

Análisis de la política pública de reparación a las víctimas del conflicto armado en Cali

2012-2015

John Jairo Espinosa Romo

Universidad del Valle

Instituto de Educación y Pedagogía

Estudios Políticos y Resolución de Conflictos

Santiago de Cali

2017

**Análisis de la política pública de reparación a las víctimas del conflicto armado en Cali
2012-2015**

John Jairo Espinosa Romo

**Trabajo de grado en la modalidad de monografía para optar por el título de Profesional en
Estudios Políticos y Resolución de Conflictos**

Director de Trabajo de Grado:

Jonathan Forero Medina

Magister en Intervención Social

Universidad del Valle

Instituto de Educación y Pedagogía

Estudios Políticos y Resolución de Conflictos

Santiago de Cali

2017

Agradecimientos

Quiero aprovechar esta hermosa oportunidad que me brinda la vida, para poder agradecerle a Dios primero, al Gran Arquitecto, quien me ha brindado su apoyo y bendición constantemente, por permitirme lograr uno a uno mis objetivos en la vida, otorgándome fuerza, valentía, coraje, amor y salud.

También quiero agradecerle a mi familia que tanto amo, seres que en todo momento me han brindado su apoyo incondicional, que me han sabido ofrecer lo mejor de cada uno de ellos en mi formación como ser humano; a mi madre, mi mayor tesoro, mi motor de vida; mi padre, mi guía y ejemplo constante; mi hermana, por quien deseo luchar en la vida para estar siempre con ella; a Nala y Zeus, mis niños hermosos que son un recuerdo para toda la vida; y desde luego, a mi segunda familia; mi hermosa abuela; mi tía; mi prima y primo, seres humanos que me han sabido extender su mano cuando más lo necesité. Y sin duda, a ti también, Yesi, por ser una parte importante de mí, por haberme apoyado en todo momento, por tu paciencia, acompañamiento y cariño.

Por último, quiero también tener presente a los docentes, amigos y compañeros que hicieron parte de mi formación en la Universidad del Valle, otra familia más que no se olvida, y sin duda, también a mi tutor, a quien le agradezco su amistad, su confianza, el apoyo y dedicación que desde un primer momento siempre me brindó.

A todos, como diría Cerati ¡Gracias Totales!

Contenido

Introducción	11
1. Planteamiento del problema	13
1.1. Justificación	13
1.2. Antecedentes.....	18
1.3. Identificación del problema	22
1.4. Objetivos.....	27
1.4.1. Objetivo general	27
1.4.2. Objetivos específicos	27
2. Marco Referencial	28
2.1. Marco conceptual.....	28
2.1.1. Políticas públicas.....	28
2.1.2. Institucionalismo	35
2.1.3. Justicia transicional	36
2.1.4. Víctimas	39
2.2. Diseño metodológico.....	44
2.2.1. Método.....	44
2.2.2. Instrumentos y técnicas.....	45
2.2.3. Estado del arte.....	47
3. Resultados.....	52
3.1. Contexto sociopolítico de Santiago de Cali en la política pública de reparación a las víctimas del conflicto armado (2012-2015).....	52

3.1.1. Violencia política, social y económica en Colombia.....	53
3.1.2. Modalidades de violencia	58
3.1.3. Contexto local.....	68
3.2. Formulación de la política pública de reparación a las víctimas	78
3.2.1. Evolución de la política pública	78
3.2.2. Ley 1448 de 2011	84
3.2.3. Decretos	89
3.2.4. Documentos Conpes	90
3.2.5. Plan de Desarrollo Municipal	95
3.3. Implementación de la política pública de reparación a las víctimas.....	101
3.3.1. Atención y asistencia	105
3.3.2. Reparación integral	109
3.3.3. Prevención y protección.....	111
3.3.4. Verdad y justicia	113
3.3.5. Fortalecimiento institucional.....	115
3.3.6. Participación.....	116
3.4. Reflexiones sobre los avances y limitaciones de la formulación y ejecución de la política pública de reparación a las víctimas y restitución de tierras en la administración de Rodrigo Guerrero (2012-2015).....	120
4. Conclusiones.....	127
5. Referencias	130
5.1. Webgrafía	135
5.2. Documentos.....	141

5.3. Entrevistas.....	144
6. Anexos.....	145
6.1. Ficha de entrevistas.....	145
6.2. Ficha de revisión documental	148
6.3. Anexos digitales de entrevistas (Archivos adjuntos)	149

Lista de tablas

Tabla1. Disposiciones Jurídicas de la Política Pública	81
Tabla 2. Plan de Acción de la Política Pública.	92
Tabla 3. Indicadores del Componente de Atención a Víctimas del Conflicto Armado Interno, Derechos Humanos y Reintegración de Desmovilizados de la Alcaldía de Cali (2012-2015). ...	97
Tabla 4. Atención, Reparación y Promoción de Retornos a las Víctimas del Conflicto Armado con Enfoque Diferencial.	98
Tabla 5. Restablecimiento Socioeconómico a las Víctimas del Conflicto Armado.....	99
Tabla 6. Promoción de Derechos Humanos y Reintegración de Desmovilizados.	100
Tabla 7. Gastos anuales estimados para víctimas.	103
Tabla 8. Presupuesto para la implementación de la Ley 1448 de 2011 en Cali.....	104
Tabla 9. Presupuesto de Asistencia y Atención por dependencia.	108
Tabla 10. Medidas de reparación definidas.....	109

Tabla 11. Presupuesto de Reparación Integral.	110
Tabla 12. Presupuesto de Prevención y Protección.	111
Tabla 13. Presupuesto de Fortalecimiento Institucional.	116

Lista de figuras

Figura 1. Proceso de las políticas públicas.....	31
Figura 2. Perspectivas en la formulación.	32
Figura 3. Mapa de asesinatos selectivos durante el conflicto armado en Colombia (1980-2012).	59
Figura 4. Evolución del número de masacres durante el conflicto armado en Colombia (1980-2012).	60
Figura 5. Evolución de casos de masacres y asesinatos selectivos con sevicia durante el conflicto armado en Colombia (1980-2012).	61
Figura 6. Mapa de desaparición forzada en el conflicto armado en Colombia (1985-2012)..	62
Figura 7. Evolución de los secuestros por conflicto armado en Colombia según grupo responsable (1980-2012).....	63
Figura 8. Mapa secuestros en el conflicto armado en Colombia (1970-2010).....	64
Figura 9. Mapa de desplazamiento forzado en Colombia 2010 - 2014.	66

Figura 10. Evolución de los atentados terroristas en el conflicto armado en Colombia (1988-2012).	67
Figura 11. Pobreza por comunas en Cali.	69
Figura 12. Víctimas asentadas en Cali por grupo étnico.....	74
Figura 13: Distribución por edad de las víctimas.....	74
Figura 14. Ubicación de la población víctima en Cali.	75
Figura 15. Instituciones, normatividad, jurisprudencias y desplazamiento forzado.	79
Figura 16. Política de víctimas.	85
Figura 17. Proceso de restablecimiento de los derechos.....	106

Resumen

En la presente investigación se pretende elaborar un análisis de cómo fue llevado a cabo el proceso de formulación e implementación de las diferentes estrategias y ofertas institucionales en materia de restitución y reparación a las víctimas del conflicto armado interno, durante el periodo 2012-2015 en Santiago de Cali. Estas se han realizado en concordancia con los lineamientos establecidos por la política pública nacional de prevención, asistencia, atención y reparación integral de víctimas. Considerando una recapitulación histórica del conflicto armado en el país, en el departamento vallecaucano y esencialmente en la ciudad caleña. Exponiendo los antecedentes normativos que sirvieron de antesala a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011). Con la intención de comprender de forma detallada en qué consiste y, a su vez, demostrar la transición que ha vivido el país en materia de reparación de víctimas. Algo que resulta de interés para comprender los mecanismos y herramientas que contribuyen a salvaguardar los derechos, la integridad y la libertad de la población civil afectada por el conflicto armado colombiano.

Palabras claves: Derechos Humanos; Reparación; Víctimas; Políticas Públicas; Conflicto Armado Interno; Justicia Transicional.

Abstract

In the present investigation it is tried to elaborate an analysis of how the process of formulation and implementation of the different strategies and institutional offers in the matter of restitution and reparation to the victims of the armed conflict during the period of 2012 - 2015 has been carried out. It have been carried out in accordance with the guidelines established by the national public policy of prevention, assistance, care and integral reparation of victims. Considering a historical recapitulation of the armed conflict in the country, in the department of Valle del Cauca and essentially in the municipality of Cali. Exposing the regulatory background that served as a prelude to the Law 1448 2011 (Law of Victims and Land Restitution), with the intention to understand in detail what it is and, in turn, show the transition that the country has experienced in the field of reparation of victims. This is of interest in understanding the mechanisms and tools that contribute to safeguarding the rights, integrity and freedom of the civilian population affected by the colombian armed conflict.

Key words: Human rights; Repair; Victims; Public politics; Internal armed conflict; Transitional Justice.

Introducción

El fenómeno de las víctimas del conflicto armado cada vez cobra más importancia en la sociedad, logrando mayor visibilidad e interés político en la vida pública, sobre todo en un proceso de construcción de paz, post-acuerdo y restauración de los derechos de las personas que han sufrido el impacto de la violencia en Colombia.

La política de reparación a las víctimas del conflicto armado es una construcción social y política llena de retos y aprendizajes, orientada a garantizar el goce efectivo de los derechos, las garantías reales de no repetición y la reparación integral; su formulación e implementación requieren el esfuerzo conjunto y coordinado de muchas entidades del Estado, más el apoyo y seguimiento de la sociedad civil, dada la enorme dificultad de prestar la atención y medidas de reparación oportunas y efectivas a las víctimas, en medio de contextos sociales críticos con patrones de exclusión y violencia latentes, que ponen en peligro el proceso de construcción de una paz estable e incluyente.

En tal sentido, el interés de esta investigación se centra en analizar la política pública de reparación a las víctimas del conflicto armado en las etapas de formulación y ejecución en el municipio de Cali durante el Gobierno de Rodrigo Guerrero 2012-2015; lo anterior, tomando en consideración que ésta es la tercera ciudad a nivel nacional (después de Bogotá y Medellín), que más registra la recepción de personas provenientes de zonas rurales, como única salida a la adversa situación de violencia generada por el conflicto armado en Colombia. Por tanto, en el trabajo se hace una caracterización conceptual de las políticas públicas, el institucionalismo, la justicia transicional y de las víctimas del conflicto armado. Como también se describe la orientación metodológica de tipo cualitativo, con sus respectivos métodos de indagación, que se emplean a lo largo del texto.

Seguidamente se presenta un contexto socio-político de Santiago de Cali, donde se profundiza en la historia de las violencias social, económica y política, sus principales modalidades, y las condiciones demográficas y sociales de la ciudad. En el apartado de formulación se hace un análisis y una descripción de los principales hitos que comprenden el proceso de la política pública en sus dinámicas jurídicas y políticas. En la fase de implementación se hace un bosquejo

de las principales acciones, tareas, programas y actividades asumidas por las diferentes autoridades públicas en aras de cumplir con los fines y metas establecidos en la formulación.

El tercer apartado es un espacio dedicado a reflexionar sobre las dinámicas que han caracterizado a la política pública de reparación a las víctimas del conflicto armado, resaltando algunos avances y logros obtenidos a nivel local, así como las dificultades y retos, que aún debe superar la sociedad colombiana para llevar a cabo un proceso efectivo de reparación de derechos, que entienda las necesidades de las víctimas y que contribuya a generar condiciones para la no repetición y prevención de futuros hechos victimizantes de la población civil.

1. Planteamiento del problema

1.1. Justificación

Algunas zonas rurales de Colombia son los principales lugares afectados por el conflicto armado interno, debido a que hay una presencia diferenciada del Estado. Como consecuencia, se evidencia una fuerte transgresión de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, conexos al conflicto armado. La vulneración sistemática de los DD.HH representa una deuda social, política e histórica con la población víctima en Colombia, dado que el conflicto armado interno designa consigo un sinnúmero de acciones violentas contra la población civil, tales como: homicidios, masacres, extorsiones, secuestros, desplazamiento forzado, reclutamiento forzado, minas antipersona, abusos sexuales, entre otros crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra.

En esta taxonomía de hechos victimizantes se puede encontrar un gran número de personas: estos líderes y lideresas sociales, campesinos, menores de edad, madres cabeza de hogar, indígenas, comunidades afro y muchos más. Sin duda, representa un desafío colosal para el Estado, considerando que es una obligación absoluta por parte de éste, la protección de los Derechos Humanos y la reparación a las víctimas, consagradas en la Constitución Política de Colombia de 1991.

De tal forma el Gobierno Nacional está en el deber de brindar soluciones a las demandas de quienes han sido víctimas. A la vez que mediante lineamientos generales de la política pública de víctimas, se disponga la formulación y ejecución de acciones por parte de entes nacionales, departamentales y municipales, con el propósito de liderar soluciones integrales a las

problemáticas originadas por el conflicto armado interno, dentro de un marco de posconflicto y de justicia transicional¹.

Mediante diversas leyes y la operatividad de parte de distintos entes gubernamentales se pueden generar una serie de políticas de interés público, que se proponen hacer frente a las problemáticas que padecen las víctimas del conflicto armado interno mediante acciones que se ven apoyadas dentro del marco de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, disponiendo como objeto fundamental, restaurar y garantizar el goce efectivo de los derechos vulnerados de los individuos y colectividades.

Se toma a Santiago de Cali como referente geográfico del conflicto armado en el país, principalmente debido a la importancia que representa, al ser la ciudad más importante del suroccidente colombiano y del Pacífico, y su cercanía con el departamento del Cauca, región en la que predomina los cultivos ilícitos y la minería ilegal, economías ilegales que financian las operaciones de grupos al margen de la ley. Además cabe recordar, que en Cali se han presentado hechos de violencia ligados al conflicto armado y, que es la tercera ciudad a nivel nacional que más recibe personas y familias víctimas de la violencia ocasionada por el conflicto armado interno², en especial, población campesina, indígenas, negros, mujeres, niños y niñas³.

¹ Si bien el término más oportuno de emplear es posviolencia, se alude al concepto de posconflicto para explicar la superación total o parcial de los conflictos armados, empleando distintas herramientas para el fortalecimiento y la solidificación de diversas paces, tales como: los procesos de DDR (desarme, desmovilización y reintegración de excombatientes), de reconciliación, de atención a población vulnerable, la construcción de memoria y verdad, la justicia transicional y la reparación, la prevención de la violencia y el crimen, la reforma de las Fuerzas Armadas y de Policía, la reconstrucción y el desarrollo económico, la estabilización política y la participación del sector privado, la sociedad civil y la comunidad internacional en todos ellos (Galtung 1975; Boutros-Ghali 1992; Chetail 2009; Rettberg 2003 y 2012).

² Para evitar generalidades o dudas alrededor del tipo de violencia ocasionada por el conflicto armado interno, se acota este concepto a los diferentes hechos victimizantes contemplados en el informe general de las mesas de trabajo del Foro Nacional de Víctimas realizado en Cali en agosto de 2014, en el que se registró más de 17 tipos de hechos, entre estos; amenazas, ataques indiscriminados, desaparición forzada, desplazamiento forzado, abandono, despojo de tierras y pérdida de bienes, ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, homicidio en persona protegida, masacres, minas antipersonal, restricciones a la libertad y a la movilidad, secuestro, tortura, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes, violencia contra grupos étnicos y poblaciones en especial condición de vulnerabilidad, violencia contra grupos políticos y violencia sexual, entre otros más. p.2.

De acuerdo a las bases de datos de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)⁴, Cali es considerada como uno de los principales centros urbanos receptores de población víctima del conflicto armado, en especial, de población desplazada de zonas rurales donde han sido despojadas de sus pertenencias y obligadas a abandonar sus tierras y/o espacios donde construyeron alguna vez sus proyectos de vida.

Es importante mencionar que desde el momento en que se aprueba la Ley 1448 de 2011, se establece la responsabilidad del Estado, en sus dimensiones nacional, regional y local, de llevar a cabo la *formulación e implementación* de soluciones capaces de garantizar los derechos de las víctimas.

En este sentido, la administración de Rodrigo Guerrero se ve influenciada por la Ley 387 de 1997 y por la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras de 2011, en especial, con el impulso de la nueva política pública de víctimas del conflicto armado. Éste cambio normativo y administrativo busca comprometer mucho más a los gobiernos departamentales y locales, otorgando mayor participación y responsabilidad a los Comités Territoriales de Justicia Transicional⁵.

En consecuencia, Santiago de Cali no sería la excepción, por lo que se confiere al gobierno del burgomaestre en mención, la máxima instancia de articulación para lograr la atención de la población víctima del conflicto armado interno, la conformación del Comité de Justicia

³ Según la Personería Municipal de Santiago de Cali (2014), en la ciudad hay 146.469 personas víctimas del conflicto que representan 20.423 hogares incluidos en el Registro Único de Víctimas (RUV).

⁴ De acuerdo a datos estadísticos de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), como lo señala la Asesoría de Paz & Alcaldía de Santiago de Cali (2015), el municipio de Cali se ubica como el mayor receptor de víctimas y población desplazada del suroccidente colombiano. Principalmente de población proveniente del Pacífico de Nariño (Tumaco, Barbacoas, Iscuande, La Tola); del Pacífico de la costa caucana (Timbiquí); del Eje Cafetero (Límites de Risaralda y Chocó); y del Valle del Cauca (Buenaventura, Buga, Tuluá, Pradera, Florida). p.56.

⁵ El artículo 173 de la Ley 1448 de 2011 comenta que, son los Comités Municipales de Justicia Transicional (CMJT) la máxima instancia de coordinación, articulación y diseño de la política pública de víctimas de los municipios conforme a la ley. Son el escenario en donde se definen y diseñan los planes, programas y proyectos con los que la administración municipal, en coordinación con el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), articulando para ello toda la oferta institucional del Estado y definiendo las medidas necesarias para materializar la política pública de víctimas en los municipios.

Transicional se encuentra presidida por el alcalde municipal y por los diferentes actores locales del sistema de atención:

- a) Secretario de Gobierno
- b) Secretario de Planeación
- c) Secretario de Salud
- d) Secretario de Educación,
- e) Comandante de División o de Brigada que tenga jurisdicción en la zona,
- f) Comandante de la Policía Nacional en la respectiva jurisdicción
- g) Director Regional o Coordinador del Centro Zonal del ICBF
- h) Director Regional del SENA
- i) Un Representante del Ministerio Público
- j) Dos Representantes de las Mesas de Participación de víctimas de acuerdo al nivel territorial según lo dispuesto en el título VIII de la Ley 1448 de 2011
- k) Un Delegado del Director de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral de Víctimas⁶

Vale aclarar que el cambio en las dos leyes que se mencionan⁷ obedece a que la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, asume como principio la reparación integral de las personas, familias y comunidades que han sido objeto de victimización por actores del conflicto armado interno en Colombia. Adjudicando al gobierno de Rodrigo Guerrero la responsabilidad de elaborar e implementar programas y proyectos dirigidos a atender y garantizar el goce efectivo de los derechos y garantías para la no repetición de las victimizaciones.

Por lo anterior, es preciso mencionar que la importancia de este trabajo se halla en el *estudio, análisis y reflexión de las políticas públicas* como un eje fundamental en el desarrollo profesional del estudiante-investigador. Ya que se encarga de enmarcar un sustento del grado de

⁶ Artículo 173 de la Ley 1448 de 2011. De los comités territoriales de justicia transicional.

⁷ Ley 387 de 1997 y Ley 1448 de 2011.

profesionalidad y experiencia adquirida para interpretar, analizar y contribuir a soluciones políticas que favorezcan a las víctimas del conflicto armado interno, y a los vínculos entre la sociedad civil y la academia, estableciendo un vínculo de diálogo y aportando al cumplimiento del objetivo social de la Universidad del Valle.

1.2. Antecedentes

Colombia ha sido un país que ha construido su historia bajo episodios constantes de violencias, casi que de forma permanente, en los que han participado innumerables actores, generando y prolongando la victimización de innumerables personas a lo largo del tiempo, prácticamente, en toda su historia. Desde luego, con intervalos de tiempo en los que la violencia se ha agudizado en gran medida, ejemplos de esto pueden encontrarse a lo largo del siglo XIX, con las frecuentes guerras civiles. Posteriormente con la violencia bipartidista que trajo consigo el Frente Nacional (1958-1974), a mediados del siglo XX; tiempo después, la entrada en escena del narco-terrorismo en la década de 1980; seguida de la arremetida paramilitar y guerrillera con la narcotización del conflicto armado en los años 90 del siglo XX.

Dichos episodios de violencia han marcado la construcción del país y, a su vez, influido en el éxodo de quienes fueron afectados por el desplazamiento forzado, personas y familias que vivieron en el campo alguna vez, y que se trasladan a vivir a las ciudades en condiciones de marginación. Una problemática que abarca amplias y profundas dimensiones, y que se exponen como detonantes fundamentales, tal es el caso del sustancial crecimiento demográfico en las principales ciudades receptoras, reflejando cuadros de hacinamiento en tierras ejidales y periferias, como consecuencia de desplazamientos forzados masivos que ha ocasionado el conflicto armado, gestando con el tiempo recomposiciones demográficas y territoriales en toda Colombia.

En el Valle del Cauca durante el siglo XX se evidenciaron frecuentes olas migratorias, en especial hacia el municipio de Santiago de Cali. Inmigraciones provenientes de la zona cafetera, la costa pacífica, del Cauca y Nariño, principalmente a causa de la pobreza y la violencia. Por consiguiente, se convirtieron en causa fundamental del crecimiento demográfico de la ciudad; según la Personería Municipal de Santiago de Cali (2014), el desarrollo económico junto al crecimiento de la industria del azúcar y manufactura, además del comercio fundamentado en el nexo del Pacífico y el eventual desarrollo del sector de servicios, contribuyeron al arribo de migraciones a la ciudad caleña.

Con respecto al proceso del reconocimiento de las víctimas, hasta hace poco el Estado ha comenzado a tomar acciones reales frente a la magnitud del fenómeno del desplazamiento forzado. Como consecuencia de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, se empieza a adoptar como fin primordial del Estado colombiano, los Derechos Humanos, abriendo consigo la puerta al desarrollo legal, jurisprudencial y administrativo en la aplicación de medidas para la garantía de los derechos fundamentales.

Las anteriores medidas comenzaron a ser ejecutadas mediante la implementación de políticas bajo los lineamientos de los Derechos Humanos, que de forma progresiva comienzan a ser parte de las agendas de los gobiernos nacionales, regionales y locales, esto gracias a la jurisprudencia de la Corte Constitucional y los fallos de tutela, de los que se destaca la Sentencia T-025 de 2004⁸ y sus respectivos autos de seguimiento.

Por lo anterior, es importante mencionar el reconocimiento que le otorga la jurisprudencia constitucional a los tratados internacionales sobre Derechos Humanos mediante el *bloque de constitucionalidad* a la situación que padecen las víctimas de desplazamiento forzado y a la protección de los civiles en medio del conflicto armado, dando importancia y abriendo el debate sobre los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia.

Sin embargo, pese a estos esfuerzos y avances en materia de derecho y justicia, la apatía social y la irresponsabilidad gubernamental en el ámbito local y nacional sobre estos problemas son inmensas. Reflejándose en un círculo vicioso de desplazamiento y miseria como producto de

⁸ Según la Sentencia T-025/04, dada la condición de extrema vulnerabilidad de la población desplazada, no sólo por el hecho mismo del desplazamiento, sino también porque en la mayor parte de los casos se trata de personas especialmente protegidas por la Constitución. Es por ello que las asociaciones de desplazados, que se han conformado con el fin de apoyar a la población desplazada en la defensa de sus derechos, pueden actuar como agentes oficiosos de los desplazados. Tales organizaciones estarán legitimadas para presentar acciones de tutela a favor de sus miembros bajo las siguientes condiciones: 1) que se haga a través de su representante legal, acreditando debidamente su existencia y representación dentro del proceso de tutela; 2) que se individualice, mediante una lista o un escrito, el nombre de los miembros de la asociación a favor de quienes se promueve la acción de tutela; y 3) que no se deduzca de los elementos probatorios que obran en el proceso que el agenciado no quiere que la acción se interponga en su nombre.

la ejecución de políticas públicas ineficaces y con poco alcance, dejando como resultado procesos inconclusos de integración socioeconómica con esta población.

Para sustentar lo anterior, basta con realizar un análisis retrospectivo sobre el diciente reconocimiento que en el país se ha hecho de las víctimas del conflicto armado interno en medidas administrativas, legales y judiciales. Los antecedentes más inmediatos se pueden hallar en la Ley 387 de 1997 y la Sentencia T-025 de 2004, encargadas del reconocimiento de los derechos de las víctimas.

Dichas medidas restaurativas desde la sanción de la Ley 387 de 1997 fueron pasadas por alto y sin mayor importancia por los gobiernos de turno. Pese a la existencia de disposiciones legales, sólo a partir del 2004 se toma como punto de partida la Sentencia T-025 y sus autos de seguimiento, comenzando a formular e implementar políticas con miras a subsanar las demandas de las víctimas en torno al fenómeno del desplazamiento forzado, destinando un presupuesto para su atención y reparación.

Es importante mencionar que la población que arriba a la ciudad caleña no sólo se debe a factores económicos o de desplazamiento forzado causado por grupos armados ilegales, sino que también influye la violencia asociada al conflicto armado interno. Por ende, es fácil comprender cómo en las dos últimas décadas se ha exacerbado la violencia en el país⁹ y consigo las olas migratorias que arriban a Cali. Lo anterior como producto del accionar violento de las guerrillas FARC, ELN y grupos paramilitares, que han ejercido la coerción física y social para consolidar el control político, militar y social en distintas regiones del país, acciones que sin duda arremeten mediante hechos victimizantes hacia la población civil (Personería Municipal Santiago de Cali, 2014:15).

⁹ Se hace alusión al incremento de la violencia en el país al hablar de acciones violentas organizadas con fines políticos, terroristas, de conflicto o violencia instrumental por parte de organizaciones criminales. Hechos que atañen consecuencias sociales desfavorables de desigualdad, pobreza y exclusión para las comunidades afectadas por el desplazamiento forzado, pero de manera particular a los más vulnerables, tales como: ancianos, madres cabeza de hogar, jóvenes, niños y niñas.

Esto ha consolidado a Cali como principal destino de desplazados en el suroccidente de Colombia (Ibíd., p.25). Por tanto, es responsabilidad de las autoridades nacionales y locales establecer y articularse a las políticas de gobierno y del Estado, para contribuir a la reparación de las víctimas del conflicto armado, en especial, a la población civil y rural, que ha sido afectada por el desplazamiento forzado.

En síntesis, Santiago de Cali es una de las principales ciudades receptoras de población víctima del conflicto armado, lo que genera una problemática social, dado que la ciudad presenta una situación crítica de violación de Derechos Humanos. Así pues, dicha circunstancia pasa a ser un eje estratégico para formular y ejecutar medidas de prevención, atención y reparación de daños ocasionados a la población víctima, por la acción u omisión del Estado en la violación sistemática de Derechos Humanos, ligados al conflicto armado interno (Ibíd., p.9).

1.3. Identificación del problema

Entender el conjunto de elementos que conforma la política pública de reparación a las víctimas del conflicto armado, en cuanto a decisiones del gobierno nacional y local para dar respuesta a las necesidades de las víctimas, es esencial para lograr una restauración social, económica, simbólica y emocional¹⁰. Así pues, desde este punto se puede contribuir a pensar en una estrategia para reparar a las víctimas de hechos victimizantes asociados al conflicto armado interno, que de alguna forma han diezmado sus oportunidades de bienestar y desarrollo debido a una profunda exclusión.

Es bien sabido que la tragedia humanitaria desencadenada por los actos de violencia del conflicto armado se ha arraigado en el territorio nacional, en especial, en el suroccidente colombiano. Pese a que no existe un registro estadístico exacto de la cantidad de víctimas del conflicto armado interno en el Valle del Cauca¹¹, para el año 2017, el Registro Único de Víctimas reportó 466.663 mil víctimas en el departamento (Registro Único de Víctimas, 2017).

Las víctimas se ven forzadas a abandonar sus territorios, a vivir cambios y transformaciones mientras se desplazan a las ciudades y logran adaptarse a nuevas conductas e interacciones sociales. En el departamento vallecaucano la primera ciudad receptora de víctimas de desplazamiento forzado es Santiago de Cali, seguida de Buenaventura; y en una menor migración, otros municipios como Tuluá, Palmira, Yumbo y Jamundí.

¹⁰ El artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 establece el carácter de las medidas transicionales que el Estado reconoce conforme a los términos de la presente ley, las medidas de atención, asistencia y reparación adoptadas, tienen por finalidad contribuir a que las víctimas sobrelleven su sufrimiento y, en la medida de lo posible, al restablecimiento de los derechos que les han sido vulnerados. Entre estas medidas se encuentran; las medidas de asistencia y atención atendiendo al principio de enfoque diferencial; de asistencia funeraria; de educación y de servicios de salud y rehabilitación; de restitución en materia de vivienda; de reparación simbólica; de no repetición de los hechos victimizantes; medidas especiales de protección; entre otros.

¹¹ Las cifras de víctimas registradas en el Valle del Cauca y especialmente en Cali, se encuentran sujetas a cambios de acuerdo a la movilidad que las víctimas tienen en el territorio nacional, y al aumento de declarantes y de municipios y departamentos expulsores de población víctima de desplazamiento forzado.

La Unidad de Atención y Orientación a la Población Desplazada (UAO), la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público y la Procuraduría General de la Nación constatan que las consecuencias de la violencia no han mermado en las víctimas y los niveles de demanda de los servicios de registro y reparación siguen subiendo. Esto se evidencia en el número de personas que se acercan todos los días en búsqueda de atención en salud, protección, albergue, alimentación y educación (Aristizábal Ramírez & Villegas Muriel, 2012:13).

Éxodos que reflejan las consecuencias de la violencia generada por una estructura económica legal e ilegal en el campo, donde participan actores armados con intereses directos sobre la tierra y los territorios, en los que actúan como agentes privados de saqueo y expropiación; además de la entrada de multinacionales, y algunos grupos económicos nacionales, lo que genera un reordenamiento del territorio en las zona rurales con tierras fértiles y ricas en concentración de minerales, facilitando así procesos de explotación y exportación de metales preciosos y minerales, que junto al narcotráfico, generan olas de violencias política y social.

Así lo afirma la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES, 2011):

Es evidente que la violencia es la primera causa del desplazamiento, pero también lo es que, detrás de las acciones armadas y la intimidación que ejercen los grupos armados contra la población, y la incapacidad del Estado para protegerla, se mueven poderosos intereses económicos sobre los territorios objeto de la política de consolidación¹² (...) a este panorama de conflicto armado, violencia y despojo, se agrega el interés de la inversión nacional e internacional por la actividad minera, que se desarrolla en por lo menos 21 municipios de las zonas CCAI (Centros de Coordinación y Atención Integral)¹³.

¹² Cuando se hace referencia a poderosos intereses económicos sobre territorios CCAI, se habla de intereses de inversión nacional e internacional por la actividad minera, la expansión de cultivos de palma y de cultivos destinados a agrocombustibles, por parte de grandes empresas beneficiadas de las concesiones que otorga el gobierno nacional bajo la política de generar confianza inversionista.

¹³ El Boletín Informativo número 77 de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado. Bogotá 15 de Febrero de 2011 revela que “280.041 personas (alrededor de 56.000 hogares) fueron desplazadas en 2010 en Colombia por causa del conflicto armado y otras manifestaciones de violencia política y social”. El hecho más notorio es que el 32.7% de esta población proviene de las zonas CCAI que es el Plan Nacional de

La importancia del fenómeno del desplazamiento forzado en el contexto nacional se encuentra en la agenda pública. La Corte Constitucional, los poderes ejecutivo y legislativo definen instituciones, reglas y principios en materia de reparación a las víctimas.

- La Ley 387 de 1997 define el carácter de las víctimas del desplazamiento forzado y el deber del Estado como garante de derechos para con este tipo de población, diseñando políticas públicas. Esta se encarga de ser el eje estructural de la política pública de atención a las víctimas de desplazamiento forzado
- La Sentencia C-278 de 1997¹⁴
- El Decreto 2569 de 2000¹⁵
- La Sentencia T-025 de 2004¹⁶
- El Decreto 250 de 2005¹⁷
- La Sentencia T-821 de 2007¹⁸
- El Auto 092 de 2008 proferido por la Corte Constitucional¹⁹

Consolidación Territorial, abanderado desde el 2007 como uno de los objetivos de la política de seguridad democrática para mantener la confianza inversionista y avanzar en la política social efectiva. pp. 1-3

¹⁴ Se encarga de eliminar el término máximo para la atención humanitaria, como ayuda de emergencia dentro del tiempo estipulado de tres meses.

¹⁵ Se ocupa de la labor de reglamentar parcialmente la Ley 387 de 1997 y establece los primeros lineamientos de la ejecución de la política pública.

¹⁶ Presenta el fallo que otorga la Corte Constitucional sobre un estado de cosas inconstitucional, a la vez que reformula algunas líneas de acción y ejecución, con motivo de atender a las masivas acciones de tutelas de ciudadanos víctimas del conflicto armado y de organizaciones civiles. Buscando con esto dar pleno cumplimiento a las obligaciones que Colombia tiene como Estado.

¹⁷ Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones. Bajo un enfoque diferencial se dictaminan los principales lineamientos de ejecución de la política pública de atención a víctimas de desplazamiento forzado

¹⁸ Enuncia la protección de los derechos a la verdad, la justicia, sobre todo a la reparación integral, por el daño causado a las víctimas y la restitución de las tierras a personas despojadas violentamente de sus pertenencias y en situación de desplazamiento forzado

¹⁹ Se encarga de la adopción de medidas para la protección y atención a mujeres víctimas de desplazamiento forzado por causa del conflicto armado. Relatoría de la Corte Constitucional en los procesos de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y sus Autos de cumplimiento en “reunión de sesiones técnicas regionales sobre coordinación y

Estas instituciones otorgan al Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) la responsabilidad de coordinar la política nacional de víctimas con otros órganos de orden municipal²⁰, permitiendo la creación del Comité Municipal de Atención Integral a la Población Desplazada (CMAIPD) que formula, informa y ejecuta programas y proyectos de reparación en Cali.

Es preciso considerar que las víctimas han estado expuestas a conductas degradantes para el ser humano, dado que se les vulneran el derecho a la vida, el respeto por el otro, la dignidad y el desarrollo pleno de sus vidas²¹. Hechos como el desplazamiento forzado, asesinatos selectivos, masacres, torturas, desalojo y apropiación forzada de territorios, son catalogados como delitos de lesa humanidad, siendo responsabilidad del Estado²² generar acciones para atender este flagelo en la sociedad.

En este orden de ideas, el desplazamiento forzado es el principal motivo por el que las personas ingresan a los programas de la política de reparación a las víctimas. Sin embargo, no se

corresponsabilidad de la nación y entidades territoriales”. Ponencia del Magistrado Luis Ernesto Vargas Silva; Bogotá, Diciembre de 2009.

²⁰ La Ley 387 de 1997 establece el basamento en Colombia de la normatividad sobre desplazamiento forzado. Creando los lineamientos generales de política pública en todo el territorio Nacional y el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD). Así mismo crea al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada (CNAIPD) y los Comités Municipales para la Atención Integral a la Población Desplazada (CMAIPD).

²¹ De acuerdo al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional del 17 de julio de 1998, adoptado por Colombia mediante el Decreto Presidencial 2764 de 2002, se entienden por crímenes de lesa humanidad, cualquiera de los actos que se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil, tales como; asesinatos, exterminios, esclavitud, desplazamiento forzado, secuestros, violencia sexual, desaparición forzada, entre otros; mientras que por crímenes de guerra, se hace referencia a la violación de las protecciones establecidas por leyes y costumbres de la guerra, integradas por las infracciones graves del Derecho Internacional Humanitario cometidas en un conflicto armado, guerra civil o guerra internacional.

