

Línea 1:
VIDA E INTEGRIDAD

**Informe sobre la situación
de DERECHOS HUMANOS en
la CIUDAD DE MEDELLÍN**

Vigencia 2018



INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA CIUDAD DE MEDELLÍN – 2018

DERECHO A LA VIDA E INTEGRIDAD EN MEDELLÍN: UNA MIRADA A LAS REALIDADES EN NUESTRAS COMUNAS

ISBN:

© Personería de Medellín

Autores: Miny Johana Álvarez Quiroz, Yorman Vidal Giraldo Murillo, Jennifer Andrea Acosta Rodríguez, Claudia Marcela Ramírez Ramírez y Elkin Eduardo Gallego Giraldo

Corrección de estilo: Juan David Herrera Jaramillo

Diseño de portada: Personería de Medellín

Diagramación: Tatiana López López

Impresión:

Todos los derechos reservados.

Esta publicación no puede ser reproducida, ni total ni parcialmente, por ningún medio inventado o por inventarse sin el permiso previo y por escrito de la Personería de Medellín.

Hecho el depósito legal.

INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA CIUDAD DE MEDELLÍN - 2018

DERECHO A LA VIDA E INTEGRIDAD EN MEDELLÍN: UNA MIRADA A LAS REALIDADES EN NUESTRAS COMUNAS

GUILLERMO DURÁN URIBE
Personero de Medellín

JUAN FERNANDO GÓMEZ GÓMEZ
Personero Delegado para los Derechos Humanos

ELKIN EDUARDO GALLEGO GIRALDO
Coordinador de la investigación

INVESTIGADORES
Miny Johana Álvarez Q.
Yorman Vidal Giraldo Murillo
Jennifer Andrea Acosta Rodríguez
Claudia Marcela Ramírez Ramírez

TABLA DE CONTENIDOS

Prólogo.....	6
Introducción.....	7
1. Desplazamiento forzado intraurbano.....	11
1.1. Seguimiento a recomendaciones de la Personería de Medellín	13
1.2. Persiste el fenómeno: el desplazamiento y sus causas.....	16
1.3. Dimensionando el desplazamiento: subregistro y otros males.....	17
1.4. Incesante flagelo del desplazamiento forzado intraurbano en las comunas de Medellín.....	19
1.5. La crudeza de la violencia y las comunas más afectadas.....	24
1.5.1. Comuna 13 - San Javier.....	24
1.5.2. Comuna 7 - Robledo.....	26
1.6. Buscando soluciones: la respuesta en nuestro marco jurídico.....	26
1.7. Conclusiones.....	28
1.8. Recomendaciones.....	29
2. La amenaza: el desafío de una sociedad de proteger a sus líderes.....	32
2.1. Seguimiento a recomendaciones de la Personería de Medellín.....	33
2.2. Un marco jurídico de protección para los casos de amenaza.....	36
2.3. Un recorrido por los principales casos que prenden las alarmas en nuestra ciudad.....	39
2.4. Ruta de atención para líderes sociales y defensores de derechos humanos en situación de amenaza.....	42
2.4.1. Las barreras encontradas en el camino de formulación de las rutas.....	45
2.5. Conclusiones.....	46
2.6. Recomendaciones.....	46

3. Extorsión y economía criminal: una mezcla letal para la vida e integridad de la ciudadanía.....	50
3.1. Seguimiento a las recomendaciones de la Personería de Medellín.....	50
3.2. La relación de la economía criminal y la violencia en Medellín.....	51
3.2.1. Estructura del crimen organizado en la ciudad de Medellín.....	56
3.3. La extorsión como brazo principal de la economía criminal.....	57
3.3.1. Tipos y características de la extorsión.....	59
3.3.2. Estadística y subregistro de la extorsión.....	60
3.4. Conclusiones.....	63
3.5. Recomendaciones.....	64
4. El fenómeno homicida en Medellín.....	66
4.1. Los jóvenes como víctimas y victimarios del flagelo homicida.....	71
4.2. Conclusiones.....	74
4.3. Recomendaciones.....	74
5. La economía criminal y la acción estatal para su desmantelamiento: acciones sin enfoque integral.....	77
5.1. El microtráfico en las comunas de Medellín.....	78
5.2. La acción judicial contra la economía criminal.....	85
5.3. Conclusiones.....	86
5.4. Recomendaciones.....	87
Referencias bibliográficas.....	90



PRÓLOGO

Para la Personería de Medellín es sumamente importante entregar a la ciudad, año tras año, el *Informe sobre la situación de los derechos humanos*, en el que se expone un panorama amplio, no solo de las diversas problemáticas que afrontan día a día quienes habitan en este territorio, sino de las acciones u omisiones de las diversas entidades estatales al respecto y su incidencia, positiva o negativa, en los derechos de las personas.

Consciente de la importancia de tener como punto de partida para la búsqueda de soluciones un diagnóstico real de la situación, que refleje no solo la visión institucional sino la de la comunidad que padece las problemáticas, la Personería ha elaborado el presente informe siguiendo una metodología de investigación participativa que, en consecuencia, se constituya en un relato de cada persona con la que hemos tenido la posibilidad de interactuar, tanto a nivel de la investigación como en la amplia gama de servicios que se brindan para materializar los derechos en la ciudad.

Atendiendo al mandato constitucional y legal de salvaguarda de los derechos humanos, este informe no solamente contiene observaciones o conclusiones, sino que, además, incorpora una serie de recomendaciones orientadas a las diferentes entidades y a la misma ciudadanía, para que, bajo un ejercicio de corresponsabilidad, se emprendan acciones en el 2019 para cambiar las problemáticas expuestas.

Con la entrega de este informe anual, es el momento de llamar a la unión de toda la ciudadanía y la institucionalidad para seguir avanzando en la construcción e implementación de políticas públicas que permitan la efectiva materialización de los derechos humanos, sin ningún tipo de discriminación por etnia, género, estrato social u otra condición.


GUILLERMO DURÁN URIBE
Personero de Medellín

INTRODUCCIÓN

La Personería de Medellín, en *Informe sobre la situación de derechos humanos en la ciudad de Medellín* de 2017 (publicado en 2018), detalla la manera en la que diversos grupos ilegales mantienen unas dinámicas de poder, sustentadas en diversas actividades económicas ilegales (venta de estupefacientes, extorsión, venta y alquiler de armas de fuego, sicariato, tráfico de combustible, entre otras), así como rentas presuntamente legales desarrolladas a partir de la distribución de bienes y servicios, pero que se tornan como ilegales al ser ejercidas mediante el constreñimiento a la comunidad. Estas actividades son reportadas mediante el aumento del fenómeno de la extorsión, homicidio, amenazas y desplazamiento forzado intraurbano.

La Personería, en este texto, expone un seguimiento que hizo a las recomendaciones realizadas en el informe correspondiente a 2017 frente a los temas de homicidio, amenaza, extorsión y desplazamiento forzado intraurbano. Luego, se realiza un análisis de estos fenómenos ocurridos en el 2018 con el objeto de focalizar las problemáticas más visibles en las comunas y plantear unas conclusiones en las que se recomiendan posibles medidas para contrarrestar estas vulneraciones a los derechos humanos.

El narcotráfico y la extorsión se han convertido en el eje de la economía criminal de la ciudad, coexistente con la formal y la informal, por lo que complica la lucha en su contra y dificulta entender los límites de las economías y la forma de combatirlo. A lo que se suman, como ingredientes siempre presentes que favorecen el surgimiento y mantenimiento de la criminalidad, los ya conocidos problemas de desigualdad social que enfrenta el país y a los que no es ajena la ciudad de Medellín, la cual, aunque con programas y proyectos contenidos en el Plan de Desarrollo local que apuntan a fortalecer la inversión social, no logra disminuir esa brecha social que se ha profundizado por décadas, hasta tener a

Colombia entre los países más desiguales del mundo (Banco Mundial, 2016).

La desigualdad generacional ha transformado el pensamiento de una parte de la población que considera que bajo las obligaciones estatales está el deber de dar beneficios, normalmente traducidos en los llamados subsidios, los cuales no están orientados a fomentar competencias y autonomías, transformándolo en un saco roto que promueve prácticas clientelares en torno a los apoyos estatales y que, por tanto, no impactan en la transformación de las realidades de vida de las personas, sino que, por el contrario, perpetúan la condición de pobreza, tal y como se desarrolla en el capítulo de víctimas del presente informe anual.

En la confluencia de violencias que vive la ciudad, se viene evidenciando una constante vulneración al derecho a la vida y la integridad, afectando las vivencias y el normal desarrollo de las comunidades que la habitan. Las problemáticas abordadas en el presente informe son una fehaciente muestra del reto que enfrentan, no solamente la Administración municipal, sino todas las instituciones gubernamentales y no gubernamentales, dando lugar a esfuerzos que en principio parecieran inútiles pero que involucran a todos los actores en la ciudad a seguir trabajando para avanzar en la transformación de dicha problemática y lograr que las comunidades puedan disfrutar de la bien llamada *Tacita de Plata*.

La extorsión, el homicidio, las amenazas y el desplazamiento forzado intraurbano se han identificado como las principales vulneraciones a los derechos de los habitantes de la ciudad, lo que da lugar a un análisis en el marco de esta investigación, teniendo presente las fuentes primarias en el territorio para dar a conocer las voces y las vivencias encontradas en la realidad de Medellín, lo que es contrastado con las fuentes secundarias y oficiales.

La Personería de Medellín, a través de la Unidad Permanente para los Derechos Humanos, ha realizado un seguimiento a estos fenómenos delictuales, utilizando como principal herramienta los

recorridos de ciudad y la interacción directa con los habitantes de cada comuna, en especial con las más afectadas, la realización de entrevistas semiestructuradas y el acompañamiento a las víctimas y sus familias, quienes han sido vitales para nutrir este informe anual de la situación de los derechos humanos de la capital antioqueña.

En razón de ello, se realizará una aproximación en este informe a las mutaciones y las formas en que los grupos delincuenciales logran mantener su hegemonía, demostrando que las habilidades para el delito, en la mayoría de los casos, superan las capacidades del Estado.

De igual manera, y atendiendo a las distintas investigaciones que se han realizado durante los últimos tres años, en particular, sobre los fenómenos que atentan de manera directa contra la vida e integridad, en los que ha sido latente la amenaza a líderes, lideresas y defensores de derechos humanos, se hizo necesario, bajo la tutela y direccionamiento del señor Personero Municipal, que este grupo de investigación elaborara de manera participativa con los protagonistas de estas lamentables historias de vida una ruta de atención para los líderes, lideresas y defensores de derechos humanos amenazados, en la que, de igual manera, intervinieron las diferentes organizaciones que de una u otra forma tienen injerencia. Los paso a paso que se llevaron a cabo y las circunstancias anteriores, concomitantes y posteriores que padecen estas víctimas fueron analizadas y con base en ellas se elaboraron recomendaciones para las instituciones locales, regionales y nacionales.

1. DESPLAZAMIENTO FORZADO INTRAURBANO

El *desplazamiento forzado intraurbano* (en adelante *DFI*) es un fenómeno que aparece en contextos en los que, en la periferia de las ciudades, hay poco acompañamiento por parte de las autoridades del Estado, esto es así toda vez que la presencia de la fuerza pública es limitada, en parte por las complejidades de tales zonas, muchas de las cuales han sido construidas de manera irregular como parte de los fenómenos migratorios relacionados con el conflicto armado que han afectado a ciudades como Medellín, que ha sido una ciudad receptora de víctimas de todo el territorio nacional, tal y como ocurre en sectores como Aures 1 y 2, de la comuna siete (Robledo), y en la comuna 1 (Popular), sector La Silla, donde la presencia institucional depende en gran medida del Centro de Atención Inmediata de la Policía (CAI) que se ubica en las partes más centrales y tiene a su cargo cubrir amplias zonas que superan de manera notoria su capacidad de respuesta inmediata. Es en estos sectores donde surgen las acciones violentas debido a que se presentan disputas territoriales entre los grupos delincuenciales que allí operan, también sucede que quienes “gobiernan” imponen sus reglas por la fuerza y quien no cumpla es amenazado, extorsionado o incluso asesinado, y son estas conductas las que terminan generando un desplazamiento, en este caso intraurbano (Codhes, 2013).

En el momento que una persona o un grupo familiar se ven en la obligación de desplazarse dejan abandonado todo lo que han construido en el trayecto de su vida; la interrupción de las actividades socioeconómicas y culturales significa el cese de toda producción material e intelectual y frustra la existencia misma de un territorio, es por ello que esta agencia del Ministerio Público da cuenta en el presente informe de la manera sistemática en la que se viene vulnerando los derechos de la población civil, especialmente de las víctimas del desplazamiento forzado intraurbano, que se

padece en mayor escala en la ciudad de Medellín en comparación con otras ciudades.

En relación con la corresponsabilidad que tenemos los ciudadanos, es importante destacar que, de acuerdo con el informe *¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad* del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) (2013):

(...) la sociedad ha sido víctima, pero también ha sido participe en la confrontación: la denuncia, el silencio, el respaldo y la indiferencia, ello debe ser motivo de reflexión colectiva. No obstante, esta extensión de responsabilidades a la sociedad no supone la dilución en un “todos somos culpables” de las responsabilidades concretas y diferenciadas en el desencadenamiento y desarrollo del conflicto. La reconciliación o el reencuentro que todos anhelamos no se pueden fundar sobre la distorsión, el ocultamiento y el olvido, sino solo sobre el esclarecimiento. Se trata de un requerimiento político y ético que nos compete a todos. (CNMH, 2013, p.16).

Así pues, es preciso decir que la atención o respuesta del Estado no ha evolucionado totalmente, aun en Medellín donde a pesar de contar con mecanismos estructurados de respuesta humanitaria por parte de la Administración municipal y con recursos para la atención de las víctimas, no se alcanza a atender las necesidades reales de la población que padece el DFI. Ello está asociado al incumplimiento, desde el nivel central del Estado, a las garantías de la población desplazada, entre los que se encuentran: la desprotección y falta de atención, la falta de inclusión en el status de víctima y el desconocimiento de la legislación y la jurisprudencia que los ampara; de tal manera que se mantiene el estado de “cosas inconstitucional” ya previsto por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004 con respecto a los derechos de la población desplazada en su condición de extrema vulnerabilidad, cuyos patrones de violación de derechos persisten en el tiempo sin que se hayan adoptado por parte de las autoridades competentes los correctivos suficientes para superarlos, puesto que, además, se viola la condición misma que declara a la

población desplazada como “personas especialmente protegidas por la Constitución”, como sucede con las madres cabeza de familia, menores de edad, personas de la tercera edad y minorías étnicas (Corte Constitucional, Sentencia T-025, 2004).

1.1. SEGUIMIENTO A RECOMENDACIONES DE LA PERSONERÍA DE MEDELLÍN

En el *Informe sobre la situación de derechos humanos de la ciudad de Medellín* correspondiente al año 2017 se plantearon una serie de recomendaciones a la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos, al Equipo Municipal para la Atención a Víctimas, a la Fiscalía General de la Nación, a la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá y a la Secretaría de Seguridad y Convivencia, las cuales iban orientadas a que el informe sea una posibilidad de transformación de las realidades evidenciadas cada año, por lo cual resulta necesario que, antes de abordar el análisis de la situación específica del año 2018, se parta de la revisión de los avances que se pudieron obtener por parte de las entidades conminadas.

Una de las primeras recomendaciones formuladas estaba dirigida a la Fiscalía Seccional de Medellín, la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá y la Secretaría de Seguridad y Convivencia: “Crear una línea exclusiva, ágil, sencilla y confiable para que, una vez constreñidas o amenazadas, las víctimas activen una alerta temprana que permita la intervención de las autoridades judiciales y de policía, y se prevenga la materialización del desplazamiento” (Personería de Medellín, 2018, p.52). Si bien se reconocen los amplios esfuerzos que realizan las entidades frente a la compleja y dramática situación del DFI en la ciudad, una vez realizado el seguimiento durante la vigencia 2018, es importante evidenciar que las entidades no adoptaron medidas para atender la recomendación formulada, ni en esos términos o similares, situación que llevará a que en el presente informe se reitere la

misma en aras de buscar que durante el siguiente año sea implementada.

Por su parte, se recomendó a la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos que propiciara “la creación de un grupo interinstitucional especializado que, mediante reacción inmediata, reciba las alertas tempranas para acompañar y rodear a los afectados evitando la materialización del desplazamiento” (Personería de Medellín, 2018, p.52). Con respecto a esta recomendación, la misma dependencia informó que cuenta con un Plan Municipal de Prevención de la ocurrencia de hechos victimizantes contenidos en la Ley 1448 de 2011, mediante el cual procura acciones orientadas a la prevención de la ocurrencia de desplazamientos forzados, sean individuales o masivos.

Además, informan desde la Subsecretaría de Derechos Humanos que cuentan con un Equipo de Atención y Reparación Integral a Víctimas (Emariv), quienes se relacionan directamente con la comunidad en los territorios, donde se ejercen acciones de prevención, contingencia y emergencia y se alerta sobre la inminencia de un desplazamiento, entre otros.

Si bien se destaca que en efecto la Administración tiene los equipos de trabajo que establece la ley, los cuales, podría decirse, van en coherencia con la recomendación formulada, la misma ha resultado limitada frente a la problemática de desplazamiento, principalmente en relación a la prevención del fenómeno, dado que se ha podido evidenciar que las acciones están orientadas principalmente a la atención de los casos que se presentan y no a la prevención de los hechos.

De igual forma, a la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos y al Emariv se le formuló otra recomendación que indicaba

(...) contemplar la necesidad de destinar recursos para la creación de un albergue que, con adecuadas condiciones de seguridad, atienda aquellos casos que por su desplazamiento forzado intraurbano se encuentren inmersos en condición

especial de vulnerabilidad y requieran atención especial, logrando de esa forma garantizar sus derechos. (Personería de Medellín, 2018, p.53)

Al momento de hacer seguimiento a esta recomendación, encontramos que la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos viene cumpliendo con lo establecido en el artículo 63 de Ley 1448 de 2011, en el cual se les entregan responsabilidades a los entes territoriales para la atención a la población afectada por el desplazamiento forzado.

Esta secretaría, además, da cuenta de una medida temporal de albergue, la cual se brinda hasta el momento en que se expide el acto administrativo por parte de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Uariv) con respecto a la inscripción del grupo familiar en el Registro Único de Víctimas (RUV). Sin embargo, debe precisarse que no se ha contado con un albergue para casos especiales, toda vez que se ha corroborado que en los existentes ingresan personas víctimas de diferentes hechos que en algunos casos no tienen relación con lo dispuesto en la norma, situación que ha generado reclamos por parte de los mismos beneficiarios de la medida de atención.

En el mismo acápite de recomendaciones, se sugirió a la Secretaría de Seguridad y Convivencia y a la Fiscalía General de la Nación “Impulsar investigaciones judiciales concomitantes y permanentes comuna por comuna, que permitan construir hipótesis sobre quién, cómo y por qué desplazan a los ciudadanos, recolectando elementos de prueba que permitan atacar estructuralmente a los causantes” (Personería de Medellín, 2018, p.53). Al realizar seguimiento a esta recomendación, la Administración municipal, en cabeza de la Secretaría de Seguridad y Convivencia, dio cuenta de un informe que adelanta respecto a los procesos de consolidación de información sobre el tema en mención, aclarando que no es competencia de la misma. Sin embargo, la entidad llamada al cumplimiento de esta recomendación es la Fiscalía, razón por la cual se insistirá en tomar

medidas para combatir efectivamente el fenómeno fortaleciendo las unidades de investigación y llevando los responsables ante la justicia, debido a la grave intensidad del fenómeno en Medellín, puesto que la impunidad es uno de los factores que perpetúan la ocurrencia del hecho victimizante.

