

**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

GRUPOS POBLACIONALES

ISBN:

© Personería de Medellín

Autores: Vanessa Suárez Ochoa, Jair Antonio Díaz Vargas, Fredy Castaño Aristizábal, Carlos Emilio Ceballos Orozco, Carlos Alberto Arismendi, Angélica Patricia Angulo López 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

GRUPOS POBLACIONALES

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
Vanessa Suárez Ochoa
Jair Antonio Díaz Vargas
Fredy Castaño Aristizábal
Carlos Emilio Ceballos Cifuentes
Carlos Alberto Arismendi
Angélica Patricia Angulo López

TABLA DE CONTENIDOS

Prólogo.....	6
1. Población afrodescendiente.....	7
1.1. Introducción.....	8
1.2. Situación de la población afro en Medellín.....	11
1.3. Satisfacción de derechos.....	18
1.4. Vulnerabilidad sistémica.....	24
1.5. Consultiva del pueblo afro.....	24
1.6. Centro de Integración Afrodescendiente o apéndice institucional.....	29
1.7. Participación y Plan de Etnodesarrollo, autonomía hecha indicador.....	31
1.8. Apuntes finales.....	38
1.9. Recomendaciones.....	39
2. Población indígena.....	42
2.1. Introducción.....	43
2.2. Seguimiento a las recomendaciones del <i>Informe de 2017</i>	45
2.3. Situación de derechos humanos en Medellín en 2018.....	46
2.4. Medellín y su política pública para comunidades indígenas.....	56
2.5. Formas de organización de las comunidades indígenas.....	63
2.6. Conclusiones.....	64
2.7. Recomendaciones.....	66
3. Reflexiones sobre las realidades de los niños, niñas y adolescentes en Medellín.....	68
3.1. Introducción.....	69
3.2. Punto de partida: seguimiento a las recomendaciones del <i>Informe de 2017</i>	71
3.3. Hechos victimizantes que afectan la infancia en la ciudad.....	73
3.4. Conclusiones.....	93
3.5. Recomendaciones.....	95
4. Persona privada de la libertad.....	99
4.1. Introducción.....	100

4.2. Desde la ruta de la esperanza hacia la avenida del olvido.....	100
4.3. Del decantado estado de cosas inconstitucional hacia una pétrea política criminal de hecho.....	102
4.4. Violaciones de derechos humanos.....	102
4.5. Hacinamiento: la cara oculta del estado de cosas inconstitucional.....	105
4.6. Derecho a la salud.....	112
4.7. Alimentación en las estaciones de policía.....	114
4.8. Infraestructura.....	116
4.9. La teoría por fuera de las aulas.....	116
4.10. Apuntes desocializadores en política criminal.....	118
4.11. El otro lado de la ciudad segura: El Pedregal.....	120
4.12. Conclusiones.....	124
4.13. Recomendaciones.....	125
5. Persona con discapacidad.....	127
5.1. Introducción.....	128
5.2. Seguimiento a las recomendaciones del <i>Informe</i> de 2017.....	129
5.3. Derecho a una vida accesible en Medellín: el reto de valerse por sí mismo en la ciudad.....	132
5.4. El espacio público accesible como elemento de integración social.....	136
5.5. Transporte público sin exclusiones.....	139
5.6. La educación inclusiva: hacia una ciudad más preparada y competitiva.....	141
5.7. Familia y Estado para los derechos de las personas con discapacidad: una responsabilidad conjunta y articulada.....	145
5.8. Conclusiones.....	147
5.9. Recomendaciones.....	149
6. Persona mayor.....	153
6.1. Introducción.....	154
6.2. Seguimiento a las recomendaciones del <i>Informe</i> de 2017.....	156
6.3. Violencia intrafamiliar contra las personas mayores: la crueldad que flagela a nuestra sociedad.....	157
6.4. Abandono del adulto mayor: radiografía de una sociedad indiferente.....	161

6.5. Acciones de protección de derechos de las personas mayores por parte de la Personería.....	162
6.6. Conclusiones.....	165
6.7. Recomendaciones.....	166
7. Habitante de la calle.....	169
7.1. Introducción.....	170
7.2. Seguimiento a las recomendaciones del <i>Informe</i> de 2017.....	171
7.3. La vida en la calle: un fenómeno multicausal en su origen y evolución.....	172
7.4. Conclusiones.....	189
7.5. Recomendaciones.....	191
Referencias bibliográficas.....	194



