el país. El trabajo fue entregado para su implementación, en ese entonces, a la Unidad de Atención a Población Desplazada; hoy se continúa con el trabajo, con mayor perfeccionamiento, desde la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas.

El contenido por excelencia que da origen y sustenta esta acción es el derecho a la integridad y libertad, empero, su realización conlleva otros profundos elementos no menores para la persona: su patrimonio como producto de una historia y como sustento de un porvenir. Siendo así, la protección implica mantener en la persona a la que se le protege el bien (o la familia) un soporte para su dignidad, en tanto lo

protegido es fruto de una historia de trabajo, de luchas y propósitos, así como sustento de hijos o generaciones venideras. Esto concluyentemente se relaciona con el trabajo de restitución.

- Balance general.

El acumulado histórico (30 de octubre de 2009 al 31 de noviembre de 2013), suma 975 inmuebles con solicitud de protección; de éstos 237 corresponden al año 2013 (24%)²². Se continuó el trámite de protección sólo con 179, toda vez que para 58 se emitió una respuesta inicial de rechazo, esto es, no se les dio trámite por cuanto en la etapa de calificación preliminar no se evidenció el cumplimiento de los requisitos respectivos. A modo de ejemplo, se trataba de inmuebles que no han sido abandonados ni se encontraban en riesgo de abandono a consecuencia de la violencia, pues, más bien, de las solicitudes se desprendía que se trataba de conflictos entre particulares en torno al derecho real de dominio. En otros casos eran peticiones incompletas, sin identificación de la persona, del inmueble o, incluso, sin aportar datos de contacto del interesado. En otros eventos se trató de inmuebles ubicados en zona rural de Medellín, lo que implica que ya no es jurisdicción de este proceso.

Ahora, en Catastro, de los 179 inmuebles a los cuales se les imprimió trámite de protección en el 2013, hay ya 124 que disponen de anotación de protección en la ficha predial, 32 están aún en trámite y para 23 hubo negación debido a que no registran en bases de datos catastrales.

En lo que respecta al trámite en el folio de matrícula inmobiliaria de las oficinas de registros públicos -ORIP- (Zona Sur y Zona Norte), se dispone de 63 anotaciones efectivas de protección; 55 notas devolutivas o de rechazo (respuestas respecto de las cuales no fue posible efectuar la anotación de protección en el folio de matrícula inmobiliaria), y pendiente de respuesta o en trámite encontramos 61 solicitudes. Es necesario anotar que la diferencia en el trámite entre Catastro (32) y las oficinas de instrumentos públicos (61) obedece a los tiempos de respuesta de estas entidades.

²² Es importante aclarar que una misma solicitud puede referirse a un número plural de unidades inmobiliarias. Para el 2013 hubo 222 solicitudes de protección lo que correspondió a 237 inmuebles. Para efectos del presente informe se seguirá manejando la cifra de inmuebles, más no de solicitudes.

Tabla 1:
Protección de bienes inmuebles urbanos 2013.

	Catastro	ORIP
Protección.	124	63
En trámite.	32	61
Rechazadas.	23	55
Total inmuebles 2013 aprobados para protección.	179	179

Fuente: Trámite de protección legal de predios urbanos abandonados o en riesgo de abandono a consecuencia de la violencia. Enero 1 de 2013 a 31 de noviembre de 2013.

Estas cifras revelan que, sin contar los procesos actualmente en trámite, con relación a la medida de protección en la ficha predial ante Catastro el porcentaje de efectividad asciende a más del 69% (124/179); frente a la medida de protección en el folio de matrícula inmobiliaria ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos éste es de un 35% (63/179). Esta diferencia obedece a que en Catastro se encuentran inscritas para efectos tributarios las posesiones²³, lo que no sucede en los folios de matrícula inmobiliaria que privilegian de forma exclusiva el derecho real de propiedad.

- Análisis de las solicitudes de protección por comuna.

De las 16 comunas de la ciudad hubo solicitud de protección de inmuebles en 12, solo en 4 no se generaron solicitud alguna: Comuna 11 Laureles-Estadio, Comuna 12 La América, Comuna 14 El Poblado y Comuna 15 Guayabal. Así mismo, de los 5 corregimientos no hubo solicitud alguna en 2: Corregimientos 50 Palmitas y 90 Santa Elena.

Tabla 2:
Número de inmuebles con solicitud de protección en el 2013 por
comuna/corregimiento.

Comuna / Corregimiento	Inmuebles con solicitud de protección.	%	Comuna / Corregimiento	Inmuebles con solicitud de protección.	%
Comuna 1	31	13%	Comuna 12	0	0%
Comuna 2	6	3%	Comuna 13	46	19%

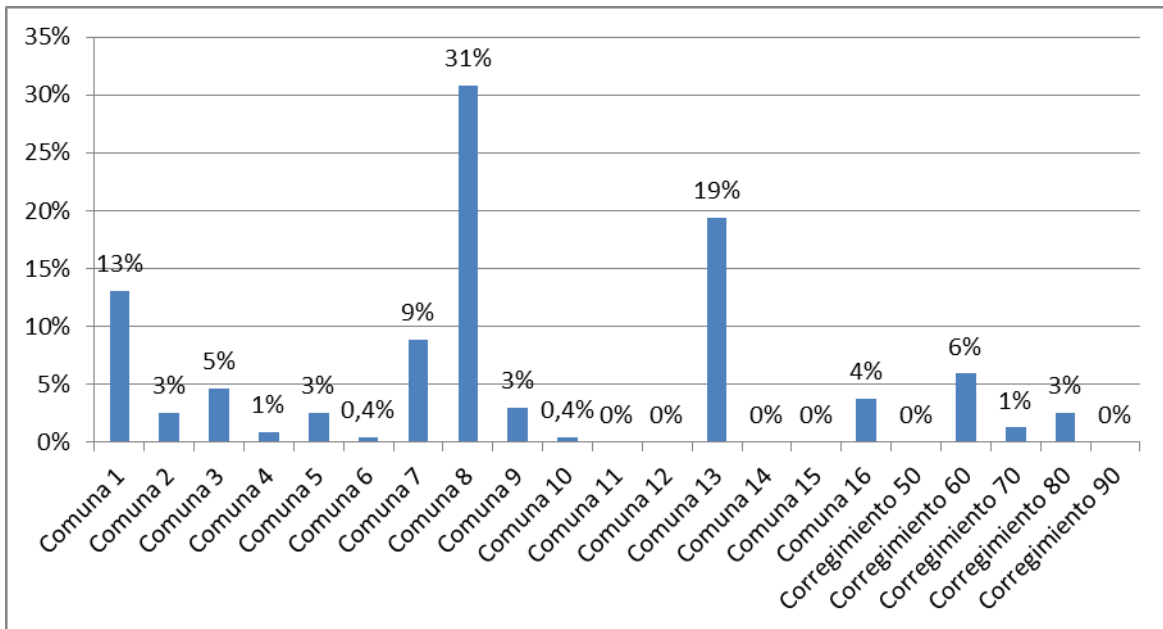
²³ También lo que es conocido como mejoras en predio fiscal, que ha sido recogido por el término ocupación. Las personas en esta situación tienen una expectativa de derecho diferente a las poseedoras, en tanto es frente al Estado y no frente a terceros, y se materializa a través de procesos de formalización y regularización de la propiedad.

Comuna 3	11	5%	Comuna 14	0	0%
Comuna 4	2	1%	Comuna 15	0	0%
Comuna 5	6	3%	Comuna 16	9	4%
Comuna 6	1	0%	Corregimiento 50	0	0%
Comuna 7	21	9%	Corregimiento 60	14	6%
Comuna 8	73	31%	Corregimiento 70	3	1%
Comuna 9	7	3%	Corregimiento 80	6	3%
Comuna 10	1	0%	Corregimiento 90	0	0%
Comuna 11	0	0%	TOTAL	237	100%

Fuente: Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas.

Los inmuebles con solicitud de protección para el 2013 son en su mayoría (31%) de la Comuna 8 Villa Hermosa, seguida esta de las Comunas 13 San Javier (19%) y 1 Popular (13%).

Gráfica 1:
Porcentaje de inmuebles con solicitud de protección en el 2013 por comuna/corregimiento.



Fuente: Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas.

Se revierte de esta manera la tendencia de años anteriores que posicionaba en primer lugar a la Comuna 13 de esta ciudad. Este comportamiento ya había sido advertido en el año 2012, en donde la Comuna 8 ocupó el segundo lugar por debajo de la Comuna 13, con 51 solicitudes. Ello puede obedecer a los altos índices de desplazamiento forzado que se presentaron en Villa Hermosa durante 2012, como por ejemplo el desplazamiento forzado masivo de Esfuerzos de Paz en noviembre de ese año; y el primer semestre de 2013, debidamente documentados en otros informes. Ubicados en el mapa por barrio, tenemos que San Antonio, en límites con Villa Lilian, involucra el punto neurálgico de disputas entre La Oficina (San Antonio) y Urabeños (Villa Lilian).

En un segundo lugar, como se advirtió líneas atrás, aparece la Comuna 13 (San Javier), donde encontramos el mayor número de eventos en el barrio de Nuevos Conquistadores. Este índice constituye una alerta de cara a la situación de orden público en este sector, precisamente, en diciembre de 2013, se presentó un desplazamiento forzado masivo en dicho barrio.

Particular importancia reviste la Comuna 1 (Popular), que se ubica en el tercer lugar según densidad de solicitudes, y, en general, la zona nororiental, como quiera que desde hace algunos años se reconoce la hegemonía allí de un actor armado que sienta interés en la comercialización y repoblamiento de los inmuebles, este es el caso de Los Triana.

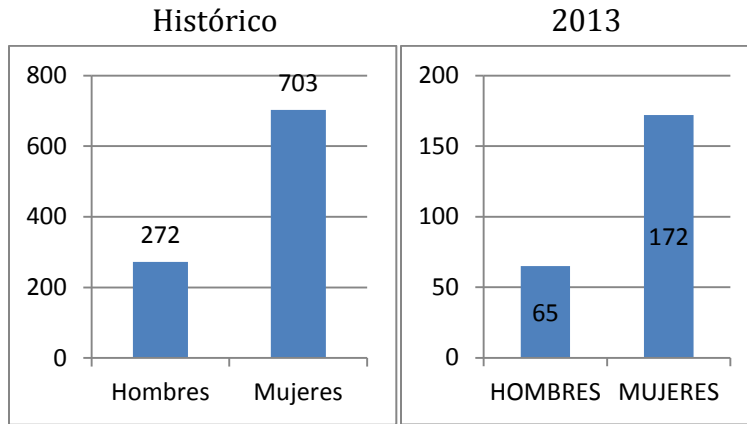
Otro hecho que se evidencia fácilmente es la reducción de solicitudes de protección durante el segundo semestre del año el curso. Quizás esto suponga un comportamiento indiciario que confirmaría el supuesto "*pacto de fusiles*", de conformidad con el cual la reducción en los índices de violencia en la ciudad de Medellín a partir de julio de 2013 obedecería a un presunto acuerdo entre Los Urabeños y la Oficina de Envigado.

- Análisis de las solicitudes de protección por sexo del peticionario.

En el histórico se halla el registro de que el 72% de las personas que solicitan la protección son mujeres, solo el 28% son hombres. Esta misma relación se mantiene para el 2013.

Gráfica 2:

Casos de protección según sexo del peticionario.



Fuente: Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas.

Ello permite significar dos cosas. En primer lugar que el conflicto armado interno colombiano afecta con especial intensidad sobre las mujeres, generándose afectaciones diferenciales que ameritan una especial protección constitucional a la luz del Auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional. En segundo lugar permite entender que, contrario a lo que ocurre en el ámbito rural en donde el derecho de propiedad o la expectativa de posesión se radican en los hombres, a nivel urbano es a las mujeres a quienes se les asigna la administración del patrimonio familiar.

- Medidas asociadas al proceso de protección de bienes urbanos.

Protección material: Los 179 casos fueron remitidos a la Policía Meval para su protección material; sin embargo, sólo se ha recibido respuestas concretas de 25, respecto de si fueron identificados o no y si sobre ellos se realizan rondas de vigilancia, ya que las más de las veces las estaciones policiales no dan respuesta o, haciéndolo, no individualizan los inmuebles relacionados.

Certificaciones Ley 1561 de 2012: En lo corrido del año 2013, con ingentes dificultades para realizar cruces de información en tanto que el trámite de protección no se encuentra sistematizado e interrelacionado con bases de datos catastrales y registrales, pues se trata más que nada de una base de datos de solicitudes de

personas, y no precisamente de inmuebles²⁴, se han expedido constancias para un total de 461. Los escollos llegan al punto que el cruce debe realizarse manualmente, con los inconvenientes concernientes a la cortedad de los términos y amenazas disciplinarias por parte de los juzgados. Se han absuelto, entonces, 32 requerimientos judiciales, de igual número de inmuebles. El ISVIMED ha requerido 422 certificaciones para acompañar a las familias en los procesos judiciales en los barrios El Pinal y Versalles. Por parte de la ciudadanía se han atendido 5 solicitudes. Del total de solicitudes, sólo se encontraron cuatro inmuebles cruzados. Este tipo de certificaciones cobran capital importancia para la prevención de despojos jurídico mediante sentencias judiciales.

Mecanismos de alivios fiscales en impuesto predial unificado: Durante el primer año de vigencia del Acuerdo 064 de noviembre 23 de 2012, que entró a regir a partir del 1 de enero de 2013, se recibieron 112 solicitudes, una cifra altísima, lo cual demuestra una hipótesis: estos mecanismos ya han sido conocidos por tramitadores, por lo que el rigor en este procedimiento debe ser estricto. La tramitación de estas solicitudes es harto dispendiosa, por cuanto se requiere analizar el mérito de la solicitud en contraste con que la persona se encuentre inscrita en el RUV en razón de un hecho victimizante por el cual haya abandonado o le haya sido despojada la propiedad objeto de la medida. Con el agravante de que el RUV y el SIGMA no registran el sitio exacto del cual fue víctima una persona (sólo la ciudad), con lo que se corre un alto riesgo de cometer errores. A renglón seguido se le toma a la persona una declaración bajo juramento, se realiza una visita, se elabora un informe y, por último, se remite la información a la Secretaría de Hacienda.

Del total de solicitudes, 45 han sido viables y se ha autorizado para que la Secretaría de Hacienda dé aplicación a los mecanismos contenidos en el artículo 149 del citado Acuerdo. En últimas, la integración del proceso de protección con la ruta de alivios fiscales, si bien ha generado traumatismos en cuanto a la capacidad instalada de respuesta, sobre todo en la época crítica de reclamaciones por impuesto predial unificado (septiembre de 2013), ha mostrado la imperiosa necesidad de ir más allá de la simple protección legal de los inmuebles a medidas afirmativas tendientes a la real protección patrimonial de las víctimas. Lo anterior, asimismo, ha permitido un registro documental de casos más exhaustivo y detallado.

²⁴ Las dificultades se presentan, además, porque obviamente no se le puede exigir a las víctimas que individualicen con matrícula y nomenclaturas exactas los inmuebles, sumado al hecho de las relaciones precarias que caracterizan muchas posesiones sin ningún tipo de registro.

Restitución de predios: Los 179 casos a las cuales se les dio trámite fueron remitidos a la Unidad de Restitución de Tierras. Sin embargo, la respuesta que ofrece esta entidad, por veces, no es satisfactoria, pues bajo el argumento de que no se dispone de suficiente información en la petición, se abstienen de ingresar la solicitud al Registro de Tierras Despojadas o Abandonadas Forzosamente (RTADF), aunque en algunas ocasiones citan al solicitante a una ampliación de su versión.

La problemática se agrava en tanto que la ciudad no se encuentra en zona microfocalizada, por lo que la Unidad de Restitución les ofrece a las víctimas del conflicto una respuesta formal. En algunos casos le programan a las personas citas con distancias de meses para que comparezcan a sus instalaciones, cuando el deber ser impone que se inicie de forma oficiosa la actuación administrativa con fines de restitución. Este un avance notable, por cuanto con él se pretende elevar la densidad de solicitudes de restitución de tierras en la ciudad, que bien reportando un incremento exponencial, lo cual le evidencia al Gobierno Nacional la necesidad de intervenir en el Municipio.

1.2.3. Fortalecimiento institucional.

- La Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas tiene a cargo la Secretaria Técnica del Subcomité de Prevención y Protección, tal secretaría implica la realización de acciones de fortalecimiento a éste, resultado de ese fortalecimiento es la participación masiva de la institucionalidad competente (Ministerio Público, Policía Nacional, Ejército Nacional, Fiscalía, Organismos Internacionales, etc.
- Participación y acompañamiento al fortalecimiento de Mesa de Víctimas de delitos contra la integridad y la libertad sexual (8 sesiones), Mesa de desaparición forzada (4 sesiones), Mesa de reclutamiento forzado de NNA (3 sesiones), Mesa de minas antipersonal, Mesa de municipal de lucha contra la trata de personas (1 sesión).
- Jornadas de capacitación a servidoras y servidores públicos, en atención y reparación a víctimas. Durante el año 2013 se realizaron 16 capacitaciones de las cuales 4 estuvieron dirigidas al interior de la UMARV, y 12 capacitaciones a otras

entidades con 386 funcionarios asistentes de entidades tales como; Metrosalud, Subsecretaría de Espacio Público, Secretaria de Inclusión Social y Familia, Secretaria de Gobierno, Policía Nacional, URIs, Fiscalía General de la Nación, Personería de Medellín, Medellín Solidaria, Secretaria de Educación (Programa Escuela Saludables), y Cruz Roja Internacional.

- Elaboración de conceptos jurídicos en función de proteger los derechos de la población víctima del conflicto armado. Desde la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas; durante la anualidad 2013, se elaboraron 6 concepto jurídicos frente a:
 - ↳ La decisión del gobierno nacional de retirar la atención humanitaria de transición a población desplazada con 10 años o más.
 - ↳ La viabilidad de entrega de Atención Inmediata en dinero.
 - ↳ La intervención en Cañada Negra frente a la propuesta de construcción de infraestructura pública.
 - ↳ La configuración de conflictos de intereses por parte de delegados en Presupuesto Participativo.
 - ↳ La idoneidad de operadores que gestionen la atención y reparación integral a las víctimas. Así como también, la elaboración de dos circulares frente al manejo de información reservada y de cara a la entrega y consistencia de la atención humanitaria inmediata. Proyección de resolución que defina el contenido de la atención humanitaria inmediata.
 - ↳ El 18/11/2013 el Ministerio del Interior, mediante el siguiente enlace, convocó a los entes territoriales a participar con observaciones en la elaboración del borrador del decreto reglamentario de la ley 1408 de 2010. Nuestro interés, básicamente, era incidir en la formulación del decreto, sobre todo, de cara lo que se conoce como protección de áreas geográficas identificadas. Eso pensando en la Escombrera en términos de las entidades con competencias en la gestión de este caso con relevancia local. Nuestra preocupación fundamental era que en el borrador del decreto quedase claro cuál era el procedimiento y por parte de qué entidades para proteger las áreas geográficas que han sido identificadas como zonas de inhumación de personas; al igual que todo lo concerniente a la declaración de santuarios.

Por tal razón, durante una jornada previa de estudio y luego una de discusión, la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas de la Alcaldía de Medellín en asocio con la Subdirección de Derechos Humanos y DIH

de la Gobernación de Antioquia, el Grupo de NN y Desaparecidos del Cuerpo Técnico de investigación de la Fiscalía General de la Nación, el Grupo de Identificación Humana del Cuerpo Técnico de investigación de la Fiscalía general de la Nación y la Organización de Víctimas Asociación de familiares de Detenidos -Desaparecidos (ASFADDES); proyectaron las observaciones anexas.

Se trata de un borrador de decreto de capital importancia para las víctimas de desaparición forzada de cara a la materialización de sus derechos, así como para todas las entidades adscritas al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), a fin de clarificar las competencias en la materia.

- El Subcomité de Prevención y Protección sesionó durante el 2013 en 10 ocasiones, 6 en forma ordinaria y 4 extraordinarias. La Secretaría Técnica fue de la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas. Las sesiones fueron posibles dada la rigurosidad técnica con la que se orienta su operación.

1.3. La prevención y protección en víctimas de delitos de alto impacto desde la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas.

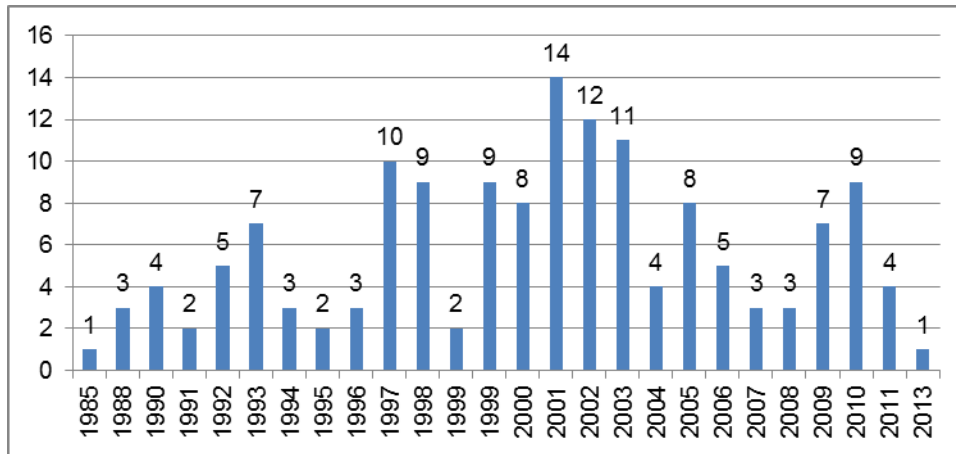
1.3.1. Atención a víctimas de desaparición y desaparición forzada.

En el 2013 se atendieron desde la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas 149 casos de desaparición forzada²⁵, de los cuales 135 fueron víctimas directas hombres (91%) y 14 víctimas directas mujeres (9%). Los casos atendidos por la Unidad en mención no suponen el total de los casos que, o bien pudieron presentarse en el 2013, o bien pudieron buscar ayuda durante ese año. Sólo 1 de los casos ocurrió durante el 2013.

²⁵ Correspondientes cada caso a 1 persona desaparecida, es decir, 149 personas víctimas directas de desaparición forzada.

Gráfica 3:

Ocurrencia de los hechos según año.



Fuente: Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas.

Lo anterior es altamente significativo por lo siguiente: (i) La Ley 1448 de 2011 ha posibilitado la visibilización y atención de casos dilatados en el tiempo, y (ii) más importante, la mínima ocurrencia de casos en el 2013 no puede ser indicativo de seguridad en tanto se conoce que los reacomodos de los grupos armados al margen de la ley, o formas de operar, incorporan una aplicación de la violencia que implique bajo impacto judicial, y este es el caso de la desaparición forzada. De los 149 casos atendidos, 62 de ellos ocurrieron en Medellín (42%), 75 por fuera de Medellín (50%), y 12 de ellos rechazaron el acompañamiento y se encuentran sin información (8%)²⁶.

La atención que se dio a los familiares de las 149 víctimas de desaparición forzada incluyó atención psicológica y atención jurídica, en perspectiva de reparación. En lo que respecta al acompañamiento jurídico este posee las siguientes características: Se realizó en coordinación con la Fiscalía General de La Nación, Dirección de URIs, C.T.I oficina de NN y desaparecidos, Unidad de desaparición forzada de la F.G.N. (UNDES), Unidad de Fiscalía de Justicia y Paz, Grupo de Exhumaciones de F.G.N., Instituto Nacional de Medicina Legal.

Existen procesos iniciados ante Justicia y Paz, la Fiscalía y/o ante la UARIV (Antes llamada Acción Social), (Ley 418, Decreto 1290 o Ley 1448), con ellos se realizó el acompañamiento jurídico pertinente referente a: Revocatorias directas, gestión de citas con enlaces de reparación de la UARIV, derechos de petición, acciones de tutela,

²⁶ Se desconocen las razones por las cuales rechazaron dicho acompañamiento.

gestión institucional, jornadas con la Fiscalía General de la Nación para la toma de muestras de ADN, ampliación de entrevistas con investigadores judiciales del CTI, muestra morfológica de reconstrucción de rostros²⁷, muestra o exhibición de prendas²⁸, acompañamiento en procesos de exhumación de cuerpos.

Activación del Mecanismo de Búsqueda Urgente -MBU-²⁹. Cuando se reporta una persona como desaparecida o se tiene nueva información del lugar donde pueda encontrarse el cuerpo sin vida: en el 2013 se activaron 3 MBU, 2 referido a personas que habían desaparecido en las últimas 24 horas, en ambos caso se encontró a la persona viva, por causas diferentes al contexto de conflicto armado interno, y tercer caso, referido a la posible ubicación de una fosa donde se encontraba posiblemente un cuerpo, sin embargo durante de la exhumación se encontraron prendas pero no hubo cuerpos.

Acompañamiento en jornadas de entrega de cuerpos esqueletizados. Se entregaron 9 cuerpos de procesos de años anteriores, de procesos de hechos ocurridos entre los periodos comprendidos de 1998 y 2005, se gestiona con la Unidad de Identificación de la Fiscalía General de la Nación para el registro SIRDEC³⁰, así como el acompañamiento a la ruta de declaración para ser reconocida como víctima indirecta de desaparición forzada, por medio de Ministerio Publico, para su consecuente registro en el RUV³¹.

En relación a “La Escombrera”, actualmente hay en propuesta la construcción un plan de trabajo en articulación con la Fiscalía General de la Nación para la intervención de este sitio, ubicado en la Comuna 13 San Javier, al occidente de la ciudad, con la intención de iniciar procesos de excavación y exhumación. No obstante, en realidad, se requiere una decisión concreta por parte de las autoridades competentes (municipio, nación, órganos de justicia, etc.) en esta materia. La Alcaldía ha venido trabajando en la búsqueda de mecanismos que generen su cierre, en tanto el gobierno central da respuesta clara en torno al tema.

²⁷ De cuerpos NN que se encuentran en la Morgue de la Medicina Legal, a fin de lograr ser identificados.

²⁸ Prendas de vestir de cuerpos NN que se encuentran en la Morgue de Medicina legal, a fin de lograr ser identificados.

²⁹ Mecanismo de Búsqueda Urgente.

³⁰ Sistema de Identificación y Registro de desaparecidos y cadáveres.

³¹ Registro Único de Víctimas.

1.3.2. Atención a niños, niñas y adolescentes víctimas de reclutamiento forzado.

Para el 2013 se realizó atención a 9 casos en los que se ha hecho efectivo o materializado el accionar delictivo; es decir, en los que efectivamente se dio el reclutamiento³². Los casos atendidos por la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas no suponen el total de los casos que, o bien pudieron presentarse en el 2013, o bien pudieron buscar ayuda durante ese año.

De los 9 casos, 8 corresponden a niños, el restante fue una niña; en 5 de estos casos se manifestó no tener voluntad de continuar con el acompañamiento razón por la cual no se tienen datos específicos de los hechos, esto no deja de ser significativo. El 25% de los casos con seguimiento ocurrieron en Medellín, los demás por fuera de la ciudad. En realidad la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas sabe que el número de casos no es representativo frente al fenómeno en la ciudad, líneas atrás ya se había establecido que existen vacíos en el tema, y el primero de ellos es lo referente a su invisibilización.

Los casos atendidos lo fueron con acompañamiento jurídico y atención psicosocial, con remisiones e inclusión en procesos de reparación. Esto implicó: identificación de afectaciones emocionales; atención individual de recuperación emocional; se activó la ruta de denuncia en Fiscalía, donde se puede solicitar medidas de protección para los menores y grupos familiares según las características de los casos; activación ruta con el ICBF, bien sea de manera directa o a través del Ministerio Público.

La ruta de atención diferencia entre un caso activo de reclutamiento forzado y una desvinculación. Si se presenta una desvinculación se pasa directamente el proceso al ICBF para el ingreso a la ruta especializada de NNA, donde se propende por el restablecimiento de derechos y posterior consecución del certificado del Comité Operativo de Dejación de Armas -CODA-.

La coordinación entre autoridades competentes es y fue fundamental: Fiscalía General de La Nación, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Secretaria de la Juventud, Secretaria de Educación, Personería de Medellín; organizaciones no gubernamentales.

³² No se tienen en cuenta para este informe la modalidad de tentativa, amenaza o constreñimiento para delinquir, pues no se configura el delito como tal, no obstante esto no deja de ser delicado, pues esta peso a los procesos de prevención en tanto esta información se deja de lado.

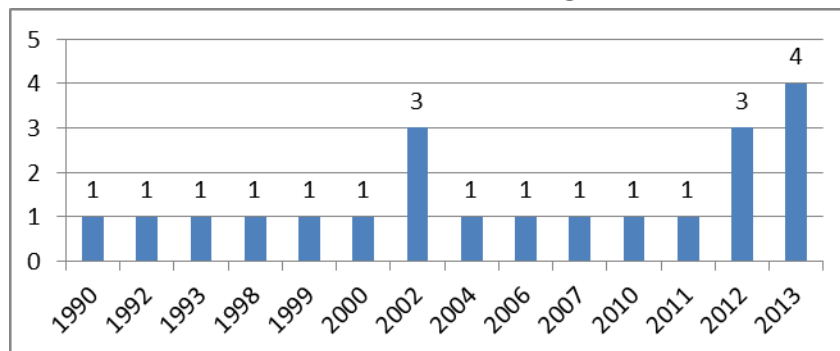
En general, la atención a este fenómeno reviste las siguientes dificultades: se observa como falencia que en las distintas instituciones que actúan en la materia (ICBF, sistema educativo, Comisarías de Familia, fuerza pública, organismos de justicia, etc.) hay diversidad de rutas y de concepciones en torno al tema, y vacíos frente a las competencias. En este marco, no hay precisión frente a su prevención, y frente a garantías de no repetición.

1.3.3. Atención a víctimas de delitos contra la integridad y la libertad sexual.

Durante el 2013 se atendieron en la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas 23 casos de víctimas de delitos contra la integridad y la libertad sexual. Los 23 casos atendidos por la Unidad en mención no suponen el total de los casos que, o bien pudieron presentarse en el 2013, o bien pudieron buscar ayuda durante ese año. En general, a nivel nacional, las cifras frente a las víctimas de delitos contra la integridad y la libertad sexual siguen siendo deficientes, el RUV no es ajeno a ello; la Alcaldía viene ajustando su sistema de información para avanzar en la solución de este problema.

El 83% de los casos correspondió a mujeres (19) y el 17% restante a NNA (4). El 43% de los casos ocurrieron en la ciudad de Medellín (10), distribuidos así: Comunas 16, 1 caso; Comuna 8, 2 casos; Comuna 3, 4 casos; Comuna 1, 2 casos; y Comuna 11, 1 caso. 2 de los casos rechazaron el acompañamiento, por tanto no se tiene información detallada de ellos.

Gráfica 4:
Ocurrencia de los hechos según año.



Fuente: Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas.

La atención inicial dada a las 23 víctimas comportó un trabajo integral, el que aplica a partir de las características de la afectación: atención médica³³ y atención psicosocial, con atención jurídica. En este punto puede hablarse de un ejercicio de rehabilitación en perspectiva de reparación integral.

El acompañamiento jurídico implicó lo referente a la denuncia penal, el acompañamiento en la declaración de este hecho victimizante ante el Ministerio Público (para lo cual se cuenta con un enlace en la UPDH, quien recibe el código fucsia y la documentación del caso, a fin de que la víctima no tenga la necesidad de volver a relatar la historia, debido a que puede generar mayores afectaciones emocionales), y todo lo referente a la protección de derechos, y con ello, verdad, justicia y reparación a partir de lo establecido normativamente y el desarrollo institucional.

Si se identifica que ya existen procesos iniciados ante Justicia y Paz, la Fiscalía y/o ante la UARIV (Antes llamada Acción Social), (Ley 418, Decreto 1290 o Ley 1448), se realiza el acompañamiento jurídico pertinente: Revocatorias directas, gestión de citas con enlaces de reparación de la UARIV, derechos de petición, acciones de tutela, gestión institucional.

La atención desde el inicio ha sido, a los sumo, integral, ha venido funcionando un trabajo coordinado entre Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas, Secretaria de las Mujeres, ICBF (en el caso de NNA), y CICR con el programa Mujer y Guerra.

La Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas en función de fortalecer la institucionalidad en el tema, durante el 2013, mejoró la ruta de atención en el territorio, y realizó capacitaciones para los funcionario y funcionarias (de las misma Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas, Secretaria de Salud del Municipio de Medellín, Metro Salud, Secretaria de Inclusión Social y Familia, Unidad de Atención a víctimas del Municipio de Bello).

Así mismo, en aras de lograr mayores niveles de protección en las mujeres, se implementó durante todo el año en mención el Sistema de Información de Violencias Basadas en Género -GVBS-, en un marco de coordinación entre la Oficina del Alto

³³ Se activa la ruta pertinente según sea el caso y la voluntad de la víctima. Para ello la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas inicia el contacto con la trabajadora o el trabajador social de la IPS donde será atendida a fin de activar el código fucsia, que es el código con el que se activa la atención en urgencias para este tipo de hechos sin necesidad de dar cuenta detallada al inicio de su atención de lo que le sucedió.

Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados -ACNUR- y la Secretaría de las Mujeres. Los casos registrados en esta herramienta no son solo aquellos suscitados en el marco del conflicto armado, son casos de toda índole referidos a violencia basada en género. El sistema operó a manera de pilotaje de forma efectiva en el Centro de Atención a Víctimas -CAV- Caunces, Centro de Atención a Víctimas -CAV- Belencito y en Metrosalud. El desarrollo de esta herramienta la ha entregado a la institucionalidad más y mejores fundamentos para trabajar en torno al tema. Esto no da respuesta a los problemas en materia de registro, empero es parte de la solución.

Por último, y en función de avanzar concretamente en lo referente a la prevención del fenómeno, la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas, en un marco de coordinación con la Unidad Nacional para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, generó un “Informe de riesgos de género e impacto diferencial de la violencia y el conflicto armado en la ciudad de Medellín”, salvando competencias y metodologías en relación con las de la Defensoría del Pueblo³⁴.

En este informe se advierte sobre la compleja situación de riesgo que enfrentan las mujeres a razón de las dinámicas de violencia ejercidas en el marco del conflicto armado interno colombiano, en las Comunas 10 y 13, y el Corregimiento San Antonio de Prado: “La violencia sexual en prácticas como el acoso, el acceso carnal violento, la prostitución forzada, el incesto, actos sexuales con menores de edad, entre otras son las principales amenazas asociadas a este hecho victimizante, a las que están expuestos los grupos poblacionales más vulnerables como las mujeres, las niñas, niños y jóvenes adolescentes que habitan los barrios y comunas que reportan los índices más altos de violencia y criminalidad”³⁵.

Se continua en el informe: “El uso de la violencia sexual como estrategia de confrontación entre los actores armados y ejercicio de poder frente a las mujeres, es todavía una práctica recurrente y casi naturalizada en las relaciones entre los géneros que se establecen en estos contextos. La trata de personas con fines sexuales, la explotación sexual, la servidumbre sexual y doméstica, el confinamiento, la maternidad forzada y el aborto forzado son prácticas usadas en los territorios,

³⁴ Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas; Unidad móvil de gestión y prevención del riesgo de violaciones de derechos humanos DDHH e infracciones al derecho internacional humanitario DIH; Informe específico: riesgos de género e impacto diferencial de la violencia y el conflicto armado en la ciudad de Medellín; diciembre de 2013.

³⁵ *Ibíd.*

silenciadas por los patrones culturales que le son permisivas en razón a las condiciones de vulnerabilidad de las mujeres por el hecho de serlo”³⁶.

Se llama la atención sobre el fenómeno, el que en realidad, y como se había anotado líneas atrás, no posee un tratamiento integral en el marco de las acciones de prevención, y más complejo aun, hay vacíos teóricos y estadísticos frente al tema, y con ello, vacíos en la comprensión de su dinámica.

1.3.4. Atención a víctimas de homicidio, tortura, secuestro y lesiones personales

Es de destacar que los casos atendidos a éste respecto son numerosos, durante el 2013 se realizaron 1.535 atenciones³⁷. No todos los casos fueron de hechos ocurridos durante el año en cuestión.

Tabla 3:
Atenciones 2013 según hecho victimizante.

HECHO VICTIMIZANTE	# DE ATENCIONES
HOMICIDIO	1.445
SECUESTRO	25
LESIONES PERSONALES	54
ATENTADO	11
TOTAL	1.535

Fuente: Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas.