1.2. PERSISTE EL FENÓMENO: EL DESPLAZAMIENTO Y SUS CAUSAS

Existen varias causas que dan origen al DFI. En primer lugar, está la disputa territorial entre los grupos delincuenciales en un determinado sector, quienes con miras a obtener el control absoluto del territorio se enfrentan entre sí, quedando en el medio la comunidad que también habita la zona, lo que produce un incremento en el desplazamiento forzado ante el temor y la zozobra que los agobia. Este fenómeno se puede corroborar en las declaraciones recibidas por esta agencia ministerial y su presencia constante en el territorio. Estas circunstancias traen consigo la desestabilización del orden público; es por ello que las familias, en busca de salvaguardar la vida y la integridad, prefieren abandonar el lugar donde habitan y buscar mejores garantías en otros espacios de la ciudad.

La segunda causa está dada por la extorsión y el constreñimiento a la población, esto es así debido a que, por medio de la primera, los grupos armados recaudan dineros que son el sustento de las organizaciones, recurso que cada día toma mayor importancia dentro de las rentas criminales, tal como ya lo ha evidenciado esta Personería; y por medio de la segunda buscan reclutar integrantes, obligar a niños, niñas y adolescentes (NNA) a realizar o contribuir con conductas ilícitas, forzar a las mujeres a que tengan relaciones de cualquier tipo con miembros de los grupos ilegales, entre otros. Ya en el *Informe de derechos humanos* del año 2017 esta Personería afirmó que el ciclo de vida de una persona está transversalización por la extorsión, situación que,

como se abordará en el capítulo correspondiente, tiende a agravarse en la ciudad.

En tercer lugar, el DFI se fundamenta en el ejercicio de poder que imponen los grupos ilegales, lo que se sustenta en la ausencia de acompañamiento por parte de las instituciones del Estado en los barrios periféricos de la ciudad, vacío que es llenado por los grupos delincuenciales, quienes por medio de la fuerza imponen sus normas, las mismas que se ven legitimadas por la poca presencia institucional, situación que es evidenciada de manera reiterada por esta agencia ministerial en el capítulo *Convivencia* del presente informe anual. Es de resaltar que, para la Personería, no puede afirmarse que la presencia institucional se concreta con la fuerza pública exclusivamente o con programas esporádicos y no articulados que en ocasiones realizan en el territorio, especialmente durante época de episodios violentos en la ciudad. Se requiere una acción constante que logre contrarrestar el fenómeno y proteger efectivamente a la comunidad que cada día está en riesgo de engrosar las estadísticas de violencia.

1.3. DIMENSIONANDO EL DESPLAZAMIENTO: SUBREGISTRO Y OTROS MALES

Frente al desplazamiento, se presenta un subregistro de denuncias, como lo menciona la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes) (2013), el cual se fundamenta en múltiples motivos: el primero se da por los diversos desplazamientos intraurbanos que desencadenan un traslado a otro municipio sin que se realice denuncia al respecto. Esta situación ha sido evidenciada mediante el trabajo de campo realizado por el grupo de Investigaciones de la Personería, en el que se ha podido obtener información de personas que frente al riesgo inminente deciden desplazarse a otros municipios del departamento donde tienen red familiar, sin que previamente informen o declaren ante las instituciones del Estado. Por tanto, se da una mutación en el

fenómeno, pasando a ser un desplazamiento intermunicipal no declarado.

El segundo motivo tiene origen en el desconocimiento de las víctimas acerca de este fenómeno y las rutas de atención existentes en la ciudad. Es pertinente indicar que tanto la Administración como las entidades del Ministerio Público dan a conocer por diversos medios las rutas de atención existentes, sin embargo, se ha podido constatar que una parte importante de la población no logra enterarse de la citada oferta, por lo que solo ante la situación que les afecta directamente comienzan a buscar respuesta a sus interrogantes y, ante el temor que los habita, deciden tomar las pertenencias y buscar refugio en otros espacios de la ciudad.

El tercero se da por el temor a ser delatado por denunciar y en consecuencia recibir una nueva amenaza. Lo anterior, derivado de la desconfianza institucional que persiste en parte de la ciudadanía, quienes tienen en algunos casos la creencia de posibles alianzas de funcionarios con grupos armados ilegales. Tal situación amerita tomar medidas para romper con ese imaginario persistente en parte de la ciudadanía, de tal forma que por medio de la amplia oferta institucional que se tiene en la ciudad presenten los casos que se tienen.

El DFI, además de ser el hecho más generalizado en la ciudad, es evidente que hoy por hoy es la estrategia más utilizada por los grupos armados ilegales para consolidar el control del territorio, e implica la ruptura del tejido social y el desarraigo para los afectados.

Las rentas ilegales y las que en principio son legales (relacionadas en el *Informe de DD. HH.* de 2017) son motores generadores del DFI, pues al momento de presentarse los enfrentamientos entre los grupos delincuenciales, quienes encuentran en las mismas una significativa renta económica, convierten a la comunidad en sujeto de vulneración, toda vez que se impone el silencio y se limita la posibilidad de ejercer el derecho a la libre locomoción en cada comuna y barrio de la ciudad.

La ciudad de Medellín es el resultado de una interacción compleja y heterogénea en la que median factores de carácter histórico, social, cultural y político que han hecho que este territorio se reconfigure como un escenario disímil en el que las colonizaciones urbanas, las luchas sociales por la inclusión, junto con situaciones como el conflicto armado, el narcotráfico, el desplazamiento forzado intraurbano, entre otros, reproducen un crecimiento en la disputa territorial, la transformación sociocultural y la mutación de las actividades ilícitas; con ella, las confrontaciones violentas, que tienen sus primeras manifestaciones en los años 80.

1.4. INCESANTE FLAGELO DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTRAURBANO EN LAS COMUNAS DE MEDELLÍN

Al desarrollar un análisis territorial de la afectación por comunas en la ciudad de Medellín, se tiene que durante el año 2018 se recibieron por parte de esta agencia ministerial 1548 declaraciones, fenómeno que ha generado un total de 3801 personas desplazadas de manera forzada, en las que se observa que la problemática se concentra principalmente en las comunas 13 - San Javier, 7 - Robledo, 16 - Belén y 1 - Popular. El Gráfico 1 muestra el total de declaraciones recibidas y las comunas más afectadas por este fenómeno.

Por lo anterior, es preciso realizar un estudio sobre la situación particular que afecta a las comunas que se mencionan, por lo que expondremos un análisis de la comuna 13 - San Javier y la comuna 7 - Robledo, en el que ampliamos, no solamente las afectaciones a las víctimas, sino también el contraste y los resultados que trae este fenómeno en las dinámicas de la ciudad. A continuación, se exponen algunos de los hallazgos más llamativos.

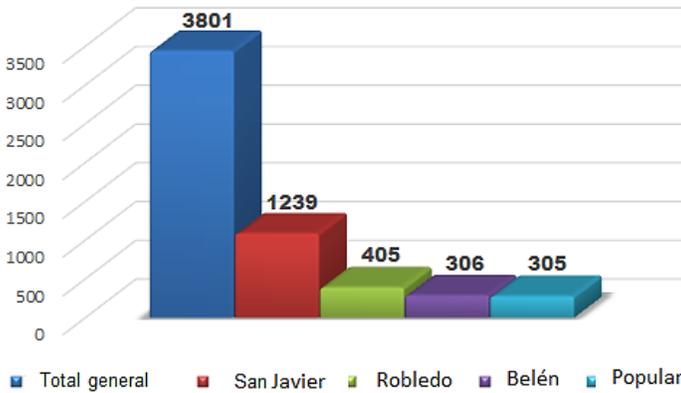


Gráfico 1. Las comunas más afectadas por el desplazamiento forzado intraurbano.

Fuente: Sistema de Información de la Personería de Medellín (SIP).

Este flagelo se incrementó considerablemente a partir del mes de mayo en la comuna 13 - San Javier, pues pasó a ser la comuna más afectada durante el 2018, ya que, de la población que declaró por este hecho victimizante en la ciudad de Medellín, el 32.6 % provino de esta comuna, lo que significa que una de cada tres personas desplazadas de manera intraurbana fue expulsada de allí; demanda especial atención la situación que se presenta en esta comuna, por lo que la Personería de Medellín la focalizó con el fin de identificar las posibles causas que generaron este aumento.

Al verificar la situación de violación de los derechos humanos por parte de actores armados, se ha evidenciado que los más afectados continúan siendo los niños, niñas y adolescentes, tal como se ha mencionado en los informes presentados por esta agencia ministerial (2016 y 2017), dado que para los grupos al margen de la ley significa un beneficio, porque a través de la instrumentalización o vinculación de los NNA fortalecen su estructura criminal, además son manipulados para actividades ilícitas como el cobro de cuotas extorsivas, el expendio de sustancias psicoactivas ilegales y el transporte de armas, todo esto

bajo la presunción de que los niños, niñas y adolescentes son inimputables.

De otro lado, con base en el número de declaraciones registradas por la Personería de Medellín, es alarmante que la cifra de mujeres sea superior, pues un total de 2107 fueron desplazadas, lo que equivale a un 55 % víctimas, mientras que hubo 1694 hombres afectados, lo que corresponde al 45 %. Tal situación es una muestra más de las cargas adicionales que implica ser mujer en una ciudad donde persiste una cultura machista que se ha intentado desmontar con diversos programas estatales y sociales, pero que sigue siendo un reto pendiente.

En cuanto a la deserción escolar, se pudo constatar mediante el trabajo de campo que en las comunas donde más se presenta este fenómeno obedece a la poca presencia de autoridades, lo que genera inseguridad y desconfianza, por tal motivo las familias prefieren desescolarizar a sus hijos buscando evitar la utilización de los niños, niñas y adolescentes por parte de los actores armados ilegales y, en el peor de los escenarios, que sean impactados por algún proyectil producto de los constantes enfrentamientos entre los diferentes grupos delincuenciales. Si bien la Secretaría de Educación insiste en que tal fenómeno no se concreta en la medida que los NNA son asignados a otras instituciones educativas, lo cierto es que, para efectos del fenómeno de desplazamiento, es una población que ha sido principalmente afectada en su configuración del hecho victimizante.

Manifiestan los ciudadanos de manera reiterada que es importante se evalúe la situación de las autoridades que ejercen sus funciones de seguridad y control, debido a que se presume que algunos integrantes sostienen vínculos no autorizados e ilegales con miembros de grupos al margen de la ley. Esta situación hace que la zozobra y la desconfianza primen sobre la población y se nieguen a recurrir la denuncia de los hechos delictivos presentados en la ciudad, tal y como es relatado en el informe de la línea de Convivencia y Hábitat.

En muchos de los casos sobre los que ha tenido conocimiento esta Personería, puede destacarse, en los relatos, el silencio, ocasionado por el temor generalizado que tiene la comunidad vecina a la persona víctima.

De lo anterior, la Personería de Medellín, a través de su equipo de investigadores, realizó entrevistas semiestructuradas que dan cuenta o reafirman lo mencionado por el Centro Nacional de Memoria Histórica en cuanto al respaldo o corresponsabilidad que nos compete a todos, tal es el caso de la joven *Paola Zapata*¹.

En mi barrio, una prima que vivía cerca de mi casa fue hostigada por el grupo delincuencia que manda en la zona, pues tiene un hijo de 14 años y tiene buen porte, el cual venía siendo perseguido por los muchachos de la vuelta, y mi prima se dio cuenta, por eso se fue del barrio, pues ella no iba a permitir que se aprovecharan de su hijo y mucho menos que lo fueran a reclutar. Ella no denunció ni declaró el desplazamiento, porque en días anteriores había observado a algunos muchachos de la vuelta conversando con los policías del cuadrante y eso le sembró la desconfianza. (*Paola Zapata*, entrevista personal, 2018)

Por otra parte, en trabajo de campo se conoció el caso de *Natalia Arango*, quien decidió “trabajar” con los integrantes de un grupo al margen de la ley perteneciente al barrio donde ella habitaba, pues, cuenta ella, debido “a sus circunstancias económicas y falta de oportunidades por parte de la Administración municipal”, decide prestarse para el cobro de cuotas extorsivas a los establecimientos de comercio del sector; comenta que la situación se le salió de las manos, pues con el tiempo se dio cuenta de la dimensión del asunto y que, al querer retirarse del grupo delincencial, fue víctima de amenaza y, por ende, debió desplazarse; ahora ella, siendo víctima de DFI, lamenta el haber cometido dicho delito y, más que eso, perder su tranquilidad, pues

¹ Todos los nombres del presente informe son cambiados para proteger la identidad de las personas.

debe protegerse por temor a retaliaciones por parte del grupo delincriminal.

De la misma manera, se realizaron visitas de verificación en materia de DD. HH. a los albergues, donde se encontró que persisten en su mayoría los mismos hechos generadores del DFI, tal como se ha presentado en el *Informe anual de derechos humanos* (vigencia 2016 y 2017). En estas visitas, se pudo evidenciar, al dialogar con las familias víctimas, que por temor a que sus hijos sean utilizados para actos delictivos se han visto en la obligación de salir de sus comunas, asimismo, por conflictos entre vecinos, a manera de ejemplo se expone el caso de una familia que tuvo que abandonar su lugar de residencia porque uno de sus hijos tuvo una discusión con un integrante de otra familia, lo que finalmente termina en una amenaza y posterior desplazamiento.

El cobro del canon de arrendamiento es una actividad implementada por los grupos delincuenciales, pues los dueños del inmueble acuden a ellos con el fin de generar el desplazamiento de los inquilinos cuando estos se retrasan en los pagos por perder la capacidad económica, por lo que el propietario no acude a las vías legales, sino al grupo al margen de la ley que opera en el barrio.

En igual sentido, negarse a guardar armamento y drogas en los lugares de habitación trae consigo el desplazamiento forzado; la Personería de Medellín ha recibido declaraciones de familias que se han visto en la necesidad de desplazarse, tal es el caso de una pareja de personas mayores, los cuales fueron víctimas por no permitir que uno de los grupos delincuenciales del sector empacaran y guardaran sus drogas ilícitas y armamento, lo que desencadenó que este grupo delincriminal respondiera agresivamente contra ellos dañándoles enseres y generando el abandono del inmueble. Además, si sus casas son estratégicas para esconderse, son obligados a salir de ella, es el caso del señor *Alfredo Giraldo*, quien tuvo que abandonar su lugar de residencia

por ser esta un punto estratégico para ocultarse y realizar posibles abusos de mujeres, así como también para esconder armamento.

Igualmente, si algún integrante de la familia, por cualquier motivo, se vincula en un grupo delincencial, los mismos deben asumir las retaliaciones como hostigamientos, amenazas y finalmente el desplazamiento por parte del grupo delincencial contrario; entre otros casos.

1.5. LA CRUDEZA DE LA VIOLENCIA Y LAS COMUNAS MÁS AFECTADAS

El panorama durante el año 2018 es un espejo de lo ya fraguado durante el 2017 y de las mismas estructuras criminales que quedaron después de la desmovilización paramilitar. Según fuentes policiales y judiciales, existen 79 organizaciones ilegales y aproximadamente 158 grupos delictivos consolidados a lo largo de la ciudad de Medellín. Durante el año 2018, se hicieron manifiestas diversas alteraciones al orden público en las diferentes comunas de la ciudad, específicamente, la comuna 13 - San Javier y 7 - Robledo, donde se halló lo que a continuación se expone.

1.5.1. Comuna 13 - San Javier

Esta comuna ha sido afectada de manera recurrente por los conflictos que se desarrollan en la ciudad; pese a ser recordada por la capacidad de resiliencia, es marginada por la institucionalidad a la hora de generar verdaderas alternativas que disminuyan la vinculación de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes a las organizaciones delincuenciales, pues estas últimas pueden representar una alternativa, no solamente económica, sino también de posición social ante la comunidad, dando lugar a las desventuras que se viven en esta parte emblemática de la ciudad

Según lo informado por la población, con quien esta dependencia ha tenido contacto mediante un ejercicio de observación dirigida e intencionada en los sectores más complejos de la comuna 13, las vulneraciones de DD. HH. de los últimos

meses son producto, en especial pero no exclusivamente, de las confrontaciones por el control del territorio entre los grupos delincuenciales Betania y La Torre, por un lado, y entre La Agonía y “El Coco”, por el otro. Es sabido que la intención de la criminalidad detrás de la búsqueda de este control está en las rentas ilegales como la extorsión y el microtráfico, además del control de rutas transnacionales de armas y narcotráfico, por lo que estas organizaciones cuentan con apoyos de grandes estructuras criminales nacionales e incluso internacionales.

Lo anterior ha generado que el 32.6 % del total de personas desplazadas en 2018 provenga de la comuna 13, convirtiéndola en la principal expulsora de la ciudad. Los barrios que se vieron más afectados por el fenómeno fueron el 20 de Julio, San Javier I y II, Nuevos Conquistadores, Las Independencias, Juan XXIII, el Socorro, Belencito, El Pesebre, Betania, El Salado y La Pradera, por lo cual esta agencia ministerial generó múltiples alertas y se pronunció ante los organismos competentes con el fin de buscar la protección y garantía de los derechos de los habitantes de la comuna. La Personería de Medellín considera que, si bien es cierto se ha hecho un esfuerzo por parte de la Administración municipal y demás entidades, esta no ha sido suficiente o por lo menos de manera integral, pues no se trata de solo reforzar con pie de fuerza, sino llevar ofertas que satisfagan las necesidades de la población y, de la misma manera, que realicen actividades que conlleven a la prevención de más hechos victimizantes, no solo en esta comuna, sino en toda la ciudad.

Un fenómeno que llama la atención de manera transversal a todos los hechos victimizantes del presente informe es el riesgo latente para la juventud de la ciudad; la comuna 13 no escapa a esa realidad, teniendo un contraste entre quienes se han empoderado de su comuna y la han ayudado a transformar en el principal sitio turístico de la ciudad con propuestas artísticas, culturales y deportivas que han trascendido el escenario nacional y aquellos jóvenes que han sido arrebatados de la sociedad por los grupos

delincuenciales, atraídos por múltiples factores como las drogas, el dinero y el poder, ingredientes que han ayudado a perpetuar la difícil violencia que aún vivimos.