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

1. POBLACION AFRODESCENDIENTE

*En la noche que me envuelve,
negra, como un pozo insondable,
doy gracias al Dios que fuere
por mi alma inconquistable.*

Fragmento de *Invictus*, poema de Willian Ernsts Henley

1.1. INTRODUCCIÓN

Para la Personería de Medellín es importante destacar, como parte del ejercicio de reivindicación de los derechos de la población afro, los escenarios que en el marco de la investigación se abrieron, los cuales permitieron que el presente informe sea una mirada desde las poblaciones. Especial agradecimiento a quienes permitieron mostrar una realidad desde una mirada construida en la confianza, en encuentros con el espacio autónomo, donde se reúnen los consejeros con las organizaciones de base: Marcelina López Santos, Evelin Renjifo Rodríguez, Yanny Marcela Vaacca, Willington Bejarano Sánchez y Marino Andrés Rentería Oliveros, además de las organizaciones de base afrodescendiente de la ciudad de Medellín.

El presente informe partirá de la intención de generar introspectiva a la idea de cómo pensamos lo étnico, en especial de qué manera interactuamos con lo afro en nuestras vidas cotidianas y cómo recreamos su concepto, en el sentido de comprender la existencia de una diversidad y con el ánimo de consolidar la convivencia. Asimismo, pretende, partiendo del asunto del reconocimiento, identificar la situación de respeto, garantía o barreras de los derechos humanos en la ciudad con respecto a la atención institucional formal a través de la Administración municipal.

Es importante tener en cuenta el concepto de *otredad*, concepto común en diferentes áreas del conocimiento, entendida como la acción de diferenciación del “otro” que no forma parte de la comunidad propia, habitual en la filosofía, la sociología, la antropología y otras ciencias sociales. Según su definición, es la “capacidad de tomar consciencia de la individualidad de sí propio mirándose desde una perspectiva ajena a sí mismo” (Significados, 2018). Esto es, identificación en un escenario donde existen variedad de culturas y cosmovisiones. No necesariamente la otredad hace alusión a aspectos negativos, aunque, mal interpretada, puede generar dificultades por promover erradamente visiones de ver al otro como *superior o inferior* (Concepto.de, 2019). Esto lo ha demostrado parte de la historia oficial en materia de abusos en conquistas y usurpaciones. Asimismo, puede tener estrecha vinculación con un escenario de discriminación, como en

casos de homofobia, racismo, xenofobia, entre otras, parte de lo cual se abordará más adelante.

Como pretensión concomitante, desde la línea de investigación Grupos Poblacionales de la Personería de Medellín, en este componente será fundamental la identificación con mayor ahínco de las acciones positivas relacionadas con las obligaciones emanadas del ente territorial con el pueblo afro de la ciudad, más que ahondar en la existente y latente discriminación estructural que padece este grupo de personas, que sigue afectando su identidad y derechos como colectivo.

1.1.1. Camino a un ordenamiento jurídico que reconozca derechos diferenciales

Acorde a las conclusiones del informe anual de derechos humanos correspondiente a 2017 (Personería de Medellín, 2018), se recomendó a la Administración municipal el respeto y reconocimiento de los derechos especiales de este grupo étnico, en el que pareciera el elemento del reconocimiento de sus derechos, independiente de la territorialidad que habitara. Por ello se propendía que las acciones y articulaciones de los planes, obras y proyectos se encaminaran en desarrollo de una política pública que resolvieran las necesidades de población como colectivo.

Si bien se evidencia interés en dar cumplimiento a este objetivo, el año 2018 cierra con sinsabor entre algunos colectivos, debido a que han sentido que las acciones de la Administración no buscan la concertación, deponiéndoles como simples objetos en el marco de acciones y, en consecuencia, obviando el rol de *sujetos* partícipes en una ciudad denominada incluyente.

1.1.2. Dimensión institucional

Desde el ejercicio de liderazgo, en el marco de respeto hacia la titularidad que poseen los grupos de especial protección constitucional con respecto a la diversidad étnica y cultural, el país ha generado, a modo de consagración normativa y jurisprudencial, un grupo de derechos bajo los que se buscó impulsar en su momento mecanismos de amparo mediante la implementación de políticas públicas en diferentes órdenes territoriales, como lo establece la Constitución Política de 1991 y la Ley 22 de 1981, por medio de la cual se aprueba la Convención Internacional sobre la

Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Ley 21 de 1991, por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la OIT, en Ginebra en 1989; y Ley 70 de 1993, la cual tiene como propósito establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico y el fomento de su desarrollo económico y social, con el fin de garantizar que estas comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana.

