

PERSONERÍA DE MEDELLÍN

INFORME SEMESTRAL DE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA CIUDAD DE MEDELLÍN

ENERO 1 A JUNIO 30 DE 2006

MEDELLÍN

2006

Presentación

Desde el mes de junio del año anterior, la Personería de Medellín a través de la Personería Delegada para Derechos Humanos ha conformado un grupo de investigaciones en derechos humanos, que está compuesto por 8 investigadores/as, y que funciona en las instalaciones de la Unidad Permanente de Derechos Humanos, quienes hasta el momento han realizado dos informes sobre la situación de derechos humanos en la ciudad de Medellín, uno anual a diciembre 31 de 2005 y otro semestral a junio 30 de 2006, en los cuales se han trabajado los siguientes temas:

- Derechos civiles y políticos.
- Proceso de desmovilización de integrantes de grupos de autodefensa.
- Derechos de la población en situación de desplazamiento.
- Derecho a la Educación.
- Derecho a la Salud.
- Derechos de la población infantil en situación de calle y recluida en instituciones de protección.
- Derecho al empleo y espacio público.

Los criterios con los cuales se elaboran estos informes se podrían sintetizar de la siguiente manera:

A. Se entienden los derechos humanos como un conjunto de libertades y garantías que son esenciales para la plena expresión de la dignidad humana, y que desde el punto de vista jurídico y político son de responsabilidad principalmente estatal, pues no cumplir esta obligación debilita las expectativas de un estado soberano. No obstante, también se reconoce que desde el punto de vista ético y moral, los derechos humanos incumben a todos y que estos estarán realmente garantizados cuando se convierten en el criterio de racionamiento intersubjetivo dominante.

B. Se entiende que estos derechos son universales, es decir que deben garantizarse a todos los seres humanos sin distinciones de ninguna índole, que son integrales, es decir que abarcan los llamados derechos de primera, segunda y tercera generación, y que son indivisibles, pues más allá de la obvia fundamentalidad del derecho a la vida, el resto de ellos son fundamentales de acuerdo a contextos específicos.

C. Se considera que es obligación del Estado realizar acciones de protección, garantía y castigo a quienes los vulneren, a través fundamentalmente de acciones institucionales estratégicas de larga duración, -políticas públicas-, las cuales deben buscar la garantía plena y universal de los derechos humanos para todos los habitantes de un territorio determinado, sin que ello sea un obstáculo para el impulso de acciones específicas de protección de derechos de grupos poblacionales desaventajados como las minorías sexuales y étnicas,

los grupos discriminados por género, o por cualquier otra característica identitaria.

De otro lado, es importante destacar que se ha construido una estructura general para que sirva de guía a la presentación de los informes, la cual consiste en que todos los informes deben tener 4 partes fundamentales:

1. Marco jurídico: en el cual se identifican los elementos en el orden normativo internacional y nacional referidos a cada derecho, así como la jurisprudencia nacional, que se convierten en elementos de obligatorio cumplimiento para el estado colombiano.

2. Marco político: consiste en la identificación de los elementos que en el país o en la ciudad influyen en la garantía de cada derecho.

3. Diseño de campo: este diseño se utiliza en la recolección de información, que es principalmente un diseño de tipo cualitativo, y busca que en la mirada sobre la situación de cada derecho, además de los elementos cuantitativos que se posee, se muestre un acercamiento a historias reales, a seres humanos de carne y hueso, para lo cual se realiza bien sea trabajo de campo o se utilizan los recursos que la UPDH obtiene en el contacto cotidiano con la población de la ciudad.

4. Hallazgos y recomendaciones: en este apartado se presentan los principales elementos encontrados, tanto de tipo positivo como fallas y carencias y se plantean un conjunto de recomendaciones para que el estado local incorpore a través de acciones concretas, la perspectiva de los derechos humanos, no como medidas de asistencia, sino como obligaciones de cumplimiento pongo.

DERECHO CIVILES, POLÍTICOS Y PROCESO DE DESMOVILIZACIÓN EN MEDELLÍN ENERO 1 A JUNIO 30 DE 2006¹

Presentación

En este apartado, se aborda en la primera parte lo referido al comportamiento de los homicidios durante el primer semestre del año 2006, aunque se parte del reconocimiento de que en sentido estricto, desde el punto de vista jurídico, no todos los homicidios constituyen violaciones de derechos humanos, pues para ello se tendría que demostrar que tanto los actores, como los móviles y las circunstancias de tiempo y lugar estarían relacionadas con agentes estatales, quienes estarían comprometidos por acción u omisión y tendrían una intencionalidad política en su actuación. Del análisis del comportamiento de los homicidios en la ciudad se desprende que en la inmensa mayoría de los casos no existe una conducta delincencial de los agentes estatales, sin embargo, dada la importancia que tiene el tema de los homicidios para la ciudad, se presentarán los principales comportamientos de esta conducta.

En la segunda parte, se presentan algunos casos preocupantes de vulneraciones a ciertas libertades que se presentaron en la ciudad durante este primer semestre y el informe termina con el tema del proceso de desmovilización, pues en la Unidad Permanente de Derechos Humanos se han seguido recibiendo denuncias graves sobre actuación de grupos mixtos, conformados por paramilitares, desmovilizados y delincuentes comunes, quienes con sus acciones siguen violando los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la propiedad.

Parte 1: Situación del derecho a la vida en Medellín

En el primer semestre de 2006, se presentaron en la ciudad un total de 358 homicidios, lo que representa una disminución con respecto a igual periodo de 2005 de -17 casos, es decir, un 4.5% menos en total. Este hecho, se inscribe en la dinámica que desde hace 15 años se presenta la ciudad de una constante disminución de los homicidios, con excepción de los años 1999, 2001 y 2002; lo cual se convierte de nuevo en motivo de enorme satisfacción, puesto que toda vida humana que sea librada de ser suprimida constituye un acto positivo que debe ser valorado por cualquier ser humano. No obstante, se observa una preocupante desaceleración en esta tendencia, puesto que mientras en años anteriores se presentaron unos descensos muy significativos, este semestre apenas si logra mantener la tendencia, y este debe ser un motivo de alerta para las autoridades de la ciudad, máxime porque puede significar que la tendencia esté llegando a su fin, sea porque se haya alcanzado un punto difícil de seguir manteniendo dadas las características de una ciudad como Medellín, con un volumen de población tan grande y con unas circunstancias socioeconómicas tan difíciles, sea porque algunos de los factores que han confluído para lograr esta tendencia estén presentando cambios cualitativos que incidan en la situación general de homicidios en la ciudad.

¹ Informe elaborado por Max Yuri Gil Ramírez, sociólogo Universidad de Antioquia e investigador Unidad Permanente de Derechos Humanos.

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA TASA DE HOMICIDIOS COMUNES EN LA CIUDAD DE MEDELLIN 1991 - 2005²

Año	Número de homicidios	Tasa por cien mil habitantes	Variación en número de casos
1991	6349	381	
1992	5881	352	-468
1993	5526	311	-355
1994	4831	266	-695
1995	4159	226	-672
1996	3853	199	-306
1997	3144	163	-709
1998	2988	154	-156
1999	3258	167	+270
2000	3159	160	-99
2001	3480	174	+321
2002	3721	184	+241
2003	2012	98	-1709
2004	1187	57	-825
2005	781	37	-406
2006*	358	16	-17

* Datos a junio 30 de 2006

En el siguiente cuadro se puede observar el comportamiento por comuna de los homicidios, destacándose los importantes descensos en las comunas de Santa Cruz, con -46,2%, Villa Hermosa con -38,1 y Belén con -34,6%, mientras son preocupantes los casos de Castilla donde se duplican los casos (+52,4%), Robledo (+33,3%) y Aranjuez, con +29,7%.

TABLA COMPARATIVA DE NÚMERO DE HOMICIDIOS 2005-2006, SEGÚN COMUNA

COMUNA	2005		2006		VARIACIÓN 06/05	
	No.	%	No.	%	No.	%
1. Popular	19	5,1	14	3,9	-5	-26,3
2. Santa Cruz	13	3,5	7	2,0	-6	-46,2
3. Manrique	18	4,8	15	4,2	-3	-16,7
4. Aranjuez	37	9,9	48	13,4	11	29,7
5. Castilla	21	5,6	32	8,9	11	52,4
6. Doce de Octubre	27	7,2	22	6,1	-5	-18,5
7. Robledo	18	4,8	24	6,7	6	33,3
8. Villa Hermosa	21	5,6	13	3,6	-8	-38,1
9. Buenos Aires	17	4,5	20	5,6	3	17,6
10. Candelaria	56	14,9	52	14,5	-4	-7,1
11. Laureles-Estadio	17	4,5	19	5,3	2	11,8
12. La América	12	3,2	13	3,6	1	8,3
13. San Javier	27	7,2	20	5,6	-7	-25,9
14. El Poblado	7	1,9	7	2,0	0	0
15. Guayabal	20	5,3	16	4,5	-4	-20,0
16. Belén	26	6,9	17	4,7	-9	-34,6

² Todas las cifras estadísticas que se utilizan en este informe provienen de los boletines electrónicos que se encuentran en la página web de la Alcaldía de Medellín, <http://www.medellin.gov.co/AdmonContenido/EstadisticasGobierno/DocumentosEstadisticasGobierno.html> y que son suministrados por la Secretaría de Gobierno Municipal, Subsecretaría de Orden Civil, Unidad de Convivencia Ciudadana, quienes a su vez la obtienen luego de procesar información proveniente de la Policía Nacional y su Centro de Investigaciones Criminológicas –CIC-, Cuerpo Técnico de Investigaciones –CTI- y Unidad de Reacción Inmediata –URI- de la Fiscalía General de la Nación e Instituto Nacional de Medicina Legal –INML-.

Corregimientos	19	5,1	19	5,3	0	0
Total	375	100,0	358	100,0	-17	-4,5

Fuente: Ibid

En cuanto a la edad de las víctimas, la mayor cantidad de casos se agrupa en los rangos de edad comprendidos entre 22 y 37 años, así como en el de 42 y más años. Esto indica que como en años recientes, la mayor cantidad de homicidios se presenta entre la población joven y adulta de la ciudad, aunque sobresale que este semestre se hayan presentado 6 casos entre niños menores de 14 años, que implica un aumento del 600%, y así mismo, el importante descenso en el grupo de edad de 18 a 21 años, (-41,7%), e igualmente, un considerable descenso en el grupo de 22 a 25 años con -26,8%.

COMPARATIVO DE HOMICIDIOS EN MEDELLÍN SEGÚN EDAD VÍCTIMA ENERO - JUNIO 2005 - 2006

EDAD	2005		2006		VARIACIÓN 05/06	
	No.	%	No.	%	No.	%
De 0 a 14 años	0	0,0	6	1,7	6	600
De 15 a 17 años	20	5,3	13	3,6	-7	-35
De 18 a 21 años	48	12,8	28	7,8	-20	-41,7
De 22 a 25 años	82	21,9	60	16,8	-22	-26,8
De 26 a 29 años	50	13,3	56	15,6	6	12,0
De 30 a 33 años	36	9,6	40	11,2	4	11,1
De 34 a 37 años	35	9,3	41	11,5	6	17,1
De 38 a 41 años	27	7,2	33	9,2	6	22,2
42 años y más	77	20,5	81	22,6	4	5,2
Total	375	100	358	100	-17	-4,5

Fuente: Ibid

Con respecto al sexo de las víctimas, la ciudad mantiene el comportamiento de los últimos años de un 90% aproximadamente de homicidios de hombres, y cerca de un 10% de homicidios de mujeres, ubicándose en el 9.5% en este primer semestre de 2006. Esta situación aunque no presenta cambios considerables ha sido motivo desde años anteriores de expresiones de preocupación por el alto número de muertes de mujeres que se presenta en la ciudad y que demandan acciones institucionales que puedan poner fin a esta dramática situación, así como investigaciones más profundas para establecer las dinámicas sociales y culturales que están generando este tipo de comportamientos.

Es importante resaltar que según boletín electrónico publicado por la Secretaría de Gobierno de Medellín a mediados del presente año³, los homicidios de mujeres en la ciudad eran el 6.6% en 1994, el 6.9% en 1995, el 7.3% en 1996, el 7.9% en 1997, bajó a 6.7% en 1998 y al 5.9% en 1999 y 2000, para ascender de nuevo al 6.6% en 2001, 7.1% en 2002, 7.9% en 2003, saltando al 9.1% y 9.7% en 2004 y 2005, respectivamente.

COMPARATIVO DE HOMICIDIOS EN MEDELLIN SEGÚN SEXO DE LA VÍCTIMA. ENERO - JUNIO 2005 – 2006

³ <http://www.medellin.gov.co/AdmonContenido/EstadisticasGobierno/DocumentosEstadisticasGobierno/OtrosInformes/homimujer.pdf>

SEXO	2005		2006		VARIACIÓN 05/06	
	No.	%	No.	%	No.	%
Masculino	342	91,2	324	90,5	-18	-5,3
Femenino	33	8,8	34	9,5	1	3,0
Total	375	100	358	100	-17	-4,5

Fuente: Ibid

Con respecto al tipo de arma utilizada para cometer los homicidios, la principal sigue siendo el arma de fuego, con 259 casos, equivalentes al 72.3%, mientras el arma blanca fue utilizada en el 22.1% de los casos y otras armas, 5.6%. Es importante resaltar que la alta utilización de armas de fuego, demuestra una vez más que la ciudad requiere con urgencia un plan de desarme que redunde en evitar la proliferación de armas entre la ciudadanía, y que además combine acciones punitivas con estrategias pedagógicas que incidan sobre la cultura y deslegitimen el uso de armas de fuego como fuente de poder y símbolo de valentía. De otro lado, sigue siendo preocupante la utilización de las armas blancas para cometer homicidios, pues desde hace varios años se ha advertido sobre la creciente utilización de este tipo de armas para cometer actos criminales, y que advierten sobre modalidades delincuenciales de relativa poca monta y bajo poder, o de intentos de hacer pasar por acciones delincuenciales crímenes cometidos por poderosas estructuras armadas que siguen operando en la ciudad pero que utilizan el arma blanca como mecanismo distractor, pero sea el origen que sea, dichas armas fueron utilizadas para quitarle la vida a 79 personas, lo cual constituye un serio motivo de preocupación.

COMPARATIVO DE HOMICIDIOS EN MEDELLIN SEGÚN TIPO DE ARMA. ENERO – JUNIO 2005 – 2006

TIPO DE ARMA	2005		2006		VARIACIÓN 05/06	
	No.	%	No.	%	No.	%
Arma de Fuego	263	70,1	259	72,3	-4	-1,5
Arma Blanca	85	22,7	79	22,1	-6	-7,1
Otras armas	27	7,2	20	5,6	-7	-25,9
Total	375	100	358	100	-17	-4,5

Fuente: Ibid

En cuanto a la situación de las tasas de homicidios en la ciudad, la situación más preocupante sigue estando en la comuna de la Candelaria, donde se tiene una tasa de 64.8 por cada cien mil habitantes (pccmh), aunque esta cifra no signifique que estas muertes sean todas ocurridas en actos delictivos en esta comuna, sino que en estas cifras incide la ubicación en esta comuna de centros hospitalarios a donde son trasladadas personas de diferentes puntos de la ciudad, con lo cual se presenta cierta alteración en las cifras. Así mismo, se debe poner atención a los casos de las comunas de Aranjuez que tiene una tasa pccmh de 33.1, Castilla con 21.2 pccmh y Guayabal con 19.5 pccmh.

TASAS COMPARATIVAS DE HOMICIDIOS EN MEDELLIN SEGÚN COMUNA DE LA CIUDAD. ENERO – JUNIO 2005 – 2006

COMUNA	2005			2006			VARIACIÓN 06/05
	POBLACIÓN	HOMICIDIOS	TASA	POBLACIÓN	HOMICIDIOS	TASA	
1. Popular	123504	19	15,4	124740	14	11,2	-4,2
2. Santa Cruz	95504	13	13,6	96460	7	7,3	6,4
3. Manrique	156376	18	11,5	157941	15	9,5	-2,0
4. Aranjuez	143525	37	25,8	144961	48	33,1	7,3
5. Castilla	149100	21	14,1	150593	32	21,2	7,2
6. Doce de Octubre	204568	27	13,2	206616	22	10,6	-2,6
7. Robledo	169824	18	10,6	171524	24	14,0	3,4
8. Villa Hermosa	110908	21	18,9	112018	13	11,6	-7,3
9. Buenos Aires	132726	17	12,8	134053	20	14,9	2,1
10. Candelaria	79476	56	70,5	80271	52	64,8	-5,7
11. Laureles-Estadio	124063	17	13,7	125305	19	15,2	1,5
12. La América	101765	12	11,8	102783	13	12,6	0,9
13. San Javier	142787	27	18,9	144216	20	13,9	-5,0
14. El Poblado	100560	7	7,0	101566	7	6,9	-0,1
15. Guayabal	81076	20	24,7	81888	16	19,5	-5,1
16. Belén	169245	26	15,4	170939	17	9,9	-5,4
Corregimientos	138071	19	13,8	139453	19	13,6	-0,1
Total	2223078	375	16,9	2245327	358	15,9	-0,9

Fuente: Ibid

Parte 2, Libertades en la ciudad

En esta parte, presentamos a consideración de la opinión pública las preocupaciones ante situaciones que se presentaron durante este primer semestre y que significaron restricciones al libre ejercicio de algunas modalidades de la libertad de las personas que viven en la ciudad. No obstante es importante dejar claro que desde la Unidad Permanente de Derechos Humanos no se cuenta con un dispositivo de seguimiento a todas las modalidades de afectación del derecho a la libertad, sino que se trabaja con base en las denuncias efectuadas por parte de la ciudadanía y que se han podido documentar adecuadamente, esperando en futuros informes acceder a otras fuentes de información que permitan hacerse a una idea más completa sobre esta situación en la ciudad.

Durante este primer semestre, se pudieron observar algunos hechos preocupantes en materia de libertades en Medellín en torno a tres situaciones: en primer lugar, con motivo de la actuación de grupos paramilitares y de desmovilizados, que serán presentados en la tercera parte de este informe, en segundo lugar, algunas situaciones presentadas durante los dos procesos electorales ocurridos en este primer semestre en la ciudad, y en tercer lugar, una campaña de hostilidad desatada en el país contra organizaciones sociales, no gubernamentales, partidos de izquierda, movimientos sociales y grupos estudiantiles por parte de presuntos nuevos grupos de autodefensas, la cual afectó a varios sectores de la ciudad.

Proceso electoral y libertades

Con el fin de servir de garantes de las libertades políticas que la ciudadanía tenía derecho a ejercer mediante su participación en las jornadas electorales del 12 de marzo, en las cuales se eligió nuevo Congreso de la república y del

27 de mayo, en las que se convocó para elegir nuevo presidente, la Personería de Medellín adelantó un completo esquema de verificación con el fin de garantizar los derechos a la ciudadanía. En ambos certámenes, La Personería vigiló los puestos de votación antes, durante y después de realizados los comicios, en el mismo día de su ocurrencia. Aunque no se presentaron grandes situaciones que ameriten dudar de la validez de las elecciones, si se pudieron observar múltiples irregularidades en el desarrollo de las mismas, relacionadas especialmente con conductas delictivas que atentan contra el voto ciudadano, en especial, mediante mecanismos como la suplantación de electores y los intentos de incidir de manera indebida sobre la decisión de las personas, mediante acciones de proselitismo en sitios prohibidos y presencia de jurados electorales en lugares como los cubículos de votación.

Además, en estos comicios se hizo evidente la enorme dificultad que significa sufragar en nuestro país, en especial en las elecciones legislativas, por lo complejo y enmarañado del tarjetón electoral, a lo cual se suma el desconocimiento de la mecánica electoral que tiene una buena parte de los jurados de votación.

En unos pocos sectores de la ciudad se presentaron dificultades por el proselitismo realizado por grupos de jóvenes quienes identificándose como desmovilizados, en especial en sectores de Moravia, Santo Domingo Savio, Caicedo, La Sierra, Altavista y Doce de Octubre, hacían una presión indebida sobre las personas en los alrededores de los centros de votación, además de que en estos sectores se instalaron supuestos centros de orientación al elector, en los cuales además de informarle a la persona en donde le tocaba hacer su voto, se hacía campaña electoral a favor de algunos candidatos, lo cual estaba prohibido por la ley electoral. En varios de estos sitios, la fuerza pública procedió a cerrar estos centros de orientación. Especialmente grave fue el hecho de las amenazas proferidas en contra de un observador electoral de la alianza Universidad Nacional – Instituto Popular de Capacitación I.P.C, que fue retenido por un grupo de jóvenes que se identificaron como desmovilizados, quienes en uno de los mencionados centros de orientación electoral ubicado en el barrio Santo Domingo Savio, primero le retuvieron, y luego de ser intimidado con amenazas de muerte, le quitaron el material de observación electoral y le conminaron para que abandonará el barrio.

Amenazas contra la vida de integrantes de diferentes organizaciones de la ciudad

Durante este primer semestre del año, y en especial en los días previos a las elecciones presidenciales, se presentaron en el país una serie de amenazas contra la vida de las personas que integran diferentes organizaciones sociales, bajo la supuesta acusación de estarse llevando a cabo una campaña de eliminación del comunismo. En la ciudad, fueron objeto de esta campaña organizaciones como Viva la Ciudadanía, Escuela Nacional Sindical, Corporación Región, Instituto Popular de Capacitación I.P.C y especialmente graves fueron las múltiples amenazas proferidas contra estudiantes, profesores, egresados y egresadas, trabajadores y jubilados de la Universidad

de Antioquia, en muchas de las cuales se pasó de la amenaza general a la publicación de listas con los nombres de los presuntos objetivos militares.

En cuanto a las organizaciones sociales y ONG amenazadas en la ciudad, se diseñaron acciones de protección por parte de las autoridades de policía para garantizar la vida y la seguridad de las sedes donde funcionan estas organizaciones, pero aunque se presentaron comunicaciones de diferentes organismos internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Unión Europea, la Comisión del Parlamento Europeo, la Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Sistema de Naciones Unidas en Colombia, en los cuales se manifestaba su apoyo a estas organizaciones y se demandaba un pronunciamiento oficial del Gobierno Nacional deslegitimando este tipo de agresiones, este último nunca se manifestó al respecto. Las amenazas amainaron luego de las elecciones presidenciales, aunque aún se alcanzó a conocer un comunicado con igual tono y con las mismas amenazas contra estos sectores sociales, en el mes de junio de 2006.

En cuanto a la situación de la Universidad de Antioquia, en esta institución circularon tres listas de personas amenazadas, en las cuales se declaraba como objetivo militar a representantes de diversos estamentos de la Universidad, pero especialmente líderes del movimiento estudiantil e integrantes del "Comité de Derechos Humanos Gustavo Marulanda" que funciona en este establecimiento universitario. Esta situación, unida a las irregularidades que se han presentado en el proceso penal que se adelanta desde el año pasado por parte de la Fiscalía en contra de un grupo de jóvenes estudiantes de esta Universidad, quienes resultaron involucrados en los disturbios del 10 de febrero de 2005, en los cuales se presentó una explosión al interior del centro universitario que acabó con la vida de 2 estudiantes y provocó lesiones a 10 más, proceso que ha sido cuestionado por las carencias en materia de garantías; han originado una enorme tensión al interior de la Universidad, agravada aún más, con la muerte del profesor Gustavo Loayza Chalarca, ocurrida al frente de la institución en el mes de mayo del 2006, y aunque no se haya probado una conexión entre las amenazas y la muerte del educador, se ha generado un ambiente de temor e intimidación al interior del centro universitario.

Con respecto a estos jóvenes, se han tomado algunas medidas de protección, máxime que esta situación generó una alerta temprana de riesgo emitida por la Defensoría del Pueblo a nivel nacional, en la cual se advertía sobre los graves riesgos que tenían las personas incluidas en las listas de amenazados, pues existen antecedentes en dicha universidad y en otros establecimientos similares del país de crímenes en contra de líderes estudiantiles y docentes. En la interlocución con las personas amenazadas, la Unidad Permanente de Derechos Humanos ha buscado realizar una labor permanente de acompañamiento a la situación, buscando que las autoridades competentes adopten las medidas más adecuadas para que no se concreten estas amenazas criminales.

Parte 3. El proceso de desmovilización en Medellín.

Como se sabe, en la ciudad de Medellín se concentran la gran mayoría de los 868 desmovilizados del Bloque Cacique Nutibara, de los 2033 del Bloque Héroes de Granada y varias decenas de integrantes de los otros bloques de combatientes desmovilizados en el país, calculados en 5.000 del gran total que asciende a 30.915.⁴

Esta situación ha generado un alto impacto sobre la vida de la ciudad, al tiempo que ha provocado agrias polémicas entre diversos sectores sociales y el gobierno de la ciudad, en torno a temas como la responsabilidad de la actuación de estos grupos en asuntos como el descenso en los índices de homicidios, las pugnas entre los desmovilizados, sus organizaciones y los líderes tradicionales por el control de recursos públicos, las denuncias sobre acciones de control social e intimidación en las comunidades receptoras de los grupos de desmovilizados, entre otros temas polémicos. Desde la Unidad Permanente de Derechos Humanos, se ha venido realizando un trabajo de acompañamiento a las comunidades receptoras que lo han demandado, al tiempo que hemos registrado una gran cantidad de denuncias sobre el accionar delictivo de los desmovilizados, así como diferentes acciones de violencia asociadas a su presencia y actividad en sectores de la ciudad críticos.

A continuación, se presentan algunos elementos sobre el debate en torno al proceso de desmovilización en Colombia y en la ciudad, ilustrados con casos concretos sobre actuación delictiva de los grupos de desmovilizados, los cuales fueron obtenidos en el trabajo cotidiano de la UPDH de atención a la comunidad.

Carácter del proceso de desmovilización: existe una gran discusión en el país sobre si el proceso de desmovilización actual ha incidido y de qué manera en el desmonte del poder mafioso y terrateniente de los grupos de autodefensa, o si por el contrario, este poder hoy está más legalizado y legitimado en muchas zonas del país. Desafortunadamente, la situación en vastas regiones del país indica que los sectores políticos y sociales asociados al poder paramilitar no se han debilitado, pues en la mayoría de las regiones lo que ha pasado es que los grupos de poder que se han beneficiado de la acción criminal de los grupos paramilitares, hoy actúan en la mayor impunidad y no han debilitado su influencia ni su capacidad de intimidación. Este es un punto vital para el debate pues interpela el hecho de que se hayan desmovilizado 32.000 combatientes, y que el poder paramilitar se mantenga en su esencia intacto. Incluso algunos analistas han preferido hablar de reconversión paramilitar, que está basada en aprovechar el actual proceso para legalizar su dominio, sus capitales y sus beneficios.

En lo concerniente a la ciudad de Medellín subsisten muchas preguntas sobre el desmonte del poder paramilitar, en tanto éste en la ciudad está bastante ligado a los intereses de los grupos del narcotráfico y a las actividades de la

⁴ Séptimo informe trimestral del Secretario General al Consejo Permanente sobre la Misión de apoyo al proceso de paz en Colombia (MAPP-OEA), 30 de agosto de 2006.

delincuencia común, los cuales se habrían aliado con sectores de las elites tradicionales para imponer un modelo en la ciudad de control social y de erradicación de la presencia insurgente en varios sectores de Medellín⁵. No obstante la desmovilización, La Unidad Permanente de Derechos Humanos ha seguido recibiendo denuncias sobre el accionar con diferentes denominaciones de estos grupos delincuenciales, quienes se presentan en algunos casos como desmovilizados, en otros como paramilitares y en otros como delincuencia común, contribuyendo de esta manera a la opacidad del conflicto armado en nuestro país. Según las denuncias recibidas en la UPDH, en muchos barrios de la ciudad estos grupos armados controlan los sitios de expendio de alucinógenos, cobran cuotas de "seguridad" (extorsión) a los moradores, y a los vehículos, en especial los de servicio público y los distribuidores de mercancías, controlan actividades legales como estancos de venta de licores, prestan dinero a intereses diarios (pagadiario), regentan casas de masajes (prostitución), etc.

Mención especial merece la denuncia de varios líderes comunitarios de sectores como Caicedo las Mirlas, de Moravia, de la comuna de Robledo, de la comuna 4, del Corregimiento de Altavista, y de sectores de la comuna 2, en torno a las presiones indebidas realizadas por los líderes de los grupos de desmovilizados en contra de los representantes de las comunidades, en la pugna por el control de los recursos públicos y la asignación de contratos de inversión social en diferentes comunidades, lo cual se puso en evidencia durante el proceso de discusión y aprobación de los proyectos de Presupuesto Participativo, que incluso en sectores del Doce de Octubre suscitaban la retención ilegal de dos líderes, y amenazas de muerte de otros tres, para que se marginaran de los debates cruciales en los cuales se iba a hacer la aprobación de los proyectos.

De la misma manera, nuestra Oficina ha seguido recibiendo denuncias sobre prácticas criminales por parte de integrantes de grupos de desmovilizados, como golpizas (las denominadas "pelas"), desplazamiento forzado intraurbano⁶, la violación sexual de mujeres, en especial niñas en los sectores de Santo Domingo Savio, Llanaditas (comuna 8) y el Corregimiento de Altavista, y todo tipo de actos de intimidación en ejercicio de su poder despótico e ilegal.

Un elemento adicional es que en muchos casos, y a pesar de la declaración del señor Ministro de la Defensa Nacional de que los desmovilizados no pueden portar armas de ningún tipo ni realizar actividades de seguridad privada, muchos de ellos se mantienen armados y al interrogar a oficiales de la Policía Nacional sobre el porqué de esta conducta, manifiestan que el Ministerio de Defensa no ha expedido ninguna orden formal en torno a esta directriz, de tal

⁵ Alonso, Manuel Alberto; Giraldo, Jorge y Sierra, Jorge Diego, 2005, "Medellín: El complejo camino de la competencia armada". Bogotá: Corporación Arco Iris. Documento en proceso de publicación.

⁶ Ver en este mismo informe el apartado sobre desplazamiento forzado intraurbano, elaborado por dos investigadoras de la Unidad Permanente de Derechos Humanos.

manera que muchos desmovilizados siguen portando armas de fuego, las cuales se convierten en una fuente de peligro para la comunidad.

Sobre el marco jurídico: Aunque la competencia para la definición del marco jurídico no corresponde al ámbito regional, es preocupante que se haya generalizado la impunidad para muchos de los responsables de una buena parte de las 15.000 muertes violentas que se presentaron en Medellín durante los años de auge del accionar paramilitar, entre los años 2000 a 2003. Como ocurre en el resto del país, cerca del 90% de los responsables de este proceso han sido indultados de facto, a través de la Ley 782 y sus decretos reglamentarios, 128 de 2003 y 2767 de 2004, mientras se desconoce el número de integrantes de los Bloques Cacique Nutibara y Héroes de Granada que han manifestado su disposición a acogerse a los beneficios de la Ley de Justicia y paz.

Pero más allá de la discusión sobre el marco jurídico, habría que señalar lo poco que se ha avanzado en la ciudad en materia de esclarecimiento de la verdad sobre el accionar paramilitar, lo que constituye un derecho inalienable de las víctimas, sus familiares y organizaciones. Desafortunadamente en la ciudad se dejó pasar la propuesta hecha desde la administración municipal de promover una comisión de la verdad, y ante la airada reacción de los portavoces del gobierno nacional y de algunos líderes de los grupos de desmovilizados, se abandonó esta importante propuesta. Tampoco se ha avanzado gran cosa en materia de reparación, pues las víctimas siguen teniendo graves dificultades para acceder a los recursos de reparación, no sólo los económicos, sino también los políticos y culturales, medidas de resarcimiento que serían necesarias para contribuir a que el modelo de negociación con estos grupos delictivos no estén basados exclusivamente en la impunidad.

El otro punto en discusión en este proceso es el de la condición de las víctimas, la cual es claramente desventajosa comparada con el nivel de empoderamiento que tienen los victimarios. En tanto no se han producido actos de esclarecimiento de la verdad, no se ha castigado de ninguna manera a los responsables de los crímenes y no se han realizado las reparaciones necesarias, la percepción que se obtiene es que éste es un proceso en el cual la prioridad la siguen teniendo los victimarios, mientras las víctimas son obligadas a tramitar su dolor en secreto, de manera vergonzosa, como si ellas fuesen las responsables de su situación.

Muchas personas que se acercan a las instalaciones de la UPDH, nos manifiestan que ellas quisieran recibir tratamiento de desmovilizado, pues les va mucho mejor que si son desplazadas forzadamente, o si son simplemente pobres. Esto pone de presente que la intención del gobierno local de transmitir un mensaje en el sentido de que delinquir no paga, se ve contrarrestado por esta sensación de que realmente en nuestra ciudad es de mejor estatus ser un criminal que una víctima, una persona pobre o una persona inofensiva. A esto se suma que en materia de reinserción, el gobierno de la ciudad ha decidido

echarse al hombro el proceso, aun asumiendo asuntos que no son de su competencia sino que son de la órbita nacional, mientras no sucede lo mismo con la atención a otros grupos sociales como la población en situación de desplazamiento forzado, la cual escucha que el gobierno municipal no puede asumir competencias de la nación para su atención. Obviamente queda la pregunta de ¿por qué para unos sí y para otros no?, ¿será porque unos son peligrosos y los otros no?.

En conclusión, se mantienen muchas dudas sobre las características del actual proceso de desmovilización de los grupos de autodefensa, pues en lo esencial en la ciudad no se observa un declive del poder de intimidación de estos grupos, sino que lo que se evidencia es que estos grupos han cambiado sus formas de actuación, pero sigue incólume su poder militar, político y social. Además, poco se ha avanzado en la ciudad en materia de garantizar a las víctimas sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación y por el contrario, el actual proceso ha fortalecido a los victimarios, mientras las víctimas, sus familiares y organizaciones han sido relegados a un segundo plano, mientras el protagonismo lo tienen los criminales, todo ello con la mirada cómplice del estado nacional y desafortunadamente, sin mucha iniciativa diferente por parte de la administración municipal.

Recomendaciones

* La ciudad sigue necesitando de un sistema un sistema de seguimiento y monitoreo oportuno y confiable sobre el desarrollo del proceso de desmovilización en Medellín, máxime teniendo en cuenta la gran cantidad de desmovilizados que están ubicados en la ciudad. Como se señalaba en el Informe de derechos humanos realizado a diciembre de 2005⁷, el sistema debe ser confiable, y permitir el fácil acceso para que la ciudadanía pueda realizar denuncias que se mantengan dentro de un ambiente de confidencialidad, pero que sean objeto riguroso de investigación y que en los casos en que se compruebe que se han cometido actos delincuenciales, se proceda a la detención de los responsables y se aplique la ley colombiana.

De otro lado, sigue siendo preocupante la ineficacia e invisibilidad de la Oficina Medellín de la MAPP-OEA, la cual no ha cumplido su cometido y ha sido más un actor pasivo frente a la realidad de la ciudad.

* Se mantiene igualmente la recomendación en el sentido de adelantar todas las gestiones necesarias para que las víctimas gocen de un ambiente de reconocimiento y seguridad del cual hasta ahora sólo han disfrutado los victimarios. Así como es loable que la administración municipal se haya comprometido más allá de sus responsabilidades con el proceso de desmovilización aún asumiendo costos que son de competencia del orden nacional, sería igualmente benéfico que se asumieran asuntos como el esclarecimiento de la verdad y la reparación integral a las víctimas, en concordancia con el ordenamiento internacional de garantía de los derechos de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario. Para esto, no es necesario esperar a que se

⁷ www.personeriamedellin.gov.co.

cumpla con los trámites de la Ley de Justicia y Paz, pues es un asunto fundamental de voluntad política y de decidir si se opta preferentemente por las víctimas que son incapaces de chantajear con el uso de la violencia a la sociedad, o de los victimarios, quienes han demostrado hasta la saciedad que si son capaces de hacerlo, aún después de desmovilizados.

DESPLAZAMIENTO FORZADO INTRAURBANO EN MEDELLÍN⁸

“Una realidad invisible”

*“Siempre son tristes los ojos
que han visto de cerca la muerte y el olvido,
esos dos abismos que lo devoran todo
y no se cierran jamás”
B.A.D.*

Presentación

En la dinámica del conflicto armado colombiano, el desplazamiento forzado interno es un crimen de guerra y de lesa humanidad, cuyo número de víctimas, casi 3'000.000 de personas, pone a Colombia, en un vergonzoso segundo lugar, cuando las Naciones Unidas, califican la gravedad de las crisis humanitarias en el mundo.

El desplazamiento forzado interno, no es una problemática que acontece sólo en las zonas rurales del país, está presente en capitales como Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga y Barrancabermeja, entre otras, las cuales se convierten, no sólo en ciudades receptoras y expulsoras, sino también como centros urbanos, productoras de desplazamiento forzado a su interior, esto es lo que se conoce como desplazamiento forzado intraurbano, problemática que para el caso Colombiano ya suscitó la preocupación y el pronunciamiento de las Naciones Unidas, a través del en su reciente visita

El desplazamiento forzado intraurbano en la ciudad de Medellín, es una realidad invisible, que deja en el total desamparo a sus víctimas. Por ello la Personería de Medellín, con el presente informe, pretende llamar la atención sobre esta situación, para que de manera conjunta, aunemos esfuerzos que nos permitan prevenir, atender y solucionar esta problemática.

El objetivo del presente informe es: analizar la situación concreta de las personas víctimas de desplazamiento forzado intraurbano, que han declarado en la Unidad Permanente para los Derechos Humanos en el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de mayo de 2006, para verificar si se cumplen o no, los derechos del “mínimo de protección” ordenado por la Corte Constitucional en su sentencia T-025 de 2004.

En el capítulo número uno, se hace referencia al marco jurídico, normatividad nacional e internacional sobre el desplazamiento forzado interno, jurisprudencia de la Corte Constitucional frente al desplazamiento forzado intraurbano (en especial la sentencia T-268/03), se aventura un concepto de desplazamiento intraurbano, se transcriben los contenidos de los derechos que conforman el “mínimo de protección” de acuerdo a la Corte Constitucional como mecanismo para superar el “estado de cosas inconstitucional” (sentencia T-025/04); y se

⁸ Elaborado por Diana Mercedes Gutiérrez L. Abogada Universidad de Antioquia e investigadora de la Unidad Permanente de Derechos Humanos, y Patricia Eugenia Latorre, Abogada Universidad de Antioquia e investigadora de la Unidad Permanente de Derechos Humanos.

encontrará un sintético contexto político de la ciudad, que nos da elementos para una mejor comprensión de la problemática.

En el capítulo número dos, se encontrará la descripción de la metodología utilizada para la realización del informe, los principales hallazgos del trabajo de campo, algunas voces directas de las víctimas del desplazamiento forzado intraurbano y se hará una valoración cualitativa de los hallazgos, tratando de analizar la situación concreta respecto a cada uno de los derechos que conforman el “mínimo de protección” ordenado por la Corte Constitucional para superar el “estado de cosas inconstitucional”.

En el capítulo tres se plasma lo que informaron algunas secretarías e institutos descentralizados frente a las acciones de prevención, atención y solución a la problemática del desplazamiento forzado intraurbano identificando principales dificultades y logros en esta materia, con relación al Plan de Desarrollo del Municipio de Medellín 2004-2007.

Por último, se plantean algunas conclusiones y recomendaciones, para la prevención, atención y solución del desplazamiento forzado intraurbano en la ciudad de Medellín.

1. MARCO JURÍDICO Y CONTEXTO POLÍTICO

1.1. Marco Jurídico:

No existe una definición legal sobre lo que ha de entenderse, por desplazamiento forzado intraurbano, la definición del mismo debe hacerse a la luz de una interpretación hermeneútica y no restrictiva de la normatividad vigente nacional e internacional en materia de derechos humanos, de derecho internacional humanitario, de la legislación específica sobre el desplazamiento forzado y sobre todo, a la luz de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que se ha ocupado, como ninguna otra institución del Estado, de velar por la garantía y protección de los derechos humanos fundamentales de las personas víctimas del desplazamiento forzado interno.

Los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre los Desplazados Internos (1998), la Ley 387/97, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, son la fuente de donde toma la Personería de Medellín para el análisis de este informe, puesto que nuestro enfoque está basado en los derechos humanos, desde el cual se considera a las personas afectadas por el desplazamiento forzado, víctimas de un crimen de guerra, de una violación múltiple, sistemática y continua de derechos humanos y como tales, sujetas de los derechos a la Verdad, la Justicia, la Reparación, la garantía de No repetición de los hechos que ocasionaron el desplazamiento y por supuesto, la protección y garantía de los derechos que componen el “mínimo de protección” establecido en la sentencia T-025/04 de la Corte Constitucional donde se declaró el “*estado de cosas inconstitucional*”.

Se hará un breve recorrido por estas fuentes para extraer de las mismas un concepto sobre desplazamiento forzado intraurbano.

Según los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno de 1998,⁹ desplazados y/o desplazadas, *“son las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”*.

De acuerdo a la Ley 387/97 se considera desplazada *“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 generalizadas, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de la situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público”*.

La Corte Constitucional en Sentencia T-268 de 2003, sostiene que: *“Para caracterizar a los desplazados internos, dos son los elementos cruciales: La coacción que hace necesario el traslado; la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación, si estas dos condiciones se dan, (...) no hay la menor duda de que se está ante un problema de desplazado. El carácter de desplazados internos no surge de aspectos formales, ni de interpretaciones restrictivas, sino de una realidad objetiva: el retiro del lugar natural que los desplazados tenían, y la ubicación no previamente deseada en otro sitio. (...) En ninguna parte se exige, ni puede exigirse, que para la calificación del desplazamiento interno, tenga que irse más allá de los límites territoriales de un municipio.(...) el desplazamiento entre la misma ciudad hace parte del desplazamiento interno forzado (...)”*

Igualmente la misma Corte Constitucional en Sentencias T-227 de 1997 y T-327 de 2001, *“frente al desplazamiento interno, indica que la calidad de desplazado forzado se adquiere de facto y no por una calificación que de ella hagan las autoridades. (...) el desplazamiento, (...) debe moldearse a las muy disímiles circunstancias en que una u otra persona es desplazada dentro del país. Son circunstancias claras, contundentes e inclusive subjetivas, como el temor que emerge de una zozobra generalizada, (...) No se puede tener como requisito sine qua non para el ejercicio de los derechos fundamentales de los desplazados la certificación de la “condición de desplazado” (...)”*

⁹ Cita de la Corte Constitucional en Sentencia T-025 de 2004, Naciones Unidas, Doc E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998. Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el tema de los Desplazamientos Internos de Personas, Francis Deng.

Sobre el concepto “intraurbano”, se puede deducir de la comprensión de los dos vocablos que lo componen: “intra” que significa “dentro de” o “en”, y “urbano” que hace referencia a un tejido social y físico con unas características en un espacio territorial específico. Lo intraurbano hace referencia a lo que sucede dentro de la urbe, en este caso dentro del municipio de Medellín, la segunda ciudad del país.

Esta definición legal y jurisprudencial sobre quién es una persona desplazada y el concepto de “intraurbano”, sirven para definir lo que se ha de entender por desplazamiento forzado intraurbano para efectos del presente informe.

1.2 Concepto Desplazamiento Forzado Intraurbano:

El Desplazamiento Forzado Intraurbano, se entiende como el desplazamiento de personas, familias y/o comunidades que por acciones y/o amenazas, directas o indirectas, tales como: Intimidación, asesinatos, desapariciones forzadas, torturas, reclutamientos forzados, violaciones sexuales, cobro de vacunas, extorsiones, secuestros, entre otras, se ven obligadas a abandonar su residencia o actividades habituales para ubicarse en otro sitio que no eligieron libremente y que de no haber sido por la violencia, no habrían abandonado el sitio de origen, personas que se trasladan de un barrio a otro, dentro de la misma ciudad, con el único objetivo de poner a salvo su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales que han sido vulneradas o se encuentran amenazadas por el accionar de grupos armados legales o ilegales.

El análisis de la problemática del desplazamiento forzado intraurbano, se hará a la luz del “mínimo de protección” que contiene nueve derechos que deben ser protegidos a esta población, según la Corte Constitucional.

1.3 Mínimo de Protección¹⁰:

Frente a esta categoría, la Corte Constitucional resalta que: *“existen ciertos derechos mínimos de la población desplazada que deben ser satisfechos en cualquier circunstancia por las autoridades a los desplazados, puesto que en ello se juega la subsistencia digna de las personas en esta situación”*.

¿Cuáles son, entonces, estos derechos que componen el “mínimo de protección” y su correlato con los Principios Rectores de los Desplazamientos Forzados Internos de las Naciones Unidas, y que deben ser siempre satisfechos?

- 1. El derecho a la vida**, en el sentido que establece el artículo 11 C.P. y el Principio 10.
- 2. Los derechos a la dignidad y a la integridad física, psicológica y moral** (artículos 1 y 12 C.P.), tal y como se particularizan en el Principio 11.
- 3. El derecho a la familia y a la unidad familiar** consagrado en los artículos 42 y 44 CP y precisado para estos casos en el Principio 17, especialmente aunque sin restringirse a ellos, en los casos de familias conformadas por

¹⁰ Sentencia T-025 de 2004 Corte Constitucional.

sujetos de especial protección constitucional - niños, personas de la tercera edad, disminuidos físicos, o mujeres cabeza de familia -, quienes tienen derecho a reencontrarse con sus familiares.