1.5.2. Comuna 7 - Robledo

La comuna 7 – Robledo, durante el año 2018, fue la segunda más afectada por el DFI, situación que no es ajena a los fenómenos mencionados en el presente informe. Mediante recorridos por los distintos barrios de la comuna, verificación de las declaraciones tomadas por esta agencia ministerial y entrevistas semiestructuradas a ciudadanos que habitan dicho territorio, se pudo establecer que algunos de los barrios más afectados son Aures 1 y 2, Bello Horizonte, El Diamante, Kennedy, La Pola, Cucaracho y Altamira. De igual manera, es menester precisar que las grandes vulneraciones a los DD. HH. son producto, en especial pero no exclusivamente, de las confrontaciones por el control del territorio entre los grupos delincuenciales como lo son: Los Totos, Los Lecheros, Imperial, Polvorín, Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), Oficina de Envigado, Los Chachos, entre otros, quienes, con miras a tener el control de microtráfico, control de rutas de transporte público y pagos de extorsión de los establecimientos de comercio, generan el temor y graves afectaciones a la vida e integridad de las personas

1.6. BUSCANDO SOLUCIONES: LA RESPUESTA EN NUESTRO MARCO JURÍDICO

Puede decirse que se asiste a un agotamiento de las vías de atención y de resistencia en la lucha por el reconocimiento de los derechos. Que sigue existiendo un ausentismo por parte del Estado como garante de los mismos. Que, aunque en la ciudad existen vías de solución, no todas las necesidades alcanzan a ser resueltas, así, por ejemplo, no se alcanza a dar oportunidades a las víctimas del DFI que les garanticen fuentes de ingreso, tal como lo estableció

la Corte Constitucional al señalarle al Estado el cumplimiento, por ejemplo, de sus deberes mínimos, como identificar medidas adecuadas que permitan la garantía para las víctimas del desplazamiento de “emprender un proyecto razonable de estabilización económica individual, o de participar en forma productiva en un proyecto colectivo, con miras a generar ingresos que les permitan subsistir autónomamente a él y sus familiares desplazados dependientes” (Corte Constitucional, Sentencia T-025, 2004).

Aún no se da el acceso a una vivienda digna, sigue existiendo mucha proximidad con los actores que ejercen las amenazas y se sigue presentando mucha estigmatización en los barrios adonde arriba la población víctima de DFI, pues se les asocia con los grupos armados dominantes de los lugares de donde proceden.

Todo lo anterior visibiliza el carácter limitado de las instituciones que deben dar respuesta al cumplimiento de los derechos, lo que permitiría sacar a la población desplazada de la crisis humanitaria en la que se encuentra, de tal forma que se hagan efectivos los planteamientos contenidos en los derechos humanos y cuyo cumplimiento es vigilado por los órganos jurídicos, como el Comité de Derechos Humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Lo anterior hace necesaria una revisión de las políticas públicas, de los documentos Conpes y de las leyes expedidas con base en el cumplimiento de las medidas que se desprenden de dichos órganos jurídicos, a la luz de los cuales se podría evaluar, por ejemplo, la Ley 1448 de 2011, que, si bien contiene bondades en favor de las víctimas, adolece de limitaciones en su articulado que le restan consistencia en su aplicabilidad.

1.7. CONCLUSIONES

- Los principales responsables de este fenómeno son diversos grupos delincuenciales presentes en las comunas, conformados por jóvenes entre los 15 y 25 años de edad, siendo este grupo etario el de mayor riesgo de pertenencia a los grupos ilegales, así como las principales víctimas de los conflictos violentos que se viven en la ciudad de Medellín.
- Se considera que la situación actual del DFI supera la oferta institucional contemplada para atender a las personas, lo que, sumado a la ausencia de proyectos o programas específicos en el Plan de Desarrollo de la ciudad, se convierte en el principal obstáculo para el avance en la materia.
- Es importante considerar la necesidad de contar con políticas públicas integrales que analicen el fenómeno desde las causas, de tal forma que se pueda prevenir en DFI y no quedarse en la atención de los casos ya presentados; al respecto, destaca esta agencia del Ministerio Público cómo en la ciudad no se cuenta con una oferta institucional amplia que aborde la problemática desde sus orígenes, por lo que se ha convertido en un hecho recurrente la respuesta institucional principalmente en crisis.
- Al verificar la situación de violación de los derechos humanos por parte de actores armados se ha evidenciado que la población más afectada son los niños, niñas y adolescentes, dado que para los grupos al margen de la ley significa un beneficio, porque a través del reclutamiento o la utilización fortalecen su estructura criminal.
- Es importante destacar que las comunas con mayor porcentaje de DFI tienen problemáticas asociadas con bajos ingresos, limitación en acceso a bienes y servicios y una oferta institucional limitada, lo que sin lugar a dudas hace

parte de los factores que inciden en la persistencia del fenómeno.

1.8. RECOMENDACIONES

1.8.1. A la Secretaría de Seguridad y Convivencia, la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá y a la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos

Aumentar las medidas orientadas a la prevención y la generación de alternativas que impacten en la vida socioeconómica de los medellinenses, partiendo de estrategias culturales, educativas y deportivas que fomenten la creación de empresa y autonomía económica.

1.8.2. A la Secretaría de Seguridad y Convivencia, la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos y la Secretaría de Educación

Es necesario generar programas y proyectos encaminados a intervenir de manera integral en la población víctima de desplazamiento forzado intraurbano de la ciudad, en los cuales se brinden las garantías a la vida, al libre desarrollo y al retorno, de manera tal que perdure en el tiempo.

1.8.3. Al Concejo de Medellín y a la Secretaría de Hacienda

Se sugiere priorizar mayores recursos para el fortalecimiento de los equipos interdisciplinarios de la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos encargados de atender los territorios afectados por desplazamiento forzado intraurbano de forma tal que se logre contar con mayores acciones de prevención del fenómeno.

1.8.4. A la Fiscalía Seccional de Medellín, Policía Metropolitana del Valle de Aburrá y Secretaría de Seguridad y Convivencia

Crear una línea exclusiva, ágil, sencilla y confiable para que, una vez constreñidas o amenazadas, las víctimas activen una alerta temprana que permita la intervención de las autoridades judiciales y de policía y, de esta forma, se prevenga la materialización del desplazamiento.

1.8.5. A la Fiscalía Seccional de Medellín

Impulsar investigaciones judiciales concomitantes y permanentes, comuna por comuna, que permitan construir hipótesis sobre quién, cómo y por qué desplazan a los ciudadanos, recolectando elementos de prueba que permitan atacar estructuralmente a los causantes.

2. LA AMENAZA: EL DESAFÍO DE UNA SOCIEDAD DE PROTEGER A SUS LÍDERES

La presencia de grupos al margen de la ley y sus actividades delincuenciales en el país son un motor no solamente de economías ilegales, sino también de diversos hechos victimizantes, entre los que se encuentra la amenaza, la cual es utilizada principalmente contra las personas que, en ejercicio de sus roles como líderes sociales y defensores de derechos humanos, manifiestan el desacuerdo con este tipo de ejercicios de poder, denuncian o socorren a alguien en un evento de violencia, lo que los convierte en objetivos de esta práctica e, infortunadamente, terminan en muchos de los casos en homicidio.

La amenaza es sin duda un arma que genera grandes daños al individuo y, por consiguiente, a su grupo familiar. Esta conducta, que es principalmente utilizada para intimidar, sembrar miedo y silenciar a quienes no ayudan con las actividades ilícitas de los grupos delincuenciales, también es implementada contra personas que pueden o quieren ayudar a las autoridades; esta situación trae consigo múltiples efectos para las víctimas, a quienes puede generar daños psicológicos y emocionales, los cuales se reflejan en la salud física.

Es necesario hacer este reconocimiento toda vez que, en el libre desarrollo del ser humano y el ejercicio de sus derechos, la amenaza representa graves afectaciones a la víctima en su rol individual y familiar, las cuales trascienden las dinámicas sociales de su entorno.

En nuestro ordenamiento jurídico se encuentra tipificada la amenaza como una conducta ilícita que acarrea una consecuencia jurídica consistente en privación de la libertad para el autor, sin embargo, no se encuentra consagrada la protección a las personas víctimas de amenaza, aunque dentro de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución se puede subsumir

dicha protección, debido a que se entiende como parte de las obligaciones del Estado garantizar la vida, integridad y seguridad como derechos fundamentales.

Frente a esa obligación de protección por parte del Estado, la Corte Constitucional ha reconocido la existencia de la *amenaza* como una figura que se presenta de manera ordinaria cuando se altera el uso del derecho a la seguridad personal; la *amenaza extrema*, por su parte, cuando se presenta una alteración a los derechos a la vida e integridad personal, casos en los que surge para el Estado la obligación de protección frente a las personas que se encuentren en esta situación (Corte Constitucional, Sentencia T-078 de 2013).

La amenaza, que afecta de manera directa a los líderes sociales y defensores de derechos humanos y sus familias, se ve de manera recurrente en los territorios donde se desarrollan procesos de cultivos ilícitos, grandes inversiones de megaproyectos, procesos de restitución de tierras y la minería ilegal, pero también en las grandes urbes donde se dan fenómenos sistemáticos de violación de derechos humanos que son permanentemente denunciados por los líderes, quienes, como represalia, reciben actos intimidatorios que en muchos casos los llevan a desplazarse de su entorno.

2.1. SEGUIMIENTO A RECOMENDACIONES DE LA PERSONERÍA DE MEDELLÍN

En el informe sobre la situación de los derechos humanos en la ciudad presentado por esta agencia ministerial, vigencia 2017, se plantearon una serie de recomendaciones, específicamente a la Secretaría de Seguridad y Convivencia, las cuales serán objeto de revisión en este primer apartado.

En una de las primeras recomendaciones formuladas se le planteaba a la Secretaría de Seguridad y Convivencia que “Es necesario que la Administración Municipal implemente el Plan Integral de Seguridad y Convivencia formulándolo de una manera participativa y con enfoque territorial”. Con respecto a esta

recomendación, la Administración cuenta con un Plan Integral de Seguridad y Convivencia 2016-2019, el cual fue formulado y aprobado por el Comité Territorial de Orden Público mediante Acta 0010 del 5 de julio de 2016. La Personería de Medellín, mediante investigación, ha encontrado que este no se ha implementado de manera participativa y con el enfoque territorial necesario, pues las instituciones administradoras de justicia y de seguridad no están teniendo en cuenta las necesidades e inquietudes de la sociedad civil y sus organizaciones. El informe anual vigencia 2017 resaltó la importancia de tomarse medidas con enfoque de seguridad humana, en el que la planeación se hace en una doble vía: de abajo hacia arriba y de arriba abajo, siendo la parte de abajo la base social, quienes viven los resultados de la implementación de las medidas definidas para la atención y prevención de las violencias en los territorios.

Asimismo, se le recomendó a la mencionada secretaría que “La seguridad en la ciudad de Medellín debe entenderse como un llamado a la conjugación de las acciones reactivas de la institucionalidad y al abordaje integral desde la seguridad humana, tal y como lo señala el presente informe”. Una vez realizado el seguimiento a dicha recomendación, se encuentra que la Administración municipal, en cabeza de la Secretaría, da cuenta de las acciones ejecutadas a través de sus distintos programas y proyectos, los cuales, según dicha secretaría, se encuentran alineados con lo propuesto en la Política Pública de Seguridad y Convivencia (PPSC), sin embargo, es necesario que tal abordaje se haga de manera integral, pues, al realizar las entrevistas y verificación en los territorios, se evidencia que persisten falencias en lo que a seguridad humana se refiere, ello sin desconocer, por supuesto, el esfuerzo de la Administración municipal al respecto.

De igual manera, se hizo seguimiento a la recomendación de “Aumentar las medidas orientadas a la prevención, con estrategias culturales, educativas, deportivas y fomentar la creación de empresa y autonomía económica”. En relación con esta, la

Alcaldía, en cabeza de la Secretaría de Seguridad y Convivencia, da cuenta de las distintas actividades que vienen desarrollando, con las cuales buscan el fortalecimiento de la oferta en cultura, educación y deporte, dirigidas a la construcción de procesos de prevención y atención de comportamientos contrarios a la convivencia. Si bien es cierto que la Administración ha venido sosteniendo procesos culturales, educativos y deportivos, apoyando los temas pedagógicos en la ciudad, encontramos que se carece de estrategias participativas para el fortalecimiento en lo que concierne a la creación de empresas y de autonomía económica.

Por último, la Personería de Medellín hizo seguimiento a la recomendación de “Replicar en los territorios más impactados por la violencia, mesas de participación para la construcción colectiva de acciones de seguridad en el marco de una política de seguridad humana”. En relación con esta, se obtuvo respuesta por parte de la Secretaría de Seguridad y Convivencia, en la que informan sobre las labores que adelantan los promotores de gobierno local y de convivencia: entre otras, la socialización de la Ley 1801 de 2016 —Código Nacional de Policía y Convivencia— y el Consejo de Convivencia Ciudadana en las comunas de Medellín. Sin embargo, no se evidencia el desarrollo de encuentros estructurales que permitan la construcción colectiva de soluciones al flagelo de la violencia, las comunidades aún no cuentan con espacios de participación suficientes que permitan la consolidación del enfoque recomendado persistentemente por la Personería.

Esta agencia ministerial reconoce el trabajo de la Administración Municipal, no obstante, es menester indicar que en las verificaciones en campo de la Personería se encontró que no se está logrando el impacto necesario en materia de seguridad en las zonas más afectadas, pues, según los habitantes de comunas intervenidas, como la 13 San Javier, estos escenarios no son de construcción, sino de validación de las propuestas de las autoridades. Esta situación desconoce, en la mayoría de los casos,

realidades vividas en cada territorio de la ciudad, lo cual se corrobora con las cifras oficiales que dan cuenta del aumento de diversos fenómenos de criminalidad.

2.2. UN MARCO JURÍDICO DE PROTECCIÓN PARA LOS CASOS DE AMENAZA

El derecho a la seguridad personal es considerado como un derecho fundamental, que se sustenta en principios y derechos reconocidos por la Constitución, y que han sido interpretados de manera sistemática. En primer lugar, está el artículo 2, en el que se crea la obligación por parte del Estado de proteger la vida, honra, bienes, creencias, derechos y libertades de quienes se encuentran en el país, y están los artículos 11 y 12, en los que se consagran los derechos a la vida e integridad personal.

La Corte Constitucional, con fundamento en la interpretación sistemática de la parte dogmática de la Carta Política, mediante la sentencia T-339 de 2010, ha definido el derecho fundamental a la seguridad personal como “aquel que faculta a las personas para recibir protección adecuada por parte de las autoridades públicas, en aquellos casos en los cuales están expuestas a riesgos excepcionales que no tienen el deber jurídico de soportar” (Corte Constitucional, Sentencia T-339 de 2010).

De la anterior definición se desprende un requisito esencial con el que se debe cumplir para ser objeto de esa especial protección, que consiste en que efectivamente se esté en un riesgo excepcional. De ahí que, en los casos en que se pruebe que la persona cumple con lo exigido, nazca la obligación por parte de las autoridades competentes de garantizar su protección especial.

En tal sentido, es importante mencionar la Sentencia T-719 de 2003, proferida por la misma Corte, mediante la cual se estableció la existencia de una escala de riesgos que permite delimitar de manera objetiva cuándo una persona puede exigir protección especial por parte de la Administración. Sin embargo, posteriormente, en la Sentencia T-339 de 2010 se plantean algunas

críticas y modificaciones a dicha escala, en la medida que excluye de protección a quienes estén clasificados en *nivel de riesgo* y, en consecuencia, solo tendrán derecho a la especial protección quienes cumplan con lo dispuesto en el *nivel de amenaza*.

La Corte plantea que la persona que solicite la especial protección debido a la vulneración del derecho a la seguridad personal es quien tiene la carga de la prueba y en tal sentido deberá demostrar: “a. La naturaleza e intensidad de la amenaza respecto de la cual se pide protección. b. Que se encuentra en una situación de vulnerabilidad o especial exposición a la materialización del inicio del daño consumado” (Corte Constitucional, Sentencia T-339 de 2010).

Una vez se prueba el nivel de amenaza, surge la obligación para el Estado de garantizar la protección del derecho a la seguridad personal del individuo, que se materializa en el uso de las medidas que le imponen al Estado una carga prestacional y económica.

Empero, dicha entidad ha establecido que hay sujetos que tienen unas calidades especiales dadas por su contexto o condición, por las cuales se encuentran en una situación especial de vulneración, debido a que constantemente están expuestos a amenazas que tienden a materializarse. En la Sentencia T-124 de 2015 la Corte expresa que debido al papel que desempeñan los defensores de derechos humanos, quienes velan por la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos en un contexto cuya fuente primaria es el conflicto armado, deben gozar de una especial protección amparada en la Constitución. Además, la Corte, en la misma decisión, manifiesta que la mujer defensora de derechos humanos goza de una presunción de riesgo extraordinario, consistente en ser beneficiaria de manera automática de medidas especiales de protección para garantizar el derecho a la vida e integridad, esto siempre y cuando ella asista a la entidad del Estado competente solicitando su protección (Corte Constitucional, Sentencia T-124 de 2015).

Durante este proceso de investigación, la Personería encontró que no existe una ruta de atención y un marco normativo claro que permita brindar protección a las personas víctimas de esta conducta, de tal forma que la opción de documentar y recibir protección y asistencia por parte del Estado se concreta cuando, derivado de la amenaza, se presenta un desplazamiento forzado de la víctima, pues es este último delito el que sí cuenta con una ruta de atención establecida, lo que en últimas conlleva a que sea invisibilizado el fenómeno de la amenaza.

La amenaza es un fenómeno que, según las circunstancias de la ciudad, puede afectar a cualquier persona, sin embargo, mediante la investigación realizada durante el 2018, se pudo establecer que se da con mayor frecuencia y crudeza en los docentes y directivos docentes, líderes y lideresas, defensores y defensoras de derechos humanos y periodistas, quienes por sus funciones se encuentran expuestos a un riesgo inminente.

Preocupa a esta agencia del Ministerio Público que, en lo que corresponde a personas afectadas, se halló que en el Sistema de Información de la Personería (SIP) fueron registrados 3624 casos generales en los que se presentó, asociado con otros hechos victimizantes, algún tipo de amenaza, lo que genera una alerta en cuanto a este fenómeno, que podría considerarse como una conducta que afecta la salud mental y emocional de las víctimas.

El país viene siendo azotado por una oleada de ataques contra líderes sociales, defensoras y defensores de derechos humanos. El departamento de Antioquia no ha sido ajeno a esta situación: durante el año 2018 se registraron 286 amenazas contra este grupo específico en diferentes regiones, siendo el Norte, el Bajo Cauca y el Urabá los más afectados por este flagelo.

Según el Nodo Antioquia y la organización social Sumapaz, la ciudad de Medellín cierra el 2018 con un registro de 99 casos de amenazas contra líderes sociales y defensores de derechos humanos, lo que demuestra un significativo aumento de este fenómeno, pues el año inmediatamente anterior se registraron 34

casos, 65 menos que en el 2018. Esta situación es verdaderamente alarmante, toda vez que se pone en tela de juicio el respaldo y acompañamiento por parte de las instituciones competentes, llamadas a garantizar la vida y la integridad de los líderes sociales, defensoras y defensores de derechos humanos, que evidencian afectación por esta conducta delictual, la cual, en muchos casos, ha trascendido a sus grupos familiares.

Los líderes comunitarios y defensores de derechos humanos son los portavoces de la comunidad en cada barrio y comuna de la ciudad, son los llamados a velar por el buen desarrollo de las dinámicas sociales y culturales en cada territorio, llevan consigo las vivencias y conocen de primera mano las realidades de las comunidades que representan.

Esta situación los lleva a la necesidad de evidenciar cualquier alteración, afectación o vulneración de los derechos a la ciudadanía. Hemos visto como, por estas labores, son vistos como los contradictores de quienes se benefician del accionar delictivo en la ciudad.

A partir del ordenamiento jurídico y del Decreto 2252 del 29 de diciembre de 2017, se establece que las gobernaciones y alcaldías actúan en calidad de primeros respondientes para la identificación temprana de situaciones de riesgo para las personas que ejercen su actividad de líderes sociales y defensoras de derechos humanos, lo cual plantea un enorme reto, puesto que Medellín, como ciudad receptora de líderes víctimas de amenaza, es la prueba fehaciente de que tales esfuerzos no se han materializado positivamente en la protección de los defensores y, además, que se requiere unas acciones más enfocadas en las particularidades de cada territorio y con un respaldo decidido desde las instancias nacionales.