²² Es de resaltar que no sólo es responsabilidad del Estado el crear y propiciar escenarios de resolución y transformación de conflictos, ya que este es un proceso que se puede lograr con esfuerzo y con la configuración de una combinación amplia de actores entre los cuales figuran la ciudadanía, los empresarios y la comunidad académica. Siendo el Estado “quien debe llevar a cabo políticas [públicas] de establecimiento, mantenimiento y consolidación de la paz”. La ciudadanía debe cooperar con el Estado en darle respuesta a aquellas situaciones socialmente violentas. La comunidad académica en ese entramado de actores tiene una función importante y es aplicar sus saberes para el estudio y diagnóstico de los contextos afectados por las violencias, y así diseñar una intervención que sea funcional a la necesidad del territorio. Observatorio de Construcción de Paz. (2011). Estado y ciudadanía para la paz. Bogotá: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. p10.

desconoce quienes ingresan por considerar que han sido afectadas por otros hechos que vulneran la vida y la dignidad humana. No obstante, es el desplazamiento el fenómeno que más se presenta siendo una dinámica que transforma la vida de las personas y las familias, pues se ven forzados a abandonar todas sus pertenencias y migrar a otros territorios, en la mayoría de casos desconocidos, en busca de nuevos proyectos de vida, en condiciones de abandono, exclusión y pobreza.

La formulación y ejecución de las ofertas institucionales por parte de la Alcaldía de Santiago de Cali hacia la población víctima del conflicto armado interno, en concordancia a los lineamientos de la política pública nacional de la Ley 1448 de 2011, es un punto esencial para comprender las dinámicas de cambio político y social, orientadas a generar mejores condiciones de vida y el goce efectivo de los derechos de la población civil. En pocas palabras, la pregunta que centra esta investigación es: *¿Cómo se ha formulado y ejecutado la política pública de reparación a las víctimas del conflicto armado en Cali, durante el gobierno de Rodrigo Guerrero en el periodo 2012-2015?*

1.4. Objetivos

1.4.1. *Objetivo general*

Analizar la política pública de reparación a las víctimas del conflicto armado en la ciudad de Santiago de Cali; durante el periodo 2012–2015, específicamente en sus etapas de formulación e implementación

1.4.2. *Objetivos específicos*

- Elaborar el contexto sociopolítico de Cali y de la política pública de reparación de víctimas del conflicto armado.
- Describir el proceso de formulación de la política pública de reparación de víctimas del conflicto armado de Cali en el periodo 2012-2015.
- Describir el proceso de implementación de la política pública de reparación de víctimas del conflicto armado de Cali en el periodo 2012-2015.
- Reflexionar sobre los avances, dificultades y limitaciones en la formulación e implementación de la política de reparación de víctimas en la administración de Rodrigo Guerrero durante el periodo 2012-2015.

2. Marco Referencial

2.1. Marco conceptual

La comprensión teórica permite elegir un referente explicativo y connotativo capaz de comprender el proceso de formulación e implementación de la política pública de reparación a las víctimas del conflicto armado en Cali en el periodo 2012-2015. En consecuencia, ésta política pública es una institución que busca generar una reparación integral de las víctimas del conflicto armado en medio de un proceso político-social y de justicia transicional hacia un escenario de posconflicto en Colombia.

2.1.1. Políticas públicas

Las políticas públicas aprobadas e implementadas por el Estado reflejan la distribución de poder, ilustran el comportamiento institucional y muestran el accionar del Estado. Las finalidades de una política pueden diferir de las realizaciones concretas (programas y acciones), de agentes políticos que toman decisiones y persiguen metas, más o menos, ajustadas a las demandas sociales con un impacto significativo en los procesos sociales y económicos (Roth, 2002).

Max Weber y Pierre Bourdieu consideran al Estado como una organización con pretensión de consolidar el monopolio de la violencia física directa y simbólica en un territorio, empero, en el análisis de tal acción, existen mecanismos de intervención parcial y entrelazada de las organizaciones públicas. De tal forma el Estado institucionaliza y pretende regular la sociedad civil a partir de textos jurídicos y administrativos, organizaciones y redes de interacción orientados a materializar intereses concretos a pesar de la creciente ilegitimidad e ineficiencia para regular la sociedad (Ibíd., p.19).

De acuerdo con André Noël Roth es preciso señalar que el término de *política* cuenta por lo menos con tres acepciones cobijadas por la misma palabra y que éste distingue así. Primero, la *política*, concebida como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas (polity). Segundo, la *política* como la actividad de organización y lucha por el control del poder (politics). Y,

finalmente, la *política* como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas (policy). Claramente, el propósito en este trabajo tiene que ver en especial con esta última (Ibíd., pp. 25-26).

Por lo anterior, se puede inferir que la importancia de las políticas públicas en el escenario de la administración pública, permite la búsqueda de soluciones ante situaciones económicas, políticas y socialmente complejas. Es un instrumento que involucra a los actores técnicos y políticos dentro del proceso de la formulación, implementación y evaluación de las mismas, y a los actores sociales, lo que se refleja como una posibilidad para la consecución del bienestar social (Mejía Jiménez, 2012).

André-Noël Roth (2006:66) complementa al considerar que:

La política pública designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios o acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática.

El profesor Luis F. Aguilar Villanueva (2009:14) afirma:

Una política pública es: a) un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; b) acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; c) acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; d) acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y e) que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad.

Otra conceptualización de las políticas públicas las considera como “el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios” (Tamayo Sáez, 1997:281). De tal forma se puede ver que las políticas están conformadas por: objetivos colectivos considerados como deseables, o necesarios; como medio y acciones de las organizaciones gubernamentales; y resultados previstos e imprevistos.

Pues como indica David Easton (1953), dichas interacciones operan mediante flujos de entradas y salidas (inputs/outputs), constantes a través de un cambio dinámico que se

retroalimenta (feedback). Un conjunto de acciones y normas que se emanan de uno o varios actores, dejando como resultado una serie de políticas que pretenden brindar soluciones a las demandas de la sociedad. En este orden de ideas, Roth (2006) precisa que las políticas públicas se encargan de direccionar los programas, intervenciones o actividades que se eligen hacer, en respuesta de aquellas demandas de la sociedad, las cuales obtienen respuesta desde el gobierno.

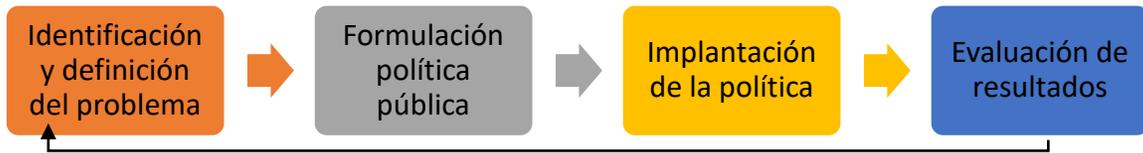
Existen enfoques teóricos fundamentados en la sociedad, como principal factor explicativo de las políticas públicas donde el Estado es mero producto de las dinámicas sociales. Ahora bien, otra noción ve el Estado como un actor independiente de la sociedad, donde los decisores políticos determinan las políticas públicas. Por último, existen los enfoques mixtos, que toman una posición intermedia, rechazando los extremos, entre el Estado y la sociedad. Se destaca el neocorporativismo, neoinstitucionalismo, análisis de redes y la teoría de la acción (Roth, 2002: 29-31).

- El enfoque neocorporativista entiende la política pública como producto de la negociación entre Estado y representantes de grupos de interés involucrados.
- La teoría de las redes, o entramado, concibe la política como resultado de un conjunto de interacciones e interdependencia entre actores involucrados.
- El enfoque neoinstitucional se centra en el papel de las reglas de juego desempeñado por los actores políticos, las diferentes formas de organización, los paradigmas, las culturas, tecnologías y saberes.

El proceso de las políticas públicas

El proceso de las políticas públicas (Ver Figura 1) es una construcción conceptual dotada de un carácter cíclico para orientar las intervenciones en la sociedad de los decisores públicos, el gobierno y la administración pública, quienes abordan problemas relevantes en la agenda política, los analizan, formulan alternativas, toman decisiones sobre la alternativa a implementar y evalúan los resultados de sus acciones que podrían conducir a una reformulación (Tamayo Sáez, 1997: 283).

Figura 1. Proceso de las políticas públicas.



Fuente: Tamayo Sáez, M. (1997).

La fase de *identificación y definición del problema* tiene la intervención de actores cargados de intereses y valores, que construyen de forma subjetiva e interesada versiones de los problemas públicos. Por ende, se deben identificar actores sociales y políticos para entender las perspectivas del problema y definirlo en términos políticos, lo que marca absolutamente el posterior desarrollo de la política.

Los *problemas* pueden identificarse con suficiente antelación, facilitando al decisor analizar, definir el problema, evaluar alternativas, anticipar impactos y calcular costos. Pero cuando un problema se manifiesta en su periodo de crisis ante los decisores públicos, se enfrentan a una política reactiva y actúan con la mayor celeridad posible para intentar paliarlo (Tamayo Sáez, 1997:287). Aunque existen procedimientos y protocolos para identificar problemas que preocupan la sociedad, aun así, no todos pueden ser anticipados. Este proceso requiere de una búsqueda de información para conocer demandas, amenazas u oportunidades para elaborar y proyectar políticas públicas de carácter prioritario en la agenda política (Ibíd., p.290)

Algunos sesgos de mayor importancia en el diagnóstico del problema son:

- El poder y la presión de los grupos de interés
- Sesgos culturales: valores y cultura política
- Problemas tratados en el pasado
- Actitudes y valores de los decisores públicos

Una vez se conoce el problema y hay obligatoriedad de actuar, se comienza a *formular la política pública* como intento de proporcionar soluciones. Ello implica que el Estado a través de la estructura político-administrativa, en compañía de una pluralidad de actores con intereses y

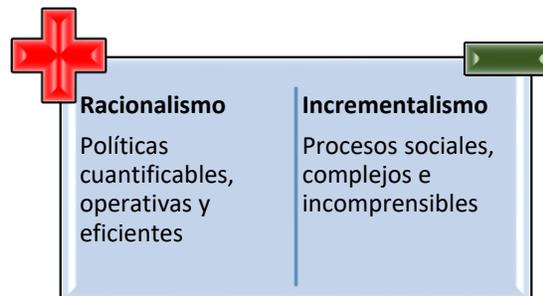
recursos materiales e ideológicos, fijan e influyen sobre prioridades, metas y objetivos, identifican alternativas, las valoran y comparan para tomar decisiones (Roth, 2002:73).

A medida que aumenta la cantidad de actores interesados y confrontados en la política pública, estos presionan y hacen exigencias que limitan la racionalidad y coherencia en el proceso de formulación. Es un escenario de competencia entre actores que identifican y descartan alternativas, hasta llegar a la mejor y más factible “solución” legitimada por medio del voto o firma que la reviste de autoridad y fuerza.

Existen metodologías para el diseño de soluciones a partir de la clarificación de fines, o metas, de carácter utópico: los objetivos concretos operacionalizan cómo acercarse a las metas; luego se establecen efectos esperados e indicadores (Ibíd., p.77).

Se destacan dos perspectivas en la fase de formulación (Ver Figura 2) los racionalistas y los incrementalistas.

Figura 2. Perspectivas en la formulación.



Fuente: Elaboración propia.

Los racionalistas creen que con el análisis es posible llegar al grado de sofisticación de los ingenieros, estrategas y militares a partir de decisiones *cuantificables, operativas, eficientes* en términos de consecución de resultados y eficiencia económica. El racionalismo se fundamenta en métodos y técnicas racionales para la adopción de decisiones a través de priorización de objetivos y metas, identificación de opciones, valoraciones de cada uno y elección de opciones.

Este modelo toma una posición prescriptiva, donde la planificación es instrumento de cálculo político “ideal” acorde a la racionalidad científica, coherente y lineal, en la formulación de políticas. Se disminuye la incertidumbre e incoherencia de las decisiones, valiéndose de determinaciones óptimas capaces de controlar procesos sociales (Roth, 2002).

Los incrementalistas ven las políticas públicas como un instrumento con pretensión de intervenir en procesos sociales elusivos, complejos, fragmentados y a veces incomprensibles, ajenos al control de los decisores (Tamayo Sáez, 1997:290). Cuestionan la racionalidad absoluta dado que es imposible aplicar el método en la práctica, lo tilda de instrumento de control y persuasión para impulsar intereses concretos.

Más bien, las decisiones políticas son pragmáticas e intuitivas, sobre la comparación de alternativas empíricas que puedan generar soluciones parciales y marginales, no siempre es posible analizar el problema y las alternativas, por tanto, las políticas se articulan a soluciones provisionales concebidas con anterioridad, siendo parte de un andamiaje institucional que disminuye la propensión al riesgo (Roth, 2002).

Por su parte, la *implementación de la política pública* es el traslado de la confrontación a otros escenarios donde la lucha entre actores políticos determina el resultado de la política pública, pues, la implementación es plural y cambia de matices según su contexto de ejecución. Por ende, hay una brecha entre la decisión y la realidad de su aplicación, lo que explica la razón por la que empeoran los problemas a resolver, no solo se limita a una cuestión “técnica” de la administración, dado que todos los actores involucrados en la política tienen características sociales y políticas capaces de distorsionar completamente su neutralidad (Ibíd., pp. 107-108).

Se resaltan dos *modelos* en la implementación de las políticas públicas, *top-down* y *bottom-up*.

El primero separa la política, quienes deciden de la administración, y quienes ejecutan, pues existe especialización de roles y dependencia completa de la administración pública a la política. La implementación de la política es una interacción compleja y dinámica entre objetivo, acciones y resultados, a medida que se involucran actores y toma de decisiones, dificultando su implementación, los administradores se enfrentan a retrasos, desviaciones del plan, imposibilidad de llegar a acuerdos y sobre costos (Tamayo Sáez, 1997:302). En este sentido, la implementación es la sucesión de actividades y disposición de recursos para ensamblar los programas de la política pública. En esta fase se presenta disipación de recursos y objetivos, resistencia al control y la pérdida de energías.

El modelo bottom-up es alternativo a la implementación para alcanzar los impactos deseados, una multitud de funcionarios y organizaciones intervienen en la ejecución, entrado en contacto con la población que demanda soluciones, por tanto, los funcionarios sólo interpretan, según sus capacidades y valores, la implementación según el contexto y casos particulares para la atención de las demandas concretas de los usuarios (Tamayo Sáez, 1997:305).

En condiciones sociales y políticas de incertidumbre y transformación, las políticas no siempre tienen un impacto que responda a los resultados previstos, por ende, la *evaluación de resultados* considera una valoración del problema, que algunas veces requiere otras políticas públicas, pues no siempre se encuentra una solución definitiva, siendo la evaluación un instrumento técnico y político de control, participación, legitimidad y rendición de cuentas en los sistemas democráticos para justificar acciones y decisiones (Ibíd., p.307).

Sin embargo, las evaluaciones no están exentas de apreciaciones subjetivas y opiniones políticas, la evaluación es una práctica argumentada en criterios de eficiencia, eficacia, logros y fracasos, con miras a reducir la subjetividad. El accionar del Estado se fundamenta en la legalidad, en sistemas democráticos, el Estado de bienestar o intervención, requieren de legitimidad adscrita a prácticas pluralistas como estrategias para que disminuyan las dudas y críticas sobre las políticas públicas, esto en cuanto al logro de objetivos y en miras de mayor eficacia y eficiencia en la acción pública (Roth, 2002: 135-136).

La evaluación es una expresión normativa y de arbitrariedad, pues muchas veces se halla controvertida por lo actores políticos, convirtiéndose en un medio para justificar sanciones. Además, es una investigación aplicada con la generación de conocimiento comprometido con realidades sociales, permitiendo conocer la situación social y poder mejorar políticas públicas a partir de los efectos en la sociedad. En este sentido, las sociedades democráticas requieren evaluaciones pluralistas, que implican varios actores con sus juicios de valor (heteroevaluación) para elevar la discusión entre intereses contradictorios. (Ibíd., p.142).

Se destacan algunos tipos de evaluación.

- Evaluación anticipada en formulación del problema.
- Evaluación de necesidades profundizada en causas del problema.

- Evaluación de la teoría y diseño correcto de la conexión entre política e intervención.
- Evaluación de la viabilidad política/contexto.
- Evaluación de la implantación para la toma de decisiones.
- Evaluación del impacto (consecuencias) de la política.
- Evaluación de calidad de los beneficios esperados por cada actor.

Dado que la política pública es una institución política que define y reglamenta el comportamiento de los actores políticos, se conceptualiza en la perspectiva del institucionalismo.

2.1.2. *Institucionalismo*

Una institución es la esencia de un conjunto de sujetos inmersos en relaciones de poder, esta origina un conjunto de conductas, saberes y representaciones, que constituyen su subordinación frente a la institución. Así pues, como señala Peters (2003:36), se podría entender la política pública como una institución, ya que cuenta con:

Un rasgo estructural de la sociedad y/o la forma de gobierno. Esta estructura puede ser formal en legislatura, un organismo dentro de la burocracia pública o un marco legal [...] además cuando existe una institución que trasciende a los individuos e implica a grupos de cierto conjunto de interacciones pautadas que son predecibles según las relaciones específicas que existen entre los actores.

Al analizar una política pública las instituciones son trascendentales, porque son los enclaves entre la ciudadanía y el Estado. Las instituciones comprenden rutinas, conductas, lógicas de lo adecuado, componentes programáticos que las diferencian y además, definen roles institucionales a nivel interno de los actores. Estos roles son jerarquizados y atañen a una racionalidad burocrática de especialización de los cargos, definiendo actores y beneficiarios.

El discurso y las prácticas que componen la institución implica formalización, un punto crítico que permite identificar el compromiso de los actores, la misión y visión, sus principios y describir los roles sociales, sus jerarquías, rutinas, valores y lógicas con la institución. Seguidamente se establecen reglas, normas y símbolos que codifican el lenguaje institucional en función de sus propósitos.

Por su parte, Ostrom dice que las instituciones tienen esencia funcionalista puesto que las reglamentaciones se crean cuando existen condiciones sociales propicias para demandar instituciones capaces de regular y asegurar la correspondencia entre la realidad social que propicia una regla y la aplicación práctica de la institución (Ostrom, 1986, en Peters, 2003: 91).

Lo anterior permite facilitar la interpretación de la política pública de víctimas del conflicto armado interno, clarificando los roles institucionales, y llevándonos a comprender que la evaluación de las políticas representan un desafío muy importante para el campo de la ciencia política. Pues implican garantías de reparación, de no repetición de los hechos, de restitución, y de re-establecimiento socioeconómico.

Cabe agregar que los institucionalistas analizan el conflicto, el poder y la política en el cambio institucional. En el institucionalismo existe una separación entre las esferas pública y privada, entre lo administrativo y lo político (Vargas Hernández, 2008). Es por ello que fácilmente se pueden observar los diferentes juegos de poder e intereses dentro del ciclo de políticas públicas, en especial, en medio de un contexto de transición política, construcción de la paz y la justicia transicional.

2.1.3. *Justicia transicional*

En la historia varios países han enfrentado procesos de transición social y política, en los que se han visto inmersos en periodos de conflictos, represión y violación de Derechos Humanos, empleando instrumentos del sistema judicial convencional para superarlos, pero también, medidas alternativas en las que se combinan estrategias judiciales y no judiciales. Y es la Justicia Transicional (JT) una de ellas, ya que “puede ser definida como la concepción de justicia asociada con periodos de cambio político, caracterizados por respuestas legales que tienen el objetivo de enfrentar los crímenes cometidos por regímenes represores anteriores”. (Teitel, 2003:1-2)

En este sentido, no siempre aplica el mismo método, o las mismas formas de justicia, en los mecanismos de transición, por consiguiente, cada escenario de justicia transicional debe nacer como una adaptación a las circunstancias y problemas que se pretenden superar según sus contextos. Deberán apuntar hacia el logro de una reconstrucción nacional, de una idealización y

de proyectar distintas situaciones de construcción de paces y de transformación de conflictos²³. Partiendo del supuesto de que los conflictos hacen parte de la naturaleza humana, y que las situaciones conflictivas son depositarias de oportunidades (Fisas, 2011:6).

Por tanto, los mecanismos de justicia que se impartan deben contemplar el cumplimiento de la satisfacción de las aspiraciones y necesidades de los distintos actores involucrados en los conflictos; el establecimiento de dinámicas legales, que permitan la creación de condiciones pacíficas y cooperantes de manera estable y duradera. (Teitel, 2003: 9-10).

En relación a lo anterior, el concepto de justicia restaurativa empieza a ser utilizada como modelo básico en los mecanismos de transición en la justicia transicional. Es así, que la justicia restaurativa “se presenta como un modelo alternativo de enfrentamiento del crimen que en lugar de fundarse en la idea tradicional de la retribución o castigo, parte de la importancia que tiene para la sociedad la reconciliación entre víctima y victimario” (Uprimny & Saffon, 2005:7).

El Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICJT), señala que:

La Justicia Transicional es el conjunto de medidas judiciales y políticas que diversos países han utilizado como reparación por las violaciones masivas de Derechos Humanos. Entre ellas figuran las acciones penales, las comisiones de la verdad, los programas de reparación y diversas reformas institucionales. La Justicia Transicional no es un tipo especial de justicia sino una forma de abordarla en épocas de transición desde una situación de conflicto o de represión por parte del Estado. Al tratar de conseguir la rendición de cuentas y la reparación de las víctimas, la Justicia Transicional proporciona a las víctimas el reconocimiento de sus derechos, fomentando la confianza ciudadana y fortaleciendo el Estado de derecho. (International Center For Transitional Justice, 2016).

²³ El enfoque de transformación de conflictos señala que las conflictividades y los conflictos no solo hay que resolverlos sino que transformarlos hacia relaciones reestructuradas. Precisamente, la transformación alude a la capacidad de visualizar y responder al ir y venir de los conflictos sociales como oportunidades para crear procesos de cambio constructivos que reduzcan la violencia (estructural, cultural y directa) e incrementen la justicia en la interacción directa y en las estructuras sociales, dando respuesta a problemas de la vida real en las relaciones humanas. (Lederach, J.P.; Culbertson, H.; & Neufeldt R., 2007).

La justicia transicional implica acciones concretas para establecer y fortalecer dinámicas de cambio en la sociedad, con miras a superar una situación de vulneración sistemática de los Derechos Humanos, de migrar de un estado autocrático hacia uno democrático. Así mismo, la justicia transicional comprende los actores armados y combatientes, por un lado; y, las víctimas, por el otro. Por tanto, “el Estado tiene la obligación de garantizarles a las víctimas, el acceso al derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación”. (Echeverría, 2007:288).

En consecuencia, el derecho a la verdad es un requisito indispensable para restaurar a las víctimas, es decir que conocer y esclarecer públicamente los hechos de victimización, es fundamental para construir paz. De igual modo, propiciar la reconciliación y la garantía de no repetición, sin duda, es uno de los aspectos más críticos de cualquier proceso de reparación de víctimas.

Por lo anterior, el derecho a la justicia se puede definir como:

El conjunto obligaciones que tienen los Estados de investigar sobre las violaciones, de tomar las medidas adecuadas para detener a sus autores, para que estos sean perseguidos, juzgados y condenados a penas apropiadas, de asegurar a sus víctimas las vías de recursos eficaces y la reparación de los perjuicios sufridos, y de tomar todas las medidas destinadas a evitar la repetición de tales violaciones (Ibíd., p.291).

Por otra parte, la reparación se entiende como un “conjunto de actos que expresan el reconocimiento y la responsabilidad que le cabe al Estado y a los actores involucrados en los hechos y circunstancias que rodearon las violaciones a los Derechos Humanos”. (Echeverría, 2007:292). Es decir, es obligación del Estado subsanar el daño padecido por la víctima para compensar, enmendar, rehabilitar y procurar garantías de no repetición.

Es de tener en cuenta que la reparación integral no se limita a la reparación económica meramente individual. Se deben también abarcar todos los daños y perjuicios sufridos por la víctima a nivel individual y comunitario. En este sentido, la Corte Constitucional, en su Sentencia T-458 de 2010, sostiene:

En el plano individual, la Corte ha sostenido que las medidas de reparación se extienden a ‘i) la restitución in integrum, o reposición de la situación a su estado original; ii) la indemnización o reparación por equivalencia en dinero, y iii) la satisfacción o reparación moral’. En el plano comunitario, también las víctimas colectivas de violaciones de sus derechos humanos o de delitos por parte de grupos armados al margen de la ley tienen derecho a una reparación colectiva que

exige por parte del Estado la implementación de medidas económicas y simbólicas de satisfacción colectiva, garantías de no repetición, y acciones orientadas a la reconstrucción psicosocial de las poblaciones afectadas por la violencia.

En lo referente a los combatientes, se encuentran los procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR). Esto se entiende como “un proceso de dignificación de las personas que intervienen en él, pues han dejado las armas de manera voluntaria y como resultado de una negociación”. (Fisas, 2011:5). Es decir, busca que los excombatientes a diferencia de los máximos responsables de crímenes graves que, en general, son enjuiciados, se conviertan en actores de paz, estables en la vida civil, en términos sociales y económicos. De ahí que los principales objetivos del DDR sean proporcionar seguridad y estabilidad²⁴, promover la reintegración a la vida civil, prevenir futuras violencias, favorecer la reconciliación y asignar recursos para el desarrollo (Ibíd., p.6).

Las medidas de no repetición también se consideran en la justicia transicional y hacen alusión al conjunto de acciones diseñadas para salvaguardar la población víctima y a la sociedad en general, apuntando a que no se vuelvan a repetir los hechos que afectaron y cambiaron de forma negativa, la vida de aquellas personas que se hallan en situación crítica y vulnerable, por la violencia ocasionada por el conflicto armado interno.

2.1.4. Víctimas

Para adentrarse en la importancia que ocupan las víctimas en el marco del conflicto armado y en la promoción de políticas públicas, es imprescindible comprender qué se entiende por víctimas y cómo éstas han sido consideradas y caracterizadas en la legislación internacional, que recoge a Colombia y que se ha implementado. Normas que han servido para otorgarles estatus legal y el reconocimiento de sus derechos. Por lo anterior, para acercarse a una definición

²⁴ Hay casos en que el proceso de DDR no obedece a una salida negociada de un conflicto armado, o como lo denomina el Instituto de Estudios Geoestratégicos y Asuntos Políticos (2013:12) “entornos complejos”, que hace parte de la segunda generación del DDR, es decir, cuando en el proceso se hacen presente otros actores de violencia, tales como; bandas criminales, narcotraficantes, entre otros.

adecuada, por lo menos en términos legales, resulta oportuno acudir a los postulados de la Organización de Naciones Unidas y de la Corte Constitucional.

Con respecto a la ONU, halla su relevancia en que Colombia hace parte de la Declaración de los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y Abusos del Poder, y que además, esta organización se ha convertido en un destacado referente internacional para los temas de conflicto armado. Por otro lado, para efectos de este trabajo, se aborda la definición de víctima con base en lo promulgado en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, *Ley de Víctimas y Restitución de Tierras*. Definición que es considerada como el lineamiento principal con el que se aborda actualmente la política pública de víctimas del conflicto armado a nivel nacional.

La ONU, en la Declaración adoptada por la Asamblea General en su resolución 40/34, de 29 de noviembre de 1985, expresa lo siguiente:

1. Se entenderá por "víctimas" las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados Miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder.
2. Podrá considerarse "víctima" a una persona, con arreglo a la presente Declaración, independientemente de que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene al perpetrador e independientemente de la relación familiar entre el perpetrador y la víctima. En la expresión "víctima" se incluye además, en su caso, a los familiares o personas a cargo que tengan relación inmediata con la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.
3. Las disposiciones de la presente Declaración serán aplicables a todas las personas sin distinción alguna, ya sea de raza, color, sexo, edad, idioma, religión, nacionalidad, opinión política o de otra índole, creencias o prácticas culturales, situación económica, nacimiento o situación familiar, origen étnico o social, o impedimento físico.

En lo que atañe a avances jurídicos, se tiene que en 1997 por primera vez se consagra en Colombia una definición de víctimas²⁵, algo que sorprende no sólo por lo tarde en que se asume

²⁵ Ley 418 de 1997. Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones en concordancia a la Ley 387 de 1997.

el fenómeno de las víctimas del conflicto armado interno, el cual, para ese entonces, ya contaba con más de 40 años, y que a su vez, asombra por lo corta que se queda, pues se limita sólo a encargarse de la problemática del desplazamiento forzado²⁶.

Artículo 15. Para los efectos de esta ley se entiende por víctimas de la violencia política, aquellas personas de la población civil que sufran perjuicios en su vida, grave deterioro en su integridad personal y/o en sus bienes, por razón de atentados terroristas, combate, secuestros, ataques y masacres en el marco del conflicto armado interno. Son víctimas los desplazados en los términos del artículo 1 de la Ley 387 de 1997.

El anterior concepto se mantuvo hasta 2005, cuando la legislación colombiana presenta un giro importante frente al conflicto armado y sus víctimas; abriendo el camino con la Ley 975 de 2005, comúnmente conocida como la *Ley de Justicia y Paz*, y a su vez, con la Sentencia de la Corte Constitucional C-370/06²⁷.

Artículo 5. Definición de víctima. Para los efectos de la presente ley se entiende por víctima la persona que individual o colectivamente haya sufrido daños directos tales como lesiones transitorias o permanentes que ocasionen algún tipo de discapacidad física, psíquica y/o sensorial (visual y/o auditiva), sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo de sus derechos fundamentales. Los daños deberán ser consecuencia de acciones que hayan transgredido la legislación penal, realizadas por grupos armados organizados al margen de la ley.

También se tendrá por víctima al cónyuge, compañero o compañera permanente, y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida.

La condición de víctima se adquiere con independencia de que se identifique, aprehenda procese o condene al autor de la conducta punible y sin consideración a la relación familiar existente entre el autor y la víctima.

Igualmente se considerarán como víctimas a los miembros de la Fuerza Pública que hayan sufrido lesiones transitorias o permanentes que ocasionen algún tipo de discapacidad física, psíquica y/o sensorial (visual o auditiva), o menoscabo de sus derechos fundamentales, como consecuencia de

²⁶ Esta Ley tuvo dos modificaciones desde 1997 hasta 2005, cuando apareció la Ley 975 – Ley de Justicia y Paz, en la que la definición de víctima se amplió y complementó.

²⁷ La sentencia C-370/06 desarrolla el examen de constitucionalidad de la Ley 975 de 2005, a través del estudio de los múltiples cargos que fueron presentados en la más amplia de las demandas de inconstitucionalidad contra dicha norma. Que posteriormente se reglamenta de manera parcial, mediante el Decreto Presidencial 3391 de 2006.

las acciones de algún integrante o miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley.

Así mismo, se tendrán como víctimas al cónyuge, compañero o compañera permanente y familiares en primer grado de consanguinidad, de los miembros de la fuerza pública que hayan perdido la vida en desarrollo de actos del servicio, en relación con el mismo, o fuera de él, como consecuencia de los actos ejecutados por algún integrante o miembros de los grupos organizados al margen de la ley.

En la actualidad, para la Corte Constitucional, según la Sentencia C-781/12, se reconocen como víctimas quienes hayan padecido daños por infracciones ocurridas a causa del conflicto armado, los cuales expone el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 de la siguiente manera:

Artículo 3. Víctimas. Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

Con el propósito de visibilizar y comprender la variedad de daños e impactos contemplados en la Ley 1448 de 2011, a continuación se exponen los distintos hechos victimizantes.

- Homicidio
- Amenaza
- Secuestro
- Desaparición forzada
- Tortura, tratos crueles o degradantes
- Delitos contra la libertad e integridad sexual y reproductiva
- Reclutamiento ilegal de menores
- Lesiones que causen incapacidad o que no causen incapacidad
- Desplazamiento forzado
- Abandono o despojo forzado de tierras
- Pérdida de bienes muebles o inmuebles
- Actos terrorista/Atentados/Combates/Hostigamientos
- Minas antipersona/Munición sin explotar/Artefacto explosivo

Por lo anterior, no resulta desacertado mencionar que en Colombia las víctimas directas de la violencia del conflicto armado han experimentado situaciones de olvido, enorme indefensión, de

extremo horror y total humillación. Padeciendo la arbitrariedad de sus victimarios y los vejámenes que estos llegaron a cometer con sevicia. Basta con acudir a los relatos de las víctimas del conflicto armado recogidos por el Grupo de Memoria Histórica y documentados en sus informes para darse cuenta de ello, entre estos, el más conocido de todos: “*¡Basta Ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*”. Trabajos que aportan un precedente importante en los procesos de reconstrucción de memorias.

Los testimonios escuchados por el Grupo de Memoria Histórica²⁸ ilustran la crueldad con la que actuaron los grupos armados y la sevicia con que cometieron los actos, así como su clara intención de sembrar el terror, instaurar el miedo, subyugar a la población y controlar los territorios. A los propósitos y cálculos estratégicos de las organizaciones armadas se sumaron prácticas de horror atroces e inimaginables que respondieron a retaliaciones y odios que se explican, entre otras razones, por la larga duración del conflicto y la ausencia de una aplicación efectiva de leyes vigentes en el país que garanticen los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013: 259).

Se puede evidenciar que las diferentes modalidades de violencia ejercidas en las víctimas, traen consigo diversos daños e impactos psicosociales que afectan la integridad física, psicológica y moral, reflejadas comúnmente en pérdidas económicas, de inestabilidad emocional, e incluso, en el deterioro de las relaciones interpersonales, afectando sus redes sociales y comunitarias.

²⁸ GMH. El Grupo de Memoria Histórica se encuentra adscrito al Centro Nacional de Memoria Histórica. La entidad realizó en 2013 un informe coordinado por Martha Nubia Bello, con el fin de recopilar los testimonios de las víctimas del conflicto armado, así como su origen, diversas manifestaciones y actores legales e ilegales involucrados.

2.2. Diseño metodológico

La estrategia metodológica asumida en esta investigación se enmarca dentro del diseño cualitativo, dado que se busca analizar, comprender, constatar y contribuir en el análisis de la política de reparación a las víctimas, por tanto, el estudio se vincula a los métodos *descriptivos* y *deductivos*.

Ahora bien, en lo concerniente al diseño cualitativo, se puede señalar que consiste en ser un proceso sistemático de recolección y análisis de información que “busca especificar las propiedades, características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis”. (Hernández, Fernández, & Baptista, 2006:102). Es una apuesta por las miradas, las voces, las perspectivas, las versiones, los actores.

2.2.1. Método

El *método descriptivo* trata de dar una imagen fiel de la realidad, “únicamente pretende medir o recoger información de manera independiente o conjunta sobre los conceptos o las variables” (Ídem) que estructuran la investigación. En resumen, el método descriptivo tiene como propósito medir y ordenar los rasgos, atributos o características de la realidad observada (Monje, 2011).

El análisis de la política pública de reparación de víctimas en Cali se define como un estudio descriptivo porque se identificaron y caracterizaron las propiedades que definen la política pública, haciendo énfasis en las dinámicas del contexto social y político, describiendo la situación de las víctimas y los programas diseñados en procura de garantizar la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición.

En segundo lugar, el *método deductivo* permite obtener y aplicar teorías generales a casos concretos (Ibíd., p.236). Es decir, el estudio parte desde los postulados teóricos desarrollados en la ciencia política, referentes a la gestión pública de la sociedad y las políticas públicas que buscan solucionar problemáticas sociales y políticas. Todo esto permite contrastar empíricamente supuestos teóricos y comprobar la utilidad explicativa, comprensiva y práctica de los planteamientos deductivos.

2.2.2. Instrumentos y técnicas

Para llevar a cabo el trabajo es necesario hacer uso de información secundaria, mediante instrumentos y técnicas de recolección y análisis de información.