En caso de lesiones personales y tortura la atención se realizó con gestión ante la unidad hospitalaria correspondiente (atención hospitalaria y quirúrgica), y con derivación a la Junta Regional de Calificación de Invalidez para valoración. Se orientó sobre la obligación que el Estado tiene en materia de investigación de los hechos, así como la importancia de que se definan los responsables, con miras a tener conocimiento de cuáles fueron las razones y los móviles para llevar a cabo los delitos,

³⁶ Op. Cit.

³⁷ El número de atenciones no corresponde al número de casos, pues para un caso pueden darse varias atenciones.

y se acompaña en la ruta de Denuncia. Se orientó a las víctimas para la realización de la respectiva declaración ante el Ministerio Público.

Así mismo, en aquellos casos donde se identificó que el grupo familiar ya había iniciado procesos de reparación individual por vía administrativa en el marco de la Ley 418 de 1997, Decreto 1290 de 2008 (Solicitudes realizadas antes de abril de 2010, por hechos ocurridos hasta abril de 2008) o inscripción en el Registro Único de Víctimas (Ley 1448 de 2011) se realizó verificación del estado del proceso y posterior asesoría al respecto (lo que incluye agotamiento de vía gubernativa en caso de no reconocimiento). Este trabajo implica acompañamiento a los casos que no han iniciado con el proceso de indemnización.

1.3.5. Atención a Víctimas de Minas Antipersonal -MAP-, Munición Sin Explotar -MUSE-, Artefactos Explosivos Improvisados -AEI-, y Restos Explosivos de Guerra -REG-.

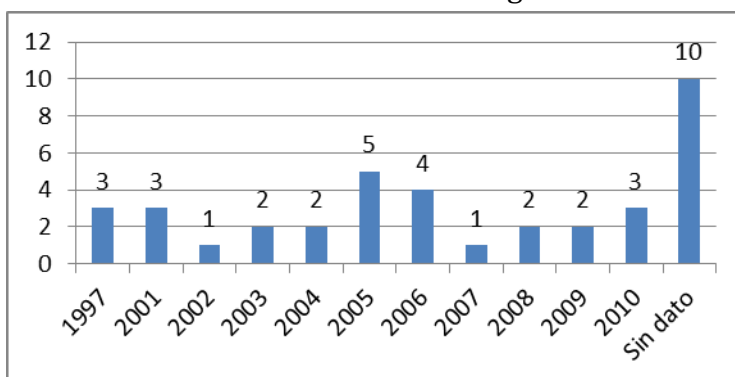
En el 2013 la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas atendió 38 casos en la materia. Estos casos atendidos por la Unidad no suponen el total de los casos que, o bien pudieron presentarse en el 2013, o bien pudieron buscar ayuda durante ese año³⁸.

El 89% de los casos (34) correspondió a hombres, el restante 11% a mujeres (4). El 89% de los casos (34) correspondió a personas adultas, el restante 11% a menores de edad (4). En varios de estos casos hubo fallecimiento de personas, 3 fallecieron, entre ellos 1 menor de edad. En 21 de los casos además se configuró desplazamiento forzado y en 1 de ellos, reclutamiento forzado. Todos los hechos ocurrieron por fuera del Municipio de Medellín.

³⁸ En la mayoría de los casos, las víctimas llegan al municipio de Medellín solo para la atención especializada médica, luego de ello, retornan a los lugares donde residen.

Gráfica 5:

Ocurrencia de los hechos según año.



Fuente: Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas.

De los 38 casos acompañados, actualmente 19 residen aun en el municipio de Medellín y 9 dejaron la ciudad y se instalaron en otros municipios³⁹. Los municipios hacia donde se dirigieron las víctimas que dejaron la ciudad, o en los que actualmente residen son:

Tabla 4:

Lugares de destino de las víctimas MAP atendidas en el 2013.

Departamento/Municipio	# de casos
Departamento de Córdoba	1
Municipio de Envigado	1
Ciudad de Bogotá	1
Municipio de Yarumal (Vereda Cereño)	2
Municipio de Barranquilla	1
Municipio de Bello	1
Departamento del Putumayo (Orito)	1
Municipio de Santa Bárbara	1

Fuente: Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas.

Con cada caso se procedió, inicialmente, a realizar una atención jurídica y psicosocial, esto implicó, en lo psicosocial, la identificación de afectaciones, bien sea para hacer la

³⁹ Con los 10 restantes se perdió contacto: no se ubican en las direcciones y teléfonos que aparecen en las bases de datos, no dejaron más números de contactos, no se han atendido recientemente en los Centros de Atención a Víctimas, lo que supone que probablemente han salido del municipio.

contención de una crisis, o programar citas de atención individual de recuperación emocional.

Se orientó para la declaración ante Ministerio Público, con miras a ser incluidos en el RUV. Para ello se articula con la UPDH, a quien se le entrega la documentación del caso, y la información aportada incluyó la historia médica donde constó el hecho. Se verificó las condiciones del grupo familiar, red de apoyo, autoalbergue entre otros, a fin de gestionar lo pertinente. Para la reclamación ante el FOSYGA, se realizó la remisión a la Junta Regional de Calificación de Invalidez para efectuar tal calificación⁴⁰.

En caso que la víctima hayan iniciado los procesos de reparación por vía administrativa: Ley 418, Decreto 1290, se identificó estado de procesos, y si el caso lo ameritaba, agotar vía gubernativa. En relación a la indemnización, 6 ya fueron indemnizados, hay 2 casos negados (1 en vía gubernativa, otro expresó desistir del proceso), y los 30 restantes están en trámite.

Los alcances en el trabajo fueron: Educación en atención a las víctimas de las Minas Antipersonal (ERM), trabajo que promovió una mayor capacidad en la atención de estas víctimas; y muy especialmente, se generó articulación con hospitales, permitiendo acelerar la atención inmediata de estas víctimas.

2. CASO ESPECIAL: LA LOMA⁴¹.

2.1. Antecedentes.

El jueves 2 de mayo de 2013, fueron asesinados 3 hombres en el sector Bellavista, vereda La Loma, corregimiento de San Cristóbal⁴²; en el hecho también resultó herido

⁴⁰ Se hace un seguimiento periódico vía telefónica a la víctima, para conocer sobre la evolución en la recuperación física, emocional y acerca de la evolución en el proceso de reclamación, a través de esto se identifica si es necesario nueva asesoría.

⁴¹ Es necesario aclarar que lo expresado acá sobre el caso La Loma en ningún momento suple la necesidad de realizar un análisis más exhaustivo desde un enfoque de análisis de política pública. La intención de esta apartado es mostrar un escenario característica de actuación institucional y un balance en torno a ello.

⁴² San Cristóbal de Tobón, ubicado en el occidente de Medellín es uno de los 5 corregimientos del municipio de Medellín, tiene 17 veredas, entre ellas La Loma; ésta a su vez se compone de 8 sectores: San Gabriel, San José, San Pedro, Loma Hermosa, Bellavista, Primavera y Barrio Nuevo y la Gabriela.

un niño de 13 años de edad que días más tarde falleció. Luego, el domingo 5 de mayo, hombres armados, quienes según versiones de la comunidad, pertenecen al grupo armado “Bellavista”, mismo grupo al cual se entiende pertenecían los 3 hombres asesinados, recorrieron el sector y dieron la orden a sus habitantes de abandonarlo; según información de la comunidad, estos estipularon plazo hasta el día 6 de mayo a las 6:00 p.m. para salir, lo que desencadenó uno de los desplazamientos forzados masivos intraurbanos más paradigmáticos de la ciudad de los últimos años, en lo que respecta a la reacción institucional.

Al parecer el asesinato de estas tres personas, presuntos integrantes de la agrupación ilegal “Bellavista”, sería el resultado de la confrontación armada entre esta y otras agrupaciones que operan en esa misma zona bajo el mando de “Los Urabeños”. De acuerdo con información suministrada por la Fuerza Pública y el Ministerio Público en el marco de las sesiones extraordinarias del Subcomité de Prevención y Protección⁴³, estos últimos vienen irrumpiendo, desde la parte más alta del corregimiento, en esta zona, desde hace aproximadamente 2 años⁴⁴.

El lunes 6 de mayo llegaron las primeras familias desplazadas procedentes del sector Bellavista, concretamente de El Cañón, a la Unidad Permanente de Derechos Humanos de la Personería de Medellín, para realizar declaración, durante los siguientes días fueron llegando las demás. El censo levantado por la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas y la Personería de Medellín estableció que el desplazamiento masivo fue de 83 familias, 298 personas. Sector Bellavista (El Cañón): 63 familias, 235 personas; Sector San Gabriel: 20 familias, 63 personas⁴⁵.

De acuerdo con los análisis realizados por la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas, así como por el Ministerio Público, este riesgo resultó ser inminente también para los demás sectores que conforman la Vereda La Loma, y en general para el Corregimiento de San Cristóbal, al constituirse éste en un sector

⁴³ Durante el año se han realizado 10 sesiones del Subcomité de Prevención y Protección, cuyo tema central ha sido La Loma. De ellos solo uno ha sido ordinario (02 de octubre de 2013), el resto han sido extraordinarios, en tanto la situación en la zona así lo ha requerido, prueba de ello es el hecho de que solo tres se hayan realizado en las instalaciones de la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas (26 de junio, 24 de julio y 02 de octubre de 2010), mientras que el resto se han llevado a cabo, tanto en el sector de Bellavista-El Cañón (09 de mayo y 31 de mayo de 2013), como en el sector de San Gabriel (17 de mayo, 20 de agosto y 28 de octubre de 2013).

⁴⁴ En realidad el hecho no es aislado, y la Alcaldía no lo precisa de tal forma, se trata de hechos que hacen parte de las dinámicas amplias y complejas del conflicto armado en la ciudad; pero para efectos del antecedente acá presentado, se establece lo sucedido a partir de estos hechos.

⁴⁵ El censo también observo a las familias resistentes. En el sector Bellavista (El Cañón) hubo 16 familias que resistieron, el acompañamiento inicial en materia de protección fue para estas.

geoestratégico para el desarrollo de la confrontación armada en el municipio de Medellín. Bajo este escenario la situación de derechos humanos ha ido en detrimento, en los 3 últimos años.

2.2. El proceso de atención de La Loma: La acción institucional en función de prevención, protección y restablecimiento, y algunas claves para entender tal atención.

El trabajo realizado durante el 2013 en función de proteger a las ciudadanas y ciudadanos de la zona fue ingente (y continúa siéndolo), y ganó (y sigue ganando) sentido y contenido a medida que se avanza en su aplicación⁴⁶.

El conjunto de acciones implementadas y el conjunto de instituciones involucradas fue y es amplio (ver Anexo: Institucionalidad y acciones desarrolladas en la vereda La Loma del corregimiento de San Cristóbal durante el 2013); acá es preciso aclarar que este conjunto de acciones comporta medidas no solo en materia de prevención y protección, sino también en materia de restablecimiento, es más, son las medidas de restablecimiento las que básicamente soportan la intervención realizada.

El trabajo ha sido desarrollado por la Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos (de la que hace parte la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas), Secretaría de Seguridad, Policía Nacional, Ejército Nacional, Fiscalía, Secretaría de Inclusión Social y Familia, Secretaría de las Mujeres, Secretaría de Cultura Ciudadana, INDER, Secretaría del Medio Ambiente (ver Anexo 1: Institucionalidad y acciones desarrolladas en la vereda La Loma del corregimiento de San Cristóbal durante el 2013).

Se ha cuidado de que las medidas implementadas guarden relación ya sea con los hechos que originaron el desplazamiento en virtud de su superación, o con las afectaciones en los derechos en virtud de su restablecimiento, de esta forma la acción es intencional; sin embargo, tal intencionalidad ha sido erosionada al menos por

⁴⁶ Se requiere anotar que la acción institucional desarrollada en mayo de 2013, que fue el primer momento de actuación, comparada con la acción institucional desarrollada en el último mes del mismo año, presenta variaciones en objetivos, coordinación y metodologías, esta variación pone en evidencia un proceso de aprendizaje y la consecuente intervención cada vez más efectiva.

vacíos en la coordinación, los que han venido siendo superados a partir de la creación de una Plan de Intervención Integral y de una Mesa de Trabajo Interinstitucional.

En el marco de del Subcomité de Prevención y Protección⁴⁷, se acordó el diseño y la implementación de un Plan de Intervención Integral en los ocho sectores que hacen parte de la vereda, con el propósito, ya no solo de atender a las familias afectadas, sino también de propiciar un escenarios seguro y con garantía de derechos para el retorno de las 19 familias que aún están por fuera, así como prevenir y garantizar la no repetición de estos hechos, ya no solo en los dos sectores afectados por estos últimos acontecimientos, sino también en aquellos otros que conforman la vereda.

Siguiendo esta lógica, y atendiendo la iniciativa de la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas de la Secretaría de Gobierno, con el aval y bajo la instrucción de la Vicealcaldía de Gobernabilidad, Seguridad y Servicio a la Ciudadanía, se observó la necesidad de conformar una Mesa de Trabajo Interinstitucional, constituida por un enlace de cada una de las Secretarías de Despacho y Entes Descentralizados de la Alcaldía de Medellín, con competencia en el tema, ya no solo de cara a la atención, sino también al afianzamiento del restablecimiento de derechos de la población asentada en esta zona de la ciudad, mesa que tiene en sus manos la implementación del Plan de Intervención Integral de La Loma. Actualmente ambos mecanismos están en operación.

Ahora, si bien la oferta institucional en su conjunto aplicada en La Loma por la administración local a raíz de lo sucedido pone en evidencia la ejecución de la obligación constitucional en materia de prevención y restablecimiento, se han hallado una serie de factores que, ciertamente, son ejes del proceso de intervención, con los cuales la oferta aplicada logra mayor cometido⁴⁸:

- (a) El acompañamiento y/o presencia permanente y constante de la institucionalidad, soportada en una acción multisectorial y coordinada. Desde la ocurrencia del hecho la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas desarrolló una estrategia de acompañamiento permanente a razón, inicialmente de la protección directa, y luego, a razón del sostenimiento de medidas ya adelantadas; tal estrategia se desarrolló en coordinación con la Secretaría de Seguridad, la Subsecretaría de Derechos Humanos y la Personería de Medellín.

⁴⁷ Sesión del 28 de octubre de 2013.

⁴⁸ Esto se comprende así a partir de los seguimientos que se le ha venido haciendo a la intervención en La Loma; empero, todo ello está en estudio, pues reviste una complejidad alta que requiere mayor comprensión.

La Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas estableció un conjunto de estrategias que implementó a lo largo del 2013: (1) Seguimiento permanente a la zona con la disposición de un equipo especializado en el tema de prevención y protección, seguimiento que continua a la fecha, este trabajo a implicado la activación de medidas de protección de personas y bienes; (2) Acompañamiento psicosocial permanente, individual y grupal, durante 7 meses; (3) Acompañamiento permanente por 7 meses, con presencia diaria de profesionales de la Unidad en la zona, jornadas diurnas y jornadas nocturnas; (4) Implementación de aproximadamente 16 jornadas culturales y comunitarias. Además la Unidad desplegó otra serie de medidas que se trataran más abajo en el apartado de logros.

Esta medida de acompañamiento dio paso al establecimiento de un escenario de relacionamiento base, cotidiano y directo entre el gobierno local y la comunidad, lo que causó una serie de situaciones tanto previstas como imprevistas: (i) El arraigo de las familias resistentes, (ii) la identificación de necesidades en campo, y la comprensión de la dinámica de estas, (iii) el establecimiento de confianzas, (iv) ciertos niveles de percepción de seguridad, y, paradójicamente, hasta ciertos reacomodos de los grupos armados que delinquen en la zona⁴⁹.

- (b) La reconstrucción y/o mantenimiento del tejido social. Un hecho básico que llevó a visibilizar el tejido social como eje estructurante del proceso fue el auto-mantenimiento del tejido social entre familias el sector, como factor determinante de la vida en comunidad, esta necesidad de mantener la relación con los vecinos fue y ha sido decisivo en el trabajo⁵⁰. El despliegue entonces de actividades en virtud de restablecer o mantener tal tejido, fue un énfasis durante el 2013, todas acompañadas por la institucionalidad.
- (c) La capacidad institucional en materia de flexibilidad y transformación de problemas. Las lógicas o modos en que se ha desarrollado la situación en La Loma han retado a la institucionalidad en sus saberes y procedimientos. En esta materia la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas posee experiencia, según

⁴⁹ Ciertamente la acción de protección rindió frutos pues en las medidas en que los servidoras y servidores públicos estaban en la zona, los grupos se replegaban.

⁵⁰ Son diversos los relatos al respecto, las familias que se van por la violencia pero también porque sus vecinos huyen; las familias que se quedan por que su vecino se quedan; las familias que habiéndose quedado no hallan tranquilidad en una cotidianidad sin sus vecinos.

informe realizado por la Corporación Región, en el quehacer de la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas, se observa “...una referencia a la construcción colectiva, en la que internamente se da una alta producción poniendo a prueba iniciativas y protocolos, con una alta valoración por las articulaciones, como garantía de respuesta integral, en un esfuerzo propio y en relación con otros agentes gubernamentales y no gubernamentales”⁵¹. Ciertamente esta flexibilidad ha allanado las lógicas de la institucionalidad en su conjunto.

(d) La seguridad y la confianza en la institucionalidad. Lo referente a la seguridad ha sido, y es, determinante de todo el proceso. En realidad el proceso de restablecimiento desarrollado, y en general todo el trabajo aplicado, se ven impactados por lo referente a la seguridad, por tal razón es que esta variable se halla en constante revisión. El Subcomité de Prevención y Protección sesionó directamente en La Loma en 5 ocasiones durante el 2013, tratando temas de seguridad allí mismo, y donde la policía ha sido el actor por excelencia. La institucionalidad reaccionó, y viene reaccionando, de forma inmediata ante sucesos que afectan la seguridad en La Loma, esto también define la capacidad de adecuación a partir de una operación clara y definida.

En el marco de todo este escenario, la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas ha ido logrando el establecimiento de un “método” de trabajo aplicable a casos similares, de una estrategia estructural para el Plan de Prevención y Protección, y de unas hipótesis de intervención.

En realidad, el trabajo desarrollado en La Loma es excepcional para la administración municipal, pues le ha puesto un reto, la ha confrontado frente a su capacidad, ha visibilizado vacíos de diverso orden, pero ante todo, la ha movilizado de una forma “nueva” o por lo menos paradigmática, y es en esto último donde esta lo esencial del proceso. Bajo ésta lógica La Loma “...se ha convertido en una especie de laboratorio experimental en el que se están aplicando medidas de prevención novedosas para evitar que la gente deje sus casas y que el barrio se vuelva un escenario para las disputas territoriales entre las bacrim. Sólo dos semanas después del desalojo masivo en que la

⁵¹ Corporación Región, 2011, *Las Innovaciones en el diseño e implementación de la política pública de atención a la población desplazada en Medellín, por la Gerencia para la atención de la población desplazada* (Documento Inédito).

gente sacó hasta sus neveras y colchones, han regresado ya a La Loma la tercera parte de las familias”⁵².

El desplazamiento forzado intraurbano sigue siendo para la ciudad uno de los mayores retos en materia de seguridad. Hoy en día hay riesgos de seguridad aún presentes. Esta situación hace que, no solo las personas y las familias víctimas de desplazamiento forzado que regresaron a sus hogares se vean expuestas al riesgo que ello implica para sus vidas, integridad y seguridad personal; sino que también han perdido de esfuerzos, que en materia institucional se han hecho para la protección y el restablecimiento de sus derechos.

2.3. Logros.

Actualmente (a diciembre de 2013) de las 63 familias desplazadas del sector Bellavista (El Cañón), 61 han regresado, y del sector de San Gabriel 3. El regreso de las familias, hay que resaltar, fue el producto de un esfuerzo interinstitucional liderado por la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas. Una de las acciones que causaron mayor impacto en referencia a ello fue (y sigue siendo) el acompañamiento continuo que recibieron las familias, tanto las que se desplazaron, como las resistentes y las que aún permanecen en los sitios de llegada (existe un acompañamiento de las familias en los sitios a donde se fueron desplazadas, ubicadas en Medellín en comunas diferentes a las de su lugar de origen), esta acción sostuvo (y sostiene) la hipótesis del mantenimiento del tejido social como base del regreso y el fortalecimiento social.

Con el proceso de intervención se ha podido evitar la despatrimonialización de las familias afectadas, pues se hizo, y se continúa haciendo, un ejercicio de protección material de las viviendas abandonadas. Ya se ha hecho notar que la protección del patrimonio desde un primer momento supone una estrategia efectiva y altamente fundamental dirigida a evitar mayor daño en la población.

Se evitó el desplazamiento forzado de otras familias; la deserción escolar de los niños, niñas y adolescentes; el abandono de actividades y unidades productivas, es más,

⁵² La Silla Vacía; Medellín innova estrategias para enfrentar el desplazamiento forzado, artículo publicado electrónicamente el 15 de mayo de 2013.

frente a esto último, hubo una potencialización de varias de estas unidades; despliegue intencional de una oferta institucional especializada; y procesos de memoria y recuperación emocional.

Se generó una dinámica de participación y cohesión social y familiar en torno a la implementación de huertas comunitarias. Si bien tales huertas conllevan en un primer momento la protección del derecho a la seguridad alimentaria, trae como valor agregado cohesión social. En la vereda La Loma se implementaron 25 huertas comunitarias. Otro elemento fundamental alrededor de las huertas es el fortalecimiento de la agricultura urbana tendiente a la potencialicen de la cultura campesina en las zonas aplicadas.

Se recobraron confianzas, tanto al interior del territorio como de los ciudadanos con el Estado. Bajo esta misma lógica, se trabajó en torno al miedo como factor generador de desintegración social. Esto se hizo posible en el marco de una estrategia de salud con perspectiva sintergetica⁵³. Entre el mes de julio y el mes de diciembre de 2013 se realizaron 15 terapias de acompañamiento a las comunidades de El Cañón y San Gabriel, beneficiando alrededor de 30 hogares.

Un logro no menor fue la captura el 18 de junio, de 15 presuntos responsables de las amenazas y el desplazamiento forzado en la vereda La Loma del corregimiento de San Cristóbal, vinculados a investigaciones por hechos ocurridos desde el mes de enero de 2011 y el mes de abril del 2013. Entre los capturados se encontraba el intendente activo de la Policía, Jesús Escoth Machado Machado, más conocido como “Sargento Machado”⁵⁴.

El 4 de octubre la Fiscalía acusó a 11 integrantes la agrupación armada ilegal conocida como “La Loma”, por los hechos ocurridos entre los días 3 y 5 de mayo de este año en

⁵³ Las caravanas de la salud que gestionó la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas, son jornadas de salud en las cuales un grupo de 13 médicos y terapeutas, realizan terapias de sanación física, mental, emocional. En estos espacios se comparte con las comunidades afectadas, y a través de la voz, las manos, la medicina y la medicina alternativa se generan cambios emocionales al interior de sus núcleos familiares, cambios que al pasar los días trascienden al plano social, de barrio, sector.

⁵⁴ Alcaldía de Medellín, 2013, “Alcaldía de Medellín garantiza la seguridad de habitantes de la vereda La Loma del Corregimiento San Cristóbal”, *Sitio Web Alcaldía de Medellín*, [en línea], actualizado a septiembre de 2013, disponible en:

http://www.medellin.gov.co/irj/portal/ciudadanos?NavigationTarget=navext%28ROLES%3A//portal_content/MunicipioMedellin/PCM/admin/roles/pcm.ep.pcd.ciudadanoAnonimo/pcm.ep.pcd.temasCiudadano/convivenciaSeguridad%7Cwpcnavigation%3A///wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Convivencia%20y%20seguridad/Site%20Navigation/navigation.wpc/%7E/Noticias%20y%20Eventos/Noticias/Alcald%3%ADa%20de%20Medell%3%ADn%20garantiza%20la%20seguridad%20de%20habitantes%20de%20la%20vereda%20La%20Loma%20del%20corregimiento%20San%20Crist%3%B3bal%29, consulta: 26 de septiembre de 2013.

el corregimiento de San Cristóbal. Con la decisión fueron afectados alias "el Flaco", "Reyes", "el Mono", "la Gorda", "Maravilla", "Frankenstein", "Muñeco", "el Niche", "Soldado", "Orejón", quienes deberán responder por los delitos de concierto para delinquir agravado y desplazamiento forzado⁵⁵.

Finalmente, se puede establecer que entre los mayores logros obtenidos, en el marco de los anteriormente citados, con el trabajo de protección en La Loma ha sido el del fortalecimiento del tejido social (es fundamental anotar que desde los primeros análisis desarrollados por la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas en torno al sector y lo sucedido, se pudo esclarecer y comprender que uno de los mayores daños sufridos por tal comunidad, y así mismo, una de las mayores exigencias continuas salidas desde tal sector, fue y ha sido lo referente a esto, al tejido social), y el del desarrollo de "nuevos" y paradigmáticos "métodos" de actuar por parte de la administración municipal ("métodos" que actualmente continúan en estudio).

3. LAS COMPLEJIDADES DE UNA POLÍTICA EN MATERIA DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN EN EL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO.

"Prevenir graves violaciones de los derechos humanos e infracciones del DIH demanda del Estado la puesta en marcha de una política pública de prevención y protección"⁵⁶, en tanto ello implica una acción estatal racional, estructurada y con sentido, vinculante para toda entidad gubernamental con competencias en el tema. En múltiples ocasiones así lo ha reafirmado la Corte Constitucional con ocasión a sus pronunciamientos en torno al desplazamiento forzado por la violencia⁵⁷.

La ciudad ha venido alcanzando desarrollos en la materia, el trabajo ya relacionado da razón de ello, los problemas en él generados también lo dan, pues en realidad estos son parte intrínseca del desarrollo en cuestión; empero, aún son numerosos los acertijos que deben ser descifrados en función de fortalecer los desarrollos en política

⁵⁵ Redacción El Colombiano.com, 2013, "Acusan a integrantes de la banda "La Loma" por más de 280 desplazamientos forzados", *Sitio Web El Colombiano.com*, [en línea], actualizado a septiembre de 2013, disponible en:

http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/A/acusan_a_integrantes_de_la_banda_la_loma_por_mas_de_280_desplazamientos_forzados/acusan_a_integrantes_de_la_banda_la_loma_por_mas_de_280_desplazamientos_forzados.asp, consulta: 26 de septiembre de 2013.

⁵⁶ USAID y Universidad de los Andes; Estándares para el diseño de una política de prevención de violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH: Informe para la Corte Constitucional; Bogotá, 2011, pág. 51.

⁵⁷ Como por ejemplo el Auto 008 de 2009 en referencia a la Sentencia T-025 de 2004.

pública existentes, y de formular soluciones donde probablemente no las hay, lo que implica inversión de recursos en la generación de discusiones al respecto.

Siguiendo a Cobb y Elder (2003), un elemento constitutivo de toda política pública es el problema definido de forma clara y unívoca, pues un problema es un producto político, genera un discurso, localiza responsabilidades y moviliza las acciones hacia determinados objetivos de transformación⁵⁸, en general da sentido unívoco a la acción, y el trabajo en prevención y protección desarrollado en la ciudad ciertamente comporta serios vacíos en este respecto: falta definición de problemas.

Lo expuesto inicialmente referente a que no se logra advertir en el conjunto de acciones en prevención y protección propuestas claras e integrales en torno a fenómenos particulares complejos de alto interés tales como la utilización y reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes, la trata de personas, y la desaparición forzada, son pruebas contundentes de ello; es decir, de forma concreta, la falta o mala definición del problema referente al reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes, conlleva a que hallan vacíos en su atención tales como la prevención, y hallan fines u objetivos dispares por parte de las instancias que lo intervienen.

Así pues, siendo real la existencia del desarrollo normativo y la acción institucional, se presenta que en ello hay vacíos en la definición de problemas lo que efectivamente conduce a vacíos en su atención y solución. El Plan Integral de Seguridad y Convivencia, ya en implementación, y los avances en la formulación del Plan de Prevención y Protección no ponen en evidencia este asunto, no precisan medidas para su solución, es más, se comportan de igual forma, desarrollan propuestas desde sus marcos explícitamente.

Entrando ya en concreto al Plan de Prevención y Protección⁵⁹, se ha entendido que es este el llamado a desarrollar los lineamientos sustanciales estratégicos en la materia; no obstante, está presunción a la postre no es tan precisa pues existen en la localidad en implementación una serie de acciones planificadas que comportan dinámicas

⁵⁸ Roger Cobb y Charles Elder; Problemas públicos y agenda de gobierno; 1993.

⁵⁹ El Decreto reglamentario 4800 de 2011, exige la formulación e implementación de un plan integral de prevención. Artículo 202: "Planes Integrales de Prevención. Se deberán elaborar, validar y actualizar a nivel departamental, regional o local, unos Planes Integrales de Prevención a las violaciones de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario que contengan estrategias y actividades claras de prevención a partir de una metodología rigurosa. Recogerán las particularidades de cada hecho victimizante que requiera de estrategias propias para prevenir el mismo y estrategias de cultura de Derechos Humanos y reconciliación".

propias, ya sean políticas públicas, planes, o programas que se fundan en enfoques propios así como en metodologías propias, y que se mueven también en el mismo contexto de conflicto que en el que se mueve el mencionado plan; tal es el caso del Plan Integral de Seguridad y Convivencia -PISC-, la política pública local de derechos humanos que se halla en formulación, el conjunto amplio de medidas dispuestas en el Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015, y a lo sumo, lo planificado rigurosamente por diferentes instancias que desarrollan acciones al respecto.

En este punto se observa entonces que el trabajo en prevención y protección más que un ejercicio unívoco es un conjunto de enfoques, perspectivas, medidas, recursos, instituciones, que se encuentran en puntos a manera de articulación durante situaciones particulares. Esta compleja particularidad genera en realidad serias dificultades a la hora de actuar, empero no deja de ser también una ventaja en tanto pone en consideración, a través de un dialogo deliberado, la multiplicidad de retos y posibilidades que hay en la materia.

Dado lo anterior, el ejercicio de la prevención en la ciudad se desarrolla entonces a través de la implementación de un conjunto de acciones y de la articulación operativa en algunos casos a partir del encuentro de propósitos, lo que hace notar claramente una acción institucional intencionada, un Estado actuando en consecuencia al conflicto; sin embargo, esto no significa que haya una política pública clara e inequívoca en prevención y protección, que recoja y coordine la diversidad de concepciones existentes y necesarias para la lograr la requerida prevención integral, sin embargo, esto no resta importancia al hecho de que efectivamente sí hay avances en la materia.

Siendo así, lo que existe entonces es un conjunto de acciones que bien tienen un pleno sentido en sí mismas, es decir, poseen claros fundamentos normativos, de enfoque y conceptuales, diagnósticos rigurosos, lineamientos estratégicos, objetivos precisos y recursos importantes en su singularidad, pero miradas de conjunto comportan disociaciones que generan distorsión en su universalidad.

Un análisis inicial observa lo que podría ser una plausible solución a esto: la coordinación multisectorial, multinivel e interinstitucional en el marco de la política pública local de derechos humanos que entra en formulación; empero, a la postre, tal política en su momento deberá lidiar con elementos que probablemente no están en su jurisdicción, tal y como lo hace actualmente el Plan de Prevención y Protección; es

decir, en su momento se hallará que la política pública local de derechos humanos va a estar de cara a elementos programáticos de ciudad como las políticas de seguridad o con enfoque de seguridad, que están por fuera de su dominio, habrá entonces que generar una negociación con ellas, lo que la impregna del problema en el que actualmente se mueve el ya mencionado plan de prevención y protección.

Una solución al corto plazo, y ciertamente instrumental, es la articulación en campo; esto es, se podrán adelantar trabajos razonables y completos de planeación y coordinación entre los diferentes equipos humanos que se encuentran en campo, permitiendo la priorización de grupos poblacionales y territorios, bien sea porque se identifique algún tipo de afectación o vulneración, o porque haya una demanda de la misma población, en ambos casos debe operar una intención común, sin embargo se deberá estar al sometimiento de los lineamientos estructurales que rigen tal intervención.

De todo este entramado surge entonces una nueva opción en torno a cómo entender el plan de prevención y protección, no se trataría de la organización de un problema en virtud de lograr o alcanzar de forma óptima unos fines que le den solución, donde el problema sólo se refiere al contexto del conflicto armado; el problema requiere es un planteamiento en términos de relación contexto-institucionalidad, de esta forma el plan no solo es una bitácora para la actuación, sino muy especialmente una red de propósitos y medios institucionales, se trataría del accionar coordinado más que de la acción trazada, buscando con ello superar la verticalidad en la institucionalidad, es generar una apropiación del problema global desde las diferentes instancias con competencias en la materia, con una mirada interinstitucional.

Otra discusión crítica frente a la prevención y protección, es en torno al enfoque referido a la observancia de la realidad en términos anticipación efectiva y reacción concreta; es decir, lo temprano y lo urgente. A partir de este marco, llama la atención como lo urgente posee un sentido y una operación muy concreta, saltan a la vista los diseños, los procedimientos y los logros en la materia, lo que no pasa realmente con lo temprano donde hay vacíos sustanciales, si bien hay acciones establecidas se entiende en el marco de la prevención temprana, no podría establecerse objetivamente como en realidad se desarrollan estas en función de este marco o enfoque, pues no hay determinada una relación frente al posible daño y una evaluación de cómo es superado. De esta forma la gran experiencia y desarrollo consiente pueden estar básicamente en la prevención urgente.

A manera de hipótesis, podría ser entonces que la manera de llegar a la prevención temprana es allanar rigurosamente la prevención urgente; es decir, con los aprendizajes en lo urgente se desarrolla una visión concreta de la realidad en tanto su intervención rigurosas pone de relieve el impacto y dinámica de la violencia materializada, lo que, posiblemente, posibilita comprender y allanar lo temprano de forma más efectiva en tanto se conoce y reconoce concretamente el impacto de lo urgente. Podría ser que solo la realidad concreta que se tiene al frente activa a la institucionalidad de forma temprana⁶⁰.

Por último, otro problema que se puede evidenciar es la inexistencia de seguimiento y evaluación de las acciones realizadas en materia de prevención y protección. No conocemos que tan eficaces y eficientes son en la realidad las acciones adelantadas, saber esto da luces sobre si deben continuar, reformularse o definitivamente suprimirse.

En síntesis, indudablemente el trabajo en prevención y protección desarrollado, contiene una suma de incomprensiones y disonancias que finalmente lo llenan de vacíos, lo que lo hace más complejo y a veces errático, empero, esto no puede verse sólo como un obstáculo, pues a la final es un poderoso estímulo para la reflexión.

⁶⁰ Con esto no se pretende saltar los reales límites entre lo urgente y lo temprano, entre las concepciones y medidas que aplican en cada dimensión, se pretende mostrar su positiva relación.

Parte 2

RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO EN LA CIUDAD DE MEDELLÍN

4. RESTABLECIMIENTO VÍA INTEGRACIÓN LOCAL: DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y POLÍTICOS DE LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO.

La garantía de los derechos de la población víctima del conflicto armado, particularmente víctimas de desplazamiento forzado, pasa también indefectiblemente por la adopción e implementación de ellos en función de su naturaleza, carácter y finalidad; en este sentido la Corte Constitucional se ha pronunciado reiteradamente, dejando ver de forma taxativa que “...la reparación integral a las víctimas debe diferenciarse de la asistencia y servicios sociales y de la ayuda humanitaria brindada por parte del Estado, de manera que éstos no pueden confundirse entre sí, en razón a que difieren en su naturaleza, carácter y finalidad. Mientras que los servicios sociales tienen su título en derechos sociales y se prestan de manera ordinaria con el fin de garantizar dichos derechos sociales, prestacionales o políticas públicas relativas a derechos de vivienda, educación y salud, y mientras la asistencia humanitaria la ofrece el Estado en caso de desastres; la reparación en cambio, tiene como título la comisión de un ilícito, la ocurrencia de un daño antijurídico y la grave vulneración de los derechos humanos, razón por la cual no se puede sustituirlas o asimilarlas, aunque una misma entidad pública sea responsable de cumplir con esas funciones, so pena de vulnerar el derecho a la reparación”⁶¹.

Así las cosas, los derechos garantizados comportan un sentido explícito en cuanto a su naturaleza. La Alcaldía de Medellín ha venido generando en el marco de su modelo local de atención y reparación a víctimas lineamientos en virtud de resguardar y proteger esos contenidos en favor de las víctimas, y esto se denota en la marcada definición de líneas estratégicas que salvaguardan lo establecido por la Corte: Restablecimiento y Reparación.