Para el caso de Medellín, como logro normativo en respeto hacia derechos diferenciales, se consolidaron las Ordenanzas 10 de 2007 y 11 de 2015, por medio de la cual se define la incorporación del enfoque diferencial integral en la política departamental; el Acuerdo Municipal 11 de 2006, por el cual se crea el Consejo Municipal para Asuntos y Políticas Públicas de las Comunidades Afrodescendientes habitantes en el Municipio de Medellín, y el Acuerdo Municipal 56 de 2015, por medio del cual se adopta la Política Pública para la Población Afrodescendiente en el Municipio de Medellín y se deroga el Acuerdo 11 de 2006; todas estas en sentido de orientar las políticas públicas departamentales y locales, en consonancia con las políticas nacionales y los planes de etnodesarrollo del pueblo afrocolombiano en el ámbito nacional.

El actual gobierno municipal (2016-2019), tal como se plantea en el Plan de Desarrollo, busca la garantía de derechos humanos en un contexto de *equidad social* y el *reconocimiento* de sus poblaciones habitantes de la ciudad “para definir así las acciones a desarrollar y visibilizar las brechas existentes”. Es así que se establece como dimensión estratégica *un nuevo modelo de equidad social*, cuyo objetivo es “Propiciar el disfrute de los ciudadanos de una vida digna y saludable, mejorando sus condiciones de vida y el respeto integral de su ser, dando viabilidad al programa de diversidad étnica” mediante el desarrollo de los dos proyectos: (i) *Transversalización y educación en asuntos étnicos* y (ii) *Reconocimiento y garantía de derechos de los pueblos negros, afrodescendientes, raizales y palenqueros en Medellín* (Alcaldía de Medellín, 2016, p. 189).

1.2. SITUACIÓN DE LA POBLACIÓN AFRO EN MEDELLÍN

No son invitados, se hace y se nace en este territorio

Aproximadamente el 10 % del total de la población colombiana son afrodescendientes, que se asientan principalmente en las costas Caribe y Pacífica y en ciudades como Cali, Bogotá, Medellín, Barranquilla, Cartagena y Santa Marta (Gutiérrez, 2011, p. 40). Esto conlleva a idear a los afrodescendientes como ajenos a estos territorios y a ser encasillados en el rol de *invitados*.

1.2.1. Autorreconocimiento

Desde el autorreconocimiento como afrodescendiente, “también se nace en la ciudad de Medellín”, destaca una ciudadana, quien relata el exacerbado cuestionamiento cuando le preguntan de dónde es, debido a su tez oscura, y al responder que es de Medellín, dicha respuesta no satisface, requiere ser indagada a profundidad sobre su ascendencia hasta brindar satisfacción a su interrogador sobre sus raíces afro, delimitándola como foránea de ciudad bajo el estereotipo de relación negro-territorio, comprendida en zonas geográficas particulares y no como un ser diverso habitante en cualquier espacio.

Se destaca, de cierta manera, la asimilación de una forma determinada del estereotipo de lo étnico, en muchos de los casos, asociado a vulnerabilidad, pobreza, marginalidad, periferia y víctimas de violencia de conflicto armado, continúa manifestando la ciudadana. Aquí surge una inquietud: ¿Por qué no se piensa, con enfoque étnico, un rol cotidiano de familia, trabajo o estudio a un hombre o mujer negra por fuera del estereotipo? El respeto por la diversidad no consiste, desde la perspectiva de la otredad, en definir al otro como *mejor* o *peor*, sino *diferente*. Es necesario cambiar los referentes, pues la representación de lo étnico también está en los profesionales de ingeniería, derecho, humanidades y ciencias exactas, y no única y exclusivamente en el estereotipo de *ama de casa* u *obrero*, para dar un ejemplo.

Las situaciones vivenciales contadas desde la cotidianidad reflejan un panorama desfavorable, con tendencia hacia su naturalización. A continuación, se trae a colación un relato desde el sentir de ser colombiano, sin enfoque diferencial, desde una

cosmovisión particular del mundo; si bien el autorreconocimiento se basa en el respeto diferencial, aún hay un lazo que se teje en la unión, y es el sentirse colombiano.