Este aspecto hace referencia al tipo de datos, que “proviene de la aplicación de los instrumentos definidos y preparados en el diseño: cuestionarios, entrevistas, registro de conductas, pruebas objetivas, etc.” (Ibíd., p.28). Esta información se caracteriza por ser generada en el terreno, es decir, proviene del contacto directo con el objeto de estudio y supone la puesta en práctica de técnicas de recopilación de datos.

La entrevista es una técnica de recolección de información cualitativa, que se caracteriza por lo general, en ser narrativa, íntima, flexible y abierta²⁹, básicamente es una conversación en donde se construye conjuntamente significados sobre una realidad. Una primera definición es “una reunión para intercambiar información entre una persona (entrevistador) y otra (entrevistado)” (Hernández et al., 2006: 597); esta reunión se puede desarrollar de varias formas, por ejemplo, una serie de preguntas³⁰ previamente formuladas (estructurada/estandarizada); utilizar un lineamiento de preguntas y agregar otras conforme avanza el diálogo (semi-estructurada); o abierta y flexible según el rumbo que le asigne el investigador (no estructurada) (Ibíd., p.480).

En cualquier caso es un ejercicio recíproco de cualificación de realidades esquivas a la observación, o complejas. Ante esto Platarrueda (2009:168) afirma que se utiliza cuando se desean conocer relatos reproducidos oralmente (mitos), métodos de trabajo y comportamiento (procedimientos y acciones), formas cotidianas de vida, percepciones y actitudes.

²⁹ La entrevista también se emplea como instrumento cuantitativo para la búsqueda, asociación y/o relación entre variables. Básicamente se caracterizan por ser rígidas y estructuradas, por ende, entre más abierta sea la entrevista, más orientada estará a la investigación cualitativa.

³⁰ Según Hernández, Fernández, & Baptista (2006:599) pueden ser generales para orientar la conversación; de ejemplo, para profundizar en temas concretos; estructurales para definir conceptos; y de contraste, para indagar sobre similitudes y diferencias.

La relación que el entrevistador entable con el entrevistado es fundamental para desarrollar la indagación; es necesario partir de la generalidad e ir profundizando en los puntos de vista del entrevistado y valerse de medios que permitan asegurar la integridad de la información (Létourneau, 2009). Básicamente, la entrevista es una técnica de investigación colaborativa, que realiza conversaciones sistemáticas, facilitando el análisis de los datos. Vale destacar que la forma de aplicación de la entrevista determina en gran modo la calidad de los datos, es necesario que el entrevistador defina y delimite los objetivos de la entrevista, que realice una planeación del tiempo. Es fundamental la neutralidad del entrevistador, es decir, no influenciar respuestas; también, debe considerar la ética en el manejo de la información (Platarrueda, 2009).

La determinación de parámetros para elegir el tipo de entrevistado es fundamental para garantizar la veracidad y confiabilidad de una entrevista, por ende, el muestreo juega un papel central, ya que el tipo de entrevista expone una realidad particular. Por ejemplo, algunas entrevistas se dirigen a personas corrientes y en profundidad, con la intención de dar a conocer historias de vida y la subjetividad, otras se enfocan a expertos en temáticas específicas o grupos de personas. Como se ha dicho, definir quién será el entrevistado está en relación con los objetivos de la investigación (Anduiza, E.; Crespo, I.; & Médez, M., 2009).

De acuerdo con Hernández et al.(2006:190-194), los enfoques teóricos de la entrevista son dos: (1) el modelo contextual de Gorden, que se centra en el contexto social de la entrevista, para él la entrevista es un proceso comunicativo de obtención de información a partir de un entrevistador, entrevistado y tema de discusión, también influyen elementos externos de carácter social y cultural, que actúan como marcos de referencia; y (2) el modelo de interrelación social de la entrevista, que la ve como un proceso diádico, entrevistador/entrevistado, en el cual intervienen metas y motivaciones, respuestas, retroalimentación, percepciones y, en especial, factores personales y situaciones. Adicionalmente, se presentan otras concepciones teóricas, una “conductista o utilitarista (que ven en la entrevista la ocasión para la expresión de un yo ‘individualista’, ‘racionalizado’) y las concepciones teóricas constructivistas (que ve en la entrevista ‘un yo narrativo, un yo que cuenta historias en las que se incluye un bosquejo del yo como parte de la historia)”. (Ibíd., p.195).

Es preciso resaltar que en el desarrollo de este trabajo también se pretende realizar una *recopilación bibliográfica* de información que tenga como referencia al conjunto de datos provenientes de investigaciones realizadas por terceros, es decir, “la información secundaria puede haber sido creada en el pasado por los investigadores o puede haber sido generada por terceros ajenos a ellos” (Ildefonso & Abascal, 2007: 60). El empleo de este tipo de información permite guiar, ahorrar tiempo y costos en la elaboración de proyectos de investigación.

En este orden de ideas, se puede señalar que el *análisis documental* es el principal referente de la información secundaria, y su utilización permite comprender los antecedentes, dilucidar conceptualmente y contextualizar el objeto de estudio, para reconstruir los componentes de una realidad. Por tanto, el análisis documental es la “estrategia metodológica de obtención de información, que supone por parte del investigador el instruirse acerca de la realidad del objeto de estudio, a través de documentos de diferente materialidad (escritos, medios visuales, numéricos, etc.), con el fin de acreditar las justificaciones e interpretaciones que se realiza en el análisis y reconstrucción de un fenómeno que tiene características de historicidad”. (Yuni & Ariel, 2006:101-102).

Se plantea entonces una recolección de documentación de tipo académico e institucional de los gobiernos local, departamental y nacional, como también, informes de Derechos Humanos de distintas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, para lograr comprender desde otras visiones las distintas situaciones victimizantes que padecieron o que aún padecen las víctimas del conflicto armado interno. En suma, un análisis de los contenidos de la ley sancionada para la atención y reparación a víctimas y restitución de tierras, junto a otras disposiciones legales y los planes administrativos de la autoridades ejecutivas.

2.2.3. Estado del arte

En la revisión literaria se logra recopilar algunas investigaciones sobre la política de reparación a las víctimas y restitución de tierras, como estrategia para el análisis de las problemáticas que padecen la población víctima del conflicto armado.

Los estudios identificados sobre la política pública de reparación a las víctimas a partir del año 2010 se fundamentan en *metodologías* cualitativas (Aristizábal Ramírez & Villegas Muriel,

2012; Luna Jaramillo, 2014; Martínez Artunduaga, 2015; Muñoz Murillo, 2013; Ríos Cobas, 2016; Rojas Parra & Bermúdez Garzón, 2015; Suárez Gutiérrez, 2013) para interpretar las decisiones, propósitos, acciones y consecuencias de la intervención del Estado, en un contexto de implementación de la justicia transicional y construcción de paz, para el goce efectivo de los derechos y la superación de las condiciones propiciadoras de violaciones sistemáticas a los Derechos Humanos.

Las estrategias para describir y examinar la política pública se han centrado en la revisión documental y el análisis del contenido de las decisiones judiciales, planes de gobierno nacionales y locales, además de otras publicaciones académicas. Seguidamente se emplean *entrevistas en profundidad* (Aristizábal Ramírez & Villegas Muriel, 2012; Luna Jaramillo, 2014; Martínez Artunduaga, 2015; Ríos Cobas, 2016) y *grupos focales* (Martínez Artunduaga, 2015; Ríos Cobas, 2016) a funcionarios públicos vinculados a organizaciones encargadas de diseñar, ejecutar y evaluar la política, así como víctimas, o grupos sociales, participantes en los programas gubernamentales, e investigadores o periodistas.

La *observación etnográfica* es empleada por Martínez Artunduaga (2015) & Ríos Cobas (2016) en los espacios de trabajo y participación de los actores involucrados en la política pública. Por su parte, Rojas Parra & Bermúdez Garzón (2015) hacen un *análisis de la tendencia de la jurisprudencia* vinculadas al derecho de reubicación de las víctimas del conflicto, Luna Jaramillo (2014) se enfoca en el estudio de las instituciones como fuente primaria para observar la realidad política y administrativa.

En cuanto a los *hallazgos*, Aristizábal Ramírez & Villegas Muriel (2012:188) comentan lo siguiente:

El desplazamiento forzado se encuentra ante un estadio de violación de los DD.HH y una fractura en la historia de vida del sujeto, en cuanto se fragmenta su identidad como ser social y cultural, e incluso, como sujeto político, en la medida que los ciclos de violencia a los que fue sometido, constituyen una vulneración a la vida, la libertad y la integridad (...) Además, la víctima debe acudir al Estado y enfrentar un proceso de apelación a la verdad de su declaración, la apelación a la memoria y la espera a la respuesta de una política de reconocimiento como víctima, paralelo al enfrentamiento de un nuevo proceso de vida, que muestra que el desplazamiento forzado es un camino sin retorno hacia la pobreza.

Luna Jaramillo (2014) realizaron la sistematización y el análisis de los diferentes proyectos sobre la Ley 1448 del 2011 presentados ante el Congreso de la República y las actas de los debates de aprobación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Concertando en lo siguiente, y es que:

Se establece una serie de mecanismos de visibilización, registro y reactivación de la vida económica de las víctimas, sin embargo, estos mismos mecanismos imposibilitan el acceso concreto a la reparación, puesto que mientras el fin es lograr, a través de la restitución, el restablecimiento de la situación anterior a las violaciones sufridas a causa del conflicto armado, los mecanismos dispuestos van dirigidos a lograr la legalización de los títulos para reactivar el mercado de tierras, en beneficio de los grandes capitales extranjeros. (p.107).

Algo que genera la pérdida de confianza en las organizaciones y de por sí, el aumento del sentimiento de desprotección estatal, además de señalar, que cuando se han hecho efectivos los reclamos en las zonas de despojo, a estos los dejan en una situación de vulneración tan inminente como la que dio origen al desplazamiento forzado inicial.

De acuerdo con Muñoz Murillo (2013), la reparación a las víctimas del conflicto armado interno colombiano es una inexorable obligación del Estado, pues a éste le corresponde investigar y reparar los daños padecidos por las víctimas, al margen de la jurisdicción, en un contexto excepcional de Justicia Transicional. Sin embargo, se debe tomar en cuenta, que hay violaciones a los Derechos Humanos que son en gran medida irreparables, y en donde la integralidad de la reparación no se supedita a la compensación económica, pues implica dimensiones colectivas y simbólicas.

Martinez Artunduaga (2015) afirma, al decir que a partir de la narración se ilustra la percepción de un grupo, que en este caso atañe a los integrantes de la Mesa Municipal de Víctimas de Cali, que participaron en la formulación del Plan de Acción Territorial. En donde se concluye que la participación de las víctimas fue percibida como un instrumento con incidencia meramente formal, donde predominaron momentos de información y socialización que fueron instrumentalizados para legitimar las decisiones de las autoridades competentes.

Ríos Cobas (2016) recurre a la interpretación de fenómenos, sin desconocer cuál es el significado que existe para los involucrados en el enfoque constructivista, que se interesa en cómo se crean las significaciones y cómo se construye la realidad a través del interaccionismo

simbólico de las víctimas del conflicto armado en el Distrito Capital en cuanto a resultados, logros y limitaciones de su implementación. Concluyendo que las acciones de la política social de restitución de vivienda, aunque han permitido poner el problema de la vivienda para las víctimas en la agenda pública y se han generado algunas acciones, la realidad es que ni en Bogotá, ni en el resto del país, existe una política pública de vivienda para las víctimas del conflicto armado.

Por último, Rojas Parra & Bermúdez Garzón (2015) conciben que el derecho de reubicación puede verse sometido a una serie de limitaciones constitucionales, legales o materiales, junto a la resistencia de la sociedad. A lo que Suárez Gutiérrez (2013) complementan, al decir que algunas de estas medidas van a ser muy complicadas llevarlas a cabo, pues no han sido muchos los resultados obtenidos.

Ahora bien, las *limitaciones, dudas y debilidades* encontradas en la literatura sobre el proceso de formulación e implementación de la política de reparación a las víctimas y restitución de tierras pueden ser sintetizadas de la siguiente manera.

Según Aristizábal Ramírez & Villegas Muriel (2012) las dificultades para garantizar el acceso a la verdad, la justicia, la reparación integral y la no repetición de los hechos, “pasan por el hecho de que es necesario conocer los reales motivos que propiciaron la vulneración de la integridad y la dignidad de las víctimas de desplazamiento forzado en Colombia” (p.188).

Se hacen sugerencias destinadas a garantizar la participación efectiva, entendiendo la efectividad como la satisfacción de condiciones materiales y formativas que aseguren a las víctimas la posibilidad de formular e intercambiar argumentos sólidos con los representantes locales (Martínez Artunduaga, 2015:86). Pues sin la participación activa de las víctimas se diseñan acciones poco acertadas (Ríos Cobas, 2016:98), que poco satisfacen las demandas de la sociedad, y el pleno goce de los derechos de las víctimas.

Respecto de la coordinación interinstitucional se evidencia que existe una fuerte fractura entre los procesos humanitarios de atención a víctimas diseñados por la alcaldía y la gobernación, e incluso con los municipios expulsores, lo que ha imposibilitado planes y proyectos en materia de retorno y reubicación a los municipios de origen de las familias desplazadas forzosamente

(Aristizábal Ramírez & Villegas Muriel, 2012:197). En otras palabras, persiste la inercia gubernamental y la falta de coordinación estratégica entre los ámbitos nacional y local para redistribuir de forma equitativa las tierras productivas a sus legítimos dueños (Luna Jaramillo, 2014:14).

Ahora bien, Luna Jaramillo afirma que el propósito de la restitución de tierras se da por la vía al desarrollo económico del sector agrícola, “pero en función de brindar garantías al sector inversor extranjero, esto con el fin de reencauzar el proceso de la restitución hacia el interés privilegiado del progreso socioeconómico de las clases dirigentes y las élites económicas del país”. (Ibíd.:108).

A lo anterior se le suma la falta de titulación de la propiedad rural en Colombia, lo que ha generado en la población víctima de desplazamiento forzado, la decisión de no retornar debido a la falta de garantías (Aristizábal Ramírez & Villegas Muriel, 2012:193). Llevando al punto que las víctimas del desplazamiento forzado que regresan a sus territorios, se enfrentan a retaliaciones de actores armados que operan en la clandestinidad, realizando ejecuciones selectivas de líderes de reclamación (Luna Jaramillo, 2014).

3. Resultados

3.1. Contexto sociopolítico de Santiago de Cali en la política pública de reparación a las víctimas del conflicto armado (2012-2015)

Colombia ha estado sumida en un conflicto socioeconómico, político y armado interno que se ha prolongado por más de medio siglo, es una disputa por la tierra y los territorios como fuente de poder político y económico (Martínez Cortés, 201:4) La violencia generada por el conflicto armado interno se ha extendido a lo largo y ancho de la geografía nacional, exacerbando problemas sociales como la violación de los Derechos Humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Ocasionando un ambiente de inestabilidad social, donde se agravan brechas de pobreza y desigualdad conexas a expresiones tangibles de violencia directa, a partir de asesinatos selectivos, masacres, desaparición y desplazamiento forzado.

Constituyendo el *nudo gordiano* de la sociedad en un doble aspecto: en primer lugar, el conflicto armado como el resultado y la expresión de una larga historia de conflictos sociales no resueltos; y por otra parte, encontrar una salida a este prolongado conflicto, una que implique el menor costo en términos de sufrimiento humano y que conduzca a una transformación del conflicto hacia una paz estable y duradera.

La violencia directa se inscribe mayoritariamente en estrategias políticas y militares donde la población civil ha resultado ser la más afectada. Donde los actores armados legales e ilegales atacan a la población civil como táctica para obligarla a transferir o a mantener sus lealtades y a servir como proveedora de recursos (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013:37). La violencia ocasionada por el conflicto armado se caracteriza por su alta frecuencia/prevalencia y

baja intensidad³¹, y hacen parte de un elemento de invisibilización, ocultamiento o silenciamiento empleadas por los actores armados (Ibíd., p.42).

En síntesis, estos episodios de violencia han marcado la construcción del país y, a su vez, han influido en el éxodo de quienes una vez vivieron en el campo y que por motivo de la victimización se vieron obligados a desplazarse a las ciudades, bien sea de forma voluntaria o forzada, facilitando la reconfiguración del país, principalmente en la recomposición demográfica y territorial. Dichas acciones violentas no han permitido construir un mejor escenario social, político y jurídico, y han dificultado visibilizar y atender por parte del Estado a millones de personas afectadas por este flagelo.

3.1.1. Violencia política, social y económica en Colombia

El éxodo de la población colombiana es una problemática crónica, masiva y generalizada que se ha expandido a lo largo y ancho del territorio nacional (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015:136). Recurriendo a la historia, es posible entender cómo la violencia se ha agudizado en gran medida; ejemplos claros pueden encontrarse a lo largo del siglo XIX, con las frecuentes guerras o conflictos civiles³², posteriormente, con las guerras bipartidistas que trajeron consigo el ya conocido *Frente Nacional* a mediados del siglo XX, que finalizaría en 1974 a causa del agotamiento del modelo y de la insatisfacción de la población. Dejando como resultado un país más violento que al inicio, con nuevos y más grupos armados ilegales³³.

³¹ Los asesinatos selectivos, las desapariciones forzadas, los secuestros y las masacres pequeñas son los hechos que han prevalecido en la violencia del conflicto armado. Son modalidades que poco trascendieron en el plano nacional, pero que tuvieron un alto impacto en el ámbito local, invadiendo de manera prolongada la cotidianidad de las víctimas. (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015: 42-43).

³² “Las guerras civiles fueron el marco de alinderamiento político bajo las cuales se construyeron las afinidades partidarias (...) Fue así como en 1840 se comenzaron a estructurar los partidos liberal y conservador, herederos del general Santander y de Ignacio Márquez, respectivamente.” (Bustamante, 2006; 29-36).

³³ El Frente Nacional dejó un saldo negativo en gobernabilidad, participación política y en materia de seguridad, pues durante este tiempo se crearon alrededor de siete guerrillas, y tres de ellas lograron fortalecerse. Estos grupos son; el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRT), el Movimiento 19 de

Tiempo después, en la década de 1980 el conflicto armado presentó un vertiginoso escalonamiento que se caracterizó por la intimidación generalizada que produjo las guerrillas, los grupos paramilitares, y un nuevo actor, el fenómeno del narcotráfico, abriéndose paso la narcotización del conflicto armado hasta finales del siglo XX; y por último, se ubica el recrudecimiento de la violencia como respuesta del Estado en contra de las organizaciones guerrilleras, acciones que estuvieron cimentadas bajo los programas de la Seguridad Democrática en el gobierno del expresidente Álvaro Uribe Vélez a comienzos del siglo XXI.

Por lo anterior, no resulta desacertado precisar que una vez consolidadas las guerrillas de las FARC y del ELN, es aquí donde comienzan las mayores acciones bélicas para controlar los diferentes territorios de la geografía nacional, generando fuertes confrontaciones armadas con las fuerzas militares y reconfigurando el campo. Y como consecuencia de esto, entre 1996 y 2002 se presentan los mayores fenómenos nunca antes vistos en el país, que trata de la aparición de numerosos grupos paramilitares, que no tardarían en expandirse y entrar en disputa por el control político y social.

A causa de esto, se constituye un fuerte proyecto paramilitar originario en los departamentos de Antioquia, Chocó y Urabá, pero principalmente, en el Urabá antioqueño, donde se conforman las *Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá*, grupo perteneciente al proyecto de las Cooperativas de Vigilancia y Seguridad Privada (CONVIVIR)³⁴, al igual que otros ocho grupos regionales contrainsurgentes como las Autodefensas Campesinas del Casanare (ACC), las Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio (ACMM), entre otros.

Abril (M-19), las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP); y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Peco Yeste, M., & Peral, L. (2006). "El conflicto de Colombia". Instituto de Estudios Internacionales y Europeos "Francisco de Vitoria", (Ed.). Madrid: Universidad Carlos III de Madrid.

³⁴ Debido al creciente accionar guerrillero en los años noventa, surgen las CONVIVIR a nivel nacional entre 1994 y 1997 a partir de varias disposiciones legales durante la presidencia de Ernesto Samper Pizano. Sin embargo, es en el gobierno del expresidente César Gaviria Trujillo que se emite el Decreto Ley 356 de 1994, que establece las condiciones para regular nuevos "servicios especiales de seguridad privada" que operarían en las zonas de combate donde el orden público fuese precario. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA. (1999). Tercer informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Colombia. Recuperado de: <http://www.cidh.org/countryrep/Colom99sp/capitulo-4e.htm>

Este fenómeno del paramilitarismo sería el encargado de producir el mayor número de desplazados en la historia del país. En los registros obtenidos por parte de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), los paramilitares fueron implicados en un 43% de todos los desplazamientos estos últimos años, incluso causando la mayor parte de los desplazamientos masivos (CODHES, 2013).³⁵

Así, los paramilitares estructuraron e implementaron un repertorio de violencia basado en los asesinatos selectivos, las masacres, las desapariciones forzadas, las torturas y la sevicia, las amenazas, los desplazamientos forzados masivos, los bloqueos económicos y la violencia sexual. Las guerrillas recurrieron a los secuestros, los asesinatos selectivos, los ataques contra bienes civiles, el pillaje, los atentados terroristas, las amenazas, el reclutamiento ilícito y el desplazamiento forzado selectivo. (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013: 33)

Entre 1996 y 2002 el conflicto armado alcanzó su nivel más crítico como consecuencia del fortalecimiento militar de las guerrillas, la expansión nacional de los grupos paramilitares, la crisis del Estado, la crisis económica, la reconfiguración del narcotráfico y su reacomodamiento dentro de las coordenadas del conflicto armado (Ídem).

Tiempo después, el proceso de desmovilización (DDR) de los paramilitares, bajo el esquema de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) llevado a cabo entre 2003 y 2006, trajo una disminución significativa de las personas desplazadas en las zonas de influencia de este actor. (Grajales, 2011).

La Ley 975 de 2005 (*Ley de Justicia y Paz*), comenzó a incorporar los lineamientos de los Derechos Humanos de forma progresiva, comenzando a ser parte de las agendas de los gobiernos nacional, regionales y locales, esto gracias a la jurisprudencia de la Corte Constitucional y fallos de tutela, de los que se destaca la Sentencia T-025 de 2004 y sus respectivos autos de seguimiento, que buscaban garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas del Conflicto Armado.

³⁵ El desplazamiento forzado y la imperiosa necesidad de la paz. Informe sobre desplazamiento 2013.

La ofensiva de las Fuerzas Armadas, con el Plan Patriota³⁶, aumentó su presencia en las zonas rurales y redujo la influencia de las FARC y ELN, y con ello, paulatinamente se disminuyen las cifras de personas desplazadas. No obstante, emergen nuevas configuraciones del paramilitarismo y bandas criminales que fundamentan su accionar en prácticas dedicadas al narcotráfico y la minería ilegal³⁷. De esta forma, dichos actores comienzan a ejercer influencia en las zonas donde tenían control las AUC, exacerbando, de nuevo, los índices de desplazamiento entre los años 2007 y 2008 (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013:188).

Cabe mencionar, que las decisiones del Gobierno Nacional, para ese entonces, se orientaron a brindar subsidios para vivienda familiar rural y urbana, además del acceso a tierras para la estabilización e integración económica de las personas. Empero continuaron vacíos en materia de prevención y protección de los derechos a la vida, la integridad y la seguridad de las víctimas, junto a la escasa coordinación con las autoridades territoriales (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015:107).

Ahora bien, en el Gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014) pese a que se continuó con la ofensiva de las fuerzas armadas (Plan de Consolidación Territorial), se da lugar al inicio de un proceso de paz con las FARC-EP en La Habana, Cuba, a partir de febrero del 2012. Deseando

³⁶ El Plan Patriota oficialmente llamado "Campaña militar J.M.", fue una campaña militar de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional de Colombia, implementada desde 2003 en los departamentos del Meta, Caquetá y parte del Putumayo. La etapa inicial del Plan Patriota buscaba recuperar las zonas urbanas y las vías de comunicación contra la influencia ejercida por grupos ilegales; principalmente la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). La segunda etapa denominada 'Plan Consolidación' comenzó el 17 de septiembre de 2004 y buscó desarticular las estructuras de las FARC en zonas rurales. Corporación Nuevo Arco Iris. (2010). *La guerra contra las Farc y la guerra de las Farc*. Ávila, A. (Ed.). Bogotá: Recuperado de: https://web.archive.org/web/20110104063421/http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/files/arcanos/arcanos15_abril_2010_files/arcanos1.pdf

³⁷ Según el Centro Nacional de Memoria Histórica (2013), en su informe *¡BASTA YA! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. Los departamentos de Chocó, Nariño y Antioquia, son zonas que históricamente han sufrido los estragos del conflicto armado interno y la acción de las bandas criminales, además de daños al medio ambiente a causa de la minería ilegal. Entre las principales afectaciones se encuentra el impacto de forma crítica a las fuentes de aguas superficiales y subterráneas. Estas últimas se ven afectadas por la sobreexplotación de acuíferos, alteración y desvió del curso de las aguas, y la contaminación con basuras de la mina.

asumir estrategias de restablecimiento social y económico de la población desplazada y de reparación integral de las víctimas³⁸.

En pocas palabras, se da inicio al reconocimiento que otorga la jurisprudencia constitucional a los tratados internacionales sobre Derechos Humanos, mediante un bloque de constitucionalidad³⁹, a la situación que padecen los desplazados internos y a la protección de los civiles en medio del conflicto armado, dando importancia a los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia. Sin embargo, pese a estos esfuerzos y avances en materia de derecho y justicia, la apatía social y la irresponsabilidad gubernamental, en el ámbito local y nacional, sobre estos problemas son innumerables⁴⁰. Reflejándose en un círculo vicioso de desplazamiento y miseria que se evidencia en la falta y escasa ejecución de políticas públicas que permitan procesos de integración socioeconómica con ésta población.

³⁸ La importancia de las víctimas del conflicto armado en el proceso de paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, radica en que estas hacen parte de uno de los seis puntos de los Acuerdos de La Habana, más exactamente, el quinto punto, que aborda la defensa y garantía de los derechos de las víctimas, acordando la creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, con el fin de lograr la mayor satisfacción posible de los derechos de las víctimas, asegurar la rendición de cuentas por lo ocurrido, garantizar la seguridad jurídica de quienes participen en él y contribuir a garantizar la convivencia, la reconciliación y la no repetición del conflicto y así asegurar la transición del conflicto armado a la paz. El espectador. (2016). *Lo que debe saber del punto 5: Víctimas*. (25/agosto/2016) Recuperado de: <https://colombia2020.elespectador.com/pedagogia/lo-que-debe-saber-del-punto-5-victimas>.

³⁹ La Corte Constitucional define el concepto de Bloque de Constitucionalidad en su Sentencia C-067/03 como aquella unidad jurídica compuesta: “por normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución. Son pues verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, son normas situadas en el nivel constitucional, a pesar de que puedan a veces contener mecanismos de reforma diversos al de las normas del articulado constitucional strictu sensu.” pp.1-2.

⁴⁰ El informe del Centro Internacional para la Justicia Transicional (CIJT) sobre la implementación del Programa de Reparación Individual en Colombia señala que, parte de los compromisos incumplidos por el Gobierno Nacional en materia de reparación a las víctimas se centran en los servicios de salud y de apoyo psicosocial, debido a las demoras de la implementación del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI), como también en la insuficiente cobertura en materia de educación para los hijos de las víctimas, y en las escasas ayudas en tema de vivienda, siendo estas deficientes y tardías, entre otras más, que han hecho ver que los esfuerzos de la Unidad de Víctimas sean percibidos como débiles por las víctimas. Centro Internacional para la Justicia Transicional – CIJT. (2015). *Sobre la implementación del Programa de Reparación Individual en Colombia*. Bogotá: Recuperado de: <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-COL-Estudio-reparacion-individual-2015.pdf>.

3.1.2. Modalidades de violencia

A continuación se hace una caracterización de las modalidades de violencia ocurridas en el conflicto armado interno en Colombia.

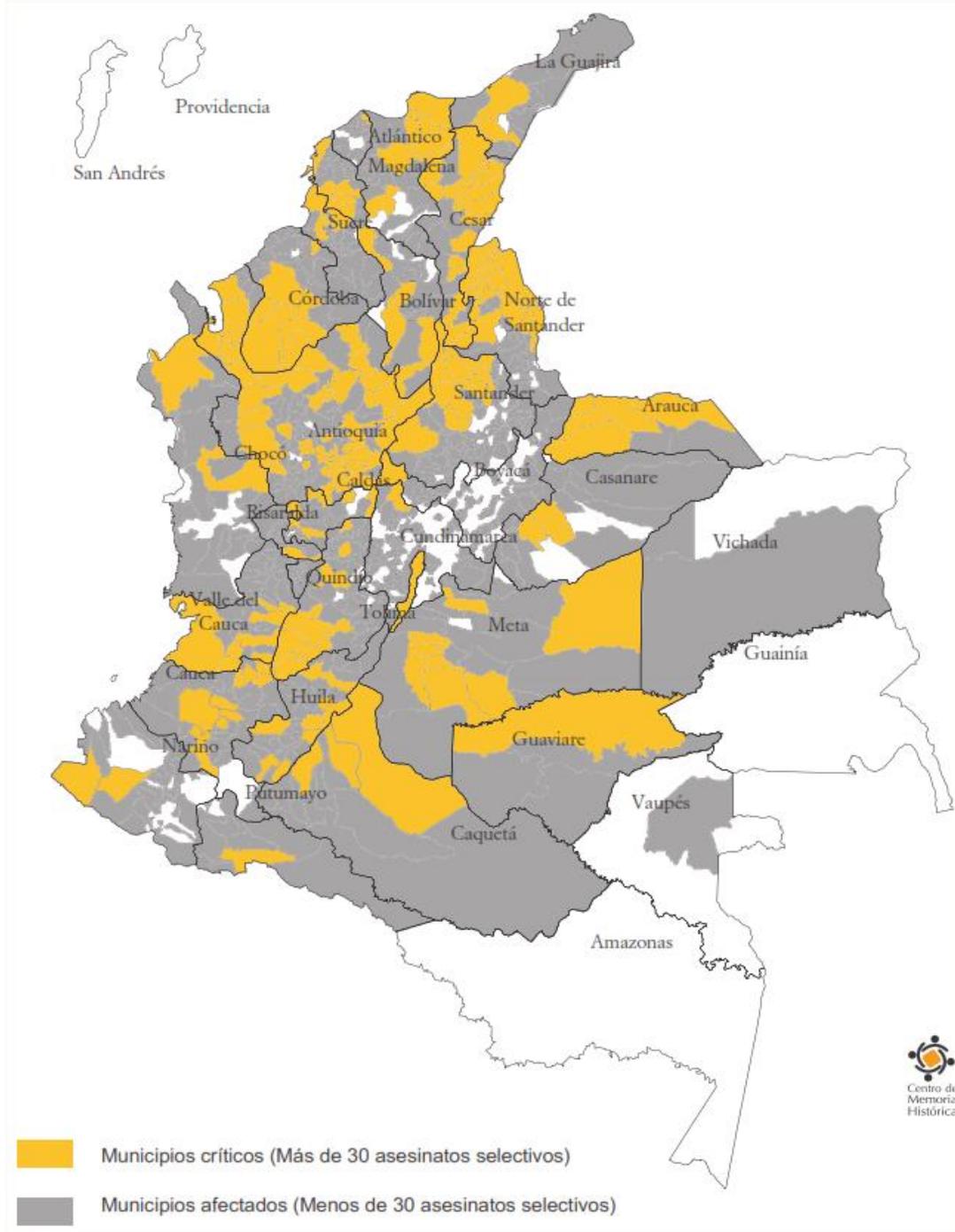
En un primer momento se encuentran los *asesinatos selectivos*, estas son las muertes menos visibles y más abundantes del conflicto, se integraron a los mecanismos de terror de los actores armados, junto con las huellas de la sevicia y la tortura en los cuerpos expuestos públicamente y con el asesinato de personalidades públicas⁴¹ (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013:45).

La intensidad de la violencia no fue homogénea en el territorio colombiano. A pesar de que los 23.161 homicidios selectivos cometidos entre 1981 y 2012 se registraron en 950 municipios, el 85% del total de estos actos violentos ocurrió en 322, lo que supone un alto nivel de afectación en el 30% del territorio nacional. De estos 322 municipios, 46 registraron más de 500 muertes violentas de este tipo; es decir, en solo 46 municipios se produjo uno de cada tres homicidios selectivos durante el periodo mencionado (Ibíd., p.47).

Casi la totalidad de los municipios del país han sido afectados por asesinatos selectivos ligados al conflicto armado. La siguiente imagen, (Ver Figura 3), ilustra la intensidad de estos hechos en el territorio nacional, las zonas en blanco son regiones sin asesinatos selectivos, las zonas en gris son municipios con menos de 30 homicidios y las zonas en amarillo son territorios más críticos con más de 30 asesinatos selectivos.

⁴¹ De los magnicidios perpetrados por diferentes agentes de violencia en Colombia, se destacan los de las siguientes personalidades. Jaime Pardo Leal, excandidato presidencial y jefe de la Unión Patriótica, asesinado el 11 de octubre 1987; Luis Carlos Galán, excandidato presidencial del Partido Liberal Colombiano, asesinado el 18 de agosto de 1989; Bernardo Jaramillo Ossa, Senador y excandidato presidencial de la Unión Patriótica, asesinado el 22 de marzo de 1990; Carlos Pizarro Leongómez, excandidato presidencial por la Alianza Democrática M-19 el 26 de abril de 1990, y desde luego, el sonado asesinato del humorista y periodista Jaime Hernando Garzón Forero, el 13 agosto de 1999, entre otros. El espectador. (2012). Un país de magnicidios. (28/marzo/2012) Recuperado de: <https://www.elespectador.com/publicaciones/especial/un-pais-de-magnicidios-articulo-335103>.

Figura 3. Mapa de asesinatos selectivos durante el conflicto armado en Colombia (1980-2012).

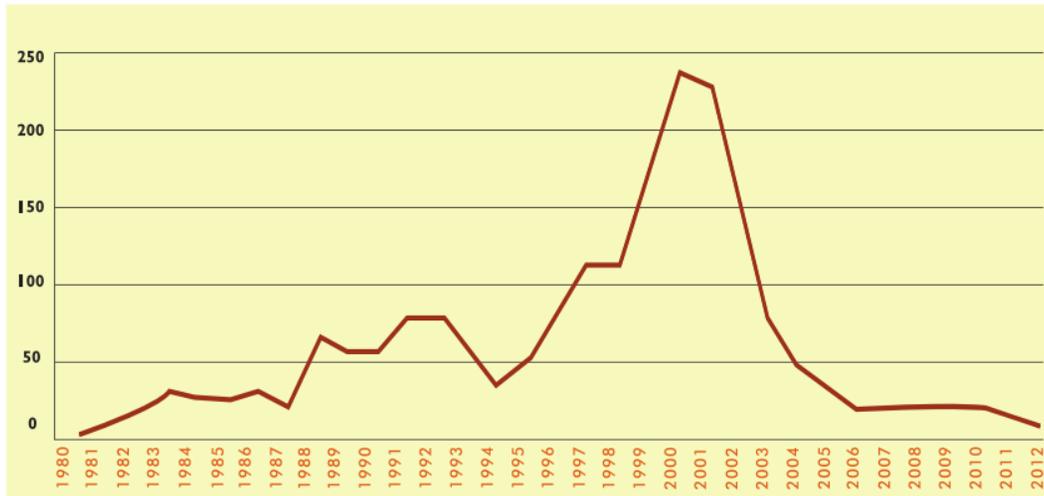


Fuente: Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013).