Aun así el claro pronunciamiento de la Corte Constitucional, se han generado problemas jurídicos que se evidencian en virtud de la entrada en vigencia de la nueva normatividad contenida en la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, especialmente del Decreto 4800 de 2011⁶², por lo que la Sala Plena de dicha Corte ha tenido de nuevo que pronunciarse frente ello. La Sala reitera entonces que la diferencia entre los conceptos de atención y asistencia social, y el concepto de reparación integral es clara: “...debe diferenciarse la reparación de la atención y de la

⁶¹ Corte Constitucional; Sentencia SU-254 de 2013; apartado 4.2.3.

⁶² Ibid.

asistencia social, y por tanto, de los diferentes subsidios -de vivienda, de tierras, etc.- que se le entreguen a la población desplazada atendiendo dicha asistencia social”⁶³. La Alcaldía de Medellín mantiene entonces su postura en la materia desarrollando procesos en observancia de esta disposición jurisprudencial; por tal razón establece y diferencia acciones en materia de restablecimiento y en materia de reparación integral.

4.1. Atención Básica.

En septiembre de 2010, la entonces Unidad de Atención a Población Desplazada realizó un análisis en torno a la Atención Inmediata⁶⁴ y a la Atención Humanitaria de Emergencia⁶⁵, medidas dirigidas a garantizar el derecho a la subsistencia mínima de la población en valoración y de la población ya valorada, respectivamente⁶⁶. Este análisis estableció que *“La política local para la atención integral a la población desplazada se encuentra entonces en una brecha generada de un lado por el ciclo interno cerrado en el que se ha configurado la AHE, y del otro por las complejidades que encierran como política nacional las soluciones duraderas⁶⁷. Zanzar esta brecha definitivamente es una tarea de largo plazo pues pasa incuestionablemente por el rediseño de las políticas referidas a las soluciones duraderas. Ahora, pensar en ir zanjándola en un corto plazo también tiene cabida para la localidad, y la posibilidad está en rediseñar la lógica de la atención inmediata, y muy substancialmente, en el diseño de estrategias que posibiliten un nexo entre ambos lados. Esta función bisagra de tales estrategias se vislumbra entonces como una racional vía dirigida a refundar el sistema de política pública que tanta falta hace y que evidentemente ha sido resquebrajado”*⁶⁸.

⁶³ Op. Cit.; numeral ii.

⁶⁴ De competencia de la Alcaldía de Medellín.

⁶⁵ De competencia del Gobierno Nacional.

⁶⁶ El derecho a la subsistencia mínima se protege a través de un diseño de política pública que contiene tres medidas, Atención Inmediata, Atención Humanitaria de Emergencia y Atención Humanitaria de Transición. Este diseño en su conjunto se denomina Atención Humanitaria de Emergencia. El análisis referido observó solo las dos primeras medidas.

⁶⁷ La competencia Estatal referente a la protección del derecho a la subsistencia mínima, de temporalidad limitada, establecida por la Ley 387 de 1997, mutó a una función de carácter asistencial permanente del Estado, y más complejo aún, a ser la medidas de política pública de aplicación por excelencia (Nota al pie en este documento).

⁶⁸ Unidad de Atención a Población Desplazada, Unidad de Análisis y Evaluación de Política Pública, Percepciones de la población en situación de desplazamiento forzado sobre la Atención Humanitaria de Emergencia; septiembre de 2010. Cursiva añadida para este texto.

La Atención Inmediata y la Atención Humanitaria de Emergencia fueron objeto de rediseño por parte de la administración local durante el 2012; este rediseño llevó a la creación de una estrategia denominada Atención Básica. El rediseño estaba dirigido a romper con el ciclo cerrado de política pública en que se habían convertido las medidas referidas, y a posibilitar su coordinación con las medidas referentes a soluciones duraderas⁶⁹. No obstante, el alcance del rediseño fue sólo en torno a la Atención Inmediata en tanto competencia del municipio, pues la Atención Humanitaria de Emergencia, competencia de la nación, continuó surtiendo trámite de igual forma sin mayores transformaciones; acá radica una de las causas por las que los cambios en torno a esta medida, en función de superar los problemas mencionados, no han generado los efectos deseados.

El rediseño continuó durante el primer semestre del 2013 hasta lograr un punto de implementación general, ello implicó: (i) adopción e implementación de enfoque psicosocial y de efecto reparador; (ii) resignificación y fortalecimiento de la orientación integral; (iii) en el marco del anterior proceso de orientación se creó el Diagnóstico Base, en función de identificar el estado de los derechos económicos y sociales de la población sujeta de la medida; (iv) diseño e implementación de estrategias de remisión y seguimiento según derecho requerido; (v) reorganización del equipo humano, esta reorganización implicó la entrada de profesionales en el área psicosocial; y (vi) se rediseñaron los procesos de entrega de las ayudas humanitarias.

Estos cambios aplicados involucraron enormes esfuerzos institucionales, no obstante se encontraron obstáculos que se hallan vigentes: (i) Se aplicaron cambios en la Atención Inmediata, empero, la Atención Humanitaria de Emergencia a la postre no surtió cambios en torno a lo requerido debido que es de competencia del gobierno nacional, aun cuando se comunicó los beneficios en el rediseño de la medida⁷⁰; y (ii) se requería que los cambios surtieran efecto por dos vías, la primera cambios en la misma atención inmediata y atención humanitaria de emergencia, y por otro lado cambios en las medidas referentes a alimentación, vivienda, generación de ingresos, es decir, en medidas referentes a los derechos económicos y sociales propiamente, aunque se adelantaron gestiones no se generaron los cambios requeridos pues en realidad esas medidas surten efecto a través de política que comportan dinámicas propias, es más hubo reveses, tal es el caso que para el 2013 el presupuesto en

⁶⁹ También tenía como fin hacer que las víctimas desplazadas vieran más allá de esta medida asistencialista, conocieran sus otros derechos y vías para exigirlos, tratando a lo sumo de eliminar dependencia en esta medida.

⁷⁰ En el 2° informe de seguimiento a la Ley 1448 de 2011 (agosto de 2013), de la Comisión de seguimiento de los organismos de control, se estableció, luego de analizar lo referente a la atención humanitaria de emergencia brindada por la Unidad Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que “En la información reportada por la UARIV no es claro el proceso ni las normas bajo las cuales se entregan estas ayudas”; pág. 221.

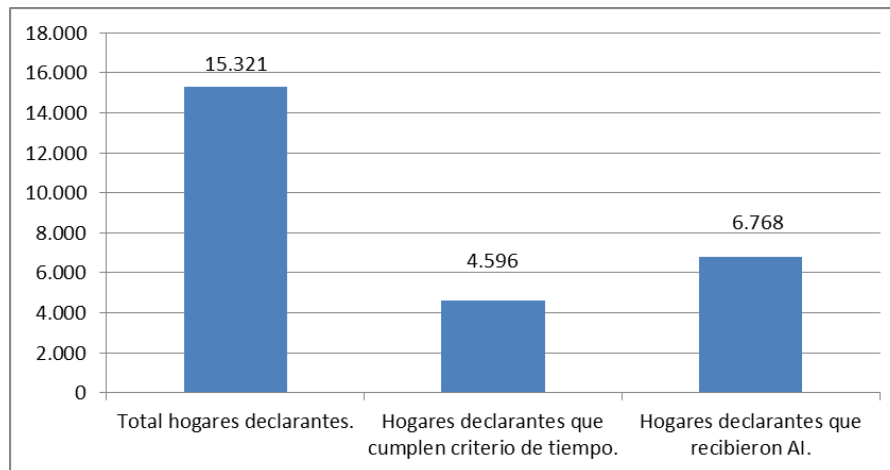
materia de generación de ingresos solo alcanzó un 0,03% del presupuesto general invertido. La Alcaldía de Medellín viene operando entonces una Atención Básica en realidad con todas las restricciones antes señaladas. Durante el 2013 la dinámica de implementación fue como se presenta a continuación:

Atención Humanitaria.

Según el Registro Único de Víctimas -RUV- de la Unidad Nacional para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, durante el 2013 se presentaron en Medellín 15.321 declaraciones por desplazamiento forzado⁷¹. Según la misma entidad, el 70% correspondió a declaraciones en extemporaneidad, es decir, declaraciones por hechos ocurridos más de 3 meses atrás, incluso años atrás⁷². Siendo así, sólo unas 4.596 familias declarantes de las 15.321 se ajustaron a los criterios de tiempo establecidos por la Ley para recibir atención inmediata por parte de la administración local⁷³; no obstante la municipalidad dio atención inmediata a 6.768 hogares declarantes u hogares en valoración durante el 2013 (Entre estos 6.768 hogares que recibieron atención inmediata, están 192 que lo hicieron bajo la modalidad de albergue).

Gráfica 6:

Número de hogares víctimas de desplazamiento forzado que declararon durante el 2013 y recibieron atención inmediata



Fuente: Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas.

⁷¹ En total fueron 27.356 declaraciones contando demás hechos victimizantes, pero solo las víctimas de desplazamiento fueron remitidas para atención humanitaria, en tanto estas expresaron si requerir tal ayuda.

⁷² La Unidad Nacional para la Atención y Reparación Integral a Víctimas establece este porcentaje, sin embargo es un estimativo en tanto expresa que al momento no posee la forma de verificarlo.

⁷³ La Ley 387 de 1997 y la Ley 1448 de 2011 establecieron que una persona que declara recibe atención inmediata por parte de los municipios si los hechos declarados ocurrieron máximo tres meses antes de dicha declaración.

De lo anterior se desprende: (i) el 100% de los hogares víctimas que declararon su situación, hogares en valoración, y que cumplieron con el criterio de tiempo (4.596), recibieron atención inmediata; y (ii) 2.172 hogares víctimas que declararon su situación, hogares en valoración, y que no cumplieron con el criterio de tiempo, también recibieron atención inmediata, en tanto se halló en ellos un estado de alta vulnerabilidad. De esta forma la competencia de la Alcaldía se implementó más allá de lo normado.

Ahora, en términos de integralidad, de los 4.596 hogares en valoración que cumplieron con el criterio de tiempo, 1.696 (incluyendo los 192 hogares en albergue) recibieron una atención inmediata integral (Alimentos, alojamiento, kits, etc.); es decir el 37%.

Por otro lado, la Alcaldía, en casos de extrema vulnerabilidad, entrega ayuda humanitaria a familias reconocidas ya como víctimas; es decir, familias no en valoración sino ya valoradas positivamente (Esta ayuda es la Atención Humanitaria de Emergencia diferente a la Atención Inmediata). Esto claramente es una competencia del gobierno nacional, empero, dadas las condiciones de extrema vulnerabilidad la Alcaldía aplica esta atención. Para el 2013, la Alcaldía entregó Atención Humanitaria de Emergencia a 490 familias.

Igualmente, la Alcaldía albergó a víctimas de desplazamiento forzado con riesgo para sus vidas, esto a partir de medidas conexas a las de protección; es decir, si una familia ya reconocida como víctima de desplazamiento forzado se halla en un estado de riesgo o amenaza sobre su vida, la Alcaldía la aloja y protege en un albergue acondicionado particularmente para estos casos. Para el 2013 se albergaron en estas circunstancias a 101 hogares⁷⁴.

Gestión para la integralidad en perspectiva de restablecimiento.

En el marco de la atención a población en valoración, la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas atendió de forma más integral a 4.533 hogares, de los cuales el 67% son mujeres y 33% hombres esto revela que las mujeres siguen siendo las principales víctimas del conflicto armado. La solicitud y trámite en materia de derechos fue así:

⁷⁴ En el albergue se trabaja una estrategia de integración local, de protección de sus bienes, de cuidado, de salud, de educación para los menores, etc.

- Identidad: El 7% de los hogares requirieron documento de identidad, el 92% ya lo tenían, un 1% no reporta información. El 100% se remiten y con el 100% se logra seguimiento a la remisión.
- Salud: El 68% de los hogares reportó afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud (régimen subsidiado o contributivo); el 6% se encontró por fuera del sistema; se advierte sobre la carencia del dato en un 26% de los hogares. El 100% se remite y se logra seguimiento a la remisión en casos de alta vulnerabilidad.
- En cuanto a la calidad de tenencia del bien, 847 Hogares (19%) de los 4.533 atendidos, informaron que son propietarios del inmueble que abandonaron, pero solo 101 hogares (2%) informan que están en proceso de protección jurídica al momento de la atención. El 100% se remite al interior de la misma Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas, y el 100% son atendidas. Frente a esto hay que anotar que ello se trata con sumo cuidado, pues evitar la despatromonialización desde un primer momento en aras de evitar a la postre mayores daños es un criterio fundamental en el proceso.
- Atención psicosocial: Un total de 616 personas (14%) reportaron en el año 2013 que requerían atención psicosocial. El 100% se remite, de estas, solo las víctimas en albergue son atendidas en su totalidad.
- Atención jurídica: Un total de 911 personas (20%) reportaron en el periodo que requerían atención jurídica. El 100% se remite.
- Reunificación familiar: Un 5% (209 Hogares) reportó en el 2013 que requerían el proceso de reunificación familiar. El 100% recibe atención en la materia⁷⁵.
- El 62% de los hogares reportan estar encuestados por el SISBEN; el 23% no reporta estar encuestados, y el 15% restante no reporta información.

En general, desde el proceso de atención básica, a pesar de los obstáculos que se hallan por fuera de ella, se realiza un trabajo en función de generar ciertos niveles de integralidad en este primer momento de atención, pues como se anotó desde un comienzo, esto es fundamental.

Otros problemas y retos.

Otro de los problemas por los que paso el proceso de Atención Básica durante el 2013 fue el desbordamiento de su capacidad dado el incumplimiento de la competencia de

⁷⁵ La sola remisión implica el inicio del proceso de reunificación. Se están fortaleciendo los procedimientos de seguimiento a la remisión para verificar la real reunificación.

la Unidad Nacional para la Atención y Reparación Integral a Víctimas respecto a la valoración. Finalizando el 2012 y durante el primer trimestre de 2013 la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas, responsable directa de la Atención Inmediata, se vio sometida a un déficit fiscal a razón de la no valoración de las víctimas del conflicto armado por parte de la Unidad Nacional para la Atención y Reparación Integral a Víctimas.

La Unidad Nacional, durante un periodo más o menos de 10 meses, dejó de valorar a las víctimas, como es su competencia, debido a la falta de adecuaciones institucionales; esta no valoración hizo que la Unidad Municipal atendiera a las víctimas en valoración más allá del periodo de tiempo establecido por la Ley (60 días hábiles); se llegó a atender víctimas en valoración con Atención Inmediata hasta por 8 meses, lo que generó un grave déficit fiscal de alrededor de 2 mil millones de pesos. Esta situación se puso en consideración de la Procuraduría lo que generó un concepto a favor de la Alcaldía, a la postre la Unidad Nacional entregó a Medellín, en el 2013, 200 millones de pesos a manera de subsidiariedad en atención inmediata, empero esto fue sólo el 10% del daño ocasionado.

Por último, la Unidad Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas tomó la decisión entre mayo y junio de comenzar a operar en ese mismo momento el Artículo 112 del Decreto 4800 de 2011: “Cuando el evento de desplazamiento forzado haya ocurrido en un término igual o superior a diez (10) años antes de la solicitud, se entenderá que la situación de emergencia en que pueda encontrarse el solicitante de ayuda humanitaria no está directamente relacionada con el desplazamiento forzado”.

Su implementación implicó básicamente que dicha Unidad dejó de entregar Atención de Transición a víctimas de desplazamiento forzado que tenían 10 años o más en tal condición, lo que derivó en una grave situación de inconformidad y agravio por parte de la población víctima. La Unidad Nacional tomó y comenzó a aplicar la medida sin comunicarle a las entidades territoriales y mucho menos sin comunicarles a las mismas víctimas. A la postre esto generó graves trastornos en los Centros de Atención a Víctimas y en el mismo proceso de Atención Básica.

La Alcaldía de Medellín, a través de su Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas, emprendió un trabajo dirigido a superar la crisis institucional generada en la localidad a raíz de la decisión tomada en Bogotá. Finalmente la gestión de la Alcaldía surtió efecto cuando en julio de 2013 la Unidad Nacional hizo atrás su decisión

en función de mejor aplicar tal Artículo en un marco de pedagogía con las víctimas y de coordinación con los municipios.

4.2. Generación de Ingresos (Autonomía Económica).

Ciertamente la generación de ingresos es el derecho clave para lograr la auto-sostenibilidad económica, o mejor, la autonomía económica. La Alcaldía de Medellín, aplicó medidas en esta materia básicamente a través de su Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas⁷⁶. El total de unidades productivas creadas o fortalecidas durante 2013 fue de 583. El trabajo se realizó partiendo de las capacidades y potencialidades de las familias, y se desarrolló con ellos un conjunto de acciones pedagógicas encaminadas a que adquirieran elementos técnicos para la sostenibilidad de estas unidades.

Existen variables de contenido y de contexto que son obstáculo para el proceso: si el proceso se desarrolla con adultos mayores se generan dificultades tales como cansancio físico, baja concentración, ausencia en el desarrollo de las actividades, desatención de sus negocios. La población intervenida tiene falencias en la lectoescritura, esto implica cambiar las metodologías teniendo que acudir al recurso experiencial como lo sugiere la propuesta metodológica del proyecto para movilizarlos de posturas rígidas frente al cambio que demanda la actividad que realizan, refiriéndose a dicha situación en los términos: “emprendedor”, “empresario”, “comerciante” y “microempresario” de cara a que este rol sea una realidad perdurable en el mediano y largo plazo y limita un poco el avance en el proceso de formación por el corto tiempo, además de tenerse que apoyar de un familiar para que asista a las capacitaciones ya que manifiestan el querer renunciar por los miedos a enfrentar dicha situación.

Por otro lado, los grupos armados con presencia en los territorios generan un control territorial conllevando al descapitalización por: vacunas directas, hay casos en los que se obliga a colocar maquinas de juego en los locales, rifas obligatorias, entrega permanente de productos en sus negocios. Cuando los hogares se niegan a pagar las vacunas o a acceder a sus demandas, se recurre al desplazamiento forzado. A esto se

⁷⁶ La Alcaldía de Medellín posee dentro de su estructura dependencias que trabajan todo lo referente al crecimiento económico, como la Secretaría de Desarrollo Económico. Con el trabajo de estas dependencias lo más probable es que se afecta a familias desplazadas, empero no se posee registro de ellos.

le suma que dichos grupos han abordado a los servidores y servidoras de la Alcaldía estando en campo, solicitando información sobre dichos procesos.

Al anterior panorama se le agrega la falta de oportunidades que tiene la población para acceder a las ofertas crediticias como microcréditos, prestamos etc., y muy especialmente la no determinación de circuitos productivos y comerciales que les posibiliten un desarrollo efectivo de sus unidades.

Una fortaleza fundamental para el proceso se halla en las articulaciones, permitiendo generar así un valor agregado a la población víctima del conflicto armado que se interviene, elevando el nivel de reconocimiento y confiabilidad en el proceso.

- ↳ **SENA:** En formación titulada se lograron inscribir y participar en técnicas y tecnologías 339 personas desplazadas, quienes iniciaran el proceso de formación logrando mejorar así habilidades para el empleo brindadas por el Sena, además la formación en competencias para el trabajo de 547 personas con unidades productivas. Las diferentes ofertas de formación complementaria les permitieron cualificarse con talleres de emprendimiento, manipulación de alimentos, artesanías, marroquinería, cursos en altura entre otros que mejoraron las capacidades para insertarse en el mercado laboral y fortalecer sus unidades de negocio. Se brindó apoyo con cuatro profesionales permanentes en el proceso de formación, acompañamiento y asesoría en Planes de Negocio, ruedas de negocio, en emprendimiento para la población víctima que participa en fortalecimiento de sus unidades de negocio. Además de las visitas de seguimientos y acompañamiento a las unidades ya fortalecidas en el año 2012. Se brindó apoyo y acompañamiento en el proceso de formación con fomento agrícola, huertas caseras, viveros comunitarios con el programa de Jóvenes Rurales con futuro, de especies menores, transformación de alimentos, manejo de plagas y enfermedades, Fito cosmética, con entrega de recursos para iniciativas productivas de: Viveros comerciales en La Honda (Comuna3) y el Faro (comuna 8), Chagualón (comuna 60) y en especies menores (Altos de La Virgen- Comuna 13).
- ↳ **Secretaría de las Mujeres:** En el proceso de AE se lograron fortalecer 19 familias que vienen del proceso de AE con la estrategia emprendiendo sueños a través de fortalecimiento en capacidades e inyección de capital. Además el acompañamiento y fortalecimiento a 21 familias especialmente mujeres con huertas caseras en La Comuna 8.

- ↳ **Secretaría de Inclusión Social y Familia:** Apoyo permanente con el equipo profesional de Seguridad Alimentaria para fortalecer las estrategias de SAN a través de la elaboración de programas y proyectos que fortalezcan a la población víctima.
- ↳ **Secretaría Cultura Ciudadana:** Se hicieron algunas alianzas con el objetivo de incluir los grupos artísticos de la población víctima en la oferta que tiene la Secretaría para eventos de ciudad.
- ↳ **Secretaría de Participación ciudadana:** Han sido facilitadores para dinamizar el proceso de Planeación Local y Presupuesto Participativo en las Comunas 3, 8,13.
- ↳ **Programa de Jóvenes por la Vida y La Convivencia:** Apoyo para la vinculación laboral a víctimas del conflicto armado donde han participado 18 jóvenes inicialmente y continúan 12 en el proceso actual.
- ↳ **DPS:** Se Gestión para incentivar la estrategia de empleabilidad en términos de educación y lograr contribuir a los gastos de sostenimiento, vinculándose el DPS con un aporte de \$200.000 para quienes decidieron adelantar su proceso de formación. Además se incluyó a la población en los fortalecimientos de generación de ingresos a través de unos listados enviados desde el componente.
- ↳ **UARIV:** Durante el proceso de fortalecimiento de unidades Productivas la UARIV, logró caracterizar a las 150 familias que se encuentran en vía de restablecimiento.
- ↳ **EDU:** Consolidación interinstitucional de la UMARV con el proyecto SAN en la mesa agrícola del megaproyecto Cinturón Verde y Jardín Circunvalar con voz y voto, para la toma de decisiones en materia de intervención de los territorios habitados por las víctimas, la generación de empleo a través de la construcción del Camino de La Vida y Promotores de Agricultura Urbana, priorización de territorios para la intervención del Jardín Circunvalar como La Cruz, La Honda, recorridos urbanos por los cerros Pan de Azúcar para la identificación de terrenos estratégicos para la conservación.
- ↳ **Agencia de Educación Superior Medellín – SAPIENCIA –:** Articulación con la agencia logrando el acercamiento de la oferta de educación superior y las oportunidades de financiamiento a través de los diferentes fondos como incentivo a los jóvenes residentes de la ciudad y reconocimiento las acciones diferenciales para las víctimas del conflicto armado, entre los fondos: Fondo Educación Superior Medellín EPM y Fondo Camino a la Educación Superior con recursos de Presupuesto Participativo.
- ↳ **Fundación MOPA MOPA:** Apoyo a la formación en temas de recuperación de residuos sólidos con los grupos que participan en el proceso de inserción laboral en Sodexo, adicionalmente lograr la vinculación laborar a la PV en la fundación.

- ↳ **Escala:** Fortalecimiento a 62 Personas en desarrollo empresarial de unidades productivas de población en situación de desplazamiento, mediante capacitación y asistencia técnica, formación en educación financiera y acompañamiento psicosocial.
- ↳ **SODEXO:** La empresa Sodexo quien es aliado en empleabilidad, con el programa soluciones integrales de servicios en las instalaciones, a través de un amplio rango de servicios que van desde una oferta completa de alimentación hasta la gestión de aseo especializado; se viene fortaleciendo la alianza ya no con el proceso de aprendices sino que se está creando la línea de empleabilidad con la Población Víctima por la confianza y cercanía que tiene el componente de Autonomía Económica con la estrategia de Sodexo.
- ↳ **COMFENALCO:** A través de la agencia de gestión y colocación de empleo, se planteó una ruta que permita una interlocución continua frente a las personas víctimas que buscan empleo y las vacantes disponibles de una manera eficiente. Así como apoyar el proceso de fortalecimiento de competencias de la población en temas como presentación personal y comunicación, formulación de hoja de vida, entre otros.
- ↳ **Almacenes Éxito:** Se realizó una alianza con Comfenalco para avanzar en temas de empleabilidad a través de la bolsa de empleo de Comfenalco.
- ↳ **Emisora Esquina Radio:** Se lograron transmitir 3 microprogramas en torno a experiencias de vida de la población víctima a través de la emisora comunitaria de la Comuna 10.

En el marco de este proceso se desarrolló la estrategia “Emprendiendo Sueños”: Activar la ruta de comercialización a través de ferias de ciudad y articulación con otras instituciones o secretarías que participan en estas ferias (Feria Sonrío con 12 participantes, Feria Medellín Despierta para la Vida con 15 participantes, Colfondos con 3 participantes, Paz y Reconciliación con 3 participantes, Feria de Flores con 13 participantes y Feria Emprendiendo Sueños desarrollada desde el componente de Restablecimiento por la línea de Autonomía Económica con 23 participantes). Esto le permitió a la población víctima mostrar sus productos, establecer canales de comercialización con algunas empresas, además de realizar un ejercicio directo de mercadeo.

Es real que el trabajo en la materia desarrollado por la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas comporta unos diseños muy estructurados, empero, la realidad muestra que esto representa solo una fracción del trabajo que debiera ser

realizado, la política pública de generación de ingresos es muy débil, basta ver que en el 2013 sólo se invirtió un 0,03% en la materia del total de recursos invertidos en atención a población víctima del conflicto armado, lo que es realmente bajo. Los problemas estructurales reportados por la Corte Constitucional en su Sentencia T-025 de 2004 siguen vigentes, como la no definición de presupuestos claros para ello.

Por otro lado, la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas implementa el proceso de generación de ingresos (autonomía económica) acompañado de una acción dirigida a la potencialización de la seguridad alimentaria: Huertas Comunitarias.

La Unidad Municipal fortaleció en el 2013 100 huertas comunitarias ubicadas así:

- 25 en la vereda La Loma, corregimiento de San Cristóbal.
- 5 en La Cruz, Comuna 3.
- 11 en La Honda, Comuna 3.
- 4 en Altos de la Virgen, Comuna 13.
- 12 en Las Flores, Comuna 1.
- 16 en Chagonalon, Nuevo Occidente.
- 27 en Golondrinas, Comuna 8.

Estos procesos además estuvieron acompañados por el SENA, excepto el de San Cristóbal y Comuna 13. El proceso de Huertas Comunitarias, además de apuntalar la seguridad alimentaria, está dirigido a generar y fortalecer procesos de agricultura urbana, recuperara las costumbres campesinas (en esto último hay un claro enfoque psicosocial en función de lograr satisfacción) y motivar la integración local.

4.3. Vivienda.

El Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín -ISVIMED- es la entidad encargada de gestionar los planes de vivienda de interés social en el Municipio, implementando una política integral y coordinada con actores públicos, privados y comunitarios que garantice el derecho al hábitat y a la vivienda digna y permita mejorar la calidad de vida de los grupos familiares de menores ingresos, actuando en un marco de transparencia, equidad, sostenibilidad y corresponsabilidad. ISVIMED si bien destina recursos para vivienda, lo hace a partir e lineamientos del orden nacional.

En el 2013, la vivienda nueva para población víctima de desplazamiento forzado por la violencia, se trabajó en el marco de la política pública nacional de vivienda gratuita Ley 1537 de 2012, de su Decreto reglamentario No.1921 de 2012, del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; y de la Resolución No. 0842 de 2012 del Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA-, resolución que da cumplimiento al artículo 4 del Decreto mencionado.

A partir de esta norma, y concretamente, a partir de la Resolución, se estableció que de las 10 mil viviendas gratuitas asignadas para Medellín un 70% aproximadamente sería para población desplazada, empero, la designación de las familias corrió por cuenta del gobierno nacional. En su momento la Alcaldía de Medellín propuso, y generó discusión, en torno a la posibilidad de que fuera la propia ciudad que identificará las familias víctimas de desplazamiento forzado que en un primer momento debieran de acceder a estas viviendas, empero el gobierno nacional se abrogó tal decisión. Actualmente el proceso de vivienda gratuita está en marcha y las familias son identificadas y asignadas desde Bogotá. Además de vivienda nueva la municipalidad también trabajó en torno a vivienda usada y mejoramiento.

Vivienda nueva.

Hogares beneficiados con vivienda nueva: En el año 2013 por disposiciones del Gobierno Nacional el municipio de Medellín inicio postulación de vivienda nueva solamente por el programa de vivienda gratuita para la población en condición de desplazamiento, dependiendo para su convocatoria del listado priorizado enviado por el Departamento para la Prosperidad Social y FONVIVIENDA. Para el 2013 se entregó vivienda nueva a 185 familias desplazadas.

Hogares asignados pendientes para vivienda nueva: Del año 2013 quedaron pendientes para entrega con asignación de subsidio 609 hogares, de los cuales 249 pertenecen a los proyectos habitacionales Altos de San Juan, Villa Santa Fe de Antioquia, Torres del Este I y II, las cuales se encuentran en proceso constructivo. 360 familias están en proceso de escrituración y cierre financiero de los demás proyectos.

Hogares calificados para vivienda nueva: Aproximadamente se encuentran calificadas 1400 familias en condición de desplazamiento. Es de aclarar que parte de estos

hogares fueron priorizados en la última convocatoria del mes de Diciembre, de la cual aún no tenemos resultados enviados por FONVIVIENDA.

Vivienda usada.

Hogares que se beneficiaron con vivienda usada: Para el 2013, 54 hogares víctimas de desplazamiento forzado se beneficiaron con vivienda usada.

Hogares asignados pendientes para vivienda usada: ISVIMED tiene 80 hogares desplazados asignados y pendientes para entrega, como se anotó anteriormente, el proceso de vivienda usada es tan complejo como el de vivienda nueva, por eso los tiempos también pueden ser largos en tanto se halla las viviendas que reúnan los criterios favorables para las entregas.

Mejoramiento de vivienda.

Para el 2013 se aplicaron 122 mejoramientos de vivienda para igual número de hogares víctimas de desplazamiento forzado. El trabajo en materia de mejoramiento comporta diferentes dimensiones, todas en función de lograr una vivienda más digna.

Cierres financieros.

Hubo 277 familias que debieron realizar un aporte en dinero y así ajustar el precio de sus viviendas nuevas; de estas, 265, al finalizar el año, ya habían realizado el aporte; a la fecha faltan 12 hogares por certificar el cierre financiero.

En general, como reto cumplido para el ISVIMED en el año 2013 está la asignación de subsidio municipal a 454 hogares en condición de desplazamiento en las diferentes modalidades como vivienda nueva, mejoramiento de vivienda y legalización.

Por último, se considera necesario acotar que la Corte Constitucional reiteró a través de Sentencia SU-254 de 2013 que "...el monto de la indemnización administrativa de que trata el artículo 5º del Decreto 1290 de 2008, en aplicación del régimen de transición que prevé el artículo 155 del Decreto 4800 de 2011, debe pagarse en forma adicional y no acumularse o descontarse del subsidio de vivienda previsto por el artículo 5º del Decreto 1290 de 2008". Lo que es reiterado en líneas más abajo en la misma Sentencia: "...a juicio de esta Corporación, lo establecido en el artículo 132 de

la Ley 1448 de 2011, parágrafo 3ero. y el artículo 149 del Decreto 4800 de 2011, que prevén los medios a través de los cuales se pagará la indemnización administrativa a las víctimas de desplazamiento forzado, deben interpretarse en armonía con la diferenciación entre lo que constituye una indemnización por vía administrativa como reparación y la atención o asistencia social, de conformidad con la propia Ley 1448 de 2011 en su artículo 154 ya citado, y en armonía con las reglas fijadas por la jurisprudencia constitucional y de la CIDH. De esta manera, la Corte encuentra que el monto de indemnización administrativa debe pagarse en forma adicional y no acumularse o descontarse del subsidio integral de tierras, de la permuta de predios, de la adquisición y adjudicación de tierras, de la adjudicación y titulación de baldíos para población desplazada o del subsidio de vivienda de interés social rural y urbana de que trata el artículo 149 del Decreto 4800 de 2011”.

De esta forma, el proceso de vivienda para población desplazada es llevado en la ciudad como ejercicio de restablecimiento a partir del deber constitucional del Estado de prestar servicios sociales, y no en el marco de una reparación integral, así lo entiende y así lo trabaja la localidad.

4.4. Salud.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 25 establece que “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, *la salud* y el bienestar...”. En este mismo marco, al igual que el derecho a la vivienda y la educación, el derecho a la salud se inscribe en el llamado Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, como uno de los derechos fundamentales a proteger⁷⁷. Demanda este un compromiso de los Estados Partes (entre ellos Colombia), para adoptar medidas por todos los medios posibles y apropiados, para garantizar los derechos allí suscritos⁷⁸.

Aunque éstas son las máximas instancias en materia de derechos no son las únicas que se han manifestado frente al derecho a la salud, ya que las demandas por atender a la población de acuerdo a determinados enfoques diferenciales ha conllevado a que otros instrumentos jurídicos internacionales sienten su voz para la garantía de este

⁷⁷ Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Entrada en vigor: 3 de enero de 1976. Artículo 12.

⁷⁸ *Ibíd.*, Artículo 2.

derecho como son los Convenios de Ginebra, el Convenio para la eliminación de todo tipo de Discriminación contra las mujeres (CEDAW), el Convenio para la Eliminación de todo tipo de Discriminación Racial (CERD), los Principios rectores de los desplazamiento internos, la Convención de los derechos del niño, los convenios 161 y 169 de la OIT, entre otros.

Todos ellos coinciden en reconocer elementos comunes para garantizar el derecho a la salud, los cuales incluyen el disfrute del más alto nivel de salud física y mental que sea posible, que no se restringe a las afecciones o molestias físicas, sino que además le otorgan a las personas las condiciones necesarias para desarrollarse sanamente y en consecuencia gozar de un nivel de vida adecuado, superando con esto el concepto de salud como ausencia de enfermedades y el del derecho a la salud como derecho a la atención de la enfermedad.

Para el 2013, se logró y mantuvo la atención en salud a 222.353 víctimas del conflicto armado⁷⁹. Es completamente necesario precisar que no se puede establecer un porcentaje que defina un claro logro en tanto persisten claros vacíos con las bases de datos.

4.5. Educación.

El derecho a la Educación busca garantizar especialmente el derecho de los niños, niñas y jóvenes a tener a una educación gratuita, accesible y equitativa. En el marco jurídico internacional este derecho tiene una extensa formulación en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales PIDESC.

Para el 2013, se halló que insertos en el sistema educativo de la ciudad estuvieron 28.371 niños, niñas y adolescentes en edad escolar víctimas del conflicto armado. Semejante a salud, no se pudieron establecer claramente logros en la materia en tanto hay dificultades con la información contenida en bases de datos. No obstante, a partir del 2° informe de seguimiento a la Ley 1448 de 2011 (agosto de 2013) de la Comisión de seguimiento de los organismos de control se puede establecer un balance claro homologable al municipio, salvando las magnitudes y las particularidades: "...la meta

⁷⁹ Dato obtenido a partir de cruzar de forma rigurosa y parametrizada los siguientes registros administrativos: Registro Único de Víctimas RUV – SISBEN - Salud contributivo y subsidiado.

planteada por el gobierno nacional y el respectivo seguimiento, para la asistencia en educación a las víctimas. Se esperaba que en 2012 se avanzara en un 98% de la meta del cuatrienio que consiste en lograr que el 94% de los niños que son víctimas y se encuentran entre los 5 y 17 años, es decir en edad escolar, asistan al servicio educativo. De acuerdo con los registros en 2012 se logró la asistencia del 87% de los niños con lo que se tiene un cumplimiento del 94.57% respecto de la meta fijada para 2012 y un avance del 92.55% respecto de la meta del cuatrienio, dato no registrado en el seguimiento”⁸⁰.