2.3. UN RECORRIDO POR LOS PRINCIPALES CASOS QUE PRENDEN LAS ALARMAS EN NUESTRA CIUDAD

En el desarrollo de la investigación en el año 2018, esta Personería pudo conocer de un importante número de casos que

llaman la atención y que deben ser visibilizados en el presente informe, de manera tal que las entidades llamadas a tomar medidas fortalezcan sus esfuerzos, de igual forma, para que la ciudadanía en su generalidad se solidarice y cobije de protección a quienes actúan en nombre de ellos y que, por esa labor justamente, reciben las amenazas.

Esta agencia ministerial, durante el 2018, estuvo presente y vigiló el proceso de atención del Comité para Docentes y Directivos Docentes en Situación de Riesgo por Amenaza o Desplazamiento Forzado. A este escenario llega toda situación de vulneración de los derechos en el ejercicio docente en las instituciones educativas y del personal del magisterio que padece algún hostigamiento, amenaza o perturbación, las cuales pueden proceder de estudiantes, padres de familia o grupos delincuenciales.

Así pues, hemos encontrado que parte de las amenazas contra este grupo se deben a las actividades de liderazgo que ejercen en la población, otras a actividades netamente escolares y académicas y algunas a la situación de conflicto que se vive en los territorios y comunas de la ciudad

En el mismo año, se atendieron 43 casos de docentes y directivos amenazados; lo más preocupante es que existe un subregistro, toda vez que la figura del Comité está siendo entendida por algunos docentes como un espacio arbitrario, que carece de estudio y seguimiento a los conflictos particulares de las víctimas de la amenaza en el afán de proteger y salvaguardar la vida y la integridad de los docentes o directivos en situación de riesgo, por lo que, en esa misma línea, se desconocería el contexto de la amenaza y las necesidades de los grupos familiares de las víctimas.

Por otra parte, en el caso de los defensores de derechos humanos que contaban con esquemas de seguridad y que presentan la misma situación de amenaza, se ha visto cómo aumenta la situación de riesgo, puesto que las autoridades competentes retiran los sistemas de protección y dejan a la deriva sus garantías de seguridad.

Preocupa a esta Personería la eficacia y eficiencia en relación con el estudio de nivel de riesgo de los líderes sociales y defensores de derechos humanos, proceso que está tomando mucho tiempo para emitir la valoración por parte de la entidad encargada. Esta situación aumenta el riesgo de los líderes, debido a que, en la mayoría de los casos presentados en la ciudad de Medellín, estos no se desplazan y continúan con sus actividades de liderazgo.

Asimismo, en los acompañamientos realizados por el equipo de investigadores de la Personería, con el ánimo de obtener respuestas claras y oportunas que garanticen la protección de los líderes, se ha evidenciado el agotamiento de los recursos en las vías legales, en lo que se ve reflejada una capacidad institucional insuficiente para responder a las necesidades de esta demanda particular.

Es de conocimiento de esta agencia ministerial las amenazas contra concejales de la ciudad, que, en sus funciones de representación de los medellinenses en escenarios políticos, no han sido ajenos a este flagelo. Para el año 2018, se registraron 3 casos de amenazas dirigidas a este grupo particular. Como Personería de Medellín se activaron las alarmas correspondientes, solicitando, en primer lugar, la activación de la ruta de protección, de la misma manera se dio parte de conocimiento a las autoridades competentes y, posteriormente, se monitorearon los procesos de protección y garantías de seguridad para los afectados.

Otro grupo objeto de amenaza son aquellas personas que desempeñan funciones públicas, particularmente aquellas que, derivado de su quehacer, tienen contacto con población víctima del conflicto armado urbano, pues forma parte de sus roles brindar la protección y hacer cumplir la ley en beneficio de los afectados por los hechos violentos presentados en la ciudad. Esta situación pone en riesgo la integridad física no solamente del funcionario, sino también de sus familias, asunto que da lugar a la necesidad de fortalecer los sistemas de estudio y protección de quienes desempeñan estas labores.

Esta agencia ministerial ha realizado acompañamiento a denuncias elaboradas por algunos funcionarios de la Administración municipal, a quienes, en este proceso, les han retirado los esquemas de seguridad. Esta problemática preocupa a la Personería como agencia del Ministerio Público, pues las denuncias son presentadas por nuevas situaciones de amenazas y se desconocen los estudios de riesgo realizados por la entidad competente.

2.4. RUTA DE ATENCIÓN PARA LÍDERES SOCIALES Y DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS EN SITUACIÓN DE AMENAZA

Esta agencia ministerial, a través de su equipo de investigadores de la línea Vida e Integridad, a partir de la necesidad identificada en el informe 2017 con respecto a la atención y protección a los líderes sociales y defensores de derechos humanos, propuso la creación de una ruta para la atención de estos, los cuales, por su condición de líderes, en ocasiones son víctimas de amenaza, amenaza que puede terminar en un desplazamiento forzado u otro hecho victimizante.

Bajo esta premisa, se convocó a un grupo de líderes sociales y defensoras y defensores de derechos humanos a un grupo focal con el fin de conocer las principales dificultades encontradas en los procesos que se adelantan en la búsqueda de protección y salvaguarda de sus derechos. Por ello, con la participación de un grupo significativo de líderes y lideresas, se dio a conocer la propuesta de ruta, la cual fue compartida y nutrida antes con las demás agencias del Ministerio Público. Finalmente, tras las discusiones en las que participaron tanto los afectados como las entidades respondientes se logró consolidar la ruta de atención más idónea para los líderes sociales y defensores de DD. HH. (véase la Figura 1).

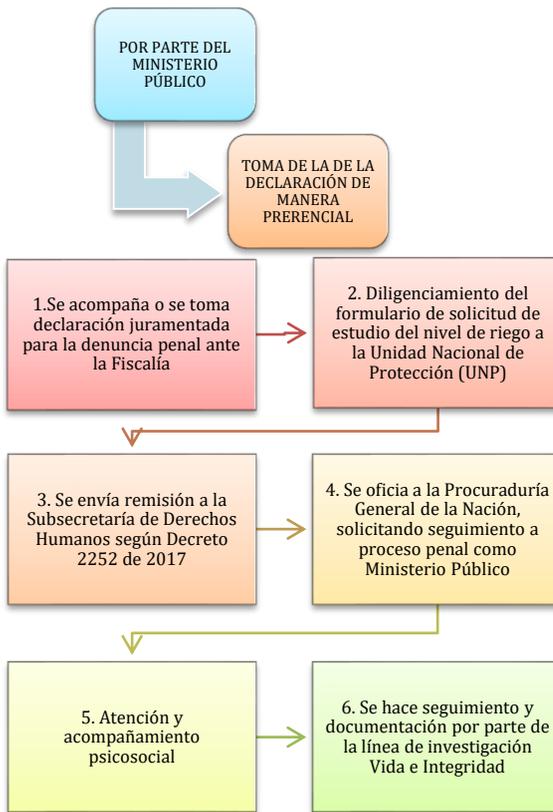


Figura 1. Ruta de atención del Ministerio Público a líderes y defensores de derechos humanos víctimas de amenazas.

Elaborada por la Personería de Medellín con base en las reuniones con las demás entidades del Ministerio Público y los líderes y defensores de derechos humanos amenazados.

Luego de la construcción conjunta de esta ruta, se socializó mediante un foro denominado *El papel de los líderes sociales y defensores de los derechos humanos y sus riesgos*, en el que se contextualizó la situación vivida en el país y, de manera particular, en Antioquia y Medellín, y las responsabilidades del Estado con respecto a las necesidades de los líderes sociales; asimismo, se socializó la ruta con los asistentes y, a través de los medios de comunicación, con toda la ciudadanía. Es de resaltar que tal

iniciativa fue propuesta por la Personería de Medellín, a la que se vinculó de manera activa la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría como agencias del Ministerio Público; además, la Subsecretaría de Derechos Humanos, la Secretaría de Gobierno Departamental, la Unidad Nacional de Protección (UNP), la Fiscalía, la Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y los líderes sociales y defensores de derechos humanos, quienes asistieron y participaron activamente.



Imagen 1. Foro El papel de los líderes sociales y defensores de los derechos humanos y sus riesgos.

Personería de Medellín, 2018.

Finalmente, esta agencia ministerial resalta que, gracias al trabajo articulado con las entidades antes mencionadas en función de la creación de la ruta, se ha podido realizar el acompañamiento a los líderes y defensores de DD. HH. que padecen dicho flagelo, ello sin dejar de reconocer que ha sido un reto que persiste y que, por tanto, en el año 2019 deberá procurarse incrementar las acciones que conduzcan a una protección real y efectiva.

2.4.1. Las barreras encontradas en el camino de formulación de las rutas

Como parte del trabajo de formulación de las rutas, en las múltiples reuniones que se llevaron a cabo se pudo evidenciar unas barreras en la materialización de una protección integral que implique atención desde la prevención del fenómeno hasta la fase posterior de su ocurrencia, es decir, que implique la formulación de un proyecto de vida que tenga en cuenta aquellos casos en los cuales no es posible retornar al territorio, razón por la cual la oferta institucional no puede limitarse a un albergue de manera indefinida o un subsidio de arriendo, pues debe estar orientada a la trascendencia del fenómeno, para que, tan pronto como sea posible, retorne a sus actividades en su lugar de origen o puedan tener una nueva opción de vida para ellos y su familias.

Debe destacarse que una de las observaciones que más se reiteró por parte de los líderes amenazados tiene que ver con la falta de atención psicosocial permanente para ellos y sus familias. Se documentó por parte de esta agencia ministerial el caso de un grupo familiar radicado en uno de los albergues de protección, donde se presentaban diversas afectaciones para la hija de la persona amenazada, situación que, como parte de la investigación, fue atendida por el equipo de apoyo psicosocial de la línea de Vida e Integridad, lo cual puso al descubierto una falencia latente.

Por otra parte, se ha podido evidenciar que una de las quejas recurrentes tiene que ver con el retiro de los esquemas de seguridad en casos de personas que de manera pública y permanente continúan formulando denuncias por hechos que ponen en riesgo la vida e integridad de los líderes. Al respecto, la Unidad Nacional de Protección, siguiendo las decisiones del Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas (Cerrem), ha paulatinamente desmontado los esquemas tanto a líderes como a servidores públicos que, por su función dentro de la estructura de la Administración municipal, requieren una protección debida, tal

como ocurrió con el Subsecretario de Derechos Humanos de la ciudad.

2.5. CONCLUSIONES

- Se carece de medidas orientadas a la prevención de las amenazas y a minimizar los efectos que infortunadamente trae en este país el optar por asumir el papel de líder, lideresa social o defensor de derechos humanos, por lo que se requiere que se tomen medidas tempranas que eviten el riesgo o disminuyan su impacto.
- La institucionalidad carece de atención especial con enfoque diferencial a la hora de restablecer los derechos de las personas que han sufrido el delito de la amenaza, en virtud de lo que puede afirmarse, de igual forma, que las medidas para la atención posterior al hecho victimizante de amenaza no son claras y están seriamente limitadas en el contenido normativo actual.
- Medellín, como una de las principales ciudades del país, se ha convertido en ciudad receptora de las personas víctimas de diversos hechos victimizantes, no solo de Antioquia, sino de todo el territorio nacional, lo cual sobrepasa la capacidad instalada y deja al descubierto la gran falencia que existe desde las instancias nacionales en la formulación de una política sólida de prevención del riesgo para los líderes sociales y defensores de derechos humanos.

2.6. RECOMENDACIONES

2.6.1. A las instituciones del Estado: Unidad Nacional de Protección, Secretaría de Seguridad y Convivencia del Municipio de Medellín, Secretaría de Gobierno Departamental y Ministerio del Interior y de Justicia

Desarrollar estrategias que reivindiquen el accionar de los líderes sociales y defensores de derechos humanos, que redunden

no solamente en la garantía de la seguridad, sino en la posibilidad de mantener su proyecto de vida y el de su grupo familiar.

Generar alertas tempranas que permitan identificar el riesgo de líderes y defensores en las zonas más afectadas por las confrontaciones entre grupos armados ilegales.

2.6.2. A la Subsecretaría de Derechos Humanos

Capacitar a los líderes sociales y defensores de derechos humanos en medidas preventivas y de autoprotección, buscando reducir los niveles de riesgo.

Crear campañas contra la estigmatización de líderes sociales y defensores de derechos humanos de la ciudad de Medellín.

Fortalecer los espacios de participación en las comunas, especialmente las Mesas de Derechos Humanos y los Consejos de Convivencia Ciudadana, para escuchar las propuestas, inquietudes y denuncias de los líderes sociales y los defensores de derechos humanos que trabajan en los territorios.

2.6.3. A la Unidad Nacional de Protección

Agilizar los estudios de nivel de riesgo de los líderes y defensores de derechos humanos conforme a los parámetros definidos por la jurisprudencia constitucional.

2.6.4. A la Fiscalía Seccional Medellín

Avanzar en las investigaciones judiciales que buscan esclarecer los hechos de amenazas contra los líderes y defensores de derechos humanos, de tal manera que se individualicen los autores.

2.6.5. A la Unidad Nacional de Protección

Procurar llevar a cabo reuniones del Cerrem descentralizadas en el departamento de Antioquia, con sede en la ciudad de Medellín, u otras estrategias que permitan la toma de decisiones por ese órgano con mayor información de contexto territorial, a fin de garantizar la protección de líderes y defensores de derechos

humanos tanto de la ciudad como del departamento Antioquia. De la misma manera, que la UNP adelante estudios de riesgo de manera urgente a los concejales y funcionarios de la Alcaldía de Medellín en el caso de que se requiera.

2.6.6. A la Secretaría de Educación y a los sindicatos docentes y directivos docentes

Es necesaria la implementación de capacitaciones y procesos formativos y preventivos en las instituciones educativas orientadas a mitigar y reducir las amenazas y los riesgos asociados a estas.

3. EXTORSIÓN Y ECONOMÍA CRIMINAL: UNA MEZCLA LETAL PARA LA VIDA E INTEGRIDAD DE LA CIUDADANÍA

Como ya lo ha advertido la Personería en su informe correspondiente a la vigencia 2017, la extorsión es utilizada como una de las principales fuentes de financiamiento de las estructuras criminales presentes en la ciudad, lo cual trae consigo una seria afectación a los derechos a la vida e integridad de la población que habita la ciudad. Por tal motivo, en el citado informe, se plantearon una serie de recomendaciones que debían ser acatadas por las entidades públicas, de suerte que su evaluación resulta indispensable como punto de partida para el análisis de la persistencia o no del fenómeno en Medellín.

3.1. SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES DE LA PERSONERÍA DE MEDELLÍN

En el *Informe sobre la situación de derechos humanos en la ciudad de Medellín* de 2017 (publicado en 2018), se expusieron una serie de recomendaciones, específicamente a la Secretaría de Seguridad y Convivencia, a quienes se les expresó que “el delito de extorsión y el problema de seguridad requieren medidas ajustadas a las lógicas de la macrocriminalidad, desmontando las estructuras económicas en las que se sostiene”. Al respecto, la requerida dependencia informó que se han desplegado diferentes acciones, como la articulación con las autoridades competentes, Policía Nacional y Gauda, con el fin de escuchar sobre la problemática, generando estrategias para contrarrestarla.

El Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC) ha adelantado dos investigaciones de carácter cualitativo (2016 y 2017): la primera identifica las características generales de esta problemática en la ciudad y la segunda se enfoca en cómo se da en cuatro comunas: Santa Cruz (comuna 2), Castilla (comuna 5), Guayabal (comuna 14) y Belén (comuna 16), explicando la

complejidad y las principales manifestaciones del fenómeno en esos territorios.

Asimismo, manifiesta que se han expuesto los protocolos de seguridad a seguir con respecto a cada situación puntual; para el caso de los conductores de transporte público, se ha hecho acompañamiento a las rutas con puestos de control fijos y puestos de control cambiantes a lo largo del recorrido por parte de la Policía, seguimiento a buses en algunos sectores por policías motorizados; igualmente, en algunos vehículos se ha contado con la presencia de funcionarios uniformados con el fin de realizar seguimiento y monitoreo, a lo que se suman las campañas preventivas sobre el delito de la extorsión.

Si bien se reconoce que la fuerza pública ha dado fuertes golpes a las organizaciones criminales con la captura de mandos visibles y objetivos de alto valor, el impacto que tienen estas acciones es limitado. Los grupos armados tienen la capacidad de reestructurarse y reciclarse para mantener su influencia territorial. Desde el punto de vista de las comunidades, mientras que las facciones criminales cambian sus nombres y liderazgos, las condiciones de vulnerabilidad permanecen. La economía ilegal continúa siendo el centro de las relaciones sociales y de poder, más allá de los golpes de la Policía y las fuerzas militares.

En este contexto, el desafío para el Estado no solo es desarticular facciones locales con capacidad de usar la violencia y la corrupción, sino construir una nueva relación entre las comunidades y las instituciones formales, que permita restablecer su autoridad legítima a partir de la protección de los ciudadanos.

3.2. LA RELACIÓN DE LA ECONOMÍA CRIMINAL Y LA VIOLENCIA EN MEDELLÍN

El narcotráfico y la extorsión se han convertido en el eje de la economía criminal de la ciudad de Medellín, lo que dificulta el entendimiento de los límites de la economía que estos delitos generan y la forma de combatirlos, frente a lo que resulta pertinente recordar que

Los marcos interpretativos se han desplazado del señalamiento del narcotráfico como principal factor causal de la situación de violencia, a enfocarse en estructuras y dinámicas económico-criminales y en elementos de análisis que entienden los incentivos económicos, la alta rentabilidad y los bajos costos como variables importantes que pueden explicar nuevos comportamientos de estructuras criminales en el ejercicio de sus actividades delictivas. Estos marcos, sin embargo, han sido poco estudiados aun cuando definen y determinan parte del modo de operar del fenómeno. (Eafit, 2014, p. 25)

En ese orden de ideas, dentro de los nexos que se pueden establecer con la extorsión se encuentra la violencia, la cual se usa tanto para ser el elemento del cual se protege como con el que se protege, de lo que se desprende el concepto usado por autores como Bedoya (2010), la *protección violenta*, considerada como la capacidad de una organización para forzar a otros a hacer lo que ella dicte sin tener que recurrir a violencia física o, en algunos casos, la muerte, situación que termina generando un mercado para la venta de protección armada o mal llamada “seguridad”, que ya no será impartida por el Estado sino por los grupos delincuenciales según el territorio en el que tengan influencia.