Una pareja de colombianos que los sacaron del tren las autoridades, porque supuestamente llevaban droga... Los sacaron, el policía les puso esto aquí, la pata a la mujer aquí en el cuello. Y te digo una cosa, a mí se me aflojó el colombiano, a mí se me desapareció el color de esa familia, me sentí tan humillado, y yo digo: 'juemadre', me sentí colombiano, más colombiano que nunca, sentí que las personas no tenían color, que era un colombiano que lo estaban humillando en un país extranjero. Así a veces nos sentimos nosotros aquí. (Personería de Medellín, grupo focal con población afrodescendiente, 2018)

1.2.2. Racismo simbólico

En voz de la socióloga Esther Pineda G., en su texto *Las heridas del racismo: efectos psicosociales de la discriminación racial en las personas afrodescendientes en América Latina*, posterior a la abolición de la esclavitud, en Estados Unidos el racismo se muestra de manera *explícita y segregacionista*, a diferencia de los países latinoamericanos, en donde lo denomina *simbólico*, ante la presencia de una narrativa europea colonizada, la cual despoja de atributos de intelectualidad, ética racional y organizativa a los *sujetos previamente racializados*, discurso que se ha mimetizado en el imaginario social transgeneracionalmente a través de los *diferentes agentes de socialización* (Pineda, 2018).

A lo largo de la historia, diferentes referentes académicos y jurisprudenciales relacionan a los grupos poblacionales étnicos con la discriminación en sus diferentes facetas. A nivel constitucional en Colombia también se reconoce dicha situación:

(...) los pueblos indígenas, afrodescendientes y rom han sido históricamente discriminados en sus diversos escenarios, que van desde la exclusión económica y social fundada en su identidad cultural diversa, como el intento de asociación a la cultura mayoritaria y la subsecuente destrucción de la diversidad étnica y cultural, en segundo lugar, dicha discriminación histórica ha dado lugar a déficits de protección de diferentes derechos fundamentales, especialmente el derecho de participación y los derechos sociales. (Corte Constitucional, Sentencia T-576, 2014)

En los diferentes ejercicios de encuentro grupal con organizaciones sociales de la población afrodescendiente de la ciudad de Medellín, los participantes resaltaron que afro “no solamente [es] cultura (...) nosotros no solamente somos baile, nosotros no solamente somos deporte, en nuestra comunidad hay gente muy buena para lo que le pongan” (Personería de Medellín, grupo focal con población afrodescendiente, 2018), lo que parte del reconocimiento como ser con respecto a la relación con el otro, ateniendo a la existencia en variedad de culturas y cosmovisiones, para lo que debe superarse la idea de reconocimiento con afectos de estima o suavización de tratos humanos. Frente a esta situación, en el 2011 se identificó que en la ciudad más del 41.7 % de los afrodescendientes “se ha sentido discriminado por su condición de negro, moreno, mulato, raizal, chocoano, urabaense, de la región del Pacífico, palenquero o afrocolombiano” (Restrepo y Sandoval, 2011).

Al respecto, desde el sentir vivencial de otras formas de cultura, el reconocimiento no puede caer en el afecto, como lo menciona una de las consejeras afrodescendiente en la ciudad:

Yo no necesito el amor de la otra persona, yo necesito que esa persona reconozca que hay unas etnias en el territorio y que cada etnia hace parte del territorio, y que todos tenemos el mismo derecho, las mismas necesidades y que debemos ser incluidos en eso. (Entrevista personal, 2018)

Cuando se profundiza en el tema del reconocimiento por parte de los entes territoriales, pareciese que tal situación no varía, pues se encuentra aún que, según la percepción de la ciudadanía afrocolombiana, “aquí la Administración está malentendiendo eso (reconocimiento), porque cuando uno llega allá es el afecto, yo no necesito el afecto, yo necesito el respeto como etnia” (Personería de Medellín, grupo focal con población afrodescendiente, 2018).

Lenguaje y acciones forman parte del universo de las cosmovisiones y enfoques culturales, cuya atención, como gestión de satisfacción de necesidades colectivas, el Estado debe abordar con todo su andamiaje estructural. Sin embargo, cuando se requiere gestión diferenciada para romper la continuidad de acciones segregacionistas, el fortalecimiento debe empezar por quienes fungen como servidores públicos, puesto que se identifican situaciones en las que el pueblo afro en la ciudad evidencia que institucionalmente no hay un fortalecimiento al interior de la

Administración que permita romper esa brecha y esa barrera que los separa a ellos de nosotros, porque nosotros no le estamos mendigando nada a nadie, estamos exigiendo algo que todos aquí nos merecemos y, en esa medida, hemos dejado de buscar a la Administración como aliado. (Personería de Medellín, grupo focal con población afrodescendiente, 2018)

Para evidenciarlo de manera más concreta, puede citarse uno de los relatos en los que se manifestó que “hay una persona en la Secretaría de (...) que, para nosotros, es racista, o sea, nos trata porque nos tiene que tratar, porque es su obligación como funcionario” (Personería de Medellín, grupo focal con población afrodescendiente, 2018).