La administración municipal, no obstante la dificultad mencionada, en los dos últimos años ha realizado enormes esfuerzos en educación, la construcción de dos nuevos establecimientos educativos y el mejoramiento de 117, es muestra de ello, así como la puesta en marcha de 2 nuevos parques bibliotecas. “El esfuerzo de la Alcaldía para mejorar la calidad de la educación se materializa en la formulación e implementación de (...) la formulación de currículos contextualizados, la creación de un sistema de evaluación de la calidad, el fortalecimiento de la Jornada Complementaria, las bibliotecas escolares, el mejoramiento de la infraestructura, la dotación tecnológica, formación en ética, las escuelas para la vida, formación en gerencia educativa y la articulación público-privada para mejorar la calidad de vida de estudiantes y maestros”⁸¹.

4.6. Participación.

Se señalan a continuación las principales acciones que se dieron durante el presente año, vislumbrando que la línea de Reconocimiento y Participación continúa implementando y logra afianzar iniciativas para cambiar las formas de participación de población víctima del conflicto armado en los espacios de incidencia política y exigibilidad de derechos, generando formas de relación distintas entre la institucionalidad pública y los líderes-as y entre ellos mismos.

Aspectos que resaltamos se demuestran en la inclusión en las Jornadas de Vida y Equidad, en las comisiones de presupuesto participativo, en las concertaciones del POT, en las discusiones y/o concertación de Cinturón Verde Metropolitano en su línea

⁸⁰ Comisión de seguimiento de los organismos de control; pág. 246.

⁸¹ Alcaldía de Medellín; Despacho del Alcalde; Informe de gestión 2012-2013; enero de 2013.

piloto de Jardín Circunvalar, espacios de formación política, la Mesa Municipal de Participación y en especial lo que se considera para la UMARV, las acciones ejecutadas en la vereda La Loma, entre otros, donde las personas pese al tiempo y trayectoria de vivir en el sector, históricamente han estado excluidos/as de los escenarios públicos y de oferta que ofrece la ciudad para sus habitantes, presentándose como una oportunidad para trabajar el restablecimiento desde el enfoque de integración local.

- Mesa Municipal de Participación de Víctimas (MMPV).
 - ↳ Consolidación del Subcomité de Participación como instancia interlocutora en el tema de participación (18 organizaciones y entidades de la ciudad) lo que ha permitido delinear técnica y políticamente la consolidación de la MMPV como grupo consultor de los procesos de participación.
 - ↳ El diseño de elección y selección de la Mesa Municipal de Población Víctima con la vinculación de 62 organizaciones de víctimas de las 92 inscritas ante la Secretaria Técnica -Personería-, y la elección democrática del 22 delegadas-os representantes de las distintas victimizaciones que dispone la ley 1448-2011.
 - ↳ Elección de dos representantes a la Mesa Departamental de Participación de Víctimas, una al Comité Departamental de Justicia Transicional y una representante a la Mesa Nacional de Participación.
 - ↳ Vinculación de las organizaciones de víctimas de Medellín a la Mesa Subregional y Departamental de Víctimas; organización de la sociedad civil.
 - ↳ Consolidación de un proceso de formación sociopolítica para mujeres lideresas.
 - ↳ Acompañamiento al proceso de caracterización de 46 organizaciones de víctimas.

- Organizaciones de Víctimas.
 - ↳ Acompañamiento técnico y político a 42 mujeres cabeza de hogar en el marco de un programa que adelanta la Universidad Pontificia Bolivariana con ellas, el proceso está encaminado a generar articulación interinstitucional en aras de lograr restablecimiento y acceso efectivo a derechos.
 - ↳ Acompañamiento técnico a líderes y lideresas en la preparación de la participación en espacios de ciudad (ponencias, de *seminario a dos años de la ley de víctimas*, Encuentro regional de memoria histórica, evaluación de la ley de víctimas, III foro de Memoria - ASOLAVIDI, foro de DH comuna 2).
 - ↳ Proceso de formación sociopolítica con la Asociación Comité de participación de Población Desplazada de la comuna 3 - ASOLAVIDI. Modelo de

- organizaciones víctimas en comuna para replicar en proceso de PP en la ciudad.
- ↳ Acompañamiento técnico a la formulación del PAT y Proceso de mesa en (7) municipios de Antioquia.
 - ↳ Acompañamiento técnico y articulación al pilotaje de fortalecimiento a unidades productivas autonomía económica ASOADEAN y ASOLAVIDI en el marco del restablecimiento de los derechos económicos de la población víctima.
 - ↳ Proceso de identificación, acompañamiento y direccionamiento técnico en la priorización de recursos en 3 comunas de la ciudad en el proceso de Jornada de Vida y Equidad (comuna 8, 3 y 60) logrando asignación de recursos por valor total de 7.500 millones.
 - ↳ Participación en el comité institucional de Cinturón Verde Metropolitano, propuesta de identificación diferencial de la población víctima ubicada en las zonas de impacto de la propuesta de gobierno.
- Escuela de Derechos para Jóvenes.
 - ↳ Construcción y desarrollo de la propuesta de tercera cohorte de escuela de derechos para jóvenes de manera conjunta y con el apoyo del ACNUR y la Universidad de Antioquia – Consultorio Jurídico.
 - ↳ Sensibilización a 18 jóvenes participantes del proceso, que incluyo a jóvenes no víctimas del conflicto e interesados en el proceso de formación, posibilitando, la construcción de actores políticos
 - Trabajo en la vereda La Loma.
 - ↳ Cuatro momentos se describen en la atención en la vereda La Loma: Atención en emergencia, construcción de acciones lúdico-pedagógicas, proceso de reconstrucción del tejido social a través de la generación de confianzas y construcción del Plan de Trabajo de La Loma.
 - ↳ Sobre este último, el plan de trabajo propone recoger las acciones realizadas en San Gabriel y Bellavista (parte baja – Cañón) y ampliar la mirada en el conocimiento de la dinámica de conflicto, proponiendo el desarrollo de acciones con enfoque reparador, donde la generación de confianza, el dialogo y la compañía, permitan reconstruir o construir de manera conjunta un contexto de victimas/ciudadanos que habitan un territorio y que exigen al Estado las medidas de prevención y protección de sus derechos.

- ↳ Las acciones realizadas: jornada lúdico-pedagógicas, priorización de 2.500 millones en Jornada de Vida para el “Centro de Integración para la Convivencia y los Derechos Humanos”, realización del Encuentro de Vida; caminata por los 7 sectores y acompañamiento a novenas navideñas, como apuesta en el reconocimiento de la administración en los distintos sectores (cercanía institucional).
- Presupuesto Participativo.
 - ↳ Inclusión de propuestas de las víctimas en la estrategia de Presupuesto Participativo (PP) en la que se priorizan para el 2013 la suma de 880 millones en 5 comunas de la ciudad (1, 2, 3, 4 y 13), direccionadas al desarrollo de procesos de formación sociopolítica, creación de comités de población víctima, caracterización de las condiciones de familias víctimas en ruta del reconocimiento de su condición de ciudadanas-os víctimas, foro de memoria y apoyo para proyectos de autonomía económica.
- Dificultades.
 - ↳ La carencia de un proceso de fortalecimiento psicosocial y de cohesión, con enfoque humano y colectivo, paralelo al ciclo de capacitación sociopolítica y estratégica, limita el impacto en el fortalecimiento desde la perspectiva de grupo.
 - ↳ El riesgo que se corre con procesos intermitentes y poco sostenibles como los que infortunadamente se plantean en este tipo de intervención producto de los cambios, los presupuestos reducidos, y la normatividad marco, se convierte en una dificultad cíclica y permanente para procesos reales de impacto en los grupos organizados y las comunidades participantes; dado que procesos de formación de colectivos de población tan diversa desde lo humano, lo cultural, lo geográfico y desde las consecuencias propias de su victimización, se requiere de ejercicios de mayor duración, que a la vez permitan procesos secuenciales, continuos, evaluativos y de contenido, que generen real incidencia de largo plazo.
 - ↳ En términos generales la articulación interinstitucional se torna dificultosa en la medida de que no se ha entendido la competencia y no se tienen claridades frente a la apuesta y propuesta política conjunta de quienes deben tener la responsabilidad de materializar el derecho a la participación, que supone acciones poco concretas y en ocasiones ambivalentes en términos de las ofertas reales.

- Retos.
 - ↳ Afianzar espacios de articulación y tomar decisiones políticas en términos de la voluntad y definición de apoyos técnicos y financieros que permitan tener una ruta de intervención clara con la Mesa Municipal de Población Víctima y poder darle continuidad a los procesos iniciados y a los avances obtenidos en cuanto a participación e incidencia, evitando así la improvisación y la sobreoferta para las organizaciones, y materializando el derecho a la participación.
 - ↳ Retomar la intervención con organizaciones de base en sus territorios la cual ha estado debilitada por la reducción operativa y técnica de los profesionales de la línea de Reconocimiento y Participación, pues este será uno de los pilares fundamentales para la consolidación de la MMPV de 2014, la inclusión de las organizaciones como actores sociales capaces de incidir en sus lugares de asentamiento y en la ciudad misma.
 - ↳ Considerar la continuidad y fortaleciendo de una estrategia de trabajo continuo en terreno, la reconfiguración del conflicto armado y la dinámica local de la ciudad exige pensar en las comunidades víctima que por diferentes motivos no pueden acceder a la oferta institucional.
 - ↳ Promover la participación y la organización de la población víctima y la conformación de redes, de manera que estos grupos ejerzan su ciudadanía activamente, e incidan políticamente desde la exigibilidad de sus derechos y el ejercicio de sus deberes.

4.7. Atención jurídica a víctimas del conflicto armado.

Inicialmente es necesario resaltar que el ejercicio de atención jurídica posee un carácter de restablecimiento y/o de reparación. Esta atención jurídica es básicamente la brindada en los 4 Centros de Atención a Víctimas (Belencito, Caunces, Palermo, UPJ) y en la Casa de Justicia del 20 de julio; no obstante hay atención jurídica que se da durante eventos realizados directamente en las comunas, también es la atención jurídica brindada a víctimas en procesos de Atención Básica, Superación de la Condición de Vulnerabilidad, Reparación Integral y Organizaciones de Víctimas.

- Asesoría jurídica personalizada⁸²: durante el 2013 se realizaron 15.393 atenciones.
- Organización y realización de Jornadas de Atención en el Territorio⁸³: durante el 2013 se realizaron 6 jornadas de atención a víctimas, jornada de oferta institucional en San Gabriel, jornada de oferta institucional en El Cañón, jornada de atención a familiares de víctimas de desaparición forzada, jornada de caracterización indígena del Alto Andágueda, 2 jornadas de derechos humanos y convivencia en las comunas 8 y comuna 16.
- Capacitaciones o talleres dirigidos a la formación para la exigibilidad de derechos a las víctimas. Durante el 2013 se realizaron 27 talleres de formación con 867 asistentes, donde se abordaron temas como: Ley 1448, rutas de atención por hecho victimizante, justicia y paz, Mecanismos de Búsqueda Urgente, acciones constitucionales y competencias territoriales y nacionales (Cabe aclarar que el número de asistentes a los talleres, no hace parte de la cifra de atenciones jurídicas).

5. ESTRATEGIAS INTEGRALES DE RESTABLECIMIENTO EN Y DESDE LA CIUDAD.

Si bien la Alcaldía realiza un trabajo en función garantizar los derechos constitucionales de las víctimas del conflicto armado desde las diferentes dependencias, según competencias, no pierde de vista que la real posibilidad de lograr alcances mayores está en la integralidad. Por eso la Alcaldía reflexiona, implementa y evalúa estrategias de corte integral que posibiliten, como se anotó, resultados amplios o integrales en las víctimas atendidas.

5.1. Medellín Solidaria.

Medellín Solidaria, adscrito a la Secretaría de Inclusión Social y Familia, se ha consolidado como un programa altamente estratégico de la Alcaldía de Medellín en materia de superación de la pobreza. Desarrolla acciones integrales y sostenibles, a través del acompañamiento familiar y grupal, y la gestión entre las ofertas

⁸² Incluye también la respuesta a derechos de petición interpuestos a la UMARV.

⁸³ Principalmente en las zonas donde se ha identificado riesgo, falta o ausencia de presencia institucional y/o barreras de acceso a la oferta institucional vigente en el Municipio.

institucionales y las necesidades de los hogares participantes, lo cual, articulado con el direccionamiento de la Alcaldía y un equipo de trabajo interdisciplinario. Contribuye este de manera efectiva al mejoramiento de la calidad de vida de los hogares con mayor vulnerabilidad de la ciudad de Medellín.

El objetivo fundamental de Medellín Solidaria es contribuir al acceso integral y sostenible de los hogares más vulnerables de la ciudad de Medellín al conjunto de programas municipales y nacionales orientados a alcanzar los mínimos ciudadanos de desarrollo humano integral, con el propósito de asegurar su inclusión social y económica, mejorar su calidad de vida, promover su autonomía y contribuir a mejores formas de convivencia familiar y social. Este objetivo se enmarca en el principio de la corresponsabilidad, que permite fortalecer las capacidades y la autonomía de las personas, hogares y comunidades, creando condiciones para su desarrollo humano integral.

Al cerrar el 2013 Medellín solidaria realizó trabajo con 49.864 hogares de la ciudad; de estos, un 29,5% eran hogares víctimas del conflicto armado (14.716). No obstante se realizó trabajo con otros 2.816 hogares en los que por lo menos una persona es víctima del conflicto armado.

Para el 2013 Medellín Solidaria logró que 8.388 familias salieran de la pobreza extrema, tras lograr con ellas la condición suficiente a partir del Índice de Pobreza Multidimensional. De esas, 1.501 son familias víctimas de desplazamiento forzado por la violencia. A esto hay que sumarle que, cerrando el año, otras 1.680 quedaron a portas de lograrlo, en tanto ya se surtió el proceso de acompañamiento con ellas y solo faltaría el acto protocolario de graduación.

Este trabajo desarrollado con las víctimas que hacen parte de Medellín Solidaria es completamente intencional, no solo por los sentidos propios del programa, sino también porque se realiza un trabajo mancomunado con la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas y con ISVIMED en aras de lograr goce efectivo de derechos en ellas.

En general, el trabajo desarrollado por Medellín Solidaria en materia de goce efectivo de derechos (desde el índice de pobreza multidimensional), es altamente efectivo para la ciudad. Su sola propuesta metodológica de acompañamiento ya es todo un logro en tanto posibilita un ejercicio a uno a uno con las víctimas del conflicto armado.

5.2. Los Centros de Atención a Víctimas del Conflicto Armado -CAV- y la estrategia territorial.

La ciudad cuenta con 4 Centros de Atención a Víctimas del Conflicto Armado -CAV- ubicados en zonas particularmente accesibles a las víctimas: (1) Caunces, Comuna 9 Buenos Aires; (2) Palermo, Comuna 4 Aranjuez; (3) Belencito, Comuna 13 San Javier; y (4) UPJ, Comuna 10.

Los CAV cumplen un papel neurálgico no simplemente en la atención, sino en la atención territorial; es decir, son una estrategia integral de atención a víctimas del conflicto armado, que busca integralidad, en los territorios o desde los territorios donde ellas viven. Durante el 2013 los CAV de Medellín atendieron 73.453 víctimas del conflicto armado.

La integralidad en los CAV está dada no solo por la oferta variada en torno a derechos, sino también por las formas pedagógicas y con enfoque de derechos y diferencial con que se da tal atención. Se desarrollan acciones lúdico-pedagógicas, se realiza atención diferencial y hay adecuaciones para la accesibilidad de la población víctima con capacidades diferentes. En el 2º informe de seguimiento de la Ley 1448 de 2011 (agosto de 2013) de la Comisión de seguimiento de los organismos de control se establece, a partir un informe de la Unidad Nacional para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, que una de las dificultades no menores en materia de atención a víctimas es “...que los espacios físicos para la atención de las víctimas no son adecuados (...) *los mayores problemas que se presentan en los centros y/o puntos de atención están relacionados con el espacio (es bastante reducido para la cantidad de enlaces que operan), en el que atienden a la población víctima de desplazamiento*”⁸⁴, frente a esto hay que anotar que los CAV de Medellín no adolecen de tal falencia, pues la administración se ocupa de hacer de ellos lugares más que agradables, dignos.

Durante el 2013 los CAV formularon una estrategia de fortalecimiento territorial, en función de lograr una atención directa en las comunidades. La Estrategia Territorial se enmarca en un conjunto más amplio de estrategias y acciones orientadas al restablecimiento de derechos desde y en los territorios, toda vez que apunta a la integración local de la población víctima que habita en territorios específicos de la ciudad.

⁸⁴ Comisión de seguimiento de los organismos de control; pág. 233.

La estrategia tiene como objeto de intervención el territorio, entendiéndolo como un espacio construido por los grupos sociales que lo habitan a través de sus tradiciones, pensamientos y necesidades. Concepto que incluye elementos adicionales a un espacio físico, y lo comprende como un campo relacional, multivariado y complejo, poblado por distintas formas de vida que continuamente se relacionan y compiten entre sí. Durante el 2013 se procedió con su diseño.

5.3. Superación de la Condición de Vulnerabilidad.

La idea de lograr en la población víctima de desplazamiento forzado por la violencia un cese o superación de su situación (Goce Efectivo de Derechos como solución duradera) es para el Estado Colombiano una aspiración excepcional pero objetivamente truncada.

La Sentencia T-025 de 2004 expresó que “La declaratoria formal del estado de cosas inconstitucional tiene como consecuencia que las autoridades nacionales y territoriales encargadas de atender a la población desplazada deben ajustar sus actuaciones de tal manera que se logre la concordancia entre los compromisos adquiridos para cumplir los mandatos constitucionales y legales y los recursos asignados para asegurar el goce efectivo de los derechos de los desplazados”⁸⁵; luego, si bien se han realizado ajustes no se ha logrado a la suma impactar en el goce efectivo de los derechos.

Explicar los problemas del por qué no se ha logrado esto en 16 años de política pública es entrar en un complejo mundo de circunstancias difusas, vacíos irresueltos, desafíos no comprendidos y no por demás, todo una dispersión y desperdicio de esfuerzos y recursos. Las fórmulas que se han adoptado, o querido adoptar, parecen no ser las indicadas, una y otra vez se realiza el esfuerzo y una y otra vez no se llega a resultados efectivos.

El Estado Colombiano en su haber posee alta experiencia en diseño y rediseño de políticas en la materia, anaqueles completos de norma y jurisprudencia, pero los logros en materia de goce efectivo de derechos son exiguos, esto hace del Estado un

⁸⁵ Sentencia T-025 de 2004; Apartado 2.2. “Resumen del argumento y de la decisión”.

actor eficaz en la gestión no en el resultado, esto hace, y ha hecho, de la política pública una agenda de comisión no una estratagema de solución.

La última y más reciente “fórmula” es la de “Superación de la Condición de Vulnerabilidad”, las posibilidades con ella están por descubrirse, los contenidos por armarse, hasta el concepto mismo por definir, pero el deseo todo vivo por generar logros efectivos.

La Ley 1448 de 2011 -Ley de Víctimas y Restitución de Tierras- en su Artículo 67 expresa que la persona víctima de desplazamiento forzado “Cesará la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta ocasionada por el hecho mismo del desplazamiento, cuando (...) a través de sus propios medios o de los programas establecidos por el Gobierno Nacional, alcance el goce efectivo de sus derechos. Para ello accederá a los componentes de atención integral al que hace referencia la política pública de prevención, protección y atención integral para las víctimas del desplazamiento forzado de acuerdo al artículo 60 de la presente Ley”⁸⁶.

Superar la condición de vulnerabilidad implica un estado de autodeterminación y autosostenibilidad en la víctima en tanto implica que ella está gozando de derechos como alimentación, vivienda, generación de ingresos, salud y educación en un mismo momento con sostenibilidad en el tiempo.

La superación de la condición de vulnerabilidad si bien implica goce efectivo de derechos no contiene el total de los derechos que una víctima de desplazamiento forzado debe gozar, tales como los de reparación integral, pero si determina, como ya se anotó, un estado de autodeterminación y autosostenibilidad.

“En todo caso, la situación de vulnerabilidad no se supera de manera abrupta, y no es posible determinar un momento preciso para ello. Es un proceso gradual, a lo largo del cual la necesidad de una asistencia especial por parte de las personas víctimas del desplazamiento va disminuyendo gradualmente, hasta cuando éstas pueden acceder a los mismos mecanismos de protección y asistencia del resto de la población; sin

⁸⁶ Ley 1448 de 2011, Título III “Ayuda humanitaria, atención y asistencia, Capítulo III “De la atención a las víctimas del desplazamiento forzado”, Artículo 67.

perder sus derechos a acceder a la oferta especial de reparación integral asociada a su condición de víctima”⁸⁷.

“Igualmente, el Gobierno nacional entiende que (la superación de la condición de vulnerabilidad no implica) cesación de la *condición de víctima* de las personas que han sido desplazadas forzosamente, pues dicha condición está asociada a la ocurrencia de una violación grave a sus derechos humanos que marca sus vidas y que no es posible eliminar materialmente, por lo cual, es del fuero interno de las víctimas establecer en que momento deja de auto reconocerse como tal”⁸⁸.

La Alcaldía de Medellín durante el 2013 reflexiono frente al tema, pero muy especialmente, trazó metodologías y generó acuerdos interinstitucionales con el fin de avanzar en el mismo, en función de buscar que la población víctima de desplazamiento forzado goce de sus derechos constitucionales. Terminando el año ya hay acuerdos claros entre instancias que se consideran fundamentales para el proceso: Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas, Medellín Solidaria, ISVIMED, DNP y Unidad Nacional de Atención y Reparación a Víctimas.

6. RESTABLECIMIENTO VÍA RETORNO Y REUBICACIÓN.

La Alcaldía de Medellín realiza su trabajo de retornos y reubicaciones a través de la Unidad Municipal de Atención y Reparación a las Víctimas del Conflicto Armado; esta Unidad a su vez posee una estrategia de retornos y reubicaciones altamente especializada, en el marco de esta la Unidad realiza el trabajo en cuestión. Durante el 2013 se aplicaron diversos modelos de acompañamiento, también se avanzó en importantes acciones de gestión de recursos. Este texto pretende dar cuenta del trabajo desarrollado por la Unidad durante el año 2013, para ello dividiremos el informe entre tres apartados. En primero presentaremos los principales procesos llevados a cabo. En segundo lugar se hace referencia a las estadísticas de acompañamiento consolidado (periodo 2007-2012) y para el 2013. Finalmente se hace alusión a los principales logros de 2013 y retos para el 2014.

⁸⁷ Unidad Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Departamento Nacional de Planeación; Superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas del desplazamiento forzado: criterios técnicos de valoración y metodología de medición; junio de 2013.

⁸⁸ *Ibíd.*

6.1. Procesos individuales y colectivos.

Durante el 2013 se implementaron dos modelos de acompañamientos, retornos individuales y retornos colectivos, en este último se ejecutaron dos proyectos específicamente.

6.1.1. La experiencia de la ciudad en los acompañamientos individuales.

Busca apoyar aquellas familias que de manera voluntaria e individual solicitan el acompañamiento ante la Unidad Municipal de Víctimas, es decir denota una intervención por demanda, lo anterior nos permite contar con una oferta constante que pueda ser movilizada de manera efectiva y en los tiempos requeridos. En la actualidad la estrategia cuenta con la siguiente oferta:

Acompañamiento psicosocial. Como lo han evidenciado numerosos estudios, las dimensiones con mayor afectación en el sujeto víctima son la psicológica, familiar y comunitaria. En este orden de ideas el componente establece una estrategia de atención psicosocial que reconoce las particularidades y necesidades de los individuos y las familias, a partir de allí se sensibilizan a las familias respecto a la forma más adecuada de afrontar esta nueva experiencia. Igualmente se hacen remisiones para los casos que lo requieran.

Eventos de reparación simbólica. Como medida de reivindicación y reconocimiento del drama vivido por la población víctima con voluntad de retorno o que ya retornó, se vienen realizando eventos de reparación simbólica que puede hacerse tanto en la ciudad de Medellín como en los municipios que mayor población retornada concentran. Estos se diseñan con la participación de la población acompañada por el componente. Durante este periodo se han hechos eventos en los municipios de Medellín, Granada, San Carlos y Alejandría (Antioquia).

Asesoría jurídica. Se parte de reconocer la importancia que tiene para la población retornada la resolución de las disputas o procesos jurídicos. En este orden de ideas asesoramos e informamos sobre la oferta para el restablecimiento de los derechos y los tramites que se deben cumplir para acceder a las diferentes rutas. Lo anterior se

implementa por medio de sesiones familiares o individuales de asesoría y por medio de talleres que buscan informar a las familias sobre el acceso a la oferta disponible para el restablecimiento de los derechos.

Generación de ingresos. La sostenibilidad de los retornos esta mediada por la capacidad de las familias para apropiarse de los recursos necesarios para sobrevivir en sus contextos de destino. En este orden de ideas, se diseña con la población un plan de inversiones que apunta a recoger sus capacidades y las posibilidades de los territorios para identificar la mejor opción de negocio, estas iniciativas son financiadas con la asignación de un capital semilla, que es invertidos según las especificaciones del plan de inversión, finalmente se hace seguimiento a las iniciativas productivas emprendidas por la población acompañada.

Atención en la emergencia del retorno. Partimos de reconocer las difíciles condiciones que soportan las familias en los primeros momentos del retorno, debido a que muchos no tiene asegurada, ni si quiera, la alimentación. Por lo anterior el proyecto apoya a las familias con la asignación de un recurso económico para que las familias puedan solventar los gastos de primera necesidad durante los primeros días del retorno o la reubicación.

Menaje de enseres y transporte de los miembros de la familia que desean retornar. Muchas de las familias no cuentan con los recursos necesarios para transportar los enseres o el pago del transporte de los integrantes de la familia. Por lo anterior el proyecto apoya con la asignación de recursos económicos a las familias para pagar los costos que se derivan de estos servicios. Además del diseño, implementación, seguimiento y evaluación a la oferta ya mencionada, el componente cuenta con un área estratégica encargada de: (i) la gestión de la información, (ii) la coordinación interinstitucional e intersectorial y (iii) la planeación de acciones y formulación de proyectos.

6.1.2. La incursión en el modelo colectivo: Gestión, formulación e implementación de proyectos para el retorno y la reubicación.

Los retornos de este tipo se ejecutan por medio de proyectos que tienen componentes específicos, que identifican un número de familias participantes, un periodo de tiempo

para la intervención y un territorio específico en el que se realiza el acompañamiento, en donde se ejecutan acciones que buscan impactar a las familias y los territorios.

Durante el 2013 se implementaron dos proyectos de retornos colectivos, ambos se continuaran implementado durante el 2014 y suponen una gestión de recursos cercana a los \$ 10.174.489.637 millones de pesos. Lo anterior supone una gestión superior al 300% si lo contraponemos con los recursos asignados para el 2013 al Componente de Retornos y Reubicaciones. Los proyectos de retorno colectivo ejecutados para el 2013 fueron:

- Diferencial – Territorial con población Indígena (Retorno a La Puria y Reubicación Quebrada Arriba).

En la actualidad la Unidad Municipal de Atención y Reparación a las Víctimas del Conflicto Armado, viene ejecutando, en coordinación con la UAEARIV, las Alcaldías del Carmen de Atrato (Chocó) y Andes (Antioquia) y las Autoridades Indígenas, un proyecto de acompañamiento en el retorno y reubicación de por lo menos 195 familias indígenas.

La propuesta de intervenir bajo la modalidad de retorno, bajo los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad y con un enfoque territorial, concuerda con las disposiciones normativas del decreto 4633 de 2011 y con las conclusiones del encuentro de las autoridades tradicionales Emberá de promover e implementar acciones de política que permitan el retorno a las comunidades de las personas y familias pertenecientes a esta etnia.

Es importante destacar que la oferta dispuesta y el proceso de implementación se hace bajo una estrecha coordinación con las autoridades indígenas lo que cualifica y legitima tanto la propuesta de intervención como el ejercicio de la autoridad tradicional. Este tipo de intervención permite que las acciones de política diseñadas e implementadas se ajuste a las necesidades y consideraciones culturales, económicas, sociales y políticas de la comunidad, lo que permite asegurar una intervención, que lejos de ser disruptiva, dispone los recursos necesarios para que las comunidades apalanquen sus propios procesos.

En lo referido a los participantes del proceso la intervención parte de reconocer a las familias retornadas como parte de una comunidad ancestral. Lo anterior implica, bajo

un enfoque diferencial y desde la lógica de sujeto colectivo, que la intervención se dirige esencialmente a las comunidades a las cuales llegan las familias retornadas, bajo el argumento que fortalecer los territorios implica la construcción de condiciones que les permiten a los integrantes de la comunidad permanecer en sus lugares de origen, o por lo menos no desplazarse por motivo diferente al del libre albedrío.

Los censos poblacionales con los cuales se identificaron las familias a acompañar desde la ciudad de Medellín, fueron concertados y revisados con las autoridades tradicionales que dieron fe del desplazamiento forzado de estas familias de los lugares señalados como de destino.

Ahora bien, al ser esta una intervención medida por la existencia de un proyecto, los alcances del mismo se encuentran sujetos esencialmente a los objetivos y el recurso disponible para el cumplimiento de los mismos. Para mayor información respecto a este proyecto en específico se anexan los siguientes documentos

- Acompañamiento a retornos de familias campesinas con recursos de cofinanciación.

El proyecto tiene dos grandes estrategias: (i) el acompañamiento durante su proceso de retorno de familias víctimas del desplazamiento y (ii) el fortalecimiento de la capacidad institucional de los municipios de destino para la gestión y el tratamiento de las problemáticas que devienen del retorno masivo sin acompañamiento. Ambas estrategias se ejecutaran de manera simultánea. Cada una de las estrategias se desarrolla mediante la ejecución de componentes. Para la estrategia 1 los componentes son:

Incentivos para mejoramientos habitacionales	Definición de criterios de selección de las familias participantes
	Identificación y definición de familias participantes.
	Adquisición de la documentación requerida para la implementación de la adecuación
	Estudio de grado de formalidad de la propiedad - remisiones
	Elaboración de diagnósticos de necesidades habitacionales
	Elaboración propuestas técnicas de intervención
	Compra y entrega de materiales de construcción
	Ejecución de mejoras.
	Seguimiento a las obras

Generación de ingresos	Diagnostico territorial y familiar
	Formación en materia comercial, técnica y financiera
	Diseño del plan productivo
	Compra y entrega de suministros
	Implementación
	Gestión para la comercialización de productos
	Seguimiento y asesoría en materia Comercial, técnica y financiera
Seguridad Alimentaria	Realización de diagnósticos - definición de iniciativa a implementar
	Entrega de Kit urbano o rural sea el caso
	Acompañamiento en la implementación
Atención humanitaria durante el retorno	Caracterización de necesidades en la emergencia del retorno
	Entrega de subsidio
Asesoría Jurídica	Taller colectivo de formación en derechos
	Asesoría casos particulares
	Adelantamiento de acciones jurídicas
	Realización de remisiones
Acompañamiento psicosocial	Taller familiares de construcción de planes de vida familiar - Diseño y construcción de los diarios del retorno
	Jornadas psicosociales familiares
	Visitas domiciliarias – remisiones
	Acercamiento de la oferta - taller municipal carrusel de acceso a los derechos
Acciones de reparación	Cartografía social - identificación de acciones reparadoras
	Eventos de reparación simbólica y re significación del territorio

Como puede advertirse en los componentes de: (i) incentivos para mejoramientos habitacionales, (ii) generación de ingresos; (iii) Seguridad Alimentaria; (iv) Atención humanitaria durante el retorno, la lógica de implementación apunta a: Construcción de diagnósticos que integren las necesidades y expectativas de las familias junto con los alcances presupuestales del proyecto; Identificación y construcción de la propuesta de intervención más adecuada; Disposición de una oferta que es adjudicada a la familia por medio de la entrega de insumos para la implementación de los proyectos productivos o materiales para los mejoramientos de vivienda, así como la disposición de servicios profesionales, técnicos y calificados que apoyen a las familia; y Seguimiento al trabajo realizado.

En lo referido a la estrategia 2, de fortalecimiento institucional, se busca fortalecer la capacidad de la institucionalidad pública de 8 municipios priorizados para garantizar las medidas de retorno requeridas por las familias víctimas de desplazamiento forzado. Para su desarrollo se contemplan acciones orientadas a mejorar la capacidad técnica y administrativa de las entidades territoriales asociadas al proyecto, con el concurso de la Gobernación de Antioquia, así como la logística y gestión de información que sirvan de soporte para la implementación y el seguimiento del proyecto. Las actividades a movilizar en cada uno de los componentes son:

Fortalecimiento institucional local	Acciones de coordinación para el accesos de la población a la oferta local
	Creación y fortalecimiento de una mesa de seguridad en el marco del Comité Territorial Justicia Transicional
	Estudios jurídico y de costos para la implementación de un sistemas de alivios fiscales para la población retornada
	Inventario de predios fiscales y zonas protegidas
	Diseño e implementación de un proceso de formación de profesionales para la atención y gestión de los acompañamientos en materia de retornos y reubicaciones
	Dotación de espacio institucional para la atención y gestión de los acompañamientos en materia de retornos y reubicaciones
	Revisión y cualificación de los lineamientos de política territorial asociado al retorno
	Gestión y creación de escenarios para el encuentro y la coordinación entre los competentes en materia de retornos y reubicaciones de cada novel estatal - construcción de directorios institucionales
	Adopción del Sistema Municipal para la Atención de la Población Víctima
Gestión de la Información	Caracterización de cada uno de los núcleos familiares participantes
	Caracterización de los contextos de retorno
	Seguimiento a la oferta dispuesta en la atención
	Cruces de base de datos
	Sistematización en la experiencia - lineamientos de política
	Diseño e implementación de una estrategia de comunicación

Como puede advertirse en el cuadro el fortalecimiento institucional apunta esencialmente (i) entregar las herramientas necesarias a los municipios para que gestionen de manera adecuada su información; (ii) construir y adecuar los lineamientos normativos locales necesarios para la atención adecuada de la población retornada; (iii) dotar espacios físicos dentro de las administraciones que les permita a los funcionarios públicos contar con las herramientas necesarias para atención del retorno; (iv) formar a los funcionarios municipales en las competencias necesarias para la gestión de soluciones a problemas de política como el retorno; (v) establecer escenarios de encuentro entre los tres niveles del Estado (nación – departamento – localidad) con el fin de construir estrategias de coordinación corresponsable. La siguiente figura ilustra la lógica de intervención a implementar:

Gráfica 7:
Ruta Retornos



6.2. Estadísticas de acompañamiento consolidado (periodo 2007-2012) y para el 2013.

En este apartado abordaremos los consolidados estadísticos de acompañamiento. En un primer momento se describirán los consolidados del periodo 2007 – 2012, luego se presentaran los avances en materia de seguimientos a la sostenibilidad de los procesos acompañados y finalmente se presentan los datos de 2013.

6.2.1. Acompañamientos consolidados (periodo 2007-2012).

Como se puede advertir la ciudad viene avanzando en materia de retornos desde el año 2007, con una tendencia al crecimiento del número de acompañamiento año a año. Es así como los años con mayor número de acompañamientos son 2013 y 2012 respectivamente.

Tabla 5:

Número de Familias según año de acompañamiento.

AÑO DE ACOMPAÑAMIENTO	# FAMILIAS
2007	59
2008	105
2009	130
2010	190
2011	753
2012	429
TOTAL	1666

Fuente. Proyecto retornos y reubicaciones – Unidad de Atención y Reparación a Víctimas – Secretaría de Gobierno y DD HH. Diciembre de 2013.

Del total de familias acompañadas durante el periodo 2007 – 2012, el 67% han retornado y el 33% iniciaron procesos de reubicación. Sólo 5 familias, sin representación porcentual, no cuentan con información al respecto.

Tabla 6:

Número de Familias según tipo de acompañamiento.

TIPO DE ACOMPAÑAMIENTO	# FAMILIAS
RETORNO	1118
REUBICACIÓN	543
SD	5
TOTAL	1666

Fuente. Proyecto retornos y reubicaciones – Unidad de Atención y Reparación a Víctimas – Secretaría de Gobierno y DD HH. Diciembre de 2013.

Como se puede ver los principales municipios de destino están ubicados en la subregión Oriente del departamento de Antioquia, esto se debe esencialmente a las favorables condiciones de seguridad en la zona para el retorno. Le siguen el occidente y el Urabá Antioqueño, que se ubican allí esencialmente por el trabajo priorizado en alguno de los municipios de la subregión.