Estos grupos delincuenciales, tal como expone el Centro de Análisis Político de la universidad Eafit (2014), aprovechan la ausencia del Estado en el marco de las economías informales:

(...) el gran tamaño de la economía informal configura un ambiente ideal y significativamente atractivo para ampliar el radio de acción hacia la economía criminal. En ese contexto, las estructuras criminales se encargan de organizar, regular, proteger, explotar y controlar mercados criminales, inyectan recursos para capitalizarlos, y reivindican simbólicamente o políticamente sectores sociales que participan en estos mercados o se benefician de su estructura y funcionamiento. Dicho de otro modo, las actividades económicas que el Estado renuncia regular, son sujetas de control y exacción por parte del crimen organizado, y se desarrollan por fuera de marcos legales que permiten asegurar entre los agentes del marco ilegal acuerdos y

transacciones criminales (Giraldo y Naranjo, 2011, p. 55). Se configura, por tanto, un mercado ilegal que se sirve de la degeneración de la actividad económica y actúa en ella: mercancías criminalizadas que violenta o forzosamente se distribuyen y consumen, en un circuito económico protegido por actores ilegales, grupos armados ilegales (Giraldo y Naranjo, 2011, p. 55) (Silva de Sousa, 2004, p. 171). (Eafit, 2014, p. 24)

Si se mira al presente, la continua vulneración a los derechos humanos y el incremento de la violencia en la ciudad de Medellín es el resultado de la compleja situación social en varios sectores la ciudad, complejidad marcada por, entre otras, la coexistencia de diversos grupos armados que actúan al margen de la ley dentro del mismo territorio, quienes se disputan entre sí el control de los negocios ilegales, denominados microtráfico, narcotráfico, sicariato, transporte o comercialización de armas, control de corredores estratégicos, venta de hidrocarburos, extorsión, entre otros, que son las actividades que les generan ganancias.

Esta normalización de la violencia se ve reflejada en el incremento de las conductas delictivas que lesionan de manera directa la vida, la integridad y el libre desarrollo de las actividades sociales de los ciudadanos. Los grupos delincuenciales acuden a ese tipo de prácticas delictivas como estrategia para atemorizar a la ciudadanía y obtener rentas.

Por ello, en consonancia con lo planteado por Ana María Jaramillo, es importante analizar las nuevas formas de criminalidad surgidas tras la caída de Pablo Escobar, paradigma de la violencia y la obtención de lucro por medio de esta:

Desde la desarticulación del llamado Cartel de Medellín a mediados de la década de 1990, no ha habido un seguimiento ni un análisis riguroso de los cambios ocurridos, menos aún de los procesos de interconexiones que han hecho posible el narcotráfico como eje articulador de la violencia de la ciudad y otras formas delincuenciales, que han configurado nuevas

modalidades de criminalidad organizada en Medellín.
(Jaramillo, citada en Eafit, 2014, pp. 5-6)

No es un secreto que Medellín viene siendo azotada por múltiples afectaciones a los derechos humanos, en especial el derecho a la vida y a la integridad, vulneraciones que dan lugar a intranquilidad, zozobra, desconfianza institucional, entre otras, y lo que más llama la atención es la naturalización de los actos delictivos que se llevan a cabo en las comunas y barrios.

Es importante resaltar que, si bien ha habido notables avances en la superación de fenómenos de violencia, cuya disminución es considerable en algunos indicadores, la criminalidad ha mutado hasta lograr nuevas formas de control territorial, extracción de rentas y victimización.

Pese a los avances que se han dado en los últimos 10 años, el cambio en la dinámica criminal y la estructura mafiosa asociadas al narcotráfico lleva a que las condiciones de seguridad y convivencia ciudadana se hayan transformado, teniendo como resultado la emergencia y reactivación de la violencia homicida, producto de los enfrentamientos delincuenciales entre las distintas redes criminales de la ciudad que luchan por el control territorial y de las rentas ilegales, así como reacomodo de poderes que se da entre ellas, a raíz de hechos como la extradición de los jefes paramilitares y la fractura histórica en los llamados procesos de justicia y paz, junto con las recientes capturas de miembros destacados de estructuras criminales como la denominada Oficina. (Eafit, 2014, p. 36)

El 27 de julio de 2018 la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá presentó ante el Concejo de Medellín un análisis del crimen organizado y sus rentas criminales en la ciudad; esa radiografía resulta pertinente para el presente informe para poder dimensionar la complejidad de la situación y entender la forma en que la abordan los entes de seguridad del Estado.

A continuación, se exponen los grandes hitos de la criminalidad en la ciudad según lo expuesto por la Policía Metropolitana, en

especial en lo que tiene que ver con la estructura criminal denominada la *Oficina*:

- Luego de la captura y extradición de alias “Sebastián” y alias “Valenciano” en el año 2012, esta estructura criminal es considerada totalmente desarticulada, razón por la que las organizaciones delictivas que estaban vinculadas a esta quedaron totalmente planas, no como una estructura piramidal, lo que los llevó a mantenerse en el tiempo a partir del respeto de las zonas de influencia y la no confrontación.
- A finales del 2014 y principios del 2015, según el análisis de inteligencia de la Policía Nacional, se empezó a evidenciar que nuevamente se estaban configurando alianzas entre las organizaciones delictivas.
- Se configuró una alianza de organizaciones que se ha autodenominado como el “Grupo Colegiado de la Oficina”, organización que agruparía aproximadamente el 65 % de las estructuras criminales, en su momento dirigidos por Juan Carlos Vallejo, alias “Tom”, hoy capturado y quien posteriormente delegó su cargo criminal a alias “Pichi”.
- La otra alianza conformada por estructuras criminales surgió de reuniones clandestinas en las cárceles y se le ha denominado “Alianza de Estructuras Criminales”, cuyos cabecillas serían alias “Douglas” y alias “Carlos Pesebre”, quienes en terreno han delegado a un sujeto conocido como alias “Rayo” para que siga sus directrices enviadas desde la cárcel. Las estructuras delincuenciales *San Pablo, La Terraza y Robledo*, que formarían parte de la Alianza, concentran aproximadamente el 25 % de la capacidad criminal de las organizaciones delictivas que hay en el Valle de Aburrá.
- La intención de las grandes estructuras criminales, como el denominado *Clan del Golfo*, es mantener un *outsourcing* criminal con las organizaciones delictivas que ya están

arraigadas en sus territorios, como es el caso de La Sierra, en la comuna 8, Mano de Dios, en el corregimiento de Altavista, y El Limonar 1, en el corregimiento de San Antonio de Prado. La intención de estas organizaciones delictivas es ejecutar acciones por solicitud o contratación directa del *Clan del Golfo*.

3.2.1. Estructura del crimen organizado en la ciudad de Medellín

Nuestro trabajo de campo ha permitido confirmar la fuerte presencia de la criminalidad en la ciudad, la cual ha sido claramente descrito por la Policía Metropolitana, por lo que debe tenerse como punto de partida para el análisis del fenómeno y la toma de decisiones orientadas a buscar una solución a la compleja problemática que, de antemano, se reconoce como longeva, no como algo reciente.

Esa aproximación a la estructura criminal sirve, de igual forma, para analizar las lógicas de violencia que se encuentran en la ciudad, toda vez que la posición que ha defendido esta Personería desde su informe de 2017 es que las políticas de seguridad deben estar orientadas a desmontar todo el círculo de criminalidad y no solo a dar golpes a las estructuras criminales a nivel de sus altos mandos, pues lo anterior genera un reacomodo en los mandos medios, que conlleva en muchos de los casos a nuevas olas de violencia que impactan en las comunas y corregimientos de la ciudad.

No debe entenderse como un llamado de esta Personería a cesar las acciones contra las estructuras criminales, sino a la articulación de estas en una lógica más amplia, que oriente su accionar con una suma entre medidas reactivas y medidas sociales que permitan desmontar toda la estructura criminal y la economía en la que la se cimienta.

Los anteriores factores son complementados con lo ya señalado en el acápite de desplazamiento forzado, al indicar que las

desigualdades sociales, que por décadas han permanecido arraigadas en la sociedad colombiana, facilitan que las estructuras criminales lleguen con su multiplicidad de rentas a cooptar la población más joven que habita en el territorio, todo lo cual los convierte en protagonistas de la violencia tanto como víctimas como victimarios.

3.3. LA EXTORSIÓN COMO BRAZO PRINCIPAL DE LA ECONOMÍA CRIMINAL

En primer lugar, debe entenderse el delito de extorsión tal como la define el Código Penal en su artículo 244: “El que constriña a otro a hacer, tolerar u omitir alguna cosa, con el propósito de obtener provecho ilícito o cualquier utilidad ilícita o beneficio ilícito, para sí o para un tercero (...)”. Lo que podría complementarse con lo planteado en el título VII del mismo Código: “la extorsión es considerada un delito contra el patrimonio económico”.

Es innegable el lazo que existe entre la extorsión y la economía criminal, pues la primera se mueve dentro de lo ilegal como uno de las principales actividades de financiación de los grupos delincuenciales, lo que genera recursos económicos que los fortalecen, y que, además, genera tensión y violencia por el deseo de otros grupos de tener el control o botín que deja dicho negocio ilegal. La extorsión está ligada al dominio de un territorio a través de la fuerza y la violencia, situación que permite que el narcotráfico tenga un escenario propicio para que fluya sin tantas complicaciones.

Otra característica que es importante mencionar de manera particular es el escenario donde se presentan estas manifestaciones de la economía ilegal, y son inicialmente los barrios periféricos o populares, para luego expandirse al comercio o zonas céntricas, donde la extorsión aparece con mayor fuerza y hasta con cierto grado de legitimación por parte de una población que se encuentra sometida por el uso de la fuerza y la violencia, llevándola al punto

de desconfiar de los organismos del Estado, que la ha dejado a disposición de los diversos grupos delincuenciales.

Si se observan los antecedentes histórico-sociales de Medellín, se puede afirmar que es una ciudad donde se han presentado unas condiciones sociales de exclusión, principalmente en las periferias, que son propicias para la creación de grupos armados; en estas zonas, que se convirtieron en territorios de subterfugio, las estructuras criminales representan el poder, el dominio y hasta la justicia, gracias a lo que se erigen como un posible modelo a seguir para las nuevas generaciones.

Un aspecto a resaltar es el carácter protagónico de la población juvenil, no solo en la conformación de grupos armados, sino también en la posición de víctima, para lo cual los grupos delincuenciales acuden de forma sistémica al miedo para que formen parte de su estructura criminal o, en caso contrario, obtienen la muerte, desplazamientos interurbanos, entre otros, como ya lo ha señalado esta agencia del Ministerio Público en su informe anual de 2017. De esta manera, surgen las redes organizativas vinculadas a la “defensa” de territorios y al desarrollo de actividades delictivas.

Se podría afirmar que ha sido la situación de precariedad de la ley, inseguridad general e ineficacia de la justicia la que ha propiciado el surgimiento de nuevas tipologías para la economía criminal, para el caso de la presente investigación, la extorsión, mediante la que se ofrecen servicios de vigilancia y protección en los barrios de Medellín. Para ello, los grupos ilegales cobran “impuestos” por sus servicios, ejercen dominio territorial y combinan el delito con ciertos servicios públicos. Es la extorsión, por lo tanto, un delito más que se incluye en las lógicas de la confrontación armada de Colombia.

De esta forma, se han venido creando las condiciones para la conformación de organizaciones ilegales que se encargan de suplir las carencias de seguridad en los barrios, para enfrentar la delincuencia por fuera de la llamada organización, acto que ha

agudizado los conflictos violentos por el territorio en la ciudad, que lógicamente han necesitado de una fuente de financiación, razón por la cual encontró en la extorsión su principal brazo económico.

La extorsión debe ser vista como una tipología de violencia que se genera a causa de un orden histórico, político y económico del país; en palabras de Franco,

la brecha entre cambios socioeconómicos acelerados y una baja institucionalidad; la ruptura entre Estado y sociedad civil; la precariedad del Estado; las dinámicas de exclusión; la lucha por el territorio urbano; la privatización de lo público; y la articulación de las violencias urbanas con el conflicto político armado. (Franco, 2004, p. 67)

De acuerdo con una investigación adelantada por la Secretaría de Seguridad y Convivencia de la Alcaldía de Medellín, debe entenderse “la extorsión en Medellín como fenómeno del orden social, poder político y control territorial” (Alcaldía de Medellín, 2018, p. 177). En tal sentido, se han logrado identificar 25 tipos de extorsión según la víctima del delito y las afectaciones al patrimonio económico y a los derechos fundamentales de los ciudadanos que lo padecen, entre los que se destacan el cobro por “seguridad” a viviendas y a establecimientos comerciales, la obligación de comprar determinados productos de la canasta familiar, el pago por la mediación en conflictos vecinales, el cobro por venta de casas y lotes, el pago por el uso del espacio público y extorsión a transportadores (sobre todo a rutas de buses de servicio público) (Alcaldía de Medellín, 2018).

3.3.1. Tipos y características de la extorsión

Gran parte de las tipologías de extorsión señaladas por la Secretaría de Seguridad ya habían sido plasmadas por esta agencia del Ministerio Público en su informe anual de derechos humanos de 2017, capítulo Vida e Integridad, en el que se relacionaron, de modo enunciativo, las rentas ilegales y las presuntamente legales que desarrollan en la ciudad los diversos grupos delincuenciales.

Tras la exposición de este panorama, es posible afirmar que la extorsión, tal como lo han planteado autores como Duncan, no es un hecho aislado, sino que forma parte del entramado de las economías criminales, fundamentadas por el poder de los criminales para intervenir en los mercados de regulación y orden, que, en el caso de Medellín, conformarían un oligopolio, puesto que no hay un monopolio por parte del Estado pero tampoco por parte de los actores criminales (Duncan, 2014). Dicho de otro modo, existen varios proveedores de regulación y orden, lo que propicia la competencia para proveer estos servicios: “la rentabilidad de una obligación oligopólica es superior al monopolio de las organizaciones de coerción privada o del Estado” (Duncan, 2014, p. 145).

Se concluye que la extorsión es una modalidad delictiva implementada por las estructuras criminales como una de las principales formas de financiamiento para sus actividades ilícitas, la cual, dada su gran dimensión en la economía criminal, merece estudios de mayor profundidad por parte de los entes estatales, universidades, instituciones sociales, entre otros, que desde su trabajo mancomunado logren crear estrategias estructurales para combatir el delito; para ello es necesario tener en cuenta la perspectiva que tienen las personas que forman parte de estas organizaciones delincuenciales y la de los que han sido sus víctimas, por mencionar algunos, lo que permitirá enriquecer la discusión y posibilitará la creación de alternativas ajustadas a las necesidades de la erradicación del delito.

3.3.2. Estadística y subregistro de la extorsión

Uno de los factores que generan que el delito de extorsión crezca es el bajo índice de denuncias ante las autoridades, aunque la desconfianza en estas también es otro aspecto que facilita su aumento, es decir, la población no encuentra en las denuncias una alternativa o solución al problema que viven.

Durante el 2018 se realizaron varias visitas a la comuna 7 - Robledo, la comuna 13 - San Javier y la comuna 5 - Castilla, entre otras, donde se identificaron varias vulneraciones de derechos relacionadas con el patrimonio económico de los residentes, los comerciantes y los conductores. Estas extorsiones no han sido denunciadas ante la autoridad competente.

A través de la misma investigación, se ha encontrado que esta transgresión a los derechos de las personas en su ejercicio económico es producto de las disputas de las estructuras criminales que operan en la ciudad, el dominio territorial y la competencia por el control de las actividades ilícitas.

En el informe de indicadores de seguridad y convivencia del mes de diciembre del 2018, presentado por el Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC), se muestra una reducción del fenómeno: para el año 2018 se denunciaron 404 extorsiones, mientras que en el 2017 se registraron 488, lo que representa una disminución del 17 %. Los lugares con menores denuncias en 2018 fueron Santa Cruz, Villa Hermosa y Manrique, con 7, 10 y 11 casos respectivamente. Los mayores indicadores estuvieron en Belén, San Javier y La Candelaria, con 37, 44 y 72 denuncias.

Estas cifras, de acuerdo con el trabajo de campo realizado por esta agencia del Ministerio Público a través de recorridos de ciudad, entrevistas y acompañamiento a víctimas de este delito, dista mucho de la realidad, tal como se explicará, recurriendo a uno de los casos conocidos por la Personería, a continuación.

El subregistro se evidenció de forma clara en el servicio de buses de transporte público de la comuna 13 - San Javier, donde, a causa de la extorsión, se presentaron varios ceses en la prestación del servicio de las rutas 200, 201, 202 y 203 y los alimentadores del Metro 201i, 202i y 221i, los cuales son operados por Conducciones América, empresa que tiene 243 buses para estas rutas.

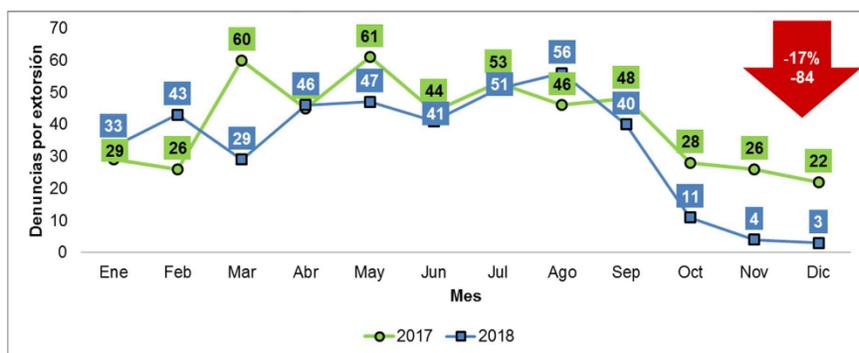


Gráfico 2. Comparativo de denuncias por extorsión: 2017 y 2018.

Fuente: Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo (Siedco) de la Policía Nacional.

Elaborado por el Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC) de la Alcaldía de Medellín.

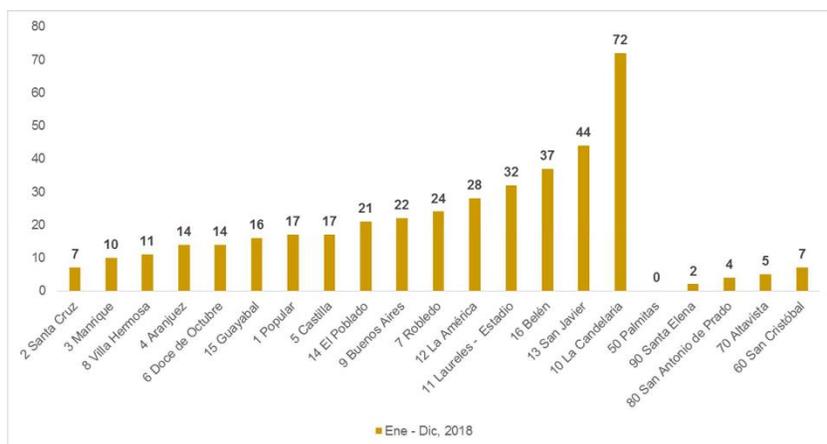


Gráfico 3. Denuncias por extorsión por comunas en 2018.

Fuente: Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo (Siedco) de la Policía Nacional.

Elaborado por el Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC) de la Alcaldía de Medellín.

En el trabajo de campo de la Personería se halló que cada bus paga semanalmente 450 000 pesos, cobrado por tres grupos delincuenciales, los cuales extorsionan al pasar por los barrios donde ejercen control territorial. Esta transacción significa 1 800

000 pesos mensuales por cada bus, lo que representaría una sustanciosa suma de 437 millones de pesos en todas las rutas señaladas. Si el delito fuese denunciado por todas las personas afectadas en este caso, las cifras oficiales de extorsión aumentarían significativamente, por lo que se puede afirmar con certeza que existe un subregistro que minimiza, ante los ojos de las autoridades, la gravedad de un fenómeno que afecta persistentemente a la ciudadanía.

3.4. CONCLUSIONES

La Personería de Medellín reafirma lo ya indicado en el informe de 2017 en cuanto a que el fenómeno de la extorsión sigue siendo una de las conductas que más afecta a la comunidad de Medellín, pues gran parte del ciclo de vida de los ciudadanos está transversalizado por este fenómeno.