El asunto de racismo coincide con acciones que deslegitiman los presupuestos participativos del pueblo afrocolombiano en el territorio, generando pérdida de interés en la acción pública, como lo expresa la siguiente manifestación:

Me sentí triste porque, ahí mismo, en el mismo espacio, el espacio afro, el Consejo Afro, donde vienen muchas secretarías, delegados, una expresión de una funcionaria... Es delegada, para estar aquí y como nosotros como consejo no quisimos aceptar realmente la posición (...) entonces la misma expresión se la estaba diciendo a otra funcionaria ahí: “Es que yo vengo a estos espacios porque soy delegada, es que con esta gente no se puede”. Va diciendo: “Es que con esta gente no se puede, le hemos dicho de mil maneras y ellos no escuchan, no hacen caso” ¿Sí? Entonces hacer caso es hacer lo que tú me digas, para estar feliz, estar contento. (Personería de Medellín, grupo focal con población afrodescendiente, 2018)

1.2.2.1. Participación y concertación

La participación y la concertación se unen en la acción pública como elementos esenciales, a la luz de la satisfacción de las prerrogativas de respeto a los colectivos étnicos. De ello se esperaba que acciones propias de base tuviesen un rol preponderante en el espectro municipal en materia de *reconocimiento y garantía de derechos de los pueblos negros, afrodescendientes, raizales y palenqueros en Medellín*; pero, en términos reales, la incongruencia institucional hace presencia, no de forma generalizada, pero sí es necesario llamar la atención en situaciones puntuales como la acontecida:

Una vez presenté a Derechos Humanos un proyecto allá, y luchando también para que ese proyecto se hiciera, y bueno, que en junio (sic) nos llamaban a mirar a ver qué, que les parecía excelente la propuesta... Pasó junio, pasó julio y nada que me llamaban, y yo: “Tan raro, porque ya me habían dicho que eso iba”; y en septiembre me vienen llamando una organización mestiza, con mi proyecto, ¿sí?, que si podía, que yo tenía mucho entendimiento en ese proyecto, que si podía por favor acercarme para trabajar con ellos y me escriben para este proyecto y era mi proyecto, lo tenían, se lo dieron a una organización mestiza para desarrollar lo que yo he venido por tantos años en la misma comunidad trabajando, con la experiencia. (Personería de Medellín, grupo focal con población afrodescendiente, 2018)

No solamente la crítica hacia la Administración se visibiliza en los argumentos de la población, pues incluso desde otros servicios estatales del orden nacional se materializan acciones negativas, por ejemplo, en la narración de denuncia ante la Policía Nacional frente a un riesgo para la vida e integridad de un ciudadano afro. Uno de los entrevistados manifiesta que acudió hacia un uniformado de una estación del Metro:

“Ahí hay unos jóvenes que se están macheteando”, a lo que le responde el uniformado: “Deje que se maten esos negros”. Ni siquiera cogió la cosa para prenderla, o sea, a la ciudad le importa un carajo lo que pase con nosotros. (Personería de Medellín, grupo focal con población afrodescendiente, 2018)

También, en materia de seguridad y criminalidad, asegura otro de los entrevistados que a un amigo que lo llevaron ahí al CAI y le dieron una mano de bolillo la berraquera (sic). Qué vaina, oye, yo creo que uno también es culpable en el lenguaje: “Que todos los negros se parecen”, esa es la vaina, que “ah, es que se parecen, se ríen lo mismo”. Entonces robaron a una persona por ahí por el Coltejer y el joven viene bajando por ahí para salir a Palacé y al único hijuemadre negro tan de malas que encontraron fue a él, y que ese era, y dice la señora: “Sí, ese fue el que me robó”. Se llevan a este joven allá, un joven universitario, estudiando, y que no pertenece a eso; lo llevaron a él y le pegaron su golpiza al muchacho allá, porque le dan como a (...). Sí a un ladrón le dan, al negro le dan el doble, le dan es el doble. (Personería de Medellín, grupo focal con población afrodescendiente, 2018)