Tabla 7:

Principales lugares de acompañamiento-

MUNICIPIOS	# FAMILIAS
SAN CARLOS	763
GRANADA	144
SAN RAFAEL	124
URRAO	105
TURBO	53
ALEJANDRÍA	46
CAUCASIA	39
NARIÑO	38
APARTADO	37
DABEIBA	32

Fuente. Proyecto retornos y reubicaciones – Unidad de Atención y Reparación a Víctimas – Secretaría de Gobierno y DD HH. Diciembre de 2013.

6.2.2. Seguimientos a la sostenibilidad de los procesos acompañados.

Durante el 2013 el componente trabajó decididamente en la realización de seguimientos a los procesos acompañados, con el fin de establecer la sostenibilidad de los mismos. De este trabajo se destaca la visita a 586 familias en sus lugares de destino. Los campos de trabajo auscultados fueron vivienda y generación de ingresos.

Tabla 8:
Seguimientos

TIPOS DE SEGUIMIENTOS	# FAMILIAS
PROYECTO PRODUCTIVO	420
VIVIENDA	166
TOTAL	586

Fuente. Proyecto retornos y reubicaciones – Unidad de Atención y Reparación a Víctimas – Secretaría de Gobierno y DD HH. Diciembre de 2013.

Los seguimientos se hicieron en los municipios con mayor número de acompañamientos, así como en alguno que por sus contextos socioeconómicos generaban duda respecto a su sostenibilidad, este último es el caso de los municipios de Caucasia, Dabeiba y Turbo.

Tabla 9:
Principales lugares de seguimiento.

SUBREGION	MUNICIPIO	CANTIDAD
BAJO CAUCA	CAUCASIA	28
	DABEIBA	10
URABA	APARTADO	8
	TURBO	23
ORIENTE	ALEJANDRIA	25
	SAN RAFAEL	24
	GRANADA	99
	SAN CARLOS	231
SUROESTE	URRAO	35

Fuente. Proyecto retornos y reubicaciones – Unidad de Atención y Reparación a Víctimas – Secretaría de Gobierno y DD HH. Diciembre de 2013.

6.2.3. Cantidad de acompañamientos efectivos realizados por departamentos y municipios en el 2013.

Durante el 2013 se realizaron un total de 496 acompañamientos, distribuidos por mes según lo evidencia el siguiente cuadro.

Tabla 10:
Acompañamientos según mes.

Enero	159
Mayo	25
Junio	29
Julio	18
Agosto	133
Septiembre	9
Octubre	21
Diciembre	102

Fuente. Proyecto retornos y reubicaciones – Unidad de Atención y Reparación a Víctimas – Secretaría de Gobierno y DD HH. Diciembre de 2013.

Del total de acompañamientos 55% fueron retornos, uno de ellos intraurbano. El 43% fueron reubicaciones, 8 de ellos al mismo municipio de expulsión. Del 2% de los acompañamientos no se tienen datos del tipo de procesos desarrollado. Como se advierte continúa la tendencia a acompañar especialmente retornos, que a su vez son los procesos con mayor probabilidad de sostenibilidad.

Tabla 11:
Tipo de acompañamiento.

Tipo de Acompañamiento	Cantidad
retorno	275
retorno intraurbano	1
reubicación	203
reubicación al mismo municipio de expulsión	8
SD	9

Fuente. Proyecto retornos y reubicaciones – Unidad de Atención y Reparación a Víctimas – Secretaría de Gobierno y DD HH. Diciembre de 2013.

Como se advierte en el siguiente cuadro se acompañaron familias a 16 departamentos del país, Así como 76 municipios. Este tipo de datos advierte la heterogeneidad de los contextos de retorno, así como el cuidado que nuestros profesionales deben tener a la hora de diseñar propuestas de intervención para asegurar la sostenibilidad de los acompañamientos.

Tabla 12:

Acompañamiento según departamento y municipio de destino.

Departamento	Municipio	Cantidad de acompañamientos efectivos
Antioquia	Abejorral	1
	Aleandría	45
	Amalfi	1
	Andes	2
	Anorí	2
	Apartado	7
	Arboletes	2
	Argelia	6
	Barbosa	1
	Bello	2
	Betania	1
	Betulia	1
	Caicedo	3
	Cañasgordas	7
	Garamanta	1
	Carepa	1
	Carmen del viboral	1
	Chigorodó	4
	Cocorna	1
	Dabeiba	1
	Ebejico	1
	Gomez plata	1
	Granada	72
	La ceja	1
	Liborina	1
	Marinilla	1
Nariño	53	
Necoclí	1	

Departamento	Municipio	Cantidad de acompañamientos efectivos
	Palmira	1
	Rionegro	1
	Salgar	3
	San Carlos	38
	San Francisco	18
	San Juan de Urabá	3
	San Luis	3
	San Rafael	106
	San Roque	1
	Santo Domingo	3
	Santuario	2
	Sonsón	4
	Taraza	1
	Turbo	11
	Uramita	2
	Urrao	20
	Yolombo	4
Atlántico	Barranquilla	4
	Sabanalarga	1
Bolívar	Cartagena	6
	Córdoba	1
	María la Baja	1
	San Jacinto	1
	Santa Rosa del Sur	1
Boyacá	Puerto Boyacá	1
Caldas	Norcasia	1
	Pensilvania	1
	Samaná	1
Caquetá	Florencia	1
Casanare	Villanueva	1
Cauca	Popayán	2
Choco	Bagadó	1
	Bahía Solano	2
	Condoto	2
	La Unión	1
	Quibdó	9
Córdoba	Montería	1
Guajira	SD	1
Magdalena	Santa Marta	1

Departamento	Municipio	Cantidad de acompañamientos efectivos
Quindío	Armenia	1
Risaralda	Dos quebradas	1
	La Virginia	1
	Pereira	2
Santander	Bucaramanga	1
	Pie de cuesta	1
Valle del cauca	Buga	1
	Calima Darién	1
	Toro	1
SD	SD	3

Fuente. Proyecto retornos y reubicaciones – Unidad de Atención y Reparación a Víctimas – Secretaría de Gobierno y DD HH. Diciembre de 2013.

6.3. Principales logros 2013 y retos 2014.

Logros.

Además de las 496 familias campesinas acompañadas durante el 2013, los principales logros de la vigencia son:

Gestión de conceptos de seguridad. Luego de gestiones ante la fuerza pública responsable del orden público en el departamento, se logró regularizar acciones de gestión que permitan la presentación, por parte de los competentes, de informes de seguridad a cada uno de los Comités Territoriales de Justicia Transicional, para que estos validen la información. Esto si bien ha limitado un poco los tiempos de expedición ha desembocado en el fortalecimiento de la institucionalidad y validación de las instancias territoriales de la política.

Gestión de recursos. Conscientes de las limitaciones presupuestales de la Unidad Municipal para el acompañamiento de familias y de las ingentes necesidades de la población con voluntad o en proceso de retorno, se han movilizad una serie de acciones de gestión, se cuentan como sus principales logros:

- Obtención de 6.174.489.637 millones de pesos para la implementación del proyecto de acompañamiento con recursos de cofinanciación.

- Gestión de 1.000.000.000 millones de pesos para continuar con la implementación del modelo «Diferencial – Territorial con población Indígena (Retorno a La Puria y Reubicación Quebrada Arriba)»
- Durante el 2013 se implementaron 3.000.000.000 millones de pesos en el marco del proyecto “*Diferencial – Territorial con población Indígena (Retorno a La Puria y Reubicación Quebrada Arriba)*”.

Como se advierte, en total se gestionaron 10.174.489.637 millones de pesos, lo anterior supone una gestión superior al 300% si lo contraponemos con los recursos asignados para el 2013 al Componente de Retornos y Reubicaciones, que sumaron 2.467.600.000 millones de pesos.

Soluciones habitacionales. (i) Implementación, con recursos de la UARIV, de 250 subsidios para el mejoramiento de vivienda de la población retornada en el departamento de Antioquia. (ii) Implementación, con recursos de la ISVIMED, de 200 subsidios para el mejoramiento de vivienda de la población retornada. (iii) Implementación de 80 adjudicaciones de subsidios plenos de vivienda nueva rural con el Banco Agrario. (iv) Implementación de 45 soluciones habitacionales VUR. (v) Apoyo al SVIMED en el diseño e implementación de la convocatoria de cofinanciación para la solución de viviendas. Gestión de la información. Entre los principales logros se cuentan:

- Gestión, diseño, desarrollo y puesta en funcionamiento del Sistema Municipal de Atención a Víctimas (SIMAV). En los municipios de Granada, Nariño, San Luis y Apartadó. Estas acciones de fortalecimiento institucional nos permite en avanzar en la construcción de acciones de coordinación cada vez más horizontales con los municipios priorizados, así como nos da acceso privilegiado a la información municipal.
- Estandarización de la información histórica de acompañamientos y seguimientos. El componente cuenta con dos bases de datos que permiten establecer con claridad la información referida al número de acompañamientos y seguimientos realizados. Así como los vacíos que se tienen.
- Ubicación de la información de Excel en bases de datos SQL. En la actualidad el componente se encuentra exportando la información estandarizada a una base de datos SQL y un servidor Web. Lo que permite contar con una herramienta más versátil para hacer análisis de información, así como aumenta la seguridad.

- Montaje de los formatos utilizados en los acompañamientos a una interfaz que nos permita automatizar nuestros procesos. Montaje, según las exigencias de calidad, de nuestros formatos a una plataforma web, que a su vez estará conectada a una base de datos SQL. Con esto se busca: (i) reducir la utilización de papel; (ii) automatizar nuestros procesos de caracterización, diseño de plan familiar y entrega de oferta; (iii) desarrollar procesos más cualificados de seguimiento al rendimiento del personal implicado en los acompañamientos.
- Gestión, diseño y desarrollo del Sistema de Información para la Implementación del Plan Choque. En coordinación con la UARIV, nos encontramos desarrollando un Sistema de información que integra una base de datos confiable sobre los procesos de restitución y formalización de tierras, así como de retorno iniciados, entre otras, por la Alcaldía de Medellín. Estas acciones nos permiten avanzar en la priorización de zonas y familias retornadas dentro de los programas de formalización.
- Fortalecimiento de acciones de coordinación con el Observatorio de Víctimas de la Gobernación de Antioquia, en el marco de la Alianza AMA. Esto nos permite contar con acceso completo a bases de datos utilizadas por la Gobernación o construidas por ellos.

Coordinación con dependencias del municipio. El componente de retornos y reubicaciones viene adelantado un proceso de coordinación, al interior de la administración municipal, especialmente con el ISVIMED, que ahora le permite contar con una ruta conjunta de acompañamiento de la población retornada. Es así como a la oferta del componente se suma la oferta del ISVIMED en materia de gestión del subsidio nacional y la asignación del subsidio complementario. Producto de esto es la asignación por parte del ISVIMED de 195 subsidios en reposición para apoyar el retorno de comunidades indígenas y 200 más para acompañar las familias campesinas que fueron apoyadas por el componente.

Conformación y consolidación del Subcomité de retornos. La Alcaldía de Medellín cuenta con un Subcomité de retornos y reubicaciones, que se convierte en un escenario de encuentro institucional el rededor del tema y un espacio privilegiado para el diseño y consolidación de alianzas de coordinación inter institucionales.

Reunión con las administraciones municipales. El componente retornos y reubicaciones entiende que la posibilidad de asegurar la institucionalización de este tema para por su inscripción inicial en las agendas de los gobiernos locales. En este

sentido viene realizando una serie de gestiones, en concurrencia con la Gobernación de Antioquia, ante los municipios del departamento para que estos se informen y movilicen sus recursos en torno al retorno y la reubicación de la población. Igualmente la Alcaldía de Medellín viene adelantando procesos de coordinación con los municipios priorizados para el acompañamiento conjunto de la población.

Plan Choque Oriente antioqueño. Esta es una apuesta interinstitucional que busca llevar una oferta diversa, especialmente en materia de tierras, a esta subregión del departamento como estrategia para afinar los procesos de retorno masivo que se están presentando. Las instituciones que participan son: la UARIV, el Banco Agrario, el Ministerio de Agricultura, La súper Intendencia de Notariado y Registro, El INCODER, la Policía Nacional, el Ejercito, la Unidad de Restitución, la Gobernación de Antioquia y la Alcaldía de Medellín (Unidad Municipal de Atención y Reparación de víctimas del conflicto armado). En la actualidad el componente viene trabajando en la consolidación de la información necesaria para priorizar la intervención, específicamente en las adecuaciones a la base de datos asociado al tema de seguridad en los municipios del oriente antioqueño, así como la construcción de documentos técnicos que arrojen pistas respecto al proceso de acompañamiento de las familias.

Retos 2014.

- La implementación de 250 subsidios destinados por la UARIV (complementado por ISVIMED) para el mejoramiento de vivienda de la población retornada al departamento de Antioquia.
- Implementación de subsidios plenos de vivienda nueva rural, con el Banco Agrario.
- Finalizar la Implementación del proceso de retorno a población indígena.
- Consolidación del Subcomité de retornos, que hace parte del Comité Territorial de Justicia Transicional (Ley 1448 de 2011).
- Consolidación de acciones de coordinación con los departamentos y municipios priorizados (8).
- Implementación del Plan Choque Oriente antioqueño (formalización).
- Gestión y formulación de una nueva propuesta de cofinanciación para nuevos municipios priorizados.
- Continuar con el acompañamiento a familias víctimas del desplazamiento forzado incluidas en el Registro Único de Víctimas, declarantes o no incluidas, en procesos de retorno o reubicación.

Parte 3

REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO EN LA CIUDAD DE MEDELLÍN

7. LA IMPLEMENTACIÓN EN LA CIUDAD DE MEDELLÍN DE LA REPARACIÓN INDIVIDUAL⁸⁹.

En el 2007, la formulación de la política pública local de atención integral a víctimas de desplazamiento forzado por la violencia (Acuerdo 049 de 2007), partió de un escenario colmado de problemas, preguntas e incomprensiones, y no por demás, de retos; no obstante, se lograron trazar lineamientos estructurales claros y promover una macro-operación coordinada, ciertamente esto fue posible por el tratamiento local que se le dio al problema y al proceso, observando los lineamientos nacionales, en conformidad siempre con las lógicas territoriales.

Sin perder de vista las particularidades de tiempo y contexto, el proceso actual de reparación integral a víctimas del conflicto armado en el marco de la Ley 1448 de 2011, inició su implementación en la ciudad en condiciones similares: colmado de complejidades y retos, aun cuando la ciudad ya tenía experiencia acumulada en el tema⁹⁰, pues los rediseños estratégicos e institucionales trazados en dicha Ley superaron ciertos lineamientos y procesos ya dispuestos. Hoy por hoy las competencias locales son asumidas, el trabajo ya está en desarrollo en función de construirlo acá en la localidad.

El trabajo aplicado en el 2013 se desarrolló en medio de discusiones en torno a cómo sería la mejor forma de proceder, significa esto que si bien el gobierno nacional entró a la ciudad con un trabajo fundamentado a partir de ciertos desarrollos hechos desde el centro, el proceso se aplicó en medio de una construcción del mismo (construcción vigente al momento). En síntesis la reparación actualmente está en construcción, desde y en lo local.

Para la Alcaldía de Medellín, la reparación a víctimas del conflicto armado entonces solo es posible si se realiza integralmente y bajo un enfoque transformador, construida en la localidad, de cara a las víctimas del conflicto armado.

⁸⁹ Parte de los datos y análisis contenidos en este apartado provienen del proceso “Consolidación de la Integralidad en la Reparación Individual”, desarrollado entre la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctima y la Unidad Nacional para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, entre octubre de 2012 y diciembre de 2013.

⁹⁰ La implementación de un trabajo en materia de reparación ya venía dándose en Medellín desde tiempo atrás basado en la Ley 975 de 2005, y particularmente, bajo parámetros trazados en la misma ciudad.

7.1. La reparación individual en Medellín en perspectiva de sus componentes.

7.1.1. Rehabilitación.

“La rehabilitación como medida de reparación consiste en el conjunto de estrategias, planes, programas y acciones de carácter jurídico, médico, psicológico y social, dirigidos al restablecimiento de las condiciones físicas y psicológicas de las víctimas”⁹¹; la rehabilitación comporta entonces una dimensión física y otra emocional. Se interpreta a partir de los artículos 136 y 137 de la Ley 1448 de 2011, que los lineamientos fundamentales en materia de rehabilitación son los trazados en el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas -PAPSIVI-.

(1) Rehabilitación emocional.

En materia de rehabilitación emocional, la Alcaldía de Medellín, a través de su Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas del Conflicto Armado, invirtió en el 2013 esfuerzos y recursos no solo en atención sino también en el diseño de lineamientos en el tema⁹², pues si bien la norma y el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas contienen directrices al respecto, estos en realidad deben contextualizarse a partir de las características propias de la población víctima intervenida, para que surtan el efecto deseado.

Como ejemplo de esta contextualización esta lo siguiente: los objetivos a alcanzar con las víctimas que se encuentran en proceso de valoración (personas que recién rindieron declaración ante el Ministerio Público), se centran esencialmente en estrategias de contención emocional y de afrontamiento ante los hechos victimizantes, que en algunos casos son recientes. Con las víctimas incluidas y ya en proceso de restablecimiento y reparación, los objetivos de la intervención se centran en el reconocimiento del daño, las violaciones de derechos y su incidencia en la salud

⁹¹ Ley 1448 de 2011, Artículo 135.

⁹² La Alcaldía si bien posee diversos programas en materia de atención psicosocial, en realidad éstos operan a partir de enfoques diferentes al de la reparación a víctimas del conflicto armado. Lo referente entonces a la rehabilitación emocional, se plantea a partir de lo desarrollado por la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas en términos de aplicación de medidas y de adecuación institucional y coordinación.

mental individual, familiar y comunitaria; a partir de la cual se trabajan acciones de resignificación del daño frente a las pérdidas, identificación y superación de barreras de acceso a los derechos y promover la dignidad, autonomía y potencialización de recursos propios, para hacerle frente a la adversidad (Resiliencia). Adicionalmente, para las víctimas que han sido indemnizadas, la acción principal es dotar de significado subjetivo la indemnización, en el proceso de reparación, entendiendo el valor simbólico de ésta en relación a las pérdidas, los daños y promoviendo la recuperación emocional desde la reestructuración del proyecto de vida (En el marco de este proyecto de vida se construyen elementos de ciudadanía como democracia, transformación de la relación con el Estado, participación ciudadana, empoderamiento comunitario).

En el 2013 la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas acompañó individualmente 834 personas y de forma grupal a 1.606. El trabajo individual se desarrolló desde los Centros de Atención a Víctimas (CAV: Caunes, Palermo, Belencito y UPJ); el trabajo grupal se desplegó en el marco de un acuerdo entre la Unidad en mención y la Unidad Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, mediante una estrategia de recuperación emocional grupal. En el marco de esta estrategia se atendieron 150 grupos de recuperación emocional, cada uno de ellos con una duración de 13 encuentros.

El trabajo en rehabilitación emocional ha constituido no solo para las víctimas una ruta de resignificación del daño, y con ello, de continuación de sus proyectos de vida, sino también para la institucionalidad una “vía” de reconfiguración de su accionar. A partir del trabajo de rehabilitación, especialmente el trabajo grupal, se contemplan los siguientes aprendizajes:

- El trabajo desarrollado en los territorios, devela una construcción de tejido social significativo y legítimo en la mayoría de los casos, pero poco visible en un contexto de ciudad. Esta construcción se ha denominado **tejido social diferencial**; que implica la construcción de redes sociales y comunitarias que trascienden territorios físicos y se dispersan por toda la ciudad, predominando las construcciones sociales alrededor de la etnia (Choco Afro), la edad (Asodean - Asociación de Adultos Mayores), las características de la afectación (Asociación Caminos de Esperanza Madres de la Candelaria) y los intereses asociativos (diferentes organizaciones de víctimas en la ciudad), principalmente. Obligando

con ello a pensar formas diferentes de intervenir. La acción en rehabilitación entonces estuvo llena de acción territorial y tejido social.

- La estrategia implementada visibilizó la necesidad de incluir en los contenidos dos temas fundamentales: las emociones - sentimientos y las formas de expresión de estos, la forma cómo estos afectan positiva o negativamente las relaciones interpersonales y familiares, cómo se manifiestan en el cuerpo y reconocer los cambios que generan a partir del hecho victimizante, el reconocer los cambios que han vivido a partir del hecho de violencia les permitirá afrontarlo.
- La heterogeneidad de los grupos tanto desde las afectaciones por hechos victimizantes, como desde lo étnico y lo etareo, constituyen un punto importante de la estrategia, en términos de reconstrucción de tejido social.
- Se evidencia como este espacio grupal permitió que las personas, no solo narren el hecho victimizante que vivieron, sino que, pudieron nombrar aquello que habían mantenido en silencio. Un ejemplo de esto, es lo evidenciado en el grupo de Villa Guadalupe, por ejemplo, los y las participantes nombraron y resignificaron lo vivido, a través de un acto simbólico denominado “cadenas de sufrimiento” que tuvieron que vivir a causa del conflicto armado, reconociendo en ello un daño social y un reconocimiento en el dolor del otro. Durante este proceso se escucharon frases como: “me siento con el corazón poco a poco menos triste”, “nuestros hijos no están físicamente, pero los llevamos en el corazón”, “Con el ejercicio de dibujar y construir nuevos caminos, empiezo a tener esperanza y si ve hoy me siento más tranquila”. Ejemplos como estos evidencian en que consiste el enfoque transformador como unos de los elementos de la reparación integral.
- Una de las lecciones aprendidas en este proceso, es que la generación de confianza entre las víctimas y el Estado y entre ellas mismas trasciende el tiempo estimado de la estrategia, situación que podría mejorar logrando una intervención psicosocial oportuna, que acorte con el lapso de tiempo que transcurre entre el hecho victimizante y la atención (oferta) – demanda e integralidad (confluencia de medidas de atención, asistencia y reparación) generando acciones de cohesión interinstitucional y efectos de reparación sobre las víctimas.
- Una estrategia efectiva fue la utilización del álbum, la bitácora, la cartilla, el diario, o como quiera que la gente lo nombre, ya que permite visibilizar el nivel de

dedicación, el trabajo familiar, la resonancia que se consigna, los materiales con que trabajan y especialmente la posibilidad de construcción y de simbología que se hace no solo de la afectación sino de la recuperación. Prueba de ella es una mujer de 80 años, a quien se le dificultó entender las dinámicas de la estrategia, pero que ha avanzado enormemente en su recuperación emocional a través de vínculos afectivos y de herramientas artísticas como el dibujo, con el cual expresa sus emociones.

Por otro lado, el PAPSIVI (Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas) ordenado por la Ley 1448 de 2011, fue creado en virtud de atender lo referente a la rehabilitación de las víctimas del conflicto armado. Este programa entró a operar en la ciudad a mediados del 2013, de él está al frente el Ministerio de Protección Social (su desarrollo depende del centro a través de operadores). Es perentorio anotar que el trabajo desarrollado por la Alcaldía se ha realizado observando articulación, en la medida de lo posible, con este programa. A continuación se presentan sus avances en materia de rehabilitación emocional:

Tabla 13:

Avances, retos, dificultades y apuestas en la implementación del PAPSIVI.

ITEMS	AVANCES	DIFICULTADES	RETOS Y APUESTAS
Formación del equipo PAPSIVI	Consolidación del equipo profesional que desarrollará la estrategia en el territorio. Nivelación y Acoplamiento de equipos psicosociales Jornadas de formación en herramientas normativas, conceptuales, históricas, metodológicas y técnicas para la atención psicosocial. Protocolos de seguridad.	Comprensión de los enfoques misionales del PAPSIVI que trascienden el proceso formativo. Introyección de la estrategia de PAPSIVI como medida de ASISTENCIA, ATENCION y REHABILITACION hacia las víctimas del conflicto armado.	Dejar capacidad instalada en las comunidades donde se implementa la estrategia. Definir el rol de los profesionales que integran cada uno de los equipos fijos, de acuerdo al proceso formativo y en relación a las competencias y objetivos del PAPSIVI. Consolidar el proceso de selección de los promotores Psicosociales del PAPSIVI que integran los equipos.

<p>Articulación Interinstitucional</p>	<p>Conformación del Comité Técnico de Implementación PAVSIVI, con la participación de la Secretaria Seccional de Salud de Antioquia, Secretaria de Salud Municipal, Dirección de Derechos Humanos de la Gobernación de Antioquia, Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas (UMARV) de la Alcaldía de Medellín y la OIM. Presentación de la Estrategia PAPSIVI en el Subcomité de Participación del Comité Territorial de Justicia Transicional (CTJT).</p>	<p>La concertación de objetivos comunes entre el Operador y la Alcaldía de Medellín, atendiendo a los avances y necesidades particulares del territorio. Desconocimiento de los objetivos contractuales y productos establecidos en el convenio Marco entre el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS), OIM y Universidad San Buenaventura.</p>	<p>Elaboración de un plan de trabajo que evidencie la conexión de la Estrategia PAPSIVI con la oferta institucional local: Atención Primaria en Salud (APS), Red de Servicios, Estrategia Psicosocial UMARV, Recuperación Emocional y Entrelazando (UARIV). La creación de un comité municipal de seguimiento a las acciones del PAPSIVI que integren los planes, programas y proyectos con intereses comunes. Con la proyección de integrarse luego de su consolidación al subcomité de Reparación del CTJT.</p>
<p>Objetivos misionales PAPSIVI</p>	<p>Las actividades hasta ahora desarrolladas no concuerdan con el diseño estratégico del Programa, sus objetivos misionales, enfoques y alcances.</p>	<p>El desarrollo de tareas de PAPSIVI se ha focalizado hasta ahora en la caracterización de víctimas remitidas por el MSPS en las comunas 1, 3, 7 y 9, según remisión previa de la UARIV para un total de 249 de 2004 víctimas caracterizadas, que equivale al 12,42%, esto en un período de ejecución de un mes y se constituye en prerequisite para la formulación y</p>	<p>Conocer el informe de contexto realizado por el equipo PAPSIVI sobre la ciudad de Medellín y los avances de la caracterización de acuerdo a los impactos y daños a la integridad psicológica y moral, al proyecto de vida y a la vida en relación que los hechos de violencia generaron en las víctimas, tal cual lo establece el PAPSIVI. Conocer el instrumento de caracterización diseñado por el MSPS que permita generar acciones de concertación y migración de información desde las acciones que desarrolla la Alcaldía, en los casos que sea viable. Generar una estrategia de intervención que permita cumplir avances entre la caracterización, diseño y ejecución del plan de manera simultánea, que no se perciba como una ruptura metodológica en las víctimas o una revictimización. Diseñar un plan de trabajo conjunto de la implementación de las estrategias PAPSIVI en las diferentes fases del proceso judicial de Justicia y Paz: Versiones libres, audiencias de imputación, inhumación,</p>

		ejecución del plan de acompañamiento	<p>exhumaciones y entrega de restos.</p> <p>En términos de intervención comunitaria debe realizarse un proceso de focalización diferente al priorizado por el PAARI y el MSPS, toda vez que los contextos de las comunas y corregimientos de Medellín pueden diferir notablemente de la atención individual, para ello es importante tener en cuenta los informes de riesgo de la Personería, Sentencias de Justicia y Paz.</p> <p>Análisis y determinación de actores o responsables del Sistema General de Salud en Medellín para la generación de remisiones y seguimientos a los casos que ameritan atención en Salud Integral.</p> <p>Impulsar acciones para la eliminación de barreras a los servicios de salud, de manera especial en afiliación y gratuidad a víctimas de delitos diferentes al desplazamiento forzado.</p>
Ruta metodológica	Existen avances en términos focalización de las familias priorizadas a través del uso de medios telefónicos.	Claramente la focalización de las familias debe apostarle a una articulación interinstitucional que permita el cruce de información con el ente territorial y el sector justicia a través de Justicia y paz.	<p>Concertación con actores estratégicos tomadores de decisiones que fortalezcan el impacto y la cobertura del PAPSIVI.</p> <p>El PAPSIVI debe permitir identificar las afectaciones sociales a nivel individual, familiar y comunitario desde una óptica del daño causado y la capacidad de resiliencia de las víctimas desde un enfoque de derechos, diferencial y territorial</p> <p>La ruta metodológica requiere reconocer los avances territoriales, particularidades en la intervención de cara a una estrategia efectiva de cara al derecho a la salud física integral y salud mental en sus dimensiones individual, familiar y comunitaria.</p> <p>De igual manera es menester reconocer la imperiosa necesidad de trascender la atención sicosocial a la reconstrucción del tejido social y comunitario desde los enfoques ordenados por la Corte Constitucional.</p> <p>Claramente, de cara a avanzar en cese de condiciones de vulnerabilidad y reparación integral, el PAPSIVI debe articularse a estas estrategias en el territorio, tanto desde sus enfoques como desde la perspectiva de priorización de beneficiarios.</p>
Seguimiento a los autos y sentencias inconstitucionales			Los indicadores de goce efectivo de derechos fijados en los diversos autos de seguimiento al estado de cosas inconstitucionales, especialmente en lo atinente a sujetos de especial protección constitucional o diferenciales supone la

			efectiva articulación del PAPSIVI a las diferentes instancias competentes para la garantía de los mismos. Esta articulación dada no solo en términos de medición o seguimiento a los indicadores sino también aunada a una fuerte estrategia de articulación de oferta y programas de tal suerte que se los mismos sean potencializados y eficaces
--	--	--	--

Fuente: Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas.

Es fundamental que la estrategia de rehabilitación emocional se piense en relación a otras intervenciones y ofertas del Estado, toda vez que un ejercicio de reparación integral requiere necesariamente que las víctimas tengan cubiertas necesidades desde la asistencia y la atención, que terminan siendo fundamentales para que los efectos de recuperación emocional que se proyectan sean sostenibles.

En términos generales, la aplicación de un riguroso trabajo en rehabilitación emocional, ha traído consigo mayores exigencias para su misma implementación, tales como la definición cada vez más concreta de métodos de intervención. Por otro lado, se denota la necesidad de ahondar más en la adecuación institucional frente al tema, pues como ya se había anotado, si bien hay acción en estos términos desde otras instituciones, los enfoques no son los de la reparación.

(2) Rehabilitación física.

Finalmente, el trabajo en materia de rehabilitación física en la ciudad supone una serie de obstáculos institucionales, tales como deficiencias en el registro de las víctimas atendidas, y la no puesta en operación del componente de salud integral del PAPSIVI por razones de orden nacional⁹³, ciertamente esto impide hacerle seguimiento al proceso y con ello entrever fortalezas y debilidades, aun cuando efectivamente se

⁹³ "...es importante considerar que el Ministerio de Salud, en agosto de 2012 presentó al Congreso de la República el Informe de Gestión sobre Acciones Desarrolladas para la Aplicación de la Ley 1448 de 2011, documento en el cual se da cuenta del grado de avance sobre el PAPSIVI". "En este documento, el Ministerio de Salud refirió que en el mes de abril de 2013, se daría inicio a la fase 4 del PAPSIVI: "*Implementación, evaluación, seguimiento y retroalimentación*", empezando por la aprobación mediante acto administrativo del documento respectivo; avance sobre el cual no se tiene conocimiento formal" Comisión de seguimiento de los organismos de control; Segundo informe de seguimiento y monitoreo a la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, periodo 2012-2013; agosto de 2013.

desarrollan acciones en la materia⁹⁴. A esto se le suma dificultades en la claridad sobre instituciones que actualmente ejercen la competencia; todo ello impide precisar avances en el proceso.

“Lo anterior resulta inquietante – por decir lo menos -, teniendo en cuenta que la asistencia en salud y rehabilitación debe ser complementaria al resto de las medidas de asistencia y reparación integral, de cara a la superación de los efectos de la violencia armada en las víctimas; aún más, teniendo en cuenta que ya se han cumplido dos años de la promulgación de la Ley, por lo que se hace cada vez más importante que el Ministerio implemente este programa de manera inmediata y efectiva”⁹⁵.

7.1.2. Satisfacción.

A partir del trabajo desarrollado por la Alcaldía, en la satisfacción se halla un elemento clave de la reparación. El logro de la integralidad pasa no solo por el desarrollo de las medidas conducentes a la garantía de derechos en una perspectiva objetiva, sino también por la generación de sentimientos de satisfacción en torno a la misma reparación. Por ello, la satisfacción denota, además de lo objetivo que ella pueda contener en materia de aplicación de medidas tales como perdón público, exención de libreta militar, etc., la posibilidad de una real dignificación en lo privado y en lo social. De allí su importancia.

Para el 2013 en materia de satisfacción, entendida como aquellas acciones que proporcionan bienestar y contribuyen a mitigar el dolor de las víctimas, se implementaron varias acciones en Medellín, tal y como quedará enunciado en el presente documento.

La Activación del Museo Casa de la Memoria, fue un avance significativo puesto que este lugar se constituye en un dispositivo de ciudad construido para rendirles homenaje a las víctimas del conflicto armado y realizar procesos de sensibilización y pedagogía ciudadana frente a las causas y efectos del conflicto armado colombiano. De igual forma se convierte tanto, en un conector de las diversas expresiones de

⁹⁴ Por ejemplo, si bien la administración cuenta con Unidad de Discapacidad, esta no tiene acciones diferenciales con víctimas del conflicto armado como medida de rehabilitación.

⁹⁵ Comisión de seguimiento de los organismos de control; Segundo informe de seguimiento y monitoreo a la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, periodo 2012-2013; agosto de 2013.

memorias que subyacen en las comunas y barrios de la ciudad, al tiempo que genera y promueve otras expresiones de memoria.

Durante el 2013, en el Museo tuvieron lugar diferentes acciones encaminadas a reivindicar y mitigar el dolor de las víctimas, entre las que se destacaron las siguientes acciones enmarcadas en la VI Semana por la Memoria: El Carrusel de la Memoria, Bazar de la Memoria, Bus de la Memoria (La memoria será tratado de forma más amplia en un capítulo más abajo).

Desde las iniciativas de las organizaciones de víctimas, se destaca el 3er foro de memoria: *Memoria Colectiva y Restablecimiento de Derechos y Vida Digna en la Población Víctima*, realizado por el colectivo autodenominado ASOLAVIDI, a partir del cual buscan consolidar un espacio de incidencia política, al tiempo que se posiciona el trabajo de reconstrucción de memoria desde las víctimas, reafirmado el reconocimiento ciudadano y la reivindicación de su trabajo como organización de víctimas.

En articulación al Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), durante el 2013 se logra la presentación en dos escenarios diferentes (Universidad EAFIT y VI Semana Por La Memoria), del informe “Basta Ya, memorias de guerra y dignidad”, resultado de la investigación principal que el CNMH debía realizar acorde al mandato entregado en la ley 975 de 2005 denominada ley de Justicia y Paz (Otros elementos sobre satisfacción están en el aparatado sobre enfoques, más abajo).

7.1.3. Restitución.

La Ley 1448 de 2011 establece que “Se entiende por restitución, la realización de medidas para el restablecimiento de la situación anterior a las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente Ley”⁹⁶. La medida más difundida es la de restitución de tierras, empero la misma Ley dispuso de otras medidas en torno a los pasivos fiscales: “*ARTÍCULO 121. MECANISMOS REPARATIVOS EN RELACIÓN CON LOS PASIVOS. En relación con los pasivos de las víctimas, generados durante la época del despojo o el desplazamiento, las autoridades deberán tener en cuenta como medidas con efecto reparador, las siguientes:*

⁹⁶ Ley 1448 de 2011; Artículo 71.

1. *Sistemas de alivio y/o exoneración de la cartera morosa del impuesto predial u otros impuestos, tasas o contribuciones del orden municipal o distrital relacionadas con el predio restituído o formalizado. Para estos efectos las entidades territoriales establecerán mecanismos de alivio y/o exoneración de estos pasivos a favor de las víctimas del despojo o abandono forzado.*

2. *La cartera morosa de servicios públicos domiciliarios relacionada con la prestación de servicios y las deudas crediticias del sector financiero existentes al momento de los hechos a los predios restituídos o formalizados deberá ser objeto de un programa de condonación de cartera que podrá estar a cargo del Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas*⁹⁷. Se desarrollan a continuación estas tres medidas partiendo de su implementación en la localidad.

(1) Restitución de tierras.

La Ley 1448 de 2011 consagró como una medida de reparación la restitución de las tierras en las víctimas para las que surta efecto. Esta medida opera en dos fases, una fase administrativa que se tramita ante la Unidad de Restitución de Tierras y una fase judicial que se tramita ante los jueces y magistrados civiles especializados en la materia. La fase administrativa tiene como eje fundamental la inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonados Forzosamente –RTDAF-, lo cual depende, entre otros requisitos, de que la zona en que se ubica el predio se halle en zona microfocalizada⁹⁸.