- 4. El derecho a una subsistencia mínima como expresión del derecho fundamental al mínimo vital**, según está precisado en el Principio 18, lo cual significa que “las autoridades competentes deben proveer a las personas desplazadas, así como asegurar el acceso seguro de las mismas, (a) alimentos esenciales y agua potable, (b) alojamiento y vivienda básicos, (c) vestidos apropiados, y (d) servicios médicos y sanitarios esenciales. Este derecho debe leerse también a la luz de lo dispuesto en los Principios 24 a 27, ya que es a través de la provisión de asistencia humanitaria que las autoridades satisfacen este deber mínimo en relación con la subsistencia digna de los desplazados.
- 5. El derecho a la salud (artículo 49 C.P.)** cuando la prestación del servicio correspondiente sea urgente e indispensable para preservar la vida y la integridad de la persona ante situaciones de enfermedad o heridas que les amenacen directamente y prevenir las enfermedades contagiosas e infecciosas, de conformidad con el Principio 19. Ahora bien respecto de los niños y niñas se aplicará el artículo 44 y en relación con los menores de un año, se aplicará el artículo 50 C.P.
- 6. El derecho a la protección (artículo 13 C.P.) frente a prácticas discriminatorias** basadas en la condición de desplazamiento, particularmente cuando dichas prácticas afecten el ejercicio de los derechos que se enuncian en el Principio 22.
- 7. El derecho a la educación básica hasta los quince años (artículo 67, inciso 3, C.P.)**. Precisa la Sala que, de acuerdo con el Principio 23, la obligación mínima del Estado en relación con la educación de los niños desplazados es la de garantizar su acceso a la educación a través de la provisión de los cupos que sean necesarios en entidades públicas o privadas de la zona.
- 8. Provisión de apoyo para el autosostenimiento (artículo 16 C.P.)** por vía de la estabilización socioeconómica de las personas en condiciones de desplazamiento, de donde la obligación estatal fijada por la Ley 387 de 1997 y deducible de una lectura conjunta de los Principios Rectores, en especial de los Principios 1, 3, 4, 11 y 18, considera la Corte que el deber mínimo del Estado es el de identificar con la plena participación del interesado, las circunstancias específicas de su situación individual y familiar, su proveniencia inmediata, sus necesidades particulares, sus habilidades y conocimientos, y las posibles alternativas de subsistencia digna y autónoma a las que puede acceder en el corto y mediano plazo.
- 9. El derecho al retorno y al establecimiento**, las autoridades están obligadas a (i) no aplicar medidas de coerción para forzar a las personas a que vuelvan a su lugar de origen o a que se restablezcan en otro sitio; (ii) no

impedir que las personas desplazadas retornen a su lugar de residencia habitual o se restablezcan en otro punto del territorio, precisándose que cuando existan condiciones de orden público que hagan prever un riesgo para la seguridad del desplazado o su familia en su lugar de retorno o restablecimiento, las autoridades deben advertir en forma clara, precisa y oportuna sobre ese riesgo a quienes les informen sobre su propósito de regresar o mudarse de lugar; (iii) proveer la información necesaria sobre las condiciones de seguridad existentes en el lugar de retorno, así como el compromiso en materia de seguridad y asistencia socioeconómica que el Estado asumirá para garantizar un retorno seguro y en condiciones dignas; (iv) abstenerse de promover el retorno o el restablecimiento cuando tal decisión implique exponer a los desplazados a un riesgo para su vida o integridad personal (...)

1.4. Contexto político del desplazamiento forzado intraurbano

La población civil de Medellín, desde la década de los 80 hasta la fecha, ha sido víctima de diversas formas de violencia, violencia que constituye en muchos casos violaciones de derechos humanos e infracciones del Derechos Internacional Humanitario: asesinatos selectivos, desapariciones forzadas, masacres, secuestros, violaciones sexuales, desplazamientos forzados, amenazas, intimidación, extorsiones, es decir, Medellín ha sido escenario de la guerra que vive el país.

Dicha guerra en su versión urbana tuvo sus más graves manifestaciones finalizando la década de los 90 y durante los años 2000, 2001, 2002, 2003; si bien es cierto los índices de homicidios han disminuido considerablemente desde esa época hasta la fecha, también es cierto que otros tipos de violaciones a los derechos humanos y de infracciones al derecho internacional humanitario no han desaparecido, por el contrario parecieran aumentar.

En la ciudad, desde el año 2000 y hasta el 30 de junio de 2006, hay 100.140 personas víctimas del desplazamiento forzado, según declaraciones recepcionadas en la Personería de Medellín. De esas 100.140 personas, en el mismo período de tiempo, 5.380 han declarado como desplazadas intraurbanas, son 5.380 personas que han sido forzadas a desplazarse, de barrio a barrio, de comuna a comuna, incluso a otra cuadra o cuadradas del mismo barrio, debido al accionar de grupos armados, que adquieren distintas denominaciones: delincuencia común, milicias, bandas, combos, desmovilizados, reinsertados, paramilitares, autodefensas, etc., las personas más pobres y en situaciones de vulnerabilidad son las mayormente afectadas.

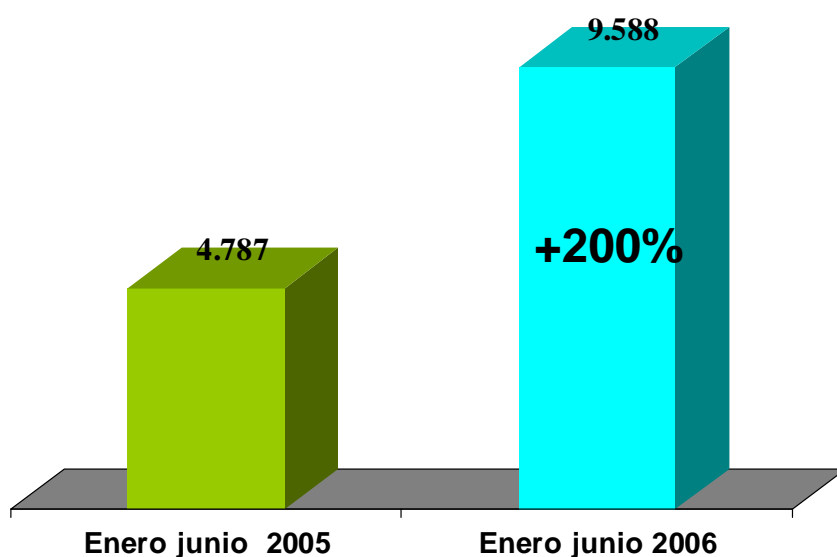
De estos casos, unos han sido más reconocidos que otros, por ejemplo las 65 familias desplazadas del sector El Salado de la comuna 13¹¹, las familias desplazadas de **El Esfuerzo** que perdieron sus humildes viviendas el primero

¹¹ Por quienes la Defensoría del Pueblo, interpuso una Acción de Tutela que por vía de insistencia, fue revisada por la Corte Constitucional y que dio origen a la mencionada sentencia T-268 de 2003 donde se reconoce el desplazamiento forzado entre la misma ciudad, como parte del desplazamiento forzado interno que sufre el país.

de Mayo de 2001 incendiadas por integrantes de las AUC, los desplazados durante la Operación Mariscal el 21 de Mayo de 2002, las familias desplazadas de Mano de Dios, los innumerables desplazados de la Comuna 13, antes, durante y después de la operación Orión, entre otros.

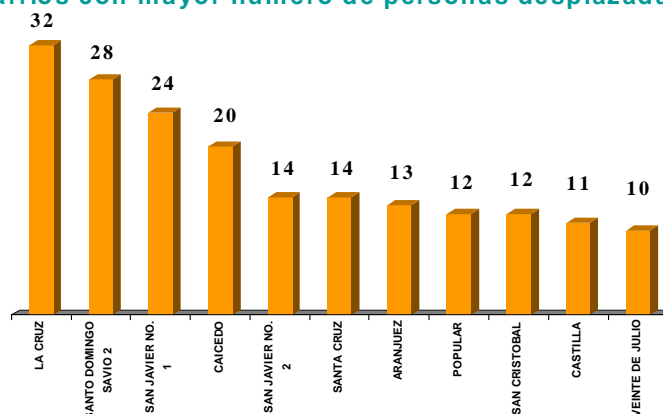
En el período comprendido entre el 1 de enero al 30 de junio de 2006, en la Unidad Permanente para los Derechos Humanos, se han recibido 2.323 declaraciones de desplazamiento forzado; 2.323 núcleos familiares de los cuales hacen parte 9.588 personas y que muestra un incremento del 200%, con respecto al mismo período del año anterior. (ver gráfica).

Comparativo de desplazados registrados en la Personería de Medellín Igual período 2005 – 2006



De estas 2323 declaraciones, se encuentra que corresponden a igual número de núcleos familiares que se han visto forzados a desplazarse dentro de la misma ciudad, estas familias, están compuestas por 374 personas víctimas de desplazamiento forzado intraurbano la siguiente gráfica nos muestra los barrios más afectados.

Desplazamiento Intraurbano Medellín Barrios con mayor número de personas desplazadas



El desplazamiento forzado intraurbano tiene graves implicaciones en el ámbito económico, social y psicológico para las personas y las comunidades que lo sufren, y son múltiples los derechos que se vulneran con este hecho.

Aunque el desplazamiento forzado intraurbano es una realidad en la ciudad de Medellín, las autoridades pretenden ocultarla, invisibilizarla y desconocerla, por ello uno de los objetivos de este informe es el de hacer pública esta problemática para que de manera coordinada se aúnen esfuerzos, recursos y sobre todo voluntad política, desde todas las instancias públicas para prevenir, atender y solucionar esta problemática que está causando una grave crisis humanitaria, pues son miles de personas ya en la ciudad despojadas no solo de sus bienes sino también de su ciudadanía ante la imposibilidad de ejercer sus derechos humanos.

2. HALLAZGOS Y METODOLOGÍA

2.1 Metodología:

Este informe se construyó para la verificación de la situación concreta respecto de la satisfacción y garantía de los Derechos Humanos a la población víctima del desplazamiento forzado intraurbano en la ciudad de Medellín que declararon en la Unidad Permanente de Derechos Humanos, en el período del 1 de enero al 31 de mayo de 2006. Una vez delimitado el problema objeto de estudio, se seleccionaron nueve (9) categorías o variables, que responden a los nueve (9) derechos analizados por la Corte Constitucional en su sentencia T-025 y que componen el llamado Mínimo de Protección, antes descrito.

Se estudiaron 64 declaraciones de desplazamiento intraurbano, además se realizó una reunión en la que se aplicó una entrevista estructurada a 22 de estas personas, y se transcriben algunos testimonios directos de las víctimas, con el fin de ponerle voz a estas cifras.

2.2 Hallazgos

Estos hallazgos se describen con el objeto de visibilizar cuál es la realidad concreta que las víctimas del desplazamiento forzado intraurbano viven día a día, toda vez que es una problemática que debe reconocerse y hacerse pública para buscar alternativas de solución.

2.2.1. Derecho a la vida en condiciones de dignidad:

Frente a este derecho, con las 22 familias a quienes se les aplicó la entrevista estructurada se indaga: la percepción de seguridad, si el Estado les ha protegido sus vidas y bienes, si han sido víctimas de atentados contra su vida y cuál grupo armado fue el responsable del desplazamiento.

El 63,63% de las personas encuestadas, a la pregunta de ¿si ha cesado la situación de inseguridad para su vida y la de su familia después del desplazamiento?, Respondieron que ésta no ha cesado, porque al parecer los barrios receptores, son controlados por los mismos grupos responsables del desplazamiento, aun tienen mucho miedo de las represalias y temen por sus vidas.

El 77,27% no ha solicitado protección para su vida y la de su familia por miedo a que los grupos que los desplazaron se enteren, los busquen y cumplan sus amenazas, “aquí en la ciudad es muy fácil, prácticamente son los mismos en casi todas partes”. Las personas que han buscado ayuda lo han hecho ante la Fiscalía el 20%, la Personería el 20%, la UAO el 20%, la Cruz Roja el 20% y Acción Social 20% pero estas instituciones no les han satisfecho sus solicitudes de seguridad.

Ante la pregunta de sí ha sido víctima usted o su familia de atentados contra la vida el 59,09% contesto que si, de ellos, el 31,81% fue víctima de desapariciones forzadas, el 40,9% de muertes violentas de familiares y allegados, 32,07% de secuestros, (dentro de estos, al 13,63% los torturaron física y/o psicológicamente) el 4,22% de detenciones arbitrarias.

Frente a los actores armados responsables del desplazamiento forzado intraurbano, se encuentra en las 64 declaraciones que: El 60% de las familias manifiesta haber sido desplazadas por los paramilitares, ya sean estos reinsertados o no, el 10% de la guerrilla, el 10% por delincuencia común, el 15% por grupos armados no identificados y el 5% no saben quien los desplazó.

2.2.2. Derecho a la Dignidad y la Integridad Física, Psicológica y Moral:

Cuando se les preguntó si han sido víctimas de violación sexual, mutilación, tortura, tratos crueles y/o degradantes, las respuestas fueron: el 9.09% ha sido víctima de mutilaciones, el 13.63% ha sido víctimas de torturas y el 31.81% se considera víctima de tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Cuando se les indago sobre si se han sentido ultrajados/das en su dignidad, integridad física, psicológica o moral, el 72,72% contesto que si, y las razones que dan son: amenazas el 48.25%, secuestros el 14.28%, humillaciones el 14.28%, desapariciones forzadas 14.28% y muerte de familiares el 14.28%;

entre otras situaciones que las consideran atentados a su dignidad, toda vez que el miedo, la incertidumbre, el recuerdo de sus seres queridos muertos y la falta de información y protección por parte del Estado, no les permite rehacer sus vidas en condiciones dignas.

2.2.3. Derecho a la familia y la unidad Familiar:

El 50% de las familias encuestadas se desarticularon después del desplazamiento, lo que denota que el desplazamiento forzado vulnera el derecho a la unidad familiar.

La jefatura femenina es de un 68.19%; es posible que para las mujeres sea “más fácil conseguir trabajo” pero un trabajo que no cuenta con los mínimos de protección, pues ellas se disponen a hacer el trabajo reproductivo que siempre han realizado, es decir el trabajo doméstico, sólo que ahora le pagan por él. De las familias desplazadas, se encontró que el 48.8% son nucleares, el 32,7% son extensas, el 26,5% son recompuestas.

2.2.4. Derecho a una Subsistencia Mínima como expresión del derecho fundamental al mínimo vital:

Se indagó frente a este derecho, si han recibido o no ayuda, qué tipo de ayuda, por cuánto tiempo, de qué entidades recibieron dicha ayuda y cuáles son las condiciones alimenticias de la familia. Frente a esto se encontró que: el 83.36% no han recibido ningún tipo de ayuda.

El 13.63% que recibió ayuda, corresponde a 3 familias y a estas no se les otorgó la Ayuda Humanitaria de Emergencia –AHE-, en su integralidad, esto es tal y como lo establece la Ley que al referirse a la AHE dice que esta comprende: 3 meses de auxilio para arriendo, 3 meses de mercado, kit de aseo y de cocina; según los resultados de la encuesta, de las 3 familias que recibieron ayuda: 1 recibió auxilio de arriendo por tres meses, otra mercado por tres meses, y a otra le otorgaron un dinero, “como plante para hacer arepas”.

Con respecto a las condiciones alimenticias del núcleo familiar encontramos que el 77.27% desayunan, el 54.54% almuerzan y el 81.81% cenan, de estos datos se deriva que la población desplazada intraurbana permanece en su mayoría en situación de pobreza crítica pues, la mayoría de ellos, comen dos veces al día y algunos de ellos, solo se alimentan una vez al día.

2.2.5. Derecho a la Salud:

Desde la entrevista se pudo constatar frente a este derecho que: El 86.36% de las víctimas del desplazamiento forzado intraurbano, tienen servicio de salud, mientras el 13.63% no cuenta con ningún tipo de seguridad social en salud.

De los que tienen servicio de salud, se encontró que: el 86.38% se encuentran afiliados al régimen subsidiado, de éstos, solo el 13% tienen atención en salud como población especial (nivel 0), por el reconocimiento como personas afectadas por desplazamientos forzados anteriores al desplazamiento del que fueron víctimas, dentro de la misma ciudad. Al preguntarles sobre la calificación

del servicio a la salud un 50% contestaron que les parece buena, 13.63% regular y el 31.81% mala.

2.2.6. Derecho a la Protección Frente a las Practicas Discriminatorias por razones del Desplazamiento:

En la muestra, quisimos indagar, si en alguna ocasión, las personas afectadas por el desplazamiento forzado intraurbano, se habían sentido discriminadas, el por qué de ese sentimiento y de quién o quiénes recibió el trato discriminatorio, las personas entrevistadas respondieron así: el 63,64% se ha sentido alguna vez discriminada por diferentes razones.

Las personas afectadas por el desplazamiento forzado intraurbano a la pregunta de ¿qué dificultades ha tenido para incorporarse al barrio donde actualmente vive?, al 18,18% le ha sido difícil encontrar cupos escolares, 18,18% ha tenido dificultades para el transporte, el 36,36% ha tenido miedo por que sienten que los pueden encontrar quienes los desplazaron, ya que en los barrios a los que llegan, pareciera que también son controlados por sus victimarios, el 9,09% por la inseguridad, el 9,09% por que están ubicados en barrios de alto riesgo, el 9,09% por las dificultades económicas. A la pregunta de quién ha recibido el trato discriminatorio, el 46,15% de funcionarios públicos, el 30,76% de los vecinos, el 23,07% de otros.

A la pregunta sobre ¿qué significa para Ud. El desplazamiento forzado? Las personas respondieron así: todas coincidieron en que algo muy injusto y difícil, el 54.54% respondió que sentirse coaccionado, mediante la violencia, sufrir agresiones directas y que otros te obliguen a hacer algo que no se quiere, es horrible, el 18.18%, considera que se tiene que dejar todo y tratar de comenzar de nuevo sin ayuda de nadie, el 13.63% respondió que se genera mucha incertidumbre porque se queda a la deriva sin saber que hacer y el otro 13.63%, considera que el desplazamiento forzado intraurbano es una desgracia.

2.2.7. Niños y niñas, derecho a la educación básica hasta los 15 años:

De las 64 declaraciones de desplazamiento forzado intraurbano recepcionadas en la Unidad Permanente para los Derechos Humanos, en el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de mayo de 2006, se encontró que, de las 206 personas que integran estos núcleos familiares, 121 son menores de edad, lo que corresponde a un 58.77%, de éstas, el 27.7% son niñas, el 31.07% son niños, el 54.54% tienen de 0 a 10 años y el 45,5% tiene de 11 a 17 años.

De los niños y niñas de las 22 familias encuestadas, se observó que: hay un total de 61 menores de edad, 34 son niños y 27 son niñas.

Frente a los niños tenemos que: 26 estudian, 8 no lo hacen, dos porque no tienen edad escolar y 6 porque su familia no cuenta con recursos económicos.

Frente a las niñas el panorama es un poco preocupante, como lo muestran las cifras: de las 27 niñas, 13 no estudian, de éstas 4 no tienen edad escolar y 9 no lo hacen por falta de recursos de la familia, lo preocupante es que en familias donde hay niños y niñas y no a todos se les puede dar estudio, las familias prefieren que sean los niños hombres los que accedan a la educación.

De los niños y niñas que estudian tenemos que: el 10,4% están en preescolar, el 56,41% en básica primaria, el 23,1% en básica secundaria y el 7,7% educación media. De estos menores, el 93,4% se vieron obligados a cambiar de institución educativa a causa del desplazamiento forzado del que fueron víctimas, y de ellos el 80% ha tenido dificultades para acceder a cupos escolares en los diferentes barrios receptores.

2.2.8. Provisión de Apoyo para el Autosostenimiento – Estabilización Socio Económica:

Para la verificación de este derecho, en la entrevista a las 22 familias encontramos que: frente a la pregunta de si ha solicitado protección a sus derechos, el 59,09% respondió que no, el resto, es decir, el 40,9% acudió a la Fiscalía y/o a la Personería.

A la pregunta ¿ha realizado trámites para el subsidio de vivienda?, el 18,18% si los han solicitado pero no han obtenido nada, el 81,81% no los han solicitado. También se observó que a ninguna familia se le ha subsidiado la adquisición de vivienda, es decir que al 100% no les han dado subsidio de vivienda.

También quisimos indagar para darnos cuenta de cuáles son los bienes que dejaron estas familias en los barrios de origen, que ha pasado con ellos, pero sobre todo con miras a establecer cuáles son las reclamaciones que estas personas hacen al Estado frente a su situación.

Ante la pregunta ¿qué bienes poseía usted antes del desplazamiento forzado? el 59,9% poseían una casa, 4,54% un negocio, 18,18% un solar, 18,18% nada.

A la pregunta ¿recibió ayuda para algún proyecto productivo?, el 100% de las familias entrevistadas (22), no ha recibido ninguna ayuda, sólo una (1) familia recibió, y no se sabe si por el desplazamiento forzado intraurbano, ayuda para un proyecto productivo “un plante para una microempresa de arepas”.

A la pregunta sobre la ocupación de las personas después del desplazamiento, encontramos que el 31,8% trabajan en aseo, el 27,27% en el “recorrido”, el 4,54% en vigilancia, el 4,54% en zapatería, el 13,63% en ventas ambulantes, el 9,09% en construcción, 4,54% en nada y el 4,54% vive de la pensión de uno de sus integrantes. En su mayoría son familias que sobreviven con unos ingresos inferiores al salario mínimo.

En relación con la vivienda de la que fueron desplazados/as, las respuestas son como siguen:

◆ Casa Propia:	59.09%	13 familias
◆ Casa Arrendada:	18.18%	4 familias
◆ Casa Familiar:	9.09%	2 familias
◆ Lote:	9.09%	2 familias
◆ Otra:	4.54%	1 familia

Frente a la pregunta de: ¿cuánto tiempo llevaba habitando la casa de la cual fue desplazado-a?, Se encontró que, en promedio, las personas llevaban más de 6 años habitando dichos inmuebles.

A la pregunta de: ¿qué pasó con la vivienda de la cual Ud. fue desplazado-a?, Las respuestas son como sigue:

◆ Regresó:	4.54%	1 familia
◆ Cambió:	9.09%	2 familias
◆ Abandonadas:	27.27%	6 familias
◆ No sabe:	22.72%	5 familias
◆ Fue expropiada:	13.63%	3 familias
◆ Arrendada:	9.09%	2 familias
◆ Familiares:	9.09%	2 familias
◆ Venta:	4.54%	1 familia

A la pregunta de sí tiene deudas pendientes de servicios públicos y/o prediales de la vivienda de la que fueron desplazados, el 50% de las familias asegura que sí y el 50% dice no tener deudas.

2.2.9. Restablecimiento de sus Derechos- Retorno

Sobre este derecho a las familias víctimas del desplazamiento forzado intraurbano, se les indagó frente a qué es lo que más desean y necesitan, las respuestas son como sigue:

- ◆ Frente al retorno: el 86.36% manifiesta no poder retornar, ya que no hay condiciones de seguridad que les permitan una vida en condiciones de dignidad.
- ◆ El 86,36% quiere que se las reubique en otra parte.
- ◆ El 100% quiere mejorar sus condiciones de vida.
- ◆ El 9,9% no quiere obtener otra vivienda, quiere recuperar la que tenía antes del desplazamiento.

Todas las personas solicitan al Estado una vivienda digna, empleo estable, seguridad, indemnizaciones por la pérdida de sus seres queridos, atención psico-social, educación, apoyo económico no como una dádiva sino en desarrollo de sus derechos como población desplazada intraurbana.

Voces de las víctimas:

A continuación reseñamos una serie de casos que permiten identificar graves situaciones asociadas al desplazamiento forzado intraurbano, las cuales constituyen vulneraciones de los derechos humanos en nuestra ciudad, con el objeto de ponerle rostro a este informe.

Caso 1. Yo vivía con mis dos hermanas y dos sobrinas en el barrio y fueron varios de esos muchachos reinsertados de las AUC a la casa y nos ordenaron que teníamos que salir del rancho para que no nos hicieran nada ya que, según ellos, nosotros éramos ayudantes de la guerrilla que opera en Urrao, de donde somos oriundos nosotros, por que una de mis hermanas viaja mucho a la vereda donde viven nuestros padres, para traer productos de la tierra y que son empleados para nuestra sobrevivencia. Ahora estamos de arrimadas en la casa de un primo. Nosotras éramos poseedoras de una casa y sus enseres, pero ahora ya no tenemos mas que miedo y tristeza. Hechos ocurridos El 17 de febrero de 2006.

Caso 2. En otro barrio de la ciudad, de personas de bajos recursos, se denuncia el accionar de un grupo armado delincuencial que actúa con el apoyo de las estructuras paramilitares. Allí llegó la señora que a continuación relata los siguientes hechos: Este es mi segundo desplazamiento, pues tuve que dejar mi territa en el municipio de Tarazá, me mataron varios hermanos, yo llegue al barrio donde unos familiares y puse un “tintiadero”, allá llegaba todo tipo de gente, un día hace como 2 años llegaron unos muchachos de civil y me dijeron que me tenía que perder si no quería que me arrancaran el pelo, por que ahí, al negocio mío, llegaba gente que no les gustaba, yo me tuve que ir donde un conocido, nunca había declarado por temor. Esa gente está en todas partes y uno aquí en la ciudad es muy fácil de encontrar, nada más es que ellos se comuniquen y listo, los hechos ocurrieron el 15 de enero de 2005.

Caso 3. Hace 13 años compré casa en el barrio y puse una miscelánea, con el producto de las ganancias construí un edificio de 4 pisos, compré un carro y una finca en Santa Elena, además de ganado y cultivo de flores, y un día, las Autodefensas golpearon al mayordomo y consiguieron mis datos, empezaron las amenazas telefónicas, fui al GAULA para que me ayudaran y no me atendieron, entraron dos hombres a mi casa en el barrio y me dijeron que tenía que dejarle la finca a don Berna, les replique y me dijeron que eso era así y yo lo tenía que hacer, además que tenía que venderles el edificio de acá en Medellín por lo que ellos me quisieran dar, ellos se apoderaron de la finca y yo no les quise firmar los papeles del edificio, después lo vendí de afán por mucho menos de lo que realmente costaba, con el resto de dinero me compré la casa en que ahora vivo pero me dejaron sin nada, mi hija tiene un trastorno bipolar por las constantes amenazas de Don Berna, no tengo de que vivir. Los hechos ocurrieron el 3 de agosto de 2005. Mi vida ahora es un caos.

Caso 4. Me desplace del barrio por que tres meses antes, en marzo de ese mismo año mataron y torturaron a mi esposo y a otros tres muchachos del barrio que eran sus sobrinos, eso fue impresionante, les sacaron los ojos, los hirieron con navajas, les hicieron marcas en la frente y en los calzoncillos les

escribieron AUC, en general los torturaron y después los mataron, todos 4 eran familiares y a mí me llamaron de la Fiscalía para que reconociera Los cuerpos, a mí me tocó ver las fotos y quede traumatizada, cuando fui a la Fiscalía a declarar no se que, para que me entregaran el cuerpo de mi marido. Me miraban como si yo también fuera delincuente o sospechosa de no sé que, me sentí discriminada y humillada por esa gente. Luego de estos hechos, esos mismos hombres, es decir los paramilitares me dijeron que si quería que me hicieran lo mismo que a mi marido, que me lo harían si no les decía donde estaba otro sobrino de mi marido que se escapó de milagro, yo les dije que no sabía nada y me amenazaron.

Yo salí del barrio muerta del miedo para una casita que arrendó un hermano mío, en otro barrio y allá me buscaron también, por que me llamaron a insultarme y a amenazarme nuevamente, que no me fuera de sapa. Yo me tuve que volver a ir, me sentía como perseguida a toda hora, me tuve que disfrazar, perdí mi trabajo, no me quitó la vida por que tengo sólo una niña, pero mi grado de desesperación aun me supera. Cuando arriendo una casa y los dueños se dan cuenta de lo que me pasó, inmediatamente me la piden, a la gente le da miedo acercármese, mi familia vive con miedo de ayudarme por que de pronto les pasa lo mismo a ellos, yo no había declarado antes por miedo físico que mas fácil nos encuentren y nos maten. Además estuvimos escondidas mucho tiempo. Los hechos ocurrieron en julio de 2003.

Caso 5. Yo les debía a los paramilitares dos meses de vigilancia en el barrio por que me quede sin trabajo, entonces vino a mi casa “el paisa” a cobrarme los dos meses de la vigilancia, yo le explique que no tenía por que había perdido mi empleo, él me dijo que tenia dos días para pagarle y para irme del barrio. Los hechos ocurrieron el 21 de abril de 2006.

Caso 6. Yo siempre he vivido en la comuna 13, allá después de la operación Orión la cosa se puso muy maluca, los paramilitares se adueñaron de todo allá, con el apoyo del Ejército. Un día a mí me cogieron esos hombres y me llevaron para una finca con otras 15 personas, allá nos tuvieron 15 días, nos dijeron que éramos auxiliares de la guerrilla y fueron matando a cada uno, yo me salve por que conocía a un muchacho que era de por mi cuadra y el me ayudo, a mí me soltaron, regresé a la casa y a los días me dijeron que me uniera a ellos por que yo ya sabía muchas cosas, como que ellos trabajaban allá con la ayuda del Ejército, y que además mataron tanta gente, yo les dije que no, por que si de pronto regresaba la guerrilla yo me tendría que perder del barrio, además tenia mi novia en embarazo, entonces el me dijo que el jefe, le había dicho que si no trabajaba con ellos me iban a tener que matar. Yo tome la decisión de esconderme y quedarme en mi casa, entonces salía en la madrugada a reciclar y llegaba en las noches a la casa, así estuve por lo menos 3 años, por que yo no tengo para donde irme, después yo me cogí confianza y alguien les dijo que yo aun vivía en la casa que es de mi mama entonces ellos le dijeron a una prima que ya sabían que yo estaba en la casa y además sabían mi ruta de reciclaje, el 22 de mayo de 2006 ya me estaban esperando en la ruta y me tuve que esconder y salirme de la casa, con mi compañera y la niña pequeña,

no se que hacer, siento que ellos me van a encontrar por venir a decir estas cosas aquí.

2.3. Síntesis:

En Colombia existen casi 3 millones de personas víctimas del desplazamiento forzado, quienes no cuentan con la protección debida del Estado Colombiano y por el contrario, la violación sistemática, masiva y continua a sus derechos humanos fundamentales llevó a la Corte Constitucional a declarar en el año 2004 el “estado de cosas inconstitucional”, y a emitir una serie de órdenes para que se supere dicho estado y se proteja de manera real y efectiva el “mínimo de protección” a esta población.

Los hallazgos de este informe, muestran que la población víctima del desplazamiento forzado intraurbano en la ciudad de Medellín está muy lejos de obtener ese mínimo de protección, por cuanto a esta población se le niega hasta su condición de desplazados-as por la violencia, con argumentos que no corresponden a la realidad social, política y militar del municipio, como por ejemplo que ya no existe conflicto armado.

De las 64 familias declarantes en la UPDH, sólo 17 familias, según información del doctor Luis Guillermo Vélez Osorio, Director de la Unidad Territorial en Antioquia de Acción Social, han sido incluidas en el Sistema Único de Registro –SUR-. No fue posible precisar si dicha inclusión obedece al desplazamiento forzado intraurbano o a anteriores desplazamientos; lo que sí se verificó es que muchas de estas familias han sido víctimas de dos o más desplazamientos.

Para el seguimiento al cumplimiento del *mínimo de protección*, con respecto a la población víctima del Desplazamiento Forzado Intraurbano –DFIU-, se realizaron entrevistas estructuradas a un total de 22 familias, lo que arrojó los siguientes resultados:

Frente al derecho a la Vida en condiciones de dignidad, es necesario llamar la atención en cuanto a que la mayoría de las víctimas del -DFIU- han sufrido atentados contra la vida, han visto asesinar a sus familiares, desaparecerlos, han sido torturados, e incluso estas circunstancias son las generadoras del desplazamiento, puesto que pese a cambiar de barrio y/o comuna no consiguen sentirse seguros-as, pues para el caso de Medellín los paramilitares, reinsertados o no, son los mayores responsables del DFIU y ellos controlan territorialmente la ciudad, reciben protección y beneficios, mientras las víctimas son abandonadas a su suerte.

En cuanto a los derechos a la dignidad, integridad física, psicológica y moral, la mayoría de las víctimas del DFIU, siente que el desplazamiento y los hechos que lo generaron, son atentados a su dignidad humana, manifiestan haber sido víctimas de tratos crueles, inhumanos y degradantes, y consideran que la falta

de protección para sus derechos por parte del Estado, no les permite tener una vida en condiciones de dignidad.

Derecho a la familia y la unidad familiar: Frente a este derecho se comprueba lo que ya es sabido por múltiples informes y estudios, la mayoría de la población víctima del desplazamiento forzado interno en Colombia, en el mundo y en Medellín, son mujeres, niños, niñas, y personas de la tercera edad; pues los conflictos armados y las guerras afectan de manera especial y diferenciada a las mujeres; en la mitad de los casos, las familias se desarticulaban y los hombres, (esposos y/o compañeros permanentes), abandonaron sus familias, las mujeres se vieron de la noche a la mañana, convertidas en cabeza de hogar, sin que esta condición sea tenida en cuenta por parte del Estado para el restablecimiento de sus derechos y para un trato prioritario y especial.

Derecho a una subsistencia mínima como expresión del derecho fundamental al mínimo vital: Frente a este derecho la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004, sostiene que en principio el plazo de 3 meses para la Ayuda Humanitaria de Emergencia -AHE-, es razonable. Sin embargo, dice que es necesario que casos específicos de familias con mujeres cabeza de hogar, con menores de edad, con personas de la tercera edad, con personas discapacitadas, sean analizados de manera cuidadosa con el fin de prorrogar dicha ayuda hasta superar la situación de vulnerabilidad manifiesta en que se encuentra estas personas.

En cuanto al acceso a los beneficios de ley para la población víctima del desplazamiento forzado interno, pese a reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional, sigue teniendo como prerrequisito la inclusión en el SUR, que maneja y controla Acción Social, esto en contraste con el hecho de que lo que encontramos es que la población víctima del DFIU, en su mayoría no es incluida, pero además cuando es incluida, comienza un peregrinaje para poder hacer efectiva la AHE:

- Llamar por semanas, a veces meses, a la Unidad de Atención y Orientación Integral a la Población Desplazada -UAO, con el fin de concertar una cita.
- Una vez concedida la cita, la persona declarante acude a la UAO donde nuevamente se les caracteriza y se les entrega parte de la AHE.

Es altamente preocupante que dicha ayuda, sea fragmentada y que en ocasiones a las víctimas se les ponga a escoger entre el auxilio de arriendo y el de mercado, y además, el apoyo para las iniciativas productivas que les permita el autosostenimiento es muy limitado, agravado por que a estas personas no se les presta asesoría para la elaboración de los proyectos.

Muchas de las personas que han sido incluidas en el SUR como desplazados, han tenido que emplear mecanismos jurídicos para la defensa de sus derechos humanos, como Acciones de Tutela y derechos de petición, ya sea a la UAO

y/o a Acción Social, pues, las bases de datos o reportes no son oportunos y no coinciden entre una y otra entidad. Y las respuestas a estos derechos de petición, constituyen una nueva violación a los derechos de la población afectada por el desplazamiento, ya que en su mayoría no solucionan de fondo las peticiones, son dilatorias y confusas.

Derecho a la Salud: Frente a este derecho en cuanto al acceso y la atención, encontramos que la población afectada por el DFIU, no es atendida como población sujeta de especial protección por parte del Estado, pues al ser víctimas dentro de la misma ciudad de esta problemática y no ser incluidas en el SUR, mantienen su afiliación ya sea al régimen contributivo y/o al subsidiado. Según la muestra, la mayoría tienen SISBEN 1 y 2; pero incluso aunque tengan carné de una ARS que los acredita como población afectada por el desplazamiento, son obligados a copagos y cuotas moderadoras que no están en capacidad de cubrir por las precarias condiciones económicas agravadas por el hecho del desplazamiento.

Derecho a la protección frente a prácticas discriminatorias en razón del desplazamiento forzado: las personas entrevistadas se sienten discriminadas por razones del desplazamiento forzado, han sido estigmatizadas, no sólo por funcionarios públicos, sino también por las comunidades a donde llegan, deben ocultar su condición, en varias ocasiones han sido víctimas de detenciones arbitrarias (algunos líderes y lideresas han sido judicializados, amenazados y hasta asesinados), la falta de información y orientación para hacer efectivos sus derechos, es considerada por las víctimas como discriminación, sobre todo porque sienten que se les da un trato discriminatorio frente a otras víctimas del desplazamiento que llegan a la ciudad.

En la ciudad no existe una política pública para la prevención y atención de la problemática del desplazamiento forzado intraurbano, ésta se desconoce, el gobierno local, se desentiende de sus obligaciones con el argumento de que “si son de la ciudad, deben contar con redes de apoyo familiares y sociales que les cubran sus necesidades” y con ello se vulneran todos los derechos humanos de las víctimas.

Derecho a la educación básica hasta los 15 años: respecto a este derecho, es preocupante que los niños y niñas que hacen parte de las familias víctimas del desplazamiento forzado intraurbano tengan que ver truncados y/o interrumpidos sus estudios, la mayoría han tenido que cambiar de institución educativa con el agravante de que como no son reconocidos como víctimas del desplazamiento y/o sus familias no han declarado dicha situación, los trámites para acceder al derecho al estudio, se hacen más engorrosos y onerosos. Además como se afirmó en los hallazgos, cuando se trata de elegir quién estudia y quién no por razones económicas, las familias siguen prefiriendo enviar a la escuela a los niños y dejar sin educación a las niñas, asunto que perpetúa la discriminación de género a muy temprana edad.

Provisión de apoyo para el autosostenimiento: En cuanto a este derecho la población afectada por el DFIU, por el NO reconocimiento de su condición, se encuentra en un total desamparo. Más del 80% de las familias entrevistadas, antes del desplazamiento no incurrieron en gastos de arrendamiento, esto es, tenían casa, ya fuera propia, familiar u otra, más del 63%, afirma que sus viviendas están abandonadas, expropiadas o no saben que pasó con ellas, el 50% afirma tener deudas de predial y de servicios públicos domiciliarios, situación ante la cual, estas víctimas no cuentan con mecanismos efectivos que les permitan proteger sus bienes, congelar sus deudas de predial y/o de servicios públicos o adelantar acciones que les permitan recuperar lo que perdieron.

Restablecimiento de sus derechos –retorno-: La mayoría de las víctimas de desplazamiento forzado intraurbano manifiestan que no pueden retornar a su lugar de origen porque las causas que generaron el desplazamiento no han desaparecido, las familias manifiestan que no han encontrado ninguna solución duradera para su problema. De modo que las buenas intenciones de los organismos estatales no logran asegurar que su situación mejore. Los hallazgos nos muestran como el Estado local es incapaz de garantizar la seguridad a los y las ciudadanas de Medellín víctimas del DFIU.

Esta síntesis, muestra como las víctimas del desplazamiento forzado intraurbano, se encuentran en una situación mucho más precaria y preocupante, de la que llevó a la Corte Constitucional a declarar el “*estado de cosas inconstitucional*” respecto a la atención de las personas desplazadas por la violencia en el país, ya que éstas ni siquiera son reconocidas como tales.

3. Programas, planes y proyectos del Plan de Desarrollo de Medellín para la atención a la población afectada por el desplazamiento forzado intraurbano

Para la realización de este informe, se hizo un mapeo de los distintos componentes del Plan de Desarrollo de Medellín 2004-2007, tratando de ubicar realmente cuál ha sido la intervención de la actual administración municipal, de acuerdo a las distintas funciones de prevención, atención y restablecimiento que le competen, frente a la problemática del Desplazamiento Forzado Intraurbano.

Funciones de Prevención:

La prevención es una actividad fundamental, no sólo para evitar los desplazamientos forzados intraurbanos, sino también para preparar los planes de contingencia necesarios que permitan atender de manera integral, adecuada y oportuna a las víctimas.

Secretaría de Gobierno

Esta secretaría integra los elementos de seguridad, orden público y convivencia ciudadana, sostiene que desde ese despacho se atiende a la población desplazada, aunque no haya sido incluida en el SUR.

Se destacan en esta materia, en la Línea 1. Medellín Gobernable y Participativa, el programa:

Prevención de la Violencia: Dentro del componente Seguridad y Convivencia, se adelanta la ejecutoria de Apoyo institucional a la convivencia.

Se instalaron los Comités Locales de Gobierno, constituidos en cada comuna por los Inspectores de policía, Comandantes de policía, Comisarios de Familia y el Técnico Social, encargados entre otras funciones, de brindar prevención y protección a la población desplazada intraurbana.

Para la materialización de la política pública Apoyo Institucional a la Convivencia, la Secretaría suscribió convenios con el ITM y la Corporación Identidad y Paz, igualmente contrató los servicios de una sicóloga e incorporó 25 Guías Ciudadanos, pertenecientes a la población desplazada.

Funciones de Atención:

La atención a la población víctima del desplazamiento forzado interno, debe ser integral, oportuna y tendiente al restablecimiento de los derechos vulnerados, pero además, como ya lo dijo la Corte Constitucional, debe ser prioritaria, contar con recursos específicos y estar separada de la atención a otros grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad.

Secretaría de Gobierno:

A través del programa Primero la Vida que pertenece al componente Cultura Ciudadana, se ejecuta la política pública, Atención a Víctimas de la Violencia.

Esta Secretaría cuenta con el Proyecto de atención a las víctimas del conflicto armado urbano, desde el cual ha adelantado acciones tendientes a la recuperación de los bienes abandonados con ocasión del conflicto y la atención a casos especiales por amenazas, se cuenta con una base de datos de 193 familias que han sido atendidas de la siguiente forma:

- Cañada Negra: 58 familias, con las cuales se ha trabajado desde hace dos años. De la totalidad, 17 cuentan con vivienda de interés social y 41 han sido postuladas al mismo subsidio. La subvención de viviendas de interés social por parte del Municipio de Medellín asciende a la suma de \$7.000.000, por cada unidad de vivienda.
- Villa Niza – La Francia: 38 familias, cuyo proceso se inició desde hace un año, de ellos se han recuperado la totalidad de los inmuebles. De estas familias, 13 que vienen en proceso de mejoramiento de vivienda con la Secretaría de Desarrollo Social, ya retornaron o van a retornar. De las 25 restantes, 7 se han postulado al subsidio de vivienda y con las otras 18 se estudia la posibilidad de intercambio de viviendas o se espera una nueva oferta de subsidios. De otra parte, se les cancelará la deuda que por servicios públicos presentan con EEPP, la cual a marzo de 2006 suma \$53.765.870 y la deuda con catastro que asciende a la suma de

\$14.139.699. Con estas familias se realiza un trabajo de atención psicosocial, en total se impartieron 102 talleres y se atendieron de manera particular casos especiales.

- Dentro del presupuesto aprobado para el pago de servicios públicos y prediales, se reconocerá un auxilio equivalente hasta dos meses de arriendo. De igual manera se ha incorporado en la apropiación presupuestal la continuidad de albergue por el año 2006.
- Atención Especial: 18 familias, 42 personas, se encuentran en situación de amenaza, y se les brindó albergue por 15 días. A través de la Secretaría de Desarrollo Social, de las 18 familias, 4 obtuvieron arriendo por tres meses y 10 arriendo por un mes. De igual forma fueron vinculadas al Banco de las Oportunidades, para iniciar proyectos productivos.
- En el último trimestre fueron atendidas 79 familias, con las cuales se dio inicio al trámite de solución a sus problemáticas.
- Además es de anotar que la Secretaría de Gobierno ha suscrito un convenio con la Personería de Medellín que permite el funcionamiento de la Unidad Permanente para los Derechos Humanos, la cual presta sus servicios 24 horas diarias y tiene entre sus prioridades la recepción de las declaraciones de desplazamiento forzado y la orientación a esta población frente a sus derechos.

Secretaría de Salud:

Esta secretaría cuenta con un programa denominado “Intervención Psicológica con Población en estado de Desplazamiento 2005-2006”, el cual se desarrolla a través de diferentes contratos con ARS, de acuerdo a la información recolectada, los contratos son:

Contrato No. 004 de 2004	\$ 313.137.739,46
Contrato No. 47/20561 de 2005	\$ 1.010.385.877,01
Contrato No. 003 de 2004	\$.2.686.858.182,07

El contrato 004 de 2004 tiene población desplazada (709) y desmovilizada (1.800) y el contrato 003 de 2004, tiene población desplazada (6.585) y resto de población 50.567. Los contratos tienen vigencia del 1 de abril de 2004 a 31 de Julio de 2006.

COMFAMA ARS, viene atendiendo a esta población desde agosto de 2005, en el ámbito clínico individual y grupal, se adelantan acciones integrales en el barrio La Cruz, ubicado en la comuna nororiental del municipio de Medellín, donde se inició el trabajo de Intervención psicosocial con un nuevo grupo poblacional llamado “comadres trabajando juntas”, con asistencia de 21 mujeres.

Desde agosto de 2005 a la fecha se han atendido mediante intervención grupal, 291 personas, se han realizado 10 encuentros y se han atendido mediante Intervención individual 4 personas.

La ARS tuvo presencia durante el 2005 y el 2006 en la UAO con un promotor exclusivo para esta población, en la actualidad se continúa atendiendo en la sede de Prado Centro.

La Secretaría de Salud, facilitó un cuadro en el cual se aprecia el presupuesto para el “aseguramiento en salud desplazados”, que para el año 2005 se contó con un presupuesto de \$1.744.919.592, y para el año 2006 \$ 3.052.404.050; no queda claro, al momento de elaboración este informe, la interpretación del mismo.

Secretaría de Bienestar Social:

A través de la UAO, este año, en desarrollo del programa Atención a poblaciones vulnerables, mediante el cual se ejecuta la Línea 2 del Plan de Desarrollo, Medellín social e incluyente, se han atendido y orientado a mayo de 2006 7.374 personas en situación de desplazamiento, cifra equivalente a 1.639 familias.

Para el año 2006, en “Atención Humanitaria” se ha brindado el servicio a 783 ciudadanos correspondiendo a 174 familias, a junio de 2006, han sido atendidos y orientados 20 desplazados intraurbanos.

RECURSOS UAO		
AÑO	Apropiación Presupuestal (\$ MILLONES)	Ejecución Presupuestal (\$ MILLONES)
2005	1.310.6	1.310.6
2006	1.450	405*

* A mayo 31 de 2006

En la actualidad esta Secretaría ejecuta contrato de cooperación con la Unión Temporal compuesta por Corporación Ayuda Humanitaria, CISP y Alianza PIU 2005.

Instituto de Deportes y Recreación de Medellín –INDER-

Este instituto descentralizado cuenta con un proyecto denominado “mientras volvemos a casa” que atiende a la población vulnerable (población en situación de desplazamiento, de y en situación de calle y población privada de la libertad). Según información suministrada a la Personería de Medellín, los alcances y resultados de este proyecto son:

- Población atendida: 10 asentamientos de población en situación de desplazamiento de la ciudad de Medellín.