Asimismo, es prudente destacar que las evidencias que se extraen de diversas fuentes permiten confirmar que la política de seguridad, enfocada en el dismantelamiento de las estructuras criminales, debe ser complementada con una mayor investigación de las estructuras económicas en las que se sustentan, toda vez que la economía criminal, que se ha fortalecido sistemáticamente, favorece la creación y permanencia de los diversos grupos delincuenciales que operan en la ciudad.

En relación con el enfoque de seguridad humana, es importante resaltar avances significativos en el Plan de Seguridad y Convivencia, sin embargo, se considera que hace falta mayor vinculación entre las acciones territoriales y la política de seguridad de la ciudad, para que el enfoque territorial se estructure desde las lógicas propias de cada comuna, situación que aún evidencia vacíos.

De igual forma, se encuentra que el problema de macrocriminalidad de la ciudad ha terminado cooptando a parte de nuestra juventud, quienes se constituyen como principales víctimas

y victimarios de un conflicto urbano que trunca proyectos de vida y perpetúa la cultura mafiosa que nos dejó la década de los 80.

3.5. RECOMENDACIONES

3.5.1. A la Secretaría de Seguridad y Convivencia

Fortalecer los procesos con la comunidad para la estructuración de medidas de seguridad que trasciendan del enfoque tradicional a uno de seguridad humana.

Difundir con mayor vigorosidad los informes que elabora el Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia sobre los fenómenos de criminalidad, para que, con base en ellos, se adopten medidas que permitan dismantelar las economías criminales que perpetúan a los grupos delincuenciales organizados.

Diseñar estrategias conjuntas con las demás instituciones del Estado para combatir las dinámicas de flujo de dinero de las rentas criminales, las cuales facilitan el accionar de los grupos delincuenciales organizados.

Diseñar campañas de sensibilización a la comunidad sobre la importancia de la denuncia de la extorsión como mecanismo para contrarrestar este fenómeno.

3.5.2. A la Policía Nacional

Fortalecer el trabajo conjunto con la Fiscalía para la identificación de las dinámicas de las estructuras criminales y sus rentas, de forma tal que se pueda dismantelar todo el ciclo de criminalidad.

Optimizar estrategias de prevención de la criminalidad con trabajo conjunto con la comunidad y las demás instituciones del Estado.

4. EL FENÓMENO HOMICIDA EN MEDELLÍN

Tal como ha planteado esta agencia del Ministerio Público en investigaciones de años anteriores, el fenómeno del homicidio viene en aumento, con un énfasis en casos relacionados con la conflictividad armada, la cual, junto con problemas relacionados con convivencia, pone en una condición de vulnerabilidad constante el derecho a la vida de las personas en la ciudad, lo que genera un desvalor que cada día se acentúa más en poblaciones principalmente jóvenes de Medellín.

No debe perderse de vista que, conforme lo ha establecido de manera amplia la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), para los Estados la responsabilidad frente al derecho a la vida implica como obligación de medio y no de resultado la garantía “de prevenir que particulares vulneren bienes protegidos” (CIDH, 2016, p. 58) y que, por ello, los Estados están obligados a tomar medidas adecuadas cuando se tiene conocimiento de un riesgo, más allá de un caso particular, al respecto. La Corte ha indicado lo siguiente:

Lo dicho no excluye la relevancia del conocimiento estatal de una situación general de riesgo; ello puede ser relevante para evaluar si un acto determinado es o no suficiente para generar en el caso el conocimiento por las autoridades de un riesgo real e inmediato, o la respuesta de las mismas al respecto. (CIDH, 2016, p. 59)

Ahora bien, el presente informe no pretende plantear si existe o no responsabilidad en cada uno de los casos de homicidio que se dan en la ciudad, pues esto corresponde a otras instancias que, en cada caso, realizan el análisis jurídico. Lo que se pretende es plantear que las acciones del Estado —como obligaciones de medio— implican tomar medidas para, en primer lugar, respetar y garantizar el derecho a la vida de las personas sujetas a su jurisdicción.

Lo anterior, por cuanto persiste en la ciudad de Medellín una importante cifra de homicidios que, en relación con 2017, sigue aumentando, por lo cual debe plantearse una importante discusión

frente a las acciones preventivas y reactivas de la institucionalidad para proteger el derecho máspreciado de todo ser humano.

Durante 2018 se registraron en total 632 homicidios en la ciudad de Medellín, 50 casos más que los 582 ocurridos durante 2017. Esto corresponde a un aumento del 9 %. La tasa de homicidios para 2018 es de 25 casos por cada cien mil habitantes. De esta forma, Medellín fue la ciudad capital con mayor crecimiento en el número de homicidios en el 2018.

Ahora bien, partiendo de las cifras aportadas por el Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC), si se analizan las causas del fenómeno, los homicidios que tienen una relación directa con los grupos delincuenciales organizados siguen ocupando el primer lugar (véase el Gráfico 4), es decir, estas organizaciones aportan el mayor número de muertes en la ciudad de Medellín: fueron 357 casos en el 2018, con un aumento de 20 homicidios con respecto al 2017, lo que equivale a un incremento del 6 %.

En segundo lugar, es lamentable el alto número de homicidios que se encuentran sin categorizar, pues esto habla de la incapacidad del Estado para encontrar la causa que originó estas muertes, lo cual deja sin respuestas no solo a los familiares de las víctimas, sino también a la comunidad en general, que espera que se le diga quiénes y por qué están matando a su gente. Para el año 2018 fueron 102 casos sin categorizar, número que se incrementó, pues para el 2017 quedaron sin categorizar 74 casos.

Como tercera causa de ocurrencia de los homicidios está la convivencia, que arroja 100 casos en el 2018, lo cual es analizado en el tomo de Convivencia del presente informe, puesto que, por su importancia para la ciudad, deben ser estudiados de manera independiente.

En cuarto lugar, se encuentran los asociados al hurto, es decir, son las muertes que se dan como consecuencia directa de este delito, en los que la víctima resulta muerta antes o después de ser despojada de sus bienes; a los victimarios poco o nada les interesa la vida, su fin es apropiarse de los bienes de otros sin importar que tengan que acudir al homicidio. Como se ve en el Gráfico 4, esta

causa no mostró variaciones de 2017 a 2018 (hubo 32 casos cada año).

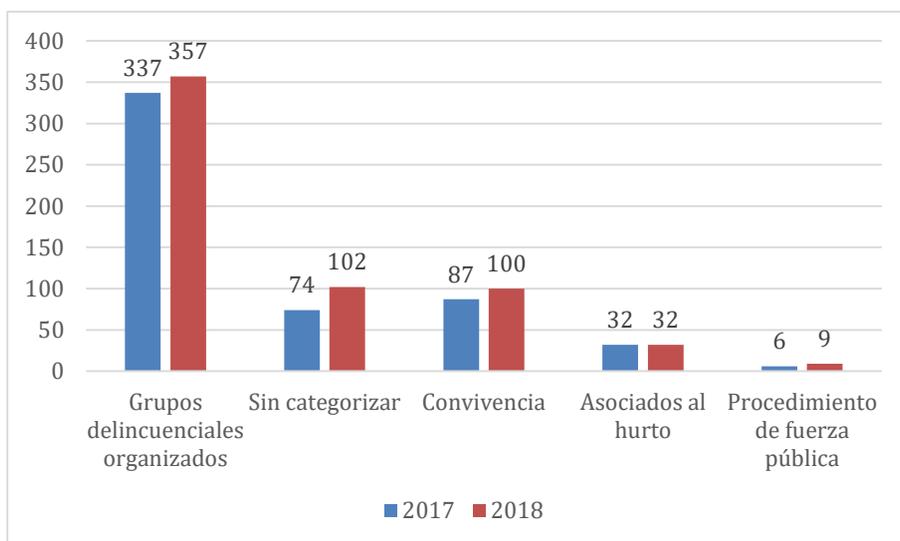


Gráfico 4. Causas de los homicidios en Medellín en el 2018.

Fuente: Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia.

Elaborado por la Personería de Medellín.

Le siguen la violencia intrafamiliar y de género, dos causas de muertes violentas que forman parte del análisis de las líneas de investigación Género y Diversidad Sexual y Niñas, Niños y Adolescentes de la Personería de Medellín, razón por la que son analizados con detalle en los respectivos volúmenes (véase los tomos “Género y diversidad sexual” y “Grupos poblacionales” del *Informe sobre la situación de derechos humanos en la ciudad de Medellín*, 2019).

Como quinta causa de la violencia homicida en Medellín se encuentran los procedimientos de la fuerza pública, suma que tuvo un incremento del 50 % con respecto al año 2017, lo que genera preocupación para esta agencia del Ministerio Público, puesto que daría pie para cuestionar la manera en la que las autoridades están haciendo uso de sus facultades.

Tal como se expone en el Gráfico 5, la comuna 10 - La Candelaria continúa siendo donde más homicidios ocurren, lo que es apenas obvio por ser el centro de la ciudad, donde se concentran

más lugares nocturnos, oficinas bancarias, establecimientos de comercio, casas de lenocinio y numerosas rutas de transporte intraurbano; por ende, es paso obligado de buena parte de la población que habita en Medellín y los municipios cercanos. El 2018 se cerró con 108 muertes en esta comuna, con un incremento de 5 casos respecto del 2017.

Como lo han evidenciado la Personería de Medellín y otras instituciones de la ciudad, son los reacomodamientos y la luchas por territorio y poder entre los grupos delincuenciales organizados lo que ha generado la oleada de homicidios en sectores como la comuna 13, en donde hubo 91 casos en el 2018, lo que equivale a un incremento del 90 % con respecto al año 2017, en el que hubo 48 casos. Esto refleja la problemática vivida en el año 2018, producto de, entre otras razones, varias capturas de jefes de grupos al margen de la ley y las búsquedas incesantes por el poder y el control de las rentas legales e ilegales. Dicha problemática se vio reflejada en dos comunas cercanas: la comuna 12 - La América, con un aumento del 150 %, pues pasó de 12 homicidios en 2017 a 30 en 2018. El aumento de los homicidios en La América obedece en buena medida, según fuentes como la Policía, a la injerencia de los grupos delincuenciales que operan en la comuna vecina. Otra comuna del occidente de la ciudad cuyo aumento es preocupante es Laureles-Estadio (comuna 11), puesto que cerró 2018 con 30 homicidios, lo que implica un incremento del 30 % con respecto a 2017.

Para ratificar lo expresado en cuanto a que son los grupos delincuenciales y sus disputas la primera causa de los homicidios en la ciudad de Medellín, se trae a colación el caso del corregimiento de Altavista (comuna 70), donde, como es sabido por la ciudadanía, operan varios grupos al margen de la ley, que buscan día a día perpetuar y extender sus fronteras, protegiendo sus rentas legales o ilegales. Para el año 2018 el corregimiento de Altavista cerró con 45 homicidios, es decir, un incremento del 105 % con respecto al 2017 (22 casos).

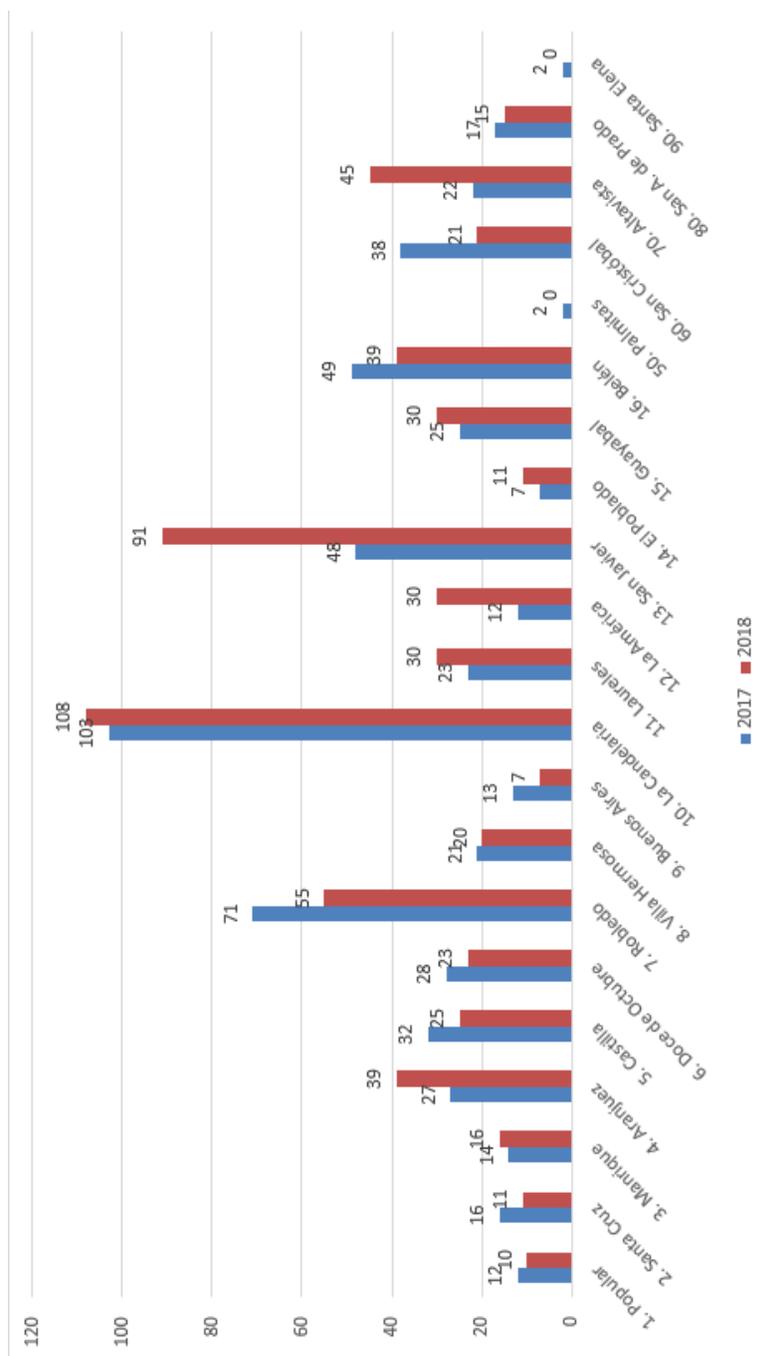


Gráfico 5. Comparativo de homicidios por comuna: 2017 y 2018.
Fuente: Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia.
Elaborado por la Personería de Medellín.

Este panorama, expuesto con base en la información estadística, ratifica la necesidad de atacar el núcleo de la problemática, esto es, las rentas legales o ilegales de los grupos delincuenciales organizados, razón por la cual es necesario que las autoridades ataquen las dinámicas que les permiten generar rentas, lo que a su vez les permite reclutar jóvenes, victimizar a amplios sectores de la población y aumentar su poder. Es por ello que se reitera que no es suficiente con las capturas de los cabecillas, porque estas, incluso, terminan convirtiéndose en factores de desestabilización del orden público si no se ataca la estructura como tal, puesto que posteriormente se dan reacomodos y disputas internas en los grupos delincuenciales, lo que aumenta los homicidios. Acciones como los allanamientos, incautaciones, las extinciones de dominio y las mismas capturas se deben promover como medidas para debilitar dichas organizaciones, deben mantenerse e intensificarse, pero articuladas a otras iniciativas orientadas a la prevención de la criminalidad, con una oferta amplia de oportunidades educativas, culturales y artísticas que se sumen a posibilidades reales de acceso al mundo laboral.

4.1. LOS JÓVENES COMO VÍCTIMAS Y VICTIMARIOS DEL FLAGELO HOMICIDA

Una de las principales preocupaciones que deja el análisis de las cifras oficiales de homicidio en la ciudad tiene que ver con el principal grupo etario víctima de este fenómeno, toda vez que se sigue confirmando lo ya indicado por esta Personería en su informe de 2017 en relación con el riesgo que implica ser joven en muchas de las comunas de la ciudad, ya que el conflicto urbano los ha consumido, ya sea en calidad de actores o víctimas de sus espirales de violencia.

Es importante destacar que la violencia homicida que durante décadas ha venido presentándose en la ciudad es el resultado de la suma de problemas sociales que van desde el orden social —inequidad y pobreza— hasta las dinámicas de criminalidad que trajeron a la ciudad los grupos delincuenciales dedicados al narcotráfico, quienes cooptaron parte de nuestra juventud, la cual

sigue estando en un riesgo latente de ser instrumentalizada por las estructuras criminales, tal como se expone en el capítulo de NNA del presente informe anual (véase el tomo “Grupos poblacionales”).

Los jóvenes de algunos sectores de la ciudad viven en constante riesgo de ser vulnerados por los grupos delincuenciales; sin embargo, es necesario reconocer que la Administración actual, en su Plan de Desarrollo, ha contemplado diversos programas enfocados en la prevención del homicidio, como *Nada justifica el homicidio*, en cabeza de la Secretaría de Seguridad y Convivencia; también, en cabeza de la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos, se han emprendido acciones de prevención de la instrumentalización y uso de los jóvenes por parte de los grupos delincuenciales; no obstante, se ha podido constatar que estas iniciativas, si bien valiosas, no han logrado generar el impacto esperado, lo que se vislumbra en el presente informe.

Lo anterior implica que las acciones estatales deben persistir y fortalecerse en el año 2019, pero que, además, deben articularse con un trabajo en los entornos familiares, los colegios y las organizaciones sociales en general, para que, desde una unión de esfuerzos en una lógica de corresponsabilidad, se logren resultados efectivos de protección de nuestra juventud, tanto frente a la violencia homicida como frente a la delincuencia juvenil y la instrumentalización de estos por parte de las estructuras criminales.

Lo que muestra el Gráfico 6 sobre el número de víctimas de homicidios en edades entre los 18 y los 24 años es alarmante, pues para el año 2018 se da cuenta de un total de 194 casos reportados, valor que representa un aumento significativo en relación con los años 2017 y 2016, lo cual, sumado a otros hechos victimizantes en los cuales también son los principales afectados, debe ser un llamado de urgencia a toda la institucionalidad para redefinir su política pública de juventud, priorizando el trabajo en medidas de prevención y protección.

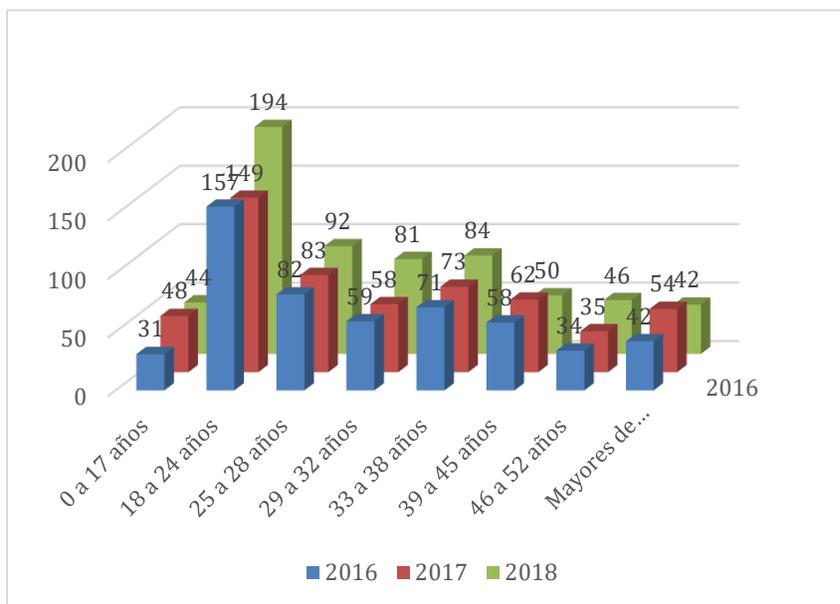


Gráfico 6. Comparativo de las víctimas de homicidios por edad en los años 2016, 2017 y 2018.