La autoridad administrativa nacional en materia de restitución de tierras es la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (De ahora en adelante Unidad de Restitución de Tierras), creada mediante la Ley 1448 de 2011 (Artículo 103); empero le compete a los entes territoriales máxima coordinación con esta Unidad para que ella proceda efectivamente con el desarrollo de sus funciones: *“Las autoridades que reciban información acerca del abandono forzado y de despojo de tierras deben remitir a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, al día hábil siguiente a su recibo, toda la información*

⁹⁷ Cursiva en este texto.

⁹⁸ La microfocalización es la metodología empleada por la Unidad de Restitución de Tierras para proceder con su trabajo. Consiste básicamente en focalizar un micro-territorio a partir de determinados criterios, y en ese micro-territorio se procede con los procesos de restitución de tierras.

*correspondiente con el objetivo de agilizar la inscripción en el registro y los procesos de restitución*⁹⁹. A esta competencia territorial, se le suma la acción referente a la orientación y capacitación de víctimas y organizaciones de víctimas en la materia.

La Alcaldía de Medellín ha venido aplicando éstas funciones, básicamente, a través de su Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas. La Unidad Municipal ha tendido a desarrollar un ejercicio amplio de comprensión y discusión frente al tema, pues limitarse sólo a la remisión y orientación denotaría un proceso instrumental, lo que para la localidad es contraproducente dada la necesidad de generar procesos integrales de reparación. Esta comprensión ha posibilitado el diseño de ciertas recomendaciones que se entiende fortalecerían el proceso de restitución de tierras desarrollado desde la ciudad.

Ahora, dado que Medellín no se encuentra microfocalizada, quienes son víctimas de abandono forzado y despojo en este municipio, sólo pueden acercarse a la Unidad de Restitución de Tierras para que se les tome una solicitud de ingreso al RTDAF, por tanto, no reciben respuesta de fondo hasta tanto Medellín no se encuentre en zona microfocalizada, por lo que quedan sometidos a una espera prácticamente indefinida.

Cuando se le ofició a la Unidad de Restitución de Tierras para que expusiera los motivos por los cuales Medellín no ha sido microfocalizada, básicamente su respuesta estuvo ligada al hecho de que, por una parte, su capacidad de respuesta estaba instalada en otros municipios de Antioquia y, por otra parte, “la percepción” de inseguridad en Medellín hace que el proceso no resulte del todo viable. Se indagó si dicha percepción obedecía a un criterio técnico del Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras, pero no se pudo constatar. Han quedado pendientes reuniones para ajustar este tema y avizorar un panorama más optimista.

De otro lado conviene anotar que los casos en los que requieren aplicación de la medida de restitución de tierras, se entiende, debieran ser identificados esencialmente a través de la declaración que hacen las víctimas ante el Ministerio Público¹⁰⁰, en tanto es precisamente tal declaración la que debe dar cuenta de las victimizaciones incluyendo el abandono y despojo forzado; pero en realidad a través de tales declaraciones son muy pocos los casos detectados; así, por ejemplo, si una persona es víctima de abandono forzado o despojo, tiene derecho a que en el

⁹⁹ Ley 1448 de 2011, Artículo 76, Parágrafo 1. La cursiva es en este documento.

¹⁰⁰ Por Ley toda persona que haya sido victimizada debe realizar declaración (en formato predefinido) en el Ministerio Pública.

Ministerio Público se le tome la declaración, se diligencie el anexo correspondiente a abandono y despojo y éste sea enviado a la Unidad de Restitución de Tierras; no obstante, si se compara la cifra de declaraciones por desplazamiento forzado intraurbano con el número de anexos que contienen información respecto a abandono y despojo, se evidencia que la distancia entre uno y otro valor numérico es alto¹⁰¹.

Ya concretamente en materia de remisión de casos, hay que resaltar que esto le ha implicado a la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas un estudio pormenorizado de varios de ellos en virtud de un mejor tratamiento. En total, en el 2013, se remitieron 401 casos a través de dos vías (las que se desarrollan a continuación). Esta remisión posibilita evidenciar la magnitud del fenómeno en la ciudad, lo que plantea a la postre la necesidad de avanzar en su posible microfocalización.

- La dinámica en la remisión de casos 2013, realizada por la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas a partir del proceso de protección de predios.

Desde agosto del año 2012, y hasta diciembre de 2013, se han remitido cerca de 240 casos a la Unidad de Restitución de Tierras, que llegan a conocimiento de ésta Unidad Municipal por virtud del trámite de protección de predios, correspondientes a 72 hombres y 168 mujeres (el 70% de los casos corresponde entonces a mujeres lo que implica una mayor afectación en ellas)¹⁰².

La respuesta de la Unidad de Restitución de Tierras a las remisiones: inicialmente, tal Unidad citaba en tiempos mínimos a las víctimas en cuestión para ingresar solicitud al RTDAF; luego, hoy en día, la respuesta se ha ampliado en tiempo y complejizado, por un lado, la Unidad de Restitución de Tierras ha señalado una falta de información en las solicitudes para su efectiva tramitación¹⁰³, deteniendo los procesos, y por otro, se ha optado por comunicarle a las víctimas que deben solicitar cita para su atención, la asignación de las citas está implicando tiempos considerables, hasta de cinco meses o más en muchos casos. Ello desconoce, por una parte, que las víctimas se encuentran relevadas de cualquier carga probatoria,

¹⁰¹ Entre las declaraciones presentadas ante la Personería de Medellín entre el 1 de enero de 2013 y el 31 de octubre de 2013, las que sumaron 1.535, solo se identificaron 2 casos que requerían restitución de tierras. Fuente: Respuesta a oficio con radicado 201300497995 del 29 de noviembre de 2013

¹⁰² Sólo se comenzó a realizar esta remisión a partir de agosto de 2012 por cuanto fue para esa época, aproximadamente, en que la Unidad de Restitución consolidó una sede territorial en Antioquia.

¹⁰³ Información como nombre del grupo armado que originó los hechos o de fecha exacta de ocurrencia.

y por otro lado, que es deber de las entidades impulsar de forma oficiosa las actuaciones.

- La dinámica en la remisión de casos 2013, realizada por la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas a partir de un acuerdo con la Unidad Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas¹⁰⁴.

En el marco de éste acuerdo, se detectaron 209 casos susceptibles de orientación y remisión a la Unidad de Restitución de Tierras, de estos se hicieron efectivas 161 remisiones (77%), pues algunas víctimas no presentaron interés en que el trámite surtiera efecto ante la Unidad en mención por múltiples motivos: por temor a mayores represalias dada la reclamación, por temor a retornar, por el daño emocional causado y la relación de esa propiedad con tal daño, por considerar que las ventas fueron legítimas aún con el temor generado.

El 100% de estos casos detectados están afectados además con otros hechos victimizantes. Llama la atención que de los 134 casos en últimas remitidos, el 79% eran mujeres corroborando las hipótesis referentes a que la mayor afectación la han sufrido estas. Si bien la acción de remisión ha surtido efecto en cuanto a traslado del caso, en realidad la tramitación efectiva de los casos desde la Unidad de Restitución de Tierras, se supeditan ha sí el lugar donde se halla el bien está o no microfocalizado.

Finalmente, y a partir de análisis hechos sobre el tema, se desarrollan a continuación una serie de vacíos y recomendaciones en virtud de fortalecerlo:

- Poca comprensión del derecho y del proceso de garantía de este por parte de las víctimas. Se halla que si bien existe un ejercicio en materia de orientación al respecto, desde la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas, siguen habiendo sendos vacíos en la materia, más aun cuando la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas no posee grandes estrategias para esto. Allandar la posibilidad de que la Unidad de Restitución de Tierras haga trabajo directo en los Centros de Atención a Víctimas.

¹⁰⁴ Este acuerdo se estableció con la implementación de un equipo humano de 8 profesionales que durante el 2013, y a partir de lineamientos de la Alcaldía, aplicaron acción en virtud de fortalecer el proceso de reparación individual integral en la ciudad.

- Trámite administrativo y judicial extenso para la titulación¹⁰⁵. Una de las mayores problemáticas que presentan los procesos de restitución de tierras en Colombia es la no existencia de un correcto registro de títulos en las zonas rurales e incluso en la zona urbana. Debido a esto, los procesos de restitución y formalización de tierras se ven abocados a que cada bien a formalizar debe pasar por el proceso que implica una etapa administrativa y una judicial, lo que a su vez conlleva a un alto costo en lo procedimental. Se debe hallar una vía más expedita y ágil para clasificar los procesos de restitución de tierras, y que solo vayan a la etapa judicial los procesos contenciosos, para no generar un desgaste y congestiónamiento del aparato judicial, además de la lentitud que le genera pasar por esta etapa.
- Sostenibilidad de los predios restituidos¹⁰⁶. Para garantizar una restitución sostenible, a la víctima no se le debe limitar únicamente a la entrega del bien y el proyecto productivo, además se le debe garantizar un verdadero acompañamiento psicosocial, debido a que en estos bienes se les generó en el pasado, unas afectaciones emocionales muy complejas y dolorosas que acarrearán en la víctima un trauma que se resiste a desaparecer. Adicional a lo anterior, se deben realizar proyectos en los cuales a las familias restituidas, se les permita volver a generar el tejido social que se afectó con la ocurrencia del hecho victimizante y el posterior desplazamiento. Es necesario, que la población sujeto de restitución de tierras o de vivienda sea priorizada para recibir la indemnización administrativa, lo que materializará la integralidad en el proceso de reparación.
- Solicitud de información concreta en los PAARI en la medida de restitución¹⁰⁷. En la formulación de los planes de asistencia, atención y reparación integral, la información recolectada en cuanto a la medida de restitución de tierras es insuficiente, ya que con esta herramienta podría permitirse la UARIV documentar mejor la información en las bases de datos y remitir a la URT para que se adelante todo el procedimiento en relación a esta medida. Esto es, la orientación inicial y el acompañamiento para realizar la solicitud.

¹⁰⁵ Acuerdo Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas y Unidad Nacional para la Atención y Reparación a Víctimas; Proceso consolidación de la Integralidad en la Reparación Individual; Informe sobre restitución, diciembre de 2013.

¹⁰⁶ *Ibíd.*

¹⁰⁷ *Óp. Cit.*

(2) Alivios fiscales.

En esta materia el logro fundamental ha sido la aprobación del Acuerdo 064 de 2012 “Por medio del cual se expide la normativa aplicable a los ingresos tributarios en el Municipio de Medellín”, concretamente, el Artículo 149, que entró en vigencia en enero de 2013. Lo esencial del Acuerdo, y del Artículo, es que consagra medidas de alivios fiscales con relación a los pasivos por impuesto predial unificado y demás impuestos, tasas y contribuciones relacionadas con el predio o los predios de propiedad o posesión, para víctimas de desplazamiento, abandono forzado o despojo, generados durante la época del despojo, abandono o el desplazamiento. Las medidas se concretan en:

- No causación del tributo, a partir de la fecha de vigencia del acuerdo (01-01-2013), sobre el predio o los predios que sean de propiedad o posesión de una persona víctima, de los cuales se haya visto obligado a desplazarse forzosamente o hayan sido abandonados o despojados por la violencia. Tampoco se causará el impuesto durante el año siguiente en que a la víctima la sea restituido o formalizado el inmueble que se vio forzado a abandonar o que le ha sido despojado.
- Con anterioridad a la vigencia del presente Acuerdo, no se generarán sanciones ni intereses moratorios sobre el tributo del predio o los predios. El Municipio no podrá iniciar procesos de cobro coactivo ni juicios ejecutivos, al igual que se suspenderán los procesos de cobro coactivo y juicios ejecutivos que se encuentren en curso, interrumpiéndose, además, el término de prescripción de la acción de cobro.
- Estos alivios se consagraron hasta por un término máximo de diez años, los cuales deben ser renovados anualmente a solicitud de las víctimas.

El Acuerdo 064, más concretamente, el Artículo 149, tuvo como fundamento dos elementos: (i) La realidad mostró como necesario diseñar e implementar una serie de alivios en materia tributaria para aquellas víctimas de desplazamiento forzado, abandono forzado o despojo que, por causa del conflicto armado, perdieron su relación de habitación o productividad con un inmueble de su propiedad o posesión. Ello, en una ciudad como Medellín, donde la magnitud de estos fenómenos es altísima, responde a un elemento básico de justicia, consistente en que una víctima no tiene por qué pagar la carga impositiva de un inmueble que no aprovecha; (ii) Si bien los artículos 121 de la Ley 1448 de 2011 y 139 del Decreto 4800 de 2011 consagran el

deber de los municipios de implementar mecanismos de alivios fiscales, en realidad el Artículo 149 no deriva existencia exclusivamente a partir de esta norma, en tanto que ella se encuentra reducida a un ámbito conceptual muy precario, toda vez que los alivios, según los artículos de la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 de 2011, sólo aplican para predios “restituidos o formalizados”. Por esta razón, y teniendo en cuenta que en Medellín no existe ni un solo predio restituido o formalizado, en aplicación de Sentencia C-511 de 1996 de la Corte Constitucional, en consideración al principio de progresividad y equidad en materia tributaria, y la Sentencia T-025 de 2004, la norma del acuerdo municipal no se restringe a los planteamientos de dichas normas.

La implementación ha sido muy compleja, en tanto que el alivio, al ser una medida afirmativa concreta en favor de las víctimas, ha traído una altísima demanda que no ha sido acompañada con una efectiva y suficiente respuesta, sumado al hecho de que año a año todos los casos deben ser renovados a petición de las víctimas. De hecho, en estricto sentido, la Administración Municipal debería estar en la capacidad de iniciar oficiosamente la aplicación de estos alivios, en desarrollo integral del trámite de protección de predios; sin que exista esa capacidad instalada.

Durante el primer año de vigencia del Acuerdo 064 de 2012 (año 2013) se recibieron 112 solicitudes. Una cifra altísima, lo cual demuestra una hipótesis: estos mecanismos ya han sido conocidos por tramitadores, por lo que el rigor en este procedimiento debe ser estricto. La tramitación de estas solicitudes es dispendiosa, por cuanto se requiere analizar el mérito de la solicitud en contraste con que la persona se encuentre inscrita en el RUV en razón de un hecho victimizante por el cual haya abandonado o le haya sido despojada la propiedad objeto de la medida, con el agravante de que el RUV¹⁰⁸ y el SIGMA¹⁰⁹ no registran el sitio exacto del cual fue víctima una persona (sólo la ciudad), con lo que se corre un alto riesgo de cometer errores. A renglón seguido se le toma a la persona una declaración bajo juramento, se realiza una visita, se elabora un informe y, por último, se remite la información a la Secretaría de Hacienda.

Del total de solicitudes, 45 han sido viables y se ha autorizado para que la Secretaría de Hacienda dé aplicación a los mecanismos contenidos en el artículo 149 del citado Acuerdo.

¹⁰⁸ Sistema de información nacional de víctimas.

¹⁰⁹ Sistema de información municipal de víctimas de desplazamiento forzado.

En últimas, la integración del proceso de protección con la ruta de alivios fiscales, si bien ha generado traumatismos en cuanto a la capacidad instalada de respuesta, sobre todo en la época crítica de reclamaciones por impuesto predial unificado (septiembre de 2013), ha mostrado la imperiosa necesidad de ir más allá de la simple protección legal de los inmuebles a medidas afirmativas tendientes a la real protección patrimonial de las víctimas. Lo anterior, asimismo, ha permitido un registro documental de casos más exhaustivo y detallado.

En general, en el marco del Artículo 149 del acuerdo 064 de 2012, se logró durante el 2013, por una parte, consagrar una serie de alivios en la carga tributaria de las víctimas de desplazamiento forzado, abandono forzado o despojo, anhelo que se encontraba presente desde los trámites iniciales que, enmarcados en la Ley 387 de 1997, posibilitaban únicamente la protección de los inmuebles. Y por otro lado, el acuerdo comporta un avance importante en tanto que, en vigencia del actual Plan de Desarrollo Municipal, ha sido la única disposición normativa consagrada en favor de las víctimas por parte del Concejo Municipal. Desde el punto de vista práctico, el procedimiento de aplicación de los alivios ha permitido tener un conocimiento más actualizado y detallado de los inmuebles, con lo cual se comprenden lógicas más complejas en la ocurrencia de estos fenómenos.

(3) Alivio en servicios públicos domiciliarios.

Por último, en relación a *“La cartera morosa de servicios públicos domiciliarios...”*¹¹⁰, hay que destacar que incluso con anterioridad a la vigencia de la Ley 1448 de 2011, las Empresas Públicas de Medellín E.S.P. tenían implementada una ruta para aplicación de alivios en materia de servicios públicos domiciliario. Así, pues, el Decreto 1657 de 2008, expedido por el Gerente General de las E.P.M., el cual también es extensible a Une Telecomunicaciones S.A.; establece la posibilidad de condonar o eliminar los saldos facturados y no causados ligados al inmueble abandonado forzosamente o despojado a consecuencia del desplazamiento forzado.

De esta forma, estas empresas de servicios públicos exigen que la víctima que solicita el alivio se encuentre inscrita en el Registro Único de Víctimas en su condición de

¹¹⁰ Cursiva en este texto.

desplazada forzosamente. La ruta se activa a través de un derecho de petición en el que se da cuenta sobre el desplazamiento y la suerte del inmueble con posterioridad a éste. Es importante anotar que las empresas prestadoras del servicio eliminan los valores generados únicamente después de la ocurrencia del hecho victimizante, no antes. Aunque se solicita, también, el retiro de los equipos medidores, por veces ello no es factible, en la medida en que si alguien habita la propiedad sin consentimiento de propietario o poseedor, como sucede en los casos de despojo, las empresas prestadoras no pueden retirar los servicios, en tanto que existe una prohibición constitucional, por vía jurisprudencial, de retirar servicios de inmuebles habitados.

No se dispone de una cifra exacta de los trámites que se han impulsado toda vez que, como se anunció, la ruta se activa a través de un simple derecho de petición, que se realiza por parte de muchos profesionales o, incluso, la víctima directamente. No obstante, conviene advertir que la ruta funciona de forma óptima.

7.1.4. Indemnización.

El tratamiento que la Unidad Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas le ha dado a la reparación de las víctimas del conflicto armado en la ciudad, deja ver un claro enfoque en torno a la indemnización. La concentración de esfuerzos en torno a ésta, y con ello, el desarrollo prioritario de la medida en cuestión ponen de relieve esta situación. Si bien esta Unidad ha implementado en la localidad actos simbólicos con miras a una satisfacción, tales como obras de teatro en el marco de eventos masivos¹¹¹, no se ha podido establecer que esos actos si hayan generado satisfacción en la población víctima y con ello, hayan cumplido con un carácter reparador.

El plan financiero de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras concretado en el documento CONPES 3712 de 2012 “...prevé indemnizar administrativamente alrededor un millón de víctimas por hechos diferentes al desplazamiento forzado”¹¹². Para mayo de 2013 ya se habían entregado en la ciudad aproximadamente 21 mil

¹¹¹ Por ejemplo: Obra “Inxilio: sendero de lágrimas”, en el marco de la conmemoración del día nacional de las víctimas, 9 de abril de 2013; obra de teatro en evento de entrega masiva de indemnizaciones el 6 de noviembre de 2013. En realidad, a juicio de la Alcaldía, estos actos han comportado más un carácter protocolario en tanto su ejecución obedece a la realización de los eventos mencionados.

¹¹² Comisión de seguimiento de los organismos de control; Segundo informe de seguimiento y monitoreo a la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, periodo 2012-2013; agosto de 2013.

indemnizaciones, finalizando 2013 se presume un cifra mayor¹¹³, todas en el marco del Decreto 1290 de 2008 y de la Ley 418 de 1997¹¹⁴.

La indemnización ciertamente es un componente fundamental de la reparación, la sola disposición de recursos para ello por parte del gobierno nacional y su consecuente entrega es un logro fundamental a nivel nacional. Con la Ley 1448 de 2011 y bajo la disposición del gobierno nacional, se pasó de un escenario donde la indemnización de víctimas del conflicto armado era una utopía a una posible realización del mismo.

“El plan financiero de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras concretado en el documento CONPES 3712 de 2012, establece unas metas financieras anuales de 863 mil millones de pesos en pagos de indemnizaciones administrativas para 2012 y 615 mil millones de pesos a pagar por el mismo concepto cada año desde 2013 hasta 2021 para alcanzar un total de 6.3 billones de pesos aproximadamente. Este plan no fue modificado por la actualización de metas realizada en el documento CONPES 3726 de 2012 que concretó el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (PNARIV)”¹¹⁵. La no modificación implica que las cuantías están en aplicación.

En esta misma vía, y con el fin de fortalecer y darle mayor sentido a la indemnización, la Ley 1448 de 2011 previó la creación de un “...programa de acompañamiento para promover una inversión adecuada de los recursos que la víctima reciba a título de indemnización administrativa a fin de reconstruir su proyecto de vida”¹¹⁶. La Unidad Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas desarrolló durante el 2013 este programa, con las siguientes líneas: orientación y gestión para la inversión en educación superior, orientación y gestión para la inversión en proyectos de generación de ingresos, orientación y gestión para la inversión en vivienda (adquisición o mejoramiento), orientación y gestión en materia de inversión en inmuebles rurales.

¹¹³ La Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas presume a partir de unas bases de datos trabajadas, pues en realidad la Alcaldía de Medellín desconoce las cifras reales de víctimas indemnizadas y montos entregados en tanto la Unidad Nacional para la Atención y Reparación Integral a Víctimas no ha proporcionado tal información. En el capítulo referente al análisis presupuestal no están entonces incluidos los dineros de la indemnización.

¹¹⁴ La indemnización en el marco de la Ley 1448 de 2011, en realidad inició a finales del 2013.

¹¹⁵ Comisión de seguimiento de los organismos de control; Segundo informe de seguimiento y monitoreo a la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, periodo 2012-2013; agosto de 2013.

¹¹⁶ Ley 1448 de 2011; Artículo 134.

Se desconocen los resultados del programa de acompañamiento a la inversión¹¹⁷, empero a partir de lo hallado en el proceso denominado “Consolidación de la Integralidad en la Reparación Individual” desarrollado durante el 2013¹¹⁸, se pudo establecer que “...algunas de las víctimas manifiestan descontento con relación al programa pues no comprenden porque les hacen un acompañamiento luego de haber transcurrido un largo tiempo desde el momento de la indemnización, cuando a esta ya se le ha dado uso”¹¹⁹.

No obstante la importancia de la indemnización, ella por sí sola no dota de integralidad a la reparación; y es acá donde radica una de las mayores complejidades del proceso de reparación individual implementado en la ciudad: la de suponer, por parte de la Unidad Nacional para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, una reparación solo a partir de la indemnización, luego, la aplicación de los demás componentes como medidas adjuntas.

La Alcaldía de Medellín, a través de su Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas, ha desarrollado una discusión en torno a esto, y a partir de diversas experiencias y múltiples razones, ha logrado establecer consideraciones suficientes y necesarias en función de ir superando este paradigma. En el marco del proceso denominado “Consolidación de la Integralidad en la Reparación Individual”, se pudieron establecer entramados que se tejen en las víctimas ya indemnizadas, los que muestran otros aspectos reales de la indemnización:

- La concepción de la indemnización en las víctimas del conflicto armado. Elemento fundamental, y si se quiere, absolutamente esencial, es la concepción y representación social de la indemnización, pues ella comporta el sentido intrínseco con el que se establece su finalidad. Se trata de la relación objetiva de la compensación económica con el daño sufrido, y con la garantía de derechos, lo que en realidad no es un problema menor. Tal sentido se construye en las víctimas no a partir del dinero en sí, sino de lo que este simboliza. El trabajo directo con las víctimas, en el marco del proceso antes mencionado, pudo establecer las siguientes concepciones: “Pagar a la Víctimas”, “Ayuda Humanitaria del Gobierno”, “Ayuda

¹¹⁷ Se desconocen logros en la materia en tanto la Unidad Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas se ha reservado la información.

¹¹⁸ Proceso desarrollado en el marco de un acuerdo entre la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas (Alcaldía de Medellín) y la Unidad Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Este proceso tenía como objetivo central diseñar e implementar estrategias dirigidas a lograr una integralidad en la población víctima que había recibido la indemnización.

¹¹⁹ Proceso Consolidación de la Integralidad en la Reparación Individual; Informe final de cierre; diciembre de 2013.

económica que brinda el gobierno para reparar el daño”, “Recurso económico para dar continuidad a un proyecto de vida”, “Ayuda del gobierno para reparar las víctimas”, “Solidarizarse con las víctimas”, “Reparación por la pérdida de un ser querido o consecuencia del desplazamiento”¹²⁰. En términos amplios, el sentido mayormente construido en torno a la indemnización es de asistencia, lo que implica, entre otros, una ruptura sustancial en las posibilidades de transformación individual y colectiva que ella puede comportar.

- El impacto de la indemnización en el núcleo familiar. Se pudo establecer una relación directa entre la indemnización y la dinámica del núcleo familiar. En múltiples ocasiones la indemnización irrumpió en el núcleo generando niveles de desintegración, pues lo subjetivo representado en lo que debe simbolizar ésta, se dejó de lado dando lugar solo a lo objetivo en sí del dinero. No se pudo establecer que hubiera medidas en implementación para prevenir esto o para mitigarlo.
- La protección y seguridad en articulación a la indemnización. La disposición de medidas de seguridad no está establecida con claridad, se hallaron algunos casos referentes a robos de los dineros entregados y presuntas extorsiones. En realidad el hecho requiere mayor análisis no obstante no puede restársele importancia a esta situación.

Finalizando el 2013, la Unidad Nacional para la Atención y Reparación Integral a Víctimas expresó que iniciaría para el 2014 el ejercicio de indemnización a víctimas de desplazamiento forzado en la ciudad de Medellín, en los términos del parágrafo 3 del artículo 132 de la Ley 1448. La administración entonces ha ido disponiendo de unas “medidas” en función de posibilitar que dicha indemnización si genere un impacto reparador en ellas, a lo sumo, para contrarrestar las falencias presentadas en la indemnización de otras víctimas; no obstante se prevé que el ritmo de entrega de indemnizaciones a la población desplazada, va a ser mucho más rápido que el ritmo de la actividad referente a la satisfacción, por lo que presumiblemente el proceso de indemnización a víctimas de desplazamiento en la ciudad tendería a replicar los vacíos ya presentados.

¹²⁰ En el marco del proceso referido se trabajó con 729 víctimas indemnizadas, si bien no puede esto constituirse en una muestra racional del universo de víctimas indemnizadas en la ciudad (desde una perspectiva cuantitativa), si contiene rigurosidad en los contenidos lo que pone en evidencia una realidad plausible en un contexto también plausible (perspectiva cualitativa).

7.1.5. Garantías de No Repetición.

Para la Alcaldía actualmente el tema se encuentra abierto no solo en términos de construcción de estrategias en virtud de su implementación, sino también en términos de su comprensión teórica-conceptual bajo las lógicas de ciudad. Ciertamente puede plantearse que la municipalidad opera acciones en la materia a partir de diversos enfoques y dependencias, empero, lo complejo del tema ha hecho que no se planteen estas en tanto se hace consciente una previa discusión que establezca unos mínimos postulados universales que posibiliten un acercamiento interinstitucional, y posteriormente, una coordinación, pues es sólo en el accionar conjunto desde donde esta puede realmente ser desarrollada.

Las garantías de no repetición plantean serios retos a la ciudad, y más cuando las acciones nacionales no develan una posición clara frente al tema. La ciudad viene implementando su Plan Integral de Seguridad y Convivencia, viene formulando su Plan de Prevención y Protección, y así mismo, viene formulando su política pública local de derechos humanos, no obstante la reiterada revictimización vista solo a partir del desplazamiento forzado intraurbano exige, más que la articulación de acciones, la definición del problema en la materia.

La Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas posee un trabajo que recién inicio en el 2013 dirigido a canalizar acciones de protección hacia víctimas del conflicto armado desde una perspectiva territorial, empero es un trabajo que está en diseño. El principio de evitar la revictimización y transformar las realidades que la produjeron inicialmente está latente en su desarrollo, más aun, en su diseño.

7.2. Complejidades en la reparación individual.

7.2.1. El reto en torno a los enfoques.

Ciertamente la reparación desarrollada en la ciudad comporta un carácter restitutivo, no obstante, “Esta perspectiva restitutiva (...) es muy pertinente en casos aislados de sociedades que, por seguir la conocida denominación de Rawls, están “bien

ordenadas” por ser viables y estar efectivamente reguladas por principios básicos de justicia. Sin embargo, (...) dicha perspectiva de restitución integral puede resultar problemática aplicada a violaciones masivas de derechos humanos en sociedades “bien desordenadas”, esto es, que han enfrentado una crisis política y humanitaria profunda y que ya eran desiguales antes de la crisis humanitaria, sobre todo cuando, como es usual, los procesos de victimización han afectado esencialmente a las poblaciones pobres y excluidas”¹²¹, como es el caso Colombiano. Se reconoce por lo tanto en esta perspectiva una insuficiencia a razón de las condiciones de exclusión y desigualdad que caracterizaban la sociedad colombiana antes del daño ocasionado, donde las hoy víctimas ya pertenecían en su mayoría a sectores marginados o discriminados¹²². *“Por ello, en ese tipo de situaciones es razonable defender la idea de que las reparaciones deben tener una vocación transformadora y no puramente reparatoria, esto es, que las reparaciones no sólo deben enfrentar el daño que fue ocasionado por los procesos de victimización, sino también las condiciones de exclusión en que vivían las víctimas y que permitieron o facilitaron su victimización”*¹²³. En una sociedad, en un proceso de reparación, es admisible y necesaria entonces la aplicación de la perspectiva reparatoria como de la transformadora.

El enfoque transformador plantea un reto no menor para la ciudad, reto que se asume, y se asumió durante el 2013, en su forma más primaria: su observación y estudio en razón de hallar posibles formas de implementación; cuestiones como: ¿Qué hay que hacer para que dentro de un ejercicio de reparación individual se genere un cambio social o esto solo es posible en un marco de reparación colectiva?, están presentes y vigentes. El trabajo a este respecto está por realizarse, lo esencial acá es establecer que la administración reflexiona en torno a ello; así, la pregunta por la perspectiva desde donde debe pensarse e implementarse un ejercicio de reparación integral estuvo presente durante el 2013.

Ahora, la premisa central con la que se irrumpió desde lo nacional en lo local en materia de reparación en el marco de la Ley 1448 de 2011, fue la indemnización, y con ello inadvertidamente se pasó de un escenario donde ésta era, no por demás, improbable, a uno donde era, y es hoy en día, el eje estructurante del trabajo desarrollado en la materia. En este punto cabe la pregunta ¿La indemnización en sí misma, conducida por el programa de acompañamiento, genera restitución, o genera

¹²¹ Rodrigo Uprimny y María Paula Saffon; Reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática; 2009, pág. 32.

¹²² *Ibíd.* pág. 33.

¹²³ *Op. Cit.* pág. 35. *Cursiva en este texto.*

transformación?; esto es, ¿Posibilita “...borrar hasta donde sea posible los efectos de los crímenes, o posibilita “...transformar las relaciones de subordinación y exclusión social que se encuentran en el origen del conflicto”¹²⁴?, pues finalmente esto es lo esencial de ella. Esto debe ser resuelto con rigurosidad, pero en caso de que fuera negativo, ¿Cuál es la posición entonces de la Unidad Nacional al aplicar la reparación de esta forma?¹²⁵. Las reflexiones en torno al tema están vigentes, las discusiones interinstitucionales frente a ello han sido prolijas. El debate debe seguir dándose más aun de cara a la población sujeto y a la sociedad en general¹²⁶.

La Alcaldía ha desarrollado, y desarrolló durante el 2013, una apuesta también por el enfoque psicosocial. Esta perspectiva, a partir de la dignidad como razón fundante de los derechos humanos, y muy especialmente, de reconocerla *per se* en el sujeto, observa la reparación como un proceso dignificador, de esta forma, se dignifica no sólo con la realización de derechos, también con el trato y relacionamiento dado durante todo el proceso de atención, bajo esta lógica toda acción en la materia debe contener un efecto reparador¹²⁷.

Por otro lado, en consideración del sujeto como ser que se construye así mismo, lo que a su vez soporta y considera los principios y derechos al libre desarrollo, la reparación no es una acción objetiva que se aplica en las víctimas, sino un constructo que ella hace en función de superar su condición¹²⁸, generar sosiego y satisfacción; este constructo además genera una relación de confianza en sí mismo, con su entorno y con el Estado, pudiendo comprender, dar significado y ubicar al hecho violento en su historia vital. Bajo esta lógica, “El enfoque psicosocial puede definirse como la postura de intervención que busca fortalecer a la persona afectada más en su rol de actor social que exige la garantía de acceso a derechos en el marco de la verdad, la justicia y la reparación que en su condición de víctima.”¹²⁹.

¹²⁴ Op. Cit.

¹²⁵ Ya se anotó que la indemnización es realmente un componente fundamental en la reparación, la discusión planteada acá es en torno a cómo se lleva y cómo se articula.

¹²⁶ Sin contar el reto de indemnizar a la población víctima de desplazamiento forzado y el problemático diseño institucional y metodológico propuesto para ello.

¹²⁷ Hacer esto es un asunto psicosocial en tanto el contexto de la víctima no es solo lo social, también lo es lo institucional.

¹²⁸ Es completamente necesario anotar en relación a esto del “constructo en la persona” que la reparación es solo un proceso dentro del devenir de la vida de las víctimas, la reparación no puede tratarse como si fuera lo único en ella, hay que hacer que la reparación se entremezcle con la cotidianidad de ellas; así, se les posibilita ver que su vida no debe remitirse solo a un trabajo en función de su reparación, cuando la reparación se logre, los demás procesos cotidianos de la vida continúan, la vida continua. Esto implica separar de la reparación esos asuntos que son propios a la cotidianidad de la persona y dotarlos con su propia fuerza, darle su propio contenido, que se repare a la víctima, que se le de vida al ciudadano.

¹²⁹ Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas; Lineamientos para la aplicación del enfoque psicosocial; 2012.

Este enfoque se hace fundamental más cuando se presentaron problemas como el presunto trato revictimizante dado a las víctimas durante su atención en el marco de algunos procesos, y la aplicación de oferta, en algunos casos, a razón al parecer, sólo del cumplimiento de metas, esto último implica que la reparación se observó como un resultado o producto básicamente. Contrariamente, la aplicación de este enfoque estuvo visible en los procesos de rehabilitación emocional llevados por la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas, en la atención dada desde los Centros de Atención a Víctimas -CAV-, y en general, en el trabajo de protección de esta población. Este enfoque comporta serias contradicciones en relación al enfoque operado por la Unidad Nacional respecto a la indemnización (los por menores de la aplicación de la indemnización ya se trataron líneas atrás).

Finalmente, lo fundamental en todo este cometido es resaltar la necesidad de aplicar una reparación integral y transformadora, y ello pasa inicialmente por retar las formas de actuar de la institucionalidad en relación a los enfoques reseñados. En realidad, la institucionalidad aplica sus competencias desde enfoques restrictivos, y el trabajo conjunto entre nación y territorio comportará problemas en tanto temas como este no estén solucionados. La Ley 1448 de 2011, la normatividad y la jurisprudencia vigente, traen consigo a la sazón los lineamientos conocidos, pero en realidad la reparación es un constructo en el territorio y en los sujetos a reparar.

7.2.2. Los problemas en la integralidad y la coordinación.

La Ley 1448 de 2011 establece, a partir de lo trazado en los principios internacionales en materia de reparación¹³⁰, y de lo manifestado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹³¹, que “Las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como

¹³⁰ ONU AG Res. 60/147 del 16 de diciembre de 2005.

¹³¹ “La Corte Interamericana de Derechos Humanos en innumerables ocasiones ha manifestado que *“toda violación de una obligación internacional que haya producido un daño comporta el deber de repararlo adecuadamente”*. La obligación de reparar, hoy en día, no sólo hace parte del Derecho Consuetudinario Internacional, sino que ha sido elevado a la categoría de principio fundamental del Derecho Internacional, de forma que “al producirse un hecho ilícito imputable a un Estado, surge de inmediato la responsabilidad internacional [...], con el consecuente deber de reparar y hacer cesar las consecuencias de la violación” Ministerio de Justicia y del Derecho; Articulación de la reparación administrativa con la reparación por vía judicial; 201, pág. 19.

consecuencia de las violaciones de que trata el artículo 3° de la presente Ley”¹³². Además, conforme a los estándares más aceptados en el derecho internacional de los derechos humanos, la reparación debe ser integral y proporcional al daño sufrido por la víctima¹³³.