- Cobertura 2005: 300 beneficiarios entre niños y niñas, 2006: 400 beneficiarios entre niños, niñas, jóvenes, adultos y adultos mayores. TOTAL: 700 beneficiarios.
- Recursos invertidos: 2005: \$ 60.000.000 y 2006: \$ 83.000.000 TOTAL INVERSIÓN: \$ 143.000.000

Nota: No se contabilizan los recursos por concepto de Canas al Aire, que viene siendo adelantado en dos asentamientos de desplazados por el programa Estilos de Vida Saludables. Es importante tener en cuenta que por Presupuesto Participativo, algunos asentamientos han empezado a incluir la construcción y mejoramiento de equipamientos deportivos y recreativos. Igualmente algunas de las Acciones Comunes de los Asentamientos recibe implementación deportiva y recreativa por la Acción de Cogestión Comunitaria.

Secretaría de Educación:

Esta Secretaría está encargada de garantizar los cupos escolares a los niños y niñas en situación de desplazamiento, sin embargo el requisito para acreditar dicha situación, es estar inscritos en el SUR, y ya sabemos que las víctimas del DFIU, en su mayoría no son incluidas, por tanto las familias deben costear en su totalidad los gastos educativos.

Desde la Unidad Permanente para los Derechos Humanos, se elaboró un informe especial sobre la educación para los niños y niñas en situación de desplazamiento forzado, en el que se detallan las acciones de esta Secretaría, en la materia.

Como se puede observar, la gran falencia frente a la atención a la población afectada por el desplazamiento forzado, en el Plan de Desarrollo de Medellín, es que los recursos se encuentran diluidos en diversos programas, planes y proyectos, donde la población objetivo, es la población vulnerable, entre la cual se cuenta la población afectada por el desplazamiento forzado que llega a Medellín, más no, la que se encuentra desplazada dentro de la misma ciudad.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El desplazamiento forzado es la más grave problemática por la que atraviesa el país, la situación de las personas víctimas es realmente alarmante, el conflicto armado que desde hace más de cuatro décadas desangra a Colombia, sigue cobrando sus víctimas, fundamentalmente entre la población civil, pues los actores enfrentados, poco o nada respetan las normas del Derecho Internacional Humanitario que rigen estos conflictos.

El proceso de urbanización de la guerra, necesariamente produce desplazamientos forzados intraurbanos; sin embargo esta realidad, cada vez más compleja y frecuente, es desconocida permanentemente por las autoridades nacionales y locales.

En Medellín, tanto la administración municipal, como la Agencia Presidencial de la Acción Social, sostienen que: “con la desmovilización de los diferentes bloques paramilitares que actuaban en la ciudad, se han disminuido los

homicidios y se ha recuperado la tranquilidad de la comunidad y su percepción de seguridad” y también sostiene como argumento para negar la inclusión en el SUR de las víctimas del desplazamiento forzado intraurbano que: “el declarante asegura que fue amenazado por las autodefensas, esos grupos se encuentran en un proceso de paz con el gobierno nacional, por tanto sí amenazan son delincuencia común y esta no tiene relación con el conflicto armado”.

Sin embargo, la realidad que nos muestra este informe es que dichos grupos continúan operando en la ciudad, mantienen sus estructuras de terror e intimidación intactas principalmente en las zonas periféricas, afectando y desplazando a personas de los estratos 1, 2 y 3, personas que, en la mayoría de los casos, se desplazan a sectores con igual o menor estratificación y/o barrios de reciente formación, (zonas de alto riesgo) tal y como lo muestra el cuadro del anexo número 1 (barrios expulsores y receptores de población afectada por el desplazamiento forzado intraurbano).

El desplazamiento forzado intraurbano, no sólo es una estrategia de guerra, detrás de él hay intereses económicos y políticos de los grupos armados al margen de la ley que buscan el control y el sometimiento de las comunidades a proyectos autoritarios y antidemocráticos de sociedad.

El desplazamiento forzado intraurbano, no sólo es una problemática de Medellín, el fenómeno se viene extendiendo en el país, tanto que ha provocado recientes pronunciamientos de las Naciones Unidas, quien a través de Walter Kalin, representante del Secretario General para los derechos de los desplazados, en su reciente visita a Colombia, sostuvo: “el desplazamiento urbano es un problema no visible que debe reconocerse y atenderse, especialmente por las autoridades y la comunidad internacional. Una persona víctima de estos desplazamientos, no tiene posibilidades reales de proteger sus derechos y su seguridad, tampoco cuenta con mecanismos para hallar soluciones verdaderas a su situación, debido a que no es posible que se integre a los programas de atención oficiales, porque las políticas públicas no reconocen este tipo de desplazamientos”¹².

La actual administración municipal, frente a la problemática del desplazamiento forzado intraurbano, ha sostenido, en distintas oportunidades y escenarios de discusión, que el único caso del que ha tenido conocimiento durante su período, es el de 4 familias del asentamiento La Honda a finales del año pasado y principios de este, familias que fueron atendidas por la Secretaría de Gobierno después de la intervención que hiciera la Unidad Permanente para los Derechos Humanos. Esta misma Secretaría sostiene que la administración está tratando de atender una problemática heredada de las administraciones anteriores, sin embargo; de las 64 familias que declararon como desplazadas intraurbanas entre el 1 de enero al 31 de mayo de 2006, se puede constatar que:

¹² Periódico El Colombiano. Miércoles 28 de junio de 2006. edición electrónica.

El 80% corresponde a desplazamientos ocurridos entre el 1 de enero del 2004 al 30 de mayo del 2006, período que comprende la actual administración. Es comprensible que la administración insista en no reconocer el problema del desplazamiento forzado intraurbano, pues su reconocimiento implica como correlato, aceptar el fracaso de la política de “desmovilización y reinserción” de los grupos paramilitares en la ciudad y de paso reconocer que no se tiene el control total del territorio y del orden público.

La anterior afirmación se sustenta en los hallazgos del presente informe que frente a los presuntos autores de los 64 desplazamientos forzados intraurbanos, declarados en la Unidad Permanente para los Derechos Humanos, muestra como el 60% fueron ocasionados por grupos paramilitares reinsertados o no, el 15% por grupos armados no identificados, el 10% asegura haber sido desplazado por la guerrilla y el 5% restante no sabe que grupo armado lo desplazó.

Recomendaciones

En primer lugar, consideramos que es necesario reconocer la existencia del desplazamiento forzado intraurbano como una realidad que por silenciosa y oculta, mantiene a las víctimas en un estado de total desamparo e indefensión y por fuera de su ciudadanía, en cuanto a la garantía y el disfrute de sus derechos constitucionales.

Hacer pública la problemática para que de manera coordinada se aúnen esfuerzos, recursos y sobre todo voluntad política, desde todas las instancias públicas, para prevenir, atender y solucionar el desplazamiento forzado intraurbano en la ciudad de Medellín, pues el mismo puede causar una grave crisis humanitaria, ya que son miles de personas despojadas, no solo de sus bienes sino también de su ciudadanía ante la imposibilidad de ejercer plenamente sus derechos humanos.

Diseñar, formular y crear, una política pública municipal para la prevención, atención y solución de la problemática del desplazamiento forzado en la ciudad de Medellín, que contenga acciones claras y precisas para el tratamiento de la problemática del desplazamiento forzado intraurbano.

La administración municipal debe hacer de esta problemática una prioridad en los diferentes planes, programas y proyectos; acatando las ordenes de la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, de acuerdo a las competencias territoriales e incorporando acciones concretas en materia de PREVENCIÓN, ATENCIÓN Y TRATAMIENTO del desplazamiento forzado intraurbano, con un enfoque de RESTITUCIÓN de derechos a la población víctima de este fenómeno, independiente de sí es o no incluida en el SUR, por cuanto son ciudadanos y ciudadanas habitantes de Medellín, con quienes la administración municipal tiene obligaciones.

Solicitar de manera explícita a la Misión de Apoyo de la OEA al proceso de paz con los grupos paramilitares, incorporar en sus acciones e informes el

seguimiento a los casos de desplazamiento forzado intraurbano, donde se encuentran comprometidos los reinsertados.

Designar recursos concretos para la atención del desplazamiento forzado intraurbano, a través del fortalecimiento de la UAO y de la creación de albergues especiales y en condiciones de seguridad para prestarle a las víctimas, la Ayuda Inmediata que manda la Ley.

La administración municipal, debe reforzar la participación y el compromiso gubernamental en el Comité Local de Atención Integral a la población en situación de Desplazamiento Forzado –CLAIPD-

El CLAIPD, debe hacer seguimiento permanente al contexto de la ciudad, con el fin de elaborar informes de los sectores más vulnerables y en riesgo de desplazamiento (ver anexo 1), enviarlos a la Defensoría del Pueblo para que a través del Sistema de Alertas Tempranas –SAT- y en coordinación con la Secretaría de Gobierno, se adelanten acciones tendientes a mitigar dichos riesgos y a prevenir los desplazamientos forzados intraurbanos.

Coordinar con instancias del orden nacional como la Acción Social para que reconozca e incluya en el SUR a estas personas víctimas del desplazamiento forzado intraurbano.

Anexo 1

Barrios Expulsores	Número de familias
San Javier	6
La Honda	5
La Cruz	5
Bello Oriente	5
20 de julio	4
El Pinal	3
Santo Domingo	3
Villa Hermosa	3
Campo Valdez	3
Santa Cruz	2
Juan Pablo	2
La Sierra	2
Metropolitano	2
12 de octubre	1
Anda Lucia la Francia	1
Pradera	1
Cristo Rey	1
Popular	1
Robledo	1
Villa Guadalupe	1
Nuevo Conquistadores	1
San Cristóbal	1
La Iguana	1
Villa del Socorro	1
Manrique	1

Caicedo	1
Altos de Calasanz	1
Sevilla	1
Aranjuez	1
Girardot	1
El Jardín	1

Anexo 2

Barrios Receptores	N° de familias
Centro	11
Popular	2
Sucre	1
Belén	3
Golondrinas	1
Robledo	3
Prado	2
Manrique	5
Santo Domingo	3
Santa Teresita	1
La Milagrosa	1
San Cristóbal	1
El Jardín	8
20 de julio	5

SIN ACCESO A UNA VIDA ESCOLAR ADAPTADA: NIÑOS/AS Y JÓVENES DESPLAZADOS/AS DEL DERECHO A LA EDUCACION

Una aproximación a la realidad del acceso y adaptabilidad en la garantía del derecho a la educación de niños/as y jóvenes en Situación de Desplazamiento Forzado SDF en la ciudad de Medellín¹³

PRESENTACIÓN

Conscientes de la importancia de continuar en la revisión del tema de la educación como derecho, y conservando la misma línea del informe que sobre la Situación de Derechos Humanos 2005 entregó la Personería de Medellín el año anterior (en el que se analizó entre otros temas, el derecho a la educación y el sistema de “cobertura educativa”¹⁴); en esta oportunidad se presenta un segundo informe como síntesis de los resultados arrojados por la indagación hecha en términos de ACCESO y ADAPTABILIDAD, a las posibilidades de escolarización de los/las niños/as y jóvenes entre los 5 y 18 años de edad en SDF¹⁵ asentados/as en la ciudad de Medellín, a partir de una mirada al actual Plan de Desarrollo 2004-2007, y más concretamente a su línea estratégica “Medellín la más Educada”.

El estudio se basa en el sistema diseñado por la ex relatora para el Derecho a la Educación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) Katarina Tomasevszqui, conocido como el “Sistema de las 4 A”, haciendo especial énfasis en la ACCESIBILIDAD y su definición en términos geográficos (materiales) y económicos, que estipula el acceso igualitario a un sistema de educación público, básico, gratuito y disponible, que adicionalmente cumpla con garantías de permanencia. También, se trató simultáneamente la ADAPTABILIDAD aludiendo al proceso en que el sistema escolar incorpora las necesidades especiales derivadas de la diversidad cultural y social de la PSDF.

Se analizaron bajo una perspectiva de derechos, las directrices normativas, administrativas, curriculares y pedagógicas existentes para garantizar el derecho a la educación; se determinaron los niveles de cubrimiento, gratuidad y seguridad asistencial que a partir de las soluciones educativas existentes, ha alcanzado esta población, y para ello se identificaron las causas por las cuales a la PSDF se le limita este derecho, caracterizando brevemente su estrato socioeconómico, nivel de escolaridad, ubicación geográfica, edades, etc.

¹³ Elaborado por Carmencita Castaño, Socióloga Universidad de Antioquia y Juliet Gómez, Abogada de la Universidad de Antioquia, investigadoras de la Unidad Permanente de Derechos Humanos

¹⁴ El texto completo del informe publicado puede consultarse en http://www.personeriamedellin.gov.co/imagenes/docs/situacion_de_los_derechos_humanos_en_medellin.pdf.

¹⁵ Abreviaturas empleadas: PSDF: Población en Situación de Desplazamiento Forzado; SDF: Situación de Desplazamiento forzado; IE: Institución Educativa; PEI: Proyecto educativo Institucional; SEM: Secretaria de educación Municipal; MEN: Ministerio de Educación Nacional; UPDH: Unidad Permanente para los Derechos Humanos; ART: Artículo; DCTO: Decreto; C.N: Constitución Nacional

El presente texto está conformado por 3 capítulos. En el primero de ellos se hace referencia al marco normativo actual que en el tema educación y desplazamiento existe en el país, así como a las principales decisiones que la Corte Constitucional ha tomado al respecto. En el segundo aparte, se describe el estado actual de las variables ACCESO Y ADAPTABILIDAD para este grupo poblacional, haciendo un paralelo entre ellas y los resultados de gestión de los programas, proyectos, objetivos y metas del actual Plan de Desarrollo Municipal. Y en el último capítulo se describen los hallazgos del trabajo de campo realizado a partir de las visitas e interacción con la comunidad educativa de 5 IE de la ciudad -y una sede adicional-, ubicadas en los núcleos educativos correspondientes a las comunas con mayor PSDF atendida, en las que se logró una aproximación a la dinámica de la Escuela y a las posibilidades que se trazan desde ella, para garantizar que en sus procesos se logre la realización de estas dos variables como respuesta a sus demandas. Finalmente se hacen las conclusiones y recomendaciones respectivas.

LAS HUELLAS DEL PROCESO

La elaboración de la presente investigación partió de la formulación y delimitación del problema, posteriormente se definieron los objetivos, las categorías e indicadores de análisis y finalmente se determinaron los criterios de elección de las instituciones y de la población objeto del estudio.

En un segundo momento, se efectuó el análisis cuantitativo y cualitativo de 77 casos de las personas que demandaron asesoría por parte de la UPDH en cuanto a la garantía de acceso a la educación durante el presente año. Dicho estudio se realizó mediante criterios como la ubicación de los mismos en las comunas de la ciudad, los núcleos educativos y las IE con mayor demanda de cupos educativos para la PSDF y el número total de los casos. Los datos que se consolidaron a partir de esta etapa, sirvieron de insumo para la elaboración de los instrumentos que posteriormente se aplicaron a 45 personas.

Así pues, el estudio se centro en 5 de las IE más receptoras de niños/as en SDF pertenecientes a los núcleos educativos 915, 924, 914, 916 y 918 de las comunas N° 2, 8, 1, 3 y 4 respectivamente. Para dicha selección se tuvo en cuenta la base de datos suministrada por la oficina de atención al desplazamiento de la Secretaría de Educación de Medellín; lo que permitió establecer las unidades de análisis en términos del espacio y el grupo de personas a quienes se les aplicaron las pruebas.

En tercer lugar, partiendo de las variables ACCESIBILIDAD y ADAPTABILIDAD, se diseñaron los instrumentos de recolección y los mecanismos de tabulación de la información. Se emplearon cuestionarios, cuestionarios talleres, dibujos y relatos, entrevistas con guías y fichas de observación que se aplicaron en las instituciones educativas (5 IE, 6 sedes), con padres y madres de familia (12), maestros/as (4), directivos/as docentes (5), niñas/os y jóvenes (24) y finalmente con funcionarios/as (2) de la Secretaría de Educación de Medellín y de Familias en Acción (2) que tienen a su cargo el manejo de asuntos afines a la educación y el desplazamiento.

De la forma de aproximación al objeto y a los/las sujetos/as: Para el estudio se retomaron distintos enfoques de la investigación y en efecto se combinaron metodologías cualitativas y cuantitativas como base para el análisis y confrontación de la realidad y la búsqueda de respuestas a la pregunta de **cómo garantiza el Estado el derecho a la educación de niños/as y jóvenes desde la perspectiva de la accesibilidad y adaptabilidad.**

Se resalta en este proceso, la oportunidad que se le da a los/las sujetos/as madres, padres y niños/as en SDF de expresar y contar sus historias; recuerdos, palabras, sueños que desde los fragmentos de su memoria conservan acerca de los hechos, los actores, las experiencias y vivencias sobre el desplazamiento forzado y de otro lado se abre el espacio para darle una lectura a la realidad de la escuela y sopesar las actividades, los programas y/o procesos curriculares y de proyección a la comunidad que se adaptan e incorporan a ella para atender sus necesidades.

CAPÍTULO 1. “EL DEBER SER” DE LA EDUCACIÓN Y EL DESPLAZAMIENTO: MARCO NORMATIVO

El tema Educación y Desplazamiento ha sido abordado desde lo normativo mediante la expedición de una multiplicidad de leyes, decretos, documentos CONPES; resoluciones, circulares, acuerdos y directivas presidenciales, entre otros. Del mismo modo, la Corte Constitucional también se ha pronunciado en diversas oportunidades sobre el alcance y contenido del derecho. Todas esas disposiciones regulan tanto la atención a la población desplazada en sus diferentes componentes, como la actuación exigida a los organismos y servidores públicos, estableciendo responsabilidades, fijando criterios, políticas y procedimientos para garantizar que tanto el derecho a la educación como los otros que tiene la PSDF, sean una realidad.

Gracias a estos avances se han ido incorporando cambios. Desde 1997 cuando la Corte Constitucional abordó por primera vez la gravísima situación de los/las desplazados/as, jugando un papel fundamental de garantía de derechos para esta población. A la fecha ha proferido 17 fallos para proteger alguno o varios de los derechos de este grupo poblacional modificando interpretaciones, estableciendo acciones y exigiendo resultados puntuales; con 9 de ellos la instancia ha pretendido garantizar el acceso al derecho a la educación de los niños, niñas y jóvenes en SDF.

Es así como uno de los más importantes logros de la Corte fue la inclusión de este derecho dentro de la ayuda que debe entregar el Estado a toda víctima de desplazamiento forzado quienes *“tienen derecho a recibir atención humanitaria, (...) en servicios de emergencia y programas especiales de salud y educación”*¹⁶. Antes de que la Corte se ocupara del tema, se entendía que la atención humanitaria estaba basada en la ayuda para la supervivencia, por lo que la garantía del acceso al sistema educativo se veía seriamente

¹⁶DEFENSORIA DEL PUEBLO COLOMBIA. El derecho a la educación en la Constitución, la Jurisprudencia y los instrumentos Internacionales. Santa Fé de Bogota. 2003. Pág. 108.

comprometida y obstaculizada ya que *“primaba la opinión de que la educación no era indispensable para sobrevivir o subsistir”*¹⁷.

De manera paulatina pues, se dió el reconocimiento de la relación entre el acceso a la educación y la superación de la situación de vulnerabilidad de las personas que sufren el desplazamiento forzado, y a la fecha, por lo menos desde lo formal, es obligación del Estado (y así se ratificó en el Decreto 2562 de noviembre 27 de 2001¹⁸ y en la sentencia T-025 de 2004¹⁹), garantizar MÍNIMAMENTE el acceso gratuito, equitativo e inmediato a la educación básica, pública y obligatoria (preescolar, básica primaria -1º a 5º- y secundaria -6º a 9º-) hasta los 15 años, de todos/as los/las niños/as en situación de desplazamiento (artículo 67, inciso 3, C.P.) pues este *“es un derecho mínimo, integrante del mínimo prestacional”*²⁰. Sin embargo es claro que la obligación continúa frente a aquellos/as mayores de 15 y menores de 18 años que no hayan cursado el ciclo básico a que tienen derecho²¹.

Aunque lo verdaderamente cierto es que, *“A pesar de que la política pública de atención a la población desplazada, ha sido desarrollada normativamente – y jurisprudencialmente - desde el año 1997, (...) sus resultados no han logrado contrarrestar la situación de vulneración de los derechos constitucionales de la mayoría de la población desplazada (...) y ello se traduce en un incumplimiento del nivel de protección formalmente definido –en extremo se podría decir prometido- por las autoridades legislativas y ejecutivas competentes”* (Sentencia T – 025 de 2004). A continuación se expondrá en un diagrama las principales disposiciones que en materia de educación y desplazamiento existen actualmente:

¹⁷ Así se explicó en el Art. 20 del Decreto 2569 de 2000 mediante el cual se reglamentó la Ley 387 de 1997 en el que se excluyó dentro de la atención humanitaria de emergencia la ayuda en el tema educativo, indicando que ésta era *“temporaria e inmediata encaminada a acciones de socorro, asistencia y apoyo a la población desplazada, a fin de mitigar las necesidades básicas en alimentación, salud, atención psicológica, alojamiento, transporte de emergencia, elementos de hábitat interno y salubridad pública”*. Por fortuna dicha omisión legislativa fue subsanada posteriormente con la expedición del decreto 2565 de noviembre 27 de 2001.

¹⁸ Reglamentó la Ley 387 de 1997 específicamente su art. 17 en cuanto a la prestación del servicio público educativo a la población desplazada por la violencia.

¹⁹ Mediante esta sentencia la Corte Constitucional estableció que en Colombia existía un “estado de cosas inconstitucionales” en el tema del desplazamiento forzado, pues no se correspondía la respuesta del Estado a la realidad del fenómeno, adicionalmente en esta sentencia, es que la Corte fijó el mínimo de protección en varios temas y derechos, entre los cuales figura el derecho a la educación.

²⁰ Sentencia T-025 de 2004

²¹ Ello, pues el derecho a la educación, en los niveles elemental y básico, **independientemente de la edad del individuo**, goza de especial protección por parte del Estado, su prestación se considera prioritaria según la **SENTENCIA T – 534 DE 1997** en la que se estableció como obligatoria la prestación del servicio educativo hasta los 18 años, por ser ésta la edad que legalmente se considera como el tránsito de la niñez a la adultez por interpretación del Art. 44 de la C.N.

MARCO NORMATIVO EDUCACION Y DESPLAZAMIENTO

LEY 387 DE 1997

Mediante ella se adoptaron medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de la población que lo padece

Art. 17 numeral 5°
"Atención social en salud, educación, vivienda urbana y rural" particularmente para la niñez, la mujer y las personas de la tercera edad entre otros.

Art. 19 numerales 9, 10 y 11 se establecieron responsabilidades concretas en el tema educativo para el SENA y las Secretarías de Educación Municipales, Distritales y Departamentales

Art. 32 se dijo que solo tendrían derecho a recibir los beneficios, los/las colombianos/as que hubiesen sido declarados desplazados/as y que hayan declarado esos hechos ante las dependencias respectivas

DOCUMENTO CONPES 3057 DEL 10 DE NOV. DE 1999

Durante la fase de emergencia del desplazamiento, el Ministerio de Educación Nacional (MEN) coordinará con las Secretarías de Educación y la Red de Solidaridad Social, cumplirá acciones tendientes a mejorar la cobertura, la provisión de docentes, su protección y capacitación especializada. También gestionará apoyos para facilitar las condiciones de estudio de las niñas y los niños en cuanto a materiales y las ayudas psicológicas requeridas.

DECRETO 2562 DE NOVIEMBRE 27 DE 2001:

Fue expedido en cumplimiento de la sentencia SU1150 de 2000

Reglamentó el Art. 17 de la Ley 387 de 1997 en cuanto a la prestación del servicio público educativo a la PSDF prescribe la coordinación entre el MEN y las SE de todos los ordenes para la creación de programas educativos especiales". Se decretó pues:

1. Garantizar el servicio en los niveles de preescolar, básica y media en cualquier lugar y en todas las fases del desplazamiento
2. Criterios y requisitos: el registro en el SUR.
3. La "participación comunitaria": mediante la creación de cooperativas que prestaran el servicio educativo a la población desplazada por la violencia, así como la integración de líderes para tal fin.
4. La adecuación de las instalaciones provisionales donde se puedan desarrollar los programas educativos de emergencia para la población escolar en cuanto a la salubridad y la seguridad
5. La formación y actualización de docentes mediante los Comités

CIRCULAR CONJUNTA MEN Y RSS:

Detalló competencias y responsabilidades. Fijó las POLÍTICAS y los PROCEDIMIENTOS para la atención en educación de la PSD

POLÍTICAS

1. Las Secretarías de Educación departamental y municipal ofrecerían el servicio educativo a los/las niños/as en SDF, en cualquier momento del año, en los grados que correspondieran a su nivel académico y edad
2. No exigirían, presentación de documentos en el caso de que estos no pudieran aportarlos.
3. Las Instituciones educativas expedirían las certificaciones académicas sobre los grados cursados previamente que no pudieran ser presentados por ellos/as teniendo en cuenta los resultados de pruebas académicas que se aplicarían de conformidad con los procedimientos legalmente establecidos.
4. Se eximirían de los costos educativos.

CIRCULAR CONJUNTA 33 DEL 11 DE NOVIEMBRE DE 2000.

En ella tanto la Secretaría de Educación de Medellín como la de Antioquia, retomaron la circular conjunta del Ministerio de Educación Nacional y la Dirección de la Red de Solidaridad

CIRCULAR 045 DE 28 DE NOV. DE 2002.

La Secretaría de Educación de Medellín retomó la circular conjunta del Ministerio de Educación Nacional y la Dirección de la Red de Solidaridad. Fue dirigida a los/las jefes/as de núcleos Educativos del municipio de Medellín

PROCEDIMIENTOS:

1. Se especificó que todo/a aspirante a un cupo en un establecimiento educativo público sería remitido formalmente a las Secretarías de Educación (Departamental – Municipal) por el/la delegado/a de la RSS.
2. Adicionalmente estas dependencias deberían gestionar recursos o establecer convenios que les permitieran al menos provisionalmente, ampliar las coberturas de emergencia tanto con instituciones públicas como privadas. Así mismo se especificó, que para la ampliación de cupos debería tenerse en cuenta de manera prioritaria y preferente a la PSD.

CIRCULAR 082 DE 15 DE NOVIEMBRE DE 2005.

Es el documento más reciente expedido en el tema por la Secretaría de Educación Municipal. En el texto también se enunciaron los diferentes documentos en los cuales se ha abordado el tema del derecho a la educación de la población en situación de desplazamiento, trayendo nuevamente a colación las pautas que se introdujeron en el 2000 mediante la circular conjunta 33.

MARCO NORMATIVO EDUCACION Y DESPLAZAMIENTO

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

SENTENCIA T – 534 DE 1997: En esta importante sentencia, la Corte Constitucional estableció como obligatoria la prestación del servicio educativo hasta los 18, por ser esta la edad que legalmente se considera como el tránsito de la niñez a la adultez por interpretación del Art. 44 de la C.N, esto pese a que en el Art. 67 de la C.N se hubiese determinado inicialmente que dicha garantía era entre los 5 y 15 años de edad y comprendía todos los grados en el nivel elemental (primaria) y, por lo menos, nueve en el nivel básico (secundaria)

SU-1150 DE 2000 Mediante este fallo la Corte se pronunció por segunda vez sobre la problemática del desplazamiento forzado interno. De manera detallada se refirió a la obligación que le asiste a la Administración de velar por el restablecimiento de los derechos fundamentales, de los demandantes, entre ellos el de educación, que habían sido vulnerados de manera múltiple, masiva y continúa, por diferentes dependencias de la administración.

SENTENCIA T-1635 DE 2000SU-1150 DE 2000: 88 niños/as y jóvenes en situación de desplazamiento que se encontraban en el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), no habían recibido cupos en colegios distritales, por lo que la Corte solicitó ordenar a la alcaldía de Bogotá, ejecutar los proyectos y acciones necesarias para brindarles atención educativa.

SENTENCIA T- 098 DE 2002: La Corte manifestó la impropiedad de la Acción de Grupo como mecanismo para acceder a la protección de los derechos fundamentales de las personas desplazadas y reiteró que la Acción de Tutela es el mecanismo más idóneo para ello. Estableció la exoneración del pago de matrícula y pensión a la población en situación de desplazamiento para acceder al sistema escolar

SENTENCIA T – 215 DE 2002: La corporación indicó la falta de racionalidad en el criterio de la extra edad para negar el derecho a la educación de los/las menores afectados por el desplazamiento forzado y de paso rechazó que las autoridades hubieran exigido que el registro de los menores lo hicieran sus padres o representantes legales “*pues ese tipo de condiciones dificultan el acceso a los programas de atención a la población desplazada*”

CONSTITUCION POLITICA COLOMBIANA

De manera general en los artículos 41, 45, 52, 64, 69, 70, 79, 300

Art. 13. El Estado promoverá las condiciones y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados, protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta y sancionará los abusos y maltratos que contra ellos se cometan. Atendiendo a las aludidas circunstancias de especial debilidad, vulnerabilidad e indefensión en la que se encuentran los desplazados, la jurisprudencia constitucional ha resaltado que éstos tienen, en términos generales, un derecho a recibir en forma urgente un trato preferente, este consiste en la ejecución de acciones afirmativas o positivas para que la igualdad sea real y efectiva.

De forma DETALLADA en los artículos 44, 67, 68 y 69

PRINCIPIOS RECTORES QUE ORIENTAN EL MANEJO DEL DESPLAZAMIENTO

Son según la Corte Constitucional, parte del Bloque de Constitucionalidad: En el numeral 4.2 se estableció que **“ciertos desplazados internos, como los niños, especialmente los menores no acompañados (...) tendrán derecho a la protección y asistencia requerida por su condición y a un tratamiento que tenga en**

Ppio.23 determino la educación como derecho de la PSDF, e indico que **“2.Las autoridades competentes se asegurarán de que en particular los niños desplazados, reciban una educación gratuita y obligatoria a nivel primario. La educación respetará su identidad cultural, su idioma y su religión. 3. Se harán esfuerzos especiales por conseguir la plena e igual participación de mujeres y niñas en los programas educativos. 4. Tan pronto como las condiciones lo permitan, los servicios de educación y formación se pondrán a disposición de los desplazados internos, en particular de los adolescentes y de las mujeres; con independencia de que vivan o no en campamentos”.**

SENTENCIA T-025 DE 2004: Mediante el fallo se precisaron los deberes constitucionales de las autoridades frente a las obligaciones de carácter prestacional y a los niveles mínimos de protección que deben ser garantizados a la población desplazada, partiendo de la determinación del alcance de los derechos. Concluyó que las acciones y omisiones de las diversas dependencias estatales, constituían un “estado de cosas inconstitucional”. Apuntó, que por las características propias del desplazamiento quienes lo sufren ven sus derechos económicos, sociales y culturales fuertemente afectados, por lo que en Colombia de manera particular en el tema educativo y en otros (...)**“La mayoría (...) no ha recibido orientación adecuada para tener acceso a los programas de atención al desplazado”**, por ello resaltó que debe priorizarse, el tema educativo tratándose de menores de edad, pues según el art. 67 de la CN, es obligación del Estado garantizarlo, y conforme al art. 44 de la carta sus derechos son prevalentes. La Sala reiteró que para el caso de los niños en situación de desplazamiento, la educación básica hasta los quince años (artículo 67, inciso 3, C.N.) es un derecho mínimo, integrante del mínimo prestacional que siempre debe ser satisfecho. La obligación mínima del Estado en relación con la educación de los niños desplazados es la de garantizar su acceso a la educación a través de la provisión de los cupos que sean necesarios en entidades públicas o privadas de las zonas. Por ello al enunciar los 9 (nueve) derechos desarrollados por la ley que conforman la carta de derechos básicos de la PSDF, lo incluyó.

SENTENCIA T – 268 DE 2003: En el fallo se aclaró la obligatoriedad de dar respuesta oportuna y efectiva a las solicitudes de acceso al sistema educativo de los menores de edad hasta los 15 años, ordenando a la Red de Solidaridad Social que directamente y con la colaboración que solicite a las Secretarías de Educación busque los cupos para los/las niños/as desplazados/as, a fin de que ingresen inmediatamente a la educación preescolar, primaria y secundaria hasta el grado 9º, sin que haya costo alguno en cuanto a matrícula y manutención.

CAPÍTULO 2. CONTEXTO POLITICO

2.1. EL SISTEMA DE LAS 4 A COMO REFERENTE PRINCIPAL: Este esquema de derechos y obligaciones frente al tema educativo, plantea un sistema de seguimiento de indicadores sobre el Derecho a la Educación con el objeto de lograr su efectividad²², “permite estructurar los componentes individuales de los derechos a la educación (disponible y accesible), derechos en la educación (aceptable y adaptable) y derechos por la educación con 4 de las respectivas obligaciones gubernamentales: Asequibilidad, Accesibilidad, Adaptabilidad y Aceptabilidad. Es pues responsabilidad estatal garantizar el derecho a la educación con estas dimensiones y más aun a los/las menores en situación de desplazamiento. Así lo indican los instrumentos internacionales que reconocen el derecho de niños/as a la protección integral²³, así como el principio rector de los desplazamientos internos No. 4 y el 23, referidos explícitamente a la educación como derecho. A continuación se describen las principales características de la ACCESIBILIDAD y la ADAPTABILIDAD.

2.1.1 El ACCESO a la educación: *“Todos los niños y niñas deben tener la posibilidad de acceder a la educación pública básica obligatoria y gratuita”*. Tienen una amplia relación con la prohibición de la discriminación de acceso. No debe ser objeto de una aplicación progresiva, sino que debe conseguirse inmediata y plenamente²⁴. Dentro de la accesibilidad se han desarrollado tres dimensiones: La no discriminación; la accesibilidad material o geográfica y la accesibilidad económica. Como derecho “consiste en la posibilidad de acceder a la educación con base en criterios de selección que correspondan al mérito personal académico de los/las aspirantes y no a aspectos externos a ellos/as”. Adquiere carácter fundamental y por lo tanto es susceptible de tutela, cuando su titular es menor de edad²⁵ o cuando guarda conexidad con el derecho a la igualdad. Es de aplicación inmediata para todos los menores de 18 años hasta 9º grado (preescolar, básica primaria y secundaria) y exige del Estado la garantía de cupos educativos²⁶. En los demás casos se aplica progresivamente.

²² Informe preliminar de la Relatora Especial, presentado de conformidad con la resolución 1998/33 de la Comisión de Derechos Humanos, el 13 de enero de 1999. E/CN.4/1999/49. Párrafo 42

²³ Art. 19.: Derechos del niño. Convención Americana sobre Derechos Humanos. Así mismo la Convención sobre los derechos del niño establece una protección frente a los/las menores de edad víctimas del conflicto armado (Art.. 38-39).

²⁴ *Ibíd.* Párrafo 57

²⁵ Ver Sentencia T-402 de 1992

²⁶ Aunque el Art. 67 de la C.N. estableció como obligatoria la garantía de acceso entre los 5 y 15 años de edad, la jurisprudencia de la Corte Constitucional (Sentencias T 534 de 1997 y T-323 de 1994) extendió esta protección hasta los 18 años por interpretación del Art. 44 de la C.N.

Para la Relatora Especial, existen dos grupos poblacionales a los que debe brindárseles especial protección frente a su derecho de acceso, ellos/as son las mujeres y la población en situación de desplazamiento.

- EN TODOS LOS CASOS DEBE DARSE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN EL ACCESO AL SISTEMA EDUCATIVO: La oportunidad de igualdad para acceder al sistema educativo debe darse sin importar la edad o el grado al que se aspira. Los criterios de selección deben ser estrictamente académicos²⁷ y no pueden ser desproporcionados²⁸. Las prerrogativas de ingreso a la educación a favor de grupos sociales marginados (desplazados/as²⁹, reinsertados, población en situación de discapacidad etc.) o en condiciones de debilidad, o por otras razones que justifiquen el tratamiento preferente no vulneran el derecho a la igualdad de acceso³⁰. Por ello es totalmente razonable y ajustado a derecho el establecimiento de criterios que determinen la exoneración de todo pago a la PSDF al ingresar a las IE oficiales, así como que la oferta del servicio educativo por parte de las Secretarías de Educación, debe ser en cualquier momento del año en los grados que correspondan al nivel académico y a la edad de quien solicita³¹, entre otras. La Regla de la edad o la extraedad para la selección de alumnos/as a determinado grado, es discriminatoria y viola el derecho fundamental a la igualdad.³²

- LA EXPEDICIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN REQUERIDA LUEGO DE LA CULMINACIÓN DE UNA ETAPA FORMATIVA ES UN DERECHO Y UNA OBLIGACION DE LAS IE. DE IGUAL IMPORTANCIA RESULTA ESTE

²⁷ Ver sentencias: C-022 de 1996, C-210 de 1997, T-441 de 1997, T-326 de 1998 y T-672 de 1998

²⁸ La suscripción de pagares en blanco (Sentencia T -138 de 1998), la compra de material pedagógico (Sentencia T-213 de 1997), la compra de bonos de capital (Sentencia C-560 de 1997). Ver además sentencias T-647 de 1998 y T-649 de 1998

²⁹ Comisión de Derechos Humanos. Resolución 2001/54

³⁰ La Corte Constitucional se pronunció en la Sentencia T-441/97 y estableció que los/las habitantes de regiones sumidas en la pobreza y marginación han sido tradicionalmente descuidados por el Estado en relación con su obligación de oportunidades para superar el atraso en que se encuentran. La desatención estatal se extiende al campo educativo, tanto en lo relativo a la cantidad de servicios prestados como a la calidad de los mismos; brindar un tratamiento especial a estas personas, no constituye un trato inequitativo y menos una violación a los derechos de igualdad y a la educación los/las colombianos/as, por el contrario es la realización de acciones positivas o afirmativas.

³¹ Circular Conjunta Ministerio de Educación Nacional y la Dirección de la Red de Solidaridad Social, retomada posteriormente en la Circular Conjunta 33 del 11 de Noviembre de 2000, expedida por las la Secretarías de Educación de Medellín y de Antioquia.

³² Con reiterada frecuencia en las IE se niegan los cupos a la PSD argumentando esta razón, al respecto, la Corte se pronunció en la Sentencia T-215 de 2002, referenciada en el capítulo del marco normativo, y determinó que *“el hecho de que los niños hayan superado la edad límite establecida para acceder a un grado escolar no es razón suficiente para negar su ingreso a un colegio determinado, ni mucho menos al sistema educativo”, pues estas personas son “obligadas a trasladarse de un lugar a otro, a iniciar su año lectivo y luego a suspenderlo para, si es posible, reiniciarlo en otro centro educativo”* por lo que *“es normal que sobrepasen la edad”* y *“la superación de esos límites no temporales, no tiene porque conllevar su excusión del sistema educativo”*.

ASPECTO, YA QUE EN MUCHAS OCASIONES ES REQUISITO PARA EL ACCESO A LA EDUCACIÓN³³. Es común que la PSD no tenga la posibilidad de completar la documentación con la que acrediten el nivel académico en el cual se ubican, por ello, y para garantizar el reconocimiento de la culminación de su año lectivo, dentro de las políticas vigentes en Colombia para garantizar el acceso al sistema escolar, se determinó que *“las Instituciones educativas expedirían las certificaciones académicas sobre los grados cursados previamente que no pudieran ser presentados por ellos/as teniendo en cuenta los resultados de pruebas académicas que se aplicarían de conformidad con los procedimientos legalmente establecidos”*³⁴.

Dentro de los *indicadores de efecto inmediato* que se han diseñado para el seguimiento en el tema se tienen: **1. Omisión de acceso fundamental** Muestra los niveles de oferta de educación básica, gratuita, pública y obligatoria a todo/a menor de 18 años. **2. Exclusión por discriminación:** Este indicador debe desglosarse según los motivos particulares de la exclusión, el sexo, el idioma, la religión, el origen, etc., haciendo la respectiva diferenciación entre zonas urbanas y rurales. **3. Acceso preferente:** Debe servir para establecer el número de personas a las que se les dio tratamiento preferente en el acceso. **4. Accesibilidad económica a la educación básica:** Mide la eliminación de todos los costos y obstáculos que dificultan el acceso a los/las menores de edad.

Indicadores de progresividad: **1. Accesibilidad material:** la educación ha de ser asequible materialmente, bien porque su localización geográfica permita el acceso razonable o bien mediante la tecnología moderna. **2. Accesibilidad económica:** La educación debe estar al alcance de todos/as, es decir, debe ser gratuita.

2.2.2. La ADAPTABILIDAD en la escuela: *“Se requieren condiciones para la permanencia”*. Esta obligación se entiende como el medio para lograr la permanencia en el sistema escolar. Se refiere a las características de la escuela para garantizar la continuidad de los/las sujetos/as como la PSD que por su condición de debilidad manifiesta o marginación histórica, requiere un cambio en los ambientes de estudio, currículo, actitudes, procedimientos sancionatorios, deberes de convivencia, comportamentales, económicos y demás, cuya ausencia o deficiente aplicación genera la deserción.

- **LAS OBLIGACIONES DE EFECTO INMEDIATO EN LA ADAPTABILIDAD:** Consisten en garantizar la permanencia a los/las menores de edad en la educación pública básica obligatoria. En la adopción de medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y en la reducción de las tasas de deserción.

³³ Ver sentencia T-090 de 1995

³⁴ Circular Conjunta 33 del 11 de Noviembre de 2000

- **LAS OBLIGACIONES DE CUMPLIMIENTO PROGRESIVO EN LA ADAPTABILIDAD:** Formular planes de estudio adaptados a las necesidades de hoy día³⁵. La enseñanza básica para quienes no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria. Generalizar la instrucción técnica y profesional para garantizar la plena efectividad del derecho al trabajo.

Indicadores de efecto inmediato: **1. Expulsión inconstitucional en educación pública:** El indicador debe mostrar el número de niños/as expulsados/as de IE oficiales. **2. Costos de permanencia:** es un indicador similar al que mide la accesibilidad económica, tiene como principio la gratuidad. **3. Trato discriminatorio:** con él se debe señalar el número de alumnos/as expulsados por causales discriminatorias. **4. Erradicación del trabajo infantil:** Permite medir el número de niños/as que el Estado libra del trabajo brindando acceso a la enseñanza básica gratuita.

Indicadores de progresividad: **1. La educación básica para mayores, y 2. Generalización de instrucción técnica y profesional.**

2.2 LA ACCESIBILIDAD Y ADAPTABILIDAD EDUCATIVA: UNA MIRADA DESDE EL PLAN DE DESARROLLO

La línea dos del actual Plan de Desarrollo, "Medellín social e incluyente" se ejecuta dándole continuidad a la aplicación de los proyectos previstos para el cuatrienio 2003-2007³⁶ y se busca garantizar la cobertura total de la población en edad escolar y propone disponer de un total de 364.269 cupos escolares para alcanzar el 100% de la cobertura en la educación básica. A pesar de ello, la realidad demuestra que la oferta es inferior a la demanda, sobre todo cuando fenómenos como el DF desequilibran las estructuras de planeación y organización del Estado, ante el cual el sistema educativo no escapa.

En principio, el Plan señala el cumplimiento de acciones globales e integradas que se dirigen a afectar todo el sistema educativo y a posibilitar el acceso al mismo de la población "más vulnerable" o de los grupos desaventajados, dentro de los cuales se ubica la PSDF, acatándose con ello desde lo formal, la obligación estatal de no discriminación. Sin embargo se evidencia una contradicción, ya que se focalizan y restringen acciones a unas pocas instituciones, la población objeto de las mismas se constituye en una minoría, los contenidos de algunos programas y proyectos así como el tiempo de ejecución, son reducidos, y no se alcanza a precisar el impacto logrado³⁷.

³⁵ Ver Observación General 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párrafo 50

³⁶ Nadie por Fuera, Camino a la Educación Superior, Buen Comienzo, Medellín también Educa y Mejores Colegios.

³⁷ Si se toma el concepto amplio de la comunidad educativa la que está integrada además por los padres y las madres de familia; se puede afirmar desde este plano que no existe una política o

Paralelo a esta focalización, se lee que son mínimos y precarios los programas para la atención específica en educación de la PSDF; las acciones, metas, proyectos, productos y partidas presupuestales asignadas, dirigidas y ejecutadas a las zonas, Núcleos e IE identificadas como receptoras³⁸. Ilustra esta afirmación, los datos obtenidos de las acciones reportadas por la Oficina de Atención a la Población Desplazada de la SEM, en la cual se relaciona una inversión de 5.700.000.000 de pesos para la totalidad de la PSDF identificada e inscrita en el SUR – tomada del SGP en costos de matrícula aproximados para cada año 2004-2006-³⁹

En lo que al acompañamiento de la SEM a la PSDF se refiere, sin lugar a dudas es una avance la existencia de la oficina de atención para ellos/as, adicionalmente se percibe entre sus funcionarios/as sensibilidad y capacitación en el tema, así como un real compromiso; sin embargo las actuaciones que cumplen se limitan a gestionar cupos escolares y cuando la disponibilidad de tiempo lo permite, a dar una ligera orientación acerca de los derechos que desde lo educativo les asiste.

De la información obtenida en las entrevistas efectuadas a dos empleados/as de la SEM⁴⁰, se concluyó que desde las funciones que cumplen en sus respectivas actividades de coordinación, no tienen injerencia alguna en la elaboración de presupuestos, planes y programas, para la atención integral de la PSDF, por ello sus acciones se perciben como coyunturales. Ello denota falta de articulación interinstitucional entre las distintas instancias de la Secretaria y finalmente, revela la ausencia de una tarea planificadora que comprenda y de un tratamiento integral a esta situación.

A pesar de esto, las limitaciones de la SEM en cuanto a la planeación y programación específica dirigida a niños/as en SDF y a las instituciones receptoras, se compensan en cierta medida, con el proyecto la Escuela Busca al Niño, que tiene por objetivos retener y reconocer las causas particulares de la desescolarización de los niños y niñas y buscar las alternativas más inmediatas de ingreso al sistema como lo indicó su coordinadora Marcela Jiménez Ossa.

programa que potencie el vínculo de la institución educativa con la familia y su misión como principal instancia formadora de la sociedad y que se afirma en la Ley General de la Educación.

³⁸ El programa de inclusión para la presente vigencia, así lo demuestra.

³⁹ La visualización global de las gestiones cumplidas para la población más vulnerable, poco se aproxima a un desarrollo integral del derecho a la educación de este sector de la comunidad, ya que de manera casi general, saltan a la vista indicadores cuantitativos sobre el número de beneficiarios-alumnos/as- personas atendidas- maestros/as capacitados pero no se detiene en una descripción cualitativa y extensa que determine el impacto que tienen las acciones en las adaptaciones.