Por otra parte, *las masacres* son una estrategia para sembrar el terror en la población civil y hacen parte de los mecanismos de control territorial, social y militar de sus territorios, por su

capacidad para generar terror, desterrar y destruir a las comunidades, son instrumentos de guerra más renombrados en el conflicto armado.

Figura 4. Evolución del número de masacres durante el conflicto armado en Colombia (1980-2012).



Fuente: Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013).

Entre 1980 y 2012 se cometieron 1.982 masacres, perpetradas mayoritariamente por grupos paramilitares (58,9%); el 17,3% corresponden a la guerrillas; el 7,9% son responsabilidad de la Fuerza Pública; el 14,8% se atribuyen a grupos armados no identificados; el 0,6% se debe al accionar conjunto de paramilitares y Fuerza Pública; y 0,4% corresponde a otros grupos. Las grandes masacres fueron para castigar la movilización social y rechazar el éxito político de la izquierda, en particular de la Unión Patriótica y el Frente Popular. Es más, entre 1996 y el 2002 se presentaron 1.089 masacres con 6.569 víctimas, lo que equivale a un 55% del total (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013: 47-52).

La barbarie y tortura son otra forma de la degradación de la guerra, es la incorporación de la crueldad extrema. De 1997 hasta 2003 se presentaron el mayor número de actos de crueldad (Ver Figura 5), empleando el terror como estrategia para mantener el poder político y económico en las zonas de influencia de los actores armados.

El accionar de los paramilitares se orienta a destruir la vida humana, con asesinatos y masacres, degrada la guerra con la práctica de actos crueles, inhumanos y degradantes, incluso, acciones en las que institucionalizan el uso de la motosierra y el machete como símbolos del

terror. De esto que se menciona se han podido identificar prácticas como el degollamiento, el descuartizamiento, la decapitación, la evisceración, la incineración, la castración, el empalamiento y las quemaduras con ácidos o sopletes.

Figura 5. Evolución de casos de masacres y asesinatos selectivos con sevicia durante el conflicto armado en Colombia (1980-2012).

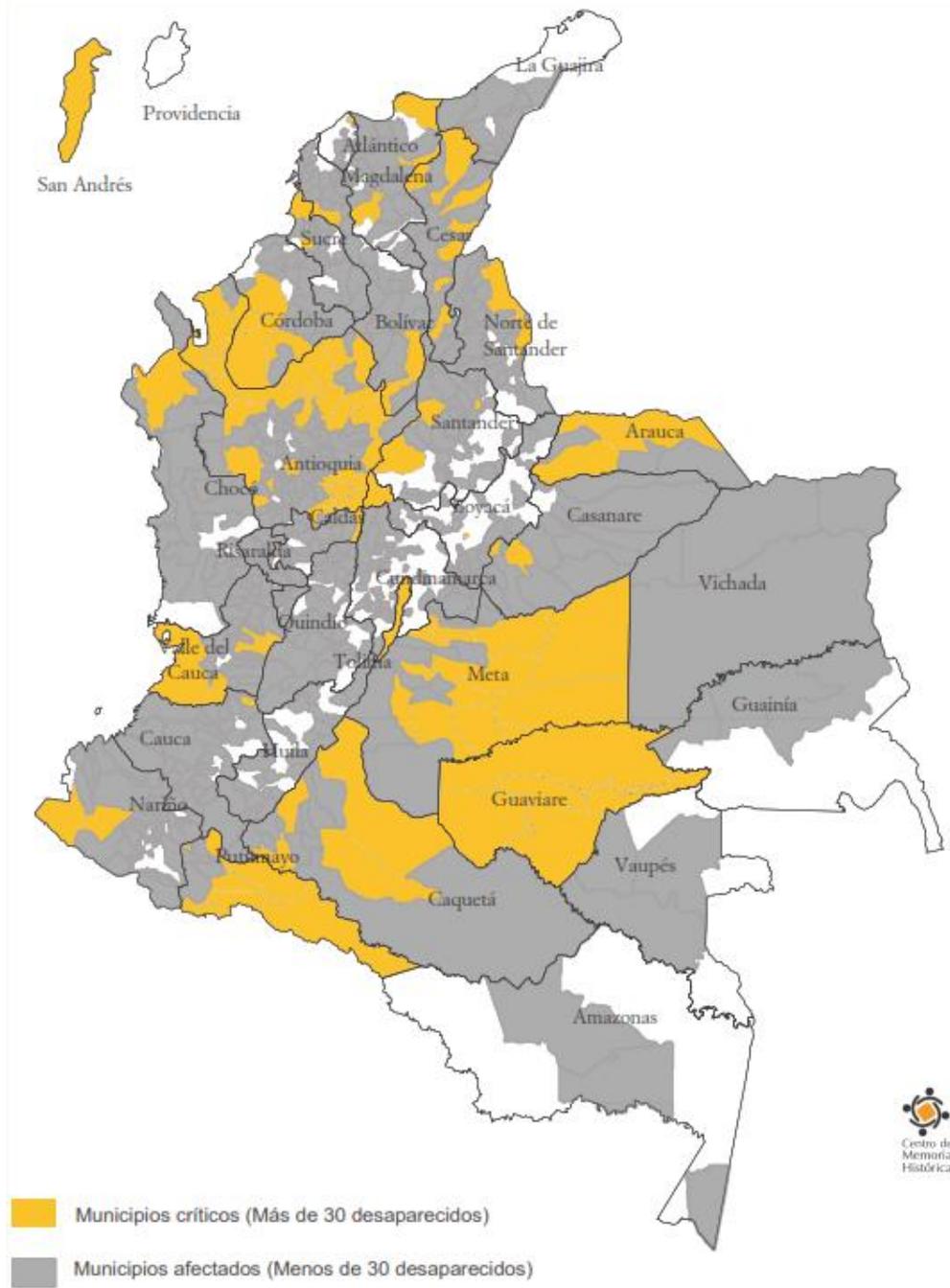


Fuente: Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013).

La distribución de los hechos de sevicia y tortura sigue este patrón: 371 casos (63%) fueron atribuidos a los grupos paramilitares; 126 (21,4%), a grupos armados no identificados; 57 (9,7%), a miembros de la Fuerza Pública; 30 (5,1%), a las guerrillas; y 4 (0,7%), a grupos paramilitares y Fuerza Pública en acciones conjuntas (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013: 55).

Las desapariciones forzadas han sido poco visibles en los medios de comunicación y escasamente reconocidas por las autoridades, debido a que los actores armados invisibilizan la privación de la libertad y promueven el ocultamiento del paradero de la persona desaparecida. Además, en esto influye la confusión de este delito con el secuestro y el homicidio; la minimización de su impacto social frente a la visibilidad que los medios de comunicación le han otorgado a otras formas de violencia como masacres, magnicidios y acciones bélicas; y también, las presiones de los actores armados en contra de las denuncias por parte de las víctimas y testigos, dificultando llevar a cabo investigaciones judiciales y a que no exista una cifra oficial sobre desapariciones forzadas (Ibíd., p.58).

Figura 6. Mapa de desaparición forzada en el conflicto armado en Colombia (1985-2012).



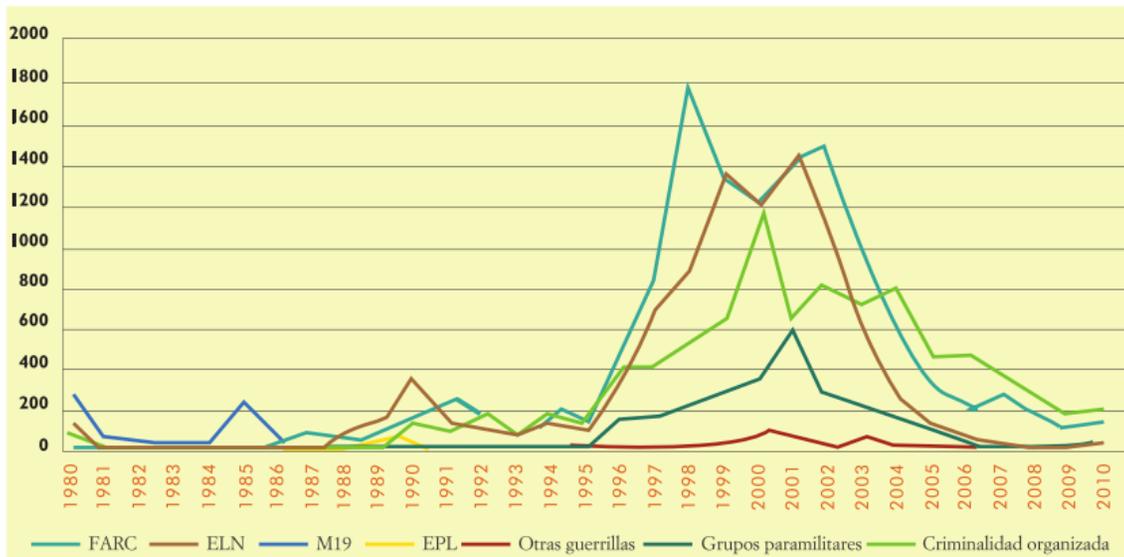
Fuente: Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013).

En la Figura 6 se ilustran las desapariciones forzadas en el territorio nacional. 787 de los municipios del país se registró por lo menos un caso (zonas en gris), lo que representa un 68,79% del territorio nacional. Los departamentos con la situación más crítica, es decir, más de 30

desaparecidos, son Putumayo, Caquetá, Guaviare, Meta, Arauca, Antioquia, Córdoba, Chocó y Valle del Cauca.

En lo que concierne a los *secuestros y toma de rehenes*, son instrumentos de la violencia que vulneran la dignidad humana mediante la privación arbitraria de la libertad. Según Cifras & Conceptos entre 1970 y 2010 se registraron en Colombia 27.023 secuestros asociados con el conflicto armado⁴². Se produjeron secuestros también masivos e indiscriminados de ciudadanos en las carreteras del país, por medio de un delito denominado como “*pesca milagrosa*”. (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013:64).

Figura 7. Evolución de los secuestros por conflicto armado en Colombia según grupo responsable (1980-2012).



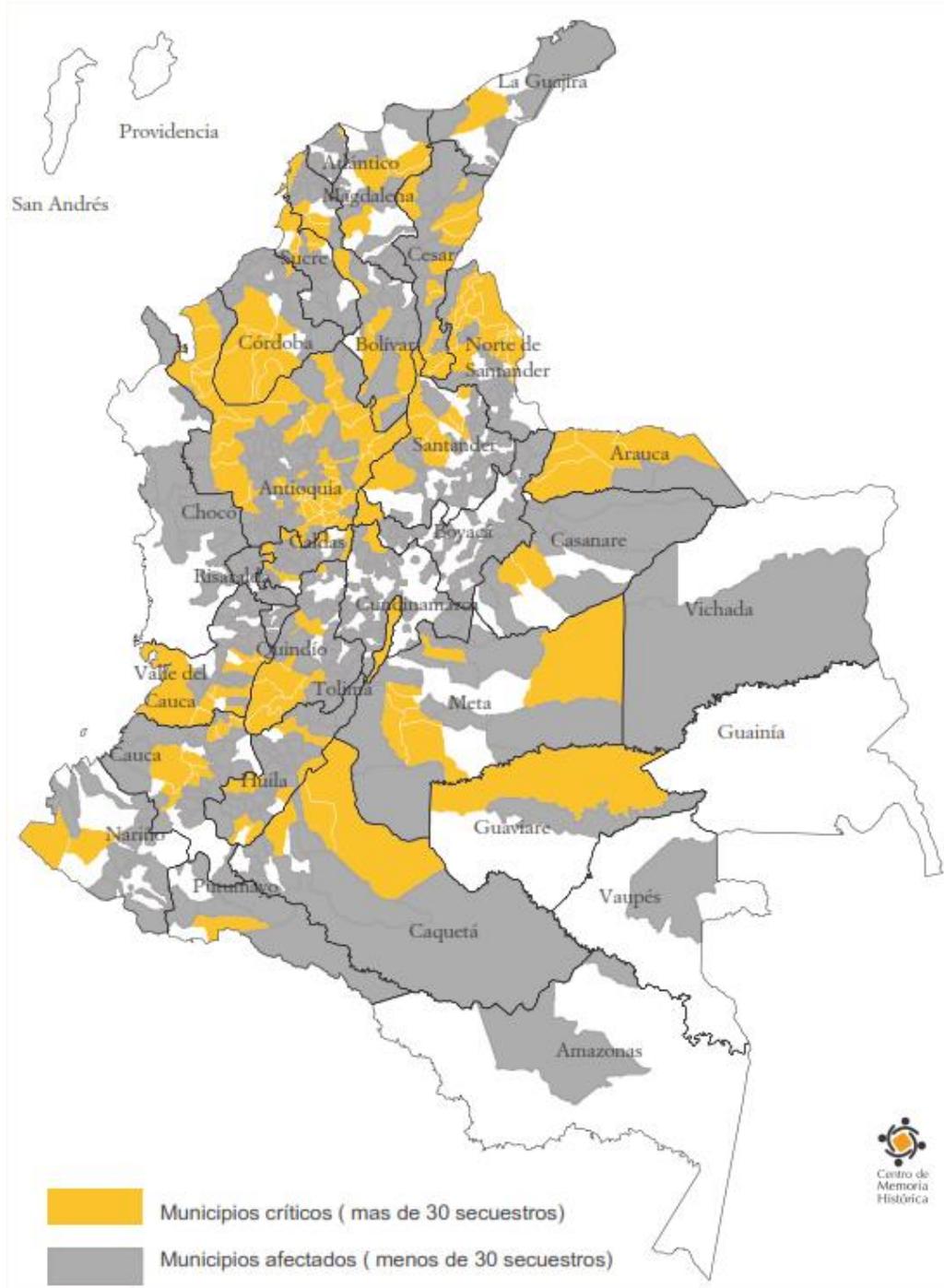
Fuente: Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013).

Es preciso mencionar que para este tipo de hechos fueron las guerrillas los actores que más han recurrido al secuestro como mecanismo de intimidación, control y financiación.

⁴² Cifras & Conceptos para CNMH. Base de datos procesada por Cifras & Conceptos en el marco del proyecto: CNMH, Informe final del proyecto “Dinámica de la desaparición forzada y el secuestro en Colombia, 1970-2010” (Bogotá: CNMH, Unión Europea, 2012- 2013).

Entre 1970 y 1979, el secuestro presenta una tendencia baja y estable. En la década siguiente, de 1980 a 1990, su comportamiento fue creciente e inestable. Luego, entre 1991 y 1995, decreció. Entre 1996 y 2002 retorna a una tendencia creciente y explosiva. Y decrece nuevamente entre 2003 y 2010 (Ibíd., p.65).

Figura 8. Mapa secuestros en el conflicto armado en Colombia (1970-2010).



Fuente: Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013).

En esta dinámica, la Figura 8 muestra cómo el 80,2% del territorio nacional (919 municipios) se vio afectado por el secuestro. En 68 municipios se concentró la mitad del total de los secuestros de todo el periodo, mientras que en 18 ciudades capitales de diferentes departamentos se concentró el 21,2% del total de los secuestros de todo el periodo (13.109 casos). Bogotá, Cali y Medellín registraron 2.510 secuestros (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013:71).

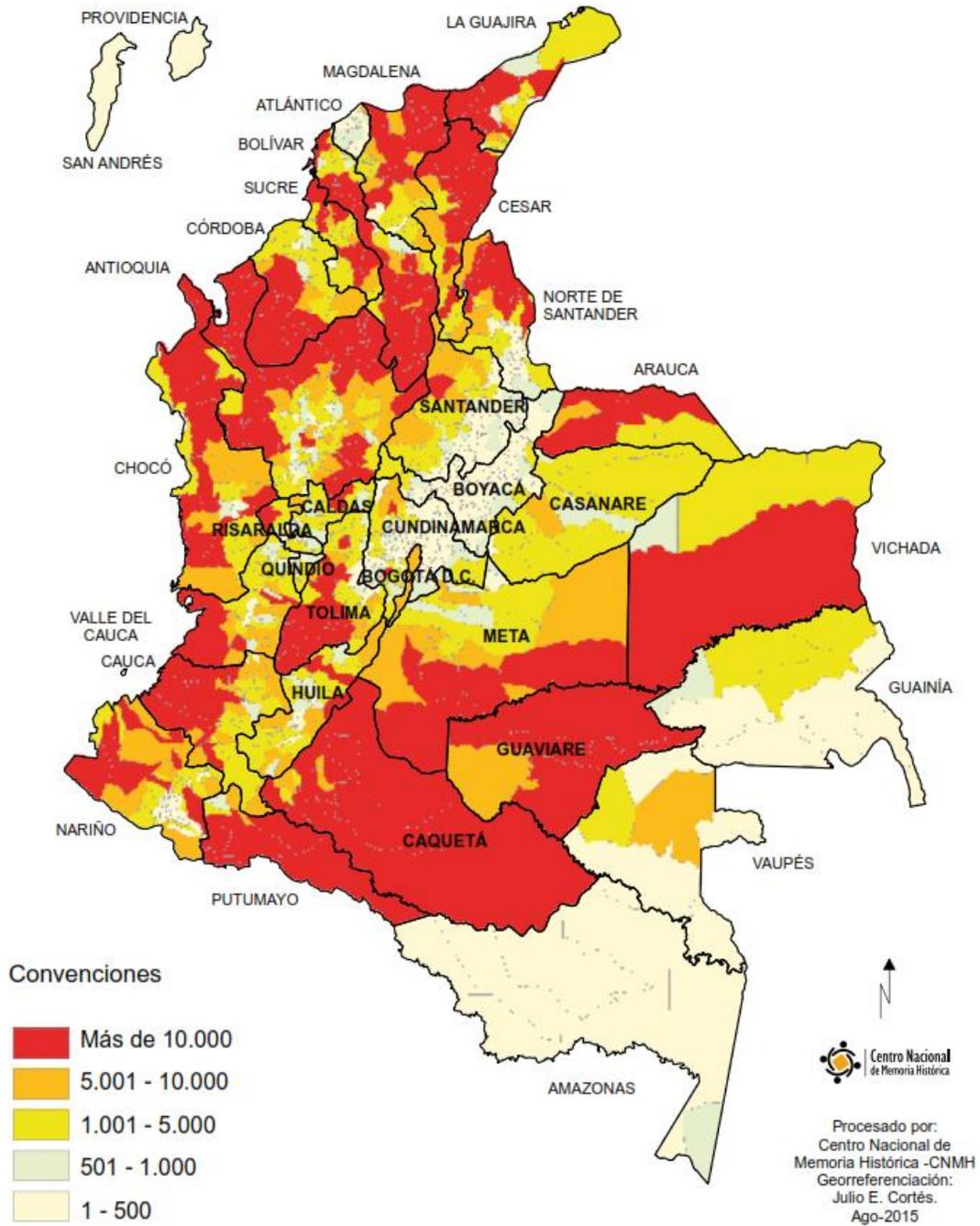
En lo que atañe al *desplazamiento forzado*, este trae consigo el desarraigo, la nostalgia, la profundización de la exclusión y la humillación de la población civil. Es un fenómeno masivo, sistemático, de larga duración y vinculado en gran medida al control de territorios. Existen intereses económicos y políticos que presionan el desalojo de las comunidades de sus tierras (Ídem). Algunos apropiadores recurrieron a mecanismos violentos de despojo, otros apelaron a recursos legales para formalizar la toma de tierras y unos más aprovecharon la zozobra por causa del conflicto armado, como la pobreza y el desplazamiento forzado para la compra tierras a bajo costo.

El agravamiento de la expulsión de población civil responde a la expansión territorial de los grupos paramilitares, al reagrupamiento y rearme de algunos de los hombres desmovilizados; la ofensiva militar de recuperación territorial del Estado en cumplimiento de la Política de Seguridad Democrática; y a la siembra masiva e indiscriminada de minas antipersonas por parte de las FARC.

Según la Consultoría para el Desplazamiento y los Derechos Humanos (2011), en los últimos 25 años se han desplazado por la violencia más de cinco millones de personas; en los dos periodos del gobierno de Álvaro Uribe, y a pesar de la seguridad democrática, se desplazaron más de dos millones de personas; y, tan solo en 2010 se desplazaron 280.041 personas, para un promedio de 778 personas cada día.

El desplazamiento forzado afecta gran parte del territorio, con el recrudecimiento del conflicto armado, pues 1.116 municipios registraron expulsión de población, lo que representa un 97% del territorio nacional. A pesar de lo anterior, el fenómeno no afectó por igual a los distintos territorios (Ver Figura 9). En los casos más críticos, 139 municipios registraron más de 10.000 desplazados entre 1996 y 2012, concentrando el 74% del total de la población desplazada (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013: 76).

Figura 9. Mapa de desplazamiento forzado en Colombia 2010 - 2014.



Fuente: Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013).

Lo que concierne a los *atentados terroristas*⁴³, se han podido documentar 95 casos en el desarrollo del conflicto armado entre 1988 y el 2012, con un total de 223 víctimas fatales y 1.343 heridos. De los 95 casos, 77 fueron perpetrados por las guerrillas (principalmente las FARC, con 55, y el ELN, con 12), 16 por grupos armados no identificados y 2 por paramilitares (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013:102).

Figura 10. Evolución de los atentados terroristas en el conflicto armado en Colombia (1988-2012).



Fuente: Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013).

De 10 casos ocurridos con anterioridad a 1995, se pasa a 63 entre 1996 y 2004, periodo del escalamiento del conflicto armado. A partir del 2005 se han registrado 22 atentados terroristas, y 11 en el 2012.

Los despojos (expropiación de bienes materiales) y *extorsiones* (una práctica de coacción y violencia generalizada) han sido empleados comúnmente por grupos paramilitares y por las guerrillas. Existen más de 8,3 millones de hectáreas (358.937 predios) despojadas o abandonadas

⁴³ Para efectos del presente informe, se entenderá como atentado terrorista todo ataque indiscriminado perpetrado con explosivos contra objetivos civiles en lugares públicos, con el fin de ocasionar una alta letalidad y devastación sobre la población civil. Se trata de ataques que pretenden asegurar una visibilidad pública de la violencia que contribuya a generar pánico entre la ciudadanía y a propagar una percepción de desestabilización (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013:101).

por la fuerza. Una vez deshabitados los campos, los actores armados procedían a ocupar y apropiarse de las mejores tierras. Otras expresiones de despojo han sido la usurpación de viviendas “abandonadas”, el robo de ganado, el hurto bancario y de objetos de valor y el robo de vehículos (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013:76).

El reclutamiento ilícito consiste en reclutar civiles menores de dieciocho años obligándolos a participar directa o indirectamente en las hostilidades o acciones armadas. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) reportó la atención de 5.156 niños, niñas y adolescentes desvinculados durante el periodo comprendido entre 1999 y 2013. Se identificó como principales reclutadores a las FARC, con 3.060 casos (60%), luego a las AUC, con 1.054 (20%), y por último al ELN, con 766 (15%) (Ibíd., p.84).

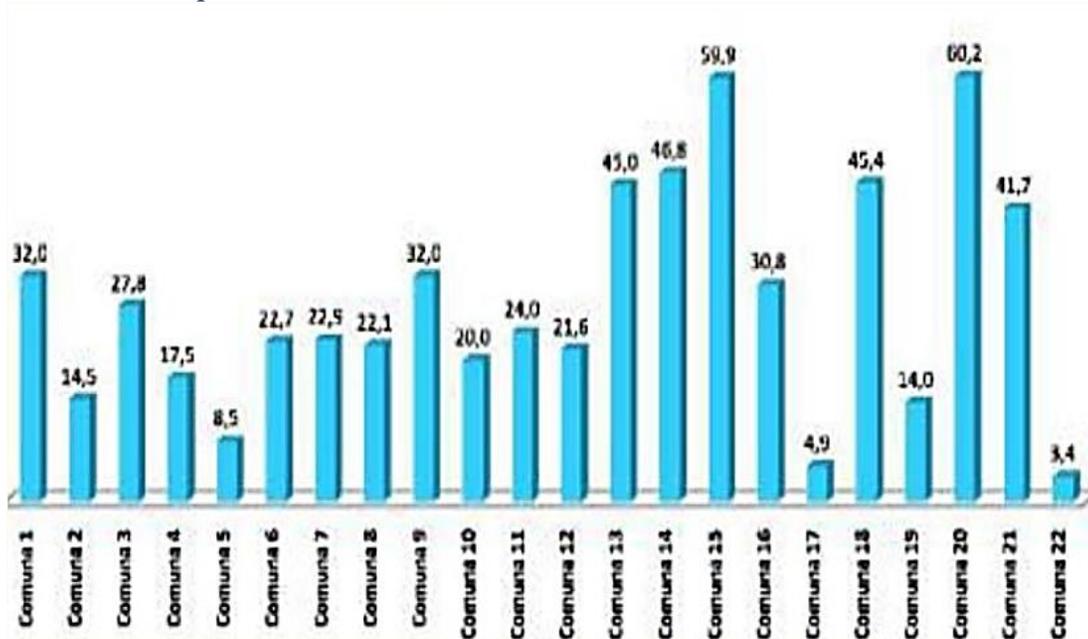
La violencia sexual en el marco del conflicto armado es más común de lo que se piensa, especialmente porque va ligada a la tradición de aspectos sociales y culturales que han naturalizado la violencia contra la mujer y la población LGBTI. Éste tipo de violencia se ha empleado para atacar a las mujeres por su condición de liderazgo; para destruir el círculo afectivo de aquellos considerados como enemigos; para “castigar” conductas transgresoras o ignominiosas desde la perspectiva de los actores armados; o incluso articulando la violencia sexual para generar cohesión entre los integrantes de grupos armados (Ibíd., pp.77-80).

3.1.3. Contexto local

La población del Valle del Cauca es de 4.613.377 personas a la fecha de 2015, Cali representa el 51,37% del total, 2.369.829 habitantes, de los cuales 2.333.213 se encuentran asentados en las diferentes comunas de la ciudad y 36.616 en los corregimientos (Asesoría de Paz & Alcaldía de Santiago de Cali, 2015: 12).

Cali es una ciudad donde prima la inequidad y la exclusión, que se expresan en marcadas diferencias entre comunas y barrios, lo rural y lo urbano. Según datos de la Asesoría de Paz & Alcaldía de Cali (2015), la pobreza es especialmente crítica en algunas comunas, por ejemplo; en la comuna 13 con una tasa del 45%, en la 14 (46.8%), en la 15 (59.9%) y en la 21 (41.7%). Estas son comunas ubicadas al oriente de la ciudad, mientras que en las zonas de ladera, las comunas 18 y 20 registran un 45.4% y 60.2% respectivamente (Ibíd., p.18).

Figura 11. Pobreza por comunas en Cali.



Fuente: Asesoría de Paz & Alcaldía de Santiago de Cali. (2015).

Cabe agregar a estos datos, que el Valle del Cauca y la ciudad caleña se ubican como las terceras economías más fuertes del país, sólo superadas por Bogotá y Antioquia, con un sector de servicios fuerte y diversificado, seguido del comercio y la industria⁴⁴. Además, el desempleo está acentuado en mujeres, jóvenes, personas en situación de desplazamiento y afrodescendientes (Ibíd., p.19).

Las regiones del país que sufren el impacto de la guerra a través de la expulsión y la llegada de la población afectada, se evidencian en la confluencia de factores, causas e intereses en disputa, concentrados en áreas y poblaciones específicas donde convergen sistemáticas violaciones de los Derechos Humanos y graves infracciones del Derecho Internacional Humanitario (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013).

⁴⁴ Según estadísticas publicadas por el DANE, el Producto Interno Bruto (PIB) del departamento del Valle, dentro del cual Cali juega un rol preponderante con más del 50% de la actividad económica, alcanzó en 2010 los \$53,1 billones de pesos, un 9,7% del total nacional. El Departamento es, con diferencia, la tercera economía regional del país después del Distrito Capital y Antioquia; y lo propio ocurre con Cali, que sigue a Bogotá y Medellín (Asesoría de Paz & Alcaldía de Santiago de Cali, 2015).

El departamento del Valle de Cauca se configura como un territorio valioso para las actividades militares y económicas de los actores participantes en el conflicto armado interno debido a su ubicación estratégica, las condiciones geográficas, y la cercanía al departamento del Cauca, Tolima, Huila, Chocó y al puerto de Buenaventura. Por ende, las FARC y el ELN recurren a la violencia y la economía para-estatal como fuentes de poder y recursos de la lucha armada y política ante el paradigma neoliberal de la clase política y el gobierno, además, impulsadas por el abandono del Estado en las comunidades y territorios rurales y urbanos.

En cuanto a esto el Plan de Acción Territorial de Santiago de Cali afirma:

Grupos al margen de la ley generan estrategias de control de territorios y de base social, ocasionando masacres, asesinatos de líderes, intimidaciones, desplazamiento forzado, persecución a movimientos sociales, violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario. Otro de los grandes problemas que ocasionó la violencia fue la proliferación de las economías ilegales y legales, conjuntamente con la crisis humanitaria resultante de la guerra tales como los confinamientos, micro desplazamientos y hasta la misma resistencia civil y/o comunitaria y la gestación de procesos de retorno con población en situación de desplazamiento (Asesoría de Paz & Alcaldía de Santiago de Cali, 2015:22).

La población afectada por toda esta problemática en su mayoría son mujeres, niños y niñas. El desplazamiento forzado tiene impactos específicos sobre las mujeres, ya que se convierten en jefas de hogar debido a la viudez, a la ruptura de sus relaciones de pareja, o a la pérdida de su compañero o de sus hijos. Aparte de que el destierro ocasiona impactos psicosociales, y el desplazamiento forzado hace recaer casi exclusivamente en ellas la responsabilidad del sostenimiento afectivo y económico de la familia.

Toda esta tradición de violencia y vulneración de los Derechos Humanos ha provocado la proliferación de organizaciones de víctimas a nivel nacional e importantes avances en jurisprudencias y directrices administrativas orientadas a prevenir, proteger, atender y brindar garantías de no repetición para la población víctima del desplazamiento forzado por parte de las autoridades administrativas (Planes de Desarrollo) y la Corte Constitucional (Sentencia T-821 de 2007). En este contexto, el problema ha tenido una amplia visibilización en la opinión pública, lo que ha permitido posicionar este tema en la agenda política.

El arribo de miles de personas desplazadas a las cabeceras municipales de pequeñas, medianas y grandes ciudades se tradujo en una grave crisis humanitaria. La Corte Constitucional falló la

Sentencia T-025 del 2004 y conformó la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado.

En este sentido, los municipios del Valle del Cauca más afectados por el conflicto armado interno y conexamente con el desplazamiento forzado, el despojo de propiedades, las ejecuciones selectivas, las masacres, la intimidación, entre otros, son: Buenaventura, Tuluá, Pradera, Florida, El Dovio, Trujillo, Versalles, Sevilla y Riofrío.

La Asesoría de Paz de Santiago de Cali (2015) menciona que:

El desplazamiento hacia Cali proviene en su mayoría de la Costa Pacífica de Nariño, (Tumaco) y la Costa Pacífica del Cauca (Guapi) y más recientemente desplazamientos de comunidades Indígenas (Embera Katíos) de Pueblo Rico (Risaralda) en límites con el Chocó. A esto se suma la disputa territorial y el interés estratégico de diferentes actores sobre la dinámica económica y territorial (urbana y rural) de Buenaventura que ha generado consecuencias humanitarias y con afectación directa en el municipio de Cali en donde el agravamiento de la situación ha generado flujos migratorios (desplazamientos). (p.23)

Según el Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz – INDEPAZ (2012), en el Valle del Cauca las estructuras armadas del Bloque Calima y Pacífico de las AUC, y recientemente organizaciones agentes de victimización como “Los Rastrojos”, seguido de “Los Machos”, “Los Urabeños”, “Las Águilas Negras”, “Los Erpac” y “Cordillera”, que hacen parte de la reconfiguración del paramilitarismo postdemovilización, señala que estos operan principalmente en la Cordillera Occidental del departamento, en alianza con grupos narcotraficantes.

Ahora bien, en 2007 se presenta un éxodo de desplazamiento en la región a gran escala, ya que llegan 7.590 víctimas del conflicto armado interno, social y político a la ciudad caleña, y un año después, arribaron cerca de 5.360 desplazados, la mayoría provenientes del Pacífico y dos años más tarde, en el 2010, Acción Social (anteriormente llamada Red de Solidaridad Social) evidencia que 4.843 víctimas del desplazamiento forzado fueron incluidos en el Registro Único

de Población Desplazada (RUPD)⁴⁵. Cabe agregar que, aunque se presente una relativa disminución en las cifras, esto no resulta ser suficiente para prevenir al drama humanitario vivido en Colombia.

Se puede inferir que los procesos de desplazamiento forzado pueden verse como éxodos que reflejan las consecuencias de la violencia generada por estructuras económicas legales e ilegales que se sostienen del campo, donde grupos armados participan como actores con intereses directos sobre la tierra, como agentes privados del saqueo y la expropiación, para dar entrada a multinacionales, la agroindustria de grupos económicos nacionales e internacionales; desencadenando en el país un fenómeno de reordenamiento territorial, especialmente en zonas rurales donde las tierras son altamente fértiles o ricas en concentración de minerales.

Territorios en los que se adelanta exploración, explotación y exportación minera y, que a su vez, están atravesados por olas de violencias de índole político y social⁴⁶, como lo afirma la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) en su informe número 77 de 2011:

Es evidente que la violencia directa es la primera causa del desplazamiento, pero también lo es que, detrás de las acciones armadas y la intimidación que ejercen los grupos armados contra la población, y la incapacidad del estado para protegerla, se mueven poderosos intereses económicos sobre los territorios objeto de la política de consolidación. [...] a este panorama de conflicto armado, violencia y despojo, se agrega el interés de la inversión nacional e internacional por la actividad minera, que se desarrolla en por lo menos 21 municipios de las zonas CCAI (Centros de Coordinación y Atención Integral), casi una tercera parte del territorio en consolidación⁴⁷.

⁴⁵ El país. (2008). Cali ya no es imán para los desplazados. (11/diciembre/2008) Santiago de Cali: Recuperado de: <http://historico.elpais.com.co/paionline/calionline/notas/Diciembre112008/despla.html>.

⁴⁶ Como se expuso anteriormente, los departamentos de Chocó, Nariño y Antioquia, son un ejemplo de las zonas que de manera histórica han padecido los estragos del conflicto armado interno, las acciones violentas de bandas criminales, y los daños al medio ambiente a causa de la minería legal e ilegal.

⁴⁷ Según CODHES (2011) “280.041 personas (alrededor de 56.000 hogares) fueron desplazadas en 2010 en Colombia por causa del conflicto armado y otras manifestaciones de violencia política y social”. El hecho más notorio es que el 32.7% de esta población proviene de las zonas CCAI que es el Plan Nacional de Consolidación Territorial, abanderado desde 2007 como uno de los objetivos de la política de seguridad democrática para mantener la confianza inversionista y avanzar en la política social efectiva. pp. 1-3.

El Registro Único de Víctimas menciona que a 2014 se presentan 6'073.453 personas víctimas del conflicto armado interno en Colombia, y en ese mismo lapso, se registran 138.060 personas victimizadas en Cali. En tanto, los hechos de violencia ligados a este tipo de conflicto, se componen mayoritariamente por el desplazamiento forzado con una frecuencia del 80%, seguido del homicidio con el 14%, luego la desaparición forzada con un 2%, y por último, el despojo forzado de tierras con un 1,8% (Personería Municipal Santiago de Cali, 2014: 18).