*“La reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica”*¹³⁴. El logro de una reparación individual integral como deber del Estado implica entonces que se acometa el desarrollo o la aplicación del conjunto de componentes y/o medidas acá referidas, en la calidad que les respecta; sin embargo, “Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante”¹³⁵.

Ciertamente en la ciudad se vienen implementando los componentes reseñados, no obstante en algunos de los desarrollos no se ha observado la realización del principio de integralidad como si, y prioritariamente, la realización y cumplimiento de metas propiamente institucionales, generando un desbalance en su implementación, y con ello un desarrollo y aplicación desigual, lo que se traduce en última instancia en grietas para la reparación integral de las víctimas del conflicto armado.

El desarrollo y aplicación desigual de los componentes de la reparación fue claramente un modelo preocupante durante el 2013, síntoma permanente de ello fue la consecución de logros por sectores, allanando con ello avances según componente trabajado, pero dejando de lado su desarrollo integral en las víctimas del conflicto armado. En el seno de esta dinámica los componentes terminaron compitiendo entre sí por recursos, precisamente en virtud de la consecución de esos logros o metas. La probable causa radica en las mayores capacidades institucionales y diseños de política que hallan según componente, y con ello, en un mayor acercamiento a los recursos habientes, por un lado; y por el otro, en la definición propiamente dicha del carácter institucional en razón a la realización de sus competencias y metas, como ya se hizo notar.

¹³² Ley 1448 de 2011; artículo 25. Cursiva en este texto.

¹³³ Rodrigo Uprimny y María Paula Saffon; Reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática; 2009, pág. 31

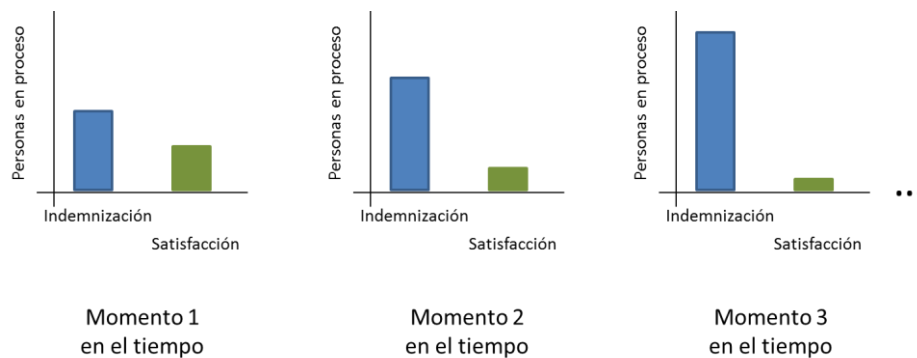
¹³⁴ Op. Cit.

¹³⁵ Ibíd.

Son diversos los ejemplos concretos de esto, basta ver los avances en la indemnización en relación a la satisfacción. A continuación se presente una gráfica que pone en evidencia la hipótesis, no se trata de una gráfica que representa datos, sino de una que representa una idea:

Gráfica 8:

Diagramación del desarrollo desigual en la aplicación de los componentes de reparación¹³⁶.



De esta forma, a medida que avanza el tiempo, la brecha entre una y otra medida es más amplia (Se reitera que dicha gráfica es interpretativa de una hipótesis de datos). Esta situación compleja obedece a una serie de situaciones estructurales tipo lógicas institucionales y contenidos de los componentes de reparación. Avanzar en su solución requiere de cambios de enfoque, lo que no es poco complejo.

En sentido estricto no se concreta la integralidad requerida para el logro de la reparación, la segmentación o trabajo abstraído por componentes termina generando distorsión; aproximadamente 30 mil víctimas indemnizadas, sólo unas 1.800 con procesos de rehabilitación emocional, sin datos en torno a la rehabilitación física, unos cientos con procesos de satisfacción, otro poco en proceso de restitución, y sin determinar claros avances en materia de garantías de no repetición. La coordinación interinstitucional entonces sigue comportando enormes desafíos, o por el contrario, notables vacíos, pues la integralidad en las víctimas supone una relación directamente

¹³⁶ La gráfica es interpretativa a partir de la aplicación de los componentes de indemnización y satisfacción, ciertamente la Alcaldía ha visto como los procesos de entrega de recursos marchan a ritmos más veloces y los procesos de satisfacción comportan un rito mucho menor a razón de su compleja naturaleza.

proporcional con tal coordinación. El sistema de corresponsabilidad continúa siendo una deuda con la política pública, y en un corto plazo las posibilidades deben ser estudiadas.

7.2.3. Otros posibles paradigmas en torno a la reparación individual integral.

El logro de una reparación individual integral conlleva la realización o implementación de los componentes que normativamente le son dados (Rehabilitación, Restitución, Satisfacción, Indemnización y Garantías de No Repetición); empero, la realidad nos muestra que dicha reparación no se agota en los trazados normativos, pues las dinámicas de contexto la retan y las subjetividades de las víctimas la trascienden. La reparación en implementación despliega entonces un sin número de particularidades que hacen de ella un fenómeno organizado bajo pautas alternas a las establecidas normativamente como se anotaba.

Siendo así, la lógica impuesta por los componentes establecidos normativamente, y las subsiguientes medidas, deja de ser “lo lógico” y lleva a preguntar por otros posibles paradigmas, por otra posible forma de ver la reparación integral, o mejor aún, otras formas de ver la integralidad en la reparación. Bajo esta otra lógica, y partiendo como ya se anotó de la experiencia práctica desarrollada, se observan otras dimensiones, otros elementos o claves presumiblemente esenciales de la reparación que bien están relegadas a ser tareas o eclipsadas por los paradigmas normativos:

- La construcción en la persona del sentido de su reparación integral, partiendo de verle y saberle ciudadano, y generación de confianza. Un aprendizaje fundamental desarrollado por la Alcaldía a partir de los procesos realizados ha sido el de la observación tanto de la dimensión objetiva de la reparación como de su dimensión subjetiva. Bajo este marco, las víctimas no solo deben estar reparadas, deben también sentirse reparadas, de este modo la reparación no se concreta solo con la garantía objetiva de derechos, sino también con una construcción de ella en las víctimas del conflicto armado¹³⁷.

¹³⁷ El comprender que es la reparación, para que sirve y hacia donde la lleva es lo básico y por demás esencial. En ello, la comprensión desarrollada debe mostrar la reparación en su función bisagra entre el daño ocurrido y su propuesta de vida. El constructo debe observar las otras dimensiones del sujeto, por eso su tratamiento no es como víctima sino como ciudadano. Esas otras dimensiones del ser ciudadano deben quedar claramente diferenciadas del proceso de reparación, pues construir el sentido de la reparación en el sujeto no debe convertirse en el único constructo ni en el único sentido. En el proceso de construcción es

- Tejido social. El reconocimiento de lo social ha cobrado fuerza más aún en los actuales desarrollos de política pública. Las mismas víctimas han hallado que su entorno comunitario y social son alicientes en la resignificación de los daños¹³⁸; lo referente al tejido social es entonces un elemento no menor en la reparación. No obstante este tema en la localidad es tratado en un marco de participación, los trabajos en el tema se desarrollan a partir de los tratamientos dados a la organización comunitaria¹³⁹, se requiere entonces superar esta mirada, lo referente al tejido social requiere un tratamiento particular. Las potencialidades que esto reviste en términos de reparación apenas han sido reflexionadas y comienzan a ser exploradas en un marco de reparación colectiva. La dimensión del tejido social ha sido abordada en la reparación colectiva pero es dejada de lado en la individual.
- La institucionalidad como contexto de las víctimas. El enfoque psicosocial ha establecido concluyentemente lo fundamental que es el entorno social para el restablecimiento y reparación de las víctimas, en tanto los entornos son parte de su desarrollo, los abordajes asumidos no los pueden separar. Los trabajos actuales ponen en evidencia que parte de ese entorno es la institucionalidad; a este respecto la institucionalidad ha sido observada en términos de adecuación en función de eliminar comportamientos institucionales que en su momento ayudaron o fueron cómplices en la realización del daño. Se debe ir un poco más allá al posibilitar la existencia de un relacionamiento de la institucionalidad no como lo otro, sino como parte del proceso de reparación.

completamente fundamental como primer momento, entender la idea que el ciudadano o ciudadana tiene respecto a ella. Esto es un relacionamiento que esencialmente genera confianza. Esta forma de actuar debiera ser la primera acción en todo proceso de reparación, y se revierte esas formas institucionales establecidas donde las víctimas entran al proceso de forma masiva, sin identidad, sin reconocimiento.

¹³⁸ Las víctimas del conflicto armado atendidas en el marco del proceso “Consolidación de la Integralidad en la Reparación Individual” expresan lo importante que era ya su entorno social y comunitario, que ello les generaba bienestar; esto como ejemplo.

¹³⁹ El Acuerdo 049 de 2007 (Política pública de Medellín de atención integral a población víctima de desplazamiento forzado) fue pionero en su momento, al establecer que el reconocimiento y la participación comportaban potencialidades y fortalezas que estaban siendo relegadas dado el enfoque de transversalidad que se aplicaba desde la nación, por tal razón definió que estos debían tratarse en términos de línea estratégica, con lo que fueron ubicados en el escenario de la política pública en un lugar de preponderancia. En este marco, se iniciaron unos desarrollos en términos de fortalecimiento de redes sociales, luego se pasó a trabajar lo referente al tejido social.

8. LA MEMORIA HISTÓRICA EN LA CIUDAD.

8.1. Museo Casa de la Memoria: Un reto en crecimiento.

El Museo Casa de la Memoria actualmente está fortaleciendo el tema de la memoria en la agenda pública de la ciudad. Se sigue convirtiendo en un referente, ahora con mayor intensidad, para las reflexiones alrededor del tema.

La ciudad y sus habitantes han encontrado un espacio donde pueden hallar, conocer y reconocer memorias que no tienen espacio en otros escenarios. Las víctimas manifiestan pertenencia con el Museo Casa de la Memoria y deseo de participar y continuar con los procesos de éste, sobre todo expresan su deseo por la continuidad de los mismos.

Las entidades y organizaciones sociales, especialmente organizaciones de víctimas y barriales, han articulado el Museo a sus actividades, no solo como escenario sino como un aliado para muchos de sus proyectos y una reflexión necesaria en su ejercicio; así mismo, las diferentes Secretarías y entidades de la Alcaldía ven en este lugar un espacio propicio para el desarrollo de procesos y actividades relacionados con el tema. Existe una articulación de trabajo con la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas frente al tema de Memoria histórica y memoria colectiva; así mismo con la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Alcaldía de Medellín. El Museo Casa de la Memoria se ha convertido en un interlocutor importante del gobierno nacional.

El trabajo del Museo Casa de la Memoria durante el 2013 es como se presenta a continuación:

- Exposición Corte Interamericana de Derechos Humanos: Muestra Audiovisual.
- Visita embajador de la INDIA: Entrega e instalación de Busto de Gandhi.
- Mayo por la Vida: Exposición Libertad y Vida, artista Rafael Ortiz.
- Semana de la Memoria (Versión VI): 18 al 27 de noviembre de 2013. Evento nacional para el análisis y reflexión en torno a la memoria del conflicto y las víctimas. Contó con la activa participación de las organizaciones de víctimas de la ciudad. En el marco de este evento las principales actividades fueron:

- ↳ Lanzamiento del informe: Basta Ya (Centro Nacional de Memoria Histórica).
 - ↳ Presentación del Documental “No Hubo tiempo para la tristeza” (Centro Nacional de Memoria Histórica).
 - ↳ Conmemoración los 25 años de la masacre de Segovia (Centro Nacional de Memoria Histórica).
 - ↳ Música y danza “María Barilla” (Centro Nacional de Memoria Histórica).
 - ↳ Seminario "Habitar la Memoria" (INER-MCM).
 - ↳ Concierto "Memorias de Barrio". Grupos: Semillas del Futuro, Caña Brava, Frankie Ha Muerto, Lucía Vargas, Desadaptadoz, Tarmac (INER-MCM).
 - ↳ Bazar de la memoria "Comidas, canciones, cuentos y danzas que llegaron con el desplazamiento" y Muestra artística "Memorias diversas" (Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas - Gobernación de Antioquia/Dirección de DDHH y Víctimas – INER – MCM).
 - ↳ Foro: Retos y reflexiones para la política pública en materia de retornos, reparación y memoria (Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas – Centro Nacional de Memoria Histórica – Corporación Región).
 - ↳ Panel: Experiencias de Memoria (Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas - Gobernación de Antioquia/Dirección de DDHH y Víctimas – INER – MCM).
 - ↳ Exposiciones/ Talleres EN EL CIELO CABEMOS TODOS. Luigi Baquero y MUDAS Víctor Muñoz (MCM - OIM).
 - ↳ Exposiciones: ESTAMOS TODOS, Fundación Pazamanos; y GALERIA DEL RECUERDO, Móvice – UP - La Escombrera.
 - ↳ Carrusel de la Memoria. Exposición por stand de organizaciones de Víctimas (Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas – MCM).
 - ↳ Muestra documental "¿La memoria para qué?" (MCM).
- Procesos Pedagógicos: (1) Primer borrador de lineamientos del área de pedagogía del Museo Casa de la Memoria de Medellín este ejercicio se hizo de manera integral con las demás áreas del Museo, en compañía Corporación Región; (2) Diseño y apoyo a estrategia de socialización de actividades de la Casa Museo de la Memoria de Medellín en Instituciones educativas de las comunas 8, 9 y 10, en esta actividad, se hizo la presentación del Museo Casa de la Memoria a 9 instituciones Educativas de la comuna 8 y 9, se socializó la programación de la Semana de la Memoria Se definió un primer encuentro con docentes para el 16 de enero de 2014; y (3) Acompañamiento al Grupo de reparaciones colectivas de la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas para Medellín: en el marco de la

discusión por la pedagogía de la memoria. Se acompañó reunión de discusión de lineamientos de reparación colectiva para la ciudad.

- Procesos Sociales: (1) Diseño primeros lineamientos de trabajo Social; y (2) Identificación de redes y organizaciones y acercamiento a estas para trabajo conjunto
- Centro de Documentación: (1) Diseño de CRAM - Centro de Recursos de Activación de Memoria; (2) Organización de Documentos; y (3) Recibo de donación de las colecciones de Corporaciones Región y Escuela nacional Sindical.
- Museografía: Culminación guión museológico y Producción de la Fase 1 de Museografía. Sala de larga duración.

Es necesario resaltar que el Museo Casa de la Memoria se presentó y ganó la convocatoria para hacer parte de la Red de Ciudades Resilientes (Fundación Rockefeller). El tema de la memoria histórica en la ciudad está en proceso de agendamiento, de hecho es uno de los retos que tiene el Museo de la mano de la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas; no obstante hay procesos de memoria en:

- Las organizaciones de Víctimas.
- En colectivos de comunicaciones.
- En organizaciones sociales.
- En los salones de memoria de barrio.
- En los parques biblioteca.
- En el Presupuesto Participativo

Para las organizaciones sociales, la memoria, más que una preocupación es una propuesta actual dentro de sus procesos, por eso se acercan al Museo en busca de articulación de esfuerzos para la construcción de esa memoria histórica.

A partir de actividades como la Semana de la Memoria, Semana de los Derechos Humanos y otras actividades, se han venido tejiendo relaciones y acercamientos con diferentes sectores sociales de la ciudad y el departamento que buscan profundizarse a través de proyectos para el próximo año. Retos particulares del Museo Casa de la Memoria para el 2014:

- Consolidarse como un espacio de reflexión, investigación y conocimiento sobre las memorias del conflicto.

- Hacer del relato que promueve el Museo uno que devuelva la dignidad a la población afectada, y permita a todos hacer la reflexión sobre su participación en la construcción de sociedad.
- Involucrar niños y jóvenes en las acciones y procesos que se adelantarán desde la Casa de la Memoria

8.2. La memoria desde la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas.

En la actualidad, las acciones relacionadas con la reconstrucción de la memoria histórica y la reparación simbólica desde la Alcaldía de Medellín, se enmarcan dentro de las políticas que se vienen adoptando a partir del proceso de consolidación de la Unidad Municipal de Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado, la cual es producto de la fusión entre el Programa de Atención a Víctimas y la Unidad de Desplazamiento Forzado.

Un escenario de reparación integral, que es el que nos convoca, supone el desarrollo de mecanismos institucionales coherentes y articulados que permitan “aliviar” aquello que el conflicto armado ha “dañado”, reconociendo así, que son muchos los daños ocasionados, y que estos son estrictamente irreparables, y por tanto no puede suponerse que serán resarcidos, únicamente, a través de medidas materiales, desprovistas de sentido y significado para quienes han padecido y padecen los rigores de la guerra.

Hacer memoria desde escenarios públicos y bajo responsabilidades estatales, obliga necesariamente a reconocer el sufrimiento de ciudadanos y ciudadanas que han sido vulnerados incluso por la poca capacidad institucional para responder a escenarios de conflicto social, de esta manera la memoria se ubica como MEDIDA DE SATISFACCION¹⁴⁰, obligando a devolver la voz a quienes han sido callados,

¹⁴⁰ La Ley de Víctimas define las Medidas de Satisfacción como *acciones que proporcionan bienestar y contribuyen a mitigar el dolor de la víctima*. Dentro de estas medidas se contempla el trabajo de Memoria Histórica como deber del Estado, como contribución a la construcción de la verdad, como derecho de las víctimas y de la sociedad en general. Tal y como queda expresado en el Capítulo IX de la presente Ley: *Art. 143. DEL DEBER DE MEMORIA DEL ESTADO. El deber de Memoria del Estado se traduce en propiciar las garantías y condiciones necesarias para la sociedad, a través de sus diferentes expresiones tales como víctimas, academia, centros de pensamiento, organizaciones sociales, organizaciones de víctimas y derechos humanos, así como los organismos del Estado que cuenten con competencia, autonomía y recursos, puedan*

estigmatizados y excluidos del tejido social. La memoria entonces reconoce la subjetividad del sufrimiento, de la historia, de la identidad y de la satisfacción misma, por tanto la memoria que termina siendo instrumental pierde la esencia de transformación y reprime de nuevo, igual que el conflicto, los intentos por reconocer la dignidad de las víctimas. Las memorias en rigor son plurales.

En este sentido, la memoria, como ejercicio desde las víctimas, es selectiva y subjetiva, aspirando a la pluralidad en la construcción de los relatos y esperando que el conocimiento alcanzado sobre un hecho, trascienda la literalidad y unilateralidad del mismo hacia una *memoria ejemplarizante*, es decir, aquella que promueva aprendizajes sociales, proyectándose como referentes colectivos que demanden la *no repetición*. Esta circunstancia hace que sea imposible imponer o decretar la aceptación de una memoria, o que al intentarlo no se logre un resultado contraproducente, pues este propósito siempre exige reconocimiento, disposición, sensibilización y persuasión sobre lecturas ciertas y serias de lo acontecido.

La memoria así entendida, no aspira a dejarnos anclados en un pasado problemático, sino que supone también el interés por los proyectos de vida en el presente y los futuros deseados, pues además de su función sanadora, es decir, reparadora, la memoria debe también servir para mirar en perspectiva los hechos acontecidos buscando “reordenar los papeles” de la propia existencia, caotizados por las vivencias durante el conflicto armado. Esta mirada crítica, se extiende a la necesidad de asumir un enfoque transformador y demandar la intervención por parte de los actores competentes sobre las causas profundas del conflicto, como única posibilidad de *no repetición*.

La memoria constituye una salida a la impunidad, ante la complejidad de hacer justicia en un país que aún sigue en conflicto, la memoria surge como una posibilidad de combatir la impunidad, pues la memoria trasciende los escenarios judiciales y se ubica en los lugares comunes y corrientes que habitan los sujetos que componen una sociedad, entonces cada ejercicio de memoria, se convierte en un llamado a la realidad, en un no más, en una reflexión por la vida y la dignidad, en una necesidad imperante de reconocernos desde la diferencia y no desde la homogeneidad.

Sería entonces más correcto hablar de las memorias que de la memoria, reconociendo además que la realidad se construye desde las percepciones individuales y confluye en unos acuerdos colectivos.

La importancia de reconstruir memoria histórica es que ésta permite, a través de los discursos y construcciones tanto individuales como colectivas, crear y fortalecer identidades, dar veracidad a los hechos y oponerse a las injusticias de la guerra. “Y aunque nadie pueda cambiar la historia, en la medida en que lo que aconteció no se puede cambiar, cada cual, sí puede cambiar la manera en que la historia actúa en él”¹⁴¹, y es en este sentido, donde procesos de reconstrucción de memoria de un país, que ha sido marcado por la violencia, debe hacer énfasis en aquellos aspectos que permiten que los hechos pasados por más traumáticos que hayan sido posibiliten espacios para una historia que día a día se construye, es decir la memoria es transformadora, permite movilizar y transformar el dolor en aprendizaje, ubica el sufrimiento en la esfera de lo público y con ello permite reconocer que todos y todas hacemos parte una historia que se construye también desde los silencios y la indiferencia, ayuda a la recuperación emocional a dar sentido al dolor y afrontar de mejor manera el presente e incluso el futuro.

A continuación se describen brevemente las acciones y procesos que se adelantaron durante el año 2013 desde la línea de Memoria Histórica:

- Documentación de Casos, ha sido entendida como una estrategia de reconstrucción de memoria histórica, realizada a través de un *Álbum de la memoria*. Con el proceso de documentación de casos se busca que la historia de una persona, de una familia y/o de una comunidad se recoja a través de la memoria de quienes han sido afectados de manera directa o indirecta por el conflicto armado, dándole así voz y nombre a las víctimas, al tiempo que se registran y sistematizan las percepciones, significados y aportes que hacen los participantes del proceso sobre conceptos como víctimas, victimarios, conflicto armado, violencia, estado, gobierno, derechos, derechos humanos y reparación, entre otros. También se indagan por las percepciones que se tienen sobre las causas, consecuencias y posibles soluciones del conflicto armado. Este proceso se realizó con 50 personas, de 4 grupos; dentro de los cuales se logró sensibilizar frente a la importancia de la memoria histórica, de contar la propia historia y con

¹⁴¹DE GAULEIAC, Vicent. Memoria e historicidad. En Revista Mexicana de Sociología. Instituto de Investigaciones sociales. Vol. 64 No 2. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Abril – junio de 2002. p. 31

ella ir reconstruyendo las verdades del conflicto armado, al tiempo que se visibiliza y dignifica la memoria de las víctimas del conflicto armado.

- Comités de Impulso de Acciones de Memoria, estos han sido concebidos como espacios en los que confluyen las víctimas, las instituciones públicas con interés en el tema y las organizaciones sociales y comunitarias, a fin de planear, diseñar, implementar y sistematizar las acciones de memoria que se realizan en el territorio; además de procurar una articulación más efectiva de los actores involucrados con estos ejercicios en cada territorio. La intención no ha sido que los Comités se conviertan en una instancia más de participación, sino que permitan articular y proyectar los propósitos en el ámbito de la memoria y la reparación a las víctimas que se comparten entre las organizaciones e instituciones participantes. Durante el 2013 se crearon los comités de impulso de las comunas: 8, 13 y San Cristóbal; dentro de las activaciones se realizaron: mural en homenaje a la Resistencia Comunitaria” (julio 2013); Exposición “héroes” de la Corporación Pazamanos, donde se hace un homenaje a algunas víctimas del al comuna y otra en asocio con la biblioteca de La Loma y la visita del Comisionado de Naciones Unidas Rainer Huhle al Comité y a la Comuna (septiembre – 2013).
- Museos Comunitarios, están pensados como ejercicios de reflexión y acción participativa en el territorio, que promueven la valoración de los patrimonios de las comunidades (culturales, sociales, ambientales) y promoviendo una mirada crítica sobre las situaciones del conflicto en los territorios. Se activó 1 Museo Comunitario en Parque Biblioteca de San Cristóbal – Sala Mi Corregimiento; donde se acompañó el proceso de elaboración y próxima publicación de una cartilla sobre “Líderes y liderazgos en la San Cristóbal.
- Eventos de Reparación Simbólica, consistente en el apoyo técnico a los eventos de reparación simbólica propuestos desde los diferentes procesos grupales de la UMARV así como el acompañamiento a organizaciones e instituciones que lo soliciten. Durante este año se realizaron 3 eventos: Recuperación de la Casa Vivero, Conmemoración de la Operación Mariscal en el CAV de Belencito y mural en homenaje a las Resistencias Comunitarias, Comuna 13.
- Conmemoraciones, desde la línea de memoria se acompaña y apoya las conmemoraciones locales, nacionales e internacionales que estén enmarcadas en la defensa, respeto y difusión de los Derechos Humanos; así como fechas

emblemáticas para las víctimas del conflicto armado colombiano. Se realizó el acompañamiento de 3 conmemoraciones: 9 de abril día Nacional de la Memoria y la Solidaridad con las Víctimas, 30 de agosto día internacional de las víctimas de desapariciones forzadas, 10 de diciembre día internacional de los derechos humanos.

- Acciones de sensibilización y capacitación en materia de memoria histórica, esta estrategia consiste en módulos de memoria histórica, diseñados para el trabajo con funcionarios y funcionarios, jóvenes y diversos públicos que requieran estas acciones. Desde la línea de memoria histórica se hicieron 4 capacitaciones en temas de memoria histórica.

8.3. Los retos de la memoria en la ciudad.

En Medellín coexisten una gran cantidad de ejercicios de reconstrucción de la memoria histórica del conflicto armado; memorias rurales que han tenido que ser reconstruidas en los diferentes barrios y comunas de esta ciudad, debido no sólo al desplazamiento forzado, sino también al desarraigo cultural y social que provoca el conflicto armado en general. Historias del conflicto armado contadas por hombres y mujeres que se han visto enfrentados a la cara más oscura de esta guerra –homicidios, desapariciones forzadas, violencia sexual, despojo y amenazas, entre otros-.

Cada vez se encuentran más jóvenes que hacen memoria desde la palabra hecha música, desde el sonido urbano; una memoria que es a la vez resistencia y denuncia, una memoria cotidiana que lleva la identidad, del hip hop, del rap, el reggae y rock. Así mismo se hallan el teatro, el movimiento grafitero y el breakdance alusivos a la memoria de diferentes comunidades. De otro lado, se identifican las memorias de las mujeres campesinas e indígenas, que a través de sus tejidos, vestidos, dibujos y relatos se rehúsan a diluirse en una sociedad que las invisibiliza.

Esta pluralidad de memorias debe ser observada tanto con el lente específico del contexto donde surgen, como con el lente macro, siempre en construcción, que es la historia y la memoria no sólo de Medellín sino también de Colombia. Teniendo en cuenta que todo proceso de reconstrucción de memoria pasa por la subjetividad de quienes la reconstruyen, y en este caso de las propias víctimas. Por tanto, es

indispensable estar atentos al tratamiento que se le da a la memoria, a la voz de las víctimas; debemos trascender la estética del dolor, el relato academicista, el guión museográfico, la memoria del dato y la fecha; propendiendo más hacia potencialización de las memorias individuales y colectivas, como ejercicios de pedagogía social.

Como ente regulador de la política pública en torno a las víctimas, la Unidad Municipal, debe continuar con sus apuestas para el cambio, si no hay unas circunstancias adecuadas, hay que generarlas. Una apuesta, que posibilite la reconciliación social, mediante la acción política con miras a la construcción de una memoria colectiva, que solo es lograda, a través, del reconocimiento del otro, de su verdad, de su historia, de su testimonio puesto en lo público, para que haga parte de un todo, ello con miras a un aprendizaje político. Un aprendizaje que plantee la necesidad de la memoria como lucha contra la impunidad y el olvido, y la forma de construir una identidad que incluya a todos, con ideas compartidas, y que se materialicen en contextos cotidianos¹⁴², en fin, que permita entender, participar e incidir, desde el presente teniendo en cuenta el pasado y con mira al futuro.

Muchas de las historias personales de las víctimas se encuentran invisibilizadas a partir del silencio y del temor a poner sus verdades en el escenario de lo público, a partir de mecanismos que permitan el ejercicio de la ciudadanía expresada en la participación abierta y pluralista, con el esclarecimiento de los hechos de violencia, y poder a través del duelo, superar el dolor que de estos se desprende, garantizando la reparación tanto económica como moral, para lograr un perdón que trascienda del ámbito individual al social, a través del ejercicio pleno de la ciudadanía y todo lo que ella conlleva no solo en el ámbito político sino también en lo social y cultural. Algunos retos en la materia son:

- Hacer un trabajo fuerte y sostenido de pedagogía de la memoria. Proponer la comprensión, la sensibilización, la reflexión y la formación política en torno a la memoria de las violencias en la ciudad, como ventana al conocimiento y reconocimiento de las memorias ignoradas del conflicto armado.
- Poner la reflexión sobre la importancia de la memoria en el tema de la paz y el postconflicto como una herramienta para la reparación y la reconciliación, como camino hacia la promesa de no repetición.

¹⁴² Véase KAULICKE, Peter. Memoria historiografiada y memoria materializada. Problemas en la percepción del pasado andino preeuropeo. En Estudios Atacameños. No 26. Chile: Universidad Católica del Norte. 2003. pp. 18 – 19.

- Poner en la reflexión pública otras memorias diferentes a las de las víctimas, que hagan de este un relato comprensivo, plural.
- Hacer de la participación y la movilización social un asunto que contribuya a las transformaciones culturales para la convivencia.
- Trabajar conjuntamente por la sensibilización social de las víctimas en contextos de reconocimiento de derechos y garantías de no repetición.

9. REPARACIÓN COLECTIVA: DESARROLLO Y RETOS.

La Reparación Colectiva en la ciudad dista de ser una consecuencia normativa. La localidad, en virtud de lograr goce de derechos en las víctimas del conflicto armado, y lograr avances significativos en la reconstrucción del tejido social, emprendió en enero de 2013 un trabajo en la materia, con la participación de diferentes actores sociales y desde ámbitos diferentes, con el ánimo de tener construcciones incluyentes y profundas alrededor de ésta (El Subcomité de Reparación sesionó 3 veces en torno al tema, además se realizaron 8 reuniones de trabajo y un conversatorio con expertos).

El trabajo en reparación colectiva desarrollado en Medellín durante el 2013, comportó, básicamente, aclaración de conceptos, comprensión de la normatividad, construcción de rutas metodológicas (pues en realidad se plantearon varias vías, todas aún en debate), adecuación institucional, coordinación interinstitucional, construcción de sentidos y muy especialmente, una discusión sobre el posible sujeto de reparación colectiva. Este conjunto de “elementos”, y el tiempo invertido en ello, es reflejo claro de lo paradigmático del asunto, más aún cuando un proceso de este tipo se desarrolla por primera vez en un contexto de ciudad.

Ahora, debido a que no existen antecedentes de una reparación colectiva, como se anotó, en contexto urbano, de entrada es incalificable el reto; frente a él en el tiempo actual solo hay expectativas y trabajo por desarrollar, no solo en función de que al finalizar se logre goce de derechos, restablecimiento del tejido social y el fortalecimiento de la democracia, que es lo esencial, sino también en función de generar comprensión y aprendizajes, de conocer sus significados, tramas y textos, para luego, nombrarlo con claridad y aplicarlo en otros contextos. Si la

institucionalidad local, y nacional, no comprendiera esto el proceso en desarrollo sería instrumental.

La importancia de la reparación colectiva reside fundamentalmente en que *“...es un elemento vital para la democratización de nuestras relaciones sociales, construidas en el caso colombiano, en medio de décadas de conflicto armado. Este proceso de democratización debe basarse en el conocimiento y reconocimiento de lo que ha ocurrido y en la participación de las víctimas en la construcción de la verdad y la memoria histórica”*¹⁴³.

*“La búsqueda de estos dos objetivos (reparación integral para las víctimas y fortalecimiento de la democracia) subrayan la importancia de la reparación colectiva. Que el Estado trabaje mancomunadamente con las víctimas para entender lo que le sucedió, por ejemplo, a una comunidad indígena, a un grupo político, a una organización social y que trate de hacerles justicia mediante un plan integral de reparación integral (PIRC) no es en sí una cuestión menor. Se trata de avanzar en la construcción concreta de un Estado Social de Derecho en territorios muchas veces caracterizados por la ausencia casi total del Estado”*¹⁴⁴. De esta forma, *“la reparación colectiva no es importante solamente para las víctimas directas, sino también para el Estado y la sociedad en su conjunto; desde una perspectiva compleja, la victimización de los grupos, comunidades y organizaciones afecta a la sociedad en su conjunto”*¹⁴⁵.

Llevar el proceso por esta vía condujo, entre otros asuntos, a una serie de ambigüedades: ¿Cómo allanar una reparación colectiva en un contexto donde los ciudadanos y ciudadanas desconocen la historia del conflicto, o donde la memoria no se ha construido? ¿Cómo allanar una reparación colectiva en un contexto cargado de divisiones y exclusiones? ¿Cuáles son las posibilidades de un sujeto colectivo reparado colectivamente en un escenario social donde están configuradas claramente un sinnúmero de rupturas y olvidos? ¿Acaso esas rupturas sociales y olvidos no condicionan a un sujeto colectivo determinado que ha sido reparado colectivamente? Si la respuesta a esto último fuera “No”, ¿Tal sujeto colectivo sería entonces una excepción en el escenario social en el que se mueve y desarrolla? ¿Cómo determinar

¹⁴³ Comisión de Seguimiento de los Organismos de Control; Segundo informe de seguimiento y monitoreo a la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, periodo 2012-2013; agosto de 2013. Cursiva en este texto.

¹⁴⁴ Ibíd. Cursiva en este texto.

¹⁴⁵ Op. Cit.

un sujeto en particular en un contexto dónde el conjunto de sujetos que lo habitan sufrió daños a causa del conflicto armado?

El trasfondo de estos problemas ciertamente atraviesa a los sujetos en particular, pues en ello subyace una hipótesis que indudablemente interpreta el fenómeno en cuestión: la magnitud del conflicto, en tiempo e intensidad, generó daños a la ciudad en su conjunto, afectó al conjunto de sus habitantes, manifestando como síntoma fundamental la fragmentación del tejido social¹⁴⁶ a partir de los temores implantados, de las desconfianzas instituidas, cultura de la violencia e ilegalidad, naturalización de formas delictivas¹⁴⁷.

Esta problematización del proceso de reparación colectiva comporta entonces en su dimensión más profunda el despliegue de una serie de cuestionamientos que han transitado de lo particular a lo general, de las víctimas como individuos a las víctimas como sujetos colectivos, y de ahí, al conjunto social; es decir, el trabajo en la materia ha implicado entonces saltar márgenes, de lo individual a lo colectivo, y de lo colectivo como sujeto particular a lo colectivo como sociedad en general, y es ahí donde ha surgido la cuestión por la relación existente entre reparación colectiva y ciudad.

Ahora, es completamente necesario resaltar que esas cuestiones (problemas antes citados) no plantean un problema de contexto, es decir, no plantean el problema en el que se mueve la reparación colectiva, sino que son ciertamente el foco de ella, son los daños ocasionado a la ciudad con ocasión al conflicto armado, son entonces los daños que inicialmente deben ser reparados¹⁴⁸, lo que conlleva entonces a definir a la ciudad como Sujeto de Reparación Colectiva. Tal planteamiento, lleno de argumentos y lógica relevante, desencadenó un proyecto en particular: “Medellín como sujeto de reparación colectiva” y este ocupó buena parte del trabajo liderado desde la administración.

Esta compleja situación, a la postre, ha desatado a su vez un amplio número de problemas de relevancia alta para la ciudad. La administración municipal está consciente de las complicaciones que ello envuelve: ¿Cómo reparar colectivamente la ciudad si en ella no sólo están las víctimas, sino también los victimarios? ¿Cómo se ven

¹⁴⁶ Se usa el concepto “Tejido Social” en su acepción más amplia.

¹⁴⁷ La idea central que condujo a esta hipótesis, proviene de un conversatorio que se realizó en torno a la reparación colectiva con expertos en ciudad, el 26 de septiembre de 2013.