Fuente: Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia.

Elaborado por la Personería de Medellín.

En relación con las medidas a adoptar, debe destacarse que el Estado, tanto en el orden municipal como nacional, no debe privilegiar un enfoque reactivo que termine discriminando a los grupos más afectados por la violencia, tal como lo ha sugerido la Comisión Interamericana de Derechos:

La Comisión también nota con preocupación que la adopción de medidas de corto plazo de corte eminentemente represivo y restrictivas de derechos con el objetivo de controlar y reprimir la violencia y el delito, usualmente afectan de modo desproporcionado a personas y a grupos de personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad en el ejercicio de sus derechos, además de ser los que se encuentran más expuestos a la violencia y al crimen en sus comunidades. Este tipo de respuestas contribuyen a ahondar y reforzar aún más las diferencias y la exclusión social. Entre los más afectados se encuentran los niños, las niñas, los adolescentes y los jóvenes. (CIDH, 2015, p. 58)

Todo lo anterior conduce a plantear que no basta con describir acciones, sino que debe garantizarse que estas no constituyan un ejercicio de revictimización de los jóvenes que son potencialmente víctimas de la violencia homicida de la ciudad.

4.2. CONCLUSIONES

Resulta imperativo destacar que en el 2018 hubo aumentos considerables de las tasas de homicidios, lo cual conlleva a plantear preocupaciones frente al éxito de las políticas de seguridad que se han adoptado en el último mandato municipal, el cual, aunque con acciones e iniciativas valiosas, no ha logrado una protección mayor frente al riesgo en el que están amplios sectores de la población.

La Personería de Medellín ha logrado constatar que el número de homicidios guarda una estrecha relación con las dinámicas de criminalidad de la ciudad, por lo cual el abordaje integral de los hallazgos del informe de *Vida e integridad*, vigencia 2017 y 2018, se constituyen en una herramienta para que, a partir del reconocimiento de la problemática, se pueda dar un viraje a las acciones estatales, con enfoque de seguridad humana e integrado a una política pública de derechos humanos que debe integrar todas las demás políticas públicas con incidencia en la protección de la vida e integridad de las personas.

4.3. RECOMENDACIONES

4.3.1. A la Secretaría de Seguridad y Convivencia y la Secretaría de Juventud

En relación con el fenómeno homicida, para esta agencia ministerial resulta pertinente recomendar a la Secretaría de Seguridad y Convivencia que, en transversalización con la Secretaría de la Juventud, establezca políticas públicas orientadas al fortalecimiento de un sistema integral de prevención y protección de la vida en la ciudad, que incluya medidas articuladas con las instancias judiciales, policiales y de educación, para abordar la problemática desde sus causas.

4.3.2. A la Policía Nacional

Fortalecer el trabajo de prevención del homicidio en las comunas que históricamente tienen mayores tasas, incluyendo acciones que trasciendan la vigilancia que ejercen los cuadrantes y que se articule con otras instancias locales y nacionales.

5. LA ECONOMÍA CRIMINAL Y LA ACCIÓN ESTATAL PARA SU DESMANTELAMIENTO: ACCIONES SIN ENFOQUE INTEGRAL

En el marco de la política de seguridad, diseñada en el contexto nacional y local, resulta indispensable una revisión en clave de derechos humanos de su impacto en la desarticulación de las economías criminales que ha identificado esta agencia ministerial, tanto en el plano de las autoridades judiciales como policivas, delimitado por unos roles y acciones que cada día confrontan los derechos de las personas con el accionar basado en tales políticas.

Como bien recalca el Instituto Popular de Capacitación (IPC) en su informe “¿Cómo comprender hoy la extorsión en Medellín?”

Ante un horizonte como este los retos institucionales para garantizar su soberanía y los derechos fundamentales de las poblaciones son de mayor importancia; si las autoridades y fuerzas estatales no toman medidas asertivas para intervenir contra este delito, el futuro cercano que se avizora para la ciudad es bastante desalentador. (IPC, 2016)

En la misma lógica, no puede perderse de vista que el escenario de criminalidad muta en concordancia con las dinámicas sociales que se viven en un determinado territorio, como, por ejemplo, en los escenarios de consolidación de la paz, que pueden padecer un reacomodo de las estructuras criminales y, por tanto, una necesidad de afianzar una política de seguridad que tenga un claro enfoque territorial. En ese orden de ideas, tal como lo señala la Fundación Ideas para la Paz (FIP) (2016):

En diferentes zonas del país, las economías criminales han alcanzado un alto nivel de maduración, con una dependencia cada vez menor de los actores que la dinamizan, ancladas a un conjunto de factores y vulnerabilidades territoriales que permiten su reproducción. En este tipo de economías criminales, si bien el poder y el control son más dispersos y difusos, la suma de las partes conserva su capacidad de influencia y desestabilización en determinadas situaciones, con impactos negativos a nivel de ciudad. (FIP, 2016, p. 13)

Con base en el seguimiento realizado a la Unidad de Reacción Inmediata (URI) de la Fiscalía General de la Nación, se tiene que, para el año 2018, se realizaron aproximadamente 10 447 capturas de personas en flagrancia por el delito de tráfico, fabricación y porte de estupefacientes, lo que, sumado con otros datos recogidos por esta agencia ministerial, permite analizar las economías criminales centrándose en el alcance de las medidas que, desde el plano local, se han venido implementado para desarticular estos fenómenos, pues se reconoce que la lucha contra la criminalidad debe trascender al desmantelamiento total de la economía ilegal que sostiene a los actores armados de la ciudad.

5.1. EL MICROTRÁFICO EN LAS COMUNAS DE MEDELLÍN

De las 16 comunas y cinco corregimientos de la ciudad, la comuna 10 - La Candelaria reporta el mayor número de capturas, con aproximadamente 2699 casos, lo que representa el 25 % del total; seguida por la comuna 15 – Guayabal, con 923 detenidos; la comuna 1 – Popular, con 775 casos; y la comuna 3 – Manrique, cuyo reporte es de 766 capturas por esta conducta delictiva (véase Gráfico 7).

La persecución de las autoridades contra las economías criminales ha tendido a concentrarse en los eslabones más débiles de la cadena, en una lógica institucional movilizadora por el número de capturas como indicador privilegiado de éxito. Pero no se ha logrado desarticular economías que están arraigadas, con amplios sectores de la población que devengan su sustento de ellas.

La Personería ha encontrado que esta significativa cifra no genera impacto en la cadena económica de la criminalidad en la ciudad, pues gran porcentaje de estas capturas permiten entrever un desgaste no solamente del aparato judicial, sino también de la Policía Nacional.

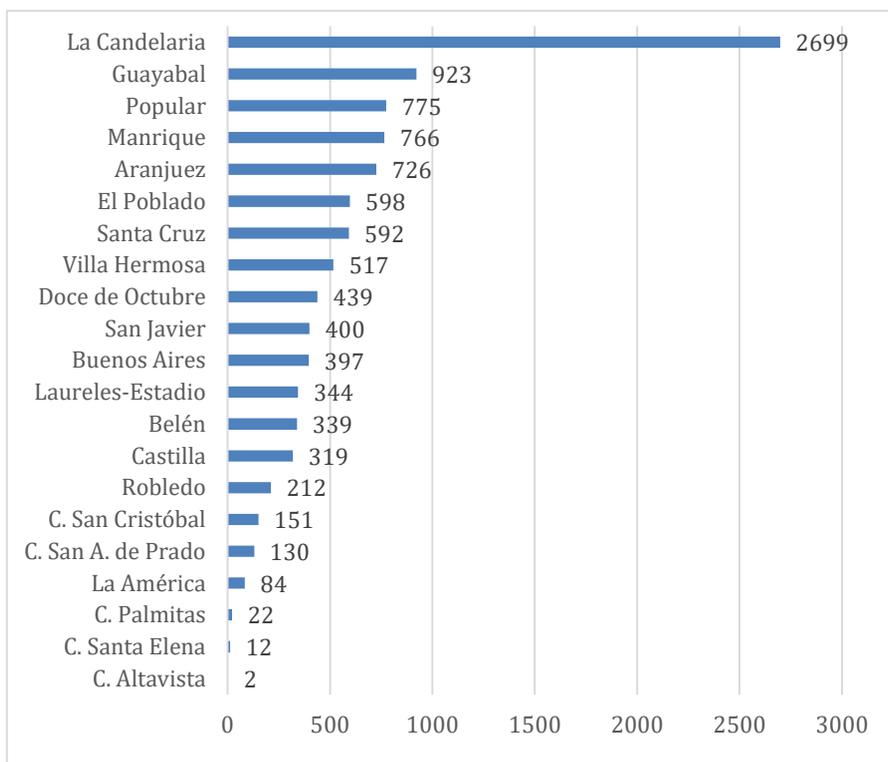


Gráfico 7. Capturas por estupefacientes en 2018, clasificadas por comuna.

Fuente: Unidad de Reacción Inmediata (URI) de la Fiscalía General de la Nación.

Elaborado por la Personería de Medellín.

Es decir, de las capturas realizadas en el año 2018, el 79 % no son materia de judicialización y, en consecuencia, no representan medidas de aseguramiento ni privación de la libertad. Se considera entonces que, de las 10 447 personas detenidas, cerca de 8000 son dejadas en libertad (véase Gráfico 8), toda vez que se carece de los argumentos penales para avanzar en un proceso de judicialización por el delito en mención.

Asimismo, fue importante identificar que, de estas 10 447 capturas, 4438 fueron personas reincidentes en este tipo de delitos (véase Gráfico 9). Llama la atención a esta agencia ministerial dos casos en los que se evidencia la captura reiterada de dos ciudadanos que fueron detenidos 50 veces en el año 2018.

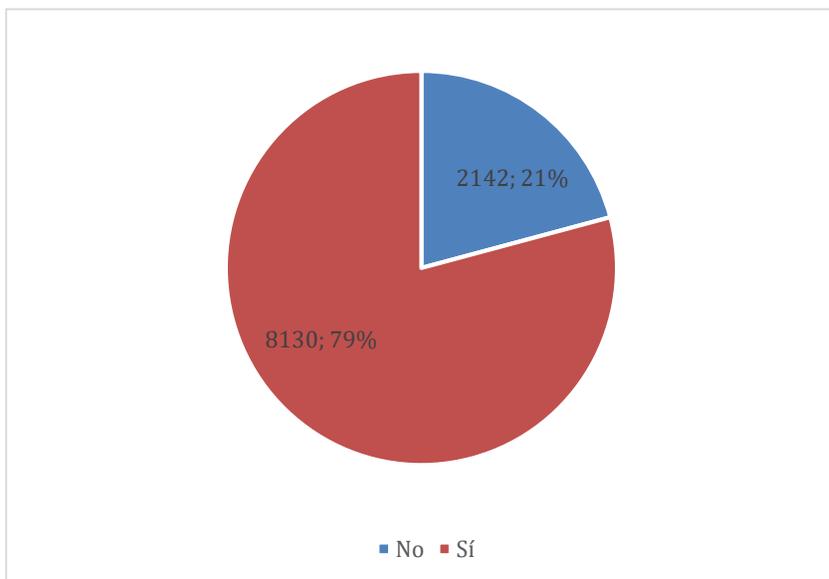


Gráfico 8. Número y porcentaje de personas que quedan en libertad.

Fuente: Unidad de Reacción Inmediata (URI) de la Fiscalía General de la Nación.

Elaborado por la Personería de Medellín.

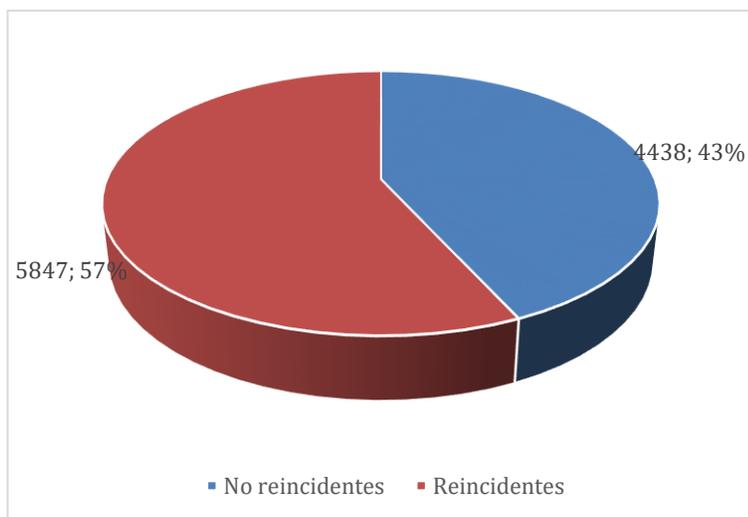


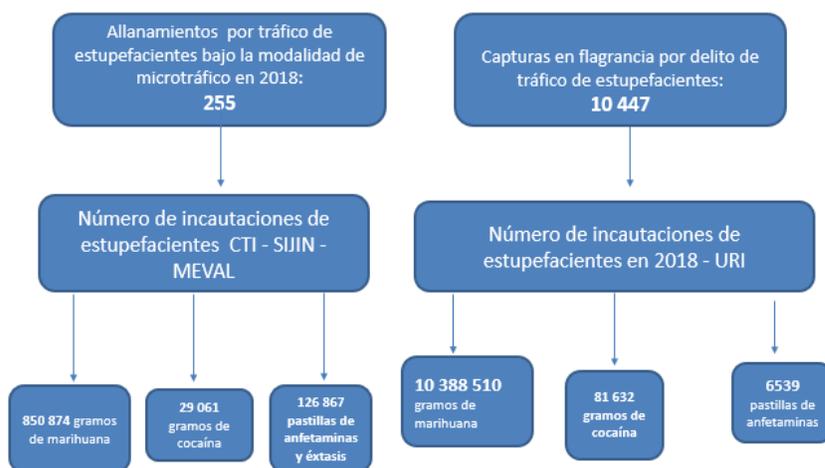
Gráfico 9. Número y porcentaje de reincidentes.

Fuente: Unidad de Reacción Inmediata (URI) de la Fiscalía General de la Nación.

Elaborado por la Personería de Medellín.

En contextos de economías criminales consolidadas, la acción represiva del Estado puede resultar contraproducente y reforzar los vínculos que tienen las comunidades con las actividades ilícitas y las organizaciones al margen de la ley, fundados en el temor a la guerra y a tener que dejar sus hogares.

Informa la Unidad de Estructura de Apoyo de la Fiscalía General de la Nación que para el año 2018 se realizaron 255 allanamientos relacionados con el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes bajo la temática de microtráfico, en cuyo caso los resultados operaciones, aunque importantes, se reflejan como inferiores en contraposición con las cantidades decomisadas en las capturas que día a día realizan las autoridades policiales en desarrollo de funciones de vigilancia, en cuyo caso, como ya se ha indicado, son principalmente consumidores los sujetos de detención.



Mapa conceptual 1. Incautaciones, allanamientos y capturas en flagrancia por estupefacientes.

Fuente: Unidad de Reacción Inmediata (URI) de la Fiscalía General de la Nación.

Elaborado por la Personería de Medellín.

En el nivel local, si bien la fuerza pública ha dado fuertes golpes a las organizaciones criminales con la captura de mandos visibles y objetivos de alto valor, su impacto es limitado. Los grupos

armados tienen la capacidad de reestructurarse y reciclarse para mantener su influencia territorial.

Desde el punto de vista de las comunidades, mientras que las facciones criminales cambian sus nombres y liderazgos, las condiciones de vulnerabilidad permanecen. La economía ilegal continúa siendo el centro de las relaciones sociales y de poder, más allá de los golpes de la Policía y las Fuerzas Militares.

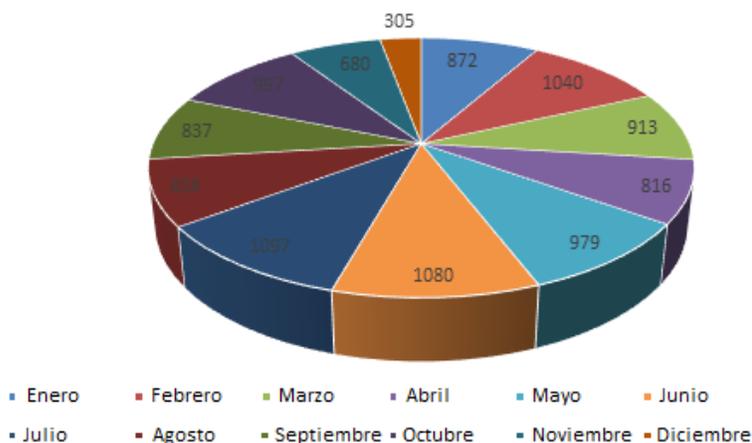


Gráfico 10. Capturas por mes por el delito de tráfico, fabricación y porte de estupefacientes (2018).

Fuente: Unidad de Reacción Inmediata (URI) de la Fiscalía General de la Nación.

Elaborado por la Personería de Medellín.

Entre las cifras de capturas presentadas, resulta relevante para la Personería evidenciar que una situación preocupante, más allá de las mismas cifras elevadas, se da en relación con el aumento que persiste en los meses de vacaciones, es decir, en aquellas temporadas en las que no hay actividades académicas en colegios y universidades se refleja el mayor número de capturas, lo cual puede propiciar diversas hipótesis que van desde los beneficios para los policiales que presenten mayores resultados, los cuales se traducen principalmente en permisos, los cuales serían muy convenientes en esas temporadas, así como la preocupación social por el aumento de consumo o porte en tales temporadas, sin embargo, en relación con la segunda cuestión, no puede perderse

de vista que el mayor número de personas capturadas son en la comuna 10 - La Candelaria, donde de igual forma se ha evidenciado que son principalmente personas habitantes de la calle las que de manera reiterada son detenidas, en ocasiones, por los mismos agentes policiales.

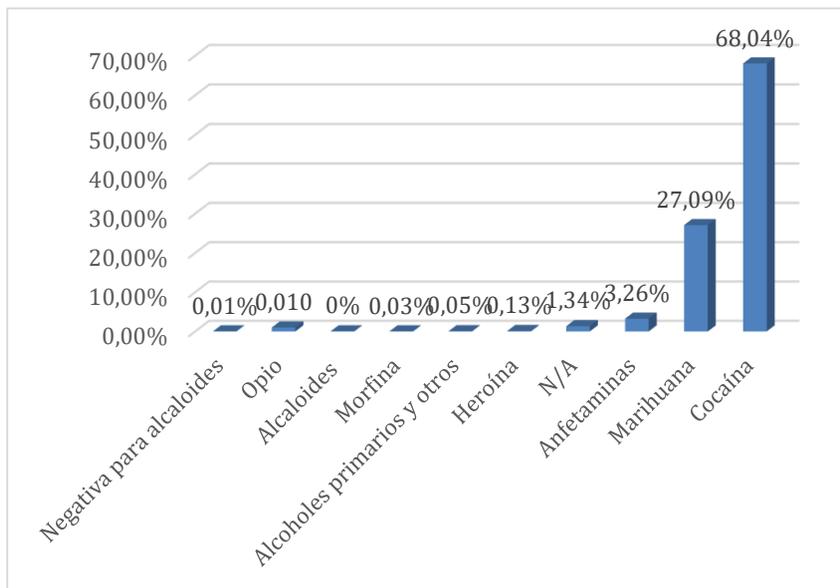


Gráfico 11. Principales sustancias psicoactivas incautadas en 2018.