⁴⁰ Entrevistas hechas a Jose Alejandro Acevedo Mesa – Coordinador de la Oficina de atención al Desplazado- y Marcela Jiménez Ossa –Coordinadora del Proyecto “La escuela Busca al niño”.

Esta iniciativa refleja la materialización de la obligación de adaptabilidad. Sin embargo se queda corta en su plena realización al alternar con las “instituciones madres”, puesto que la escuela aún se piensa y proyecta desde una perspectiva tradicional y su apertura a la innovación, al diálogo de saberes, a la integración, a la interacción con la comunidad tarda demasiado por ser un proceso. Adicionalmente, este proyecto sólo tiene como radios de acción zonas o sectores, la primera fase por ejemplo, se desarrolló en las comunas 8 y 9 y de las IE educativas objeto de este estudio, sólo se cumplió en la IE Sol de Oriente, pero en el trabajo de campo efectuado allí, sus directivas no dieron cuenta de este acompañamiento.

En este nivel se cuenta con el programa BUEN COMIENZO, diseñado para ofrecer asistencia alimentaria y los componentes nutricionales necesarios para el crecimiento y desarrollo de los/las menores de edad, facilitando las condiciones orgánicas, anímicas e intelectuales necesarias para el aprendizaje posterior. Este programa actualmente atiende un total de 22.000 niños/as y jóvenes en apenas, 23 IE⁴¹.

En lo que a financiación de gastos y gratuidad se refiere, actualmente desde el Sistema General de Participaciones (SGP) se cubren los que generan la exoneración de matrícula de 5449 estudiantes, en 200 IE de la ciudad. Por su parte, la presencia de los últimos tres años del MEN, se ha centrado en la ejecución de talleres de capacitación para los/las maestros que aparentemente se refieren a los procesos relacionados con este grupo poblacional, en temas como competencias sociales, personales, solución y regulación de conflictos, y herramientas pedagógicas. Desafortunadamente pudo constatarse que en el reporte de gestión de dicha actividad, no se describen sus beneficiarios/as, ni los temas específicos que sobre PSDF han sido objeto de análisis. Tampoco se tiene claridad acerca de las partidas presupuestales y otras propuestas que para tal fin desarrolla este Ministerio⁴².

⁴¹ Complementan el propósito anterior los programas de la Secretaría de Bienestar social con los productos de los restaurantes escolares, los refrigerios y el vaso de leche que brindan cobertura al 100% de la población del nivel 1 y 2 del SISBEN y a un total de 158.000 escolares. Registra una inversión que ha oscilado entre el 2004 y el 2006 entre los \$31.404.000.000 y \$34.000.000, constituye una iniciativa importante para contribuir a elevar las condiciones nutricionales de los niños y niñas, pero muchas veces la PSDF no tiene la posibilidad de pagar la “cuota moderadora” que se cobra, quedando excluidos/as del beneficio.

⁴² Dentro de los principales objetivos del MEN estaban la priorización de *“la inversión teniendo en cuenta la cantidad de población en proceso de desplazamiento, las necesidades básicas insatisfechas, la cobertura educativa bruta en municipios focalizados, la presencia de actores violentos y los municipios identificados como mayores receptores de familias desplazadas con menores. Cumplida esa tarea, dará prioridad en el apoyo a los municipios receptores de población desplazada, revisará y ajustará las alternativas pedagógicas y curriculares, capacitará docentes y agentes educativos, adelantará un programa de subsidios, suministrará asistencia técnica y recolectará y divulgará información de los entes territoriales sobre la población atendida, los problemas advertidos y los avances en el desarrollo de los programas”*.

En la perspectiva de compensar y restablecer los derechos de niñas/os y familias desplazadas, posibilitando su acceso a la educación, desde el 2005 se impulsó en la ciudad el programa de Familias en Acción, que reporta como subsidiadas más de 4000 familias, con auxilios en salud y educación⁴³. Con acciones como ésta se evidencia que persisten los esfuerzos asistencialistas, de la mano de ayudas de emergencia, mediante la entrega de subsidios o atención selectiva.

Con respeto a otros programas, se muestra claramente que se persiste en el incremento de cobertura educativa, que las adecuaciones en cuanto a plantas físicas, equipamiento escolar- tecnologías de informática, instalaciones deportivas y recreativas, capacitación docente, asesorías para adecuaciones y mejoramientos curriculares, se realizan pero existe una focalización de las acciones de acuerdo a prioridades establecidas por la SEM que escapan a las del reconocimiento de las IE con mayor número de niñas/os en SDF⁴⁴.

Capítulo 3. HALLAZGOS

3.1. LAS CIFRAS

3.1.1. DESDE LA UPDH TAMBIÉN SE GARANTIZA EL ACCESO A LA VIDA ESCOLAR DE LA PSDF: De los cerca de 150 casos atendidos de enero a junio de 2006 por la UPDH para dar solución a las solicitudes de ciudadanos/as con dificultades en el acceso a las instituciones educativas oficiales de la ciudad, se tiene que el 51% eran casos relacionados con PSDF, 77 niños/as (40 mujeres y 37 hombres) y 45 núcleos familiares. Con una pequeña diferencia entre sexos, sigue siendo la población femenina la más interesada en la escolarización y la más afectada por el fenómeno del desplazamiento. Así mismo el 75% de las personas que cumplen el papel de acudientes son las madres, el 25% restante lo desempeñan los padres⁴⁵.

Tabla No. 1: Remisiones UPDH

⁴³Estrategia del Plan Colombia y la Presidencia de la República, apoyada con recursos logísticos de la Alcaldía como parte de la red de cooperación institucional para la atención a la PSDF, por ser Medellín una de las ciudades más receptoras. El subsidio educativo, consta de un auxilio bimestral que se entrega para que las familias sufraguen los gastos escolares, por valor de \$14.000 a cada niño/a que curse algún grado entre 2º y 5º de primaria, y de \$28.000 por cada joven que este en bachillerato. Según el listado de pagos efectuados en agosto de 2005 correspondientes al ciclo 2 de 2005 y parte del ciclo 3 de 2005, de los 31 departamentos del país, Antioquia fue el que reportó un mayor número de población beneficiada, 90 de sus municipios están incluidos en el programa y de las 428,545 familias pagadas 46,381 son de la región.

⁴⁴ En el caso concreto de las IE objeto del presente estudio, sólo la IE Sol de Oriente para la presente vigencia está incluida en la propuesta de adecuaciones de plantas físicas con la construcción de espacios para la recreación.

⁴⁵ De los/as 7.119 personas en situación de desplazamiento atendidas por la oficina de atención al desplazado de la SEM durante el 2005, por ejemplo, el 3.865 (54.2%) era población femenina y el 3.254 (45.8%) masculina. Ver: Presentación en Power Point: Secretaría de Educación de Medellín, Programa Atención a la Población Desplazada, reporte de Gestión 2005.

CONSOLIDADO PSD REMITIDA POR LA UPDH MES A MES ENERO-JUNIO 2006	
ENERO	17
FEBRERO	26
MARZO	15
ABRIL	8
MAYO	9
JUNIO	0
TOTAL	75

Estas personas procedían mayoritariamente de municipios de Antioquia como de la zona de Urabá, Amalfi, Urrao, Yarumal, Uramita, Dabeiba, Argelia, San Carlos, San Rafael, San José de Apartado, Yolombó, Turbo y Angostura. Otros pocos fueron expulsados de municipios ubicados fuera del departamento de Antioquia como Dos Quebradas y Quinchía (Risaralda), Cimitarra (Santander), y de otras municipalidades de los departamentos del Atlántico, Caldas y Magdalena, entre otros. De los 77 casos atendidos 12 correspondieron a población desplaza intraurbana, originada, según las familias, por amenazas de grupos de paramilitares.

Tabla No 2: Consolidado PSD remitida por la UPDH

COMUNA	NUCLEO	SECTOR	CASOS
1	914	POPULAR	11
2	915	SANTA CRUZ	3
3	916	MANRIQUE	5
4A	917	CAMPO VALDES	7
4B	918	ARANJUEZ	5
5A	919	FLORENCIA	0
5B	920	CASTILLA	4
6	921	12 OCT.	0
7A	922	LÓPEZ DE MESA	0
7B	923	ROBLEDO	5
8	924	VILLA HERMOSA	32
9A	925	BUENOS AIRES	0
		SANTA ELENA	0
9B	926	LA MILAGROSA	0
10A	927	PRADO CENTRO	1
10B	928	LA CANDELARIA	0
11	929	SAN JOAQUÍN	0
12	930	LA FLORESTA	0
13	931	SAN JAVIER	0
14	932	POBLADO	2
15	933	GUAYABAL	0

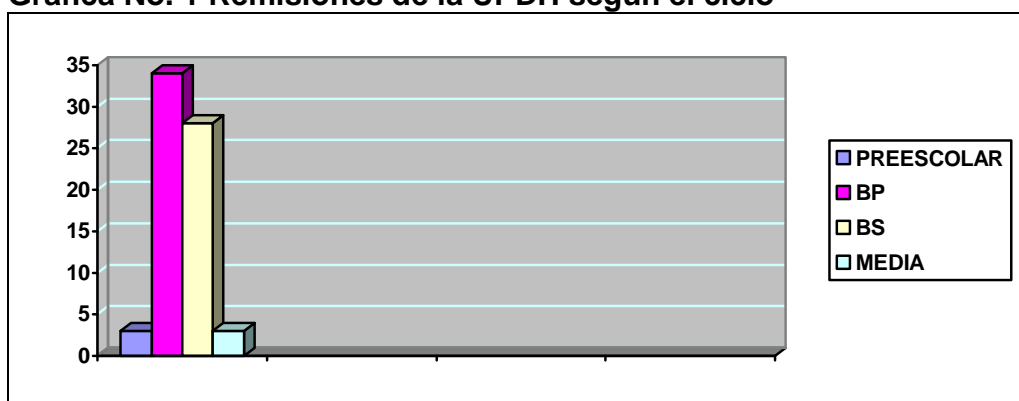
16A	934	BELÉN	0
		ALTA VISTA	0
16B	935	BELÉN SAN BERNARDO	0
	936	SAN CRISTOBAL	2
		PALMITAS	0
	937	SAN ANTONIO DE PRADO	0
TOTAL CASOS			77

Las comunas 8 (41.55%), 4 (15.58%) y 1 (14.28%) reportan el 71,4% de la población atendida por la UPDH donde predominan los estratos 0, 1 y 2, además están ubicadas en zonas periféricas de la ciudad. Así mismo, según el Informe de gestión 2005 entregado por el Programa de Atención a la Población Desplazada de la Secretaría de Educación de Medellín, "las comunas 1 (10.9%), 2 (10.4%), 3(12%) y 8 (13.%) reportan el 46.3% de la población atendida. Siguen en su orden las comunas 6 (8.9%), 4 (8.5%), 13 (6.7%), 7 (4.9%), 9 (4.5%) para un total de 33.5%.

Tabla No. 3 Consolidado PSD remitida por la UPDH por grados

GRADO	ESTUDIANTES	GRADO	ESTUDIANTES
0o	3	6º	12
1º	12	7º	10
2º	7	8º	8
3º	7	9º	7
4º	5	10º	3
5º	3	11º	0
TOTAL	37	TOTAL	40

Grafica No. 1 Remisiones de la UPDH según el ciclo



Las anteriores cifras indican que de las 77 personas atendidas, el 3.8% requerían escolarización en Preescolar 3.8%, el 44,1% en Básica Primaria, 48.5 % en Básica

Secundaria que es el nivel con mayor demanda, y 3.89 en la Media⁴⁶. El 94.8 % de la población en situación de desplazamiento remitida a Instituciones Educativas Oficiales de la ciudad está entre los 4 y 15 años, el 5.1 % restante se ubica entre los 16 y 18 años⁴⁷.

3.2. UNA APROXIMACION A LA ESCUELA, SUS SUJETOS/AS Y REALIDADES

En este aparte, se describen los hallazgos producto de la sistematización de la información suministrada por los/las integrantes de la comunidad educativa de seis IE en las que fueron entrevistados/as 2 rectores, 3 coordinadores/as generales, una coordinadora de disciplina, 4 docentes -3 hombres y una mujer-, 11 madres, 1 padre de familia, 24 niños, - 9 hombres y 15 mujeres⁴⁸-. Esto fue lo que se encontró:

3.2.1. CARACTERIZACION INSTITUCIONES EDUCATIVAS: De las 6 IE, dos atienden PSDF bajo la modalidad de contratación por cobertura, es precisamente mediante esta forma, que la Administración entrega cifras de cobertura positivas en la atención de población vulnerable.

Ubicación: Estas seis IE están ubicadas cerca de asentamientos como La Esperanza, La Honda, La Cruz, El Oasis, La Mano de Dios, El Pacífico, La Torre, Isaac Gaviria, La Libertad, Llanadas, Llanaditas, Altos de Enciso, Jardín, Bello Oriente, El Morro, las Paralelas, entre otros, en las comunas 1, 2, 3, 4 y 8. Según los/las directivos consultados/as, dos se encuentran en zonas de alto riesgo: la IE Gente Unida y La Sección Altos de la Cruz de la Ramón Múnera Lopera, ello se debe a “la inestabilidad del terreno”. De las 6, 4 ofrecen los ciclos de la básica primaria y básica secundaria completos, una hasta 5º (Sección Altos de la Cruz de la Ramón Múnera Lopera) y otra hasta 10º (IE Gente Unida).

Tabla No. 4. Población atendida por IE

IE	TOTAL POBLACION ATENDIDA	TOTAL POBLACION EN SDF
----	--------------------------	------------------------

⁴⁶ En el mismo informe de la Secretaría se dijo que de las 7119 personas remitidas por esta dependencia, 577 fueron de preescolar, es decir, un 8.1%. Para la básica primaria, que es el ciclo con mayor número de solicitudes se canalizaron 4.263 cupos, equivalente al 60%, para la Básica Secundaria 1.871, o sea un 26%, y finalmente para la Media 5.1%.

⁴⁷ Algunas de las IE de la ciudad que rechazaron la PSD atendida fueron: Finca La Mesa Sección Manuel Uribe Ángel, Gabriel García Márquez, Colegio Gente Unida Jóvenes Por La Paz, IE Manuel José Gómez Serna –Sección Primaria Antigua Alejo Pimienta-, IE La Concentración Barrio París, IE Javiera Londoño, IE Francisco Miranda, IE La Candelaria, Sol de Oriente, San Francisco, Colegio Carlos Galán, Colegio Parroquial Emaus, Finca La Mesa Sección Manuel Uribe Ángel, Francisco Miranda, IE Vida Para Todos, IE Tulio Ospina, IE Tricentenario, IE Juan Bautista de la Salle. Muchas negaron el cupo a los/las acudientes, pero luego de la solicitud de la Unidad lo concedieron

⁴⁸ Los cuestionarios aplicados a los/las niños/as, dan cuenta indirectamente de la situación socioeducativa y económica de un total de 117 personas que conforman los núcleos familiares a los que pertenecen.

	PREE	BP	BS	MEDIA	TOTAL	PREE	BP	BS	ME-DIA	TOTAL
1.IE FINCA LA MESA ⁴⁹	72	90	395	127	684	1	7	22	4	34
2.IE SOL DE ORIENTE ⁵⁰	76	468	425	84	1053					
3.IE RAMON MUNERA LOPERA ⁵¹	73	690	416	71	1250		18	19	1	38
4.SECCION ALTOS DE LA CRUZ		409	-----	-----	409		80	---	-----	80
5.GENTE UNIDA	47	457	218	16	738					
6.COLEGIO EL BOSQUE UNIV. COOPERATIVA DE COLOMBIA ⁵²		1225	555	141	1921 ⁵³					

Estas cifras fueron entregadas por los/las directivos de las IE, son aproximadas. Los datos que no se presentan no fueron suministrados debido a que no los conocían.

3.2.2. CARACTERIZACION GRUPOS FAMILIARES PSDF

* **Ocupación:** Según informaron los/las directivos/as docentes y los/las docentes abordados/as, los padres y las madres en SDF son mayoritariamente desempleados/as, subsisten mediante empleos informales e inestables como oficios varios, celaduría, trabajo doméstico, prostitución, reciclaje, mendicidad, ventas callejeras y “el recorrido”⁵⁴. Según algunos/as niños/as entrevistados/as, los padres se dedican mayoritariamente a las ventas informales (27.77%), Construcción (22.22%) y Agricultura. Las madres por su parte se desempeñan como amas de casa (69.23%), empleadas del servicio doméstico (7,69%) o en ventas informales (7,69%).

* **Ingresos:** el 66.6% de las 12 familias, consultadas comunicaron tener MENOS DEL MINIMO como ingresos básicos mensuales, asegurando que las sumas percibidas son: “\$ 250.000 más recorrido y regalos”, “\$280.000”, “\$250.000”, “el recorrido”, “\$100.000”. Un 8.3% indicó que mensualmente perciben un salario mínimo, y el 25% restante dieron cuenta de otra cantidad⁵⁵.

* **Estrato:** Los estratos socioeconómicos en que se ubican mayoritariamente son 0, 1 y 2.

⁴⁹ Esta información es solo de la sede principal de esta IE pues actualmente está fusionada con la Escuela Juan Bautista Montini (Barrio Pablo VI), Escuela La Isla (Barrio La Isla), Escuela Manuel Uribe Ángel (Barrio Andalucía), Escuela Gerardo David (Barrio La Francia).

⁵⁰ Se encuentra fusionada con la Escuela Beato Domingo.

⁵¹ Además de la Sección La Cruz también cuenta con la Sección Bello Oriente.

⁵² Tienen varias sedes en Bello y Prado

⁵³ 30 niños/as en el programa de aceleración

⁵⁴ En el informe producido por Adrián Marín, investigador de la Corporación Región sobre “La economía familiar y los costos de la canasta educativa” se define el “recorrido” como pedir limosna, alimentos, ropa, en los barrios y plazas de mercado.

⁵⁵ Con dichas ocupaciones no logran recibir una remuneración fija y además es tan baja que no alcanzan a satisfacer las necesidades básicas para la subsistencia y una vida digna.

* **Condiciones del desplazamiento:** El 58.3% de las familias entrevistadas fue desplazada hace aproximadamente 4, 5 o 6 años. Entre estas personas había 27 niñas, 27 niños, 9 adultas, 5 adultos y 6 personas de la tercera edad (4 mujeres y dos hombres). Lo que indica que de esta muestra padecieron el DF en su momento, 40 mujeres y 34 hombres, para un total de 74 personas de las que a la fecha aun viven 56.

Tabla No. 5 Origen y destino del desplazamiento

# Familia	PRIMER DESPLAZAMIENTO		SEGUNDO DESPLAZAMIENTO		TERCER DESPLAZAMIENTO	
	LE*	LR	LE	LR	LE	LR
1.	Puerto Berrío	Medellín	Argelia	Medellín	-----	-----
2.	Frontino	Medellín	Medellín	Medellín	-----	-----
3.	Urabá	Riosucio	Riosucio	Panamá	-----	-----
4.	Valle	Medellín	Valle	Medellín	-----	-----
5.	Henchí	Caicedo	Caicedo	Majagual	-----	-----
6.	Apartadó	Apartadó	Apartadó	Medellín	Medellín	Medellín

* LE: Lugar Expulsor **LR: Lugar Receptor

Conforme a la información suministrada por los/las niños/as, un mayor porcentaje de la población desplazada es de los municipios de Antioquia y el resto de otros departamentos⁵⁶. También se dio el desplazamiento intraurbano, de estos 24 casos uno se produjo en el barrio San Pablo de la ciudad.

* **Composición del grupo familiar según sexo y edad:** La jefatura del hogar es asumida mayoritariamente por los padres, están compuestos por un total de 56 personas, el 51.6% son mujeres y el 47.5% restante hombres.

* **Tipo de familias:** De las 24 familias, se encontraron 14 completas y/o nucleares (papá, mamá e hijos/as) es decir un 58.33%; 25% monoparentales (mama e hijos/as) y un 16.66% que se acercan a la tipología de familias extensas por cuanto la conforman tíos/as, abuelos/as, nietos/as y primos/as⁵⁷.

* **Nivel de escolaridad:** Su nivel de escolaridad es considerado bajo por directivos docentes y docentes, y el analfabetismo es reiterado. De las 56 personas representantes de estos hogares (mamá y papá), el 33.3% estudio hasta 2º de primaria, un 8.3% hasta 3º; otro 8.3 hasta 4º; un 16.6% hasta 5º, 8.3% hasta 6º; 8.3% hasta 11, y el 8.3% restante es analfabeta, lo que da cuenta de que solo 4 terminaron el ciclo de la básica primaria y una de estas 4, los de básica secundaria

⁵⁶ La zona más representativa en cuanto a centro de expulsión, es Urabá y en esta se destaca Dabeiba (Se presentaron un total de 8 familias expulsadas de esta zona). El principal motivo del desplazamiento es el conflicto armado en el cual intervienen distintos actores pero en un mayor porcentaje las guerrillas. Es significativo, que uno de los desplazamientos fue generado por las fuerzas del Estado

⁵⁷ Es importante resaltar que aunque en muchas ocasiones el desplazamiento forzado hace que la composición de las familias cambie, se nota la persistencia de familias completas y o nucleares en las que la figura paterna aún existe y de acuerdo al número de personas que la integran se puede decir que su tamaño es pequeño, oscila entre 4 y 6 personas.

y media. 7 están entre 2º y 4º, y uno/a es analfabeta. El nivel más bajo de escolaridad lo tuvieron los papás, sobresalen un papá y una mamá que cursaron el grado 11º y una mamá que alcanzó a realizar estudios universitarios⁵⁸.

* **Acompañamiento y participación en las actividades de las IE:** Los/las docentes abordados/as, creen que los padres y madres son “Tímidos, retraídos, no participan, no ejercen liderazgo”, “pocos/as son activos/as y creativos/as”. El acompañamiento de estos/as a los procesos escolares de los/las niñas en SDF es bajo, esto se debe en parte a la ausencia de tiempo por las actividades de empleo y subempleo a las que se dedican, al desinterés por la escolarización, a sus bajos niveles de preparación académica, etc. Las veces de acudiente las cumple mayoritariamente la mamá o la abuela, y solo asisten cuando median citaciones por acciones disciplinarias o para reuniones de entrega de informes académicos. Tampoco atienden el llamado que se les hace para participar en actividades extracurriculares, aunque algunos/as lo hacen para los trabajos formativos de padres y madres.

3.2.3. CARACTERIZACION DE ESTUDIANTES EN SDF: Las características psicológicas más significativas en el proceso de adaptación a las IE de los/las niños/as en SDF según apuntaron los/las directivos decentes y docentes de estas, son: estrés, dificultades para acatar las pautas del Manual de Convivencia, para interactuar y para el aprendizaje. Se presenta entre este grupo poblacional en menor medida, según los/las entrevistados/as, temores o miedos, problemas de atención y/o concentración, así como la baja tolerancia a la frustración.

* **Desempeño académico:** el desempeño académico de los/las niños/as en SDF con respecto al de la demás población, es NORMAL: para el 50% de directivos/as y profesores, en una escala de 1 a 5 merecen una calificación de 3; para un 33.3% un 4 y para el 16.6% restante un 1,5. Las razones para dicha calificación son: *“afecta la pobreza, la falta alimento y la contaminación del sector”, “Poco apoyo y compromiso familiar, mala alimentación, falta presencia del padre, falta la canasta educativa, es un obstáculo”, “No hay mucho interés por la escolarización, pobreza, falta de apoyo del Estado, falta de servicios públicos”, “Son distraídos, poco interesados, hay traumas en el hogar, las metodologías son inadecuadas y hay sobrecupo”*⁵⁹. Los/las padres y madres de estos/as niños/as califican el grado de satisfacción de estos/as jóvenes con la IE como:

Tabla No 6. Grado de satisfacción de estos/as jóvenes con la IE

ITEM	MUY BUENO	BUENO	REGULAR	MALO
Planta física	1	7	1	

⁵⁸ Comparando el nivel de escolaridad de los/las 24 hijos e hijas con la de los/las padres y madres se concluye que es superior; ya que un 70.83% de estos/as da cuenta de que los hijos/as están escolarizados entre séptimo y décimo.

⁵⁹ Estas apreciaciones coinciden con los planteamientos que hacen los niños/as acerca de sus dificultades académicas, las que están correlacionadas en buena parte con las carencias básicas para la subsistencia como es la alimentación y de otro lado la falta de los implementos escolares necesarios para estudiar.

Trato de los/las maestros/as	3	9		
Trato con el personal administrativo	4	7	1	
Trato con los/las compañeros/as	3	6	4	
Calidad académica de la IE	3	8		
Enseñanza de los maestros/as	3	5	4	
Metodologías de aprendizaje	5	7		
Materias, temas, etc.	1	10	1	
Evaluaciones	1	8		
Rendimiento académico	3	8	2	
Normas de la IE	3	6	1	1
Refrigerio	2	8	1	
Restaurante escolar	1	7		1

Se percibió desconocimiento, y poca seguridad al entregar estas respuestas.

*** Las tres cosas que más recuerdo de mi situación de desplazamiento con mi familia son:**

Se destaca que todas estas categorías dan cuenta de la vulneración a los derechos humanos provocadas por los actores armados tanto a los/las niños/as desplazados/as como sus víctimas: **Recuerdos relacionados con los sentimientos humanos:** “Llanto de la madre”. “Incomodidad”. “Terrible Miedo”. “Desesperación”. “Intranquilidad”. **Vida, identidad y tejido social:** “Matan a los padres, abuelos, amigos”. “Sin vivienda”, “Sin dinero”. “Roban la finca”. “Sin comunidad”. “Perdimos el derecho a una vida sana”. “Perdimos la comunidad”. “Perdimos el pueblo”. **Acciones de las víctimas:** “Correr sin saber a donde ir, Huir”. “Dejar todo” **Acciones de los actores:** “Mataron”. “Amenazaron”. “Tumbaron la casa”. “Despojaron de bienes”. “Desalojaron”. “Tiran ropa”. “Arrastran personas”. **Recuerdos relacionados con los actores de la VIOLENCIA:** Guerrilleros, Ejército, Fuerzas armadas.

*** Sueños para Mi Colegio:** Con respecto a los sueños que se tienen frente al colegio expresan los/las niños/as que: **De valores y principios para la convivencia. Sueño que mi colegio sea:** “un lugar para la Alegría”. “la armonía”. “la paz”. “la tranquilidad”. “Acogedor”. “En donde se ayude”. “se respete y se vivan los derechos”. **De lo pedagógico curricular:** “Que sirva para aprender y aportar ideas”. “Que no falten los profesores”. “Que se tengan salidas pedagógicas”. “Que sea el mejor de Medellín”. **De la canasta educativa:** “Que se brinden ayudas para la alimentación”

Tabla No. 7. Lo que más me gusta y lo que menos me gusta de la IE:

Colegio el Bosque de la UCC	
LO QUE MÁS ME GUSTA	LO QUE MENOS ME GUSTA
Enseñanza	Falta espacio para la recreación
Recreación- descanso	El encierro del colegio
Compañerismo	
Trato respetuoso de los profesores	
Ramón Múnera Lopera y sede Altos de la Cruz	
LO QUE MÁS ME GUSTA	LO QUE MENOS ME GUSTA
Las salas de cómputo, de profesores	La exigencia del coordinador
El respeto de los compañeros.	El patio que es pequeño
Las salidas pedagógicas	Lo encerrada que es la escuela.
El aprendizaje y el desarrollo	
El restaurante.	
Gente Unida	
LO QUE MÁS ME GUSTA	LO QUE MENOS ME GUSTA
Lo que aprendo y enseñan	Peleas de los compañeros
El apoyo y cariño.	
El refrigerio	
El almuerzo	
Sol de Oriente	
LO QUE MÁS ME GUSTA	LO QUE MENOS ME GUSTA
Enseñanza y aprendizaje	El conflicto con los compañeros.
El plazo para conseguir lo necesario	La exigencia de los uniformes
La ayuda que le brinda a los estudiantes	Las rotaciones porque se pierde tiempo de clase.
Finca la Mesa	
LO QUE MAS ME GUSTA	LO QUE MENOS ME GUSTA
Vaso de leche y almuerzo	Compañeros que pelean mucho.
Los compañeros y profesores	Los profesores regañones.

Tabla No 8: Los/las niños/as en SDF piden cambios a

A los directivos	A los maestros	A los compañeros
En cuanto al equipamiento escolar		
Biblioteca		
Computadores		
Pintar el colegio		
En cuanto a la convivencia		
La agresividad	Que no haya guerra.	Que mejoren su modo de ser
El mal genio de los profesores	Cambio de actitud por el mal humor,	La agresión
Las actitudes de maestros y rector.	Más comprensión	La brusquedad
Ayuda para enfrentar el miedo social.	Disminuir exigencia.	Las peleas
La escucha	Tener paciencia	Entender la diferencia de modos de ser y costumbres
	Disminuir los regaños	Mejorar la disciplina.
En cuanto a las relaciones pedagógicas		
Ayudar académicamente y enseñar más	Que enseñen más.	
No todo debe ser números y letras, debe haber más formación.		
Ayuda con útiles, uniformes.		

* **Dificultades en la institución educativa:** las mayores dificultades que tienen los/las niños/as en la IE son las de la alimentación 33.33 %, y las de conseguir el uniforme 33.33 %; se suman a ellas los útiles escolares que están en el orden del 62.5 %. Se advierte en un menor grado las dificultades relacionadas con las evaluaciones 62.5%, aunque este porcentaje es significativo y da cuenta de la correlación que existe entre el desempeño académico y la satisfacción de necesidades básicas como la alimentación y el contar con los útiles escolares para estudiar. **Ayudas de la IE para estudiar:** Un 79.16% de los/las niñas preguntados/as respondieron afirmativamente a este interrogante, el 20.83% restante indicaron que NO.

Tabla No. 9: Motivos Desescolarización PSDF

MOTIVO O RAZON	DIRECTIVOS/AS DOCENTES (%)	DOCENTES (%)	PADRES MADRES (%)
Cambio de lugar de residencia (Casa- Barrio), ciudad	83.3	75	16.6
Falta de dinero	66.6	50	41.6
Desinterés por la escolarización	50	50	8.3
Razones/motivos familiares	33.3	75	16.6
Amenazas	33.3	25	0
Lejanía del plantel educativo	33.3	25	0
Motivos laborales	16.6	75	8.3
Embarazo	16.6	0	0
Violencia del sector	16.6	0	16.6
Bajo rendimiento académico	0	25	8.3
Incapacidad médica	0	0	83.3
No completo documentación exigida	0	0	0
Problemas de aprendizaje	0	50	8.3
Falta de cupo	0	0	0

La movilidad de esta población es el principal motivo para dejar la escuela, pues para el 83.3% de los/las directivos abordados/as y el 75% de docentes, creen que el cambio de lugar de residencia (Casa- Barrio) y/o ciudad, es la causa que origina la deserción. Según 8 de la muestra de 12 familias, han debido cambiar de IE a sus hijos/as entre 1 y 4 veces por esta causa, y estos/as por su parte, aseguran que en el 83.3% de los casos, se debió a incapacidades medicas, por lo que esa es la principal razón para la deserción. La falta de dinero según el 66.6%, es la segunda causa; el desinterés por la escolarización 50%, conforme expusieron los/las directivos; para los/las jefes/as de los hogares consultados la falta de dinero es la segunda culpable de la deserción y gastos como el del restaurante escolar que tiene un valor de \$1000 a \$1100 semanales y el de los refrigerios que puede costar entre \$200, \$300 y \$500, agudizan la grave situación.

3.2.4. CARACTERIZACION DOCENTES: Consideran como aspectos FAVORABLES el compartir con esta población, pues “Son afectuosos, abiertos, dóciles para el trabajo”, “El servicio por la comunidad educativa se hace más palpable”; se evidencia “Espíritu de superación, capacidad creativa, el respeto y admiración hacia el maestro”, “el deseo de superación y solidaridad”. Creen que los aspectos DESFAVORABLES más relevantes han sido percibir el “Malestar físico por situación de hambre, mal vestidos, falta de implementos para el estudio, desinterés de la familia, no hay nivelación entre el grado cursado y conocimiento”, adicionalmente “la violencia directa te toca, la desintegración de las comunidades y las familias”; en los/las chicos/as es constante la “Timidez, piensan constantemente en el maltrato, son faltos de interés”, “A veces lo toman como excusa para justificar sus faltas e irresponsabilidades, buscan la compasión, no tienen aspiraciones”.

3.2.5. ADAPTABILIDAD: Según indicaron el 100% de los/las directivos en los PEI de sus instituciones, NO existen estrategias, programas o políticas educativas desde lo administrativo, lo curricular, lo pedagógico etc., definidas claramente en las que se tenga presente las necesidades de la PSDF⁶⁰. La mayoría de estas personas consideran que hacerlo equivaldría a dar pie a una inequidad y protección injustificada que generaría un trato desigual y desproporcionado. El 66.6% de las IE tampoco cuentan con información diferenciada sobre asuntos relativos a la PSDF⁶¹.

En una escala de 1 a 5, el 33.3 % de los/las directivos/as docentes considera que la CALIDAD del servicio educativo prestado en sus IE merece un 3: “la calidad es normal”, otro 50% cree que amerita un 4, pues “Los profesores, las instalaciones y apoyos son muy buenos”, por que sus alumnos son “Buenos académicamente, se destacan en la ciudad”, y el 16.6% restante la ubican en 5 porque “el nivel respecto a otras IE es muy bueno”.

Para los padres y las madres, los aspectos negativos de la experiencia de la escolarización de sus hijos/as son “el pago por restaurante”, “exigen uniformes, muchas peleas, se pierden cosas”. 10 personas de las 12 familias, dicen estar satisfechas con la IE porque: es cerca de la casa 33.3%, hay un buen nivel de enseñanza 66.6%, existe buena exigencia disciplinaria, 33.3%, hay buen trato de los/las maestros/as 58.3%.

En el 83.3% de estas IE existe una importante presencia de profesionales no docentes que aumentó después del concurso de méritos docentes. En la totalidad de estos centros educativos no se ha ofrecido información alguna sobre los derechos de la PSDF. El 100% de los/las directivos docentes entrevistados/as y el 90% de los/las docentes, informaron no haber recibido capacitación, sensibilización o instrucciones de ninguna dependencia estatal o no estatal, para mejorar la atención de esta población. El 66.6% de estos/as directivos no conocen las orientaciones que el Ministerio de Educación y las Secretarías de Educación Municipal y Departamental tienen para la atención de la PSDF. El 33.3% si. Manifestaron que: “Hay Instrucciones para dar un buen trato y facilitar cupos”, “Solo se sabe que los mandan con una carta”, “Nunca se han socializado”, “No se conocen, no las han mostrado”, “Conozco Familias en Acción y capacitación para el manejo de la asistencia, no cobro de matrícula, priorización en restaurante”. El 83% afirma que no existe claridad en las directrices dictadas por estas dependencias: “Ha faltado información y ampliación de ella”, “No se conocen, no

⁶⁰ Solo en el Colegio el Bosque de la Universidad Cooperativa de Colombia (que atiende PSDF por cobertura), se constató la existencia de apoyos médicos y psicológicos que además de beneficiar a toda la población, también cubren a la PSDF

⁶¹ Tal información debe dar cuenta de sus necesidades, principales requerimientos, edades, sexo, lugares de procedencia, desempeño en la IE, tasas de deserción, retención, extraedad, reprobación, promoción, resultados pruebas SABER e ICFES, etc.

hay capacitación”, mientras que solo el 16.6%, está convencido que han sido suficientemente claras.

3.2.6. ACCESIBILIDAD

* **Accesibilidad material:** Frente a la cobertura, el 100% considera que el servicio merece un 5 porque “Se atiende la población que se está en capacidad de atender”, “no se niega cupo a nadie” y por que “Hay hacinamiento, se tienen grupos de 70 alumnos/as”. Aunque el 75% de los grupos familiares encuestados no han tenido dificultades con el ACCESO de sus hijo/as, y los/las hijos/as de 10 de ellas fueron ubicados/as en IE cercanas a su lugar de residencia, el 27% restante comentó que sí tuvo alguna dificultad. Aseveraron que estas se presentan por la falta de cupo, la exigencia de documentos y/o del pago inmediato de matrícula. En el 83.3 de las IE visitadas se tuvo problemas al inicio del año con la planta de cargos docentes, la mayoría de tales desordenes se suscitaron por la rotación de los/las maestros/as después del Concurso de Meritos Docente.

El 50% de entrevistados/as señalaron que la Secretaría de Educación Municipal, es la dependencia que mayor cantidad de PSDF remite para su atención en educación, seguida de la UPDH con un 33.3%, los Núcleos Educativos con un 16.6%. En algunos casos esta es remitida por otras instancias.

* **Accesibilidad económica:** No existen exigencias para la entrega de subsidios, ni políticas y/o directrices claras para contribuir en la garantía de la GRATUIDAD diferentes a la exoneración del pago de matrícula. Sin embargo en algunas IE, unas cuantas familias son apoyadas con la entrega de mercados, refrigerios, el complemento de MANÁ, el vaso de leche, bandejas con galletas y un lácteo. 6 de las 24 familias entrevistadas son beneficiarias del subsidio de Familias en Acción, que entrega Acción Social cada dos meses. Las directivas reportaron que en todas las IE se cobra por concepto de matricula para preescolar \$ 5000, Básica Primaria entre \$ 13.000 la más favorable, y la de mayor valor \$ 40.000. En la Básica Secundaria el promedio es \$29.700, el menor valor es \$13.000 y \$48.000 el mayor; en la Media el promedio es \$31.200, \$13.000 es la menos onerosa y \$53000 la más costosa. Estos rubros según indicaron algunos/as de los/las padres y madres consultados/as, han sido cobrados a la PSD en algunas IE, pese a que las disposiciones normativas en la materia lo prohíben.

* **Equidad en el Ingreso:** Al preguntarse por las exigencias que desde las IE se hacen para la escolarización de la PSD, los/las directivos/as docentes abordados/as indicaron que no se solicitan calificaciones, nivelaciones, uniformes, tampoco se suscriben compromisos comportamentales, ni académicos. El 100% de ellos/as reseñaron que se les exige mayoritariamente el registro civil y la constancia de inscripción en el SUR. Al respecto 6 de las familias encuestadas aseveraron que al realizar la matrícula les exigieron presentar las calificaciones de los/las niños/as; 11 comunicaron que la exigencia radicó en la presentación de otros documentos; 4 en la suscripción de compromisos académicos; 1 compromiso comportamental; 2 talleres de nivelación o supletorios; 8 en la exigencia del pago de costos de matricula; 8 en el pago de gastos

complementarios; 8 pago de uniformes y las 8 restantes, no tuvieron inconveniente alguno.

Estos/as padres y madres también anotaron que existen requisitos para la escolarización, como la remisión de una dependencia del Estado, la suscripción de compromisos disciplinarios y/o académicos, y/o el pago de matrícula. Por ello, los/las maestros/as expresaron que las principales dificultades de las IE para efectuar las matrículas de los/las niños/as y jóvenes en SDF son: “la ausencia de papeles, el escepticismo de las familias por el desarraigo, las trabas, y la parte económica”. Al preguntarles a las 12 familias las principales dificultades con las IE, 4 hicieron saber que han tenido dificultades con las IE del sector y la ciudad, por la poca información suministrada y/o la ausencia de la misma, y la atención inoportuna. 7 manifestaron que el principal problema es la desatención de los/las empleados/as.

El servicio o gestión prestado por la institución está siendo evaluado, vigilado y/o controlado en un 100% por la SEM, pero no existe algún control y/o evaluación específica para el servicio de atención a la PSDF. En una escala cuantitativa de 1 a 5, el 66.6% de los/las docentes directivos/as calificaron el acompañamiento de esta Secretaría con 2, el 33.3% le da una calificación de 3. Ello porque creen que “No hay acompañamiento, sólo interventoría y remisión de niños/as”, “No hay asesoría, no se imparten instrucciones claras”, “No hay control”, “Nunca han llamado a trabajar el tema”, “Regularmente se pone interés”, “Cumplen funciones, revisan número de alumnos/as”. Consideran que además de la expedición de circulares que muchas veces no se difunden lo suficiente, debe existir mayor asesoría y presencia de los/las Jefes/as de Núcleo, por ejemplo.

4. SÍNTESIS DE LOS HALLAZGOS

La ausencia de una política adecuada de atención a la PSDF tiene como consecuencias que la población desplazada encuentra varios problemas u obstáculos para la realización de su derecho a la educación, y aunque existen líneas de acción orientadas a favorecer el acceso de estas personas a una educación gratuita e incluyente, en la práctica se observa que se les limita el derecho a educarse y que son excluidos por el sistema debido a razones como:

- La negativa de cupos escolares en las Instituciones educativas oficiales, sustentada por los/las directivos docentes y maestros, en la obligación inmediata de entregarlos a los/las alumnas que ya venían escolarizados/as; adicionalmente el limitado mobiliario escolar, la falta de plazas docentes y el tamaño reducido de las aulas que *“no permiten ampliar la cobertura”* por considerar que ello genera hacinamiento y dificultades para el aprendizaje y la enseñanza.
- Las limitaciones para presentar los “documentos requeridos” (el registro que demuestre la condición de desplazado/a, calificaciones en membrete, registro civil, tarjetas de identidad entre otros) restringen el ingreso.

- El desconocimiento y/o desacato de la legislación colombiana de las políticas públicas y directrices existentes.
- La falta de claridad en la información que entregan algunos/as funcionarios/as administrativos, (que adicionalmente los/as remiten de un lado a otro), originándose un “peregrinar” de dependencia en dependencia en busca de una solución acertada a sus dificultades. Un ejemplo recurrente de esta situación es la inobservancia, por parte de los/las Jefes de Núcleo, de la directriz general de ubicar al menor en el lugar más próximo al de su residencia.
- La ausencia y/o desarticulación de las políticas públicas favorables a la inclusión de sectores de la población de mayor vulnerabilidad como personas con necesidades educativas especiales, mujeres, discapacitados/as, y demás, que se encuentran en situación de desplazamiento.
- Los requerimientos de tipo económico para sufragar los costos de la canasta educativa y los gastos adicionales que se generan al incursionar en el sistema.
- Aunque las disposiciones normativas vigentes permiten asistir a las clases sin el uniforme escolar, la presión de los/las profesores/as, directivos y compañeros/as, genera una discriminación que obliga a conseguirlo o a desistir del acceso a la educación.
- Las condiciones físicas, nutricionales y emocionales de la niñez en SDF constituyen otra limitación a la permanencia.
- El desconocimiento de los derechos derivados de la condición de PSDF, restringe los procesos de exigibilidad de los mismos y es reiterado.
- El desarraigo y la ruptura cultural para los/las niño/as y jóvenes, dificulta la inserción en las comunidades receptoras y trae consigo procesos de adaptación dolorosos y en ocasiones traumáticos. Es frecuente pues, que estos/as chicos/as y sus familias prefieran conservar el anonimato porque temen la estigmatización.
- La ausencia en la política pública para mejorar las condiciones y calidad de la educación que se brinda a estas personas.
- La falta de un compromiso real del Gobierno Nacional, pues no se ha garantizado la transferencia de los recursos necesarios para que las autoridades locales puedan cubrir los gastos de matrícula de la PSDF.
- Aunque el Plan de Desarrollo “Medellín Compromiso de toda la Ciudadanía” se comprometió a reducir el impacto del costo de la canasta educativa en los hogares, NO EXISTEN programas, proyectos y demás, que busquen el cumplimiento de tal objetivo. Así mismo, la normatividad vigente en el tema, no establece medidas especiales para facilitar la consecución de los materiales que integran la canasta educativa, y sucede lo mismo con la atención psicosocial.
- La existencia desde lo formal, de una “política pública sobre DF” que pese a su desarrollo normativo desde el año 1997, no ha logrado contrarrestar la situación de vulneración de derechos. Ejemplo de ello es que los avances en la definición de instrumentos y estrategias, su aplicación y ejecución, presentan dificultades para lograr el acceso y la permanencia de la niñez desplazada en el sistema educativo.

- Las omisiones del Decreto 2562, que reglamentó el Art. 17 de la Ley 387 de 1997, pues no aborda temas como la continuidad de la atención, la adopción de medidas para favorecer el acceso, la permanencia y la financiación de los programas. Adicionalmente, limita su acción “tanto en la etapa de atención humanitaria, como en la de retorno o reubicación”, dejando un vacío. Ello acarrea una limitación en la garantía de acceso durante todo el tiempo que una persona se encuentre en situación de desplazamiento forzado.
- Las bajas condiciones de ingresos de las familias en SDF que inciden en la permanencia de los/las estudiantes en la escuela⁶².
- En cuanto a favorecer el acceso a cupos escolares, aunque se han impartido directrices claras frente a la adopción de un sistema que facilite la inscripción sin que las familias presenten los documentos, se mantienen las dificultades relativas a la inscripción al Sistema Único de Registro (SUR) y en las IE se exige como requisito; en muchas oportunidades no se tiene en cuenta que el registro en el SUR implica trámites dispendiosos.
- La intención política de las administraciones tanto locales como nacionales, reflejadas en directrices limitadas a la ampliación de cupos educativos, a pesar de la claridad existente en el sentido de que la disponibilidad no garantiza, por sí sola, la accesibilidad de la población desplazada a la educación.
- La movilidad de las familias, la lejanía de la escuela, los consecuentes gastos de la canasta educativa y la falta de recursos de las familias constituyen las principales barreras a la asistencia escolar, por ello deben generarse estrategias para mitigar dichos fenómenos negativos.
- Las pocas acciones que en el municipio, en asocio con el MEN, se han cumplido en el marco de la propuesta de capacitación de docentes conocida como “Escuela y desplazamiento”, que prevé la puesta en práctica de actividades para fortalecer la capacidad de las entidades territoriales para la atención educativa de las poblaciones, talleres de capacitación a docentes que atienden población escolar desplazada, etc.
- La información relacionada con las necesidades y características de la PSDF no es desagregada ni en las IE ni en la administración, no hay mapas que den cuenta del real estado de sus derechos, por ello debe trabajarse al respecto. Estas cifras deben estar divididas por género. La SEM debe trabajar en ello sin perder de vista al momento de realizar estas aproximaciones, las diferencias existentes por sectores (urbano y rural), por edades, etnias, sexo, etc.
- Fenómenos como la extraedad golpean más directamente a este grupo poblacional.