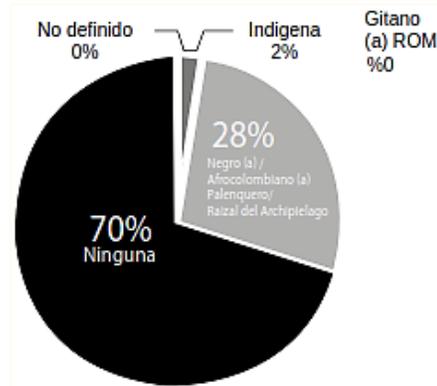
Marleny Reyes (2017) relata que:

Con la Ley de 1448 se configura Cali como principal centro de recepción de víctimas del conflicto en el Pacífico, Cauca, Nariño, Risaralda, es decir, todo lo que sucede en la región impacta Cali. Esta ciudad es la tercera a nivel nacional, después de Bogotá y Medellín.⁴⁸

El desplazamiento forzado (Ver Figura 12) tiene la siguiente distribución según el grupo de pertenencia étnica de víctimas en el municipio caleño. El 70% de las personas sin ninguna pertenencia, el 28% está integrado por afrocolombianos, y un 2% correspondiente a la población indígena. Dichas poblaciones son oriundas de los departamentos de Nariño, Cauca y Chocó, lugares en donde se desarrollan los principales hechos de violencia que vulneran los Derechos Humanos.

⁴⁸ La entrevistada es Marleny Reyes Barrera, funcionaria de la Subsecretaría de Atención Integral a Víctimas de la Alcaldía de Cali, anteriormente de la Secretaría General - Asesoría de Paz de Cali, prestó sus servicios en asuntos relacionados con la atención y reparación de víctimas para el periodo 2012-2015, también hizo parte de la formulación y ejecución del Plan de Acción Territorial de la Administración de Rodrigo Guerrero. La entrevista fue realizada en el marco de esta investigación el 30 de agosto de 2017. Escuchar Cd Anexo: entrevistas.

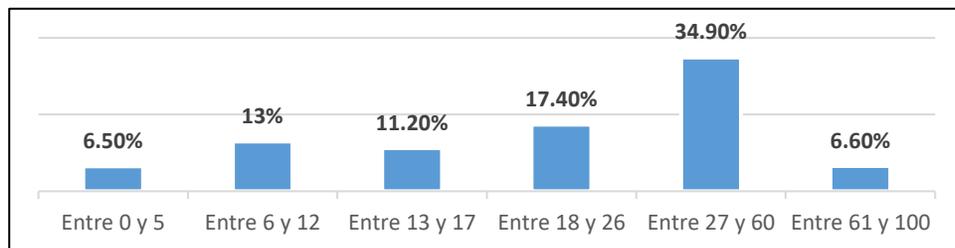
Figura 12. Víctimas asentadas en Cali por grupo étnico.



Fuente: Personería Municipal Santiago de Cali. (2014).

Así pues, al considerar la población víctima del conflicto armado interno asentada en Cali, se evidencia que el mayor número de víctimas se encuentran entre los 27 y 60 años, estos representan el 34,9%; seguido de los niños/niñas y adolescentes (entre 0-17 años) que representan el 30,7%; la población entre 18 y 26 años representan el 17,4%; y los mayores de 60 años representan el 6,6% (Personería Municipal Santiago de Cali, 2014: 20).

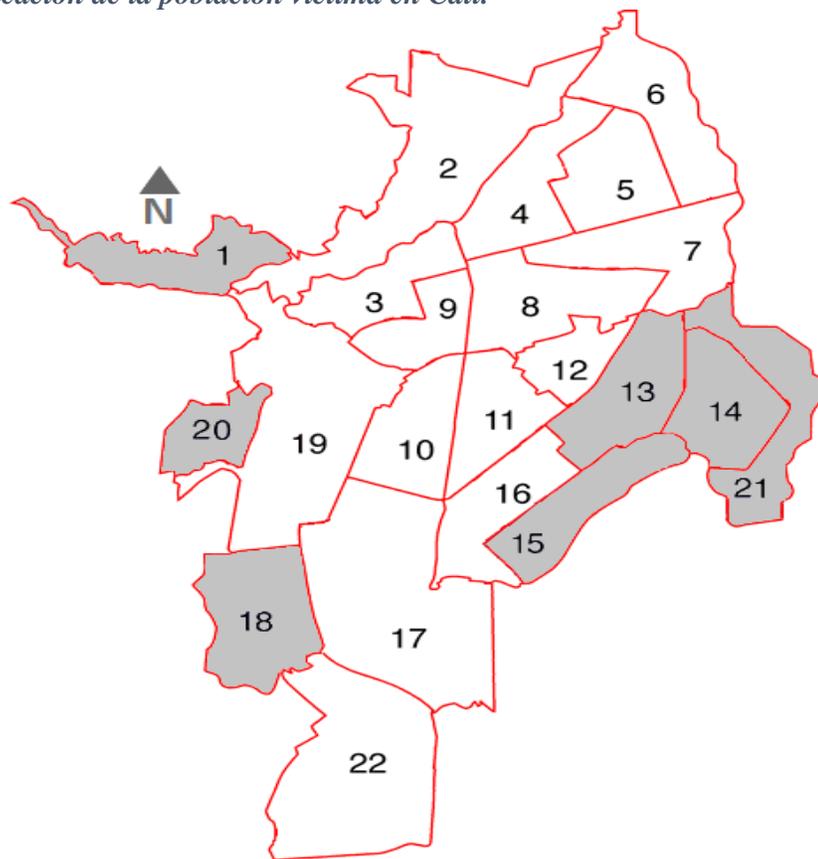
Figura 13: Distribución por edad de las víctimas.



Fuente: Personería Municipal Santiago de Cali. (2014).

La población víctima del conflicto armado interno que arriba a Cali tiende a permanecer en los centros urbanos, se encuentra asentada en la zona de ladera y del oriente de la ciudad y se ubica en las comunas 1, 13, 14, 15, 18, 20 y 21, lugares que presentan conflictos sociales e índices de violencia ligados al tráfico de estupefacientes, al homicidio, el hurto sistemático, la pobreza y desigualdad social.

Figura 14. Ubicación de la población víctima en Cali.



Fuente: Personería Municipal Santiago de Cali. (2014).

Tal como se observa en la Figura 14, de las comunas en Cali, principalmente las zonas de ladera, son las que tienden a concentrarse las personas víctimas del desplazamiento forzado en su arribo a la ciudad, convirtiendo estas zonas en asentamientos masivos con problemas de proliferación de “invasiones”, los cuales con el tiempo representan altos riesgos de deslizamientos e inundaciones por la creciente del Río Cauca. Además, los sitios en donde se ubican, no cuentan con cobertura de servicios públicos como agua potable, energía eléctrica, gas, vías de acceso e infraestructura pública y social⁴⁹.

⁴⁹ Los asentamientos humanos de desarrollo incompleto en Santiago de Cali, comúnmente conocidas como “invasiones”, se hallan en mayor medida en los lugares señalados en la figura 14, sin embargo, por citar breves ejemplos, se tiene el caso de la comuna 13, Distrito de Aguablanca, siendo esta la más invadida, contando con 26

También se presentan hechos de victimización al interior de Cali por la violencia urbana con un registro de 8.814 personas desplazadas hacia otras ciudades entre 2006-2013, equivalente al 69.5% de personas expulsadas del municipio. Este problema tiene en situación de riesgo a 250.000 personas en Cali a 2015, en especial, a niños, niñas y adolescentes, en graves condiciones de vulnerabilidad, ya que son cooptados o reclutados por grupos armados al margen de la ley, tales como las milicias de la FARC, estructuras paramilitares y/o estructuras criminales como Rastrojos y los Urabeños, que operan en la ciudad (Asesoría de Paz & Alcaldía de Santiago de Cali, 2015: 49).

En cuanto a esto Alexandra Hernández (2017)⁵⁰, ex directora de Desepaz comenta que:

Cali es un municipio que cuenta con un registro casi de 200 mil víctimas (...) para el momento en que se asumió el cargo habían 147 mil víctimas aproximadas⁵¹, todo comienza desde el momento en que se registran en el punto de atención de la UAO, donde se cumplen todos los servicios para las víctimas (...) la gente sí se entera de las ayudas⁵², incluso habían casos de falsas víctimas motivadas por los bonos.

El desplazamiento intraurbano se manifiesta como otra expresión de violencia del conflicto armado interno a escenarios urbanos. Este fenómeno está conexo a homicidios selectivos y/o múltiples, desapariciones forzadas, extorsiones y la confrontación de actores armados, quienes

invasiones, que sólo ahí, hasta 2010, había 3.056 familias. Justamente es ahí tanta la gente que ha llegado, que se está formando la invasión más grande de Colombia, conocida como “La Florida”. Por otra parte, en la Comuna 15, donde hay diez invasiones, está el asentamiento de mayor número “Las Gorditas”. En la misma Comuna hay otros asentamientos que tienen por nombre: Brisas del Bosque; Brisas del Caracol; África; y El Encanto. El país. (2013). *“Conozca por qué Cali se ha convertido en la ciudad de las invasiones”*. (26/mayo/2013). Recuperado de: <http://www.elpais.com.co/T/cali/conozca-por-que-se-ha-convertido-en-la-ciudad-de-las-invasiones.html>.

⁵⁰ Entrevista concedida por la Concejala Alexandra Hernández Cedeño el 24 de agosto de 2017 en instalaciones del Concejo Municipal de Santiago de Cali. Ex Asesora de Desarrollo Seguridad y Paz de Santiago de Cali – Desepaz, participó en la formulación del Plan de Acción Territorial de Cali 2012-2015. En la entrevista comenta sobre la importancia que cobra Cali como tercera ciudad receptora de población víctima del conflicto a causa del desplazamiento. Escuchar Cd Anexo: entrevistas.

⁵¹ Se pone en contexto al lector que en el momento de la entrevista se consulta sobre el número de la población víctima atendida que arriba a la ciudad caleña para el año 2012, además de los procesos de recepción, atención y de servicios ofertados.

⁵² Se aclara que al momento de que se habla de “ayudas”, se hace alusión a la Atención Humanitaria que por deber le corresponde al Estado brindarle a la población víctima de desplazamiento forzado, con el objeto de garantizar los mínimos de ayudas humanitarias en alimentación, alojamiento y acceso a servicios de salud (subsistencia mínima).

alteran el orden público, vulneran los Derechos Humanos y controlan territorios urbanos mediante estructuras criminales en las comunas de Cali, una evidencia son las “barreras invisibles”, reflejo de control territorial de estas organizaciones (Personería Municipal Santiago de Cali, 2014: 32). En síntesis, el desplazamiento intraurbano se constituye en una dinámica crítica en la medida que existen en la ciudad dinámicas de control de negocios ilegales (microtráfico, oficinas de cobro, sicariato, control ilegal de negocios legales) que se reproducen con mayor intensidad en zonas de asentamiento de población víctima aumentando riesgos de revictimización⁵³ (Asesoría de Paz & Alcaldía de Santiago de Cali, 2015:55).

⁵³ El flagelo del desplazamiento forzado traspasa las fronteras del conflicto armado en el campo y llega a algunos barrios vulnerables de Cali, donde familias enteras son obligadas a irse por grupos al margen de la ley. Los casos más frecuentes se presentan en los barrios Petecuy y el Vergel y en una invasión conocida como “Cinta larga”, al oriente de la ciudad. Actividades delictivas como el microtráfico, los enfrentamientos entre pandillas y hasta el racismo regional, hacen parte de los motivos que incitan a los violentos a obligar a familias enteras a que abandonen sus casas, pues cuando se conoce que alguna familia viene del Pacífico o de otras regiones costeras de Cauca y Nariño, son obligadas a abandonar el lugar como estrategia para no poner en peligro el control delictivo de las zonas. El pueblo (2013). *Los focos del desplazamiento urbano en Cali*. (01/junio/2013). Recuperado de: <http://elpueblo.com.co/los-focos-del-desplazamiento-urbano-en-cali/>

3.2. Formulación de la política pública de reparación a las víctimas

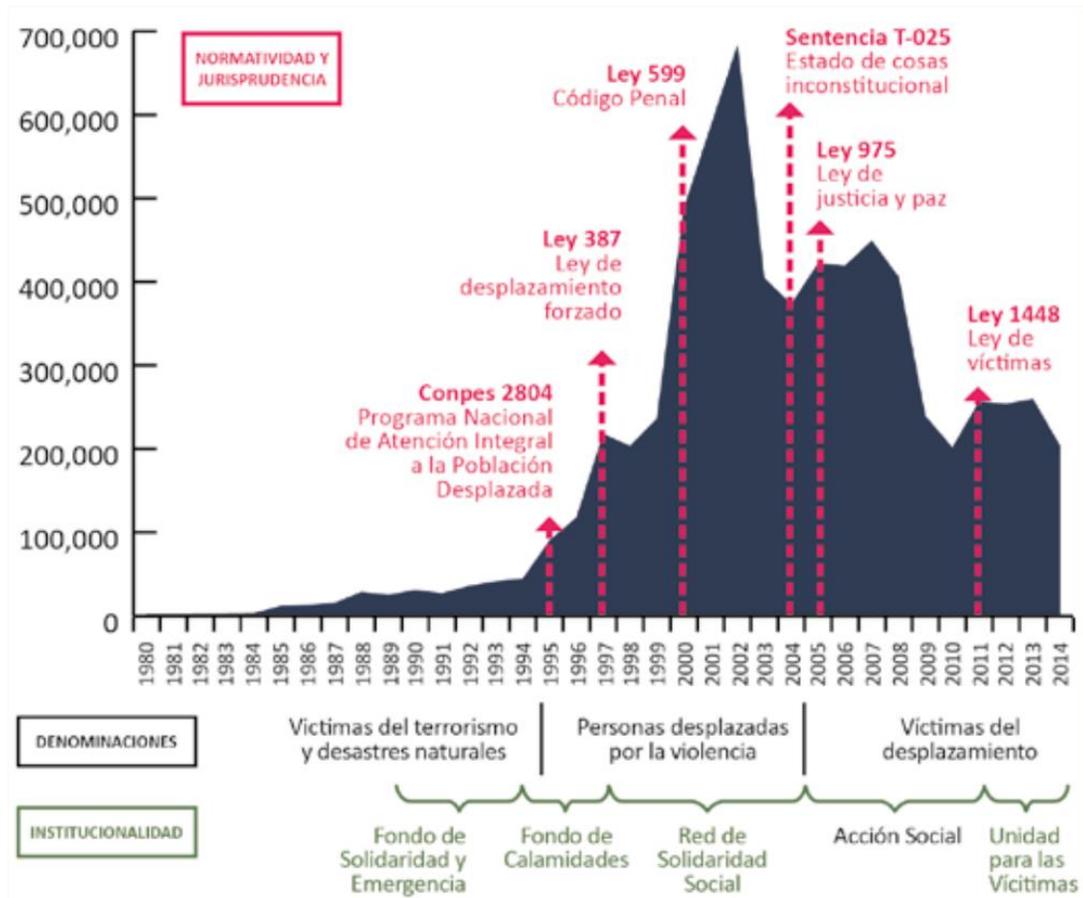
La evolución de la política pública de reparación a las víctimas ha sido una construcción social e histórica, las decisiones y acciones tomadas por la Corte Constitucional, los gobiernos de Uribe (2002-2010) y Santos (2010-2018) y la administración de Rodrigo Guerrero (2012-2015) han tenido la finalidad de lograr la reparación integral y el goce efectivo de los derechos de las víctimas del conflicto armado, en particular, el desplazamiento forzado. Se evidencia a lo largo del proceso de formulación la participación, una multiplicidad de actores gubernamentales, partidos políticos e instituciones, organizaciones sociales y movimientos de víctimas, medios de comunicación, intereses económicos, entre otros, que han intervenido en la construcción de políticas de este tipo.

3.2.1. Evolución de la política pública

La política pública es un proceso político donde interviene una heterogeneidad de actores sociales, tanto del Estado como de grupos sociales con demandas de bienestar, paz, igualdad y seguridad, en una coyuntura de persistencia de la violencia, mayormente vinculada al desplazamiento forzado, en escenarios de búsqueda y construcción de la paz (2005-2015). La política pública de reparación de víctimas del conflicto armado ha sido producto de soluciones necesarias, marginales, provisionales y acumulativas expuestas en un andamiaje institucional.

Estas son decisiones jurídicas y políticas que sirven de antesala para comprender la evolución del país en esta materia, hasta llegar a la política pública de víctimas actual. La Figura 15 muestra una asociación o relación entre el desplazamiento forzado y las instituciones que conforman el desarrollo de la formulación de la política de reparación a las víctimas.

Figura 15. Instituciones, normatividad, jurisprudencias y desplazamiento forzado.



Fuente: Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015).

Desde que comienza a manifestarse el desplazamiento forzado como un problema crítico para la sociedad, se tratan de tomar decisiones trascendentales, pese a que estas resultaran poco efectivas, la primera fue el Conpes 2804 de 1995, sin embargo, a medida que se recrudece el conflicto armado, con la avanzada de las guerrillas y del paramilitarismo, dicha solución se hace ínfima frente a un problema de tan grande magnitud, pues se hace más complejo el fenómeno del desplazamiento forzado y sus posibles soluciones.

Concretamente, mientras en 1980 se registraron desplazamientos en 115 municipios, tan solo cinco años después, en 1985 esta cifra ascendió a 536. En 1990 más de la mitad de los municipios del país generaban desplazamientos (675 municipios), mientras que en 1997, cuando empieza a llevarse el registro de personas desplazadas, 822 municipios estaban afectados (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015:138).

Ante esta situación, la Ley 387 de 1997⁵⁴ establece responsabilidades y reconoce las causas estructurales de índole política, económica y militar con incidencia relativa en la persistencia del desplazamiento forzado. Marcando un hito histórico, sí se puede decir, por el reconocimiento que el Estado hace de las víctimas de desplazamiento forzado a causa de diferentes hechos, entre estos, del conflicto armado, como lo señala en su artículo primero⁵⁵.

No obstante, pese a los esfuerzos no se evidencian avances significativos en la solución integral a los derechos de las víctimas de este flagelo, tomando como precedente que esta ley se encarga de reiterar desaciertos y errores de otros organismos no gubernamentales, que con anterioridad venían atendiendo la problemática del desplazamiento forzado en Colombia. Uno de los errores básicos consiste en implementar como política de Estado el asistencialismo de la población desplazada, lo que refuerza la actitud de minusvalía y de dependencia en esta población; por ejemplo, el asistencialismo que también vino en forma indirecta a representar socialmente al desplazado como un ser enfermo y víctima, al cual deben reparársele los daños físicos y psicológicos por medio de una indemnización que le otorga privilegios de protección y atención por parte del Estado frente a otros grupos sociales (Torrado, 2001:3).

⁵⁴ Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.

⁵⁵ Ley 387 de 1997, Artículo 1°. Del desplazado. “Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público.”

Tabla I. *Disposiciones Jurídicas de la Política Pública*

Disposición	Descripción
Ley 387 de 1997	Define el deber de Estado en la promoción de una política pública integral que se encargue de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado y, por tanto, se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia.
Ley 418 de 1997	Conocida también como la Ley de Orden Público, faculta al Presidente de la República para poder adelantar procesos de paz y brindar herramientas para garantizar el orden público en todo el territorio nacional. Esta tiene una vigencia de cuatro años, razón por la cual se le han realizado prorrogas y modificada varias veces.
Sentencia T-025 de 2004	La Corte Constitucional declara en esta sentencia la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada debido a la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, y el volumen de recursos destinados a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales. Para esto, se dictan los siguientes Auto de seguimiento: Auto 176/05; Auto 177/05; Auto 178/05; Auto 218/06; Auto 266/06; Autos 334-335/06; Auto 337/06; Auto 207/07; Auto 092/08; Auto 116/08; Auto 117/08; Auto 251/08; Auto 004/09; Auto 005/09; Auto 006/09; Auto 007/09; Auto 008/09; Auto 009/09; Auto 011/09; Auto 266/09; Auto 314/09; Auto 382/10; Auto 383/10; Auto 384/10; Auto 385/10; Auto 100/11; Auto 173/11; Auto 219/11.
Ley 975 de 2005	“Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios.”
Decreto Presidencial 250 del 2005	Se dictaminan los lineamientos para la política pública de atención del desplazamiento forzado a partir de Plan Nacional para población desplazada por la violencia, adoptando un enfoque diferencial.
Ley 1190 de 2008	“Por medio de la cual el Congreso de la República de Colombia declara el 2008 como el año de la promoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia y se dictan otras disposiciones.”
Decreto Presidencial 1290 de 2008	“Por el cual se crea el programa de reparación individual por vía administrativa para las víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley.” Reparación cuyo objetivo es la compensación material de daños ocasionados por infracciones al Derecho Internacional Humanitario o graves violaciones a los Derechos Humanos en el marco del conflicto armado interno, que deben ser pagadas por el Estado a la víctima de acuerdo al hecho victimizante.

Ley 1448 de 2011	“Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.” El artículo primero de esta ley señala que tiene por objeto, establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de las violaciones contempladas en el artículo tercero de la presente ley, dentro de un marco de justicia transicional, que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales
Decreto Presidencial 4633 de 2011	"Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los Pueblos y Comunidades indígenas."
Decreto Presidencial 4634 de 2011	"Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano."
Decreto Presidencial 4635 de 2011	"Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras."
Decreto Presidencial 4801 de 2011	Por el cual se establece la estructura interna de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.
Decreto Presidencial 4802 de 2011	Por el cual se establece la estructura de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.
Decreto Presidencial 4829 de 2011	"Por el cual se reglamenta el capítulo III del título IV de la Ley 1448 de 2011 en relación con la restitución de tierras."

Fuente: Propia elaboración.

La Ley 387 de 1997 se encarga del reconocimiento de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado a causa del conflicto armado. No obstante, las medidas restaurativas planteadas en esta ley fueron pasadas por alto y sin mayor importancia por los gobiernos de turno. De tal forma, pese a la existencia de disposiciones legales para brindar soluciones a las víctimas desplazadas por la violencia, sólo a partir del 2004, se toma como punto de partida la Sentencia T-025 y sus autos de seguimiento, comenzándose a ejecutar la implementación de políticas que buscan subsanar las demandas de las víctimas en torno al desplazamiento forzado, destinando un presupuesto para la atención y reparación.

A partir del 2005 se comienza a estructurar una política más elaborada con capacidad de coordinar acciones para atender la condición del desplazamiento forzado con la Ley 975 de 2005

(Ley de justicia y paz) y el Decreto 250 del 2005 (Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones). Prueba de ello es que en el año 2000 prácticamente todos los municipios estaban afectados (965), situación que alcanzó su máxima expresión en 2007 (1.055 municipios). Pero en 2010, el número de municipios expulsos disminuye a 899, sin embargo, en 2012 el desplazamiento forzado vuelve a aumentar a 961, manteniendo un registro constante hasta 2014 (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015.op. cit.:138).

Se puede inferir que ante este escenario del fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia, los marcos legales estipulados a subsanar dicha problemática no lograron llegar a su cometido, debido a que persistieron ciertos factores estructurales que perpetuaron las dinámicas de la violencia en medio de un proceso de justicia transicional y de transformación de dicho conflicto. Para ello, basta con mirar cómo en 2010 se incrementan los índices de violencia⁵⁶, lo que refleja que existen claras limitaciones en materia de reparación a las víctimas.

Situación que refleja diversas fallas y necesidades y que hacen un llamado a un cambio real, o siquiera significativo, y para ello, en el año 2011 se promueve la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011), que precisamente entra en rigor con el cambio de Gobierno Nacional, hecho que también influye en las dinámicas que modifican el paradigma sobre el conflicto armado en el país⁵⁷, logrando así establecerse dicha ley y posteriormente un proceso de paz con las guerrillas de las FARC-EP.

⁵⁶ Según el informe del Comité Internacional de la Cruz Roja – CICR (2011) que detalla las consecuencias humanitarias en Colombia, señala que durante el 2010 la población que habita en distintas regiones del país siguió padeciendo las afectaciones humanitarias del conflicto armado. Pues si bien la situación mejoró en algunos departamentos, las confrontaciones y acciones armadas afectaron de manera particular a los habitantes de las zonas rurales de departamentos como Nariño, Chocó, Cauca, Caquetá, Putumayo, Guaviare, Meta, Arauca, Valle del Cauca, Norte de Santander, Antioquia y Córdoba. El informe refleja también, que se siguieron presentando violaciones a las normas del Derecho Internacional Humanitario. En los que el CICR documentó 768 casos de presuntas violaciones al DIH; 79 casos de civiles que murieron por causa del conflicto armado; 31 casos de civiles que resultaron muertos como consecuencia de ataques; y 42 casos de reclutamiento de menores. (p.30)

⁵⁷ El reconocimiento de que existe un conflicto armado y no una amenaza terrorista o criminal, como señalaba el expresidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) bajo el punto de vista político, abre el camino a reconocer que existen

3.2.2. Ley 1448 de 2011

La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras es un importante avance en materia de justicia transicional, pues resulta significativo en el proceso de formulación de la política pública y otorga experiencia al goce efectivo de los derechos y reparación de las víctimas del conflicto armado de manera individual y colectiva.

La política de víctimas tiene por objeto restituir los derechos individuales y colectivos vulnerados durante los años en que se ha perpetuado el conflicto armado interno. Ésta se encuentra conformada por un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, encargadas de la defensa, promoción y difusión de los Derechos Humanos, enmarcado en un proceso de justicia transicional durante un periodo de 10 años (Unidad para las Víctimas, 2016:7).

Las principales afectaciones orientan la política de víctimas hacia la restitución de predios y territorios, el acceso a la verdad y justicia, las garantías de no repetición, a la vez que promueve la reconciliación y la reparación integral.

Por lo anterior, la Ley de Víctimas (2011) en su artículo 3 define que:

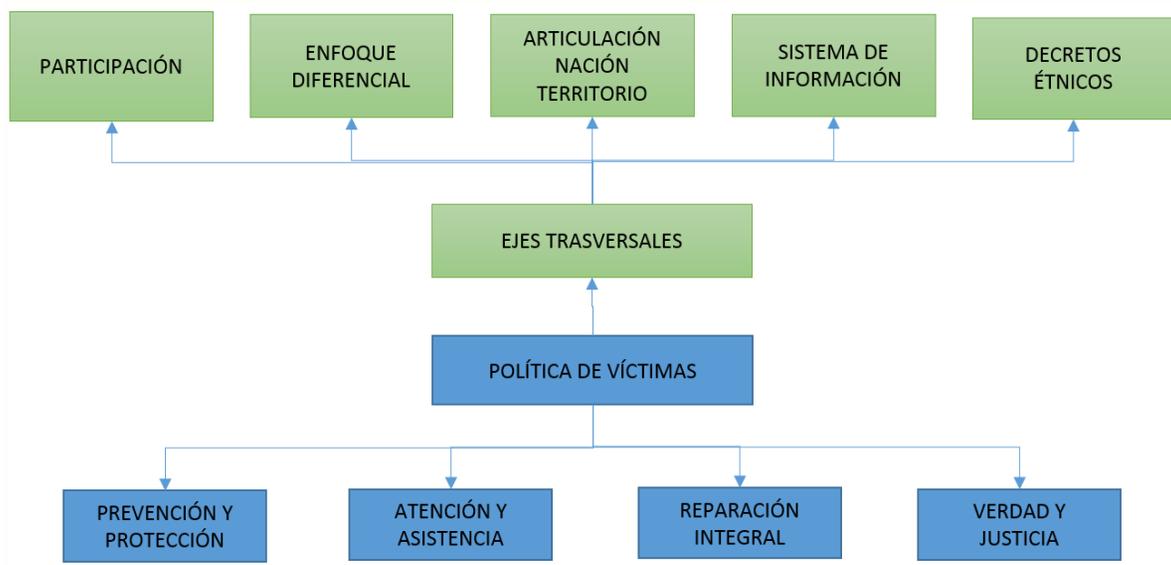
Son víctimas las personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1 de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

Cabe agregar que esta ley contempla los principios de progresividad, gradualidad y corresponsabilidad para prevenir, atender, asistir y reparar de forma integral a las víctimas a partir de un enfoque diferencial, que garantice la aplicación y efectividad de medidas de

víctimas a causa del mismo; permitiendo la identificación de sus actores y; bajo el marco legal de la Ley 1448 de 2011, pensar que puede haber una salida pacífica y negociada del conflicto armado en Colombia, además de facilitar que las víctimas producidas por paramilitares, guerrilleros, y agentes del Estado, puedan buscar justicia, reparación y verdad.

prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas que hayan estado expuestas a violaciones de los Derechos Humanos, como estrategia para generar condiciones para el goce efectivo de los derechos (Personería Municipal Santiago de Cali, 2014: 35).

Figura 16. Política de víctimas.



Fuente: Unidad para las Víctimas. (2016).

Los ejes transversales son sustento de los componentes estratégico y facilitan la implementación de la política pública (Ibíd., p.9).

- **Participación de las víctimas:** Es el ejercicio de las víctimas que corresponde al uso y disposición de mecanismos para incidir en el diseño, goce, seguimiento y evaluación de la política pública.
- **Sistemas de información:** Articula la información referente a las víctimas para la asistencia, atención y reparación integral pretendida en la política pública.
- **Articulación nación-territorio:** Es la coordinación efectiva de las entidades nacionales y territoriales en la ejecución de proyectos, programas y acciones siguiendo los principios de concurrencia y subsidiaridad.

- **Enfoque diferencial:** Es el reconocimiento de condiciones particulares en las poblaciones según su edad, género, etnia, situación de discapacidad y orientación sexual, que han sido claramente perjudicadas por el conflicto armado interno.

La política pública de víctimas requiere el trabajo conjunto y articulado de diferentes instituciones del Estado, con la finalidad de cumplir con los ejes estratégicos formulados en la Ley 1148 del 2011. Todas estas medidas comprenden prevención y protección; atención y asistencia; reparación integral; y verdad y justicia.

Prevención y Protección

El Estado recurre a estrategias y programas para hacer prevenciones tempranas y urgentes ante vulneraciones de los Derechos Humanos de las víctimas, testigos y funcionarios que participan en procedimientos administrativos y judiciales ligados a la política. Asimismo, se toman medidas de protección individual y colectiva a grupos étnicos.

Atención y Asistencia

Busca la recuperación de la vida digna de las personas, incorporando la atención social, política y económica. Tal como lo señala el artículo 47 de la Ley 1448 de 2011, es deber de las entidades del Estado proporcionar ayuda humanitaria de acuerdo a las necesidades inmediatas: alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, atención médica y psicológica, transporte y alojamiento transitorio.

Es el conjunto integrado de decisiones, programas y recursos de orden político, económico, social, fiscal, entre otros, a cargo del Estado, orientado a restablecer la vigencia efectiva de los derechos de las víctimas. La asistencia comprende asistencia funeraria, medidas en materia de educación y salud. Se emplea también un enfoque diferencial en los aspectos culturales de las comunidades y etnias.

Reparación Integral

Trata de la reparación integral que tienen las víctimas por derecho para compensar los daños y transformaciones producto del conflicto armado interno. Las medidas de reparación propenderán a

ser de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva, como consecuencia de las violaciones que trata el artículo 3º de la Ley 1448 de 2011.

Cabe mencionar que para lo anterior, los artículos 65, 69, 72 y 151 de esta contemplan que son las víctimas del desplazamiento forzado quienes deciden voluntariamente retornar o reubicarse, como a su vez, de recibir atención integral y acompañamiento en búsqueda del goce efectivo de los derechos y la seguridad. Para ello, el Estado adoptará las medidas para la restitución jurídica y material de las tierras a los despojados y desplazados, o una compensación con terrenos de similares características de no ser posible la restitución. Además de establecer acciones de reparación colectiva por el daño ocasionado por la violación de los derechos colectivos; la violación grave y manifiesta de los derechos individuales de los miembros de los colectivos; y, el impacto colectivo de la violación de derechos individuales.

Verdad y Justicia

Busca aclarar los hechos victimizantes, motivos y circunstancias en que se violaron los Derechos Humanos y esclarecer la identidad de los responsables para formular sanciones. El Gobierno Nacional deberá ejecutar acciones tendientes a restablecer la dignidad de la víctima y difundir la verdad sobre lo sucedido.

Conforme a los artículos 149 y 150 de la Ley 1448 de 2011, las garantías de no repetición que se destacan son las siguientes:

- La desmovilización y el desmantelamiento de los grupos armados
- La verificación de los hechos y la difusión pública
- La aplicación de sanciones a los responsables
- La prevención de violaciones a los grupos expuestos a mayor riesgo como mujeres, niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, líderes sociales, entre otros.
- Una pedagogía social que promueva los valores constitucionales

A través de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras se crea el Registro Único de Víctimas, el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Fondo de Reparación para las Víctimas de la Violencia

Por medio del Decreto Presidencial 1725 de 2012 se adopta el *Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas*, que sirve como un instrumento destinado a brindar asistencia de gastos funerarios a las víctimas que lo requieran, complementar las medidas de atención y reparación integral a la población vulnerada y gestionar las acciones de las autoridades administrativas departamentales y locales en materia de salud, educación, agua potable y saneamiento básico. Por ende, los indicadores diseñados tienen el propósito de medir el impacto de la política pública para la población en situación de desplazamiento (Personería Municipal Santiago de Cali 2014: 33).

Es deber del Estado garantizar la participación efectiva de las víctimas en el diseño, implementación y ejecución de la ley y los planes, proyectos y programas que se creen con ocasión de reparar y beneficiar a las víctimas. De tal forma, el artículo 192 de la Ley 1448 de 2011 expone:

Garantizar la disposición de los medios e instrumentos necesarios para la elección de sus representantes en las instancias de decisión y seguimiento previstas en esta ley, el acceso a la información, el diseño de espacios de participación adecuados para la efectiva participación de las víctimas en los niveles nacional, departamental y municipal.

Básicamente la política de víctimas está formulada para ser desarrollada por entidades gubernamentales en los niveles nacional, departamental y municipal, para garantizar la actuación integral del Estado en la oferta de bienes y servicios que aseguren y garanticen los derechos de las víctimas. La articulación entre los niveles de gobierno se caracteriza por la estrategia de corresponsabilidad, que implica coordinación, subsidiaridad y concurrencia (Unidad para las Víctimas, 2016: 32).

3.2.3. Decretos

Decreto Presidencial 4829 de 2011

“Por el cual se reglamenta el Capítulo III de la Ley 1448 de 2011 en relación con la restitución de tierras”.

Establece la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras como responsable de las acciones administrativas dirigidas a desarrollar el *Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente*, considerando los predios de las personas o comunidades victimizadas en el conflicto armado. Por tanto, la implementación gradual y progresiva del registro con estudio de las solicitudes de las víctimas. Y reglamenta las compensaciones, subsidios a la vivienda y alivios pasivos.

Decreto Presidencial 4633 de 2011

“Por medio del cual se dictan medidas de atención, asistencia, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas”.

Tiene por objeto generar el marco legal e institucional para los pueblos y comunidades indígenas como sujetos colectivos y a sus integrantes, garantías de atención integral, protección, reparación integral y restitución de derechos territoriales con base en los Derechos Humanos, fundamentales y colectivos, reparación simbólica y no repetición de los hechos victimizantes (art. 1,2,3). Además expone la coordinación con autoridades indígenas y protección colectiva e individual de los miembros de estos pueblos a partir de la aplicación del enfoque diferencial, la autonomía de los pueblos indígenas, protección del territorio y atención integral a las víctimas pertenecientes a los pueblos indígenas. También establece el *Plan Integral de Reparaciones Colectivas para Pueblos y Comunidades Indígenas* (art. 133), el instrumento técnico que establece los daños, alude a la restitución de derechos territoriales y determina los procesos judiciales y administrativos.

Decreto Presidencial 4634 de 2011

“Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano”.

Tiene por objeto establecer el marco normativo e institucional de la atención, asistencia y reparación integral de las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom e incorporarán un enfoque diferencial y acciones afirmativas, garantizarán el derecho a la integridad cultural, la igualdad material y la pervivencia física y cultural (art. 1). Considera el daño colectivo e individual a través del *Plan Integral Reparación Colectiva*, donde considere la atención integral, ayuda humanitaria, y asistencia a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o gitano, junto a compensaciones e indemnizaciones.

Decreto Presidencial 4635 de 2011

“Por el cual se dictan medidas de atención, asistencia, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras”.