¹⁴⁸ Para evitar caer en extremos, o en posiciones radicales, se reconoce que tales problemas poseen diferentes matices, empero acá lo fundamental es poner en clara evidencia dicha relación.

los desmovilizados en el marco de una reparación colectiva en la ciudad? ¿Cómo no invisibilizar las heterogeneidades durante el proceso de reparación colectiva de la ciudad, y con ello, como evitar dejar de lado segmentos de la población o colectivos determinados? ¿Cuál será el papel activo de la Alcaldía de Medellín, y en general del Gobierno, en el entendido que puede hallarse responsabilidad estatal en algunos de los hechos victimizantes?

En el escenario también ha salido a relucir el papel del Museo Casa de la Memoria, no como ente administrador del proceso, sino como medida en sí de reparación colectiva para la ciudad, de hecho, es imposible pensar la reparación colectiva sin el Museo, sin bien existe un sentido explícito que ya lo argumenta, en realidad tal sentido debe ser construido en la sociedad, pues allí está la razón fundamental.

La discusión hoy por hoy, se ha tornado altamente compleja, rica en problemas y amplia en miradas, pues contó con la participación, inicialmente, de las instituciones que asisten al Subcomité de Reparación¹⁴⁹, lo que incluye a los delegados de las Mesa Municipal de Participación de Víctimas; luego ella se trasladó a otro espacio, presumiblemente, más amplio, y se desarrolló a través de un debate sostenido entre diversas organizaciones sociales.

En este escenario, la Consejería de Vida, Paz y Convivencia de la Alcaldía de Medellín, dependencia que lidera el proceso en la ciudad, en coordinación con el Museo Casa de la Memoria y la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas, trazó entonces un reto no menor, hacer de tal reparación un ejercicio de ciudad, con miras a promover una reconciliación sostenible y duradera, donde sus ciudadanos y ciudadanas se reconozcan como sujetos iguales en derechos y diferentes en sus vivencias. Este sentido no es equivoco, ya la misma Comisión de Seguimiento de los Organismos de Control planteó: *"...intentar que la mayor parte de la sociedad reconozca los hechos ocurridos y propender por que el conjunto de los ciudadanos se comprometan a luchar para que ese tipo de situaciones de discriminación, estigmatización y eliminación física de miembros de grupos, organizaciones y comunidades no vuelvan a repetirse, ese es el reto fundamental de la reparación colectiva"*¹⁵⁰.

¹⁴⁹ Instancia que depende del Comité Territorial de Justicia Transicional.

¹⁵⁰ Comisión de Seguimiento de los Organismos de Control; Segundo informe de seguimiento y monitoreo a la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, periodo 2012-2013; agosto de 2013. Cursiva en este texto.

En síntesis, el proceso ha logrado posicionar un escenario de ciudad donde se discute una transformación social más que amplia, compleja, y si bien la reparación colectiva está en diseño, este solo escenario es un dividendo altamente sustancial. El 2013 cerró con una propuesta en reparación colectiva flexible e integradora: avanzar tanto en Medellín como sujeto de reparación colectiva y en la identificación y reparación de un sujeto en particular¹⁵¹.

¹⁵¹ Desde ese momento se ha tenido bien claro, que no es un solo sujeto colectivo el que habrá o debe ser reparado colectivamente, son múltiples, tantos como hallan por derecho y según lo establecido por la Ley.

Parte 4

ANÁLISIS PRESUPUESTAL

10. ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO EJECUTADO EN EL 2013.

10.1. Presupuesto general 2013.

El Concejo Municipal expidió el Acuerdo No. 65 de 2012, por medio del cual adoptó el Presupuesto General del Municipio de Medellín para la vigencia fiscal 2013, por un valor de 3 billones 924 mil millones de pesos (exactamente \$3.924.915.445.710), donde el 77%, 3 billones 21 mil millones de pesos (\$3.021.027.808.171), fueron para inversión¹⁵². El 5% de este último monto, equivalente a 146 mil millones de pesos (\$146.666.344.231), se invirtió en población víctima del conflicto armado¹⁵³.

Para la vigencia fiscal 2012 el Concejo de la ciudad aprobó en su momento la suma de 3 billones 237 mil millones de pesos (exactamente \$3.237.352.518.670); de los cuales el 77%, 2 billones 477 mil millones de pesos (\$2.477.435.399.429), fueron para inversión¹⁵⁴; de estos, el 2,5% equivalente a 62 mil millones de pesos (\$62.892.609.765) se invirtieron en población víctima del conflicto armado.

Se tiene entonces que para el año 2013 hubo una inversión que superó la del año inmediatamente anterior, se pasó de 62 mil millones de pesos a 146 mil millones, un 133% de diferencia, lo que es altamente significativo. La alta inversión en el 2013 se debe al compromiso adquirido y trabajo desarrollado por el Comité Territorial de Justicia Transicional del Municipio de Medellín.

Esta notoria variación entre 2012 y 2013 comporta en realidad por lo menos tres factores que generan en ella distorsión: (i) En el año 2012 el trabajo de diferenciación presupuestal tuvo una rigurosidad técnica menor en relación al trabajo de diferenciación presupuestal realizado en el año 2013, no por la disposición

¹⁵² Infraestructura, Movilidad, Medio Ambiente, Desarrollo Económico, Mujeres, Juventud, Gobierno, Seguridad, Servicio a la Ciudadanía, Inclusión Social, Salud, Educación, entre otros.

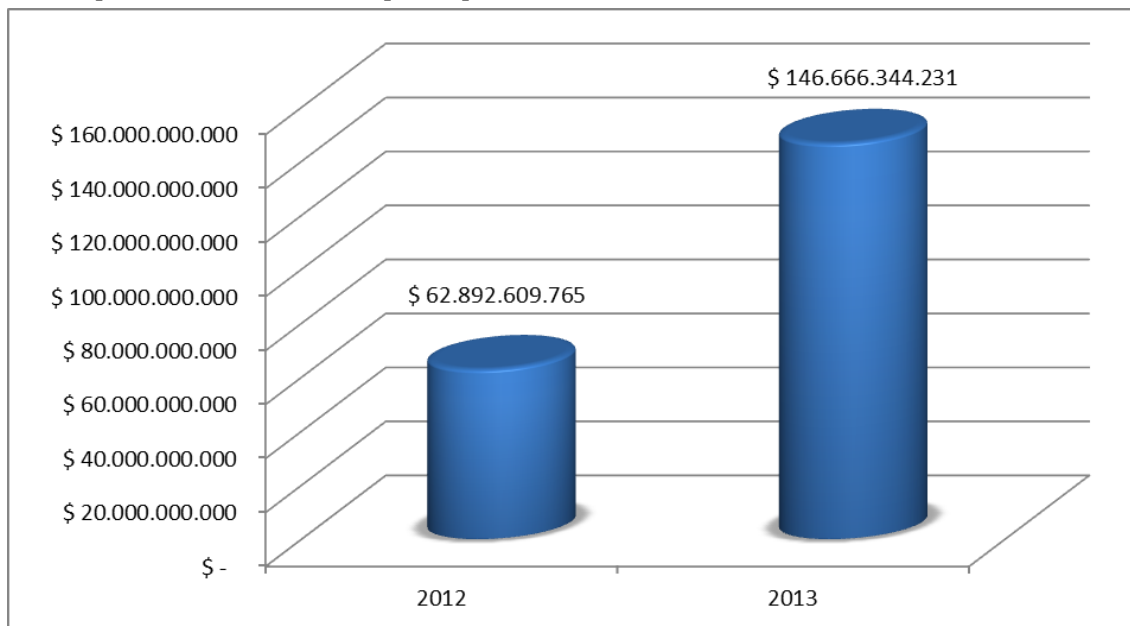
¹⁵³ Llegar a este cálculo ha sido posible debido a la disciplina en la diferenciación de recursos que ha ido adquiriendo la Alcaldía de Medellín a partir de: (i) las exigencias de la Ley 387 de 1997 y de la Ley 1448 de 2011, referentes a que las entidades territoriales deben presentar periódicamente unos informes sobre su proceso de atención a víctimas del conflicto armado (Informes FUT y RUSICT), y (ii) el acompañamiento permanente que ha dado la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas a demás dependencias de la Alcaldía de Medellín. El llegar a estos datos implica todo un proceso de adecuación institucional, lo que es en sí mismo un logro. En realidad el 2013 es el primer año en que Medellín logra un nivel de detalle tan alto en materia de diferenciación presupuestal, no obstante se debe seguir trabajando en esto pues aún persisten numerosos vacíos.

¹⁵⁴ Concejo de Medellín; Gaceta oficial Numero 3959 de 2012.

institucional, sino por las metodologías e instrumentos que para ese año estaban menos elaboradas -las metodologías e instrumentos dependen del gobierno nacional-; (ii) Durante el 2012 las adecuaciones programáticas e institucionales requeridas por la Ley 1448 estaban apenas en desarrollo, sin decir que en el 2013 tales adecuaciones hayan sido finiquitadas; si bien la atención se realizaba en el marco de la garantía de derechos y había un Plan de Acción para Víctimas formulado, no existía claridad presupuestal al interior de las dependencias en torno a componentes de política pública enmarcados en la Justicia Transicional como la reparación, las garantías de no repetición, satisfacción, rehabilitación, memoria, entre otros; y (iii) La inversión 2013 podría ser mayor a la acá estipulada, no obstante no se contó con información presupuestal sobre algunos programas, tal es el caso de la población víctima que hoy se encuentra cursando estudios en educación superior, o de las víctimas de minas que acceden a rehabilitación física, por ejemplo. En general lo fundamental es precisar la alta inversión realizada durante el año 2013, y con ello las adecuaciones y esfuerzos institucionales en torno al tema¹⁵⁵.

Gráfica 9:

Comparativo 2012-2013, presupuesto atención a víctimas del conflicto armado.



Fuente: Cálculos Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas.

¹⁵⁵ Al cerrar el Balance 2013, ya se estaba trabajando en mejoras de los procedimientos e instrumentos de verificación.

Por su parte, la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas tuvo una participación en el 2013 del 6%, pues de los 146 mil millones de pesos invertidos en atención a víctimas del conflicto armado, 9 mil millones fueron de dicha Unidad (exactamente \$9.256.960.343).

Para el 2012 existía, de un lado, el Programa de Atención a Víctimas del Conflicto Armado de la Secretaría de Gobierno, y del otro, la Unidad de Atención a Población Desplazada de la Secretaría de Bienestar Social; la primera alcanzó en dicho año una inversión de 6 mil millones de pesos (exactamente \$6.785.623.867) y la segunda de 9 mil millones de pesos (exactamente \$9.256.960.343); finalizando el 2012 estas dos dependencias se fusionaron, logrando entonces una inversión conjunta de 16 mil millones de pesos (\$16.042.584.210).

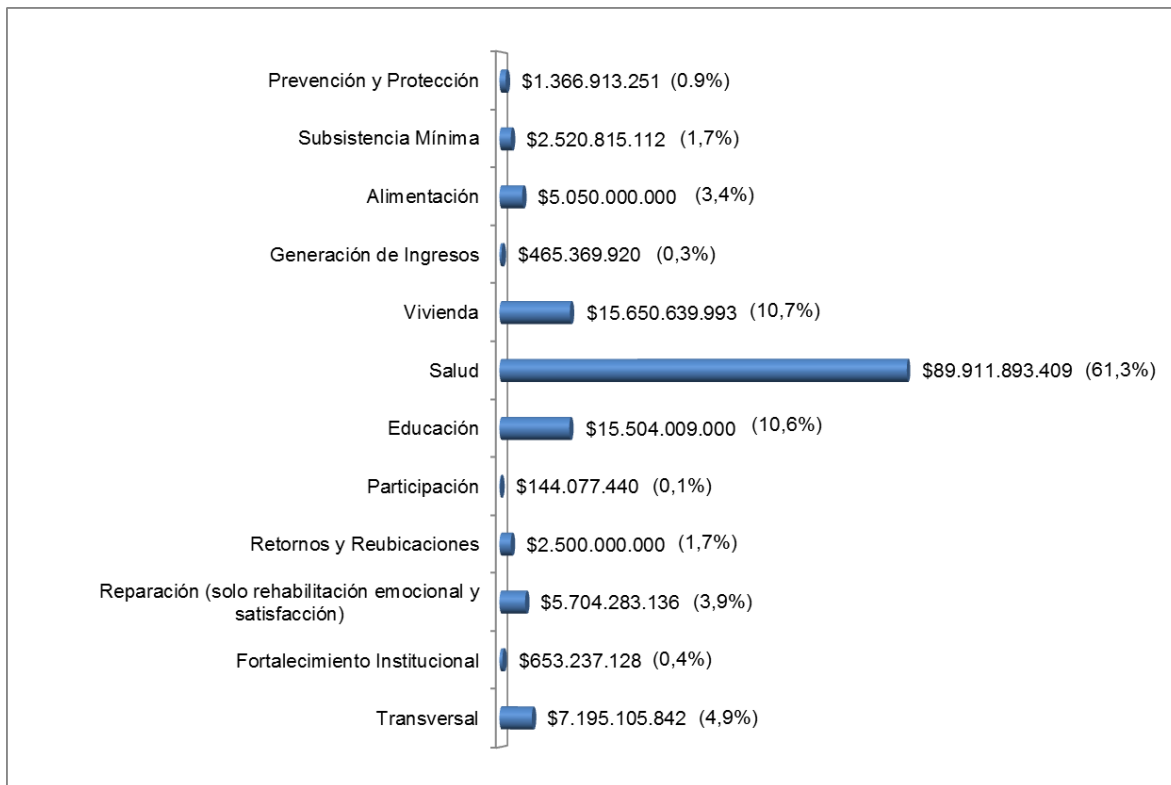
Comparando 2012-2013, hubo entonces una disminución del 42% en los recursos de la Unidad en mención. La Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas creció en el 2013 en competencias (implementación de medidas) pero con el mismo o menor recurso financiero.

10.2. Presupuesto por componente 2013¹⁵⁶.

La Alcaldía de Medellín ha ido configurando su modelo local de atención y reparación integral a víctimas del conflicto armado en componentes establecidos a partir, esencialmente, del enfoque de derechos. La inversión 2013 por componentes es como se presenta a continuación:

¹⁵⁶ Si bien se viene haciendo un esfuerzo ingente para diferenciar presupuesto por componente, en verdad aún hoy hay vacíos al respecto, la causa de ello radica, entre otros, en el sentido de la acción; es decir, en el fin del programa o proyecto que en muchos casos apunta a varias fines, lo que hace difícil su clasificación.

Gráfica 10:
Inversión 2013 por componente de política pública.



Fuente: Cálculos Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas.

La inversión por componentes muestra que el 61% de ésta fue en salud (\$89.911.893.409), vale anotar que acá están incluidos los recursos del Sistema General de Participaciones -SGP-. Seguidamente hay un 10% de inversión en vivienda (\$15.650.639.993), y luego otro 10% en educación (\$15.504.009.000), incluyendo también los recursos del SGP.

Así, en estos 3 componentes, más lo determinado como “transversal”¹⁵⁷, está el 87,5% del total invertido en el 2013, lo que llama significativamente la atención, pues el restante 12,5% fue entonces para los demás componentes de política pública que en realidad no son pocos y ciertamente son muy complejos: prevención y protección contó con un 0,9%; generación de ingresos con un 0,3%; reparación (solo

¹⁵⁷ Acciones y recursos dirigidos a víctimas del conflicto armado que por su naturaleza no pueden categorizarse en algún componente en particular.

rehabilitación emocional y satisfacción) con un 3,9%¹⁵⁸. Frente a esto último, reparación, hay que destacar que de los 5 mil 700 millones invertidos en este tema (exactamente \$5.704.283.136) el 93% fueron para el Museo Casa de la Memoria.

En general, si bien la inversión total 2013 es alta, 146 mil millones de pesos, no pasa desapercibida la marcada desigualdad en la aplicación de recursos por componente, lo que conlleva, incuestionablemente, un desbalance en la implementación de la política en cuestión.

Este desbalance implica que: (i) Hay mayores desarrollos en unos componentes con relación a otros (mayores diseños de política, mayores diseños institucionales, mayores recursos), lo que a la postre no posibilita, por un lado, una efectiva coordinación en tanto las capacidades entre componentes son desiguales, y por el otro, dificulta la tan requerida integralidad en la atención; (ii) Los componentes terminan compitiendo entre sí por la adquisición de recursos, esto conlleva el desarrollo de un trabajo por sectores; (iii) Se generan logros pero por componentes de política pública, no de forma integral, más complejo aún, se estimulan logros por componente generando mayores desarticulaciones; y (iv) A medida que pasa el tiempo, si bien el desbalance puede ser el mismo, aumenta el distanciamiento entre un componente y otro, lo que genera mayor distorsión en el logro de la integralidad¹⁵⁹. Todo esto posee un efecto altamente negativo en la víctima, su proceso de atención y reparación lo recibe y percibe fragmentado, no percibe entonces un único punto de llegada, un punto de “terminación del proceso”, no se genera la integralidad.

Luego, comparando la variación por componente entre el 2012 y el 2013, se halla que prevención y protección comportó un incremento del 29%, lo que sería interesante si los montos no fueran limitados, pues se pasó de \$1.060.080.000 a \$1.366.913.251.

Por su parte, llama la atención generación de ingresos que comportó una baja del 60%, pues pasó de \$1.161.100.000 en 2012 a sólo \$465.369.920 en 2013. Frente a esto se debe establecer un correctivo urgente, análisis previos de diferente orden han establecido que la posibilidad de lograr restablecimiento y reparación con

¹⁵⁸ Se desconocen los montos invertidos en indemnización. La Unidad Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado, al momento de la presentación de este informe, no había entregado información alguna al respecto.

¹⁵⁹ La integralidad implica el goce efectivo de derechos en tanto es la realización en un mismo momento en un mismo sujeto de los derechos fundamentales. Al romperse la integralidad no se logra tal goce efectivo, pues las víctimas gozan parcialmente de sus derechos, con esto no hay restablecimiento ni reparación integral. Desde una perspectiva de política pública, la integralidad implica la aplicación coordinada de políticas de seguridad, económicas, sociales, de reparación, etc.

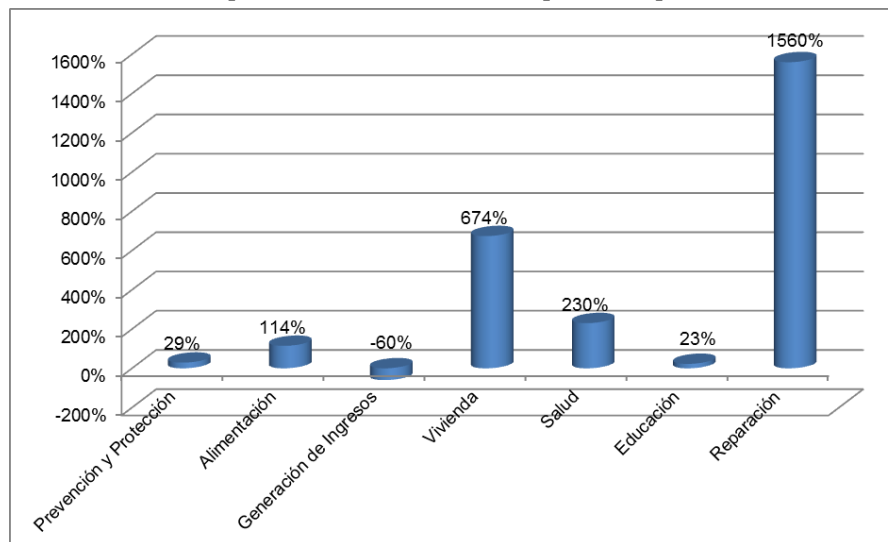
sostenibilidad en el tiempo (soluciones duraderas) se soportan en la autonomía económica de la víctima; ciertamente esto impacta la aspiración que posee la Alcaldía, por ejemplo, en términos de Superación de la Condición de Vulnerabilidad en la población desplazada. También hay que hacer notar que los dineros acá relacionados en generación de ingresos son de la administración municipal, si bien puede faltar el relacionamiento del recurso nacional, se entiende que estos están dirigidos básicamente a la capacitación para el empleo¹⁶⁰.

Reparación (solo rehabilitación emocional y satisfacción) sostuvo el mayor incremento porcentual, pues pasó de \$343.694.002 en 2012 a \$5.704.283.136 en 2013, representando un aumento del 1.560%.

Finalmente, dados los montos tan altos, lo que aportó el gran incremento entre el 2012 y el 2013 fue salud, pues se pasó de 27 mil millones de pesos a 89 mil millones (62 mil millones de pesos de diferencia).

Gráfica 11:

Variación porcentual 2012-2013 por componentes¹⁶¹.



Fuente: Cálculos Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas.

¹⁶⁰ Las dificultades metodológicas en la diferenciación presupuestal y en la recolección de la información pueden tener incidencia, pero en realidad el factor dominante es la inversión en sí del recurso.

¹⁶¹ Para este cálculo no se pudo establecer variación en los componentes de Subsistencia mínima, participación, retornos y fortalecimiento institucional.

10.3. Presupuesto por hecho victimizante 2013.

El Formato Único Territorial -FUT- y el Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial -RUSICST-¹⁶² son por excelencia los informes que debe construir todo ente territorial para informar a la Nación lo referente a la atención y reparación a víctimas¹⁶³, en general, para dar cuentas a los órganos de control, pero muy especialmente, para llevar un control interno del proceso en cuestión.

El FUT y el RUSICST, diseñados por el gobierno nacional, preguntan por acciones (programas y/o proyectos) y por presupuestos haciendo la diferencia entre población desplazada y demás víctimas del conflicto armado (diferenciación técnica para efectos de evaluación); es decir, preguntan de un lado por acciones y presupuesto invertido en población víctima de desplazamiento forzado, y de otro por acciones y presupuesto invertido en demás víctimas; no obstante no preguntan por cada uno de los hechos victimizantes definidos a partir de la ley¹⁶⁴. Medellín durante el 2013 realizó adecuaciones con el fin ir un poco más allá de lo exigido por estos informes, tratando de diferenciar hecho por hecho, empero es un trabajo altamente complejo que en la actualidad está aún en proceso. La comparación entonces acá planteada parte de las posibilidades que entrega el FUT y el RUSICST: población desplazada - otras víctimas del conflicto armado.

A partir de lo registrado en los informes FUT y RUSICST, se halló que el 7% de la inversión total 2013 fue para población víctima diferente a desplazamiento forzado, el 93% para población desplazada (Para establecer esta participación no se contó con los montos referentes a Fortalecimiento Institucional, Museo Casa de la Memoria y Transversal, pues por su naturaleza no diferencian entre víctimas del conflicto armado).

¹⁶² Entre los mecanismos de seguimiento y evaluación de la Ley 1448 de 2011, establecidos por el Decreto Reglamentario 4800 de 2011, están el Formato Único Territorial FUT y el Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial -RUSICST- (Artículo 260), Ambos de obligatorio cumplimiento para todos los municipios y todos los departamentos. Estos informes poseen una periodicidad particular para cada uno, el primero cada 3 meses, el segundo cada 6 meses, ambos deben concordar en cuanto a contenidos. Tanto el FUT como el RUSICST son diseñados por el Gobierno Nacional.

¹⁶³ Sin decir que la Nación, los órganos de control o la Corte Constitucional no exija otros informes.

¹⁶⁴ Víctimas de desaparición forzada; Víctimas de secuestro; Víctimas de reclutamiento forzado; Víctimas de desplazamiento forzado; Víctimas de homicidio; Víctimas de masacres; Víctimas de MAP-MUSE-AEI-REG; Víctimas de tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes; Víctimas de lesiones personales (Permanentes o Transitorias); Víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual; Víctimas de despojo; Víctimas de daño en bienes muebles o inmuebles (Terrorismo); Víctimas de amenaza a la vida, a la integridad y a la seguridad personal.

Esta diferencia porcentual se presenta básicamente por dos razones: (i) el desplazamiento representa para la ciudad el 84% de la población víctima, lo cual implica mayor demanda, (ii) actualmente los sistemas de información (nacionales y territoriales) no comportan todas las adecuaciones necesarias para diferenciar población víctima por cada hecho victimizante¹⁶⁵, lo que implica que hay víctimas diferentes a desplazamiento forzado que son atendidas pero que no se lleva registro de ello, tal es el caso de las víctimas de minas y su atención en materia de rehabilitación física. Si bien la Ley 1448 de 2011 tiene ya dos años y medio de haber sido expedida, los interesantes avances en materia de registro de población desplazada obedecen a la Ley 387 de 1997 que comporta 17 años de implementación, lo que ha permitido a la fecha contar con unos sistemas de información para esta población más desarrollados.

Actualmente se han realizado diferentes esfuerzos con el fin de lograr la adaptación de los sistemas, entre tanto, el 7% de las atenciones del año 2013 corresponden a otros hechos como víctimas de desaparición forzada, secuestro, reclutamiento forzado, homicidio, masacres, MAP-MUSE-AEI-REG, tortura, tratos inhumanos o degradantes, lesiones personales, delitos contra la integridad y libertad sexual.

11.LA DINÁMICA PRESUPUESTAL A PARTIR DEL PLAN DE ACCIÓN PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN.

Entre febrero y junio de 2012 se formuló el Plan de Acción para la Atención y Reparación Integral a Víctimas del Conflicto Armado del municipio de Medellín; este comenzó a operar en julio de ese año. Para el costeo se procedió así: (a) La base fue lo establecido en el entonces Plan Integral Único -PIU- (metodología y costos), se aplicó el Índice de Precios al Consumidor -IPC- 2012, según si la acción fuera similar, y se obtuvo un costo final actualizado a esa fecha; (b) Para las acciones «nuevas» o no costeadas en el PIU se procedió a tomar como base los costos promedio del mercado; (c) Se tuvo en cuenta el incremento de la población y los tipos de victimizaciones; y (d) Se costeo cada actividad y luego la sumatoria de estas indica el costo de cada proyecto¹⁶⁶.

¹⁶⁵ Por sistemas de información se entienden todos los del SNARIV: salud, educación, etc.

¹⁶⁶ El Decreto 4800 de 2011, en su Artículo 251 estableció que: "Para garantizar la prevención, la asistencia, la atención y la reparación integral de las víctimas, los distritos y los municipios tendrán [...] Diseñar e

En este punto es fundamental recordar que el presupuesto señalado en el Plan de Acción, resultante del costeo aplicado, es INDICATIVO, no es de asignación; es decir, el Plan de Acción indica el dinero que debe ser invertido, no asigna dineros.

El primer año de operación (2012) del Plan de Acción se costeo en 145 mil millones (exactamente \$145.536.434.836). Dado que la inversión real en el 2012 ya fue establecida en 62 mil millones, se entiende entonces que sólo se alcanzó un 43% de lo señalado como requerido.

Para el 2013 la dinámica fue completamente diferente. El presupuesto total establecido desde el Plan de Acción necesario para el 2013 fue de 150 mil millones de pesos (exactamente \$150.426.459.046), y lo invertido fue de 146 mil millones (\$146.666.344.231). El presupuesto entonces fue alcanzado en un 98%, pues de los 150 mil millones de pesos indicados como requeridos, se logró una inversión, ya mostrada, de 146 mil millones.

Ante esto la pregunta que salta a la vista es ¿El que se haya logrado alcanzar el 98% de lo señalado como requerido para el 2013 desde el Plan de Acción de Medellín implica que se haya logrado el goce de derechos en familias víctimas del conflicto armado? El factor fundamental en la realización del goce efectivo de derechos es la integralidad cumplida en la persona o en la familia víctima, y el análisis inicial en torno al presupuesto por señala un desbalance en los componentes de política, lo que afecta significativamente tal integralidad; a la postre si se logró goce en derechos, pero no en su conjunto o en su integralidad, sino por sectores de derechos, lo que representa, como ya se anotó, un complejo problema de política pública.

Por otro lado, el comportamiento por componentes desde el Plan de Acción muestra otra realidad: lo indicado como requerido en prevención y protección desde el Plan de Acción para el 2013 fue de 5 mil 900 millones (exactamente \$5.933.253.984) y lo ejecutado fue mil 300 millones (\$1.366.913.251) lográndose solo un 23% de lo requerido.

implementar el plan de acción distrital o municipal, según corresponda, teniendo en cuenta el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado y el plan de acción del Departamento correspondiente". Esto resalta lo fundamental que es la planificación del proceso de atención y reparación integral a víctimas del conflicto armado. En el informe "Sistema de Corresponsabilidad entre la nación y el territorio" de la Comisión Nacional de Seguimiento (2010) la planificación de esta acción es enteramente fundamental.

En materia de generación de ingresos es inquietante, pues lo requerido se estimó en el orden de los 10 mil millones de pesos (exactamente \$10.265.622.951) y se logró hallar inversión por 400 millones (\$465.369.920) lo que implica que sólo se alcanzó el 4,5% de lo señalado (la complejidad de esto ya quedó ampliamente establecida líneas atrás). Por su parte, en vivienda se alcanzó el 43% de lo señalado como requerido, en realidad es uno de los porcentajes de mayor alcance, esto a partir de la implementación de la política pública nacional de vivienda gratuita Ley 1537 de 2012.

Lo ejecutado en 2013 con respecto a lo trazado en el Plan de Acción para el mismo año, se ha logrado entonces no a partir de lo indicado por componente de política, sino a partir de altas inversiones en determinados componentes mientras que otros han quedado rezagados. Este complejo problema de política pública ha sido mostrado no solo a lo largo de este capítulo, sino en demás capítulos como el de prevención y reparación. El desbalance en la implementación de los componentes de política pública es un problema vigente de alta complejidad.

12. CONVENIOS QUE SE REALIZARON PARA LA ATENCIÓN Y EL RESTABLECIMIENTO DE DERECHOS DE LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO.

A continuación se presentan los convenios realizados desde la Unidad Municipal de Atención a Víctimas durante los años 2012 y 2013.

CENTROS DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS CONVENIO 1999^a que busca *“Aunar esfuerzos, técnicos y financieros entre La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas UARIV, el Municipio de Medellín, para el fortalecimiento e implementación de los centros regionales de atención y reparación integral a las víctimas de Caunces, Belencito y Palermo, así como crear el Centro Regional de Atención y Reparación de La Unidad Permanente de Justicia, con el propósito de prestar atención integral y oportuna a la población víctima que llegue y/o resida en el municipio de Medellín”*. Plazo del convenio es desde el 1 de octubre de 2012 hasta el 31 abril de 2013; por valor de \$5.621.753.548 de pesos, donde la UARIV coloca \$1.691.480.171 de pesos y el Municipio de Medellín coloca \$3.930.273.377 pesos, en bienes y servicios.

CONVENIO ACNUR, COLME05_ALC_MED_UMAV_2013_OL “Fortalecimiento de las estrategias de prevención y protección de la Unidad Municipal de Atención a Víctimas del Municipio de Medellín” plazo del convenio es de 1 de febrero de 2013 hasta 30 de noviembre 2013; por valor de \$ 75.000.000 de pesos, donde ACNUR coloca \$55.000.000 de pesos y Medellín coloca \$20.000.0000 de pesos en bienes y Servicios.

CONVENIO INTERADMINISTRATIVO DE COOPERACIÓN N° 2294 “Aunar esfuerzos, para la cooperación interinstitucional técnica y financiera entre la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas UARIV, el Municipio de Medellín, a través del Programa de Retornos de la Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos y la Institución Universitaria Colegio Mayor, para garantizar el restablecimiento de derechos de la población indígena desplazada en Medellín, mediante una propuesta de retorno y/o reubicación a desarrollarse en 4 fases”. Plazo del convenio es desde 12 meses contados a partir del el 27 de diciembre de 2012; por valor de \$3.300.000.000 de pesos, donde la UARIV aporta \$3.000.000.000 de pesos y el Municipio de Medellín coloca \$300.000.000, en bienes y servicios.

CONVENIO INTERADMINISTRATIVO N°1000 (UNIDAD MOVIL) “Aunar esfuerzos, administrativos, técnicos y financieros entre la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas UARIV y la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia; para contribuir a la identificación e implementación de medidas, rutas y mecanismos de prevención, que fortalezcan la construcción de la Política Pública Municipal de Prevención y Protección en el marco de la ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios”. Plazo del convenio es desde 12 meses contados a partir del el 27 de diciembre de 2012; por valor de \$289.549.291 de pesos; donde la UARIV, aporta \$250.000.000 de pesos y el Municipio de Medellín a través de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia coloca \$39.549.291 pesos, en bienes y servicios.

ACUERDO DE SUBSIDIO DE MICROCAPITAL entre el PNUD Y CRCEC, “Programa de promoción y protección de los Derechos Humanos”. Plazo del convenio es del 15 de octubre de 2013 hasta 31 de enero 2014; por valor de \$ 50.000.000 de pesos. El Municipio de Medellín apoya los procesos realizados por las dos entidades en aras de promover la protección de los Derechos Humanos y el DIH.

CONVENIO INTERADMINISTRATIVO N° 1616 “Aunar esfuerzos, para la cooperación interinstitucional técnica, financiera, administrativa, y operativa, entre la Unidad para

la Atención y Reparación Integral a Víctimas UARIV, el Departamento de Antioquia, los Municipios de Medellín, granada, San Francisco, Alejandría, San Luis, San Rafael, Urrao, Apartado, el Municipio de Carmen de Atrato Chocó y la Institución universitaria Colegio Mayor de Antioquia, para poner en marcha el proyecto denominado “apoyo institucional en procesos de retornos para familias víctimas de desplazamiento Forzado”. Plazo del convenio es desde 1 de noviembre hasta el 31 de diciembre de 2014; por valor de \$6.952.385.337 de pesos; donde la UARIV, aporta \$4.864.332.2837 de pesos y el Municipio de Medellín \$778.562.500 pesos en bienes y servicios, los otros municipios colocan la suma de \$240.000.000 de pesos y la Gobernación de Antioquia la suma de 1.069.000.000 de pesos.

CONVENIO DE COOPERACIÓN DDR – 428 Suscrito entre la Alcaldía de Medellín y la Organización Internacional para las Migraciones OIM “Aunar esfuerzos entre las partes para diseñar e implementar un proyecto piloto para la formulación del Índice de Reconciliación en Medellín, con el fin de que éste se constituya en una herramienta de monitoreo y evaluación de las políticas estatales; así como de las acciones no oficiales dirigidas a la creación de condiciones para un proceso de reconciliación nacional” donde OIM aportó \$ 571.691.250 pesos y el municipio de Medellín \$203.956.250.

Se gestionaron otros dos convenios además entre la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas y la Unidad Nacional para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, ambos en materia de reparación: (i) “Recuperación emocional” en el marco de medidas de satisfacción y rehabilitación emocional; y (ii) “Fortalecimiento de la Integralidad en la Reparación Individual” con el que se buscaba generar mayor integralidad en torno a los procesos de indemnización, ambos por un valor aproximado de 1.300 millones de pesos. Además se trabajó con la Personería de Medellín y la Universidad de Antioquia para realizar un diplomado para la Mesa de Participación, igualmente con el apoyo de ACNUR se realizó una Escuela de derechos para Jóvenes.

13. OBSERVACIONES GENERALES.

A pesar de que existe una Unidad Municipal para la Atención y Reparación a Víctimas, desde donde se han realizado grandes esfuerzos en la coordinación de la Política Pública, las entidades todavía se encuentran en la adaptación de los procesos, ya que

algunos no existían, y otros se están ajustando con el fin de diferenciar las atenciones para la población víctima, no obstante esto no resta urgencia a la realidad presupuestal.

Si bien se ha logrado identificar un número importante de atenciones y de presupuesto invertido, es necesario redoblar esfuerzos en el tema de los enfoques, donde efectivamente se evidencie en los procesos de atención y de restablecimiento derechos de la población víctima, junto a ello, fortalecer los procedimientos para la diferenciación presupuestal.

Es importante que la Red Nacional de Información tome fuerza en los territorios y logre enlazar las diferentes entidades del SNARIV y sus sistemas, ya que en la actualidad se evidencia una desintegración de la información, lo que no permite tener claridad frente a los diferentes procesos que realiza el sistema.

La Alcaldía de Medellín a través de sus diferentes esfuerzos, ha avanzado en procesos de gestión, que han permitido implementar la Ley 1448 de 2011 a través de articulaciones interinstitucionales proponiendo estrategias, que se han consolidado en convenios; el 2294; retorno de población indígena, el 1616 convenio del mecanismo de cofinanciación donde intervienen 9 alcaldías, la UARIV y la Gobernación de Antioquia, entre otros que son claves en los procesos de política pública para la atención y reparación de la población víctima.