⁶² La Encuesta de Calidad de Vida de Planeación Municipal del 2004 arrojó que los factores económicos explican el 35% de las causas de deserción y estudios sobre factores asociados al aprendizaje arrojan que la nutrición, salud e ingresos de las familias tienen una incidencia importante en los logros académicos de los estudiantes

4.1. AVANCES: Desde mediados de los noventa, las transferencias de la Nación le permitieron al Municipio ampliar la magnitud de su intervención y a la fecha, el 34% del presupuesto de la ciudad se destinó para el tema de educación,

- La gestión del Concejo de la ciudad que se ha pronunciado en reiteradas oportunidades sobre la educación, manifestando con ello su apoyo al respecto. Sin embargo, al igual que en la mayoría de programas, proyectos y líneas de acción del actual gobierno local, no se ha abordado de manera particular el tema educativo referido a la PSD mediante políticas, directrices, y/o lineamientos, que contribuyan a mejorar las condiciones de este sector, relacionadas sobre todo, con estrategias que propendan por buscar la verdadera realización del derecho con un enfoque equitativo, de calidad, con continuidad y pertinencia, que involucren realmente el compromiso y la participación de sus destinatarios/as.
- Programas como el “Buen Comienzo”, por el trabajo articulado con dependencias como las Secretarías de Bienestar Social, Salud y el INDER, tendiente a buscar el desarrollo incluyente de los niños/as menores de 6 años mediante el trabajo intersectorial e interinstitucional.
- Acciones como las de “La Escuela Busca al Niño”, por ser innovadoras, fundamentadas en el reconocimiento de que muchos niños/as por razones diversas han abandonado o nunca han asistido a la escuela, aunque desafortunadamente aparece limitado en su aplicación.
- La existencia de una OFICINA DE ATENCION a la PSDF, aunque sus actividades sean estrictamente operativas en lo que la garantía del acceso se refiere.
- La entrega, aunque selectiva, de complemento nutricional y refrigerios.

5. CONCLUSIONES GENERALES

- Después del anterior estudio se concluye que la ley es amplia y que la política pública de Medellín es innovadora pero deja entrever un vacío en programas y proyectos que de una manera continua, sistemática e integral, se destinen a atender a la PSDF.
- Desde el derecho a la gratuidad de la educación, sí bien existe la exoneración de matrículas y los subsidios escolares que son ayudas significativas, no se constituyen en parámetros suficientes para determinar el grado como la municipalidad y el Estado en general, restituye los derechos de los/las niños/as en SDF, por ello se advierte que su obligación en cuanto a la accesibilidad en educación está mínimamente realizada.
- En el Plan de Desarrollo de Medellín y su línea dos, “Medellín la más Educada”, se afirma la búsqueda de la inclusión social y del reconocimiento del principio de la no discriminación, pero se lee desde sus metas y productos, que la cobertura es amplia pero son limitados los recursos destinados a la atención de niños y niñas, jóvenes en edad escolar y además, el tratamiento en el marco de las poblaciones más vulnerables no es diferencial.
- Sí en materia de accesibilidad se tienen avances, no se puede afirmar lo mismo con respecto a la adaptabilidad, puesto que resalta la carencia de un sistema educativo que parta del reconocimiento de los problemas, necesidades e intereses

de los/las niños/as, para determinar los asuntos pertinentes a la capacitación de maestros, la atención psicosocial y las adecuaciones curriculares que a nivel macro se deben tener, para que desde lo micro se generen procesos pedagógicos direccionados a fortalecer la formación en el Ser, Hacer, Pensar-conocer, Sentir, y así mismo, al estímulo de las múltiples competencias que le preparen para su vinculación productiva a la sociedad y que le faciliten el aprendizaje de los principios básicos para la convivencia y el ejercicio pleno de la ciudadanía, alcanzando el ideal educativo de la presente administración: EL DESARROLLO HUMANO INTEGRAL

6. RECOMENDACIONES

- La política educativa y/o las acciones que al respecto se inicien, deben declarar y garantizar la educación como Derecho Humano Fundamental.
- Se requiere mayor destinación presupuestal⁶³.
- La Secretaria de Educación Municipal requiere avanzar hacia una institucionalidad sólida para lograr las metas y ganar credibilidad, pasando por generar información relevante (no solo en el tema educación y desplazamiento, sino en otros asuntos problemáticos en la ciudad), para la planeación, gestión, seguimiento y rendición de cuentas a la comunidad, hasta llegar a establecer procedimientos y prácticas con base en estándares técnicos que brinden mayores garantías de transparencia, por ejemplo, mediante alianzas estratégicas con entidades especializadas, etc.
- Persiste en la ciudad la necesidad de generalizar la educación GRATUITA para los estratos socioeconómicos 1, 2 y 3 y por supuesto, para la PSDF.
- En el Foro Educativo Municipal, deben realizarse debates públicos sobre la política y los programas de educación en la ciudad, con énfasis en las soluciones educativas que se le están brindando a este tipo de población.
- Se espera que con la construcción de los nuevos 10 colegios en zonas estratégicas de la ciudad, cercanas a varias de las comunas en las que existe presencia de PSD, se de cumplimiento a la prelación que por ley tiene la ampliación de cobertura en su beneficio.
- El derecho a la educación de la PSD no será una realidad en condiciones aceptables si no se tiene acceso a la atención en salud, la asistencia para luchar contra la desnutrición y sin respuesta a las necesidades de vivienda de los/las niños/as desplazados/as y sus familias. Por ello, esta clase de requerimientos también deben contemplarse simultáneamente dentro de las acciones a tomar.
- Afianzar tanto en las dependencias estatales como en las IE el esquema de “*discriminación positiva*” como eje central de las actuaciones administrativas y políticas⁶⁴.

⁶³ En este sentido el Art. 350 de la Constitución Política Colombiana es claro al determinar que el gasto público social, tiene prioridad sobre cualquier otra asignación; así mismo La Ley 387 de 1997 reconoció que la atención de la población desplazada es urgente y prioritaria. En ese mismo sentido la jurisprudencia de la Corte ha reiterado la prelación que tiene la asignación de recursos para atender a esta población y solucionar así la crisis social y humanitaria que representa este fenómeno, garantizando el restablecimiento de derechos como educación, salud, vivienda, etc.

- Los laboratorios de calidad que operan como un banco de datos y un foro de discusión técnica y política sobre los avances en materia de calidad del sistema educativo, deben emplearse como un espacio para evaluar la calidad, de las soluciones educativas que se brindan a la PSDF.
- Se hace necesario incorporar cambios en los PEI, donde entre otras cosas, se fortalezcan los aspectos relativos a la definición y aplicación de estrategias pedagógicas claras, explícitas y coherentes con la filosofía institucional, en las que se visibilice esta población, que además sean conocidas por todo el equipo directivo, docentes, administrativos y comunidad educativa en general, para lograr los objetivos propuestos.
- Urge la realización de un diagnóstico que de cuenta del número de estudiantes en SDF atendidos en el sistema escolar por IE, núcleos y comunas, así como de sus principales requerimientos y necesidades en el tema educativo. Este estudio debe jalonarse desde la Administración, mediante la SEM.
- La implementación desde la SEM, de un plan de mejoramiento similar al de las 33 escuelas de calidad priorizadas, pero para las IE que atienden PSDF, que permita un real acercamiento, asesoría y apoyo.
- Es imperiosa la toma de medidas precisas que den cuenta del cumplimiento del compromiso inmediato del Gobierno con la gratuidad de la educación y los subsidios del costo de toda la canasta educativa para todos los/las niños/as desplazados en edad escolar.
- Es necesario que el Estado en sus diferentes niveles, reconozca, difunda y promueva formalmente el derecho de las personas desplazadas a beneficiarse de la exoneración del pago de la matrícula, implementos escolares, pensión y uniforme, hasta cuando su situación no se haya resuelto en forma definitiva.
- Dependencias como Acción Social y la SEM deben continuar en la instrucción, sensibilización y capacitación de las personas encargadas de atender a la PSDF, para que se les informe de manera inmediata, clara y precisa, los derechos que poseen. Para esto es indispensable una preparación previa, que permita suficiente claridad acerca de sus funciones, responsabilidades, características del fenómeno del desplazamiento, requerimientos de la población desplazada, etc.
- Los Comités Municipales de Capacitación, abiertos por primera vez en Medellín, deben ser empleados en el abordaje de asuntos como la adaptabilidad y la calidad de la prestación del servicio educativo a la PSDF.
- Desde el Concejo de la ciudad, que ha demostrado su compromiso para hacer de *“Medellín la más educada”*, deben generarse iniciativas de control político al desarrollo de las diversas gestiones adelantadas hasta hoy para beneficiar a la

⁶⁴ Debe eliminarse la creciente y regresiva tendencia desde el punto de vista social, que propende por subsumir la atención al desplazamiento forzado dentro de la política pública más amplia de atención a los grupos de la población vulnerable y a las regiones afectadas por el conflicto armado, mediante el enfoque de “asistencia social”, el cual para lograr la estabilización económica y el restablecimiento de derechos como salud, educación, vivienda y generación de ingresos, utiliza los mecanismos convencionales para la atención a la población pobre y vulnerable, sin apropiar montos específicos para atención a la PSDF.

población en situación de desplazamiento, en el marco de lo aprobado a la fecha, pues poco contribuye en la realización de los derechos protegidos mediante las disposiciones reglamentarias adoptadas, la expedición de acuerdos sin la rigurosa verificación de su cumplimiento, más aún cuando un importante sector de sus beneficiarios/as, ostentan una protección jurídica reforzada por su condición de vulnerabilidad.

- Establecer mecanismos de coordinación intrainstitucional en la SEM para fortalecer las IE que tienen su radio de acción en los asentamientos de PSD, y así desarrollar propuestas de mayor alcance con más presencia y continuidad, que logren impactar las condiciones de vida y educativas de este grupo poblacional.
- Consolidar la estrategia de Escuelas saludables, los programas de atención psicosocial, los procesos de formación de padres y la escuela busca al niño, en los asentamientos de la población en situación de desplazamiento forzado, dándole continuidad y permanencia a los procesos en dichos escenarios, para lo cual se requiere el compromiso de la comunidad educativa en general.

EL DERECHO AL TRABAJO, EL EMPLEO INFORMAL Y EL ESPACIO PÚBLICO EN MEDELLÍN: UNA TENSIÓN CONSTANTE⁶⁵

PRESENTACIÓN

Este informe contiene una síntesis del trabajo de investigación que la Personería Municipal, desde la Unidad Permanente para la Defensa de los Derechos Humanos, ha querido realizar sobre el tema del Derecho al trabajo, el empleo informal y el espacio público en Medellín, con el propósito de coadyuvar a la generación de verdaderas políticas públicas que aborden los temas estudiados desde una perspectiva de los derechos económicos, sociales y culturales en Medellín.

En su elaboración se hace un análisis de contexto sobre el comportamiento del empleo en la ciudad, haciendo especial énfasis en el empleo informal, su relación con la pobreza y las “luchas” que se generan por la ocupación del espacio público, a la luz de los instrumentos normativos nacionales y la jurisprudencia de la Corte Constitucional producida al respecto.

Se examinan los principales elementos del contexto político para la comprensión del fenómeno desde el estudio de la política pública, sus diferentes componentes y su impacto en la clase trabajadora.

En el diseño metodológico se hizo un detenido análisis de la información secundaria sobre los temas tratados, se diseñaron unos instrumentos de recolección de información y se aplicaron éstos con base a una pequeña muestra de 40 vendedores ambulantes, estacionarios y semiestacionarios ubicados en el centro de la ciudad. De igual manera, se hicieron entrevistas a funcionarios públicos responsables de coordinar los programas y proyectos enmarcados en el Plan de Desarrollo, así como al Subsecretario de Defensoría de Espacio Público, representantes del sector formal e informal de la economía, con el fin de tener una mayor objetividad en el análisis de la información.

Se identificaron los principales hallazgos del trabajo de campo, no solo desde las falencias, los vacíos y dificultades encontradas, sino también de logros en relación con las políticas públicas pertinentes.

Finalmente, se presentan una serie de conclusiones y recomendaciones con el fin de avanzar en la plena vigencia de los derechos.

MARCO NORMATIVO DEL DERECHO AL TRABAJO Y AL ESPACIO PÚBLICO

⁶⁵ Elaborado por Miriam Suárez Serna, Socióloga de la Universidad Autónoma Latinoamericana e investigadora de la Unidad Permanente de Derechos Humanos

Desde una perspectiva filosófica, el derecho al trabajo se constituye en el núcleo no sólo de los derechos socioeconómicos, sino también de los derechos humanos fundamentales.

La consagración normativa del Derecho al trabajo en el Ámbito Nacional

La Constitución de 1991 otorga protección especial al trabajo. Según la Carta el trabajo es un derecho de todos los ciudadanos y ciudadanas, y por tal razón asume diferentes acuerdos internacionales de los cuales el país hace parte: La Declaración Universal de los Derechos Humanos de Naciones Unidas, El Protocolo de San Salvador, El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y varios Convenios de la Organización Internacional del Trabajo.

Con base en los anteriores acuerdos, la Constitución de 1991 intentó cubrir con amplitud lo que concerniera al trabajo y darle un tratamiento acorde a los lineamientos de Estado Social de Derecho como la igualdad entre hombres y mujeres, la igualdad de oportunidades para los trabajadores, el estatuto del trabajo, la protección contra la explotación infantil, entre otros aspectos.

Según el mandato del artículo 13 el Estado "promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados", y "protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan".

El artículo 25 señala: El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones **dignas y justas**.

El artículo 26 establece la libertad de escoger profesión u oficio. Quienes ejercen el *comercio informal* hacen uso de su derecho al trabajo, el cual goza de protección constitucional. Esta faceta no se puede desligar de la realidad del desempleo, lo cual conlleva a una intervención del Estado, de acuerdo a lo señalado en el artículo 334 de la Constitución, que en uno de sus apartes indica "El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos".

En su artículo 54 el punto central es el del derecho al empleo "...El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar".

Se hace un reconocimiento y promoción del derecho al mínimo vital, entendido como una pre-condición básica para el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales de la persona; tal reconocimiento, ampliamente acogido por la

jurisprudencia constitucional colombiana, también se encuentra plasmado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, cuyo artículo 25 dispone que *"toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios..."*. Lo anterior justifica, así mismo, la existencia de un deber estatal de luchar contra la pobreza, que en el caso colombiano, se enmarca en el contexto del Estado Social de Derecho, el cual *"no es ajeno a las condiciones de vida de los estratos más pobres del país"*.

El espacio público y su protección Constitucional

La protección del espacio público ha suscitado gran controversia desde hace ya larga data entre las personas dedicadas a actividades económicas informales de carácter ambulatorio o estacionario, y las administraciones locales que tienen por mandato constitucional y legal la obligación de velar por dicho bien público.

Debido a esta situación se confrontan por una parte, el derecho común que posee toda persona de disfrutar espacios dedicados al libre tránsito y esparcimiento, y por otra parte, el derecho individual de aquellas personas que intentan ocupar aquellos espacios públicos, motivados principalmente por la carencia de empleos formales que les permitan obtener un sustento digno para ellos y sus familias, de modo tal que se ven abocados a desarrollar este tipo de actividades económicas que por consiguiente desembocan en conflictos entre las dos partes.

En virtud del artículo 82 de la Constitución, el Estado tiene el deber de *"velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular..."*. Por su destinación al uso y disfrute de todos los ciudadanos, los bienes que conforman el espacio público son *"inalienables, imprescriptibles e inembargables"* (art. 63, C.P.).

De conformidad con el artículo 315 de la Carta, los alcaldes, en su calidad de primera autoridad de policía en el área de su competencia, son quienes deben cumplir y hacer cumplir en el respectivo ámbito territorial, las normas constitucionales y legales y las que expida el Concejo Municipal correspondiente, entre las que se encuentran aquellas relacionadas con el concepto de espacio público.

Jurisprudencia de la Corte Constitucional

Ante la disputa de derechos constitucionales entre el derecho al espacio público y el derecho al trabajo, la Corte Constitucional ha cumplido un papel fundamental en la tarea de armonizar la normatividad interna con las disposiciones internacionales y la Carta Magna y ha implementado una serie de jurisprudencias de tipo constitucional, donde busca un equilibrio entre la recuperación del espacio público y el mantenimiento del sustento vital, además de la garantía de los derechos para quienes dependen del comercio informal, ha atendido y conjugando los preceptos

constitucionales y legales de derecho al trabajo, de igualdad social y de protección de la integridad del espacio público y su destinación al uso común logrando dar claridad al respecto.

Sólo por citar los fallos de tutela SU 360 de 1999 y T-772 de 2003 donde la Corte Constitucional ha analizado el debate con profunda argumentación y ha dictaminado sentencia de manera progresista. Dicha sentencia señaló las pautas y criterios que deben seguir las Administraciones Municipales frente a las ventas ambulantes y estacionarias que afectan el espacio público de las ciudades. Dar una respuesta constitucional a la situación de múltiples vendedores informales que han ocupado el espacio público durante largos períodos de tiempo bajo la tolerancia expresa o tácita de las autoridades, y que han visto defraudada su buena fe con la adopción intempestiva de decisiones policivas de desalojo; así, se logra armonizar sus intereses y derechos con el deber coexistente de las autoridades de preservar tal espacio para el disfrute colectivo. Da en ella una respuesta constitucional a la situación de múltiples vendedores informales que han ocupado el espacio público durante largos períodos de tiempo bajo la tolerancia expresa o tácita de las autoridades, y que han visto defraudada su buena fe con la adopción intempestiva de decisiones policivas de desalojo; así, se logra armonizar sus intereses y derechos con el deber coexistente de las autoridades de preservar tal espacio para el disfrute colectivo.

La Corte Constitucional se ha pronunciado en múltiples oportunidades sobre el alcance y los límites propios del citado deber estatal, señalando ciertos requisitos constitucionales que deben respetar las autoridades al momento de darle cumplimiento; pero únicamente lo ha hecho respecto de la situación específica de quienes se encuentran ocupando tal espacio como vendedores informales amparados por la *confianza legítima*. En estos casos, reconociendo que existe un conflicto entre el cumplimiento del deber estatal de preservar el espacio público y el derecho al trabajo de los vendedores informales que lo ocupan, se ha dado prevalencia a la promoción del interés general reflejada en la ejecución de las medidas pertinentes de desalojo, siempre y cuando éstas vayan acompañadas de una alternativa de reubicación para los afectados.

En otra sentencia (SU 995/99), la Corte ha señalado que alrededor del trabajo se desarrolla una compleja dinámica social que está ligada a la realización de proyectos de vida digna y desarrollo, fundamentos de un orden justo, y que la retribución salarial está directamente relacionada con la satisfacción del derecho fundamental de la persona a la subsistencia, emanación de las garantías a la vida, a la salud, al trabajo y a la seguridad social. Y respecto del mínimo vital, uno de los principios fundamentales que debe contener el Estatuto del Trabajo (art. 53 CP.), ha señalado la Corte: “éste puede colegirse de los derechos a la vida, a la salud, al trabajo y a la asistencia o seguridad social, ya que las personas requieren de un mínimo de elementos materiales para subsistir. La consagración de derechos fundamentales en la Constitución, busca garantizar las condiciones

económicas necesarias para la dignificación de la persona humana y el libre desarrollo de la personalidad” (Sentencia T-015-95).

Igualmente, mediante sentencias tales como T-774 de 1999, SU601A de 1999 y T-772 de 2003 en las cuales *“El propósito central de los peticionarios en los procesos de tutela que han sido acumulados en estas Sentencias, es el de obtener la protección de los derechos fundamentales al trabajo, a la igualdad, a la subsistencia en su órbita del mínimo vital, a la paz, al libre desarrollo de la personalidad, a la unidad familiar, los derechos de los niños y la aplicación del principio de la buena fe, supuestamente vulnerados por las autoridades de las respectivas jurisdicciones que tienen a su cargo las labores de recuperación y conservación del espacio público...”* y en las cuales esta corporación ha resuelto a través de providencias tales como la reubicación de aquellos vendedores protegidos mediante tutelas concedidas y confirmadas o en su defecto si dichos vendedores no se encuentran satisfechos, *“concertar otro tipo de alternativas tales como capacitación necesaria para ocupar un puesto de trabajo en la economía formal; colaboración para el acceso a créditos blandos o a insumos productivos; aplicación de planes originales de crédito y/o cualquier otra medida similar que la Administración haya fijado en sus “estrategias” y los interesados”*.

También se hace un llamado de atención mediante estas sentencias a las autoridades competentes para que adopten manuales de conducta o códigos de práctica para que se propenda *“ante todo y en cada uno de sus actos, por el respeto hacia la dignidad intrínseca del ser humano y los derechos constitucionales y legales”*.

En efecto, la Corte concluye que: las autoridades *sí* tienen el deber y la potestad constitucionales de adelantar políticas, programas y medidas orientadas a recuperar y preservar el espacio público, pero tales políticas, programas y medidas (i) se han de adelantar siguiendo el debido proceso y dándole a los afectados un trato digno, (ii) deben respetar la confianza legítima de los afectados, (iii) deben estar precedidas de una cuidadosa evaluación de la realidad sobre la cual habrán de tener efectos, con el seguimiento y la actualización necesarios para guardar correspondencia en su alcance y características con dicha realidad, con miras a asegurar el goce efectivo de derechos constitucionales fundamentales, y (iv) *no* se pueden adelantar en forma tal que se lesione desproporcionadamente el derecho al mínimo vital de los sectores más vulnerables y pobres de la población, *ni* de manera tal que se prive a quienes no cuentan con oportunidades económicas en el sector formal de los únicos medios lícitos de subsistencia que tienen a su disposición.

En forma adicional a lo anterior, y como parte de su implementación de conformidad con los mandatos de la Carta Política, las medidas policivas destinadas a recuperar el espacio público, desalojar a sus ocupantes y decomisar sus bienes, se deben adelantar con plena observancia del debido proceso, puesto

que así lo dispone el artículo 29 Superior: *"El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas..."*. Ya ha establecido esta Corporación que *"...previamente a cualquier desalojo para recuperar el espacio público, es necesario adelantar un trámite administrativo claro, sujeto a reglas previas y comunicadas a los posibles afectados, en cuyo curso éstos puedan hacer exposición de sus razones y circunstancias. Si tal procedimiento se omite, la autoridad incurre en vía de hecho tutelable, pues desconoce el derecho fundamental previsto en el artículo 29 de la Carta.*

En ese orden de ideas, es constitucionalmente inaceptable que las personas que se encuentran en la situación del peticionario sean sencillamente privadas de los medios materiales que aplican a su trabajo de subsistencia, sin recibir ofrecimiento alternativo alguno que satisfaga sus necesidades en forma efectiva; la protección constitucional de sus derechos fundamentales más básicos –la vida, la dignidad, el mínimo vital, la igualdad, el trabajo-, así como la implementación progresiva del Estado Social de Derecho, quedarían reducidas a *vanas aspiraciones* si el juez de tutela tolerara el proceso de invisibilización de los vendedores informales en pro de la estética urbana y del bienestar colectivo.

Otras Normas y Disposiciones

Ley 9 de 1989 y ley 388 de 1997: Definen el concepto de Espacio Público; el Decreto 1504 de 1998. Permite la administración y el aprovechamiento económico del Espacio Público en la ciudad. Decreto 1355 de 1970 (Código Nacional de Policía): Regula la competencia y las sanciones a las contravenciones que se cometen con la ocupación del Espacio Público. El Código de Convivencia Ciudadana (Ordenanza N° 18/2002) Título II, Capítul o I sobre Ventas Ambulantes y Estacionarias.

En el plano local

En Medellín, desde 1987 se ha creado normatividad que regula a nivel Municipal el Espacio Público de la ciudad, en esta tarea el Concejo Municipal mediante diferentes acuerdos, ha definido parámetros para abordar la problemática en consonancia con las sentencias esbozadas anteriormente, entre ellos están:

Acuerdo 82 de 1987: Creó el Departamento del Espacio Público.

Acuerdo 13 de 1991: Reguló por primera vez los contratos de administración del Espacio Público.

El Decreto 327 de 1997: Reglamenta la ubicación, diseño y el horario de funcionamiento para ventas ambulantes y estacionarias, además de ser una oportunidad que tiene la ciudad de organizar transitoriamente los venteros.

Decretos 725 y 726 de 1999: Fijan las condiciones socioeconómicas que deben cumplir los vendedores ambulantes o estacionarios en la ciudad de Medellín.

Decreto 151 de 2002: Delega la dirección del proceso de defender, recuperar, proteger y administrar el Espacio Público de Medellín en la Subsecretaría Defensoría del Espacio Público.

Decreto 004 de 2002: Declaró saturada la ciudad de ventas ambulantes y estacionarias, congela la expedición de permisos para ocupar el Espacio Público debido en la ciudad.

Decretos 264 y 0195 de 2004: Regulan la expedición de permisos.

Tratamiento del problema en el Plan de Desarrollo Municipal

El Plan de Desarrollo de Medellín para el periodo comprendido entre los años 2004- 2007, plantea varias situaciones problemáticas de la ciudad frente a las cuales se requiere desarrollar acciones para lograr el tan anhelado Desarrollo Humano Integral y el modelo de ciudad incluyente propuesto.

El Plan plantea la existencia de “un porcentaje de pobreza crítica en la ciudad, es decir, un gran número de personas que viven en Medellín y que no tienen los recursos suficientes para sobrevivir dignamente”, y agrega: “Esta situación amerita toda la atención del gobierno de la ciudad”.

Otras situaciones problemáticas que manifiesta este documento guía para la acción pública local, es la falta de un crecimiento económico sostenido y sostenible, el aumento de las tasas de desocupación y de subempleo, la limitada capacidad de generar empleo de buena calidad, factores estos que han estimulado la economía informal como una forma alternativa de subsistencia lo que a su vez ha propiciado el deterioro de la calidad de vida de muchas personas.

De igual forma el Plan plantea que el Centro de la ciudad también tiene su propia *problemática*, la que se ha convertido en dolores de cabeza para las anteriores administraciones municipales y para la actual. Ello se debe en gran parte a la ocupación indebida del espacio público y ausencia de control, evidenciándose un alto grado de deterioro y pérdida de su significación, por los problemas que representa la proliferación de la economía informal y la inseguridad que ésta ocasiona impactando de manera negativa la libre circulación del peatón y dando lugar a conflictos urbanos y tensiones sociales.

“Una ciudad más incluyente que promueva el desarrollo humano debe atender una realidad inocultable y creciente como ésta”, frente a ese reto el papel de la Administración Municipal se orienta hacia la formulación de políticas que favorezcan la construcción de un tejido empresarial vigoroso. “Una orientación de los esfuerzos en esa dirección, permitiría marcar un quiebre en la tendencia actual y avanzar hacia la creación de más puestos de trabajo estables y productivos, con los impactos sociales que esto implica sobre las poblaciones más vulnerables”.

De las cinco líneas Estratégicas que enfatizan las propuestas del Programa de Gobierno enmarcadas en el Plan de Desarrollo, son la segunda: “*Medellín social e incluyente*” y la cuarta: “*Medellín productiva, competitiva y solidaria*”, las que de una manera más directa abordan los fenómenos del empleo, la pobreza, la desigualdad y la indiferencia.

El propósito planteado en los programas de la línea dos: *“Medellín social e incluyente”*, se encamina a lograr que aquellos que están en mayores condiciones de desprotección y vulnerabilidad, puedan alcanzar gratificantes niveles de desarrollo humano.

La cuarta línea; *“Medellín Productiva, Competitiva y Solidaria”*, plantea las nociones de equidad y solidaridad como sello característico de “una economía que sea capaz de distribuir sus beneficios sobre el conjunto de la población”, en pro de “favorecer el mejoramiento del nivel de vida de los ciudadanos, en el marco de una economía global”.

Para abordar la problemática del espacio público, el Plan contempla diferentes programas y proyectos enmarcados en las líneas 1 *“Medellín gobernable y participativa”* mediante la cual pretende propiciar el uso adecuado y el disfrute colectivo del espacio público para la convivencia; y la Línea 3: *“Medellín, un espacio para el encuentro ciudadano”* basada en tres factores cruciales: 1) La equidad, para que la ciudadanía pueda acceder a la oferta de bienes y servicios sociales, entre ellos el trabajo en condiciones cada vez más dignas; 2) la democracia, en la medida en que el espacio público es un escenario de encuentro y convivencia entre iguales, y 3) La inclusión, en tanto que la movilidad de todos los habitantes sea una prioridad que determina la generación y articulación de lugares para el encuentro ciudadano.

Contexto socio político desde el cual se desarrollan las acciones para atender el derecho al trabajo y al espacio público

De acuerdo a lo que hemos pretendido mostrar en este texto, podemos afirmar que en Colombia, y particularmente en Medellín, se observa la existencia de un ambiente poco favorable para la concreción de los derechos económicos, sociales y culturales, entre ellos el derecho al trabajo, esta situación está relacionada, entre otros, con los siguientes factores:

El incremento de la pobreza y del número de personas que tienen un ingreso inferior a menos de medio salario mínimo, lo que significa que tienen empleos precarios y que están muy cerca de la línea de indigencia; la desigual estructura del reparto de la riqueza expresada en una alta concentración del ingreso y la propiedad, y la situación de inequidad y exclusión, fruto de las políticas sociales y económicas excluyentes.

La realidad de los derechos del trabajo en Medellín es otra, vemos como la mayor parte de la población trabajadora del sector informal, recibe ingresos que en ningún sentido le garantizan el derecho a una vida digna. “Frente a esto, desde el Estado, las políticas que se impulsan, antes que fomentar la igualdad, la inclusión social y una mejor distribución del ingreso, han empeorado las desigualdades, como lo demuestran claramente sólo dos de las políticas que ha impulsado el gobierno de Uribe: la reformas tributaria y la reforma laboral: la primera ha descargado la mayor parte del el esfuerzo tributario en el IVA, un impuesto

regresivo que afecta fundamentalmente a la población pobre, al tiempo que mantiene y amplía generosas exenciones tributarias al capital; la segunda, le redujo los ingresos a los trabajadores y trabajadoras asegurándole mayores ganancias al empresariado”⁶⁶.

Factores como la globalización de la producción y el empleo, la atomización de los sitios de trabajo, el crecimiento del sector informal y la política de ajuste estructural, generan cambios estructurales de gran escala en los mercados laborales y resultan en prácticas flexibles de empleo y aumentos en situaciones atípicas del mismo.

Se ha considerado por parte algunos analistas que las normas laborales que protegen la estabilidad y asignan derechos básicos en materia económica a los trabajadores, representan un obstáculo a la generación de empleo. Por ello se ha persistido en profundizar las reformas que buscan flexibilizar aún más la legislación laboral, para hacer más fácil la entrada y salida del mercado laboral y para reducir costos laborales.

Las políticas de empleo del gobierno han estado orientadas a reaccionar ante el aumento en los índices de desempleo, que responden a las situaciones de emergencia privilegiando acciones de corto plazo y poco sostenibles en el tiempo. Las políticas de ajuste estructural no pueden llegar a la deshumanización, ni menos a aumentar el gravísimo problema del desempleo.

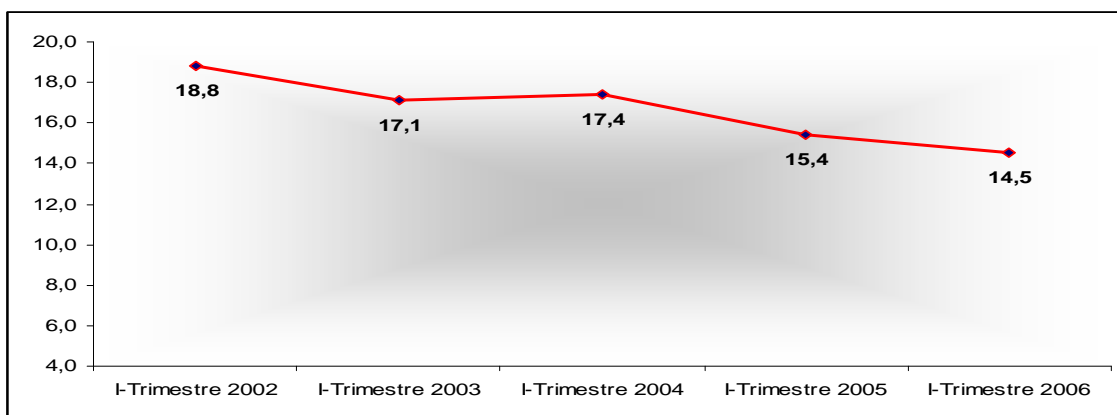
Según el Observatorio Local de Empleo, en Medellín ha faltado mayor coordinación y políticas para hacer gestión integral a la promoción de empleo, el autoempleo e ingresos. Así mismo, ha faltado continuidad y compromiso de los alcaldes en la formulación de Políticas y Programas para el fomento del empleo.

Hallazgos: El contexto laboral en la ciudad

El comportamiento de las cifras del Mercado laboral de la ciudad de Medellín no distan mucho de la tendencia presentada de las del resto del país, merece especial atención la evolución de determinados indicadores que en los últimos años han presentado un comportamiento diferente al registrado al final de la década anterior y principios de la presente, es decir, hoy Medellín y el Valle de Aburrá no presentan un marcado deterioro del mercado laboral, como se vivió hace 7 años en lo que respecta al aumento acelerado de la tasa global de participación, caída de la ocupación, y aumento acelerado del desempleo, al contrario, estos indicadores han ido presentado una mejoría pero no porque haya habido una expansión del empleo en la ciudad, sino a que la fuerza de trabajo desencantada, dejó de buscar ocupación, fenómeno que también se ha presentado en el ámbito nacional. Ver gráfico 1.

⁶⁶ Vásquez Fernández, Héctor. Empleo, Ingresos y Pobreza en Colombia. Escuela Nacional Sindical

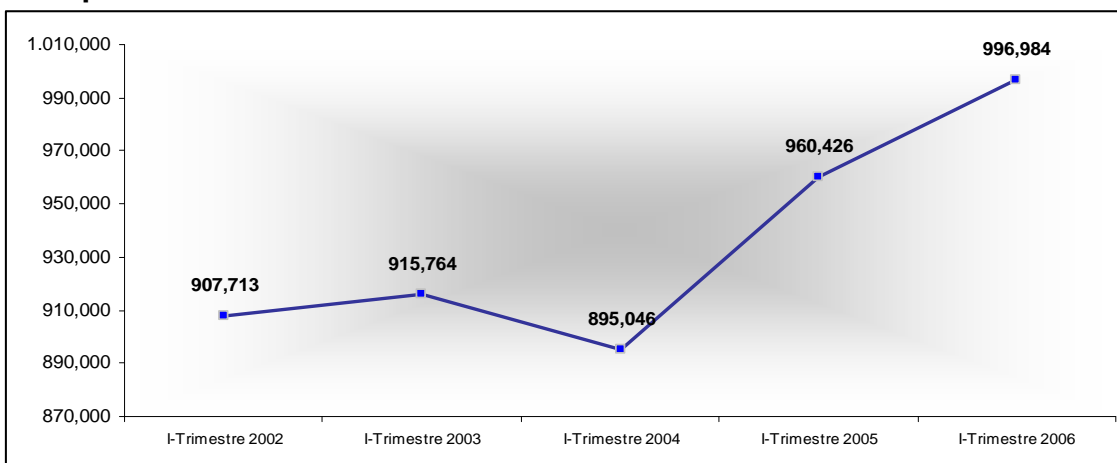
Gráfico 1. Tasa de desempleo en Medellín y el Área Metropolitana. Primer trimestre 02- Primer trimestre 06



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Continua de Hogares de abril de 2006.

Si analizamos la tasa de desempleo se observa que ésta ha presentado una reducción considerable. La disminución en la tasa de desempleo, que se ubicó en un 14,5% en el primer trimestre del 2006, no se encuentra relacionada con un aumento de la ocupación, sino que la caída se debió principalmente a una importante deserción de desempleados que abandonaron la búsqueda de empleo y dejaron de hacer presión del mercado laboral pasando a la inactividad tal como se puede apreciar en el gráfico 2.

Gráfico 2. Evolución de la población inactiva en Medellín y el Área Metropolitana. Primer trimestre 02- Primer trimestre 06

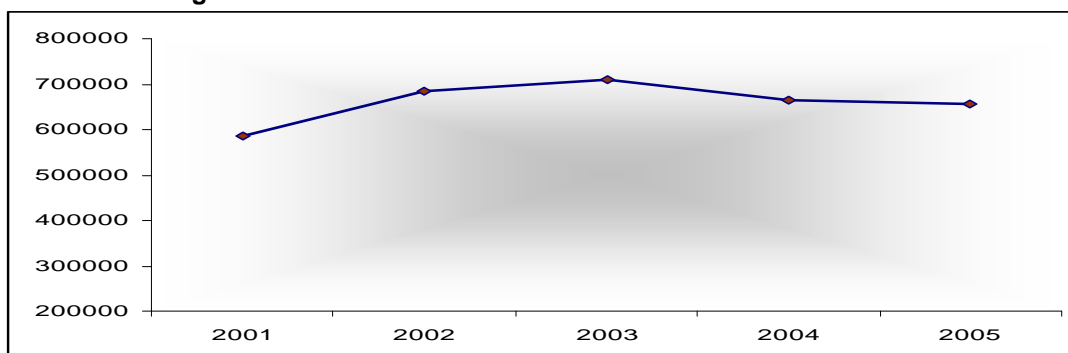


Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Continua de Hogares de abril de 2006.

La informalidad en Medellín

En Medellín, a la par que aumentó el desempleo lo hizo la informalidad, es decir, el comportamiento contra cíclico respondió a la crisis generada por la crisis de desempleo, posteriormente con la caída del desempleo, también lo hizo de manera leve la informalidad. Es preocupante que actualmente más de 650 mil personas se encuentren en tal actividad laboral lo que evidencia el desajuste que sigue presentando el mercado laboral de la ciudad. Ver gráfico 3.

Gráfico 3. Evolución de la población informal en Medellín y el Área Metropolitana. Segundo trimestre 01- Segundo trimestre 05



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Continua de Hogares de junio de 2005.

Caracterización socioeconómica de los vendedores ambulantes⁶⁷, semiestacionarios⁶⁸ y estacionarios⁶⁹.

La muestra seleccionada de venteros ambulantes, estacionarios y semiestacionarios está conformada por personas en condiciones de pobreza estructural, bajos niveles de ingresos y pocos años de escolaridad, que no tienen otra alternativa que ejercer su actividad, no por decisión propia, sino por no cumplir las condiciones mínimas para acceder a la formalidad.

Al observar el grado de escolaridad de los venteros encontramos que en la básica primaria se agrupan los mayores porcentajes, siendo el grado segundo, primero y quinto los que aglutinan el 40%. Esta información es contundente en cuanto al exiguo nivel educativo alcanzado lo que les perpetúa su condición de informalidad impidiéndoles acceder al mercado laboral formal en otras ocupaciones de mayores

⁶⁷ Son aquellos que desarrollan su actividad portando físicamente en sus manos o sobre sus cuerpos los productos que ofrecen en venta, ocupando transitoriamente el espacio público en sitios específicos y se desplazan cambiando de lugar fácilmente.

⁶⁸ Estos desarrollan su actividad en carretas, carretillas, o cajones rodantes, tapetes, telas o plásticos en las que colocan sus mercancías. Tienen facilidad para trasladarse de un lado a otro, dependiendo del lugar que consideren más propicio para su actividad comercial y ocupan transitoriamente el espacio público o diferentes sitios del mismo.

⁶⁹ Desarrollan sus actividades alrededor de kioscos, toldos, vitrinas o casetas, ocupando permanentemente el mismo lugar del espacio público.

exigencias en habilidades, destrezas y competencias más calificadas, además es congruente con el nivel de ingresos que poseen.

El que el 83% de estas personas dedican largas jornadas del día a su actividad (más de 14 horas), es una de las principales características que denota la precariedad laboral⁷⁰ de este tipo de trabajo y que los hace inferiores, cualitativamente frente a los empleos formales.

Otra característica que denota la marginalidad de los venteros ambulantes son los medios de trabajo que utilizan, donde un 20% manifestó que emplea el carrito, un 17,5% la canasta al hombro, mientras que un porcentaje mayoritario 55% dijo valerse de otro medio, entre los cuales pueden ser bolsas, cajas u otros embalajes de fácil maniobra y que les permita un cómodo desplazamiento, cabe anotar que el trabajo que ejercen lo realizan a la intemperie lo cual reafirma que las actividades ejercidas por las personas que integran la muestra seleccionada constituyen verdaderas estrategias de sobrevivencia y se encuentran lejos de considerarse mecanismos de acumulación. Lo anterior lo reafirma la propiedad del puesto de trabajo, ya que el 92,5% son dueños, el 2,5% es prestado y sólo un 5% es alquilado.

Al ser consultados sobre cuántos tenían permiso para trabajar en el espacio público, un 65% dijo no tener permiso, mientras el 35% restante si lo tiene, cifras similares resultaron de los que se encuentran carnetizados (37,5%) y los que no lo están (32,5%); lo que significa que para una mayoría considerable la normatividad les representa un impedimento generándoles inconvenientes con las respectivas autoridades.

Sobre este último aspecto un 57,5% esgrimió haber tenido conflicto con las autoridades del espacio público y se quejaron por tal motivo un 12,5%, no lo hicieron (55%), lo que evidencia el desconocimiento de las opciones de queja o la apatía para armonizar este tipo de conflictos. Entre los venteros que dicen no haber presentado ningún conflicto (42,5%) ven con preocupación como las medidas contra su trabajo se endurecen cada vez más impidiéndoles buscar sus sustento con tranquilidad.

⁷⁰ Se puede caracterizar la precariedad laboral desde las siguientes cuatro dimensiones:

La discontinuidad del trabajo (duración corta y riesgo de pérdida elevado, arbitrariedad empresarial e incertidumbre y temporalidad como norma, etc.). La incapacidad de control sobre el trabajo, deficiente o nula capacidad negociadora ante el mercado laboral (tanto individual como colectivamente), dependencia, autoexplotación, disponibilidad permanente y abusiva, sumisión, etc. La desprotección del trabajador (pésimas condiciones laborales, sin derecho a prestaciones sociales, sin cobertura médico-sanitaria, alta discriminación, elevado índice de rotación, de explotación, segregación, etc.). La baja remuneración del trabajador (salarios ínfimos, ninguna promoción ni desarrollo, formación escasa o nula, etc.)

En el análisis por rangos de edad, se observa que del total de encuestados, la población que ejerce actividades en ventas ambulantes y/o estacionarias se concentra en la edad más productiva de las personas, en especial de los 26 a los 36 años y se agudiza en el grupo etareo de los 37 a los 55 años, lo que evidencia la imposibilidad de engancharse en el mercado laboral formal. Son alarmantes los niveles de informalidad para los mayores de 55 años, lo que ratifica que la ocupación en este tipo de actividad es una opción de supervivencia para amplios sectores de la población.

De igual manera, se observó la incorporación de jóvenes entre los 15 y 25 años (12.5%), debido a la ausencia real de oportunidades que tienen para acceder a la educación, así como de mujeres, la gran mayoría cabeza de familia, algunas de ellas se encontraban en estado de embarazo y/o trabajando con sus hijos, porque su capacidad económica no les permite tenerlos en guarderías, otras manifiestan dejar a sus niños y niñas solos en la casas mientras ellas trabajan.

En lo concerniente al estado civil un 47,5% manifestó ser solteros, mientras un 27.5% conviven en unión libre, si se tiene en cuenta que un 75% de los encuestados son personas mayores de edad, se puede deducir que la inestabilidad laboral y la consecuente inseguridad de los ingresos es un limitante a la hora de establecer vínculos parentales y tener descendencia, tal como lo evidencian los resultados. En efecto, un 22,5% de los encuestados respondió no tener hijos, un 35% tienen entre 1 y 2 hijos, siete de los encuestados que equivalen a un 17.5% tienen 4 hijos y entre 5 y más de 6 se mantiene en un 5%.

El que un porcentaje significativo dice no tener hijos, no significa que éstos no tengan obligaciones por tener personas a cargo o que dependan económicamente de sus escasos ingresos. En efecto, sólo un 10% dice tener una persona que dependa económicamente, hasta tres personas un 27,6%, cuatro un 20% y 10% respectivamente para 5 y 6 personas dependientes, situación esta que evidencia las privaciones que deben padecer estos núcleos debido a su condición de pobreza.

En estos hogares esta condición se profundiza debido a que por lo general son los venteros, los únicos que trabajan (52,5%), hasta dos personas (40%) y un 7,5% manifestó que trabajan hasta tres personas, con una tendencia muy marcada a que los demás miembros del hogar lo hagan, en la misma actividad.

Al indagarles por los ingresos que perciben, más de la mitad de esta población, el 52.29%, recibe ingresos inferiores a un salario mínimo legal, y el 85% recibe ingresos inferiores a dos salarios mínimos legales vigentes. Algunas de las personas encuestadas tienen un ingreso inferior a menos de medio salario mínimo, lo que significa que se encuentran en el nivel de la indigencia.

Al ser consultados sobre si tenían otra fuente de ingresos el 100% manifestó que dependían del producto de sus ventas, cabe resaltar que los trabajadores informales cada vez se ubican en los rangos de más bajos ingresos generando un círculo vicioso, ya que es la pobreza la que obliga a las personas a aceptar empleos poco atractivos en la economía informal y los bajos ingresos que se obtienen de tales empleos fomentan a su vez la pobreza.

La vinculación de las mujeres al mercado de trabajo se hace preferentemente al sector informal (el 60%) y en promedio las mujeres reciben un 30% menos de remuneración que los hombres.

Una característica importante a la hora de analizar el fenómeno de las ventas ambulantes y estacionarias en la ciudad es el lugar de procedencia de los mismos. En efecto, de la muestra seleccionada un 47,5% manifestó proceder de otros municipios de Antioquia, un 15% dijo provenir de otra ciudad y de otros municipios del Área Metropolitana un 17,5%; es decir el 80% de las personas encuestadas proceden de otras partes.

Ahora, sobre las razones que adujeron los venteros para establecerse en Medellín sobresalen la búsqueda de un empleo con un 20%, asuntos familiares con un 17,5% y aspectos relacionados con el desplazamiento y la seguridad (10%) respectivamente.