Tiene por objeto establecer el marco normativo e institucional de la atención, asistencia, reparación integral y restitución de tierras y de los derechos de las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en concordancia con la Ley 70 de 1993, ofreciendo herramientas administrativas, judiciales y mecanismos de participación para que las comunidades y sus miembros individualmente considerados sean restablecidos en sus derechos, de conformidad con el artículo 1 de la Constitución Nacional.

A lo anterior se le suman medidas de protección, asistencia, reparación integral y restitución de tierras y territorios para las comunidades, bien sea como sujetos colectivos, y para sus miembros individualmente considerados. Para ello el *Plan Integral de Reparación Colectiva* (art. 75) deberá adoptar las medidas necesarias para garantizar la reparación integral de las víctimas que trata el presente Decreto, étnica y culturalmente diferenciadas.

3.2.4. Documentos Conpes

El Decreto 1725 de 2012 define el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, mediante los documento Conpes 3712 de 2011 (Plan de financiación para sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011) y Documento Conpes 3726 de 2012 (Lineamientos, Plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismos de seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado).

El Plan Nacional de Víctimas se estructura en cinco componentes principales: i) Asistencia y Atención, ii) Reparación Integral, iii) Prevención y Protección, iv) Verdad y v) Justicia. A continuación en la Tabla 2 se presenta el Plan de Acción con sus indicadores y metas.

Tabla 2. Plan de Acción de la Política Pública.

#	Medida	Indicador	Fórmula de Cálculo	Fuente de Información	Periodicidad	Línea Base	Metas			
							2012	2013	2014	2021
1	Ruta de Reparación Individual	Planes individuales de reparación formulados con la participación activa de la víctima y con acompañamiento en su implementación	Número de planes de reparación integral por vía administrativa formulados con la participación activa de la víctima y con acompañamiento en su implementación	Unidad para las Víctimas	Trimestral	0 2011	72.380	172.610	277.730	783.350
2	Reparación Individual-Ruta de indemnización	Víctimas indemnizadas por hechos diferentes al desplazamiento	Número de víctimas indemnizadas por hechos diferentes al desplazamiento	Unidad para las Víctimas	Trimestral	75,006 2011	185.386	285.616	385.846	916.356
3	Reparación-Ruta vivienda Urbana	Hogares indemnizados con subsidio familiar de vivienda asignado	Número de hogares víctimas indemnizados con Subsidio Familiar de Vivienda asignado*	Ministerio de Vivienda	Trimestral	118,803 2011	142.663	166.523	190.383	407.437
4	Reparación-Ruta vivienda Urbana	Hogares que cuentan con certificados de habitabilidad	Número de certificados de habitabilidad vinculados a víctimas indemnizadas con Subsidio Familiar de Vivienda	Ministerio de Vivienda	Semestral	43,858 2011	43.858	67.718	91.578	308.632
5	Reparación-Ruta vivienda Rural	Hogares con solución de vivienda rural	Soluciones de vivienda para población desplazada	Ministerio de Agricultura	Semestral	2,581 2011	5.250	8.379	11.800	45.081
6	Reparación Individual- Restitución-Tierra- registro	Actos administrativo de registro ante la unidad de restitución de tierras	Número de actos administrativos que dan respuesta a las solicitudes de restitución / número de solicitudes de restitución recibidas por la unidad de restitución de tierras en las zonas micro-focalizadas	Unidad de Restitución de Tierras	Trimestral	0% 2011	70%	80%	100%	100%
7	Reparación Individual- Restitución-Tierra- Judicial	Víctimas con sentencia de restitución de tierras	Número de sentencias de restitución de tierras proferidas/ número de demandas admitidas de restitución de tierras	Consejo Superior Judicatura / Rama judicial	Semestral	0% 2011	80%	85%	90%	100%
8	Reparación Individual- Rehabilitación	Víctimas con plan de atención psicosocial que reciben dicha atención	Numero víctimas con planes de atención psicosocial y que reciben dicha atención por el sector salud elaborados	Ministerio de Salud y Protección Social	Semestral	0 2011	9.388	74.323	139.258	3.000.000

9	Reparación Individual-Rehabilitación	Víctimas que acceden a medidas de rehabilitación física y/o mental	Numero de víctimas que acceden a medidas de rehabilitación física y/o mental en relación al hecho victimizante	Ministerio de Salud y Protección Social	Anual	0 2011	9.388	74.323	139.258	3.000.000
---	--------------------------------------	--	--	---	-------	-----------	-------	--------	---------	-----------

10	Ruta de Reparación Colectiva	Planes de reparación colectiva formulados con participación de la víctima que cuentan con acompañamiento en su implementación	Número de planes de reparación colectiva elaborados con participación de la víctima que cuentan con acompañamiento en su implementación	Unidad para las Víctimas	Semestral	0 2011	32	156	280	833
11	Verdad Histórica	Testimonios de desmovilizados acopiados, sistematizados y analizados, que contribuyen a la verdad histórica	No. De testimonios de desmovilizados(as) acopiados, sistematizados y analizados, que contribuyen a la verdad histórica	Centro de Memoria Histórica	Semestral	NA	3375	15051	18306	18306
12	Verdad Histórica	Investigaciones realizadas y publicadas conducentes al esclarecimiento de la verdad sobre los hechos y la dinámica del conflicto armado.	No. De investigaciones realizadas y publicadas conducentes al esclarecimiento de la verdad sobre los hechos y la dinámica del conflicto armado.	Centro de Memoria Histórica	Semestral	NA	6	11	16	51
13	Verdad Histórica	Procesos colectivos de memoria histórica y archivos de derechos humanos apoyados	No. De procesos colectivos de memoria histórica y archivos de derechos humanos apoyados	Centro de Memoria Histórica	Semestral	NA	10	25	40	120

14	Ruta de Protección	Protección a víctimas con riesgo inminente, extremo o extraordinario	Numero de víctimas identificadas con riesgo inminente, extremo o extraordinario determinado por la unidad nacional de protección que cuentan con medidas de protección/ numero de víctimas identificadas con riesgo inminente, extremo o extraordinario determinado por la unidad nacional de protección	Unidad Nacional de Protección	Trimestral	ND	100%	100%	100%	100%
15	Ruta de Asistencia-Atención Humanitaria	Hogares víctimas del delito desplazamiento forzado que reciben atención humanitaria de emergencia	Número de solicitudes de atención humanitaria de emergencia colocadas / número de solicitudes de atención humanitaria de emergencia aprobadas	Unidad para las Víctimas	Trimestral	100% 2011	100%	100%	100%	100%
16	Ruta de Asistencia-Salud	Víctimas con afiliación al sistema general de seguridad social en salud	Numero de víctimas afiliados al sistema general de seguridad social en salud / numero de víctimas incluidas en el RUV	Ministerios de Salud y Protección Social	Trimestral	88% 2010	92%	94%	95%	100%

17	Ruta de Asistencia-Educación	Víctimas de 5 a 17 años que asisten al sistema educativo	Número víctimas de 5 a 17 años incluidos en el RUV que asisten a alguno de los niveles de educación preescolar, básica y media / número víctimas de 5 a 17 años incluidos en el RUV	Ministerio de Educación	Trimestral	87% 2010	92%	93%	94%	100%
18	Ruta de Asistencia-Identificación	Víctimas que cuentan con documentos de identificación	Número de víctimas incluidas en el RUV que cuentan con sus documentos de identificación completos de acuerdo con su edad / número de víctimas incluidas en el RUV	Registraduría	Trimestral	97% 2010	100%	100%	100%	100%
19	Ruta de Asistencia-Identificación	Hombres víctimas mayores de 18 años que cuentan con libreta militar	Número solicitudes de libreta militar realizadas por víctimas atendidas / número solicitudes de libreta militar realizadas por víctimas	Ministerio de Defensa	Trimestral	98% 2010	98%	100%	100%	100%
20	Ruta de Asistencia-Generación de Ingresos	Víctimas del desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención de enganche labora	Número de víctimas del desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención de enganche labora	DNP*	Trimestral	127,492 2011	280.329	484.112	738.841	1.019.042
21	Ruta de Asistencia-Generación de Ingresos	Víctimas del desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención de formación para el trabajo	Número de víctimas del desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención de formación para el trabajo	DNP*	Trimestral	416,793 2011	662.297	989.635	1.398.808	1.636.128
22	Ruta de Asistencia-Generación de Ingresos	Víctimas del desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención de emprendimiento y fortalecimiento	Número de víctimas del desplazamiento forzado atendidas con la línea de intervención de emprendimiento y fortalecimiento	DNP*	Trimestral	55, 272 2011	106.853	175.628	261.596	344.125
23	Retornos y Reubicaciones	Procesos de retorno o reubicación con planes formulados	Número de planes de retorno o reubicación formulados / número de procesos de retorno o reubicación identificados	Unidad para las Víctimas	Semestral	ND	100%	100%	100%	100%
24	Retornos y Reubicaciones	Hogares que retornan o reubican con acompañamiento institucional	Número de hogares desplazados que retornan o se reubican con acompañamiento institucional	Unidad para las Víctimas	Trimestral	17,400 2011	25.000	45.000	60.000	200.000

Fuente: Conpes 3726 de 2012. (2012).

3.2.5. Plan de Desarrollo Municipal

El Plan de Desarrollo Municipal de Santiago de Cali 2012-2015, “CaliDA: una ciudad para todos” asume como fin último la construcción conjunta de una sociedad más justa, integrada y próspera (Departamento Administrativo de Planeación Municipal, 2012:16). Estos son los principios en la gestión pública:

- El ser humano, individual y colectivamente, está por encima de todo
- Recuperación de la seguridad ciudadana y afianzamiento de la convivencia social
- Atención con enfoque diferencial y de derechos a los niños, niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres y la familia
- Gobierno transparente, claro y ordenado
- Honestidad y pulcritud en el manejo de lo público
- Prioridad a la inversión social efectiva

Su propósito es dar una respuesta integral y diferenciada a las necesidades y aspiraciones de los caleños y las caleñas, mediante lineamientos estratégicos que mejoren la calidad de vida y el bienestar social. Los siguientes son los lineamientos estratégicos:

1. **CaliDA: Equidad para todos.** Garantizar los Derechos Humanos y Civiles. Progresividad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, enfocados a los territorios y ciudadanos más necesitados y vulnerables mediante la estrategia de intervención. Territorios de Inclusión y Oportunidades – TIO. Generación de oportunidades reales de progreso humano y comunitario integral.
2. **CaliDA: Bienestar para todos.** Bienestar y calidad de vida de todos es un catalizador de la generación, retención y atracción de talentos y recursos para la prosperidad colectiva.

3. **CaliDA: Prosperidad para todos.** Estrategia dirigida a impulsar la transformación de la economía caleña, como mecanismo para reforzar su capacidad de generación de empleo y acelerar la construcción de riqueza colectiva.
4. **CaliDA: Un Entorno Amable para todos.** Prioriza la planificación ordenada y con visión sostenible para la protección, rehabilitación y creación de áreas ecológicas para la abundancia y calidad de espacios públicos.
5. **CaliDA: Proyección Global para todos.** Impulsar iniciativas en diferentes frentes que afiancen el liderazgo regional y nacional de Cali para proyectarse social, económica y culturalmente.
6. **CaliDA: Buen Gobierno para todos.** La implantación efectiva de prácticas, capacidades y una cultura de buen gobierno para garantizar la eficiencia, eficacia y transparencia.

El segundo lineamiento estratégico de “*Bienestar para todos*” cuenta con siete componentes que buscan reducir las brechas en educación, al mismo tiempo que alcanzar un aseguramiento de la cobertura de la salud, aumentar la seguridad alimentaria, nutricional, también garantizar la seguridad ciudadana en las zonas urbanas y la atención al fenómeno del desplazamiento forzado.

De esta línea estratégica se desprenden los componentes de “*Cali, ciudad educadora*” con los programas: todos al aula, tecnología digital en el aula, excelencia en el aula y leer es una nota. El componente “*Cali Vital*” cuenta con los programas aseguramiento universal, servicios individuales y colectivos eficientes, estilos de vida saludables y seguridad alimentaria. También se destacan los componentes “*Cali un territorio que avanza hacia el desarrollo social*”, “*Cultura para todos*”, “*Seguridad y convivencia ciudadana*” y “*Atención a víctimas del conflicto armado, derechos humanos y reintegración de desmovilizados*”.

Tabla 3. Indicadores del Componente de Atención a Víctimas del Conflicto Armado Interno, Derechos Humanos y Reintegración de Desmovilizados de la Alcaldía de Cali (2012-2015).

Nombre	Unidad de medida	Línea base 2011	Meta 2012-2015	Responsable
Víctimas del conflicto armado atendidas por las dependencias de la Alcaldía.	%	70	100	Alcaldía Municipal
Ruta de acceso a los procedimientos de denuncia y protección de derechos humanos con énfasis en vulneraciones a la vida, la libertad y la integridad.	Número	0	1	Secretaría General - Asesoría Desepez
Unidad de Atención y Orientación – UAO transformada en Centro de Atención a Víctimas del Conflicto Armado.	Número	0	1	Secretaría General – Asesoría Desepez

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación Municipal. (2012).

De este último componente se desprenden los programas: (1) Atención, reparación y promoción de retornos a las víctimas del conflicto armado con enfoque diferencial; (2) Restablecimiento socioeconómico a las víctimas del conflicto armado, y (3) Programa de protección de Derechos Humanos y Reintegración de Desmovilizados.

Su meta consiste en la restitución plena e integral de los derechos de las víctimas del conflicto armado interno, para contribuir al restablecimiento socioeconómico a las víctimas, así como el fomento de programas de prevención y atención a situaciones de vulneración de los Derechos Humanos.

Es de agregar que la reparación debe tener en cuenta las transformaciones que el conflicto ha generado en la sociedad, de ahí la importancia de que sea vista como instrumento de reconciliación, y que cuente con una dimensión colectiva que complemente con la respuesta individual de restablecimiento y goce pleno de derechos.

Los programas que integran el componente de Atención a Víctimas del Conflicto Armado Interno, Derechos Humanos y Reintegración de Desmovilizados, son:

1. Rutas de Atención, Reparación y Promoción de Retornos a las Víctimas del Conflicto Armado con Enfoque Diferencial.

Brindar atención humanitaria a la población víctima del conflicto armado interno a través de ampliar, optimizar y desconcentrar las rutas de atención y reparación. Esto comprende planes de prevención del desplazamiento forzado y de apoyo a procesos de retorno a sus lugares de pertenencia.

Tabla 4. Atención, Reparación y Promoción de Retornos a las Víctimas del Conflicto Armado con Enfoque Diferencial.

Nombre	Unidad de medida	Línea base 2011	Meta 2012-2015	Responsable
Servicios brindados en las rutas de atención y reparación a las víctimas del conflicto.	Número	8	15	Secretaría General - Asesoría Desepaz
Sistema integrado de información que posibilite la sistematización, caracterización, seguimiento, control y evaluación de los procesos de atención integral a la población víctima del conflicto armado interno.	Número	0	1	Secretaría General - Asesoría Desepaz
Nuevas modalidades de atención humanitaria de urgencia y protección a víctimas del conflicto armado interno.	Número	1	3	Secretaría General - Asesoría Desepaz Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad
Documentar procesos de memorias históricas de víctimas del conflicto interno asentadas en Cali.	Número	0	4	Secretaría General - Asesoría Desepaz
Puntos de toma de declaraciones de hechos victimizantes en las instalaciones del Centro Local de Atención a Víctimas del Conflicto Armado Interno.	Número	2	4	Secretaría General - Asesoría Desepaz
Servicio de Call Center automatizado para incrementar la capacidad de orientación y asignación telefónica de citas dentro del Centro Local de Atención a Víctimas del Conflicto Armado Interno.	Número	1	1	Secretaría General - Asesoría Desepaz
Puntos de información y orientación a las víctimas del conflicto armado interno implementados (Ladera, Distrito de Aguablanca y Terminal de Transporte).	Número	0	3	Secretaría General - Asesoría Desepaz
Plan de prevención y contingencia para el manejo del desplazamiento forzado masivo hacia la ciudad de Cali, por razón del conflicto armado interno Departamentos de mayor expulsión: Nariño, Cauca, Valle del Cauca (Buenaventura, Pradera, Florida, Cartago, Tuluá) y Chocó.	Número	0	1	Secretaría General - Asesoría Desepaz, Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación Municipal. (2012).

2. Restablecimiento Socioeconómico a las Víctimas del Conflicto Armado.

Este programa consiste en la atención y reparación de las víctimas del conflicto armado interno, en concordancia con el Plan Integral Único de Atención a Población Desplazada y Víctimas del Conflicto Armado (PIU). Mediante la oferta de subsidios complementarios, el acceso de la población víctima del conflicto armado a soluciones de vivienda nueva o usada; la

promoción y prevención en salud a las víctimas asentadas en Cali y brindar apoyos educativos a población en edad escolar.

Tabla 5. Restablecimiento Socioeconómico a las Víctimas del Conflicto Armado.

Nombre	Unidad de medida	Línea base 2011	Meta 2012-2015	Responsable
Soluciones de vivienda nueva, usada o autoconstruida entregadas a la población víctima del conflicto armado interno asentada en la ciudad de Santiago de Cali.	Número	434	1.000	Secretaría de Vivienda Social
Personas víctimas del conflicto armado caracterizadas psicosocialmente que aceptan y reciben atención emocional y social (Atención psicosocial).	%	N.D.	75	Secretaría de Salud Pública
Mejoramiento de los procesos de atención educativa a la población escolar víctima del conflicto armado, matriculados en instituciones educativas oficiales y de cobertura educativa.	Número	2.893	5.000	Secretaría de Educación
Alianzas público – privadas para promover la capacidad de generación de ingresos y empleabilidad para las víctimas del conflicto armado interno.	Número	0	4	Secretaría General – Asesoría Desepaz
Procesos de alfabetización con población analfabeta víctima del conflicto interno asentada en Santiago de Cali, realizados.	%	30	100	Secretaría de Educación
Escuelas de formación deportiva procesos de identificación y promoción de talentos deportivos para menores víctimas del conflicto armado interno, implementadas.	Número	N.D.	4	Secretaría de Deporte y Recreación
Formación en procesos artístico - culturales que permitan identificar y promover población víctima del conflicto armado interno con talentos culturales.	Número	0	4	Secretaría de Cultura y Turismo

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación Municipal. (2012).

3. Promoción de Derechos Humanos y Reintegración de Desmovilizados.

En el marco de este programa se realiza monitoreo y apoyo a situaciones de vulneración de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, e igualmente apoyo a la reintegración de la población desmovilizada con la cooperación de estamentos público-privados para la reintegración a la vida civil.

Tabla 6. Promoción de Derechos Humanos y Reintegración de Desmovilizados.

Nombre	Unidad de medida	Línea base 2011	Meta 2012-2015	Responsable
Rutas de acceso a procedimientos a seguir para acceder a protección y denuncia de afectaciones a la vida, la libertad y la integridad.	Número	0	3	Secretaría General - Asesoría Desepaz
Población desmovilizada vinculada a prestación de servicio social.	Número	0	3.000	Secretaría General - Asesoría Desepaz
Rutas de orientación para el acceso de la población desmovilizada a la oferta de la Alcaldía y otras entidades nacionales del área social con presencia en el municipio.	Número	0	4	Secretaría General - Asesoría Desepaz

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación Municipal. (2012).

En síntesis, se puede decir que la formulación de la política pública de víctimas del conflicto armado ha sido un proceso orientado a brindar soluciones a problemáticas concretas y urgentes, deseando con esto conformar un acumulado de instituciones que definan y tengan claras las responsabilidades y aspiraciones del Estado en cuanto a la atención y reparación. Es decir, el diseño institucional conforme a ésta política, ha estado motivado por expresiones desmesuradas de violencia en contra de la población civil, lo que ha permeado con suficiente fuerza el interés de la opinión pública. Que junto a las decisiones políticas, han proporcionado soluciones graduales a los efectos ocasionados por la violencia y el conflicto armado. Un ejemplo puntual acerca, es el desplazamiento forzado. Aunque claro, no logran ser suficientes para atenuar el peso de los factores que desencadenan la problemática de las víctimas en el contexto nacional.

Además, se evidencia una tardía incorporación de las víctimas a las medidas de formulación de la política de reparación a las víctimas del conflicto armado, pues en un principio se abordó dicha situación considerando las perspectivas de los actores políticos y de los administradores de la función pública, olvidando las contribuciones que pueden hacer al proceso de formulación las personas y organizaciones que han vivido en carne propia hechos que degradan la sociedad y que afectan la vida de la personas expuestas al desplazamiento forzado y otros crímenes. A lo que se añade que sólo en las últimas etapas de formulación, se aboga por adoptar el enfoque y la perspectiva de las víctimas en el diseño de medidas que brinden soluciones a la problemática, entre estas, por ejemplo, ampliar el concepto de reparación hacia medidas simbólicas y restaurativas, sin embargo, no por esto se deja de desconocer la escasa participación que le

permitieron a las víctimas en el proceso de formulación y la satisfacción de las mismas frente a los resultados.

3.3. Implementación de la política pública de reparación a las víctimas

La Ley 1448 de 2011 define responsabilidades en el momento de ejecutar instrumentos para la implementación escalonada de la política pública, en tanto considera el principio de corresponsabilidad y subsidiaridad institucional en la coordinación de la implementación de la ley, mediante recursos presupuestales del Sistema General de Regalías, de cofinanciación, provenientes del Presupuesto General de la Nación, de crédito y de la cooperación internacional (Personería Municipal Santiago de Cali, 2014:36).

Aunque hay avances en el registro de las víctimas y en atención, en especial en la entrega de indemnizaciones administrativas. También se presentan retos y limitaciones en la implementación de la política pública. Falta mucho por hacer en materia de diseño y coordinación institucional, los programas siguen lejos de garantizar una atención y reparación adecuada, integral y transformadora, debido a que los procesos se tornan más dispendiosos de lo usual. Muchos de los programas se reducen a la caracterización de los hogares y al acompañamiento en el acceso a los programas. Es necesario asegurar garantías de seguridad para los reclamantes y el logro de una reparación que sanee el tejido social (Bolívar, 2015). Para ello es importante que los gobiernos local y nacional acompañen y fortalezcan las entidades territoriales y los comités de justicia transicional para poner en marcha sus respectivos planes de acción, pues es allí donde se materializan distintos programas dirigidos a las víctimas.

En suma, las fallas en la implementación de la política pública se debe a los mínimos avances en atención y reparación, hay falta de caracterización y conocimiento de la población víctima, la participación efectiva de las víctimas aún no se evidencia en gran manera, y la desfinanciación de los planes y programas representan un retroceso en las medidas de reparación (Comisión de Seguimiento y Monitoreo de la Ley 1448 de 2011, 2016).

Frente a los problemas que se presentaron para realizar los procesos de atención y reparación de las víctimas, Jacqueline Erazo (2017), funcionaria de la Alcaldía de Cali comenta que:

La reparación a las víctimas ha sido un proceso muy largo desde el 2011, en 2012 arrancó alcaldía nueva, entonces, la implementación era nueva para todos, partiendo de que no existía una oficina específica para ello, había una Asesoría de Paz que se encargaba de otros temas: convivencia, las barras; y había un grupo de atención a víctimas, pues, no era la estructura que se tiene ahora, ni teníamos los recursos.

Entonces a partir de la Ley de Víctimas se crea, en Asesoría de Paz, un grupo de política pública de víctimas, que se encargaba de aterrizar todo lo que se decía en la Ley 1448 de 2011. Ese proceso se demoró más de seis meses. Igualmente, en 2012 fue el proceso de preparación y finalizando ese año comienza a tomar cuerpo, digamos así.

En el 2013 ya inicia el Comité Territorial de Justicia Transicional, se hizo el decreto de creación del comité, que fue la entidad y organismo articulador de toda la gestión para reparar a las víctimas, para garantizar los derechos de las víctimas.⁵⁸

A nivel nacional, el Plan de Financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011 (Ver Tabla 7) estima los gastos anuales para víctimas entre 2012 y 2021. En total se han proyectado 54.903 millones de pesos para financiar la política pública, donde 24.672 millones se destinan a medidas de reparación a las víctimas; 22.557 millones para los programas de asistencia; 5.419 millones para medidas de atención; 1.833 millones hacen parte de los costos institucionales; y 423 millones corresponde a otros costos.

⁵⁸ Entrevista concedida por Jacqueline Erazo Valdés, funcionaria de apoyo administrativo del Grupo de Política Pública de Víctimas del Conflicto Armado de la Alcaldía de Cali, anteriormente Secretaría General – Asesoría de Paz, quien revela en la entrevista realizada el 25 de agosto, los procesos que adelantó la administración de Rodrigo Guerrero frente a los retos de la implementación de la Ley 1448 de 2011. Escuchar Cd Anexo: entrevistas.

Tabla 7. Gastos anuales estimados para víctimas.

Medidas/Componentes	2012 P	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Asistencia Judicial	31	5	5	5	4	4	4	4	4	4	71
Educación	1.052	1.048	973	891	792	617	469	376	293	227	6.738
Salud	1.141	1.294	1.483	1.608	1.725	1.711	1.697	1.685	1.673	1.664	15.682
Identificación	5	20	20	20	0	0	0	0	0	0	65
Asistencia	2.229	2.367	2.480	2.524	2.522	2.333	2.170	2.065	1.971	1.895	22.557
Atención Humanitaria	70	58	52	42	33	23	14	7	2	0	302
Ayuda Humanitaria	22	5	5	4	3	2	1	1	0	0	44
Alimentación AHT	602	582	469	357	244	132	19	0	0	0	2.404
Alojamiento AHT	554	399	348	298	248	198	148	98	48	0	2.339
Retornos y reubicaciones	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	58
Centros Regionales Reparación	26	27	27	27	27	27	27	27	27	27	272
Atención	1.280	1.077	908	734	562	388	216	139	83	33	5.419
Restitución Tierras†	99	313	615	673	622	360	128	68	52	20	2.949
Indemnización vía administrativa	863	615	615	615	615	615	615	615	615	615	6.395
Indemnización/Subsidio Vivienda	425	600	600	756	756	756	756	756	756	756	6.915
Empleo y Generación de Ingresos	334	606	606	606	606	606	606	606	606	606	5.784
Créditos y Pasivos	0	26	26	26	26	26	26	26	26	26	235
Medidas de satisfacción	20	11	11	0	0	0	0	0	0	0	42
Garantías de no repetición	282	232	230	230	230	230	230	230	230	230	2.352
Reparación	2.023	2.402	2.702	2.905	2.853	2.592	2.359	2.300	2.284	2.252	24.672
Costos Institucionales	178	184	1.833								
Otros Costos ††	423	0	423								
	6.133	6.029	6.274	6.346	6.121	5.497	4.929	4.687	4.522	4.364	54.903

Nota: en Miles de millones de pesos de 2011.

Fuente: Conpes 3712 de 2011.

En el escenario municipal, la Tabla 8 expone el presupuesto asignado para Cali.

Tabla 8. Presupuesto para la implementación de la Ley 1448 de 2011 en Cali.

Componente	2012	2013	2014	Gráfica	Total	%
Asistencia y Atención	3.505.805.368	7.319.525.171	4.432.833.904		15.258.164.443	73,9%
Reparación Integral	1.240.000.000	2.116.000.000	1.590.000.000		4.946.000.000	24,0%
Prevención y Protección	100.000.000	100.000.000	173.500.000		373.500.000	1,8%
Verdad y Justicia					0	0,0%
Fortalecimiento Institucional			60.900.000		60.900.000	0,3%
Total	4.845.807.380	9.535.527.184	6.257.235.918		20.638.570.482	100,0%

Fuente: Elaboración propia, a partir de Personería Municipal Santiago de Cali (2014: 37).

El presupuesto asignado para Santiago de Cali fue de \$20.638'570.482 de pesos en los tres primeros años de la implementación. En donde el monto más alto corresponde para *Asistencia y Atención* con \$15.258'164.443 pesos, equivalente al 73.9% del presupuesto total, es decir, sobre este componente se realizan la mayor parte de las tareas; En segundo lugar, *Reparación Integral* con \$4.946'000.000 de pesos tiene una participación de 24%; y, *Prevención y Protección* con \$373'500.000 de pesos (1.8%). El componente de *Verdad y Justicia* no contó con recursos económicos asignados y el *Fortalecimiento Institucional* tuvo asignada la cifra de \$60'900.000 en el último año.

Al describirlo por año, el presupuesto asignado a 2012 asciende a \$4.845'807.380 de pesos, en 2013 llega a \$9.535'527.148 de pesos y en 2014 el monto alcanza los \$6.257'235.918 de pesos. Se aprecia una disminución de la carga presupuestaria entre los años 2013 y 2014, siendo evidencia contraria al principio de gradualidad e implementación escalonada. Asimismo, es importante resaltar que las autoridades del gobierno no destinaron recursos al componente de Verdad y Justicia y que el aporte al fortalecimiento institucional sea marginal.

Esta información permite comprender que el presupuesto asignado por la administración municipal para la atención a la población víctima del conflicto armado, en su mayoría víctimas del desplazamiento forzado, no corresponde con lo planteado en el auto de seguimiento del 27 de abril de 2004 y el auto 176 de 2005⁵⁹, que considera que la estimación presupuestal pudo “*ser ajustada a medida que se obtenga información más precisa o evolucione la realidad del problema del desplazamiento, ya sea para aumentar tal estimación o disminuirla*” y que “*el estimado calculado habrá de ser realizado, de forma tal que se incluyan periódicamente las personas desplazadas registradas para cada vigencia*”⁶⁰. Lo anterior a sabiendas que para el periodo 2012-2013 el total de víctimas declarantes en la ciudad aumentaron, pasando de 2.887 a 4.541 declaraciones⁶¹.

3.3.1. Atención y asistencia

Para comprender mejor la evolución de los recursos asignados para la atención a la población víctima del conflicto armado interno en la ciudad de Cali, se hace un examen por secretarías para identificar sobre cuáles temas de los componentes se hace mayor esfuerzo.

Las entidades territoriales como la Secretaría General a través de la Asesoría de Paz⁶², la Secretaría de Salud y la Secretaría de Educación, se encargan de brindar atención humanitaria inmediata mediante: alimentos, implementos de aseo, alojamiento transitorio, manejo de abastecimientos y auxilio funerario. Esto relacionado con los hechos victimizantes. Cabe agregar que también se contemplan dentro de los servicios de atención humanitaria de transición, ayudas

⁵⁹ Autos de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004.

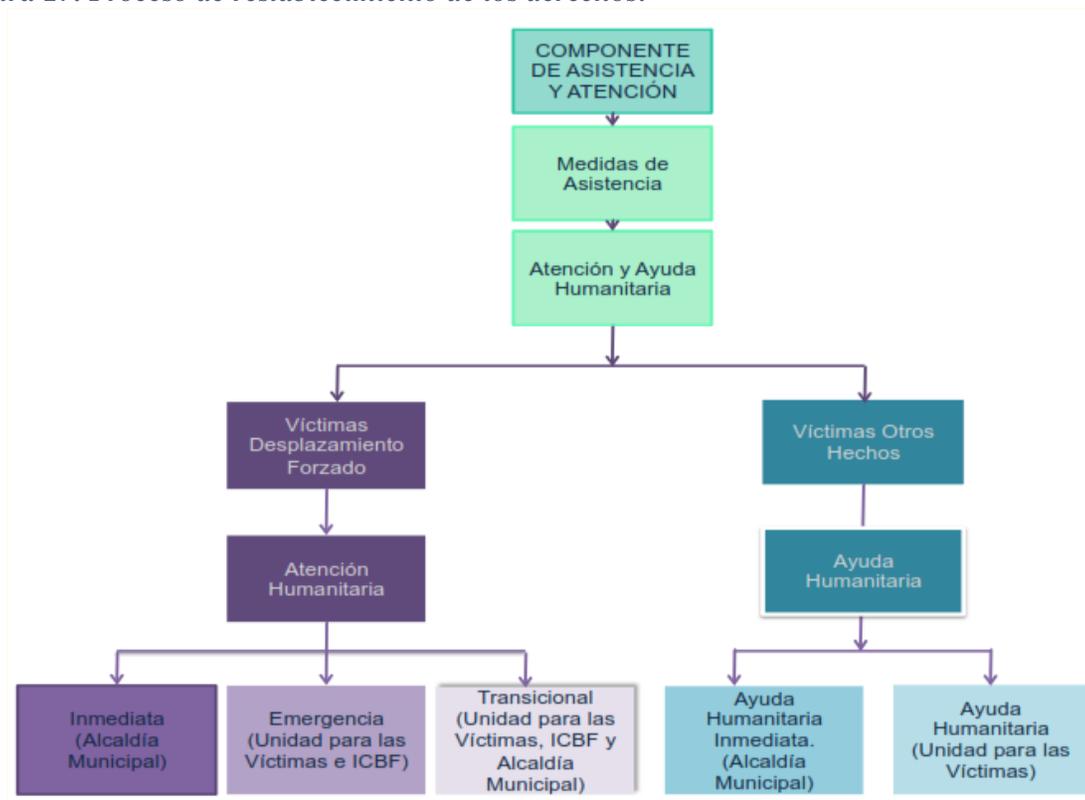
⁶⁰ Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES 3400. Metas y priorización de recursos presupuestales para atender a la población desplazada por la violencia en Colombia. Noviembre 2005.

⁶¹ Declaraciones tomadas en el Centro de Atención a Víctimas Cali por las entidades que conforman el Ministerio Público (Personería Municipal, Procuraduría Provincial, Procuraduría Regional, Defensoría del Pueblo).

⁶² Antes de la reforma administrativa de la actual administración de Norman Maurice Armitage, la entidad encargada de adelantar procesos de atención a víctimas del conflicto armado era la Secretaría General – Asesoría de Paz, en la actualidad la entidad responsable es la Subsecretaría de Atención Integral a Víctimas.

en servicios de salud y educación, además de generación de ingresos y empleabilidad (Personería Municipal Santiago de Cali, 2014:39).

Figura 17. Proceso de restablecimiento de los derechos.



Fuente: Asesoría de Paz & Alcaldía de Santiago de Cali. (2015).

Conforme a los lineamientos establecidos por el Plan de Acción Territorial de Cali (2015), las acciones adelantadas en medidas de atención humanitaria son las siguientes:

- Censos, registros e identificación
- Seguridad y protección
- Investigación, policía judicial e inteligencia
- Alojamientos transitorios
- Atención médica, socorro y rescates
- Ayudas humanitarias (Kits)
- Atención a menores
- Orientación y apoyo psicosocial
- Comunicaciones

- Transportes

Los programas vinculados a la asistencia son: (1) Más Familias en Acción, iniciativa del Gobierno Nacional que busca contribuir a la reducción de la pobreza extrema, a través de la entrega de subsidios que incentiven la asistencia y permanencia escolar de menores de 18 años, que impulsen la atención de salud, de crecimiento y desarrollo de niñas y niños menores de siete (7) años, y a su vez, promuevan prácticas de cuidado de infantes, mujeres, adolescentes, jóvenes, en aspectos de salud y lactancia materna; (2) Programa Jóvenes en Acción, dirigido a jóvenes bachilleres en condición de pobreza y vulnerabilidad, que buscan mejorar sus capacidades, competencias, habilidades y destrezas para el trabajo; y, Programa Ingreso Social para la Prosperidad, incentivos para que las familias de la Red UNIDOS⁶³ adquieran capacidades y competencias para la generación de ingresos y desarrollen hábitos laborales y de trabajo en equipo.

En cuanto a esto, la funcionaria Marleny Reyes (2017) comenta:

La ayuda humanitaria inmediata, de urgencia, va en función de la alimentación, del hospedaje, los derechos básicos y mínimos que se les deben garantizar a la población cuando llegan a Cali. A partir del 2013 se empezó a implementar y fortalecer el tema de bonos, que facilitaban un poco la ayuda, porque sólo en el municipio se brindaba hogar de paso y en el 2013 se empezaron a implementar los bonos, para que las personas que contaran con redes de apoyo en la ciudad de Cali, se les pudiera brindar bonos de alimentación, bonos de kit de aseo y de dotación o de hábitat.