Fuente: Unidad de Reacción Inmediata (URI) de la Fiscalía General de la Nación.

Elaborado por la Personería de Medellín.

Por otra parte, de los datos suministrados por las entidades es importante destacar que, en relación con el tipo de sustancias encontradas, la cocaína es la principal incautación con un 68 % del total de decomisos, hecho que plantea un panorama adicional de preocupación, puesto que son sustancias que, por su naturaleza, no son producidas en la ciudad, razón por la que es necesario exigir acciones integrales que desarticulen la economía criminal que subyace en el narcotráfico desde su producción y transporte y no solo desde el narcomenudeo en la ciudad, pues orientar las medidas contra el eslabón más débil de la cadena lo que genera es que aumente la demanda y, por tanto, la oferta de sustancias que ingresan a la ciudad.

No puede desconocerse que en el área metropolitana y, concretamente, en Medellín existen unos corredores estratégicos por los que se concreta el tráfico de estupefacientes, armas y otros elementos ilícitos. Tal es el caso de sectores como Altavista, La Sierra y El Morro, donde, por tal razón, se ha intensificado la conflictividad en los últimos años y, especialmente, en el 2018, periodo objeto del presente informe.

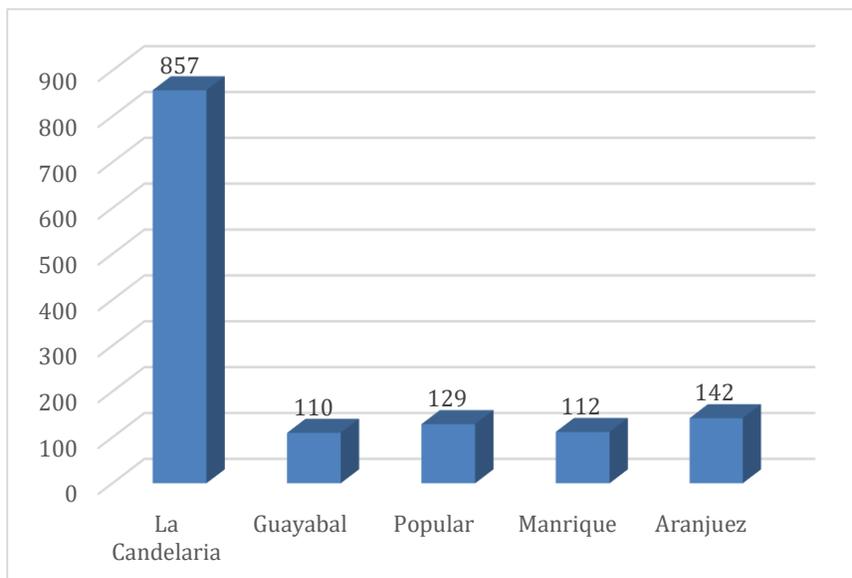


Gráfico 12. Comunas con mayor número de personas judicializadas por la Fiscalía General de la Nación.

Fuente: Unidad de Reacción Inmediata (URI) de la Fiscalía General de la Nación.

Elaborado por Personería de Medellín.

Un elemento adicional que evidencia la investigación, y que resulta coincidente con diversas problemáticas evidenciadas en el informe de derechos humanos que cada año presenta esta agencia del Ministerio Público, tiene que ver con el hecho que la comuna 10 – La Candelaria sea en la que confluyen gran parte de las problemáticas de la ciudad, entre ellas el tráfico de estupefacientes, lo cual no debe ser pensado como una estigmatización de un escenario tan importante para la ciudad, sino como la necesidad de focalizar las políticas de seguridad de acuerdo con las

particularidades del territorio, de tal forma que se adopte un abordaje más integral que desarticule toda la estructura criminal que está detrás de tal conducta.

Lo anterior puede ejemplificarse con el homicidio o la explotación sexual y comercial de niños, niñas y adolescentes, hechos victimizantes que se presentan con mayor intensidad en la comuna 10 - La Candelaria, pero cuyos actores —tanto víctimas como victimarios— residen en otras comunas de la ciudad, desde donde inicia la materialización del hecho.

5.2. LA ACCIÓN JUDICIAL CONTRA LA ECONOMÍA CRIMINAL

Uno de los asuntos que finalmente resulta prudente mencionar en el marco de la presente investigación deviene de las acciones que desde el sistema judicial se concretan respecto de los dos hechos que mayor renta producen dentro de la economía criminal, toda vez que, contrario a lo que se tiene en el imaginario social, el sistema judicial no actúa para prevenir las conductas, es decir, la judicialización no elimina la comisión de las conductas, sino que supone solamente el castigo de los responsables de determinados actos.

Considerando lo anterior, el papel de la Rama Judicial se ha concretado en la judicialización de 2292 personas por el delito de tráfico de estupefacientes, cifra que es realmente alta, aun cuando dista mucho de las cifras de capturados que reporta la autoridad policial, lo que tiene un impacto frente a la criminalidad, pero no se orienta a su desarticulación.

En relación con la judicialización de los responsables de conductas de extorsión, se evidencia una cifra muy baja de sentencias condenatorias, lo cual deriva de la falta de denuncia que tiene este tipo de delitos, con lo que se reitera lo ya afirmado sobre el elevado subregistro que existe al respecto, lo cual dificulta no solo su judicialización sino un abordaje integral para su desarticulación.



Mapa conceptual 2. Sentencias condenatorias por tráfico de estupefacientes y extorsión.

Fuente: Unidad de Reacción Inmediata (URI) de la Fiscalía General de la Nación y Consejo Seccional - Antioquia de la Judicatura.

Elaborado por la Personería de Medellín.

5.3. CONCLUSIONES

Como parte de lo evidenciado en el presente informe, puede confirmarse la necesidad de sumar esfuerzos que permitan tener un abordaje integral de la política de seguridad para dismantelar las economías criminales que sustentan las estructuras delincuenciales de la ciudad.

Como ya lo ha analizado y planteado públicamente la Personería de Medellín, la política de seguridad no se puede limitar exclusivamente a la represión de la criminalidad, sino que debe conjugarse con medidas de carácter preventivo solidas que articulen el trabajo territorial con las comunidades.

En tal sentido, la prevención y la educación deben ser pensadas como estrategias principales para acabar con la economía criminal que subyace en Medellín. Para esta agencia del Ministerio Público, además del fortalecimiento de la labor punitiva por parte de las autoridades, las formas de prevención deben estar orientadas hacia la educación ciudadana (tanto de las autoridades como de los

civiles), el civismo y la responsabilidad social. La prevención se fortalece con la conformación de redes y brigadas de ciudadanos que trabajan de la mano con las autoridades para la creación de estrategias educativas enfocadas en la prevención y la erradicación del delito, tal como se expuso en su momento en el informe de 2017.

Finalmente, resulta importante reiterar que la problemática social que acontece en la ciudad de Medellín es reflejo de una crisis social e institucional que, pese haber menguado, sigue presente en las últimas décadas, y que, si bien ha tenido acciones bien intencionadas de parte de las administraciones municipales, estas han quedado cortas frente a la magnitud de la problemática, por lo la sociedad no ha podido evitar que la vida de miles de jóvenes que se ha visto truncada por las múltiples violencias que han azotado las calles, caminos y escalas de las 16 comunas y cinco corregimientos de la ciudad.

5.4. RECOMENDACIONES

De acuerdo con todo lo planteado, resulta necesario proyectar una serie de recomendaciones orientadas a proponer a la Administración la articulación de acciones encaminadas a la búsqueda de salidas a la difícil problemática que se ha evidenciado en este informe.

5.4.1. A la Secretaría de Seguridad y Convivencia

Fortalecer los espacios de articulación entre la institucionalidad y la sociedad civil para el estudio de las problemáticas de seguridad que vive la ciudad, para que se generen políticas adicionales que aborden la prevención de la criminalidad y no solo se recurra políticas represivas.

Integrar a la política de seguridad actual un mayor enfoque territorial, que permita la transversalización de las medidas en todas las comunas, con especial atención a los fenómenos que tienen su origen en unas y culminan en otras.

Implementar campañas adicionales que vayan orientadas a promover la denuncia de las nuevas dinámicas de economía criminal que se vienen presentando en las comunas.

En el marco de la integración del Área Metropolitana y sus problemáticas comunes, es necesario repensar acciones conjuntas para cerrar el paso a las redes de narcotráfico que transportan, por los diferentes corredores estratégicos, los estupefacientes que llegan a la ciudad y los que hacen tránsito a otras partes del país.

5.4.2. A la Fiscalía General de la Nación

Fortalecer las unidades especializadas para la atención del narcotráfico y microtráfico en la ciudad, para lo cual debe contar con personal capacitado que pueda generar un análisis de las nuevas dinámicas asociadas a estos fenómenos y la forma de combatirlas y prevenirlas.

Articular el trabajo dentro de las unidades existentes para que la información derivada de los procesos investigativos tenga un mayor impacto en el desmantelamiento de toda la estructura criminal y la economía que en ella subyace.

5.4.3. A la Policía Nacional

Orientar los esfuerzos en la persecución de los criminales reales y no en el eslabón más débil de la cadena delictual, esto es, en los consumidores de sustancias psicoactivas, frente a los cuales la acción estatal debe ser con un abordaje de salud pública y no de criminalización.

Adelantar procesos disciplinarios en aquellos casos en los que se denote capturas reiteradas de personas que son reconocidas como consumidoras y frente a las cuales persiste la acción policial como presunto mecanismo para lograr reconocimiento o aumento de resultados positivos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

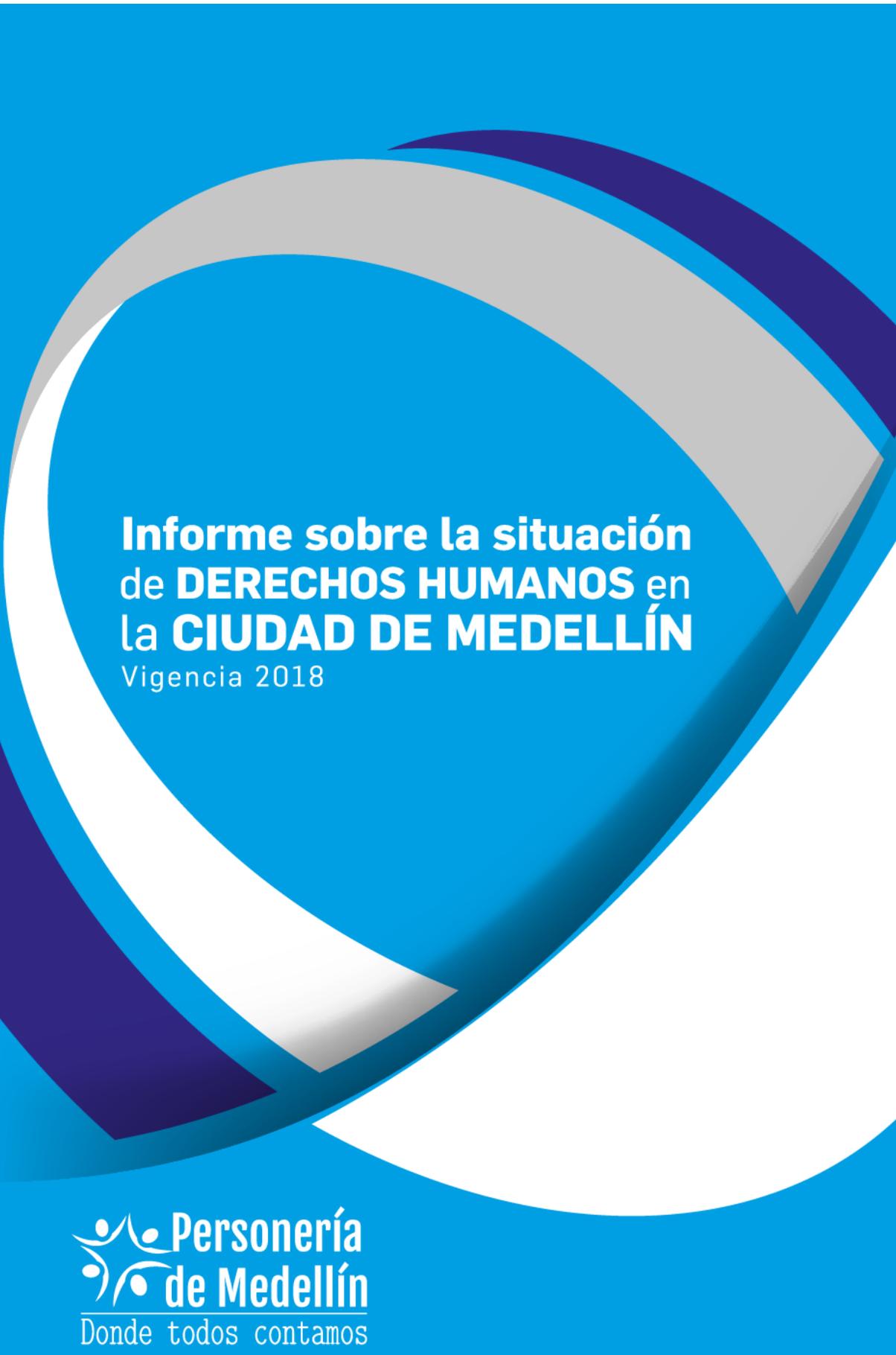
- Angarita, P. (2004). “Conflictos urbanos en un país en guerra: miedo, satanización y realismo trágico”. En J. Balbín (Comp.), *Violencias y conflictos urbanos: un reto para las políticas públicas* (pp. 111-155). Medellín: Instituto Popular de Capacitación.
- Bedoya, J. (2010). *La protección violenta en Colombia: el caso de Medellín en los años noventa*. Medellín: Instituto Popular de Capacitación.
- Blair, E.; Grisales, M. y Muñoz, A. (2008). Conflictividades urbanas vs. «guerra» urbana: otra «clave» para leer el conflicto en Medellín. *Universitas Humanistica*, 67, 29-54.
- Ceballos, R. (2000). Violencia reciente en Medellín: una aproximación a los actores. *Bulletin de l'Institut français d'études andines*, 29 (3), 381-401.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2015). *Violencia, niñez y crimen organizado*. Recuperado de <https://bit.ly/207uL3S>.
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes). (2013). *Desplazamiento forzado intraurbano y soluciones duraderas. Volumen 2*.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2015). Caso Yarce y otras vs. Colombia. Recuperado de <https://bit.ly/2iaxqOm>.
- Decreto 2252 de 2017. Ministerio del Interior, Bogotá, Colombia, 29 de diciembre de 2017.
- Duncan, G. (2014). *Más que plata o plomo. El poder político del narcotráfico en Colombia y México*. Bogotá: Debate.
- Extorsión: el azote de medio país que mueve 2 billones de pesos al año. (19 de marzo de 2013). *El Tiempo*. Recuperado de <https://bit.ly/1It7JZZ>.
- Franco, V. (2004). “Violencias, conflictos urbanos y guerra civil: el caso de la ciudad de Medellín en la década de los noventa”. En J. Balbín (Comp.), *Violencias y conflictos urbanos: un*

- reto para las políticas públicas* (pp. 59-108). Medellín: Instituto Popular de Capacitación.
- Fundación Ideas para la Paz. (2012). *Extorsión y empresas en Colombia. Guía práctica para enfrentar el delito de la extorsión desde la empresa privada*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
- Fundación Ideas para la Paz. (2016). “Economías criminales en clave de posconflicto. Tendencias actuales y propuestas para hacerles frente”. Recuperado de <https://bit.ly/2CKsB6P>.
- Galeano, M. (2004). *Estrategias de investigación social cualitativa: el giro de la mirada*. Medellín: La Carreta.
- Gil, M. (2009). *Paramilitarismo y conflicto urbano. Relaciones entre el conflicto político armado nacional y las violencias preexistentes en la ciudad de Medellín: 1997-2005*. (Tesis de maestría). Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.
- Giraldo, J.; Rendón, A. y Duncan, G. (2014). *Nuevas modalidades de captación de rentas ilegales en Medellín*. Medellín: Universidad Eafit.
- Ley 1448 de 2011, “Por medio de la cual se dictan las medidas de atención, asistencia y reparación de las víctimas del conflicto armado interno y otras disposiciones”. Congreso de la República, Bogotá, Colombia, 11 de junio de 2011.
- Ley 387 de 1997. Congreso de la República, Bogotá, Colombia, 18 de julio de 1997.
- López, G. (2009). “Medellín sitiada por la criminalidad”. Corporación Viva la Ciudadanía. Recuperado de <https://bit.ly/2OALkq2>.
- Martin, G. (2012). *Medellín, tragedia y resurrección: mafias, ciudad y Estado (1975-2012)*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Matta, N. (7 de julio de 2018). Disputa entre dos amigos agravó violencia en la 13. *El Colombiano*. Recuperado de <https://bit.ly/2I2e6i3>.
- Moncada, J. y Lopera, C. (14 de marzo de 2017). “¿Cómo comprender hoy la extorsión en Medellín?”. Instituto

- Popular de Capacitación. Recuperado de <https://bit.ly/2uBfnEM>.
- Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín (OPPCM). (s. f.). “Informe se seguridad ciudadana, más allá de la violencia homicida”. Medellín.
- Observatorio de Seguridad Humana de Medellín. (2012). *Control territorial y resistencias. Una lectura desde la seguridad humana*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2014). “Sistematización del acompañamiento para el diseño y desarrollo de un modelo metodológico de grupos de seguimiento a la formulación de la política pública de seguridad y convivencia de Medellín”. Medellín.
- Ortiz, R. (2010). “Más allá de la seguridad ciudadana: una estrategia alternativa para derrotar el crimen organizado y construir una ciudad segura en Medellín”. Decisive Point.
- Portes, A. y Haller, W. (2004). La economía informal. Cepal, *Serie políticas sociales*. Recuperado de <https://bit.ly/2WAMq88>.
- Secretaría de Gobierno de Medellín. (27 de abril de 2010). “Medellín más segura. Juntos sí podemos. Estrategia de Territorialización de Seguridad. Política Pública de Seguridad y Convivencia Ciudadana de la Alcaldía de Medellín”. Medellín.
- Sentencia T-025 de 2004. Corte Constitucional, Bogotá, Colombia, 3 de marzo de 2004.
- Sentencia T-078 de 2013. Corte Constitucional, Bogotá, Colombia, 14 de febrero de 2013.
- Sentencia T-124 de 2015. Corte Constitucional, Bogotá, Colombia, 26 de marzo de 2015.
- Sentencia T-339 de 2010. Corte Constitucional, Bogotá, Colombia, 11 de mayo de 2010.
- Sentencia T-454 de 2007. Corte Constitucional, Bogotá, Colombia, 28 de noviembre de 2007.

Unidad Municipal para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2014). “Estrategia de garantías de no repetición”. Medellín.

Valencia, L. (2014). “¿Cómo enfrentar la inseguridad urbana y las bandas criminales en el posconflicto?”. En A. Ávila *et al.*, *Violencia urbana. Radiografía de una región*. Bogotá: Aguilar.



**Informe sobre la situación
de DERECHOS HUMANOS en
la CIUDAD DE MEDELLÍN**
Vigencia 2018