Como se ha mencionado, la mayoría de las personas que se dedican a esta actividad lo hacen porque no pueden encontrar empleo en el mercado laboral formal y no pueden permitirse el desempleo absoluto debido a su condición de pobreza, la preocupación principal del trabajador o de la trabajadora es ocuparse en cualquier actividad, que le permita al menos siquiera conseguirse la comida, valorando la premisa según la cual “cualquier trabajo es mejor que ninguno”. De ahí que el aumento de la pobreza sea una de las razones subyacentes del crecimiento de la economía informal a través de las ventas ambulantes.

La expansión de esta modalidad laboral evidencia que las garantías básicas para el bienestar del trabajador -como la protección social, el ingreso adecuado y la estabilidad- son muy precarias o, en el peor de los casos, no existen. Esto se verifica con algunas preguntas relacionadas con el bienestar de los venteros. Al ser consultados sobre la afiliación a la seguridad social, un 20% dijo no estar afiliado, sólo el 7,5% tiene la posibilidad de afiliarse a través del régimen contributivo y el 70% manifestó que el único acceso que tienen al sistema de seguridad social es al régimen subsidiado de salud en los niveles 1 y 2 del SISBEN, lo cual es fiel reflejo de su situación de pobreza.

Otras condiciones asociadas a la pobreza y por consiguiente a la calidad de vida de los venteros ambulantes, semiestacionarios y estacionarios tienen que ver con la tenencia de la viviendas; al indagarles sobre las diferentes modalidades el 40% manifestó que viven en calidad de arrendatarios, otra condición (que puede ser

invasión) 27,5%, prestada un 10% y propia pagada un 22,5%, que sin lugar a dudas es una cifra significativa.

Ahora por estratos socioeconómicos⁷¹ un 52,5% es de estrato uno y un 35% es de estrato dos, es decir, más del 85% pertenece a la estratificación más baja y sólo un 2,5% que equivale a una persona dice vivir en el estrato 4. Sus lugares de residencia se ubican generalmente en las comunas uno y dos de Medellín.

Otro aspecto a analizar es el bajo nivel de acceso al crédito, sólo un 10% de los encuestados respondió que alguna vez lo ha solicitado pero no se lo han concedido, lo que nos permite inferir aspectos como la baja capacidad adquisitiva y de endeudamiento de los venteros debido a los bajos ingresos percibidos, el grado de incertidumbre para responder a las deudas por la inestabilidad laboral, el desconocimiento de la existencia de programas como el Banco de las Oportunidades que les permite acceder a microcréditos; o la excesiva tramitología que les exigen; la carencia de títulos de propiedad raíz, por lo que dicen “con un negocio de estos tan pequeños quién lo va a fiar a uno”. Esto se pudo corroborar a través de la dirección del programa Banco de la Oportunidades, que manifestó que el 85% de los beneficiarios no habían tenido acceso nunca al crédito formal, convirtiéndose el Banco de las Oportunidades en la primera experiencia con la población de escasos recursos

Es importante señalar que muchos de los venteros se debaten entre dos categorías, los que laboran en jornadas diurnas y los que trabajan en horas nocturnas, es decir, los que salen a las calles después de las seis de la tarde, cuando ya ha terminado el día para los defensores de espacio público y por lo tanto se sienten libres de la represión y el control que para ellos significa dicha figura; incluso muchos de ellos son comerciantes que han sido reubicados en Centro Comerciales, pero que se desplazan hacia las calles para vender sus productos, convirtiéndose así en vendedores informales lo que refleja nuevas alternativas de rebusque. Consideramos que este es un hallazgo relevante para nuestro ejercicio investigativo, por lo que ello significa que se tendrá que tomar más medidas de control sobre estos comerciantes que hacen uso del espacio público luego de haber sido reubicados en sitios cerrados.

Llama la atención, que a pesar de existir en la ciudad 13 organizaciones de venteros legalmente constituidos, gran parte de las personas encuestadas respondieron no pertenecer a ninguna de ella, y quienes si lo están, son personas que ya cuentan con los respectivos permisos y están carnetizados, lo que de algún

⁷¹ La estratificación socioeconómica identifica las viviendas y los predios en donde reside la población más pobre y la población con mayor capacidad económica, para cobrarles los servicios públicos domiciliarios con tarifas diferenciales por estrato, es decir para asignar subsidios y cobrar sobrecostos o contribuciones. Los estratos socioeconómicos en los que se pueden clasificar las viviendas son 6, denominados así: 1-Bajo-bajo, 2- Bajo, 3- Medio-bajo, 4- Medio, 5-Medio-alto, 6-Alto.

modo significa la falta de conciencia de esta población sobre la importancia de agremiarse y de los beneficios que conlleva, pues se tiene entendido que a través de las organizaciones se logra más, que estando solos y solas.

Cabe resaltar también, que no todas las personas que participan en la economía informal son pobres, en Medellín se ha venido desarrollando una nueva modalidad de informalidad promovida por muchos sectores formales y poderosos de la economía que utilizando canales informales de distribución, subterfugios legales y de otra naturaleza, encubren este tipo de actividades para bajar sus costos, explotando a ciudadanos y ciudadanas humildes en actividades laborales y afectando de esta manera el empleo formal.

También se presentan casos de venteros que tienen varios puestos informales en diferentes sitios de la ciudad haciendo de esta actividad un verdadero negocio, así lo manifestaron algunas de las personas encuestadas, quienes dicen además que existen comerciantes del sector formal que contratan a los venteros informales pagándoles al día veinte o veinticinco mil pesos. Algunos hacen de esas posibilidades una verdadera oportunidad en los negocios, como se ha revelado oficialmente, existen mayoristas riquísimos nutriéndose de la miseria de los desempleados y desplazados”.⁷²

El trabajo y la relación con la defensa del espacio público

Al ser consultados sobre cuantos tenían permiso para trabajar en el espacio público un 65% dijo no tener permiso, mientras el 35% restante si lo tiene, cifras similares resultaron de los que se encuentran carnetizados (37,5%) y los que no lo están (32,5%); lo que significa que para una mayoría considerable la normatividad les representa un impedimento generándoles inconvenientes con las respectivas autoridades.

Sobre este último aspecto un 57,5% aseguró haber tenido conflicto con las autoridades del espacio público y se quejaron por tal motivo ante la UPDH, solo un 12,5%, no lo hicieron (55%), lo que evidencia el desconocimiento o la apatía para armonizar este tipo de conflictos. Entre los venteros que dicen no haber presentado ningún conflicto (42,5%) ven con preocupación como las medidas contra su trabajo se endurecen cada vez más, impidiéndoles buscar sus sustento con tranquilidad.

En el trabajo de campo se observó que no todos los venteros informales autorizados por la autoridad competente para ejercer sus actividades en el espacio público, tenían exhibidos los carnés, otros tenían la licencia desactualizada, incumpliendo de esta manera lo reglamentado que dice “los venteros informales se identificarán con un carnet actualizado, expedido por Espacio Público, el cual

⁷² García Mejía, Hernando. “Medellín, un centro empobrecido”. Periódico El Nuevo Siglo, Bogotá, mayo/2005.

deberán portar permanentemente y mantener en lugar visible copia del permiso concedido”.

Las percepciones que tienen los vendedores ambulantes entrevistados respecto a las entidades de control como "Espacio Público", es considerada negativa en un 90%, aunque algunos están de acuerdo con que se ejerza medidas de control sobre las ventas callejeras, lo que no comparten es la forma como proceden los llamados defensores de espacio público, manifestando que generalmente se presentan excesos de autoridad a través del uso del poder y la fuerza, convirtiéndose de esta manera, en instrumentos de represión.

Los venteros dicen que el derecho a la dignidad humana ha venido siendo flagrantemente desconocido por los defensores del espacio publico, ya que “diariamente nos vemos seriamente perjudicados a causa de los ultrajes, arbitrariedades y atropellos que ellos cometen con nosotros, los cuales se manifiestan en golpes, privaciones a la libertad y pérdida de nuestras mercancías de las cuales derivamos nuestro cotidiano sustento”.

No obstante, algunos también reconocen que dentro de ese grupo de funcionarios, existe un número reducido de personas amables que les brindan buenos tratos y les colaboran, dicen que “hay gente buena y gente mala”.

Quejas atendidas en la Unidad Permanente para los Derechos Humanos – ÚPDH- durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2005 y junio 20 de 2006

El recurso a la queja como un mecanismo del cual disponen los y las ciudadanos/as para expresar su inconformidad, frente a las actuaciones de los funcionarios del Estado en el ejercicio de sus funciones, ha permitido a hombres y mujeres de la ciudad un mayor empoderamiento para estos y un reconocimiento a su condición de sujetos de derechos.

Haciendo uso de este mecanismo, se presentaron a UPDH durante el año 2005 (a partir del mes de abril), un total de 38 quejas, observándose un mayor número en los meses de mayo, agosto, septiembre y diciembre, siendo éste el mes con mayor numero de quejas. Si se analiza este fenómeno, vemos que son los meses de mayor movilidad comercial del año en los cuales se celebran el día de la madre, la fiesta de las flores, el día de amor y amistad y la navidad, por lo tanto se da una mayor ocupación del espacio publico y por ende, aumentan los controles de las respectivas autoridades. Igual situación se refleja en el primer semestre de este año en el cual el mayor número de quejas, se presentó en el mes de mayo.

En lo que va corrido del año 2006 se han registrado en esta dependencia 16 quejas que sumadas a las interpuestas en el 2005 registran un total de 54, referidas ellas a actuaciones de funcionarios de la Subsecretaría de Espacio Público.

Se observó un aumento de un 31% de las quejas atendidas en el primer semestre de 2006 respecto a las interpuestas en el mismo período del 2005.

Las quejas atendidas durante el período mencionado se tipifican en cinco categorías a saber:

- 1) En primer, lugar están las quejas por abuso de autoridad de funcionarios adscritos a la Subsecretaría de Espacio Público que utilizan la violencia física y verbal, así como la intimidación y la amenaza contra los vendedores informales, para hacer cumplir las normas que en materia de ocupación de espacio público existen en la ciudad.
- 2) En segundo lugar, se registran quejas por abuso de autoridad de los defensores por la manera irregular en que ejercen el cumplimiento de sus funciones, violando el debido proceso.
- 3) En tercer lugar, aparecen quejas contra estos funcionarios en las que se manifiesta abuso de autoridad al no devolver la mercancía decomisada.
- 4) Le sigue en su orden quejas por acciones de negligencia de algunos funcionarios para suministrar información oportuna a los vendedores ambulantes, estacionarios y semiestacionarios.
- 5) Finalmente, están las quejas por apropiación de dinero y/o mercancías de los vendedores por parte de estos funcionarios.

En el análisis que se viene haciendo de las quejas presentadas a la UPDH, se pudo encontrar que los productos perecederos como frutas, verduras así como las comidas preparadas, son los productos de mayor venta entre los vendedores estudiados y los más decomisados, le siguen productos con un tiempo de conservación más amplio como son las mercancías representadas en ropa interior, artículos musicales, juguetería, artesanías y misceláneas, y por último algunos productos empacados al vacío como mecato y picadura.

Asesorías: Durante el año 2005 y el primer semestre de 2006, la UPDH prestó el servicio de asesoría a 25 usuarios, (12 en el 2005 y 13 en el primer semestre del 2006).

El tema más frecuente de consulta por parte de los usuarios estuvo referido a la utilización del espacio público para el comercio de las ventas informales, seguido en menor proporción de asuntos referidos a información sobre temas de desmovilizados, acciones de tutela, derechos de petición, el debido proceso y sobre derecho administrativo.

Derechos de Petición: Los hallazgos frente a los Derechos de Petición presentados por los usuarios en ésta dependencia dan como resultado un total de 18, presentándose el mayor número de este requerimiento en el año 2005.

Así mismo, se observó que en la Subsecretaría Defensoría de Espacio Público también se tiene una Unidad de Quejas donde los vendedores informales denuncian las acciones en contra de ellos por parte de los defensores del espacio público.

Según información suministrada por dicha entidad durante el año 2005 se recibieron 14.215 Derechos de Petición y 38 Tutelas, y en los primeros seis meses del 2006 se han recibido 7.118 Derechos de Petición y 24 Tutelas.

Estas cifras son alarmantes respecto a las instauradas en la Unidad Permanente para la Protección de los Derechos Humanos, lo cual pone en tela de juicio el desconocimiento que tienen los y las ciudadanas de la existencia de esta dependencia de la Personería que busca garantizar la acción de los organismos oficiales municipales.

LOGROS

En concordancia con las políticas actuales del Plan de Desarrollo, se VIENE TRABAJANDO desde la Administración Municipal en el desestímulo de la informalidad y el fomento del empleo. La administración municipal centra su interés en el tema de la creación de empresas, del cual derivó la implementación del programa "**Cultura del Emprendimiento -CULTURA E-** como parte de los programas de la Línea 4 "Medellín, Competitiva y Solidaria".

En esta dirección, los mayores logros observados ha sido la creación del **Banco de las Oportunidades** el cual brinda alternativas de financiación (créditos blandos con períodos flexibles), a las personas menos favorecidas de la ciudad para el emprendimiento de actividades productivas y la generación de ingresos.

La creación y operación de la **Red de Microcrédito**, mediante un acuerdo de voluntades entre 15 entidades dedicadas al microcrédito y el apoyo al microempresario para realizar acciones conjuntas y lograr un mayor impacto en la ciudad.

Es así como las metas establecida en el Plan de Desarrollo para los programas de La Red de Microcréditos y el Banco de las Oportunidades, se han cumplido superando las metas de entregar 2.500 créditos en promedio anual. A la fecha de un total de 10.000 microcréditos durante el cuatrienio, se han otorgado 6.872 créditos por un valor de \$15.783.136.000, lo que equivale al 68.72%, (el número de créditos anuales han sido: 2.696 en el 2004; 2.642 en el 2005 y 1.534 a junio de 2006). De estos créditos el 54.73% han sido entregados a mujeres muchas de ellas Madres cabeza de familia.

Este programa ha impactado positivamente en la creación y sostenimiento de 17.180 empleos; cada microempresa ha creado en promedio 2,5 empleos en Medellín. Según el director del **Banco de las Oportunidades**, el 85% de los

beneficiarios no habían tenido acceso nunca al crédito formal, convirtiéndose el Banco de las Oportunidades en la primera experiencia.

Además de la destinación de créditos, también se ha avanzado en capacitación, asesoría, acompañamiento y acceso a mercados buscando lograr una mayor sostenibilidad de las microempresas apoyadas. De estas capacitaciones también se han beneficiado los venteros informales, algunas de las personas encuestadas manifestaron estar recibiendo capacitación en temas de relaciones, mercadeo y ventas, trabajo en grupo, organización empresarial y procesos asociativos.

Durante los últimos dos años y medio se han capacitado un total de 5.452 personas en temas empresariales.

El Banco de las Oportunidades y sus programas han sido considerados como exitosos y han sido tenidos en cuenta por el gobierno nacional como política para todo el país, demostrando que son una forma efectiva para que los gobiernos impacten positivamente sobre el empleo y los ingresos.

Otro de los logros ha sido la creación y puesta en marcha de dos Centros de Desarrollo Empresarial que forman parte del programa CEDEZO, el cual consiste en espacios físicos que articulan las actividades en generación de empleo, emprendimiento, desarrollo y consolidación de micro y fami empresas en diferentes comunas de la ciudad conformando un sistema de apoyo al desarrollo económico.

Este programa tiene como meta apoyar la creación de 5 centros empresariales en igual número de comunas a diciembre de 2007. Los resultados positivos de estos espacios llevaron a la Administración Municipal a ampliar la meta de 5 a 8 Centros, los cuales serán construidos en los Parques Biblioteca de La Quintana, La Ladera, San Javier, Belén y Moravia. Los otros dos se construyeron en Santo Domingo y San Cristóbal.

Adicionalmente se han capacitado en este programa 1.719 personas durante el 2005 y el primer semestre del 2006, se han prestado 528 asesorías, 369 redes de microcrédito, se ha creado 3 grupos asociativos y se han generado 6.170 empleos.

Otro proyecto de la Alcaldía de Medellín es el **Concurso Capital Semilla**, que aunque no está incluido en el Plan de Desarrollo, tiene como propósito apoyar la creación y desarrollo de microempresas de diversa índole con el fin de promover la generación de ingresos y el autoempleo en la ciudad facilitando la conformación y desarrollo de nuevas unidades productivas. Mediante este proyecto se han generado 145 empleos y se han capacitado 1.271 personas; además entregan 150 premios al año.

Desde la Secretaría de Defensoría del Espacio Público se ha avanzado en el desarrollo de los proyectos “Plan Especial del Centro” y “Organización y adecuación de espacios para venteros ambulantes”, que forma parte del programa Revitalización del Centro de la Ciudad – “El Centro Vive” de la LINEA 3.

Se han recuperado 115 cuadras del centro de la ciudad y 2400 puestos de ventas que han sido reubicados en los 12 Centros Comerciales, los cuales están ocupados en un 92%.

Dentro del programa “identificación y regulación de ventas informales”, se ha avanzado en el proceso de sensibilización y capacitación orientado a la promoción de una convivencia social en armonía con el espacio público. Se han carnetizado 2.800 vendedores del Centro y 3.400 en la Periferia, la meta propuesta es carnetizar a 3.000 personas.

En desarrollo a la Línea 1: Medellín Gobernable y Participativa, la Subsecretaría Defensoría de Espacio Público –SDEP- ha venido desarrollando el programa “Manejo del espacio publico para la convivencia”, en convenio con el SENA, la U.P.B., ESUMER, I.T.M., el Éxito y Microempresas de Antioquia, ha capacitado y sensibilizado a 1320 trabajadores informales del Centro y a 2.296 de la Periferia. Se han elaborado 49 manuales de convivencia, uno con cada sector capacitado.

El actual Subsecretario coordina con otras instituciones publicas y privadas la ejecución y control de los programas y proyectos para organizar las ventas callejeras y el comercio informal, trabaja mancomunadamente con las de asociaciones comerciales formales e informales, los Comités Cívicos del Centro, las mesas de trabajo, con las asociaciones comunitarias, la veeduría que tienen conformada Corpocentro y en los procesos de concertación y en general con las comunidades organizadas con el fin de conocer sus necesidades, adelantar estudios y orientar trabajos tendientes a u solución.

Por último, no queremos desconocer que la administración municipal ha hecho esfuerzos por hacer de Medellín una ciudad incluyente, pero faltan aun políticas más congruentes para que todos los sectores involucrados se comprometan en el desarrollo integral de la ciudad y prime el derecho que tienen las personas a solucionar su sustento y a la libre elección de su oficio.

CONCLUSIONES

Vemos como desde el Plan de Desarrollo se vislumbran salidas para atacar y romper el ciclo de la pobreza y se prevé la necesidad de desarrollar acciones tendientes a generar un pacto para el empleo y a disminuir los índices de informalidad que según el mismo Plan oscila en un porcentaje cercano al 40%.

Queda claro que la limitada capacidad de generar empleo de buena calidad en la ciudad, es uno de los factores que han estimulado la economía informal como una

forma alternativa de subsistencia, lo que a su vez ha propiciado el deterioro de la calidad de vida de muchas personas.

Desde un enfoque de derechos humanos tendrá que sostenerse que la situación de invasión del espacio público cesará, cuando se hayan creado fuentes de empleo y mejoras en los ingresos, cuando la violencia en el campo cese, cuando no tengamos desplazamiento urbano e intraurbano, cuando se mejoren las políticas de reinserción laboral, entre otras medidas.

Se observa una constante vulneración de los derechos de las personas que viven de la economía informal, y que al detenerse las mercancías son 15 o 20 días que dejan de comer, aparte de que muchas veces cuando la recibe está en pésimas condiciones e incompleta, perdiendo la mayoría de las veces el capital primario con que empezaron su mínimo sustento.

Con los casos ilustrados en este informe, nos damos cuenta que las condiciones de vida y de subsistencia de las personas afectadas no cuentan con un mínimo vital que les permita el autosostenimiento.

La ausencia de una cultura ciudadana respecto a la adecuada utilización del espacio público, el desconocimiento sobre la legislación que lo regula y la falta de conciencia, son factores que hacen cada vez más complejo el control del espacio público.

No existen inventarios o censos actualizados de la población dedicada a la venta callejera informal.

Podemos afirmar que un determinante real de la situación del trabajo informal radica en la falta de oportunidades laborales concretas para la población mas vulnerable, ya sea por la falta de escolaridad o por no tener el conocimiento técnico para el desempeño laboral, esto entre muchos otros factores.

Existe ausencia de una política nacional para la creación de empleos.

Se refleja una planificación fragmentada que al parecer no incluye a la enorme masa de habitantes migrantes desempleados que hoy deambula, intentando encontrar la forma de subsistencia a través del rebusque. Es por esa razón que los planes de mejoramiento urbano, no pueden pasar por alto los derechos de miles de personas que derivan su sustento diario de la venta ambulante en el espacio público.

Es de anotar que el comercio informal responde a condiciones de tipo estructural, su aparición y crecimiento se explica por las condiciones de una economía incapaz de plantear soluciones al interior de la misma.

El profundo flagelo de la informalidad laboral no puede circunscribirse, ni limitarse de manera simple a un problema de espacio público, lo cual quiere decir que el problema es más de fondo; pues si bien es cierto que la idea de permitir que las ventas ambulantes atiborren las calles merece una consideración, también lo es que el empleo informal expresa una apropiación individual del espacio por quienes no tienen nada más de que apropiarse.

El desestímulo de la informalidad sólo es posible en la medida en que se creen posibilidades reales de ingreso y empleo, no solo a través de capacitaciones ni con la formalización del empleo, sino con la sensibilización de los sectores involucrados para lograr una armonía entre ellos.

Vale preguntarse: ¿qué vamos a hacer?, el fenómeno de la informalidad es una situación de nunca acabar, la solución al problema no es solo la reubicación, porque cada vez surgen más y más venteros, se requiere de ajustes estructurales de políticas de generación de empleo, de capacitación para las competencias laborales,

Con este trabajo evidenciamos que no hay programas sostenibles que garanticen la eliminación de la miseria, en tanto que el rebusque que es la única alternativa que le queda a ésta población, no puede ser ejercido porque tampoco hay políticas efectivas para que los trabajadores informales y la población mas vulnerable y sin oportunidades puedan ejercer libremente su derecho al trabajo.

Aunque en los casos ilustrados en este informe, todas las personas cuentan con servicio de salud a través del régimen subsidiado, no cuentan con régimen pensional lo que muestra un desalentador panorama.

Sí bien los programas que ofrece la Alcaldía se constituyen en una alternativa válida para la oportunidad de ingresos de la población, no incorporan el trabajo como una política permanente, se hace un mayor énfasis en la represión y embellecimiento de las calles, que en la situación de las personas que trabajan en ellas.

Se observa un estigma social, los venteros callejeros comienzan a representar un sector que afea las calles de la ciudad, por lo tanto son perseguidos, violentados y señalados.

La lucha por la equidad debe estar orientada a la formulación de una política pública que contribuya de manera efectiva al propósito de lograr la generación de condiciones que permitan el acceso a oportunidades para la población en situación de pobreza y miseria, y para que las necesidades de estas personas, se conviertan en la prioridad de las agendas de políticas públicas.

El trabajo desde una perspectiva de derecho debe ser consecuente con un enfoque integral de Derechos Humanos.

Mientras políticamente el Estado como principal responsable del bienestar de todos los ciudadanos sin importar raza o credo no propicie un giro en el entendimiento del asunto, su reglamentación y regulación no será la panacea al desempleo de la ciudad.

En el diseño de políticas públicas relacionadas con el derecho al trabajo no puede permitirse la exclusión de la gente trabajadora, de manera consecencial entonces, se considera poco acertado continuar en la ruta de reubicación si esto no va acompañado de una política integral. Pues como se indicó en su momento, reducir las políticas a ello es un acto de desconocimiento de la equidad que en lugar de transformar realidades representativamente, diluye responsabilidades. Así pues solo se concibe como acertada esta labor si se articula al reconocimiento inmediato de un compromiso gubernamental con la población trabajadora.

Debe enfatizarse por parte de las instancias a cargo del control, vigilancia e inspección del espacio público, el hecho de que la garantía del derecho no se cumple con el ofrecimiento de un modulo o un local, pues dichas medidas requieren condiciones mínimas que garanticen la motivación no solo para estar ahí, sino para la obtención de un mínimo vital.

Se observa una constante en la vulneración e los derechos de los trabajadores informales por parte de los entes de control del espacio público, es por esta razón que debe hacerse un cuestionamiento a la forma como estos actores están operando, de manera que con su accionar, no se vulneren los derechos. La represión y el acto agresivo traen consigo consecuencias nefastas, crean el descontento, la inconformidad, la impotencia que desborda su estado anímico afectando todas sus esferas humanas.

Se evidencia un aumento en la informalización del empleo y se carece de una política efectiva por parte del gobierno para apoyar al sector informal de la economía.

Se evidencia una clara marginación, exclusión y estigmatización hacia las personas que dependen del comercio informal, ignorándose e invisibilizándose todas las dimensiones sociales y económicas de dichas personas y vulnerándose severamente sus derechos.

El desempleo que existe en el país es “aprovechado por muchos empleadores para imponerle condiciones de contratación ilegal y precaria a muchos de sus

trabajadores y trabajadoras, sin que exista ninguna vigilancia ni ningún control por parte de las autoridades del trabajo”⁷³.

RECOMENDACIONES

El estímulo de la informalidad sólo es posible en la medida en que se creen posibilidades reales de ingreso y empleo.

La ciudad requiere de un sistema de seguimiento y monitoreo oportuno y confiable sobre el tema del empleo.

Se deben tomar todas las medidas tendientes a que en la ciudad se garantice el derecho al trabajo y la libertad de escoger el oficio deseado consagrado en el artículo 25 de nuestra Constitución Nacional.

Se deben adelantar todas las gestiones necesarias para que las personas gocen de un ambiente de trabajo digno.

El Estado debe cumplir la tarea reguladora de los mercados, en función de la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, de igual forma debe cumplir la función re-distributiva de los ingresos y de la riqueza, orientada a modificar la estructura tributaria para hacerla más equitativa a fin de garantizar la superación de la pobreza, una política social de gasto público re-distributiva a favor de los pobres; a la vez que sea más eficaz en el cumplimiento de objetivos de inclusión social.

La administración municipal debe trazar estrategias a largo plazo para hallar salidas al problema de corte estructural.

Fortalecer las redes de microcrédito con accesibilidad a la población más desaventajada

Realizar acciones tendientes a contener los fenómenos del crecimiento del empleo informal y la laboralidad infanto juvenil.

Es necesario fortalecer las acciones que se vienen realizando desde el Banco de las Oportunidades y los demás programas del Plan de Desarrollo orientados a dar solución al fenómeno del desempleo.

Elaborar y mantener actualizado un censo de los trabajadores informales para detectar el crecimiento o decrecimiento del mismo, a la vez que se conocerá el desarrollo de este sector y sus variaciones.

⁷³ Ibid.

Promover la judicialización y sanción para aquellos agentes individuales o colectivos, públicos o privados que en forma cotidiana atropellan los derechos de la población trabajadora.

Generar programas integrados, en asocio con el sector público o privado, buscando que se incluyan en los programas de fortalecimiento de los estándares de calidad, lo cual redundará en beneficio de los trabajadores informales.

Es necesario coordinar efectivamente las instancias encargadas del Plan de Desarrollo buscando la integración de las mismas. Dar respuesta de manera oportuna a las quejas y reclamos que se hacen a favor de la protección de los derechos de las personas, respondiendo además los derechos de petición.

Fortalecer los procesos formativos en materias de capacitación empresarial creando una visión emprendedora en aquellos que acceden a ella.

Promover los mecanismos que garanticen el cabal respeto por sus derechos.

Realizar campañas que modifiquen las percepciones estigmatizadas frente a la población trabajadora de la calle.

Determinar áreas de desarrollo urbano donde se puedan reubicar, en condiciones dignas a las personas trabajadoras para estimular la ocupación y las ventas, pero sobre todo que las políticas de reubicación sean coherentes.

Se requiere de un plan macro que involucre todas las problemáticas y las variables de solución y que tenga en cuenta, primordialmente, el estímulo racional del comercio organizado, lo mismo, que el enérgico control de las formas de éste.

Dentro de la transición de la economía informal, la principal apuesta está en la educación. Una sociedad no podrá lograr la formalización de su economía con actividades productivas precarias, de escaso valor agregado, como las desarrolladas en los barrios vulnerables de Medellín. Se necesitan proyectos de tecnología y conocimiento, y ésto solo se logra con una población educada, una población preparada, para los retos que se tienen.

Las autoridades competentes deberán garantizar la participación efectiva de los representantes de los vendedores informales en la formulación, evaluación y seguimiento de las políticas de preservación y recuperación del espacio público.

Se deben diseñar políticas redistributivas que permitan eliminar desigualdades y bajar los escandalosos niveles de pobreza y de indigencia que circundan nuestra ciudad.

La situación de las ventas ambulantes, hay que tratarlas en su justa dimensión; la única respuesta a este problema social no puede ser la persecución policial, ni la represión, pues esto está generando un doble problema, por un lado la intolerancia que lleva a la violencia, y el aumento de la miseria de las familias que derivan su sustento de la ventas informales bajando necesariamente la calidad de vida de todos sus integrantes. Necesitamos buscarle soluciones humanas y razonables que involucren a todos los sectores de la ciudad, pero necesariamente a sus dirigentes, quienes tienen mayores posibilidades de solucionar el problema.

El Estado debe reconocer los principios y normas de derecho fundamental del trabajo y el de la libertad de ejercer oficio, lo cual significa que debe transformarse la visión de que la informalidad por encontrarse alejada de la normas legales no merece el respaldo de las entidades gubernamentales.

Amerita la reflexión continua sobre la definición de estrategias que favorezcan permanentemente la convivencia humana y fortalezcan una cultura ciudadana soportada en los principios de solidaridad, tolerancia, inclusión y respeto a los derechos de cada habitante de la ciudad.

EL DERECHO DE ACCESO A LA SALUD Y SUS FORMAS DE GARANTÍA

POR: Juan Sebastián Ceballos Bedoya

“No hay nadie. ¿Qué saco con quejarme?
¡Me dejan siempre solo; no hay manera de
retenerlos aquí! (...) ¡Ah, Dios mío!,
me dejarán aquí solo aunque me muera.”

Moliere. *El enfermo imaginario*

1. Introducción

El Derecho, entendido en su sentido objetivo, esto es, como conjunto de normas, contiene una descripción implícita de un estado ideal esperado por el constituyente, el legislador o el creador de la norma⁷⁴. Pero de ese estado ideal a su efectiva realización existe un amplio camino que muchas veces no llega a ser recorrido. Así, y para llegar concretamente al problema que atañe a esta investigación, la realización efectiva del derecho a la salud, con las prestaciones y los contenidos de que ha sido dotado por la interpretación constitucional y la interpretación de los Tratados internacionales, es una realización tan compleja y problemática, habida cuenta de los múltiples conflictos de intereses y de las dificultades presupuestales de nuestra nación, que podría no llegar a ser total nunca.

Por ello, no resulta difícil afirmar que los daños, esto es, las efectivas vulneraciones o amenazas del derecho a la salud, existen, y que son diferentes y, quizás, variados. Pero, ciertamente, ni todos los daños son percibidos, ni los que son percibidos son tratados de la misma manera, ni los tratados de la misma manera terminan con la misma solución. Algunos, de hecho, nunca se convierten en conflictos, y aunque se conviertan no siempre se resuelven de la misma forma⁷⁵.

La presente investigación, entonces, trata de hacer una exploración por diferentes mecanismos de solución de conflictos en salud, empezando desde los conflictos que, siendo reconocidos, no llegan a judicializarse; pasando por los que

⁷⁴ VON WRIGHT, GEORG HENRIK: “Ser y deber ser”, en Aarnio, Aulis, Ernesto Garzón Valdés y Jyrki Uusitalo (Comps.): *La normatividad del derecho*, Barcelona, Gedisa, 1997, p. 99.

⁷⁵ Véase FELSTINER, WILLIAM L. F., RICHARD L. ABEL y AUSTIN SARAT: “Origen y transformación de los conflictos: reconocimiento, acusación, reclamación...”, en García Villegas, Mauricio (Editor): *Sociología jurídica*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2005, pp. 39-67; SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA y MAURICIO GARCÍA VILLEGAS: *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*, Tomo I, Bogotá, Conciencias, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Universidad de Coimbra, Universidad de los Andes, Universidad Nacional de Colombia, Siglo del Hombre Editores, 2004, pp. 85-150; SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA: *Estado, Derecho y luchas sociales*, Bogotá, ILSA, 1991, pp. 149-166.

efectivamente se judicializan y se resuelven en el escenario del proceso de tutela; y llegando a los conflictos que, pese a ser reconocidos y judicializados, no llegan a una solución jurisdiccional, es decir, llegando a los conflictos en los cuales ni siquiera un fallo favorable de tutela logra solucionar de manera definitiva el conflicto en salud.

La Defensoría del Pueblo, en un importante y ambicioso estudio sobre la tutela en salud, formuló la siguiente recomendación: “Fortalecer el mecanismo de tutela del derecho a la salud, que hoy es el único elemento de protección con que cuentan los usuarios de los servicios médico asistenciales, circunstancia que se demostró ampliamente a lo largo del presente trabajo”⁷⁶ (subrayas y bastardilla del texto). Pues bien: si se quiere, la presente investigación pretende exponer argumentos, sustentados con elementos empíricos, que confuten una afirmación como la anterior (no exclusivamente esa), esto es, pretende mostrar que la tutela no es el único “elemento” de protección; la tutela no es ni el único posible, ni el único legítimo, ni el único expedito. De hecho, algunas veces, la tutela resulta innecesaria, por lo lejana, y otras, insuficiente. Por tal razón, la efectiva materialización del derecho a la salud requiere que los Estados diseñen diferentes estrategias y mecanismos de garantía del derecho, para que no se torne en un enunciado más, sin posibilidades de realización práctica.

2. Problema investigativo

El problema investigativo del que parte la presente investigación es el de los mecanismos (judiciales y extrajudiciales) de garantía del derecho de acceso a la prestación de servicios de salud. Se pregunta si existen otros mecanismos diferentes a la acción de tutela para acceder a la prestación de dichos servicios, de qué clase de mecanismos se trata, cuáles son sus lógicas y sus formas de activación, si son expeditos e idóneos, si están al alcance de todos los ciudadanos o sólo al de unos pocos. Además, en lo pertinente a la acción de tutela, como mecanismo judicial de garantía del derecho, se busca establecer las causas más frecuentes de interposición de la misma, así como también la población que hace uso de ella y la argumentación que acompaña los documentos contentivos de acciones de tutela, cotejando dichos datos con los preceptos nacionales e internacionales relativos al derecho a la salud.

3. Aspectos metodológicos

3.1. Tipo de investigación

El estudio está compuesto por tres partes. En la primera y en la tercera, se aborda el estudio de la problemática referida según el análisis y estudio de casos concretos acontecidos en Medellín y en los cuales intervino la UPDH. En su segunda parte, se hace un estudio de tipo descriptivo, en el cual se analiza la base de datos de las tutelas que invocan el derecho a la salud y cuya petición consiste

⁷⁶ DEFENSORÍA DEL PUEBLO: *La tutela y el derecho a la salud. Causas de la tutela en salud*, Bogotá, Defensoría del Pueblo, 2004.

en el reclamo de la prestación de servicios de salud elaboradas en la UPDH desde 1º de enero hasta el 31 de marzo de 2006.

3.2. Población objetivo

Para la primera parte de la investigación la población objeto son los informes de actuaciones que realizan los/as integrantes de la UPDH, acerca de las reacciones y actividades que despliegan durante su turno.

Para la segunda parte, la población objetivo del estudio está conformada por las tutelas elaboradas por la UPDH, comprendidas en el período que va de enero 1 hasta el 31 de marzo de 2006.

Finalmente, para la última parte del estudio, la población objetivo son las personas involucradas en el conflicto en salud; son las personas que se entienden como ofendidos o que están del lado del ofendido en el conflicto.

4. Marco de referencia

4.1. Marco de antecedentes

El problema investigativo que pretende desarrollarse no ha sido abordado con anterioridad. Si bien es cierto que no han sido pocos los trabajos dedicados a estudiar la importancia y la frecuente utilización de las acciones de tutela como garantía jurisdiccional del derecho a la salud, algunos con importantes datos empíricos⁷⁷ y otros desde una perspectiva argumental⁷⁸, no se ha hecho referencia a las diferentes formas de solución extrajudicial de los conflictos en salud, a lo que ocurre con los conflictos que cuentan con características especiales y con dimensiones que no les permiten ser resueltos en sede judicial por diferentes razones que más adelante expondremos.

En todo caso, se toman algunos referentes teóricos de los estudios sobre la acción de tutela y el derecho a la salud en el punto pertinente a la solución judicial de los conflictos. Por otra parte, se hace uso de algunos elementos teóricos aportados por lo que se ha dado en llamar la “Sociología de la administración de justicia”⁷⁹.

4.2. Marco conceptual

⁷⁷ Veáse, por ejemplo, DEFENSORÍA DEL PUEBLO: Ob., cit.; Giraldo Valencia, Juan Carlos: “Ejercicio del derecho a la salud en Colombia: teoría y práctica desde la Defensoría del Pueblo”, en Giraldo Valencia, Juan Carlos (Comp.): *Ejercicios del derecho a la salud en Colombia*, Bogotá, Defensoría del Pueblo, 2000, pp. 11-22. Asimismo, ha presentado algunas estadísticas importantes acerca de las acciones de tutela en salud García Villegas, Mauricio y César Rodríguez G.: “La acción de tutela”, en SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA y MAURICIO GARCÍA VILLEGAS: Ob., cit., pp.423-453.

⁷⁸ Parra Vera, Óscar: “El derecho a la salud: apuntes a la reforma de la acción de tutela respecto al derecho a la salud”, en *Economía Colombiana*, Revista de la Contraloría General de la República Julio-Agosto, 2004, pp. 71-83; PERSONERÍA DE MEDELLÍN: “Balance de la situación de derechos humanos en Medellín”, en *Un poco de luz en la oscuridad*, IPC, Medellín, 2004, pp. 139-155.

⁷⁹ SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA: *Estado... Ob., cit.*

Se presentan a continuación algunas nociones importantes que serán utilizadas en el texto.

Derecho a la salud

El derecho a la salud está consagrado en varios documentos normativos del sistema jurídico colombiano. Así, en la Constitución Política de Colombia (arts. 43, 44, 47, 48 y 49, entre otros), en la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 26), en el Protocolo Adicional de San Salvador (art. 10), en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 12) y en la Ley 100 de 1993 y sus reglamentos complementarios. Pero, con todo, los contenidos específicos del derecho sólo pueden ser dotados por vía interpretativa, puesto que los meros documentos normativos no dicen mucho acerca de sus contenidos. La presente investigación asume como contenidos legítimos del Derecho a la salud, los enunciados por el Comité para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación general N° 14, todo lo cual halla sustento normativo en el artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el artículo 93 C.N.

Para el Comité, la salud está compuesta por cuatro variables y algunas subvariables, a saber:

1. Disponibilidad
2. Accesibilidad
 - 2.1. Accesibilidad económica
 - 2.2. Accesibilidad física
 - 2.3. Accesibilidad a la información
 - 2.4. No discriminación
3. Aceptabilidad
4. Calidad

Para lo que interesa en este estudio, sólo será tomada la variable de la accesibilidad. No obstante, lo que resulta pertinente no es tanto si existe una accesibilidad a la salud, lo que sin duda es importante, sino si existen mecanismos de garantía para los eventos de desconocimiento del derecho de acceso a la salud. En otras palabras, interesa conocer si en los eventos en que se amenace o vulnere el derecho de acceso a la salud existen mecanismos expeditos de garantía, en el entendido de que la falta de garantía (jurisdiccional o no jurisdiccional) de los derechos es el primer paso para que se hagan nugatorios.

Ahora bien: ¿en qué consiste la variable de accesibilidad del derecho a la salud? En efecto, la accesibilidad se entiende como la posibilidad de acceder a la prestación de servicios de salud, con costos al alcance de los diferentes estratos sociales; sin que sea discriminado el titular por sus preferencias ideológicas, sexuales o por su condición cultural, tampoco por su género o su edad; con facilidades estructurales o arquitectónicas para la población discapacitada; con

vías idóneas de comunicación de la información referente a los derechos de las personas, a las políticas de salud, a los criterios médicos, etcétera.

En definitiva, el derecho a la salud se muestra como un derecho prestacionalmente exigente, con un amplio campo de regulación⁸⁰, que abarca terrenos insospechados, pero que no se agota en la prestación de servicios de salud y que desborda la frontera impuesta por el binomio "enfermedad-atención". Como ha dicho el Comité, el derecho a la salud no se agota en la atención en salud, sino que "abarca una amplia gama de factores socioeconómicos que promueven las condiciones merced a las cuales las personas pueden llevar una vida sana, y hace ese derecho extensivo a los factores determinantes básicos de salud, como la alimentación y la nutrición, la vivienda, el acceso a agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, condiciones de trabajo seguras y sanas y un medio ambiente sano". Así, el derecho a la salud comportaría contenidos que pueden llamarse, específicamente, "prestaciones de servicio" (atenciones en salud), pero habría otros contenidos –como el de no discriminación– que no podrían llamarse específicamente *prestación* de servicios, sino, sencillamente, obligaciones de otra clase (de omitir). Por otra parte, habría ejemplos de obligaciones que no necesariamente se entienden en el lenguaje cotidiano como "prestación de servicios de salud", como sería el correspondiente a la disposición urbana de rutas y sistemas de transporte para la conducción de pacientes a los diferentes centros de salud, lo que vendría ordenado por la subvariable de accesibilidad física (geográfica); sería, sin duda, una prestación que interpretativamente puede adscribirse como contenido del derecho a la salud, pero que no es muy claro que pueda llamársela, a secas, "prestación de servicios de salud"⁸¹.

Pues bien: precisamente, en este trabajo se parte de la noción de prestación de servicios de salud (atención en salud o medico asistencial), y no se extiende a todos los prolijos campos de contenido del derecho a la salud. Tampoco se ocupa del "campo" que permanece por fuera de lo delimitado por el binomio "enfermedad atención"; casi se agota en las atenciones a que legalmente se tiene derecho según el Sistema general de Salud (Ley 100 de 1993), pero no del todo, pues abarca también las prestaciones a las que, según la jurisprudencia constitucional, se tiene derecho por ser persona en Colombia.

De contera, se advierte que en el mismo sentido, el derecho a la salud aparece como un derecho diferente al derecho a la seguridad social. El derecho a la salud

⁸⁰ YEPES P., ANTONIO: "El derecho a la salud: la necesidad de repensar los derechos sociales", en *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, Universidad de Antioquia, Medellín, Vol. 17, Nº 1, 1999, pp. 17-30,

⁸¹ COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES: "El derecho a la salud. Observación general No. 14", en Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: *Compilación de jurisprudencia y doctrina nacional e internacional*, Vol. II, 3ª edición, Bogotá, 2003, pp. 290 y ss.

y el derecho a la seguridad social son derechos relacionados funcionalmente, esto es, que el último está en función del primero, que el derecho a la seguridad social es, algo así, como *un derecho para otro derecho*, pero que nunca llegan a confundirse totalmente, aunque quizás se superpongan, pese a que sus fronteras y sus zonas limítrofes a veces sean imprecisas o difusas. Por lo tanto, en este trabajo no interesan las formas de acceso a la seguridad social (SISBEN, formas de vinculación, motivos de pérdidas de antigüedad, etcétera), sino las formas de acceso a la salud (uno de cuyos obstáculos, precisamente, puede llegar a ser la seguridad social).

Conflicto

De otro lado, en la investigación se parte del concepto de conflicto. Para el enfoque del cual se parte, la noción de conflicto está aparejada al concepto de derecho. Más concretamente, al concepto de derecho subjetivo.

En esta investigación se entiende por derecho subjetivo la expectativa de prestación o de omisión adscrita a un sujeto por una o varias normas jurídicas. Es decir, que se puede predicar de X que tiene un derecho subjetivo cuando una norma jurídica le adscribe o le radica la expectativa de que en su favor va a ser brindada una determinada prestación o va a ser omitido un cierto comportamiento⁸².

Así las cosas, los conflictos de que se habla serán entendidos aquí como la situación que resulta de la no realización de una prestación o de la realización del comportamiento que, según el Derecho positivo, debe ser omitido. En suma, el conflicto se produce cuando se frustra la expectativa en la cual el derecho subjetivo consiste. Pero no simplemente basta con ello. Además, es preciso que el ofendido formule una reclamación al agresor, ya sea judicial o extrajudicialmente (en todo caso que se trate de una reclamación frente a un tercero), para reparar el daño, o para evitar que se siga produciendo, o finalmente para evitar que se produzca.

Mecanismos de garantía

Los derechos subjetivos, como se ha dicho, son expectativas de comportamiento o de omisión que un sistema jurídico adscribe a un sujeto de derecho. Pero ¿qué ocurre si la expectativa se frustra?, ¿existen formas de salvaguardar el derecho? Esas preguntas son resueltas, ordinariamente, con afirmaciones puramente “formales”, con respuestas referidas a las acciones consagradas en el Derecho procesal, y en las cuales se esgrime que los mecanismos de protección de los derechos son las acciones. Pero, en realidad, las formas y los mecanismos de

⁸² FERRAJOLI, LUIGI: “Derechos fundamentales”, en *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2001, p. 19; GUASTINI, RICARDO: *estudios de teoría constitucional*, México, Fontamara, pp. 213-230.

garantía son variados, diferentes, no necesariamente institucionalizados, algunas veces impuestos, muchas veces indeseados, etcétera.

En definitiva, las formas de resolver los conflictos, en nuestras sociedades, conforman una amplia gama, entre la cual se encuentran –quizás en posición privilegiada- los mecanismos jurisdiccionales de solución de conflictos. Pero la judicatura y sus agentes, sus ritos y sus formas no son la única vía posible. Un conflicto puede, efectivamente, resolverse acudiendo a un tercero imparcial –no investido de jurisdicción-, sometiéndolo a procesos de negociación entre las partes involucradas, o imponiendo una decisión por la fuerza, entre muchas otras formas.