En la Tabla 9 se aprecia la cantidad de recursos empleados por las dependencias, en primer lugar, para el año 2012, la Secretaria General en conjunto con Asesoría de Paz, que parte con \$933.724.459 pesos y finaliza para el año 2014 con \$2.096.977.504 pesos, representando de esta manera un crecimiento superior al 100%. Seguidamente, la Secretaria de Salud evidencia que para el año de 2012 contó con \$2.115.051.740 pesos y que para el año 2014 logró disponer de \$2.221.560.000 pesos. En tercer lugar, se encuentra la Secretaría de Educación que manejó un

⁶³ Según el Departamento Nacional de Planeación, Red UNIDOS es la estrategia para la Superación de la Pobreza Extrema del Gobierno Nacional. Es una red que congrega a 22 entidades del orden nacional involucradas en la provisión de servicios sociales básicos para la población en pobreza extrema. Busca asegurar que las familias más pobres puedan acceder a los programas a los que son elegibles. Actualmente, es estrategia de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE).

presupuesto más bajo de \$474.753.628 pesos en 2012, y que posteriormente se redujo a \$286.977.534 pesos en 2014. Además, la Secretaría de Salud y la Secretaría de Educación no han logrado completar el 100% de la ejecución de los programas.

Tabla 9. Presupuesto de Asistencia y Atención por dependencia.

Componente	Dependencia	2012	2013	2014
Componente de Asistencia y Atención	Secretaría General-Asesoría de Paz	933.724.459	2.030.040.082	2.096.977.504
	% de ejecución	100	100	
	Secretaría de Salud	2.115.051.740	2.178.000.000	2.221.560.000
	% de ejecución	88	98	
	Secretaría de Educación	474.753.628	350.931.134	286.977.534
	% de ejecución	46	62	

Fuente: Personería Municipal Santiago de Cali. (2014).

La *Secretaría General-Asesoría de Paz* manejó uno de los presupuestos más altos para atender el proyecto de Atención a Víctimas del Conflicto Armado Interno, Derechos Humanos y Reintegración de Desmovilizados. Dichos recursos estuvieron destinados a la implementación de un sistema de información de caracterización y seguimiento a la atención de las víctimas del conflicto armado; servicios de atención y reparación; cuatro líneas de callcenter; protocolos de denuncia y protección; igualmente a la comunicación y promoción de las ofertas institucionales. Además de la elaboración del Plan de Acción Territorial y el Plan de Prevención, para cumplir con las expectativas de la sociedad (Personería Municipal Santiago de Cali, 2014: 40-42).

La *Secretaría de Salud* presentó leves incrementos del 3% entre 2012-2013 y 2% para 2013-2014 en el presupuesto municipal. Parte del dinero se empleó en proyectos de mejoramiento de las condiciones de salud de la población víctima del conflicto armado interno, prestando servicios de salud individuales y programas de salud pública (Ibíd., p.43).

La *Secretaría de Educación* presentó a la fecha una disminución de 26% y 18% en los años 2013 y 2014, respectivamente. Esto en relación a los retrasos en la ejecución de los proyectos, ya que sólo desarrolló los procesos de vinculación al sistema educativo a grupos poblacionales desplazados en el municipio de Santiago de Cali. Este proceso buscó generar condiciones para que la población beneficiada se mantuviera en las instituciones educativas, por medio de paquetes escolares y capacitaciones de los docentes para atender a la población vulnerable (Ibíd., p.45).

3.3.2. Reparación integral

Busca contribuir a la reconstrucción del proyecto de vida y la dignificación de las víctimas, con medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, considerando las dimensiones individuales, colectivas, materiales y simbólicas (Ibíd., p.46).

La Tabla 10 especifica las medidas de reparación integral adoptadas en Cali.

Tabla 10. Medidas de reparación definidas.

Tipo de medida	Medida específica	Entidad responsable
Indemnización	Indemnización	Unidad para las Víctimas
	Programa de Acompañamiento para la inversión de los recursos	Unidad para las Víctimas
Satisfacción	Carta de dignificación	Unidad para las Víctimas
	Exención del servicio militar obligatorio	Ministerio de Defensa
Restitución	Retorno o reubicación	Unidad para las Víctimas y Departamento para la Prosperidad Social
	Tierras	Unidad de Tierras
	Vivienda	Ministerio de Vivienda / Ministerio de Agricultura
	Empleo Rural y Urbano	Ministerio de Trabajo y ministerio de agricultura
	Créditos y Pasivos	BANCOLDEX, FINAGRO, Fondo Nacional de Garantías, Superintendencia Financiera, Entidades Territoriales
	Preferencia en carrera Administrativa en caso de empate	Comisión Nacional del Servicio Civil
Rehabilitación	Psicológica - Física (Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a las Víctimas)	Ministerio de Salud y Protección Social
Garantías de no repetición	Programas de Protección	Unidad de Protección

Fuente: Asesoría de Paz & Alcaldía de Santiago de Cali. (2015).

Las entidades que intervienen en la implementación de la reparación integral son:

- Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas (Indemnización-Proyectos productivos)
- Unidad de Restitución de Tierras
- SENA (Capacitación-Fondo Emprender)
- Ministerio de Vivienda (Subsidios-Programa de vivienda gratis)
- Ministerio del Trabajo (Generación de ingresos/empleabilidad)
- Ministerio de Comercio (Fondo —iNNpulsas Fomipyme)
- Departamento para la Prosperidad Social: Emprendimientos/ingresos
- INCODER (Adjudicación de predios rurales)

- MINAGRICULTURA (Proyecto de Restitución de Tierras)
- Gobernación del Valle (Secretarías de Agricultura, Desarrollo, Planeación, Paz)
- Alcaldía de Cali (Secretarías de Vivienda, Bienestar Social, Salud, Cultura, Deporte y Recreación)
- ICBF
- Sector privado (cajas de compensación-gremios)
- Cooperación técnica y financiera internacional

En cuanto al presupuesto (Ver Tabla 11) se destaca que la Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social tuvo un presupuesto asignado de 200, 250 y 250 millones en 2012, 2013 y 2014, respectivamente. El aumento en 2013 se debe al proyecto Apoyo al Proceso de Atención Integral a las Víctimas del Conflicto Armado del Municipio de Santiago de Cali.

Dentro de las acciones ejecutadas por esta Secretaría, se destaca en 2013 y 2014, el programa de Generación de Ingresos, que desarrolló actividades de capacitación en artes y oficios, beneficiando alrededor de 200 personas en situación de desplazamiento, y que además se apoyó en unidades de formación para el empleo con la asesoría del SENA, éstas junto a actividades de atención psicosocial como parte del acompañamiento de las instituciones a las víctimas (Personería Municipal Santiago de Cali, 2014: 48).

Tabla 11. Presupuesto de Reparación Integral.

Componente	Dependencia	2012	2013	2014
Componente de Reparación Integral	Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social	200.000.000	250.000.000	250.000.000
	% de ejecución	100	100	
	Secretaría de Vivienda	900.000.000	937.500.000	504.000.000
	% de ejecución	100	100	
	Secretaría de Cultura y Turismo	60.000.000	40.000.000	680.000.000
	% de ejecución	100	96	
	Secretaría de Deporte y Recreación	50.000.000	50.000.000	60.000.000
	% de ejecución	100	100	

Fuente: Personería Municipal Santiago de Cali. (2014).

La Secretaría de Vivienda en 2012 dispuso de 900 millones de pesos, aumentando en un 4% en el siguiente año y cayendo a 504 millones de pesos en 2014. Los programas ejecutados por la entidad son el restablecimiento a las víctimas del conflicto armado interno, mediante el subsidio

municipal de vivienda por \$3.000.000 y \$4.716.000 de pesos, que benefició a 1.215 personas en las comunas 6,7, 13,14, 15,16, 18 y 21. Además se hizo la entrega de 1.200 viviendas gratuitas (Personería Municipal Santiago de Cali, 2014:49).

La Secretaría de Cultura y Turismo en 2012 y 2013 contó con 60 y 40 millones de pesos, en 2014 crece en un 1600% debido a los proyectos de apoyo a la creación de procesos artísticos que vinculen a las víctimas del conflicto armado interno y para el fortalecimiento artístico y cultural. Mientras tanto, la Secretaría de Deporte y Recreación recibió 50 millones para 2012 y 2013, en el siguiente año el presupuesto asciende en 10 millones de pesos. Los fondos son utilizados en el proyecto de Recreación y Deporte para Desplazados (Ibíd., p.50).

3.3.3. *Prevención y protección*

En este componente se considera la prevención temprana, urgente y las garantías de no repetición de los hechos victimizantes ligados al conflicto armado interno. La entidad que se encarga de este proceso es la Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad (Ver Tabla 12).

Tabla 12. Presupuesto de Prevención y Protección.

Componente	Dependencia	2012	2013	2014
Componente de Prevención y Protección	Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad	100000000	100000000	120.000.000
	% de ejecución	100	100	

Fuente: Personería Municipal Santiago de Cali. (2014).

En este periodo de tiempo se desarrolló el Plan de Contingencia para la Atención de Emergencias Humanitarias, y las actividades ejecutadas fueron: una serie de sesiones de seguimiento y apoyo psicológico, socio – familiar, jurídico, logístico, y elaboración de la Ruta de Atención, el suministros de bonos de alimentación, bonos de hospedaje y de transporte para la reubicación por fuera del municipio (Personería Municipal Santiago de Cali, 2014:52).

Los organismos involucrados son:

- Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición a cargo de la Secretaría de Gobierno Municipal
- Unidad Nacional de Protección (UNP)

- Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas (UARIV)
- Ministerio del Interior desde su dirección de DD.HH.
- Fuerza Pública en particular la Policía Metropolitana de Santiago de Cali, Inteligencia (CIPOL) y Policía Judicial (SIJIN)
- Fiscalía General de la Nación – CTI
- Ministerio Público (Personería Municipal, Procuraduría Provincial, Defensoría del Pueblo)
- ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar)

Las acciones específicas a cargo de estos organismos son:

1. La Ruta de la Protección (local y nacional) que define los mecanismos y las competencias de la respuesta ante situaciones, especialmente, de riesgo extremo y que afecten a líderes y defensores de DD.HH.
2. Diseñar campañas de comunicación para dar a conocer el plan de prevención y de contingencia al cual pueden acceder las víctimas, de una manera diferenciada.
3. Mecanismos de prevención (articulación Nación – Territorio) en las zonas de alto riesgo de la ciudad donde se concentra la población víctima del conflicto para no revictimizar.
4. Dar a conocer las rutas de protección de los Programas de la Unidad de Justicia y Paz, de la Fiscalía y del Ministerio del Interior la Unidad Nacional de Protección.
5. Diseñar las rutas de prevención y protección de las violencias a las Niñas, Niños, Adolescentes – NNA– en el marco de los DD.HH e infracciones del DIH (Asesoría de Paz & Alcaldía de Santiago de Cali, 2015:65).

3.3.4. *Verdad y justicia*

El derecho a la verdad es fundamental en los procesos de restauración, dado que la sociedad y los familiares necesitan esclarecer los hechos, motivos y circunstancia que determinan las violaciones a los Derechos Humanos⁶⁴.

El Plan de Acción Territorial (2014) presupone las siguientes medidas:

- Apoyar el proceso de judicialización de los hechos victimizantes bien sea en los escenarios de la justicia formal o la transicional (Ley 975 de 2005) en especial desde el Subcomité de Prevención.
- Protección y Garantías de No-repetición.
- Construir en alianza con el Centro Nacional de Memoria Histórica un centro local del mismo como parte de los servicios/ofertas del —Centro Local de Atención a Víctimas.
- Realizar procesos de construcción participativa de memoria histórica respecto a casos significativos con ocasión de hechos del conflicto armado interno.
- Habilitar en la ciudad un “hito” urbano (parque) que sirva al propósito de referente público en homenaje a las víctimas y como parte de la tarea de la reconciliación (Asesoría de Paz & Alcaldía de Santiago de Cali, 2015:119).

⁶⁴ En la lógica de goce efectivo de los derechos humanos Bautista-Erazo (2016) entiende que para construir paz debe promoverse un proceso de reconciliación cimentado en la verdad. Lo anterior es posible si se establecen las causas estructurales del conflicto, si se reconoce la existencia de las víctimas y se propende por la construcción de memoria histórica, en otras palabras, si se reconocen los derechos humanos de las víctimas (verdad, Justicia, reparación y garantía de no repetición). En tal sentido, Bautista-Erazo señala que la paz en una sociedad cruzada por el conflicto es una realidad dual en la que hay dos dimensiones, por un lado, una dimensión intrínseca que hace alusión a la comprensión de las víctimas de la violencia, a la comprensión de su relación con el perdón individual, entendiéndose que este es un proceso que en cada hombre o mujer tiene sus particularidades; entretanto desde lo extrínseco plantea un entramado de procesos participativos en los que se requiere cooperación de los actores de la sociedad, independientemente de si son víctimas o no, pues es necesario que toda la comunidad reconozca la gestación y el desarrollo de los conflictos y contribuya en un ejercicio de construcción de paz desde el reconocimiento colectivo de las narrativas, para que de esta manera se inserten los individuos en prácticas y promuevan el mantenimiento de la paz como derecho.

No obstante, la Administración Municipal no diseñó actividades, ni mucho menos asignó presupuesto a este componente durante 2012, 2013 y 2014, por tanto, resultó necesario incrementar los esfuerzos para orientar comunicaciones a la población víctima para acceder a los procesos institucionales y diseñar medidas de memoria histórica en el municipio. Ya para el 2015 se asignan 200 millones para avanzar en la documentación de los procesos de memoria histórica de víctimas del conflicto armado interno asentadas en la ciudad.

Las medidas de satisfacción en materia de memoria histórica desarrolladas fueron las siguientes:

- El 30 de mayo se realizó una actividad litúrgica en conjunto con la Arquidiócesis de Cali, en donde se convocó a las víctimas del secuestro de la Iglesia La María, hecho ocurrido el 30 de mayo de 1999 por el ELN⁶⁵.
- El 9 de septiembre y con motivo del día nacional de los Derechos Humanos, la Asesoría de Paz realizó un evento simbólico de memoria histórica, con el fin de propiciar la reconciliación y el perdón⁶⁶.
- El 30 de septiembre se exhibió en el Comité Municipal de Justicia Transicional, una producción audiovisual realizada por la Alcaldía de Santiago de Cali, basada en la vida de una artista que llegó al municipio hace 10 años, desplazada por la violencia⁶⁷.

⁶⁵ El Secuestro en la Iglesia La María fue el primer secuestro masivo en Colombia, alrededor de 165 personas fueron secuestradas por el frente José María Becerra de la guerrilla del Ejército de Liberación Nacional (ELN), el 30 de mayo de 1999 en el barrio Ciudad Jardín de la ciudad de Cali, Valle del Cauca. El país. (2014). *Secuestro de iglesia La María, 15 años de un cautiverio que unió a los caleños*. (30/mayo/2014). Recuperado de: <http://www.elpais.com.co/judicial/secuestro-de-iglesia-la-maria-15-anos-de-un-cautiverio-que-unio-a-los-calenos.html>

⁶⁶ En este evento se realizaron representaciones artísticas sobre las consecuencias de la guerra y de su legado en las víctimas del conflicto armado interno, pero además, también hubo lugar para el perdón y la reconciliación como mecanismos de transformación del conflicto armado, y de la superación/eliminación de la violencia y el rencor. A esta cita asistieron delegados de la Personería municipal, de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y de la Arquidiócesis de Cali, además de contar con la presencia del representante de la mesa de participación de las víctimas y un grupo de víctimas del conflicto armado interno, asentados en el municipio de Santiago de Cali (Asesoría de Paz & Alcaldía de Santiago de Cali, 2015:120).

Por último, las entidades concernidas a ejecutar las anteriores medidas son: Fiscalía General de la Nación; la Unidad Nacional de Protección; Policía; Centro Nacional de Memoria Histórica; Ministerio de Justicia; los centros académicos regionales; cooperación internacional; la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas y; Ministerio Público.

3.3.5. Fortalecimiento institucional

El fortalecimiento institucional abarca un amplio número de iniciativas tendientes a la mejora de las capacidades de atención y gestión institucional. Hace referencia a habilidades y recursos de la entidad territorial para una efectiva y eficiente gestión orientada a la obtención de resultados con relación a la atención integral a población víctima del conflicto armado y el desplazamiento forzado. Existen también obstáculos administrativos al momento de implementar la política pública, como los tiempos expedidos para lograr transformaciones institucionales. A nivel municipal subsisten serias limitaciones administrativas, operativas y de recursos humanos y presupuestales, esto debido a la poca disponibilidad de recursos financieros de inversión y la configuración de equipos humanos suficientes, permanentes y calificados. (Asesoría de Paz & Alcaldía de Santiago de Cali, 2015).

Además se requiere un gran esfuerzo de coordinación y articulación, pues no siempre la coordinación resulta efectiva entre las instituciones a nivel local y nacional pese al esfuerzo existente en las instancias de los Comités y Subcomités, entre los motivos se tiene que las instituciones y sus equipos al atender varias tareas a la vez, los distintos ritmos y tiempos limitan los esfuerzos de trabajar articuladamente; inclusive, hay incompreensión de las competencias institucionales de unos y otros. Por último, resulta evidente que la ciudad de Cali no cuenta con la suficiente información de la población víctima del conflicto armado asentada en el municipio, de lo cual resulta prioritario realizar un proceso de caracterización real de la misma (Ibídem).

⁶⁷ En este se evidencia la reparación integral de un ser humano que fue despojado de su vida por la guerra y hoy es un artista reconocido en la ciudad caleña. Se trata de un producto de memoria histórica, que evidencia la reparación integral, a partir de la reconciliación con el mundo y la superación personal (Ibíd., p.121).

Tabla 13. Presupuesto de Fortalecimiento Institucional.

Componente	Dependencia	2012	2013	2014
Fortalecimiento Institucional	Secretaría General-Asesoría de Paz			60.900.000
	% de ejecución			

Fuente: Personería Municipal Santiago de Cali. (2014).

Según la Tabla 13, en 2014 se destinan algo más de 60 millones de pesos al fortalecimiento institucional pero no se describe en qué consiste esta actividad. Y para 2015 se destinan 50 millones para el Protocolo de acompañamiento para retornos y reubicaciones para grupos étnicos.

El Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (artículo 160 de la Ley 1448 de 2011), lo conforman 37 entidades y programas de los ámbitos nacional y local, entre otras las mesas de participación de víctimas, sean de carácter nacional, departamental y municipal.

3.3.6. Participación

La *Mesa Nacional de Participación de Víctimas* busca garantizar la participación oportuna y efectiva de las víctimas del conflicto armado, bien sea en los espacios de diseño, implementación, ejecución y evaluación de la política pública en todos los niveles territoriales (municipal, departamental, distrital y nacional). Para tal fin, el artículo 193 de la Ley 1448 de 2011, expresa que se deberán conformar las Mesas de Participación de Víctimas, propiciando la participación efectiva de mujeres, niños, niñas, adolescentes y adultos mayores víctimas.

La Alcaldía Municipal de Cali dentro de los procesos participación ha generado espacios como el de construcción y socialización del Plan de Desarrollo Municipal, además de los espacios propiciados por los diferentes sub comités adscritos a la mesa principal. Estas son algunas de las medidas desarrolladas:

- Formulación pertinente del componente de víctimas del conflicto armado en el Plan de Desarrollo 2012-2015 en relación con enfoque de política pública (Ley 1448 de 2011).
- Un taller sobre metodología con el Ministerio del Interior y la Unidad de Víctimas (asistieron gobiernos municipales y del departamento) los días 18 y 19 de abril de 2012.

- Un Taller de Inducción a Instituciones y enlaces municipales el día 25 de junio de 2012 en convenio con la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP.
- Reuniones con delegados de la Mesa Municipal de Víctimas previo al Comité de Justicia Transicional de diciembre de 2012.
- Talleres de enlaces institucionales con Mesa Municipal de Víctimas (Centro Cultural de Cali) en los meses de mayo, junio y julio de 2013.
- Presentación de ofertas institucionales a organizaciones de víctimas (encuentro en Yanaconas).
- Elaboración de documento y matrices de planeación y presupuesto del Plan de Acción Territorial – PAT.
- Nueva reunión de ajustes del Pla de Acción Territorial (documento preliminar) con la Mesa Municipal de Víctimas (marzo de 2013) y entidades del sistema.
- Socialización de Documento Plan de Acción Territorial –PAT– al interior de las organizaciones de víctimas en los meses de marzo, abril, mayo, junio, julio y agosto de 2014 (Asesoría de Paz & Alcaldía de Santiago de Cali, 2015:122).

Es importante mencionar que el *Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas* trata de garantizar que las entidades públicas encargadas de tomar decisiones en el diseño, implementación y ejecución de los planes y programas de atención y reparación, conforme al artículo 194 de la Ley 1448 de 2011, remitan con anticipación a las mesas de participación de víctimas de los niveles municipal, distrital, departamental y nacional, según corresponda, las decisiones proyectadas otorgándoles a los miembros de las respectivas mesas la posibilidad de presentar observaciones.

Cabe resaltar que la participación de las víctimas conforme a estos procesos fue restringida a la mera socialización de las propuestas elaboradas por autoridades municipales y técnicas. Pues, aunque las víctimas tuvieron voz a lo largo del proceso de implementación, como mero formalismo, esto no representa un impacto significativo en las decisiones tomadas. Es decir, son escasas las garantías para la participación efectiva de las víctimas en los procesos de formulación,

diseño e implementación de la política pública en Cali a nivel nacional (Comisión de Seguimiento y Monitoreo de la Ley 1448 de 2011, 2016).

Jacqueline Erazo (2017) relata que sí hubo participación por parte de las víctimas en la mesa, pero que no descarta la complejidad que esta tuvo en sus etapas de conformación y ejecución, a lo que añade:

Se inscriben muchos candidatos, asociaciones de víctimas, por ejemplo, este año hay 653 inscritos, candidatos, para unos pocos cupos, sí, son 28 y hay más de 600 candidatos (...) para la mesa, y es la mesa que después saca sus delegados para los subcomités (...) y de esos 28 hay como un cuerpo ejecutivo que son como 6 principales, que ellos después escogen.

Otra funcionaria, Marleny Reyes (2017), resalta el trabajo de participación hecho con la comunidad indígena Embera:

Se hizo un proceso interesante en Cali, que de hecho hay una publicación, que a Cali la reconocen y es un pilotaje que se hace con todo el reconocimiento, es el retorno de los Embera (...) a quienes se les acompaña desde el 2013, 2014, se les hace todo acompañamiento en El Calvario, se les brindan todas las ayudas, se hace articulación con ICBF, internamente todos nos sincronizamos, lo que es educación, lo que es salud, lo que es cultura y junto a la Asesoría de Paz. Lo que hicimos fue brindarles esa ayuda humanitaria inmediata pero también acompañarlos en todos sus ejercicios, ayudarles de alguna manera a complementar lo que les llegaba por parte de la Unidad de Víctimas y, empezar a hacer los ejercicios de retorno. Eso lo lideró la Asesoría de Paz, en cabeza del alcalde y del asesor de paz que estaba en ese momento, el doctor Felipe (...) Se logró el retorno más rápido que se ha tenido en el país, con todas las garantías, y que además Cali, les apoyó en todo el tema logístico para llegar allá al territorio, y también en complementarles con proyectos productivos, para lograr la sostenibilidad en sus territorios, para que no tengan que regresar a Cali.

Por lo anterior, queda claro que las reparaciones otorgadas por la Unidad para las Víctimas y las más de 900 sentencias de restitución proferidas hasta 2015, han enfrentado dificultades para lograr la reparación transformadora. Entre estas, que aun cuando los jueces y magistrados han intentado acompañar las medidas de restitución y formalización con órdenes a asegurar el acceso de las víctimas a derechos sociales, el cumplimiento de estas órdenes ha sido lento y complejo. Esto debido a que las entidades territoriales e instituciones locales y nacionales no cuentan con diseños apropiados, recursos financieros y personal suficiente, o con la voluntad política para cumplir las órdenes judiciales.

Lo que se traduce en que urge diseñar e implementar estrategias efectivas para corregir la debilidad institucional y la falta de coordinación. Además existen registros y evidencias que

cientos de víctimas han sido amenazadas debido a su liderazgo o participación en los procesos de restitución y exigencia de sus derechos. Al igual que existen falencias en los procesos de investigar y sancionar a los victimarios, despojadores y/o testaferros, como también el desmonte de las organizaciones criminales existentes. En suma, la persistencia del conflicto armado impone serios desafíos para la ejecución de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Bolívar, 2015).

3.4. Reflexiones sobre los avances y limitaciones de la formulación y ejecución de la política pública de reparación a las víctimas y restitución de tierras en la administración de Rodrigo Guerrero (2012-2015)

Los procesos de éxodo de la población civil han sido asociados a ciertos patrones que han permitido dar cabida a la violencia del conflicto armado a lo largo de la historia, entre estos, la concentración desmesurada de la propiedad agraria en manos de sólo unos cuantos, además de la explotación económica y el uso del suelo por parte de narcotraficantes, terratenientes, latifundistas, políticos y empresarios. Representando un modelo de acumulación y apropiación de poder y riqueza, convirtiéndose en la herramienta predilecta para acumular riqueza, recursos (naturales y artificiales) y despojar tierras de manera sistemática a la población desplazada, compuesta principalmente por comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015:132).

La persistencia del conflicto armado y del paramilitarismo trae consigo amenazas colectivas e individuales, homicidios y otros hechos de violencia (Erazo, 2015). El éxodo masivo de personas al municipio de Cali como producto del desplazamiento forzado se debe a la violencia desencadenada por el conflicto armado, social y político, que fomenta estructuras económicas para-estatales ligadas a las riquezas del campo y la minería. Los intereses directos sobre la tierra por parte de los grupos armados y agentes económicos nacionales y multinacionales, configuran un proceso de reordenamiento territorial en las zonas rurales.

Es importante mencionar que la ubicación de esta población desplazada al llegar a la ciudad se sitúa en entornos marginados, coincidiendo con el predominio de agentes generadores de violencia, principalmente por estructuras de delincuencia común, también conocidos como bandas criminales emergentes (BACRIM)⁶⁸, que sin duda coartan a la población. A lo que se le

⁶⁸ Las bandas criminales emergentes (BACRIM) son entendidas como organizaciones criminales que desarrollan actividades de control de grandes negocios ilícitos, con el interés de acumular recursos a través del narcotráfico, la

suma, que en las zonas en donde se ubican las viviendas de las personas desplazadas, se requiere infraestructura social como hospitales, instituciones educativas y espacios de recreación.

Entre los avances de la política se destaca un proceso eficaz de registro y atención, a través de un sistema de información que ha logrado sistematizar los datos de las personas que se declaran víctimas, confiriéndole respaldo legal y músculo financiero (Rettberg, 2015). No obstante, la gestión pública presenta dificultades en los procedimientos administrativos que contravienen los principios de celeridad y eficiencia (Erazo, 2015), principalmente por las solicitudes remitidas por la Unidad de Restitución de Tierras (URT) a los jueces, que en su mayoría son predominantemente de carácter individual, las cuales exigen la restitución colectiva para acelerar los procesos y mejorar sus condiciones de retorno a los lugares de donde fueron expulsados (Fundación Forjando Futuros, 2014).

De igual manera resulta importante mencionar el acierto que representan los programas de atención social y salud integral, ya que contribuyen significativamente a garantizar el derecho a la salud, por medio del establecimiento de las condiciones físicas y psicosociales para superar los momentos difíciles que han perturbado los proyectos de vida de las víctimas. Sin embargo, hay que generar acciones que ayuden a mejorar la calidad de la atención y eliminar barreras de acceso a los servicios (Personería Municipal Santiago de Cali 2014:56).

minería ilegal y la extorsión. Empleando la violencia como mecanismo de disciplinamiento interno, de delimitación de áreas de influencia específicas y de coacción e intimidación, a fin de mantener las condiciones de operación requeridas por sus actividades. No obstante, una particularidad que nace de estas, y sin ánimos de generalizar, es que este concepto de BACRIM responde a una dinámica particular, y es la relación directa con los sucesos posteriores a la desmovilización de los grupos de autodefensa en el gobierno del expresidente Álvaro Uribe Vélez. Lo anterior se explica en la medida en que muchos son la continuidad de grupos paramilitares. El colombiano. (2011). Bacrim: Trampa conceptual. (03/abril/2011). Reed H., M. (Ed.). Medellín: Recuperado de: [http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/B/bacrim_trampa_conceptual_\(1\)/bacrim_trampa_conceptual_\(1\).asp](http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/B/bacrim_trampa_conceptual_(1)/bacrim_trampa_conceptual_(1).asp)

Sobre esto, el abogado Fernando Caiza (2017) considera:

Cali ha sido una de las ciudades que más ha trabajado el tema de víctimas del conflicto, no ha sido ajeno a este fenómeno que se ha presentado a nivel nacional, y ha adoptado distintas medidas para garantizar y darle cumplimiento a la Ley 1448 de 2011.⁶⁹

Algo más por destacar, es que hace falta ampliar la cobertura de asistencia y ayuda humanitaria en modalidad de bonos de aseo, alimentación y dotación; de esta forma, se mejora la asistencia y atención a las víctimas. Además, los hogares de paso necesitan mejorar las instalaciones e incrementar la capacidad para atender un número mayor de familias con enfoque diferencial y con más responsabilidades, sin dejar de lado el cumplimiento en la ejecución total de las actividades desarrolladas por la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV).

En cuanto al derecho a la educación, los resultados reflejan que se ha mejorado la cobertura debido al presupuesto asignado por la Secretaría de Educación⁷⁰, sin embargo, se requieren más ofertas para atender de forma diferencial a las personas en situación de discapacidad (Personería Municipal Santiago de Cali, 2014: 58). Sería un acierto aumentar el presupuesto, pues los recursos parecen no ser suficientes, además de poder incrementar la planta de personal especializado. Es crucial proveer los recursos suficientes para prestar la ayuda humanitaria inmediata a la población víctima de desplazamiento forzado y adelantar los programas de estabilización socioeconómica.

En relación al derecho a la vivienda, entre 2012 y 2013, se ejecutó un total de 378 subsidios municipales para vivienda nueva y usada junto con la entrega de 1.240 viviendas. Se presentan críticas sobre las condiciones de las viviendas de interés social, dado que muchas, en términos de

⁶⁹ Fernando Ramiro Caiza Calderón, funcionario de la Secretaría de Seguridad y Justicia. Entrevista concedida el 25 de agosto de 2017 en las instalaciones del Centro Administrativo Municipal de Cali. Escuchar Cd Anexo: entrevistas.

⁷⁰ En relación a la cobertura, se garantiza a través del acceso y la gratuidad del servicio para el año 2014, una cobertura total de 4.090 cupos, de los cuales 3.678 son para la población en situación de desplazamiento; 148 para miembros desvinculados de grupos armados; 197 para hijos de adultos desmovilizados; y 67 para víctimas de minas. (Personería Municipal Santiago de Cali, 2014: 43).

espacio, no corresponden a las expectativas de una vivienda digna para la composición familiar (integradas por más de 4 personas), y la calidad de los materiales utilizados en la construcción es baja. Además, los subsidios de viviendas varían entre \$3.000.000 y \$4.416.000, un monto muy bajo para una población con problemas para generar ingresos sostenidos. Otro aspecto importante por mencionar es que la infraestructura de las viviendas no está pensada para albergar personas en condiciones de discapacidad, teniendo en cuenta que en 2014 esta población ascendía a 4.101 personas (Personería Municipal Santiago de Cali 2014: 59).

Es importante mencionar que en este periodo (2012-2015) no se evidencia avances tan contundentes en la estabilización socio-económica de esta población, pues el escaso avance de esta política de cara a la población víctima, hace parte de la falta de conexión entre las necesidades de las víctimas y la oferta institucional (Comisión de Seguimiento y Monitoreo de la Ley 1448 de 2011, 2016). Ya que los programas de generación de ingresos y empleabilidad se enfocan en capacitaciones y proyectos productivos a cargo del SENA y el Departamento de Prosperidad Social, iniciativas que poca relación guardan con la vocación rural de la población y los niveles educativos.

El nivel de ingresos mensual de las personas víctimas del conflicto armado que se han asentado en la ciudad de Cali no superan los dos salarios mínimos legales, incluso, para muchas personas, su nivel de ingreso es inferior a un salario mínimo. En este sentido, es menester implementar programas de carácter social, que permitan superar las condiciones de vulnerabilidad de la población que habita las comunas 1, 5, 6, 10, 12, 13, 14, 15, 18, 20, 21 en materia de educación, salud, empleo, cultura y recreación; de manera especial impulsar proyectos productivos para jóvenes en condición de riesgo y promover oportunidades de empleo (Defensoría del pueblo de Santiago de Cali, 2014).

En materia de reparación integral se han presentado pocos avances, dado el poco presupuesto asignado. De esto se puede señalar que el Estado está en la responsabilidad de brindarle todas las garantías de prevención, protección, atención humanitaria de emergencia, restablecimiento socioeconómico, restitución, acceso a la verdad, la justicia y de no repetición de los hechos a todas las personas que han sido víctimas del conflicto armado interno (Unidad para las Víctimas, 2016). Entre las propuesta más destacadas del Foro Nacional sobre las Víctimas desarrollado en

agosto de 2014 en Cali, se señalan como prioritarias la formulación de proyectos específicos para la reparación integral de la población víctima con énfasis en las dimensiones de vivienda digna y generación de ingresos, esto último, ampliando las ofertas de empleabilidad, formación en habilidades para el trabajo, y convenios con el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – SNARIV y empresas del sector privado.

En materia de protección a las víctimas, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de la Ley 1448 de 2011 indica que las medidas de reparación integral no han tenido el impacto esperado, pues se siguen presentando vulneraciones a los derechos a la vida, integridad y seguridad personal de quienes participan de los procesos de reparación y restitución de tierras (Comisión de Seguimiento y Monitoreo de la Ley 1448 de 2011, 2016). Siguen faltando las garantías para ejercer el derecho a la restitución, que se evidencia en un constante ambiente de amenaza y agresión (Erazo, 2015). Urge definir un plan de trabajo para los retornos y reubicaciones. Además, la microfocalización⁷¹ no garantiza que las condiciones de seguridad se mantendrán en el momento de la restitución y en el futuro (Fundación Forjando Futuros, 2014). Los procesos de macro y microfocalización hacen nugatorio el derecho de restitución para la mayoría de las víctimas.

Adoptar medidas tendientes a la protección de los derechos de las víctimas en materia de verdad, justicia, reparación integral y garantías de no repetición de los hechos de violencia, es responsabilidad del Estado, como a su vez, se debe afianzar en la coordinación de adelantar acciones de este tipo junto con la Gobernación del Valle del Cauca (Asesoría de Paz & Alcaldía de Santiago de Cali, 2015: 38-39).

⁷¹ El Decreto Presidencial 0599 de 2012 en su artículo primero señala que; la microfocalización se emplea para definir las áreas geográficas (municipios, veredas, corregimientos o predios) donde se adelantarán los análisis previos para la inscripción de predios en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, que posteriormente será asumida por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, con fundamento en la información suministrada por la instancia establecida por el Ministerio de Defensa Nacional.

Es indispensable fortalecer la participación de las víctimas de manera oportuna y efectiva en los diferentes programas que se ofertan, como estrategia para proteger sus derechos. También se requiere un esfuerzo más decidido en la implementación de programas sociales que permitan garantizar la integralidad de los derechos a la comunidad afectada, especialmente a niños, niñas, adolescentes y jóvenes, principalmente con la prevención del reclutamiento forzado por parte de grupos armados ilegales en la ciudad de Cali (Ibídem).