Así las cosas, en este estudio no se circunscribirá el concepto de “mecanismos de garantía” al sistema de acciones judiciales o de pretensiones procesales; se extenderá a otras formas de solución, a mecánicas diferentes que no cuentan con las mismas características que los procesos jurisdiccionales, a actividades que no ocurren necesariamente en un despacho o que pueden no ocurrir en él, pero que son vistos como “procesos”, como mecanismos de garantía, por la persona común.

5. Desarrollo

5.1. Mecanismos no jurisdiccionales

Los daños que el titular de un derecho puede llegar a padecer, están sujetos a múltiples transformaciones, cambios, modificaciones. Asimismo, es posible que el daño permanezca invariable, y que no se vea sometido a cambios de ninguna naturaleza, como ocurriría, v.gr., en el caso de que nunca se perciba el sufrimiento del daño por desconocimiento de los derechos de que se es titular. Otras veces, aunque se reconozca el daño, no se identifica el agresor, o no se conocen los medios para hacer la reclamación pertinente, y por eso las experiencias de daño – en estos casos- no se convierten en conflictos.

Pero también es posible que esas experiencias de daño se conviertan en conflictos, todo lo cual se produce cuando se esgrime una reclamación ante un tercero, para pretender la reparación del daño causado o la cesación del daño aun existente, o para evitar la actuación u omisión que amenaza daño. El tercero, desde luego, puede contar con jurisdicción o no, puede ser un tercero institucionalizado o un tercer *ad hoc*, etcétera. Pero, como se ve, aún los daños que se convierten en conflicto, pueden sufrir otras transformaciones más⁸³.

Empero, las únicas experiencias de daño que interesan en este acápite, son las que efectivamente se convierten en conflicto, esto es, aquellas en las cuales fue realizada una reclamación. *En este acápite, trataremos los conflictos que no llegan al escenario jurisdiccional.*

⁸³ FELSTINER, WILLIAM L. F... Ob., cit.; SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA y MAURICIO GARCÍA VILLEGAS: Ob., cit.; SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA: Ob., cit.

De hecho, en salud un conflicto puede tratar de solucionarse por vías no jurisdiccionales debido a diversas causas⁸⁴. Por ejemplo, por la inminencia del daño, que impide someter al ofendido a un largo, o relativamente largo, proceso jurisdiccional, o por el temor del ofendido a salir derrotado del proceso, o por la certidumbre o la creencia de que la judicatura nunca resuelve los conflictos, o por falta de sustento probatorio para interponer la acción, incluso, por desconocimiento del mecanismo jurisdiccional de garantía, etcétera.

En efecto, y como se ha dicho, muchos de los conflictos que se presentan, relativos al derecho a la salud, o no tienen cabida en el escenario jurisdiccional por falta de mérito, o simplemente la recurrencia a la judicatura significaría una actuación inútil, habida cuenta de la inminencia del peligro. A continuación se presentan cuatro estudios de caso en los cuales la tutela parece inoperante o, por lo menos, parece demasiado lejana para contribuir a la solución del conflicto. No es que se trate en todos ellos de una improcedencia de la tutela por razones de mérito, o por orfandad de elementos probatorios que sustenten los enunciados fácticos del documento. Entre ellos hay, también, casos en los cuales la urgencia de la atención, la inminencia del peligro, exigen reacciones prontas; más prontas aun que la tutela.

En estos casos, entonces, como se ha dicho, para la solución del conflicto es recomendable acudir a instancias y formas de dirimirlos diferentes a la judicatura, pues la tutela, como en el caso 1, resultaría, sencillamente, demasiado lejana, y como en los otros, resultaría improcedente o innecesaria, pues la tramitación de lo que se requería podía ser realizada sin acudir a la instancia jurisdiccional, lo que no quiere decir que no se trate de un conflicto.

Caso 1

El 9 de enero de 2006 se tuvo conocimiento, por la información de un Comandante de la Policía, de la situación de una persona que padecía de tuberculosis. Según la información suministrada por el agente de la Policía Nacional, el enfermo había sido albergado por una señora en su casa y bajo cuya caridad vivía. La casa estaba habitada por cinco (5) menores de edad y la señora que albergó el paciente. Se trató de dar traslado al paciente para el Hospital La María, y para tal propósito se le informó a Los Bomberos, al SIMPAD y a la UPDH. La UPDH trató de regular al paciente, en orden a conseguirle una cama en el nivel de complejidad pertinente, pero el SISME advirtió que no regulaba sobre traslado de pacientes de un domicilio a una Unidad Hospitalaria. Posteriormente, la UPDH estableció una comunicación con los bomberos y les solicitó el envío de una ambulancia. Finalmente, el Sr. Director del SIMPAD envió una ambulancia, para lo cual tuvo que contar con el permiso del sr. Secretario de Salud del Municipio de Medellín. El

⁸⁴ GÓMEZ, FRANCISCO DE PAULA: "A estudiar tutelas en el sistema de salud", en *El Pulso*, Nº 59, Año 5, Medellín, 2003.

SISME, con todo, no autorizó la remisión, sino desde la madrugada del día siguiente. Finalmente, el paciente recibió la atención que había menester.

En este caso, de haberse tratado de solucionar el conflicto mediante acción de tutela, se hubiera expuesto a los menores de edad y a la persona que albergó al paciente en su casa, y aún al paciente mismo, a riesgos de contagio en los dos primeros casos y a una desprotección en el tercero.

Caso 2

El ocho (8) de septiembre de 2005 se presentó en la Unidad Intermedia de Manrique, un paciente con una herida de proyectil en el rostro. Además de ser desplazado del Chocó (sin declaración de desplazamiento), carecía de Seguridad Social y no había sido clasificado por el SISBEN. Una vez fueron a elaborarle la encuesta, por problemas de habla, tuvo que posponerse para dos días después. El señor requería, con urgencia, el traslado a un Hospital de tercer nivel, todo lo cual sólo podía ocurrir, según lo anunció la línea de atención 123 a la UPDH, una vez contara con seguridad social. El desenlace de la historia no aparece registrado.

Caso 3

El 27 de enero de 2006, en una de las reacciones que ejecutan los integrantes de la UPDH, se encontró en una Estación de Policía a nueve (9) detenidos transitorios, de los cuales ocho (8) se encontraban, según aparece en el registro de actividades, “golpeados salvajemente”. La UPDH intervino en la situación y consiguió llevar a dos de ellos a una Unidad Hospitalaria del Municipio de Medellín.

Caso 4

El dos (2) de enero de 2006, en una de las visitas de verificación que realiza la UPDH, se encontró a un ciudadano con herida de arma blanca en el cuello, golpes en la cabeza y una herida de proyectil en la pierna derecha, todo lo cual se le había propinado el 30 de diciembre del año inmediatamente anterior. El ciudadano estaba retenido. El mismo 30 de diciembre fue atendido por urgencias en un Hospital de la ciudad, pero no se le prescribieron drogas para la infección o el dolor. La UPDH solicitó al Comandante de Guardia un transporte para que fuera revisado en la Unidad Intermedia de Castilla, lo cual fue realizado y el paciente recibió la atención pertinente.

5.2. Mecanismos jurisdiccionales

Siguiendo el orden formulado en la introducción, muchas de las experiencias de daño se convierten en conflicto, y algunos de esos conflictos se judicializan. A los conflictos judicializados se los llamará, en adelante, “litigios”.

Los litigios en salud son proyectados a la jurisdicción, para lo que aquí interesa, por medio de una acción de tutela. La acción de tutela es un mecanismo

jurisdiccional de garantía de los derechos fundamentales, consagrado en el artículo 86 C.N y reglamentado por los decretos 2591 de 1991, 306 de 1992, 1382 de 2000 y la Resolución 669 de 2000.

Son múltiples las investigaciones que destacan la importancia de las acciones de tutela como mecanismo judicial de garantía del derecho a la salud⁸⁵, por tal razón no se insistirá en una opinión que se comparte.

A continuación se presentan los resultados de un estudio cuantitativo acerca del empleo de la acción de tutela en materia de salud. En él se contabilizaron todos los documentos contentivos de acciones de tutela (en adelante simplemente “tutelas”) elaborados en la UPDH desde el 1º de enero hasta el 31 de marzo de 2006. Los datos o elementos que se registraron son: (i) Nombre del accionante, (ii) Calidad del accionante; (iii) Nombre y edad del ofendido, (iv) Entidad demanda, (v) Fundamento fáctico de las acciones; (vi) Número de la atención, según la nomenclatura del Sistema de información de la UPDH, y (viii) Fecha de elaboración del documento. Se presentarán algunos resultados importantes acerca de la población que presentó las tutelas, así como otros aspectos generales, para posteriormente proceder a extraer de la información casos en los cuales se advierte un incumplimiento de la normatividad nacional e internacional que gobierna la prestación de servicios de salud.

5.2.1. Hallazgos generales

Las tutelas analizadas conforman un total de 414 documentos. En enero fueron elaborados 114 documentos, mientras que en febrero 153 y en marzo 147, para un promedio de 138 tutelas por mes.

Como quiera que las acciones de tutela pueden ser interpuestas en nombre propio, en representación de y en calidad de agente oficioso/a, durante el período descrito se presentaron los siguientes documentos, diferenciando el género de los accionantes, así: en nombre propio, 84 tutelas fueron solicitada por mujeres y 66 por hombres; en calidad de agente oficiosa 142 y como agente oficioso 62; como representantes, 37 tutelas fueron solicitadas por mujeres y 23 por hombres.

De las razones o los hechos que dan lugar a la interposición de acciones de tutela para exigir la prestación de servicios de salud, se encontró que 109 casos son por negación de servicios excluidos del Plan Obligatorio de Salud del Régimen

⁸⁵ Ver, entre otros, GARCÍA VILLEGAS, MAURICIO y RODRIGO UPRIMNY YEPES: “La reforma a la tutela: ¿ajuste o desmonte?”, en *¿Justicia para todos? Sistema Judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*, Bogotá, Norma, 2206, pp. 471-529; “Historias de tutelas”, en *El Pulso*, N° 54, Año 5, Medellín, Marzo, 2003; ARBELÁEZ ECHEVERRI, OMAIRA: “Una queja: el costo de las tutelas. Una pregunta: ¿cuánto vale la vida?”, en *El Pulso*, N° 54, Año 5, Medellín, Marzo, 2003; N° RINCÓN PERFETTI, GERMÁN HUMBERTO: “El plan obligatorio de salud y el sistema colombiano de seguridad social”, en *Actualidad Labora y Seguridad Social*, N°123, Bogotá, Legis, Mayo-Junio, 2004, pp. 19-24; GAVIRIA DIAZ, CARLOS: “La tutela como instrumento de paz”, en *Revista Universidad de Antioquia*, Medellín, Universidad de Antioquia, N° 246, pp. 30-40.

contributivo; 43 por negación de servicio excluido del Plan Obligatorio de Salud del Régimen Subsidiado; y el resto de tutelas, es decir 262 tutelas, se presentan o por carencia de contratos, por demora en la autorización de servicios debidamente ordenados por el médico tratante, o por carencia de recursos, etcétera⁸⁶.

Ahora bien: habiendo presentado algunos datos generales, se procederá a hacer un cotejo entre la normatividad nacional e internacional en materia de derecho a la salud y algunos casos en los cuales los documentos de tutela muestran el incumplimiento de dicha normatividad.

5.2.2. Accesibilidad económica

De acuerdo con la interpretación del Comité, el derecho de acceso a la salud comprende la subvariable de accesibilidad económica, entendida como que “Los pagos por servicios de atención de la salud y servicios relacionados con los factores determinantes básicos de la salud deberán basarse en el principio de equidad, a fin de asegurar que esos servicios, sean públicos o privados, estén al alcance de todos, incluidos los grupos socialmente desfavorecidos.”⁸⁷

Ello, sin embargo, parece no estarse cumpliendo, si se advierte que 235 de los documentos revisados exponen en los fundamentos fácticos la insuficiencia de dinero del actor para correr con los gastos del servicio por su propia cuenta. En este punto no es preciso ni necesario determinar si se trata de insuficiencia de dinero para pagar servicio POS o NO-POS, pues lo que verdaderamente interesa es que el costo del servicio no está al alcance de las posibilidades del actor/a, y por consiguiente se ve abocado/a a interponer la acción de tutela.

Podría pensarse, de hecho, que una enunciación de esa clase puede tener simplemente el propósito de persuadir al juez que está llamado a resolver el conflicto, esto es, que se trata exclusivamente de un argumento *ad misericordiam*, empleado para provocar sentimientos de misericordia en el juez, pero que no tienen ninguna correspondencia con la realidad, pero si es así ¿entonces por qué no en todos los casos se exponen los mismos hechos? Es decir, ¿por qué 179 de los documentos de tutela no enuncian ése como un hecho relevante? Además, y sin que haya sido hecho hasta el momento un estudio acerca del perfil socioeconómico de los/as usuarios/as de la UPDH, bastaría con una observación más o menos detenida para advertir que está constituido por personas pertenecientes a los estratos 1, 2 y 3 de la población medellinense.

5.2.3. Derechos de las personas de tercera edad

La Constitución de 1991 preceptuó, en su artículo 46, respecto de las personas de la tercera edad, que “El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social

⁸⁶ Ver Anexo 1, en el cual se presentan los datos y resultados de la información recolectada y analizada.

⁸⁷ COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES: Ob., cit., p.295.

integral”. En estos términos, la Corte Constitucional ha dicho que “las personas de la tercera edad ocupan un lugar privilegiado en la escala de protección del Estado. Las características particulares de este grupo social permiten elevar a categoría fundamental el derecho a la salud, dada su conexidad con derechos de rango superior tales como la vida y la dignidad humana”⁸⁸ (subrayas nuestras). Pese a la protección especial con que cuentan, 20 de las tutelas estaban encaminadas a proteger el derecho a la salud de un hombre mayor o igual a 60 años de edad, y 39 a proteger el derecho a la salud de una mujer mayor o igual a 60 años.

5.2.4. Derechos de los niños

La Constitución Colombiana, así como el Pacto DESC y la Convención sobre los Derechos del Niño prescriben que los niños y las niñas deben tener acceso a los servicios esenciales de salud. De hecho, la C.N estableció que todo menor de un año que no cuente con seguridad social debe recibir atención gratuita en los Hospitales que reciban recursos del estado (art. 50); y que los derechos de los niños prevalecen sobre los demás (art. 44). Sin embargo, los registros de tutela muestran que hubo 5 tutelas en las que el titular del derecho vulnerado o amenazado era una niña menor de un año, por una de un niño menor de un año. Asimismo, 26 tutelas fueron interpuestas para proteger a mujeres menores de edad, mientras que 15 para proteger a hombres menores de edad.

5.2.5. Derechos de la mujer

Nuestra Constitución estipuló, en el artículo 43, que la mujer “durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado”. Y finaliza: “El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia”. Por su parte, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) prescribió en su artículo 12 que una de las medidas que deben adoptar los Estados partes es la consistente en la “reducción de la mortinatalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños”. Según el Comité, en la Observación referida, esta disposición se puede entender “en el sentido de que es preciso adoptar medidas para mejorar la salud infantil y materna, los servicios sexuales y genésicos”. Y ¿Qué significa salud genésica? “La salud genésica significa que la mujer y el hombre están en libertad para decidir si desean reproducirse y en qué momento, y tienen el derecho de estar informados (...), así como el derecho de acceso a los pertinentes servicios de atención en salud que, por ejemplo, permitirán a la mujer pasar sin peligros las etapas de embarazo y parto”⁸⁹. Con todo, según los registros de tutela, hay 4 casos en los cuales la ofendida o lesionada es una mujer cabeza de familia; y un caso en el cual la ofendida es mujer embarazada.

⁸⁸ Citado en OFICINA EN COLOMBIA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS: *Manual de calificación de conductas violatorias*, Vol.II Bogotá, Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Defensoría del Pueblo, 2004, p. 353.

⁸⁹ COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES: Ob., cit., p. 297 (Nota al pie # 12).

5.3. Mecanismos extrajudiciales⁹⁰

Como se ha reiterado, los conflictos o las problemáticas referidas al derecho a la salud no tienen una única forma de resolución. En efecto, y como se vio, a veces la recurrencia a la acción de tutela termina siendo una actividad superflua o inútil, pues los resultados se difieren en el tiempo, mientras que el peligro, la inminencia del peligro, está palpitando.

Pero, además, existen casos en los cuales la recurrencia a la acción de tutela, pese a ser necesaria, no es suficiente. Es decir: existen casos para los que un eventual fallo favorable del juez de tutela resulta insuficiente, toda vez que dicha decisión adolece de un problema de eficacia⁹¹ –por incumplimiento- cuando el destinatario del mismo no lo acata.

Cuando ello ocurre, esto es, cuando se da el caso que los fallos de tutela son desacatados, entonces la persona titular del derecho, o quien la agencia o su representante, debe acudir a cualquier cantidad de recursos legales disponibles para obtener de una vez la solución que se pretende, o acudir a otros medios diferentes de presión o de mediación⁹².

En lo que sigue se expondrán dos casos ilustrativos de esta clase problemáticas, en los cuales la acción de tutela fue totalmente o parcialmente desacatada. En ambas la recurrencia a otros alternativos recursos legales resultó insuficiente. En uno de ellos se tuvo que recurrir a mecanismos extrajudiciales de solución del conflicto, para que se le prestara la atención a la titular del derecho; en el otro, el desenlace fue fatal.

Caso 1

Paula Andrea Arbeláez, de 29 años de edad, fue intervenida quirúrgicamente, aproximadamente en 2003, para extraerle una varilla ortopédica que había sido incrustada en su cuerpo para corregir deficiencias lumbares, y que con el tiempo se reventó. En el momento de la cirugía, según afirmó su padre, el señor Juan Manuel Arbeláez, algunas partes de la varilla, fragmentos que se desprendieron de ella, se alojaron en el cuerpo de Paula y le produjeron una infección.

⁹⁰ Se entiende aquí, por “extrajudiciales”, los recursos, no necesariamente jurídicos, que se lleva a cabo de manera adicional a la recurrencia a la jurisdicción.

⁹¹ Para los conceptos de “incumplimiento”, “inaplicación” y “eficacia” de las normas jurídicas, ver KELSEN, HANS: *Teoría General de las Normas*, Trad. Hugo Carlos Delory Jacobs, México, Trillas, 1994, pp. 19-27; HIERRO, LIBORIO: *La eficacia de las normas jurídicas*, Barcelona, Ariel, 2003, pp. 139-183.

⁹² Piénsese, por ejemplo, en la recurrencia a medios de comunicación que divulguen una situación problemática, o la participación en programas y concursos donde se satisfagan necesidades básicas de la población colombiana. Ver, en este sentido, UPRIMNY, RODRIGO: “¿Son los derechos de los colombianos sueños o ilusiones?”, en www.djs.org.co/publicaciones/columnasALL.php?pub_id=103&aut_id=8, 2006; MUÑOZ LÓPEZ, OLGA LUCÍA: “Espectadores ante la muerte”, en *El Pulso*, N° 41, Año 3, Medellín, Febrero, 2002.

Su médico tratante ordenó, el 13 de mayo de 2004, la realización de un procedimiento con especialistas en infectología, para tratar la infección de Paula. Una vez Juan Manuel solicitó el servicio a la EPS, le fue negado, sin que supiera claramente la razón.

El viernes 14 de mayo de 2004, Juan Manuel se dirigió a la Personería de Medellín, para que le fuera elaborada una acción de tutela en contra de la EPS ISS, la cual fue resuelta favorablemente, el 31 de mayo del mismo año, en los siguientes términos: “En consecuencia, se **ORDENA** a la EPS ISS (...) que en el término de cuarenta y ocho (48) horas posteriores a la notificación de este fallo, disponga o convalide EL PROCEDIMIENTO Y TRATAMIENTO EN INFECTOLOGÍA, además prestarle la atención integral en salud que requiere” (Subrayas nuestras).

No obstante la orden de tutela, Paula Andrea no recibió la “atención integral”, contenida en la parte resolutoria del fallo. Por tal razón, además de las comunicaciones que sostuvo con la EPS y las IPS, Juan Manuel adelantó las siguientes actuaciones:

1. Actuaciones judiciales:

El 17 de enero de 2006 envió solicitud respetuosa al juez competente para que diera lugar a las actuaciones procesales pertinentes, con el fin de que su hija fuera tratada en los términos del fallo.

El 20 de enero del mismo año solicitó la apertura de incidente de desacato, por cuanto aún no se había dado la atención que, según los especialistas, requería su hija.

En los días 15, 19 y 21 de febrero, Juan Manuel solicitó al juez, de manera respetuosa, que se diera cumplimiento al fallo de tutela proferido en su despacho el 31 de mayo de 2004.

El 21 de febrero del mismo año, se dirigió a la Unidad Permanente para los Derechos Humanos, con el fin de formular una queja bajo juramento en contra de la EPS ISS, de la cual se envió copia al juez de conocimiento, con solicitud respetuosa suscrita por el Personero delegado para los derechos Humanos del Municipio de Medellín.

El 10 de marzo, Juan Manuel solicitó nuevamente la intervención de la Unidad Permanente para los Derechos Humanos, la cual, mediante Derecho de Petición suscrito por el Personero Delegado, solicitó al juez de conocimiento la puesta en ejecución de la sentencia de tutela.

El 31 de marzo de 2006 le fue elaborada, en la UPDH, solicitud de vigilancia judicial administrativa, ante el Consejo Seccional de la Judicatura de Antioquia, para que se instara al juez competente y se diera lugar al cumplimiento del fallo.

2. Actuaciones extrajudiciales:

El 21 de febrero de 2006, Juan Manuel formuló, ante la UPDH, queja juramentada contra la EPS ISS, de la cual, además de la copia al juzgado, se envió a la Superintendencia de Salud, para que se tomaran las medidas correspondientes. Desde el 21 de febrero del mismo año, la UPDH le hizo seguimiento al caso de Juan Manuel, y por tal virtud estableció diversas comunicaciones con el ISS y con el HUSVP.

El 30 de marzo de 2006, le fueron elaborados por la UPDH un derecho de petición de información, respectivamente, al HUSVP y al ISS, para tener conocimiento acerca de las gestiones adelantadas hasta el momento y para conocer las condiciones de posibilidad del tratamiento de Paula Andrea.

Desde el 13 de diciembre de 2005, Juan Manuel trató de establecer contactos con diferentes medios de comunicación (RCN, Caracol TV), con la finalidad de que fuera documentada la situación de Paula. Logró establecer contacto con el canal regional Teleantioquia y el 4 de abril, así como en dos emisiones más, se dio a conocer públicamente la situación y las actuaciones de Juan Manuel para la consecución del tratamiento que requería su hija.

En fin, fueron múltiples las actuaciones que adelantó Juan Manuel para que se garantizara el derecho constitucional a la salud de su hija Paula Andrea, y que tuvieron lugar con posterioridad a la tutela y a la solicitud de apertura de incidente de desacato. Con toda razón el noticiero de Televisión de Teleantioquia, en el momento de presentar el caso de Paula, tituló en edición del mediodía: "Vía crucis. Ni las tutelas, ni los desacatos han logrado que el Seguro Social le suministre la atención necesaria", y se dice que con toda razón, porque, tal y como se expresó, hubo de recorrer muchos más caminos Juan Manuel para que su hija, finalmente, el 17 de abril, recibiera la atención que demandaba desde hacía tiempo. Y si se retomara la metáfora del vía crucis que utilizó el noticiero regional, tendríamos que decir que fue un vía crucis en el cual los cirineos que encontró, sólo le ayudaron a cargar la cruz, pero nunca uno de ellos individualmente permitió eliminar definitivamente la crucifixión.

Caso 2

Alba Nelly Martínez Gómez es habitante de Villahermosa, soltera y, hasta enero del presente año, a cargo de 5 hijos; no tiene trabajo desde el año pasado y está clasificada en el nivel II del SISBEN. El menor de edad Mauro Esteban Tava Martínez, hijo de Alba Nelly, nació el 23 de enero de 2003. Desde su nacimiento, Mauro adolecía de problemas respiratorios. A finales del año anterior (2005) el niño empezó a sufrir una enfermedad, razón por la cual fue llevado al médico, el

cual le prescribió una cirugía y algunos medicamentos. La ARS el Cóndor, a la cual estaban afiliados/as los/as integrantes de la familia, le negó los tratamientos, y eso fue lo que llevó a la Sra. Alba Nelly Martínez Gómez a acudir a la Personería de Medellín para que le fuera elaborada una acción de tutela.

En efecto, le fue elaborada la acción de tutela en Noviembre de 2005, y en el tiempo pertinente de resolución le fue comunicado un fallo favorable de tutela, por virtud del cual se ordenaba la prestación del servicio a que constitucionalmente tenía derecho el menor de edad Mauro Restaban Tava Martínez. Pese a ello, en la ARS le fue comunicado que debía esperar.

Pasaron ocho días sin que le fuera prestado el servicio ordenado por el juez de tutela, y debido a ello la madre del menor solicitó la apertura de un incidente de desacato ante el juez de conocimiento de la tutela. Entonces se le hizo saber que de la decisión del desacato conocería el 24 de enero del año siguiente, habida cuenta del cierre de los juzgados a final del año y de las actuaciones procesales a que había lugar.

El 21 de enero, dos días antes de su cumpleaños y tres días antes de la decisión del incidente, Mauro Esteban murió. El día en el cual Alba Nelly conoció de la existencia de la UPDH fue el del fallecimiento de su hijo, y sólo acudió a dicha entidad para que se le prestara una ayuda en las exequias de su hijo exánime.

En las conversaciones informales que se sostuvieron con Alba Nelly, asistió un vecino suyo, quien fue soporte afectivo de la primera durante todo el proceso de tutela. Al finalizar las conversaciones, el vecino de Alba Nelly manifestó, casi en los mismos términos que lo hizo el noticiero regional del Caso 1, que “Ni con tutela ni con desacato ayudaron con eso”, refiriéndose al servicio médico que requería Mauro Esteban. “Llevar el desacato fue como llevar una carta de amor”, putnualizó su vecino, aludiendo a la falta de eficacia de una orden válida de tutela.

6. Conclusiones

Las experiencias de daño relacionadas con el derecho a la salud pueden ser variadas. Y, algunas veces, cuando efectivamente la experiencia de daño se convierte en conflicto, puede llegar a resolverse en el escenario de un proceso de tutela. Pero la tutela no es, de ninguna manera, el único camino o la única vía para proteger el derecho a la salud.

Como se trató de mostrar, a veces la urgencia de la atención demanda una actuación más pronta que la actuación jurisdiccional, o la actuación jurisdiccional es innecesaria pues la solución del conflicto puede llevarse por cauces no jurisdiccionales, y otras veces la actuación jurisdiccional resulta insuficiente, y por consiguiente se hace necesario recurrir a otros medios de solución, no necesariamente institucionalizados, para la garantía del derecho.

Muchos sistemas jurídicos del mundo han comprendido que las agresiones a un bien jurídico específico no dan espera como para que se instaure una acción o como para que se ponga el marcha el aparato jurisdiccional, y por eso han creado la legítima defensa y el estado de necesidad, cuando se presenta una agresión actual e inminente; asimismo, han sido instaurados “recursos” constitucionales como el hábeas corpus, en consideración a la importancia del derecho a la libertad y al debido proceso. Pues bien: en el mismo sentido, el derecho a la salud puede llegar a contar con formas legítimas de solución de conflictos, tanto para aquellos casos en los cuales la solución jurisdiccional resulta demasiado lejana, como para aquellos en los cuales ella parece insuficiente.

La Defensoría del Pueblo, en estudio referido en esta investigación, recomendó: “Sugerir la creación de la figura del Defensor del Paciente en cada una de las entidades aseguradoras, elegido por los usuarios de las EPS, ARS o entidades que hagan sus veces, cuyo costo sea asumido por la respectiva entidad de aseguramiento. Las decisiones y recomendaciones de esa nueva instancia deberían tener algún valor vinculante.”. Dicha sugerencia fue recibida y se plasmó en el artículo 32 del Proyecto de Ley 052 de 2004 (reformatorio de la Ley 100 de 1993), Pliego de modificaciones para segundo debate Senado, en el cual se preceptúa: “Créase el defensor del paciente. Las EPS deberán contar con un defensor del paciente cuya función será la de ser vocero de ellos ante la respectiva institución, con el fin de conocer y resolver las quejas de estos relativas a la prestación de servicios. Las decisiones y recomendaciones de esta nueva instancia deberán tener valor vinculante. Esta instancia funcionará en cada una de las entidades aseguradoras, elegida por los usuarios de las EPS del Régimen Contributivo y Subsidiado y su costo será asumido por la respectiva entidad de aseguramiento.”

Con todo, al parecer la Defensoría del Pueblo ha sugerido la creación de la instancia del Defensor del Paciente con la finalidad de descongestionar la administración de justicia⁹³, lo cual es un propósito loable pero no del todo acertado, pues dicha institución podría tener la facultad de resolver aquellos conflictos que no podrían resolverse en el escenario de tutela.

Además, aunque con características diferentes, la figura del defensor del paciente puede ser instaurada en cualquier agencia del Ministerio Público, pues como guardián y defensor que es de los derechos humanos, cuenta con las potestades para hacer valer, ante cualquier autoridad, los derechos de las personas. Así ha ocurrido, en Medellín, con la UPDH, la cual realiza visitas de verificación a las Unidades y Centros Hospitalarios de la ciudad, así como reacciones ante los llamados de la ciudadanía cuando encuentra que se están vulnerando o amenazando sus derechos fundamentales.

⁹³ ARBOLEDA ZAPATA, JUAN CARLOS: “El Defensor del Paciente... ¿Superhéroe que todos esperaban?”, en *El Pulso*, N° 87, Año 7, Medellín, Diciembre, 2005.

Por otra parte, según la ley 715 de 2001, artículo 44, “Corresponde a los Municipios dirigir y coordinar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el ámbito de su jurisdicción, para lo cual cumplirán las siguientes funciones, sin perjuicio de las asignadas en otras disposiciones: 44.1. De dirección del sector en el ámbito municipal: (...) 44.1.3. *Gestionar y supervisar el acceso a la prestación de los servicios de salud para la población de su jurisdicción*”. Así las cosas, según el lenguaje de la norma, la municipalidad tiene la competencia para supervisar y gestionar **el acceso** a la prestación de servicios de salud para los habitantes del Municipio, sin importar el nivel de complejidad de que se trate, pues no hace la ley distinciones de ninguna clase, y ello “sin perjuicio de las competencias asignadas en otras disposiciones”, esto es, sin menoscabo de otras competencias, sin reducir, sin cercenar competencias ya asignadas, que en lo pertinente a la disponibilidad, calidad y aceptabilidad (variables del derecho a la salud según el Comité DESC), siguen siendo las correspondientes a uno de los niveles de atención. “Sin perjuicio” quiere significar precisamente que no serán reducidas o eliminadas las competencias asignadas en otras disposiciones, pero de ninguna manera quiere significar que la ley en mención no pueda ampliarlas en lo referente al acceso a la prestación de servicios de salud.

Por tal razón, la municipalidad no solamente está obligada por ley a disponer las condiciones de acceso, sino a supervisar si las condiciones son insuficientes y a disponer mecanismos de garantía del derecho de acceso para hacerlo efectivo.

7. Recomendaciones

Se insiste en la necesidad de que se creen o consoliden formas variadas y todas ellas legítimas de solución de conflictos en salud, adecuadas a la clase de daño que se experimente, pues algunos requieren una solución más pronta que la acción de tutela, y otras un seguimiento más profundo y unas órdenes con mayor grado de eficacia que las contenidas en los fallos de tutela.

Los Estados constitucionales cuentan con Ministerio Público encargado de proteger y salvaguardar la vigencia de los derechos humanos, y siendo el derecho a la salud un derecho humano, se deben establecer relaciones de apoyo recíproco y confeccionar estrategias de protección, adelantando campañas de fomento e información acerca del defensor de derechos humanos, así como formulando una exhortación a las EPS e IPS de la ciudad, para que coordinen y establezcan canales de comunicación con el defensor de derechos humanos y que las relaciones de control se conviertan en relaciones abiertas de deliberación y diálogo, propias de una democracia que, como la nuestra, aspire a ser deliberativa.

INFANCIA EN SITUACION DE CALLE Y EXPLOTADA SEXUALMENTE EN LA CIUDAD DE MEDELLIN⁹⁴

PRESENTACIÓN

Para la Unidad Permanente de Derechos ha sido importante generar un proyecto de investigación sobre la situación en la que se encuentran los derechos de la infancia en esta ciudad; en este documento se presentan los avances de la investigación realizada en el primer semestre de 2006, enfatizando especialmente en los fenómenos de desprotección y explotación sexual que viven los niños, niñas y adolescentes en situación de calle.

El fenómeno de la prostitución de las personas en situación calle es de conocimiento público pero tenemos especial interés en visibilizar la explotación sexual que de manera particular viven los niños y niñas habitantes de la calle, por cuanto este hecho se constituye en un elemento que de manera contundente cuestiona la efectividad de la aplicación de las políticas públicas, de nuestro sistema social y aboga por una efectiva corresponsabilidad de todos los estamentos sociales.

Aunque la comunidad internacional ha catalogado la explotación sexual infantil como: “una de las peores formas de trabajo”, al lado de la utilización de los niños y niñas en las actividades bélicas, es nuestro deber más allá de estas denominaciones considerar la figura de la explotación sexual infantil, como un crimen y por lo tanto darle las respuestas sociales, jurídicas y políticas que como tal amerita.

La presencia creciente de niños y niñas en situación de calle y en particular explotados sexualmente, demuestra la necesidad de adoptar nuevas propuestas no solo de atención y tratamiento a las víctimas de este flagelo, sino de sanción a quienes la promueven, facilitan o se benefician de ella. Así mismo es menester generar procesos de sensibilización dirigidos a todos los sectores sociales para que demuestren de una forma decidida y efectiva el repudio que estos actos ameritan.

Para lograr el acercamiento a estos planteamientos se presentará una investigación descriptiva que devela una realidad, la cual pasa por el reconocimiento de las condiciones sociales de desprotección en las que se sumen los niños y niñas que habitan las calles de esta ciudad.

Para tal fin se han revisado las respuestas institucionales que desde la administración local y las instituciones públicas se dan al fenómeno, en los niveles de prevención, atención y restablecimiento de derechos.

⁹⁴ Elaborado por Manuel López Betancur, abogado Universidad de Antioquia e investigador de la Unidad Permanente de Derechos Humanos

En consecuencia con lo anterior, se han visitado los programas e instituciones creados para la atención de los niños, niñas y adolescentes en situación de calle, se han revisando algunas de las investigaciones recientes sobre este tema y otros afines como el trabajo callejero.

De otro lado, los recorridos continuos por la ciudad al igual que el contacto directo con los niños, niñas y adolescentes en situación de calle o en condiciones de explotación sexual, las entrevistas con funcionarios y operadores de los programas establecidos para atender esta problemática y el seguimiento a algunos casos específicos de vulneración de derechos, han sido elementos de vital importancia para recavar la información aquí presentada.

De manera general la situación de la infancia y en especial el respeto por sus derechos se ha convertido en uno de los aspectos a los que es necesario prestar una mayor atención por parte de los diferentes Estados, teniendo en cuenta que los niños, niñas y adolescentes se constituyen en uno de los sectores poblacionales más propensos a ser vulnerados en sus derechos. Esta situación es mucho más grave cuando este sector poblacional se encuentra en situación de calle o extrema pobreza, por lo que se hace encuentra necesario instaurar políticas públicas que propendan no solo por la disminución de los riesgos sino por el restablecimiento de los derechos vulnerados.

En las prácticas sociales es notoria la situación de desprotección que viven los denominados sectores vulnerables y entre ellos los niños, niñas y adolescentes que viven en las calles, quienes además de ser víctimas de numerosos atropellos, se ven privados de las repuestas jurídicas y sociales que deben darse en su favor, y por el contrario son constantemente reprimidos y repudiados por diferentes instancias sociales y estatales como si el hecho de ser víctimas fuera un motivo para sufrir mayores vejámenes.

Es necesario entonces que acorde con los mandatos constitucionales y legales vigentes, pero sobre todo con las obligaciones éticas, políticas y jurídicas emanadas del Estado Social de Derecho, y concretamente de acuerdo con los postulados de un Plan de Desarrollo local que se propone como meta la inclusión social de todos los sectores vulnerables y en especial de los niños, niñas y adolescentes, sean ideadas acciones públicas que desde el escenario local logren el restablecimiento integral de los derechos para estas poblaciones y sobre todo prevengan el surgimiento y la continuidad de estas prácticas aberrantes que contradicen los mandatos de una protección integral basados en el interés superior del niño .

MARCO NORMATIVO Y POLÍTICO

Se presentan a continuación algunos instrumentos jurídicos del orden internacional y nacional, los cuales se constituyen en fundamentos de derechos a

partir de los cuales se constituyen las obligaciones que permiten la exigencia del cumplimiento de los derechos a favor de los niños, niñas y adolescentes en situación de calle y / o explotados sexualmente.

1. Declaración Universal de los derechos Humanos de 1948: Principios de igualdad (art. 1), universalidad (art.2), dignidad (art. 1,5), y protección especial para la infancia (art.25 inciso 2).
2. Declaración de los derechos del niño. 1959. Condiciones de dignidad y libertad (Ppio II), derecho a tener una familia (Ppio VI)
3. Convención Internacional de los derechos del Niño.

Preámbulo

Protección a la familia como célula básica para el desarrollo de los niños, necesidad de un ambiente de felicidad, amor y protección para el cabal desarrollo de la infancia y requerimiento de una educación basada en los ideales de paz, dignidad, tolerancia, libertad, igualdad y solidaridad.

Artículo 2: Aplicación universal.

1. Los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales.

Artículo 3: Interés superior

1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.

2. Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.

3. Los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada.

Artículo 4

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente

Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional.

Artículo 16. Derecho a la intimidad y la vida privada

1. Ningún niño será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia ni de ataques ilegales a su honra y a su reputación.
2. El niño tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o ataques.

Artículo 19

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo.
2. Esas medidas de protección deberían comprender, según corresponda, procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como para otras formas de prevención y para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior de los casos antes descritos de malos tratos al niño y, según corresponda, la intervención judicial.

Artículo 20: Protección a los niños privados del medio familiar

1. Los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar, o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio, tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado.
2. Los Estados Partes garantizarán, de conformidad con sus leyes nacionales, otros tipos de cuidado para esos niños.

Artículo 27: Nivel de vida adecuado.

Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.

Artículo 32

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social.

2. Los Estados Partes adoptarán medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales para garantizar la aplicación del presente artículo. Con ese propósito y teniendo en cuenta las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales, los Estados Partes, en particular:

- a) Fijarán una edad o edades mínimas para trabajar;
- b) Dispondrán la reglamentación apropiada de los horarios y condiciones de trabajo;
- c) Estipularán las penalidades u otras sanciones apropiadas para asegurar la aplicación efectiva del presente artículo.

Artículo 33

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas, incluidas medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales, para proteger a los niños contra el uso ilícito de los estupefacientes y sustancias psicotrópicas enumeradas en los tratados internacionales pertinentes, y para impedir que se utilice a niños en la producción y el tráfico ilícitos de esas sustancias.

Artículo 34

Los Estados Partes se comprometen a proteger al niño contra todas las formas de explotación y abuso sexuales. Con este fin, los Estados Partes tomarán, en particular, todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir:

- a) La incitación o la coacción para que un niño se dedique a cualquier actividad sexual ilegal;
- b) La explotación del niño en la prostitución u otras prácticas sexuales ilegales;
- c) La explotación del niño en espectáculos o materiales pornográficos

Artículo 39

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo niño víctima de: cualquier forma de abandono, explotación o abuso; tortura u otra forma de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; o conflictos armados. Esa recuperación y reintegración se llevarán a cabo en un ambiente que fomente la salud, el respeto de sí mismo y la dignidad del niño.

4. El Protocolo facultativo de la Convención de los derechos del Niño Relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía, ratificado por el estado Colombiano el 11 de noviembre de 2003

5. El convenio número 182 de la OIT, ratificado por el Estado Colombiano el 28 de enero de 2005.

6. La Constitución Nacional.

Especialmente en sus artículos 1, 13 y 44.

7. El decreto 2737 de 1989 o Código del Menor
Ahora en proceso de reforma legislativa

8. La ley 679 de 2001 (código penal)

9. La ley 747 de 2002 (que penaliza la trata de menores)

10. El acuerdo Municipal de Prevención de la Violencia Sexual

11. El acuerdo 013 de 2001 sobre el plan de atención a la infancia para el Municipio de Medellín

12. El plan de desarrollo Municipal 2004 - 2007

MARCO SOCIAL Y POLITICO

Como elemento positivo se destaca la preocupación del gobierno local en cuanto a la urgencia de garantizar los derechos a las llamadas poblaciones vulnerables y desarrollar programas tendientes a responder en forma integral a los requerimientos de dichos postulados éticos. (ver programas por una vida más digna, viviéndonos, de inclusión social.)

Se ha avanzado en la construcción de políticas sociales básicas que permitan garantizar los derechos en forma universal al sector infantil comprendido entre los 0 y 6 años, las cuales se constituyen en estrategias de prevención y reducción del riesgo de vulneración de derechos. (Programa Buen Comienzo y de salud sexual y reproductiva)

De igual manera hay un interés en algunas autoridades por avanzar hacia el establecimiento de políticas públicas respaldadas en acuerdos municipales que permitan su sostenibilidad y eficacia. (Atención y prevención de la violencia sexual y plan de atención a la infancia)

No obstante lo anterior es necesario resaltar la existencia de un contexto desfavorable para el desarrollo de las propuestas sociales incluyentes y en especial para aquellas tendientes a lograr mejores condiciones de vida para las poblaciones infantil y juvenil. Algunos elementos de este escenario adverso podemos sintetizarlos de la siguiente forma:

Incremento de las condiciones de pobreza y pocas posibilidades de empleo para los padres de familia, situación que facilita la desintegración familiar y se traduce en el aumento de las llamadas poblaciones vulnerables.

Mantenimiento de altos índices de desplazamiento intra e interurbano, situación que facilita el desarraigo familiar y la pérdida de redes de apoyo, lo que repercute en la precariedad de los lazos familiares.

Decremento de la estabilidad laboral y de los empleos dignos, acompañado de un aumento vertiginoso de las actividades informales que a la vez que facilitan una precaria subsistencia exigen la participación de varios miembros de la familia.

Se mantiene una constante en la utilización de prácticas ilegales como medios legitimados socialmente para subsistir, muchas de las cuales involucran a niños, niñas y adolescentes, tales como la piratería, el comercio de alucinógenos y la actividad sexual.

Carencia de políticas públicas sistemáticas, sostenibles e integrales que permitan atender en forma eficaz las situaciones problemáticas. Aunado a este fenómeno, subsiste una concepción paternalista del estado expresada en acciones asistenciales, focalizadas y coyunturales.

No existe una política pública de atención integral a la infancia que permita garantizar en forma integral y universal los derechos para esta población, lo cual aumenta el riesgo de incrementar los grupos vulnerados que requieren atenciones especiales.

Falta coherencia en las respuestas que se dan a fenómenos como la niñez en situación de calle o la explotación sexual infantil, ya que en muchas ocasiones se pretende controlar las manifestaciones de los mismos a partir de la represión a las víctimas.

No hay mecanismos coherentes y sistemáticos que permitan evaluar los proyectos sociales desde una perspectiva de derechos y las interventorías y supervisiones no asumen cabalmente su papel.

Falta un conocimiento profundo de los fenómenos que afectan a la infancia y la adolescencia, lo que trae como consecuencia un asociacionismo de los mismos que impide un tratamiento diferenciado y especializado.

No se ha avanzado en asumir la protección de la infancia y la adolescencia como un compromiso público primordial que debe ser liderado por el Estado local y por el contrario, se asume la corresponsabilidad como un elemento de desresponsabilización.

HALLAZGOS DEL TRABAJO DE CAMPO

A continuación presentamos los principales hallazgos encontrados en el desarrollo del proceso investigativo.

** OFERTAS DE PROGRAMAS, PROYECTOS E INSTITUCIONES.*

Aunque es notoria la carencia de un plan integral de atención a la infancia en general y a la infancia en situación de calle y en forma particular a quienes padecen la explotación sexual, podemos encontrar algunos elementos importantes en el desarrollo de programas desarrollados por la administración municipal.

En los programas del gobierno local.

Proyecto de inclusión: La secretaría de Bienestar Social del municipio viene desarrollando un programa tendiente a lograr la inclusión de los habitantes en situación de calle, grupo dentro del cual se encuentran incluidos los niños y niñas explotados sexualmente.

Dicho programa ha tenido especial atención en superar las concepciones asistencialista y represiva que han marcado las acciones desarrolladas frente a estas poblaciones y procura enmarcarlas desde una perspectiva de derechos basada en la obligación del estado de responder a las necesidades fundamentales de estos ciudadanos desde el respeto por su dignidad basada en la autonomía y libertad.

Es grato reconocer que este proceso ha contado con el seguimiento cercano del mandatario local y su equipo de gobierno, quienes periódicamente se ocupan de realizar un seguimiento al proceso. Por otro lado, la construcción y puesta en marcha de las actividades que lo conforman han contado con debate previo en el que han participado varias instituciones entre ellas la Unidad Permanente de Derechos Humanos.

Los componentes de este proyecto que tienen relación directa con la infancia en situación de calle y explotada sexualmente son las denominadas Carpas de atención y el Centro día Dos.

Las carpas (dos en la ciudad) se han convertido en espacios donde los ciudadanos habitantes de la calle y entre ellos los niños y niñas pueden acercarse para satisfacer algunas necesidades relacionadas con su cuidado personal (higiene y aseo corporal, arreglo de ropas), revisión de salud, asesoría psicológica y orientación acerca de los servicios que puede utilizar.

Estos sitios fuera de brindar servicios a los ciudadanos de la calle, permiten el acercamiento a los mismos, la recolección de informaciones fidedignas sobre su forma de vida, incluyendo las situaciones de peligro que atraviesan y las violaciones a sus derechos y al mismo tiempo permiten generar procesos de persuasión para iniciar procesos de desarrollo.

Las carpas funcionan de lunes a sábado entre las 8 a.m. y las 4 p.m. y atienden un promedio de 120 personas al día cada una.

EL Centro Día Dos, se constituye en un espacio complementario a las carpas al que pueden ir los habitantes de la calle a descansar durante la noche y en el cual se brindan jornadas de formación humana, entretenimiento y orientación. La llegada y permanencia allí son voluntarias, aunque existen disposiciones referentes a los horarios de ingreso y egreso.

Este servicio viene siendo utilizado por un promedio de 200 personas cada noche, grupo dentro del cual se encuentran alrededor de 25 adolescentes y niños menores de 18 años, quienes aunque comparten el espacio con los adultos reciben un tratamiento diferenciado.

De igual manera, el proyecto de inclusión tiene propuesta la creación del Centro día joven, el cual brindará un servicio similar a la población comprendida entre los 16 y 20 años, quienes están mayores para compartir con los niños, pero muy jóvenes para hacerlo con los adultos.

Programa Buen Comienzo: Este programa de atención integral a la población comprendida entre los 0 y 6 años, se constituye en una propuesta innovadora puesto que ha logrado reunir los esfuerzos de varias secretarías municipales y de otras entidades del orden nacional e internacional.

Su principal propósito es garantizar en forma integral los derechos a esta población infantil haciendo un mayor énfasis en el desarrollo de sus acciones en aquellos sectores de la ciudad con un alto grado de marginación y por tanto con mayor riesgo de expulsar a los niños, niñas y adolescentes.

Aunque el programa sólo inició sus acciones en el segundo semestre del año pasado, ha logrado avanzar en la elaboración de una propuesta de atención integral basada en la realización de los derechos y se constituye en una posibilidad para prevenir diferentes formas de vulneración a la infancia.

Programa por una vida más digna: Este programa pretende brindar una atención integral a las mujeres y hombres en ejercicio de la prostitución y a los niños, niñas y adolescentes explotadas sexualmente, a través de cuatro líneas de acción a saber: la atención psicológica y socio familiar, la sensibilización y formación para la denuncia, la promoción humana y la prevención del fenómeno, la investigación sobre la prostitución y la evaluación y sistematización del proceso.

El programa se constituye a través de una unión temporal de la cual hacen parte las instituciones amiga joven, primavera, Cepas y pan y amor por Colombia. Su financiación proviene de los aportes que le brinda el municipio de Medellín a través de la secretaría de Bienestar Social y los aportes que hacen las instituciones de la Unión temporal.

Es muy notable el aporte que este programa hace a la unidad de delitos sexuales de la fiscalía General de la nación representada en la destinación de dos psicólogos a dicha dependencia.

Aunque sus labores se iniciaron en el año 2004, los continuos cambios administrativos han obstaculizado el trabajo y aunque se han logrado las metas propuestas, es necesario que el programa llegue más a las comunidades.

Se destaca el establecimiento de una línea de investigación sobre el fenómeno, la que ha producido un informe sobre el mismo, siendo necesaria su retroalimentación y socialización.

La Casa del afecto: Creada como una línea de atención a los niños, niñas y adolescentes explotados sexualmente, este centro, con capacidad de atender 25 usuarios, ha tenido dificultades para mantener su cobertura ya que en la práctica se exige que las niñas que allí lleguen no presenten ninguna problemática diferente a la de haber sido abusadas en forma sexual, por lo tanto no es para los niños y niñas en situación de calle ya que estos viven múltiples problemáticas.

Se han presentado problemas administrativos, la edificación en la que funciona no es apta para el fin que se propone, razón por la cual no le ha sido otorgada la licencia de funcionamiento, los programas no logran satisfacer los intereses de los usuarios.

De igual manera se encontraron allí niñas de 5 y 6 años en compañía de adolescentes de 16 en estado de gravidez, participando de los mismos procesos de atención y se conoció de un supuesto caso de abuso sexual por parte de un educador, el cual ha sido denunciado a la fiscalía.

Centro de acogida: Adscrito a la Secretaría de Bienestar Social y administrado por los hogares Claret, se constituye en un espacio al cual pueden llegar los niños y las niñas de la calle y permanecer en él. Aunque como requisito se prescribe el no estar en estados alterados por consumos de sustancias psicoactivas, en ocasiones esta exigencia se obvia por la seguridad del niño y la niña.

En esta institución se les brinda atención médica, psicológica y educativa y se constituye en uno de los mejores espacios para lograr la interacción y obtener la información acerca de la niñez en situación de calle.

El Patio Don Bosco: Esta institución cuenta con el auspicio de la alcaldía municipal y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, atiende aproximadamente 120 niños (solo hombres) por noche aunque su cupo es de 80, brinda atención psicológica, educativa, en salud y nutricional y al igual que el centro de acogida se constituye en un espacio clave para el acercamiento y el contacto con los habitantes de calle.

Son muy destacables las denominadas operaciones amistad que consisten en salidas programadas con el ánimo de hacer contactos con nuevos niños llegados a la calle o a la ciudad y lograr su vinculación a diferentes programas.

Proyecto Vivenciándonos: Este proyecto se constituye en una estrategia para prevenir y atender el fenómeno de los niños, niñas y adolescentes en situación de calle. Se conforma a partir de una unión temporal de las organizaciones: Hogares Claret, Combos, Fundación Vivan los niños y la Corporación Amiga Joven. Su sostenimiento parte de un convenio de aportes entre la Unión Europea, la Alcaldía de Medellín a partir de la Secretaría de Bienestar Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

En sus líneas de acción debemos destacar el trabajo de los educadores de calle, quienes han logrado un acercamiento a los niños y niñas que viven en esta situación, logrando elementos para su visibilización y comprometiéndose en la defensa de sus derechos. De otro lado su accionar preventivo en los colegios de los sectores expulsivos de niños se constituye en un importante elemento para la contención del fenómeno.

Este proyecto permite la confluencia de diferentes instituciones de los órdenes internacional, nacional y local y conjuga los elementos de atención con los de reparación y prevención, perfilándose como una buena iniciativa en materia de políticas públicas. No obstante lo anterior, este año su labor se ha visto obstaculizada por la tardanza en la contratación por parte de las instituciones.

Construcción de una política pública para la atención de la niñez en situación de calle: La Secretaría de Bienestar social ha solicitado a diferentes instituciones, en general miembros de la red Prohabitantes de la calle, para que presenten propuestas tendientes a la elaboración de una política pública para enfrentar este fenómeno. Esta invitación se constituye en un buen intento por democratizar las políticas públicas y ha sido respondida en forma generosa por alrededor de 18 instituciones, las cuales se vienen reuniendo en forma periódica para tal fin.

No obstante lo anterior es necesario brindar a estas instituciones mayores elementos técnicos y teóricos relativos a la construcción de políticas públicas en una perspectiva de derechos humanos.

Comisión accidental 041 del Concejo municipal sobre niñez en situación de calle: Esta comisión surge como respuesta a la inquietud de varias organizaciones pertenecientes a la Red Prohabitantes de la calle y de la unión temporal Vivenciándonos, quienes desde el año pasado propusieron la celebración de un cabildo en el Concejo de Medellín con el ánimo de hacer públicas las denuncias conocidas sobre la vulneración de los derechos a los habitantes de la calle. Debido a la magnitud de la situación se propone la creación de esta comisión para que se acerque al fenómeno y plantee unas recomendaciones a las diferentes instancias para superar las situaciones planteadas.

La comisión accidental ha logrado reunir un buen número de organizaciones y desde allí se han abordado actividades relacionadas con la promoción de un

debate en el Concejo sobre la situación de la infancia en Medellín, un foro público para presentar los resultados de la misma, un debate sobre el proyecto legislativo referido a la ley de infancia, la reforma del acuerdo 013 del Concejo municipal sobre el plan de atención a la infancia, un comunicado público sobre las violaciones de los derechos a la infancia y adolescencia en situación de calle, se ha acompañado la jornada en pro de la erradicación del trabajo infantil y se ha participado de diferentes actividades en el marco del mes de los niños.

El trabajo de esta instancia ha sido de gran importancia para visibilizar la situación de los niños y niñas en situación de calle y se espera que próximamente presente sus conclusiones y recomendaciones a las instancias pertinentes.

Política de prevención y atención de la violencia sexual: Debe resaltarse durante este semestre la sanción por parte del ejecutivo municipal del acuerdo mediante el cual se crea una política de prevención de la violencia sexual y atención integral a las víctimas y se espera que en forma decida se establezcan las instancias creadas por dicho instrumento y se avance en la ejecución de la política propuesta.

Política de atención integral a la infancia: Como resultado de las actividades realizadas por la comisión accidental 041 del concejo municipal relacionada con la niñez en situación de calle, se ha detectado la necesidad de presentar un proyecto de acuerdo que pretenda la implementación de una política pública municipal de atención integral a la infancia y adolescencia, enmarcada dentro de los referentes de la garantía de derechos, acorde con las normatividades internacionales y el nuevo proyecto de ley de infancia y adolescencia. Este acuerdo se propone reemplazar el acuerdo 013 del 2001, el cual por diferentes motivos no ha logrado implementarse en forma cabal y se espera que dé una respuesta integral a la necesidad de garantizar los derechos de las niñas, niños y adolescentes en la ciudad de Medellín y prevenga en mayor medida las múltiples violaciones que se dan a sus derechos.

En los programas estatales del orden nacional

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar: Desde esta instancia nacional se vienen apoyando propuestas relacionadas con la atención a la población infanto juvenil en situación de calle, desde las que se resaltan el apoyo brindado al proyecto Vivenciándonos, al Patio Don Bosco para la instauración del albergue, al Hogar Laura Vicuña, a la Casa del Afecto y a la casa Mamá Margarita.

En las instituciones Laura Vicuña y Mamá Margarita se acogen las niñas que han tenido problemas relacionados con el abuso y explotación sexual, las cuales son remitidas mediante resolución emanada de un defensor de familia.

De igual manera a partir de los Centros de emergencia 1 y 2, que funcionan en acuerdo con la secretaría de bienestar social del municipio de Medellín, los defensores de familia ubican institucionalmente a los niños, niñas y adolescentes que han sido víctimas de abusos y maltrato sexuales y desde los centros zonales se remiten la programas preventivos a las familias, así como a los niños y niñas que estén en peligro de ser maltratados sexualmente o riesgo de ser expulsados a la calle.

Fiscalía General de la Nación: Ha establecido en la ciudad de Medellín una unidad para la atención de los delitos sexuales, esta unidad está conformada por 10 fiscales, cuatro de los cuales atienden los casos que corresponden al sistema penal acusatorio, o sea los ocurridos a partir del 1 de enero del año 2006 y los otros 6 atienden los casos anteriores regulados por la leyes 599 y 600.

En esta unidad se atienden directamente las denuncias presentadas por las víctimas y solamente dos fiscalías cuentan con la presencia permanente de funcionarios de policía judicial, los otros fiscales deben iniciar sus investigaciones a través de ordenes de trabajo que se envían a la policía judicial o al cuerpo técnico de investigaciones.

Aunque las salas de atención al usuario cuentan con la presencia de psicólogos, estos no son suficientes y para solucionar este problema se ha recurrido a la cooperación interinstitucional y cuenta la unidad con la presencia de 5 psicólogos proporcionados por los programas por una vida más digna (2) y buen vivir (3).

Ministerio de protección social: A través de su oficina en la ciudad de Medellín, viene realizando acciones encaminadas a la erradicación del trabajo infantil, fenómeno que potencia la situación de calle por la que atraviesan muchos niños, niñas y adolescentes y a la vez se constituye en un riesgo para la explotación sexual infantil.

Desde esta instancia se ha conformado un comité en pro de la erradicación del trabajo infantil al que asisten varias instituciones de otras redes y desde el cual se han desarrollado estrategias de prevención y atención. Es importante resaltar el compromiso de esta instancia para participar en diferentes acciones interinstitucionales y apoyar las acciones que se impulsan desde otras redes.

En las acciones privadas

Existen en el municipio varias acciones realizadas por instituciones privadas, muchas de ellas financiadas a través de mecanismos de cooperación internacional y social. Estas acciones cumplen con un papel fundamental, pues en su gran mayoría logran realizar unos acercamientos desprevenidos a los niños, niñas y adolescentes en situación de calle y explotados sexualmente.

Para algunos de sus programas cuentan con el apoyo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o de la Secretaría de Gobierno pero muchas de sus actividades son realizadas en forma independiente.

Es necesario propender por el establecimiento de acciones interinstitucionales de acompañamiento y fortalecimiento de estas acciones, con el ánimo de integrar este trabajo a las diferentes propuestas de atención a la infancia.

Dentro de las instituciones comprometidas en este accionar se destacan: Ciudad Don Bosco, la Corporación Combos, La Red Prohabitantes de la calle, el Comité infante juvenil de la red, Bosconia, Funvini, Hogares Claret, Primavera, Amiga Joven,

INVESTIGACIONES.

Frente al fenómeno de la explotación sexual infantil conocimos de una investigación realizada durante el año 2005 por el programa por una vida más digna, la cual aún no sido dada a conocer y se encuentra en proceso de retroalimentación interna por parte de la institución.

Tanto la Corporación educativa Combos, como la Escuela Nacional Sindical han realizado investigaciones relativas al trabajo infantil callejero, las cuales abordan de manera tangencial el problema de la explotación y el abuso sexual del que son víctimas muchos de los niños, niñas y adolescentes que participan de dichas modalidades de laboralidad.

El proyecto Vivenciándonos ha venido realizando aproximaciones investigativas tendientes a profundizar sobre los fenómenos de la niñez en situación de calle, las violaciones a sus derechos y en especial sobre el acceso a la salud de esta población. Los resultados de estos trabajos han sido presentados en eventos públicos y se constituyen en un material valioso para la implementación de políticas al respecto.

INFORME DE LOS HALLAZGOS REALIZADOS EN LOS RECORRIDOS.

Los recorridos se realizaron en diferentes horarios, especialmente en la tarde, las primeras horas de la noche y las madrugadas, aunque los contactos para las encuestas debieron hacerse en horas de la mañana para poder encontrarlos en condiciones de responderlas.

Algunas de estas actividades se hicieron a pie, acompañados de educadores de la calle del patio Don Bosco y el proyecto Vivenciándonos y éstos fueron los más exitosos ya que los niños, niñas y adolescentes accedían o se dejaban abordar fácilmente.

También se realizaron recorridos en los vehículos de la Unidad Permanente, los cuales aunque sirvieron para constatar algunos datos, se encontraban con la dificultad de acceso hasta los habitantes de calle, en especial porque en sus estados alterados no lograban distinguir en forma clara el vehículo y lo confundían con otras instituciones a quienes lo temen o lo peor con vehículos desde los cuales los agraden y según ellos, “se los han llevado”.

A lo largo de estos recorridos pudimos encontrar las siguientes situaciones, la mayoría de las cuales corroboran el adelanto informativo presentado durante el mes de mayo:

Grupos:

Se lograron determinar los siguientes grupos de adolescentes y niños que ejercen la prostitución en forma permanente, es decir casi todos los días de la semana es posible encontrarlos en determinados sitios.

Grupo del sector occidental del parque Bolívar: compuesto por un número que oscila entre 8 y 12 niños y niñas, entre los 14 y 17 años. Ellos recorren las calles Perú y Bolivia, hasta la carrera Bolívar. Este grupo ejerce la prostitución siendo recogidos por vehículos, muchos de los cuales son de servicio público. (taxis)

Grupo ubicado en los bajos del metro estación Prado, en dirección hacia la estación Parque Berrío. Es un grupo menos organizado con una presencia fluctuante entre los 30 y 40 niños y adolescentes, se nota una gran presencia de niños. En ocasiones se aproximan hasta las calles La Paz, Perú y Caracas, hacia el sector occidental, llegando hasta Carabobo y el parque Rojas Pinilla. Ejercen la prostitución subiendo a vehículos, en piezas que se alquilan en algunas edificaciones y en ocasiones en la misma calle.

Calle de El Colombiano: En la calle de la antigua sede de El Colombiano, se viene congregando un grupo de niñas, las cuales esperan allí a sus clientes en forma separada, mientras consumen alucinógenos, generalmente pegante.

Grupos de la Veracruz: En esta zona se reúnen tres grupos diferentes de adolescentes que ejercen la prostitución, los cuales se relacionan ocasionalmente, aunque operan por separado. Uno se mantiene en la calle Calibío, entre las carreras Carabobo y Cúcuta y lo conforman alrededor de 14 adolescentes mujeres entre los 13 y 18 años, en su gran mayoría provienen de barrios de las zonas noroccidental y nororiental y en su generalidad presentan un alto consumo de sacol y tienen una amplia relación con algunas bandas de delincuencia común que merodean la zona. Algunas de los integrantes de estos grupos, en especial el de las calles Calibío y Carabobo han debido retirarse hasta otras zonas del centro, debido a las obras de remodelación de estas vías.

El segundo grupo opera en la esquina de Calibío con Cúcuta y se desplaza hasta la calle Boyacá, está compuesto por alrededor de 12 adolescentes entre los 16 y 18 años, consumen fundamentalmente marihuana y bazuca.

El tercer grupo se ubica al frente del centro comercial la Cascada en la carrera Cúcuta entre calles Boyacá y Colombia, son alrededor de 10 niñas que ejercen la prostitución desde tempranas horas de la tarde en esta zona.

Estos tres grupos se caracterizan por compartir su actividad con mujeres adultas, son exclusivamente femeninos y ejercen las labores en hoteles de la zona, que teniendo unos mínimos controles para evadir a la policía permiten el ingreso de menores de 18 años.

Grupo de la carrera Palacé entre las Avenidas 33 y los Huesos: se ubican en este sector alrededor de 25 infantes, entre ellos unos 8 niños de tempranas edades (entre los 9 y los 13) que son utilizados sexualmente por personas que los recogen en vehículos. Este fenómeno empieza a producirse después de las 7:30 p.m., que cierran los establecimientos comerciales de la zona. Estos niños y niñas provienen en su mayoría de familias que viven en inquilinatos ubicados en el sector de Guayaquil y Niquitao y son grandes consumidores de sacol. Ocasionalmente algunas de las mujeres mayores de este grupo se aproximan hasta el sector de San Diego donde se ubican preferentemente las prostitutas mayores de edad.

A partir de la observación de estos grupos se logró constatar la presencia de una cifra superior al centenar de infantes y adolescentes que en forma permanente y casi cotidiana ejercen la prostitución en estos sectores de la ciudad de Medellín.

Al lado de esta actividad cotidiana aparecen algunos sectores de concentración de jóvenes adolescentes que acostumbran reunirse y realizar enlaces de tipo afectivo o sexual.

Se destaca en este aspecto el sector nororiental del parque Bolívar donde se reúnen en especial los días jueves, viernes, sábados y en ocasiones los domingos grupos de adolescentes gays.

La calle Barbacoas entre Sucre y la Oriental, desde la esquina del parque de Carulla donde convergen las calles la Paz y Sucre, hasta la avenida oriental, sector donde se reúnen en forma habitual muchos grupos de Gays y lesbianas. En este sector las observaciones permitieron determinar la presencia de prostitución, aunque lo más usual son las relaciones que se dan al interior de los grupos, salvo algunos casos de hombres adultos que se acercan al lugar y contactan algún adolescente.

De igual manera se detectó la presencia de pequeños grupos en el sector del Poblado, en los alrededores del parque y de la calle 10, donde varias adolescentes realizan actividades de comercio informal, sobre todo de ventas callejeras y dos de ellas fueron recogidas por vehículos particulares.

En el desarrollo de los recorridos se tuvo conocimiento de un grupo de adolescentes mujeres que se desplazan desde el sector de Lovaina y al parecer llegan hasta la Estación Prado. De igual manera se conoció de algunos enlaces y contactos realizados por adultos con adolescentes gays en el sector del parque del Periodista. También se nos informó que entre las calles Perú y Bolivia, sobre la Avenida Oriental, frente al edificio Argos, un grupo aproximado de 8 niñas adolescentes ejerce la prostitución y son coordinadas por un individuo denominado “el papero”.

Formas de contacto:

En todos los grupos observados son usuales la recogida en vehículos automotores, que predomina en el sector de Palacé entre la 33 y los Huesos y en la estación de Prado y el contacto por sujetos que se desplazan a pie, lo que es más usual en la Veracruz, Parque Bolívar, Barbacoas y Argos. En estas zonas aunque hay una modalidad predominante, se combina con la otra forma de contacto.

Sólo en unas pocas oportunidades se pudo observar el contacto por medio de llamadas telefónicas, ya que son pocas las adolescentes y niñas que tienen celular.

Sitios de consumación de las relaciones:

Pudo detectarse claramente como todos los contactos se realizan en la vía pública en sectores escondidos, calles, aceras y parques en altas horas de la madrugada,

y en algunos de los hoteles de la zona. Los grupos del sector de Prado, parque Bolívar, Barbacoas, Argos, Palacé con la 33, Poblado, usualmente son utilizados sexualmente en vehículos, en su gran mayoría taxis que los recogen y utilizan durante el recorrido.

En algunas ocasiones son llevados a apartamentos o fincas cercanas, siendo muy difícil la ubicación de las mismas porque generalmente el niño o la niña van escondidos (agachados) o tan drogados que no se dan cuenta donde los llevan. Esta modalidad, de llevarlos a residencias o fincas y el recorrido en carro se ha constituido en algo muy peligroso y muchos no lo aceptan.

Explotación económica:

Normalmente los niños y niñas que ejercen la prostitución lo hacen en busca de conseguir dinero, algunas, las adolescentes mayores para sostener económicamente a sus hijos, varias son madres de 2 y hasta 3 niños antes de cumplir los 18 años. En ocasiones ayudan a sus familias y en sus casas conocen la labor que realizan, es el caso de las adolescentes que encontramos en el sector de la Veracruz.

Otros casos se dan en busca de sustento económico, hay varios adolescentes e incluso niños que se reúnen para pagar una pieza cuyo costo oscila entre los 5 y 10 mil pesos. Se ha observado una constante, que es la necesidad de dinero para conseguir sacol, bareta o bazuco, esta situación ocurre más en los sectores de la estación de Prado y Palacé con la 33. En algunos casos, que aunque fueron muy pocos los detectados, se observó que el dinero era utilizado en el juego de maquinitas.

Alguno jóvenes gays aducen que con el dinero que consiguen en el comercio sexual, se compran la ropa y pagan el estudio.

Se detectaron algunas situaciones de explotación económica a través del sexo, siendo notorio entre algunas parejas de lesbianas que una de ellas ejerce la prostitución y lleva el dinero a la otra, o al menos con eso paga el sostenimiento de las dos. La que no ejerce la prostitución presta servicios de acompañamiento, vigilancia y protección.

Otros casos presentan verdaderos modelos de explotación, ya que en el transcurso de los recorridos se observa como adolescentes hombres de 16 a 18 años, o adultos coordinan y protegen estos grupos y se lucran del ejercicio de las adolescentes y niñas.

Se sabe de algunos casos en los cuales las madres de las niñas o de los niños que están en la prostitución realizan actividades de ventas informales, callejeras y nocturnas, situación que favoreció la vinculación de sus hijos o hijas a tales

actividades y actualmente se lucran de ese ejercicio, siendo permisivas y explotadoras.

Elementos de seguridad:

En general los habitantes de la calle y en especial los niños, niñas y adolescentes que son explotados sexualmente viven en una situación de inseguridad y desprotección alarmantes, ya que son víctimas constantes de atropellos por parte de diferentes fuerzas legales o ilegales.

Consideran como sus principales agresores a los miembros de la policía nacional, de las convivir, los funcionarios de espacio público, a los taxistas y a sus mismos compañeros habitantes de la calle, adolescentes o adultos.

La Policía por su parte realiza constantes operativos, casi a diario con el fin de hacer retirar a quienes ejercen la prostitución y dentro de ellos a los niños, niñas y adolescentes explotados sexualmente, de diferentes zonas del centro de la ciudad. Esos operativos son frecuentes en la zona de la Estación de Prado, El Raudal y la Veracruz por parte de miembros de la Estación Candelaria y en el Parque Bolívar y Barbacoas por miembros del CAI del Parque Bolívar. Normalmente los operativos se desenvuelven en forma violenta y terminan con agresiones o detenciones arbitrarias, las cuales en muchas ocasiones son difíciles de documentar por miedo de las víctimas o porque sencillamente no estaban en situación de acordarse de los hechos.

Otros actores que las atropellan constantemente son los grupos de convivir que operan en la zona, se detectan por lo menos cuatro: uno que opera en la zona de Bolivia con Palacé, otro en los bajos del metro de la estación Prado, otro en el sector más cercano a la plaza minorista (Tejelo) y otro por el sector de San Benito.

De igual manera se presenta un temor frente a los taxistas quienes en muchas ocasiones se convierten en grandes atropelladores de quienes ejercen la prostitución y en especial de los niños y adolescentes en condiciones de explotación sexual. También manifiestan temor frente a los atropellos que reciben de los funcionarios de espacio público y de los vigilantes de las zonas por donde tradicionalmente deambulan.

Frente a esta situación se encontraron los siguientes hechos, los cuales se encuentran documentados de alguna forma y han sido conocidos por diferentes instancias públicas y privadas:

A lo largo del segundo semestre del año 2005 y durante los primeros dos meses del año 2006 varios niños y niñas, fueron agredidos por un agente de la Policía Nacional, adscrito al CAI del Parque Bolívar.

Instituciones que brindan atención a los niños y niñas en situación de calle conocieron el caso del joven ALEJANDRO GOMEZ CAÑAS, alias (COPETE), quien resultó quemado cuando los empleados de un restaurante ubicado en el sector del centro de la ciudad, le arrojaron agua caliente por estar “mendigándole a sus clientes”. También se conoció el caso de dos niños que fueron quemados con ácido de batería por orden del propietario de un almacén del sector del “Hueco”. Aunque estos casos no fueron denunciados, entre otras razones porque las víctimas huyeron de la ciudad, son de conocimiento general de los niños y niñas usuarios del Patio “Don Bosco” y del Centro de Acogida.

Son comunes y frecuentes los casos en los cuales miembros de las denominadas CONVIVIR, realizan descargas eléctricas en contra de los niños y niñas habitantes de la calle, para obligarlos a retirarse del sector. Debido a los reclamos y denuncias presentadas por algunas instituciones, se conocieron amenazas por parte de los citados actores en contra de funcionarios de la Red Pro Habitantes de la Calle.

De igual manera se conoció el caso de malos tratos por parte de la Policía a educadores de las instituciones El Patio Don Bosco y Funvini, cuando acompañaban a los niños en situación de calle y debieron intervenir ante las agresiones por parte de los agentes.

A principios del mes de Junio el joven SAMUEL MOSQUERA de 16 años, fue agredido por un funcionario de espacio público; el caso fue remitido a la Fiscalía y se practicó el examen correspondiente en Medicina Legal.

De igual manera, el día 21 de mayo de 2006, la niña LEIDY JOHANA MILAN (alias la melliza), de 13 años, llega al centro de acogida presentando varios golpes y quemaduras en su cuerpo.

En la madrugada del domingo 5 de marzo, falleció en el Hospital “San Vicente de Paúl” una niña de nombre ISIS ROCIO de aproximadamente 16 años de edad, murió como resultado de una riña con otra menor de aproximadamente 16 edad, después de haber estado detenidas en la estación Candelaria.

En la primera semana de marzo fue reconocido en la unidad de Medicina Legal el cadáver de una niña de 15 años, de nombre NATALIA MILENA ATEHORTUA, quien había sido maltratada sexualmente, asesinada y arrojada al río Medellín. Así mismo a finales del mes de mayo, en extrañas circunstancias perece al caer al río otra menor de edad de nombre TATIANA YULIETH RUIZ.

El día 20 de junio de 2006, en la avenida de Greiff con calle Carabobo, perece el joven TOMAS UNGENIO DE LA OSSA, al ser atropellado por un vehículo; este habitante de la calle padecía retardo mental, y según versiones de sus compañeros, el accidente se produjo al ser perseguido por un grupo de policías.

Estas cuatro muertes han sido registradas a partir de la diligencia de levantamiento de los cadáveres en la unidad de medicina legal y hasta el momento no se conocen avances de las investigaciones

El joven STEVEN PALACIO PALACIO, de 16 años, usuario del patio “Don Bosco”, fue apuñalado mientras dormía, en el sector de la calle Ayacucho con carrera Salamina, al amanecer del día domingo 28 de mayo; como resultado de tal acción perdió su ojo derecho. Este caso fue atendido en el Hospital “San Vicente de Paúl”.

Frente a la seguridad e higiene sexual, no fue posible determinar el uso de elementos de seguridad para la higiene sexual, ya que en algunos casos los niños, niñas y adolescentes explotados sexualmente se encuentran bajo los efectos de sustancias psicoactivas, que les impide recordarlo. Tampoco existen campañas de prevención que lleguen hasta ellos y ellas. Los dispensadores de preservativos se encuentran en sitios a los que tradicionalmente asisten los adultos y los niños, niñas y adolescentes tienen mayores peligros puesto que por lo delictivo del accionar, quienes los utilizan los conducen a sitios alejados, solos u ocultos.

HALLAZGOS A PARTIR DE LAS ENCUESTAS

Durante este proceso de investigación se realizaron 23 encuestas a menores de edad en situación de calle y explotados sexualmente, (8 hombres, 8 mujeres y 7 personas que aunque se identificaron como de sexo masculino manifiestan abiertamente su homosexualismo) con un rango de edad entre los 13 y los 17 años.

Algunos de ellos fueron encuestados en el Centro de Acogida, en el Patio de “Don Bosco” y otros en la calle en el sector del centro de la ciudad entre las calles Palacé, Carabobo y el antiguo edificio de El Colombiano.

Se encontró que el 12% de los encuestados proceden del departamento del Chocó, el 7% de Panamá, 13% de pueblos rurales de Antioquia, 9% de Enciso, 18% de la comuna 13, y el 41% proceden de la comuna nororiental de Medellín.

La conformación familiar varía mucho, evidenciando diferentes tipos de familia, dentro de la cual predomina la familia nuclear conformada por Madre-Padre-hermanos en un 27%, precedida por la familia monoparental con jefatura femenina en un 20% y de el resto con estructuras familiares de familia extensa y familias fraternas, así como situaciones de orfandad sin hermanos.

Los contactos de los muchachos con su familia oscilan entre periodos de siete años sin contacto hasta los que realizan visitas semanales o quincenales los cuales son el 13%. Solo en un caso se encontró que la niña asiste diariamente a su casa.

El tiempo que llevan viviendo en situación de calle estos adolescentes supera en un 96% los 2 y medio años, solamente un 4% lleva semanas fuera de su hogar y se ha institucionalizado en el Centro de Acogida.

Las actividades que desempeñan los adolescentes encuestados al encontrarse en situación de calle, están relacionadas con: Mendicidad 33%, Prostitución en un 40% (dentro de la cual el 54% se relaciona con la prostitución homosexual masculina); Hurto 9%; ventas callejeras 9%; reciclaje 3%; trabajo en la minorista 3%; vivir en los centros de protección al menor 3%. Es de anotar que dentro de las actividades realizadas se combinan la prostitución con el hurto; vivir en los centros de protección con la mendicidad, etc.

En cuanto a la alimentación los menores plantean en un 42% que tienen tres comidas al día desde que habitan la calle o desde que asisten a los programas del menor de la calle; no obstante también se encuentra un 25% que solamente consumen dos comidas al día; un 17% que consumen una sola comida al día; un 4% que no consumen nada. Este último grupo al igual que el 12% que se alimentan con "mecato", permiten obtener datos que pueden facilitar el tratamiento de la desnutrición de población en situación de calle.

Para la consecución de la alimentación un 30% de estos adolescentes asisten a los programas de atención al menor en situación de calle; el 57% acuden a restaurantes, cafeterías, panaderías o ventas ambulantes; el 9% piden en cualquier lugar o a cualquier transeúnte; solamente una menor va a alimentarse a su casa.

La forma de adquirir los alimentos que necesitan tiene un porcentaje similar entre la mendicidad con un 26% y la adquisición por compra (30%). También se puede observar que los adolescentes han aprendido a hacer uso de las PMC (Programas para el Menor de la calle) asistiendo a recibir la alimentación en estos lugares en un 26%. Otras formas tienen relación con que la madre les da para que compren la comida o un tío les da dinero, se prostituyen, roban. Frente a este aspecto de cómo consiguen el alimento un 7% no respondió.

Frente a otras necesidades básicas se encontró:

Para la ducha y el aseo personal el 50% utilizan este servicio en los hoteles; el 42% utiliza los servicios de los PMC; 4% donde le den permiso y el 45 restante no se bañan.

Para la realización de las necesidades fisiológicas el 28% utiliza los PMC; el 24% los hoteles; 20% baños públicos; 12% baños prestados; 12% cualquier lugar de la calle; 4% una zona verde desolada.

Para dormir> el 44% lo hace alquilando una habitación en un hotel del centro; el 28% en los PMC; el 20% en la calle; el 8% en la casa propia o de alguna amiga.

Para descansar el 39% prefiere descansar en la calle; el 22% lo hace en el parque, en las bancas o sobre todo por los lados de la estación de prado;

ANALISIS DE CASOS.

Aunque se han presentado varias dificultades para hacerle seguimiento concreto a algunos casos representativos, las cuales radican especialmente en la volatilidad de estas personas, las cuales se encuentran una vez y luego no, ya que no tienen horarios establecidos para permanecer en un sitio determinado, al igual que ocurre con su residencia, además de su temor a hablar, su dificultad para comunicarse en forma coherente debido al alto consumo de alucinógenos y en algunos casos por su concentración en el momento presente sin querer recordar otros momentos de su vida, se buscó la forma de aproximarse al caso de la niña LINA MARIA ESCOBAR PARRA, de doce años y a partir de ella llegar hasta la familia de la niña NATAHALIA MILENA ATEHORTUA, asesinada en el pasado mes de marzo.

Estas aproximaciones solo fueron posibles en la última semana cuando ya se entregaba este informe, razón por la cual solo se presentan algunos avances de dichas situaciones.

Lina Escobar Parra, cumplirá 13 años el próximo jueves 13 de julio, vive en la calle desde hace 6 años, su madre, una ama de casa y su padrastro, vendedor de mangos en la plaza minorista residen en la zona nororiental (San Blas).

Tiene 3 hermanos, de los cuales las otras dos mujeres han vivido mucho tiempo en la calle, una de ellas ha vuelto a la casa y “esta juiciosa” y la otra según afirmación de Lina vive en la calle, presta servicios sexuales, pero fue “secuestrada” en una camioneta en la semana anterior.

Ha pasado por diferentes instituciones: El centro de acogida, la casa mamá Margarita y el internado Nuevos Ideales, en ninguno de ellos se ha amañado porque echan mucha cantaleta, le hace falta la libertad (hacer lo que quiera, no cumplir normas) y sobre todo el sacol y en ocasiones las pepas.

Actualmente vive en un hotel del sector del colombiano, un homosexual mayor le paga la pieza y ella hace ratos con hombres que la buscan quienes le pagan entre \$10.000 y 15.000. Como sólo sostiene relaciones orales y está muy chiquita le va mal económicamente. La buscan generalmente tipos que pasan por la calle, taxistas, aunque les tiene mucho miedo irse con tipos desde lo que le pasó a Natalia y miembros de la Convivir, manifiesta que uno de ellos (de quien no quiso dar el nombre) es muy amigo y en ocasiones la ha puesto a guardar armas.

Se siente contenta porque todos los amigos, habitantes de la calle la quieren y la cuidan.

Va a su casa con cierta frecuencia, al menos una vez al mes, pero no manifiesta intención de volver porque a su juicio en la calle se encuentra bien. Consume sacol y ruedas, el sacol lo consigue en las ferreterías de la zona y las ruedas las venden en un hotel cerca al parque Bolívar.

Actualmente ha establecido cercanía con los educadores de la fundación vivan los niños y le gusta hablar con ellos, a veces va a los programas. No quiere estudiar porque no se siente capaz de hacerlo.

El jueves pasado estaba en la calle, en el colombiano, en compañía de su hermanita mayor Claudia Janet Escobar de 16 años y otras dos amigas, pasó una camioneta con vidrios negros, un señor les ofreció plata, ropa y estudio y se llevaron a las tres, ella no se quiso ir, las otras dos aparecieron, pero su hermana no, parece que la tienen de prostituta en un pueblo.

Ella fue la que estaba con Natalia Atehortua cuando la mataron, por ahora no quiere hablar de eso, pero se ofreció a llevarnos a la casa de Natalia en el barrio Llanaditas.

NATHALIA MILENA ATEHORTUA

Luego de algunas confusiones, Lina nos llevó hasta una casa ubicada en el sector alto del barrio Llanaditas allí fuimos recibidos por algunos familiares de Natalia, quienes nos acogieron muy amablemente.

Los datos los suministraron una hermana del padrastro de Natalia, y dos hermanos de la misma, Nelly y Bryan, ya que tanto la mamá como el padrastro se hallaban trabajando.

La madre de Natalia: Martha Cecilia Atehortua, tenía tres hijos cuando llegó al barrio a convivir con el señor Egidio, dueño del rancho, con el tiene otros cuatro hijos. Natalia era la segunda hija de Martha Cecilia y en total tenía 6 hermanos sólo uno mayor que ella.

La situación económica era muy dura para muchos habitantes de la zona y Natalia empezó a cometer pequeños hurtos en compañía de dos vecinas también menores de edad, de nombres María y Camila. Según información de los familiares, lo que Natalia robaba, lo vendía y compraba mercado para su familia en la placita de flores.

Por esta situación los milicianos de la zona empezaron a asediarla y un día la golpearon de forma grave y la echaron del barrio, cuando eso Natalia tenía 12 años. En compañía de María y Camila se fueron para el centro, donde encontraron

la droga y fueron explotadas sexualmente. Según la información obtenida María se fue a vivir con un muchacho y Camila sigue en el centro.

Natalia había estudiado hasta segundo de primaria, su madre trabajaba en casas por días y su padrastro en una cooperativa de reciclaje. Tanto la madre, como la tía como la abuelastra la buscaban en el centro, en ocasiones subía a la casa, pero volvía a irse. Su salud estaba cada vez más deteriorada.

En julio del año pasado fue aporreada por un carro y la llevaron a la casa donde estuvo por lo menos por un mes, pero luego se volvió a la calle, aunque subía en forma periódica a su casa. En una de esas ocasiones le comento a su hermanito Bryan que unos taxistas la habían amenazado.

A principios de marzo, llegaron a la casa un educador de vivenciándonos y la niña Lina, quienes les informaron que Natalia había sido asesinada y estaba en Medicina legal, efectivamente allí la encontraron, su cadáver había sido recogido el 9 de febrero.

CONCLUSIONES

1. Si bien no hay cifras comprobables por carecer de la información respectiva, que puedan determinar un incremento del fenómeno de los habitantes en situación de calle y de los niños en la calle que son explotados sexualmente, la magnitud del fenómeno es alarmante ya que a simple vista se han podido detectar un número superior a 120 infantes y adolescentes que de manera cotidiana son explotados sexualmente.
2. Se constata que frente a esta población se produce un estado permanente de vulneración en sus derechos manifestada en atropellos físicos y psicológicos de los que son víctima por parte de diferentes sectores y que en algunos casos han llegado hasta la muerte.
3. La mayoría de las agresiones de que son víctimas los niños, niñas y adolescentes explotados sexualmente quedan en total impunidad no sólo porque los hechos no son denunciados sino por el poco avance que tienen los procesos cuando llegan al conocimiento de la opinión pública.
4. No existe en la ciudad ningún mecanismo que permita llevar un registro y hacer un seguimiento de las agresiones de las cuales son víctimas los niños, niñas y adolescentes explotados sexualmente.
5. Fuera de la vulneración que constituye la explotación sexual, estos infantes y adolescentes se constituyen además en víctimas de explotación económica, no solo por quienes se lucran directamente de su ejercicio sexual, sino por parte de los dueños de establecimientos hoteleros que

permiten que en ellos se desarrollen estos hechos sino también por quienes se lucran a partir de la venta del comercio de sustancias psicoactivas, en especial del sacol.

6. Se pudo constatar que el 95% de los niños, niñas y adolescentes explotados sexualmente son igualmente víctimas de la adicción a sustancias alucinógenas, siendo la satisfacción de esta adicción el principal móvil que los lleva a acceder a prestar servicios sexuales, a la mendicidad y a la delincuencia.
7. Existe un alto grado de atracción que ejerce la calle para estos grupos, ya que a través de la estadía en ella, haciendo uso de la mendicidad o el ejercicio sexual se logran obtener los recursos suficientes para satisfacer algunas de las necesidades básicas y sobre todo para conseguir las sustancias psicoactivas de las cuales son adictos.
8. Es notoria la falta de un trabajo preventivo que intervenga a aquellas familias y sectores considerados en alto riesgo de ser expulsores de niños, niñas y adolescentes.
9. No se detectó la realización de campañas de tipo disuasivo o sancionatorio frente a los adultos que utilizan sexualmente a estos niños, niñas y adolescentes o que se lucran de sus condiciones de adicción.
10. Es posible detectar varios grupos establecidos ubicables espacial y temporalmente frente a los cuales es necesario diseñar propuestas de acercamiento e intervención.
11. No hay un conocimiento, al menos general, de los derechos de los niños, niñas y adolescentes por parte de ellos mismos y mucho menos por parte de los adultos que tienen contacto con ellos.
12. Se presentan algunos avances en programas que liderados desde la administración pública local pretenden intervenir positivamente el fenómeno de la niñez de situación de calle y en condiciones de explotación sexual, tales como: el programa Buen comienzo, el proyecto de inclusión social, el programa por una vida más digna, la casa del afecto, el patio Don Bosco, el centro de acogida y el proyecto Vivenciándonos.
13. Es notoria la desarticulación de estos programas, proyectos o instituciones careciendo la municipalidad de una política coherente, integral y sostenible que responda al fenómeno de la niñez de situación de calle y explotada sexualmente.
14. Los programas existentes son insuficiente para proporcionar una cobertura adecuada que permita ofrecer servicios de atención a toda la población infanto-juvenil explotada sexualmente en el municipio.

15. Se observa la insuficiencia de programas y centros que estén dirigidos a atender la satisfacción de las necesidades básicas a las niñas y adolescentes de sexo femenino explotadas sexualmente. De igual manera sucede frente a los sectores con opciones sexuales diferentes.
16. Los programas existentes no gozan de la suficiente promoción y difusión de manera que puedan ser conocidos por toda la comunidad y en especial por los grupos de niñas, niños y adolescentes explotados sexualmente.
17. No existen respuestas especializadas que puedan atender a las víctimas de las diferentes modalidades de explotación y abuso sexual. Tampoco se percibe una atención que responda a las necesidades de edad, sexo y las diferentes circunstancias anexas que presentan muchos de los niños, niñas y adolescentes explotados sexualmente.
18. No hay claridad en las responsabilidades y competencias que frente a este fenómeno tiene la administración municipal y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se carece de un plan de actuación conjunta.

RECOMENDACIONES.

1. Es necesario avanzar en la articulación de una política pública de atención a la infancia dentro de la cual están comprendidas las políticas de atención integral de la población infanto-juvenil en situación de calle y explotada sexualmente; lo cual requiere de la integración y el fortalecimiento de los programas y proyectos que ya existen y la creación de aquellos que sean necesarios.
2. Es urgente elaborar un plan de acción conjunta que involucre al ente municipal al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y a las diferentes organizaciones cívicas y comunitarias a partir de una determinación clara de responsabilidades y competencias.
3. Es necesario establecer un sistema de observatorio frente a las vulneraciones de los derechos de los infantes y adolescentes en situación de calle para que a partir de allí se registre y se haga el seguimiento adecuado a los hechos conocidos por los diferentes centros y programas de atención.
4. Es necesario hacer un seguimiento riguroso a los procesos penales instaurados a partir de las muertes de los niños y niñas habitantes de la calle.
5. Fortalecer los programas de atención incrementando la cobertura y generando las condiciones necesarias para tener una mayor capacidad de acogida tanto a las niñas y adolescentes de sexo femenino como aquellos que presenten opciones sexuales diferentes.

6. Revisar la metodología de atención de manera que se establezcan procesos capaces de atender patologías múltiples observando la necesidad de dar respuesta especializada a cada una de estas situaciones. En este aspecto es necesario rediseñar los objetivos y las metodologías empleadas en la Casa del Afecto, para que esta institución pueda ofrecer una respuesta acorde con las necesidades de la ciudad.
7. Diseñar campañas de difusión y promoción de los diferentes procesos de atención que se brindan a los infantes y adolescentes en situación de calle y explotados sexualmente y establecer claramente los protocolos de acceso a los mismos.
8. Avanzar en la implementación del proyecto de inclusión social para que se amplíen la cobertura de atención a adolescentes y niños en el centro día Dos, brindándoles una atención diferenciada. De igual manera es necesario avanzar en la implementación del centro Día Joven.
9. Garantizar la seguridad de los habitantes en situación de calle a partir del fortalecimiento de los operativos policiales tendientes a protegerlos.
10. Avanzar en el diseño y ejecución de propuestas formativas en materia de derechos de la población infanto-juvenil y de los grupos vulnerables, dirigidas a los miembros de la Policía Nacional, las empresas de vigilancia privada, las asociaciones Convivir y del Espacio Público.
11. Realizar campañas y operativos dirigidas a disuadir o sancionar a los dueños de establecimientos hoteleros que faciliten sus espacios para la explotación sexual de la población infantil y juvenil y a los expendedores de drogas ilícitas.
12. Diseñar mecanismos de control que permitan restringir el comercio del sacol en los lugares más críticos debido a la mayor presencia de niños y niñas en situación de calle.
13. Realizar campañas educativas que prevengan la utilización sexual por parte de los adultos y ejercitar acciones sancionatorias que conduzcan a la detención y judicialización de quienes acostumbran hacer uso de la explotación sexual infantil.
14. Realizar campañas formativas dirigidas a la comunidad en general y a los comerciantes y dueños de establecimientos públicos en particular, con el ánimo de generar una nueva visión del fenómeno, desestimular el suministro de limosnas y prevenir las acciones violentas.
15. Fortalecer el trabajo de aproximación a los grupos de niños, niñas y adolescentes en situación de calle y explotados sexualmente que realizan

diferentes instituciones, dotándolos de los recursos necesarios y velando por el respeto de los educadores.

16. Fortalecer el trabajo preventivo a partir de las intervenciones en las familias los colegios y los barrios que sean detectados como expulsores de niños.
17. Establecer mecanismos a través de los cuales los habitantes en situación de calle y en especial los niños, niñas y adolescentes explotados sexualmente conozcan sus derechos y las instituciones encargadas de garantizarlos y protegerlos, así como los servicios establecidos para ellos.