En lo que respecta a la falta de capacidad institucional para responder a la demanda de justicia de las víctimas (Erazo, 2015) las principales limitaciones se han visto focalizadas en el trabajo conjunto entre las organizaciones gubernamentales nacionales y locales. Se necesita fortalecer la articulación y coordinación con la Alcaldía de Cali, la Fuerza Pública, la Gobernación del Valle del Cauca y la Fiscalía General de la Nación, para garantizar la seguridad y protección de los derechos de la población en las zonas en condiciones de riesgo.

Como ha quedado expuesto, se aprecia la ausencia de una política efectiva de prevención y, más grave aún, la falta de intervención estatal en la remoción de los factores y causas estructurales que ocasionan este delito. Resultan preocupantes los nuevos intereses que permanecen y, que adicionalmente, se expanden sobre territorios habitados por poblaciones rurales y urbanas en condiciones de marginalidad y vulnerabilidad, que hoy siguen siendo afectadas por el desplazamiento forzado (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015:127).

Resulta más que oportuno que la Administración Municipal deba adoptar las medidas necesarias para la implementación y ejecución de la política de prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes por parte de grupos armados ilegales, ya que no se ha ejecutado el plan de acción en materia de prevención y atención del reclutamiento forzado. Hay que hacer más esfuerzos en prevención y protección, otorgando más recursos y actuando ante las amenazas a líderes sociales en el ejercicio de sus funciones. El aspecto más crítico y preocupante se concentra en el poco interés al derecho a la verdad y justicia, sin embargo, se ha tratado de dar relevancia a la reconstrucción de la memoria histórica y certeza sobre los procesos judiciales.

En pocas palabras, ante las fallas estructurales y la falta de resultados contundentes en la materialización de fines y objetivos de la política pública (Comisión de Seguimiento y Monitoreo de la Ley 1448 de 2011, 2016), hay que considerar el reto de la sostenibilidad fiscal, y las brechas

existentes entre las demandas, que exceden la capacidad de respuesta por parte de las autoridades estatales, y efectividad en cuanto a reparación de las víctimas del conflicto armado (Rettberg, 2015). Y por último, una de las grandes deudas con las víctimas del desplazamiento forzado se relaciona con la no identificación de los responsables y de los beneficiarios de ese crimen de guerra y de lesa humanidad (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015: 123).

4. Conclusiones

Analizar la política pública de reparación a las víctimas lleva a pensar en el peso del desplazamiento forzado como principal modalidad de violencia a lo largo del conflicto armado en Colombia. Un fenómeno sumamente complejo donde las víctimas se han visto afectadas por las dinámicas de la guerra y destrucción, en hechos que trascienden sus territorios rurales, que envuelve en abrumadoras brechas sociales frente a patrones de concentración y explotación de la tierra y abandono tácito del Estado.

Al analizar la evolución del desplazamiento forzado a través del tiempo, más propiamente en los años 1980, 1990 y 2000, se puede concluir que pese a la magnitud y sistematicidad con que se ha producido este delito y los graves daños causados a la población víctima, el tardío reconocimiento del Estado, los continuos cambios institucionales y la limitada capacidad de las entidades responsables de su atención, han configurado un escenario en el que no se ha permitido lograr una respuesta adecuada a las necesidades más apremiantes de esta población y, mucho menos, garantizar el goce efectivo de sus derechos y la reparación integral de las víctimas.

Conocer el contexto socio-político de Santiago de Cali ha permitido identificar los procesos históricos ligados a la violencia en Colombia, los patrones sociales de concentración y producción económica, conexos a la marginación política y el abono de comunidades enteras por parte del Estado, lo que ha generado y facilitado distintas modalidades de victimización, en especial el desplazamiento forzado. Así como otras acciones relacionadas al conflicto armado, que han originado un enorme número de víctimas, quienes en una cifra considerable, han arribado a la ciudad caleña, muchas directamente a las comunas más pobres y marginadas, en búsqueda de reconocimiento, nuevas oportunidades de vida, justicia y verdad, reparación integral y garantías de no repetición.

La caracterización de la población víctima permite concluir que las personas procedentes de las zonas rurales del departamento están más expuestas a este fenómeno del conflicto armado, siendo campesinos, comunidades indígenas, afrodescendientes, los más afectados por las actividades bélicas de las guerrillas de las FARC y ELN, las estructuras paramilitares y grupos

del crimen y narcotráfico, y desde luego, los crímenes de agentes del Estado, como principales agentes de victimización.

En lo que respecta al reconocimiento jurídico y político de las víctimas del conflicto armado interno, la formulación de la política pública de reparación como tal, permite entrever lo que ha sido una larga trayectoria de aprendizajes como producto de la exacerbación de conflictos sociales ligados al conflicto armado. A medida que se hace más crítica y visible la problemática del desplazamiento forzado, surgen medidas y respuestas políticas y jurídicas de carácter incremental. Esto hasta llegar a la Ley 1148 de 2011, que marca un precedente institucional y normativo para las entidades nacionales y locales a cargo de la reparación integral de las víctimas. Una ley que marca un referente político, en cuanto a participación de víctimas, atención, asistencia, reparación integral, verdad y justicia, prevención y protección, que ha sido asumida por la administración pública en decretos, planes de desarrollo, documentos Conpes, entre otros.

Sin embargo, aunque se han fijado lineamientos claros en la formulación de la política pública desde la Ley 1148 de 2011, que se han presentado múltiples dificultades al caracterizar las víctimas, coordinar esfuerzos entre las entidades públicas, y lograr acciones estables y veraces para materializar los principios y las metas establecidas en la política pública y la Ley de Víctimas. Es importante mencionar que los principales avances se encuentran en los mecanismos de atención y asistencia de las víctimas que llegan a la ciudad, contando con un importante componente asistencial.

En reparación integral se han presentado mayores dificultades debido al enorme desafío que significa lograr reparar integralmente a las víctimas. También persisten dinámicas de revictimización en la ciudad, que atentan contra la integridad física y pecuniaria de las personas que participan en la política pública; además se requieren fortalecer las capacidades y recursos de las autoridades públicas para desarrollar esfuerzos mucho más eficientes.

Reflexionar sobre los avances y dificultades/limitaciones de la formulación y ejecución de la política de reparación de víctimas y restitución de tierras en la administración de Rodrigo Guerrero, es un ejercicio que trasciende la mera descripción e implica pensar de forma crítica los atributos que definen la política pública, las dinámicas que propician el desplazamiento forzado,

además de comprender el proceso de formulación y la naturaleza de la implementación en sus dimensiones nacionales y territoriales.

La formulación e implementación de la política de reparación a las víctimas es una respuesta, en varios aspectos marginal, a las necesidades de la población víctima, que dejan muchos aprendizajes y enormes retos para las generaciones presentes y futuras. La política pública es una construcción social orientada a disminuir las causas y los impactos desfavorables que tiene el conflicto armado en la sociedad y las víctimas.

Por ende, es importante abrir el debate a ampliar el universo de quienes son y pueden ser consideradas como víctimas del conflicto armado interno, como a su vez, otros hechos victimizantes⁷², para que la reparación y reconocimiento de las mismas sea mucho mayor, tal como se manifestó en el Foro Nacional de Víctimas celebrado en agosto de 2014 en Santiago de Cali, en el que también se debatió la importancia de ampliar el panorama de los responsables de perpetuar el conflicto armado en el país, bien sean agentes vinculados de manera directa o indirecta, tales como desmovilizados, empresas mineras y extractivas, empresas multinacionales, medios de comunicación, gobiernos y ejércitos de otros países, entre otros. Por tanto, no cabe duda que es un acierto propender a ir más allá de lo que la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras establece en la categorización de las víctimas de este flagelo.

⁷² En lo que respecta al enfoque de género en la Ley 1448 de 2011, es oportuno reconocer y visibilizar las diferentes formas de violencia y discriminación en contra de las mujeres dentro y fuera del conflicto armado, como también, a otros tipos de población como las y los LGTBI, comunidades indígenas, afrodescendientes, asociaciones campesinas y población en condiciones de discapacidad. Todos estos abordados prácticamente en un mismo plano y sin contemplar un enfoque diferencial en la política pública de víctimas de la administración de Rodrigo Guerrero.

5. Referencias

- Aguilar Villanueva, L. (2009). "Marco para el análisis de las políticas públicas", en Mariñez, F., & Garza, V., *Política pública y democracia en América Latina del análisis a la implementación*. México: Fondo de Cultura Económica. pp.11-32.
- Anduiza, E., Crespo, I., & Médez, M. (2009). *Metodología de la ciencia política*. Madrid: Consejo editorial de la colección de cuadernos metodológicos. pp.78-104.
- Aristizábal Ramírez, J. L., & Villegas Muriel, J. A. (2012). *Análisis de la formulación de la política pública de víctimas del desplazamiento forzado en la fase de retorno en Santiago de Cali: El Caso del Plan Integral Único (PIU) 2009-2010*. (Tesis de pregrado) Cali: Instituto de Educación y Pedagogía. Universidad del Valle.
- Bautista-Erazo, D. (2015). Reflexión sobre el papel de los actores en el conflicto armado en Colombia y la importancia de la memoria histórica para la construcción de paz. *Trans-Pasando Fronteras*, No.8. pp 67-83. Recuperado de: https://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/trans-pasando_fronteras/article/view/2086
- Boutros-Ghali, B. (1992). An agenda for peace. Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping. Nueva York: United Nations Publications. Recuperado de: <http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>
- Bustamante Peña, G. (2006). Aparición de nuevas fuerzas o repliegue del bipartidismo. *Revista Foro*, No. 58. pp. 29-36
- Chetail, V. (2009). *Post-conflict peacebuilding: A lexicon*. Nueva York: Oxford University Press. Recuperado de: <https://global.oup.com/academic/product/post-conflict-peacebuilding-9780199568161?cc=us&lang=en&>.
- Daza, J. D. (2012). La investigación formativa en ciencias sociales algunas consideraciones respecto a los trabajos de grado. p.25. Cali: Universidad del Valle.

- Easton, D. (1953). *The Political System. An Inquiry into the State of Political Science*. The Journal of Politics. Vol. 68, No. 3. Nueva York: The Academy of Political Science.
- Fisas, V. (1998). *Cultura de paz y gestión de conflictos*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Fisas, V. (2011). Quaderns de Construcció de Pau N° 24. *Introducció al Desarme, Desmovilizació y Reintegració (DDR) de excombatientes..* Barcelona: Escola de cultura de Pau/Uab.
- Galtung, J. (1975). “*Three approaches to peace: Peacekeeping, peacemaking and peacebuilding*”. En Peace, war and defence. Essays in peace research, Vol.2. pp. 282-304. Copenhagen: Christian Heljers.
- Grajales, J. (2011). *El proceso de desmovilización de los paramilitares en Colombia: entre lo político y lo judicial*. Bogotá: Desafíos. Vol. 23 - 2. pp.149-194.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2006). *Metodología de la investigación*. México D.F.: McGraw-Hill.
- Ildefonso, E., & Abascal, E. (2007). *Fundamentos y técnicas de investigación comercial*. Madrid: Esic Editorial.
- Lederach, J.P., Culbertson, H., & Neufeldt R.. (2007). *Reflective Peacebuilding: A Planning, Monitoring and Learning Toolkit*. (Ed.). Joan B. Kroc Institute for International Peace Studies, University of Notre Dame. Recuperado de: https://ndigd.nd.edu/assets/172927/reflective_peacebuilding_a_planning_monitoring_and_learning_toolkit.pdf
- Létourneau, J. (2009). *La caja de herramientas del joven investigador Guía de iniciación al trabajo intelectual*. Medellín: La carreta Editores.
- Luna Jaramillo, A. (2014). *La restitución de tierras en Colombia: Un instrumento para reparar las víctimas del conflicto armado o un instrumento político para el desarrollo económico*. (Tesis de maestría) Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. FLACSO . Recuperado de: <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/5907>.

- Martínez Artunduaga, A. (2015). *Deliberación de las víctimas en el Plan de Acción Territorial de Cali 2012-2015*. (Tesis de maestría) Cali: Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Pontificia Universidad Javeriana.
- Mejía Jiménez, J. (2012). "Modelos de implementación de las políticas públicas en Colombia y su impacto en el bienestar social". Medellín: *Analecta Política*. Vol.2, No. 3. pp. 141-164.
- Monje, C. A. (2011). *Metodología de la investigación cuantitativa y cualitativa: guía didáctica*. Neiva: Facultad de Ciencias Sociales y Humanas. Universidad Surcolombiana.
- Muñoz Murillo, E. A. (2013). *El derecho a la reparación de las víctimas del conflicto armado interno: Reparación excepcional en el marco de la Justicia Transicional*. (Tesis de maestría) Bogotá: Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de <http://www.bdigital.unal.edu.co/39928/1/6700954.2013.pdf>
- Observatorio de Construcción de Paz. (2011). *Estado y ciudadanía para la paz*. Bogotá: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. p10. Recuperado de: <http://titan.utadeo.edu.co/comunidad/paz/images/stories/documentos/Serie1.pdf>.
- Peco Yeste, M., & Peral, L. (2006). "El conflicto de Colombia". Instituto de Estudios Internacionales y Europeos "Francisco de Vitoria". Madrid: Universidad Carlos III de Madrid. Recuperado de: https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/17382/06_conflictos_colombia_2006.pdf?sequence=1.
- Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo, la teoría institucional en ciencia política*. Vol.4. Barcelona: Gedisa.
- Platarrueda, C. (2009). "Cómo adelantar una investigación mediante entrevistas". En J. Létourneau, *La caja de herramientas del joven investigador: Guía de iniciación del trabajo intelectual*. Medellín: La Carreta Editores, pp. 167-178.

- Rettberg, A. (2003). *Diseñar el futuro: una revisión de los dilemas de la construcción de paz para el post conflicto*. Revista de Estudios Sociales. No. 15, pp.15-28. Recuperado de: <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/res15.2003.01>
- Rettberg, A. (Ed.). (2012). *Construcción de paz en Colombia: contexto y balance*. Bogotá: Universidad de los Andes. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/10.7440/j.ctt18d83gj>
- Ríos Cobas, M. A. (2016). *Vivienda para víctimas del conflicto armado: Acciones de política social en el Distrito Capital*. (Tesis de maestría) Bogotá: Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Pontificia Universidad Javeriana.
- Rojas Parra, L., & Bermúdez Garzón, N. (2015). *Derecho de reubicación de las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia. Un estudio sobre el conflicto de derechos fundamentales*. (Tesis de pregrado) Bogotá: Centro de Investigaciones Sociojuridicas - Cisjuc. Universidad Católica De Colombia. Recuperado de <http://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/2237/1/DERECHO%20DE%20REUBICACION%20DE%20LAS%20VICTIMAS%20DEL%20DESPLAZAMIENTO%20FORZADO%20EN%20COLOMBIA.%20UN%20ESTUDIO%20SOBRE%20E.pdf>
- Roth, A. N. (2002). *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Roth, A. N. (2006). *Discurso sin compromiso: La política pública de Derechos Humanos en Colombia*. Bogotá: Editoriales Aurora.
- Suárez Gutiérrez, J. E. (2013). *Reparación integral a las víctimas del conflicto en Colombia*. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada. Recuperado de <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/9823/1/SuarezGutierrezJorgeEnrique2013.pdf>
- Tamayo Sáez, M. (1997). "El análisis de las políticas públicas", en R. Bañón, & E. Carrillo, *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza Editorial. pp.2-22.

- Uprimny, R., & Saffon, M. P. (2005). "Justicia transicional y justicia restaurativa: Tensiones y complementariedades", (Ed.) Angelika Rettberg Beil, en *Entre el perdón y el pardo: preguntas y dilemas de la Justicia Transicional*. pp.211-232. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Vargas Hernández, J. (2008). "Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo", en *Ciencia Administrativa*. pp.47-58.
- Yuni, J. A., & Ariel, C. (2006). *Técnicas para investigar y formular proyectos de investigación*. Córdoba, Argentina: Editorial Brujas.

5.1. Webgrafía

Asesoría de Paz & Alcaldía de Santiago de Cali. (2015). *Plan de Acción Territorial para la atención a víctimas del conflicto armado en el municipio de Santiago de Cali*. Recuperado de: <http://www.cali.gov.co/egov/descargar.php?idFile=8916>. Fecha de consulta en marzo de 2017.

Bolívar, A. (2015). “Ley de víctimas: desafíos para la reparación integral.” *Razón Pública - Política y Gobierno*: Recuperado de: <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/8369-ley-de-victimas-desafios-para-la-reparacion-integral.html>. Fecha de consulta en marzo de 2017.

Centro Internacional para la Justicia Transicional – CIJT. (2015). *Sobre la implementación del Programa de Reparación Individual en Colombia*. Bogotá: Recuperado de: <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-COL-Estudio-reparacion-individual-2015.pdf>. Fecha de consulta en marzo de 2018

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). *¡BASTA YA! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: Imprenta Nacional. Recuperado de: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/basta-ya-memorias-guerra-dignidad-new-9-agosto.pdf>. Fecha de consulta en mayo de 2017.

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015). *Participación de Víctimas*. (06/octubre/2015) Recuperado de: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/areas-trabajo/participacion-de-victimas>. Fecha de consulta en mayo de 2017.

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015A). *Una nación desplazada: Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional. Recuperado de: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2015/nacion-desplazada/una-nacion-desplazada.pdf>. Fecha de consulta en mayo de 2017.

CODHES. (2011). *¿Consolidación de qué?*. Boletín Informativo No.77. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado CODHES. Bogotá: Recuperado de: www.codhes.org. Fecha de consulta en abril de 2017.

CODHES. (2013). *El desplazamiento forzado y la imperiosa necesidad de la paz. Informe desplazamiento 2013*. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado CODHES. Bogotá: Recuperado de: http://www.acnur.org/t3/uploads/media/2881_coi_colombia_informe_codhes_2013.pdf?view=1. Fecha de consulta en marzo de 2018

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA. (1999). *Tercer informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Colombia*. Recuperado de: <http://www.cidh.org/countryrep/colom99sp/capitulo-4e.htm>. Fecha de consulta en marzo de 2018

Comisión de Seguimiento y Monitoreo de la Ley 1448 de 2011. (2016). *Comisión de Seguimiento a la Ley de Víctimas advierte graves deficiencias en su implementación a cinco años de terminar su vigencia*. Bogotá: Defensoría del Pueblo. Recuperado de: <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/5604/Comisión-de-Seguimiento-a-la-Ley-de-Víctimas-advierte-graves-deficiencias-en-su-implementación-a-cinco-años-de-terminar-su-vigencia.htm>. Fecha de consulta en junio de 2017.

Comité Internacional de la Cruz Roja – CICR. (2011). *Informe 2010 Colombia*. Bogotá: Recuperado de https://www.icrc.org/spa/assets/files/other/icrc_003_t20102104.pdf. Fecha de consulta en marzo de 2018

Corporación Nuevo Arco Iris. (2010). *La guerra contra las Farc y la guerra de las Farc*. Ávila, A. (Ed.). Bogotá: Recuperado de: https://web.archive.org/web/20110104063421/http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/files/arcanos/arcanos15_abril_2010_files/arcanos1.pdf. Fecha de consulta en marzo de 2018.

Defensoría del pueblo de Santiago de Cali. (2014). *Sistemas de Alertas Tempranas – SAT*. Informe de riesgo No. 002-14. Santiago de Cali: Recuperado de: <https://es.slideshare.net/MichelMaya/informe-de-alerta-temprana-n-002-14-defensora-del-pubecali-valle-del-cauca>. Fecha de consulta en marzo de 2018

Departamento Administrativo de Planeación Municipal. (2012). *Plan de Desarrollo Municipio de Santiago de Cali 2012-2015 "CaliDA, Una ciudad para todos"*. Santiago de Cali: Acuerdo

N° 0326 de 2012. Recuperado de: <http://web1.cali.gov.co/descargar.php?idFile=7297>.
Fecha de consulta en marzo de 2017.

Echeverría, A. E. (2007). “Las limitaciones que enfrentaría la instauración de una comisión de la verdad, en el proceso de tránsito hacia la paz entre el Estado y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)”. En *Desafíos*, Vol.16. pp. 279-315. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/3596/359633161011.pdf>. Fecha de consulta en mayo de 2017.
Fecha de consulta en mayo de 2017.

El colombiano. (2011). *Bacrim: Trampa conceptual*. (03/abril/2011). Reed H., M. (Ed.).
Medellín: Recuperado de:
[http://www.elcolombiano.com/bancoconocimiento/b/bacrim_trampa_conceptual_\(1\)/bacrim_trampa_conceptual_\(1\).asp](http://www.elcolombiano.com/bancoconocimiento/b/bacrim_trampa_conceptual_(1)/bacrim_trampa_conceptual_(1).asp). Fecha de consulta en marzo de 2018.

El espectador. (2012). *Un país de magnicidios*. (28/marzo/2012) Recuperado de:
<https://www.elespectador.com/publicaciones/especial/un-pais-de-magnicidios-articulo-335103>. Fecha de consulta en febrero de 2018.

El espectador. (2016). *Lo que debe saber del punto 5: Víctimas*. (25/agosto/2016) Recuperado de:
<https://colombia2020.elespectador.com/pedagogia/lo-que-debe-saber-del-punto-5-victimas>. Fecha de consulta en marzo de 2018.

El país. (2008). *Cali ya no es imán para los desplazados*. (11/diciembre/2008) Santiago de Cali:
Recuperado de:
<http://historico.elpais.com.co/paionline/calionline/notas/Diciembre112008/despla.html>.
Fecha de consulta en marzo de 2018.

El país. (2013). *Conozca por qué Cali se ha convertido en la ciudad de las invasiones*.
(26/mayo/2013) Santiago de Cali: Recuperado de:
<http://www.elpais.com.co/cali/conozca-por-que-se-ha-convertido-en-la-ciudad-de-las-invasiones.html>. Fecha de consulta en marzo de 2018.

El país. (2014). *Secuestro de iglesia La María, 15 años de un cautiverio que unió a los caleños*.
(30/mayo/2014) Santiago de Cali: Recuperado de:

<http://www.elpais.com.co/judicial/secuestro-de-iglesia-la-maria-15-anos-de-un-cautiverio-que-unio-a-los-calenos.html>. Fecha de consulta en marzo de 2018.

El pueblo (2013). *Los focos del desplazamiento urbano en Cali*. (01/junio/2013). Recuperado de: <http://elpueblo.com.co/los-focos-del-desplazamiento-urbano-en-cali>. Fecha de consulta en marzo de 2018.

Erazo, C. (2015). *Reflexiones sobre el proceso de implementación de la Ley 1448/11 en materia de restitución de tierras*. Corporación Jurídica Yira Castro. Recuperado de: http://www.humanas.org.co/archivos/080216_Reflexiones_implementacion_ley_1448.pdf Fecha de consulta en junio de 2017.

Foro Nacional de Víctimas. (2014). *Informe general de las mesas de trabajo*. Cali: Universidad Nacional de Colombia & Naciones Unidas. Recuperado de: <http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/Paz/undp-co-informefinalFNV-2014.pdf>. Fecha de consulta en febrero de 2018.

Fundación Forjando Futuros. (2014). *Restitución de tierras gota a gota; Avances y dificultades*. Bogotá: Recuperado de: <http://www.pares.com.co/wp-content/uploads/2014/03/Avances-y-dificultades-de-la-restitucion-de-tierras-Informe-Gota-a-Gota.pdf>. Fecha de consulta en julio de 2017.

INDEPAZ. (2012). *Cartografía del conflicto: Narcoparamilitares y Guerrilla*. Punto de encuentro No.58. Bogotá. Recuperado de: <http://ediciones.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2012/03/No.58-Punto-De-Encuentro.pdf>. Fecha de consulta en marzo de 2018.

Instituto de Estudios Geoestratégicos y Asuntos Políticos. (2013). *Desarme, desmovilización y reintegración, DDR: Una introducción para Colombia*. Cuaderno de Análisis No. 01/13. Bogotá: Recuperado de: <https://iugm.es/wp-content/uploads/2017/02/cuaderno-analisis-ddr.pdf>. Fecha de consulta en marzo de 2018.

- International Center For Transitional Justice. (2016). “*¿Qué es la Justicia Transicional? Justicia, verdad, dignidad*”. Recuperado de <https://www.ictj.org/es/que-es-la-justicia-transicional/ed>. Fecha de consulta en marzo de 2017.
- Ley 1448 de 2011. (2011). *Ley de Víctimas y Restitución de Tierras "Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones"*. (03/marzo/2011) Bogotá: Congreso de la República. Recuperado de: <http://www.unidadvictimas.gov.co/es/ley-1448-de-2011/13653>. Fecha de consulta en marzo de 2017.
- Martínez Cortés, P. (2013). *Ley de víctimas y restitución de tierras en Colombia en contexto; un análisis de las contradicciones entre el modelo agrario y la reparación a las víctimas*. Berlin: Forschungs- und Dokumentationszentrum. Recuperado de: <https://www.tni.org/files/download/martinez-ley-de-victimas-web.pdf>. Fecha de consulta en junio de 2017.
- Personería Municipal Santiago de Cali. (2014). *Informe sobre la situación de la población víctima del conflicto armado en Santiago de Cali 2013-2014*. (s/f) Santiago de Cali: Recuperado de: <http://www.personeriacali.gov.co>. Fecha de consulta en julio de 2017.
- Registro Único de Víctimas. (2017). *Red Nacional de Información*. RNI: Recuperado en: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>. Fecha de consulta en mayo de 2017.
- Rettberg, A. (2015). *Ley de Víctimas: logros y retos*. (06/junio/2009) El Espectador-Política: Recuperado de: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/ley-de-victimas-logros-y-retos-articulo-564984>. Fecha de consulta en julio de 2017.
- Teitel, R. (2003). “*Genealogía de la Justicia Transicional*” (Ed.). en *Harvard Human Rights Journal*. Vol. 16, pp.69-94. Recuperado de: <http://www.libros.uchile.cl/files/presses/1/monographs/397/submission/proof/files/assets/basic-html/page430.html>. Fecha de consulta en marzo de 2017.
- Unidad para las Víctimas. (2016). *Orientaciones para la incorporación estratégica de la política pública de víctimas y restitución de tierras en los planes territoriales de desarrollo 2016 -*

2019. (03/febrero/2016) Bogotá: Imprenta Nacional. Recuperado de: <http://www.unidadvictimas.gov.co/es/nación-territorio/orientaciones-para-la-incorporación-estratégica-de-la-política-pública-de-víctimas>. Fecha de consulta en julio de 2017.

5.2. Documentos

Autos 176, 177 y 178 de 2005 proferidos por la Corte Constitucional de Colombia.

Autos 218, 266, 334, 335 y 337 de 2006 proferidos por la Corte Constitucional de Colombia.

Auto 207 de 2007 proferido por la Corte Constitucional de Colombia.

Autos 092, 116, 117, 251 de 2008 proferidos por la Corte Constitucional de Colombia.

Autos 004, 005, 006, 007, 008, 009, 011, 266 y 314 de 2009 proferidos por la Corte Constitucional de Colombia.

Autos 382, 383, 384 y 385 de 2010 proferidos por la Corte Constitucional de Colombia.

Autos 100, 173 y 219 de 2011 proferidos por la Corte Constitucional de Colombia.

Conpes 2804 de 1995. *Programa nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Conpes 3400 de 2005. *Metas y priorización de recursos presupuestales para atender a la población desplazada por la violencia en Colombia*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Conpes 3712 de 2011. *Plan de financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Conpes 3726 de 2012. *Lineamientos, Plan de Ejecución de Metas, Presupuesto y Mecanismo de Seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Decreto 250 de 2005. *Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: Presidencia de la República de Colombia; Ministerio del Interior.

Decreto 3391 de 2006. *Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 975 de 2005.* Bogotá: Presidencia de la República de Colombia; Ministerio del Interior.

Decreto – Ley 4633 de 2011. *Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas.* Bogotá: Presidencia de la República de Colombia; Ministerio del Interior.

Decreto 4634 de 2011. *Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano.* Bogotá: Presidencia de la República de Colombia; Ministerio del Interior.

Decreto – Ley 4635 de 2011. *Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.* Bogotá: Presidencia de la República de Colombia; Ministerio del Interior.

Decreto 4800 de 2011. *Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones.* Bogotá: Presidencia de la República de Colombia; Ministerio del Interior.

Decreto 4801 de 2011. *Por el cual se establece la estructura interna de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.* Bogotá: Presidencia de la República de Colombia; Ministerio del Interior.

Decreto 4802 de 2011. *Por el cual se establece la estructura de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.* Bogotá: Presidencia de la República de Colombia; Ministerio del Interior.

Decreto 4829 de 2011. *Por el cual se reglamenta el Capítulo III del Título IV de la Ley 1448 de 2011 en relación con la restitución de tierras.* Bogotá: Presidencia de la República de Colombia; Ministerio del Interior.

Decreto 0599 de 2012. *Por el cual se regula la instancia de coordinación local para la micro focalización e implementación gradual y progresiva del Registro de Tierras Despojadas y*

Abandonadas Forzosamente. Bogotá: Presidencia de la República de Colombia; Ministerio del Interior.

Decreto 1725 de 2012. *Por el cual se adopta el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas de que trata la Ley 1448 de 2011.* Bogotá: Presidencia de la República de Colombia; Ministerio del Interior.

Ponencia del Magistrado Luis Ernesto Vargas Silva. (Diciembre de 2009). *Relatoría de la Corte Constitucional en los procesos de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y sus Autos de cumplimiento en “reunión de sesiones técnicas regionales sobre coordinación y corresponsabilidad de la nación y entidades territoriales”.* Bogotá: Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2009/a314-09.htm>.

Sentencia C-067/03 de la Corte Constitucional de Colombia. Bloque de constitucionalidad – Concepto.

Sentencia C-370/06 de la Corte Constitucional de Colombia. Ley de Justicia y Paz – No exigencia de reserva de ley estatutaria.

Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional de Colombia. Agencia oficiosa en tutela – Asociaciones de desplazados/ Agencia oficiosa en tutela – Condiciones para que las asociaciones de desplazados interpongan la acción.

Sentencia T-458 de 2010 de la Corte Constitucional de Colombia. Derecho a la reparación integral de la población desplazada.

5.3. Entrevistas

Caiza Calderón, F. R. (Entrevista, Agosto 25, 2017). *Funcionario público de la Secretaría de Seguridad y Justicia*. Entrevista realizada en las instalaciones del Centro Administrativo Municipal de Cali – CAM.

Eraza Valdés, J. (Entrevista, Agosto 25, 2017). *Funcionaria de apoyo administrativo del Grupo de Política Pública de Víctimas del Conflicto Armado de la Alcaldía de Cali, anteriormente Secretaría General – Asesoría de Paz*. Entrevista realizada en las instalaciones del Centro Regional de Atención y Reparación a las Víctimas.

Hernández Cedeño, A. (Entrevista, Agosto 24, 2017). *Concejal del Santiago de Cali, Ex Asesora de Desarrollo Seguridad y Paz de Santiago de Cali – Desepez*. Entrevista realizada en instalaciones del Concejo Municipal de Santiago de Cali.

Reyes Barrera, M. (Entrevista, Agosto 30, 2017). *Funcionaria pública, integrante del grupo de trabajo que desarrollo el Plan de Acción Territorial (2014), también contribuyó en la implementación del sistema de información para la población víctima del conflicto armado en Santiago de Cali*. Entrevista realizada en las instalaciones del Centro Regional de Atención y Reparación a las Víctimas.

6. Anexos

6.1. Ficha de entrevistas

Esta entrevista tiene por finalidad Analizar la política pública de reparación de víctimas del conflicto armado en su etapa de formulación y ejecución en el municipio de Cali durante el Gobierno de Rodrigo Guerrero 2012-2015. El presente es un formato de la entrevista semi-estructurada que muestra la secuencia de temas a tratar, preguntas de referencia que guía la conversación.

Recomendaciones:

- Seleccionar un funcionario público con participación en la política pública.
- Enviar con anterioridad la entrevista para la preparación del entrevistado.
- Entablar empatía con la persona a entrevistar.
- Evitar las preguntas y respuestas cerradas, triviales y vagas.
- Ahondar en los elementos que se interrogan por medio de preguntas como: ¿Por qué, cómo, cuándo, dónde, para qué?
- Profundizar la conversación en los temas más significativos para la presente investigación.

Inicio de la entrevista

Consiste en la presentación de las personas involucradas y los primeros acercamientos con la(s) persona(s) a estudiar.

- *Buenos días/tardes. Mi nombre es _____, estoy realizando mi trabajo de grado y me gustaría realizar una entrevista con fines académicos.*
- *Siéntase libre de compartir sus ideas en este espacio. Aquí no hay respuestas correctas o incorrectas, lo que importa es justamente su opinión sincera.*

Nombre entrevistado	
Cargo/profesión/ocupación	
Edad	
Tiempo de experiencia	

Desarrollo de la entrevista

➤ Contexto socio-político de Santiago de Cali en la política pública

¿Cuáles han sido los factores del contexto que han propiciado la problemática del desplazamiento forzado, la vulneración de los derechos humanos de la población y la cantidad de víctimas del conflicto armado?

¿Cuáles han sido las modalidades de violencia y su impacto en las víctimas?

¿Cuáles son los limitantes del contexto para prevenir, atender y reparar a las víctimas?

➤ Formulación política pública de reparación a las víctimas

¿Cómo fue el proceso de formulación de la política pública de reparación a las víctimas del conflicto armado?

¿Cuáles son las instituciones políticas y jurídicas que definen la formulación de la política pública?

¿Cuáles son las finalidades, componentes y programas expuesto en el proceso de formulación?

¿Cómo integra el Plan de Desarrollo Municipal del gobierno de Rodrigo Guerrero la política pública de reparación a las víctimas?

¿Cómo fue la participación de las víctimas en la formulación de la política pública?

➤ Implementación de la política de reparación a las víctimas

¿Cómo se desarrolló el proceso de implementación de la política pública de reparación a las víctimas?

¿Cuáles han sido los programas, actividades y programas que se han priorizado en la implementación?

¿Cómo se pueden describir los avances en la ejecución de la política pública de reparación a las víctimas del conflicto armado?

¿Cómo fue el desempeño de las autoridades públicas en la implementación de la política pública?

¿Cómo fue la participación de las víctimas en la implementación de la política pública?

➤ **Reflexiones sobre los avances y limitaciones de la formulación y ejecución de la política de reparación de víctimas y restitución de tierras en la administración de Rodrigo Guerrero el periodo 2012-2015**

¿Cuáles fueron los principales logros, limitantes y retos de la política pública de reparación a las víctimas del conflicto armado en la administración de Rodrigo Guerrero?

¿Cómo transcurrió la competencia y colaboración de actores políticos y sociales en la política de reparación a las víctimas? ¿Qué intereses se antepusieron?

¿Qué opinión tiene sobre la efectividad, pertinencia, impactos y desempeño de la política de reparación a las víctimas?

Cierre

Tiempo de duración (horas): _____

Otras observaciones

6.2. Ficha de revisión documental

Análisis de la Política Pública de Reparación a las Víctimas del Conflicto Armado en Cali 2012-2015

Ficha de lectura n°	
Nombre del lector	
Nombre de la Investigación	
Tipo de texto	
Parte del texto utilizada:	
Referencia bibliográfica:	
Léxico y conceptos clave:	
Del autor u organización	
Idea o planteamiento central o global del texto:	
Ideas claves del texto:	
El propósito del autor u organización:	
Aportes que hace el texto:	
Referencias que hace el autor a otros autores y a otros textos:	
Del lector	
Preguntas que suscita el texto: Aquí se consignan las dudas o inquietudes que le surgen al lector al leer el texto y que no estén resueltas en el mismo	
Resumen	
Observaciones personales: Espacio netamente crítico, constructivo y personal.	

6.3. Anexos digitales de entrevistas (Archivos adjuntos)