1.2.2.2. *'Negro' no es un nombre*

Parte del reconocimiento es la identidad del otro como ser humano, que en escenarios públicos nos permite presentarnos mediante la identificación personal. Asegura uno de los consejeros afro, Marino Andrés Rentería, que él llama a las personas por su nombre, *negro* no es un nombre, *mestizo* no es un nombre, *moreno* no es un nombre, y hay un choque cultural que ustedes no saben cómo decírnos, y si no aceptamos lo que ustedes nos dicen, ya los que somos racistas somos nosotros. (Personería de Medellín, grupo focal con población afrodescendiente, 2018)

1.2.2.3. *Historias desde tu camino*

Más que conceptualizar de manera teórica la manera en que se presentan las formas de discriminación, en ejercicios de diálogo con miembros del pueblo colombiano afrodescendientes, se narra el sentir desde el rechazo cotidiano, del cual directa e indirectamente todos participamos, situación que hay que reconocer y transformar:

Fui a una discoteca en El Poblado y los dueños de la discoteca eran negros y no me dejaron entrar, me sentí muy mal, me sentí peor, me sentí esto, me sentí lo otro, me sentí que no hago parte de la ciudad, toda la discriminación y lo más maluco que me sentí, porque había personas alrededor, me había bañado, estaba bien, olía bien, y no me dejaron entrar.

Iba en un bus y el bus iba lleno y ninguno de esos se quiso sentar a mi lado, me sentí mal, me sentí solo, aunque estuviera rodeado de mucha gente, me sentí solo, eso es, uno se siente solo, uno se siente mal, uno se siente, Dios mío, estoy pagando mi pasaje común y corriente, hay un puesto, está limpio, vengo bañado y nadie se quiera sentar a mi lado, tú no dices nada, pero tu ser se reduce a esto [tristeza].

Sentimos que la ciudad repliega a la comunidad afro y tú dices: “No, aquí no hay racismo, aquí no hay discriminación, aquí no hay xenofobia, aquí no hay nada”. “Ah, no, es que yo te digo *negro* es por cariño, te digo *mi negrito*”, pero ese mismo negro que tú le dices por cariño te hace algo y ese es el hijueputa más grande del mundo, ¿sí? Porque ahí es el color que rastrilla, no se mira al ser humano, en este momento la sociedad ni la ciudad está viendo al ser humano, está mirando que beneficios realmente te ofrece ese ser para poder ser importante en estas

cosas que estamos construyendo. (Personería de Medellín, grupo focal con población afrodescendiente, 2018)

Durante algunas visitas a territorio por parte de la Unidad Permanente para los Derechos Humanos (UPDH), en algunas zonas del municipio, como los corregimientos de San Cristóbal y San Antonio de Prado, la institucionalidad formal se ha quedado corta para atender quejas y denuncias ante actos de racismo y discriminación racial. De esta situación da cuenta un grupo focal del sector Nuevo Occidente del corregimiento de San Cristóbal, ya que varias personas que se autorreconocen como afrodescendientes, desde el año 2014, han tenido una serie de hostigamientos por personas determinadas en razón de su color de piel, pero las respuestas de funcionarios del orden municipal y nacional, como Corregiduría y Fiscalía General de la Nación, enmarcan las quejas y denuncias como actos dentro del espectro de la convivencia, lesiones personales, constreñimiento ilegal, injuria y calumnia.

Es por razones como las esbozadas que esta población, cansada de acudir a los medios que poseen a su alcance, prefieren desistir de etapas conciliatorias, como si el racismo así lo fuera. De esto da cuenta un oficio enviado a una autoridad, exponiendo las razones de inasistencia a etapas mediadoras. A continuación, se expone un fragmento de este:

[he] tenido varias audiencias, incluso la visita del anterior corregidor (...) y de nada ha servido, antes se han empeorado las cosas (...).

Por esta razón, nos hemos querido dirigir a ustedes por medio de la presente carta, ya que consideramos que el tiempo de ustedes es muy valioso.

Nota:

Si alguna banda, grupo o individuo me hacen desplazar de mi hogar se lo atribuyo a la señora (...)

En caso tal, estoy dispuesta asumir las consecuencias por no asistir a dicha audiencia.

Es por ello que, desde inicio del año 2018, se concertó una mesa interinstitucional para consolidar la ruta interinstitucional para atender casos de racismo y discriminación racial, destacando en el desarrollo de esta la necesidad de crear un observatorio de discriminación, que permita tomar acciones inmediatas para corregir todas las formas de discriminación.

1.3. SATISFACCIÓN DE DERECHOS

Desde la perspectiva de satisfacción de derechos, es importante subrayar los esfuerzos por identificar el estado de la salud, el empleo, la vivienda, la educación, entre otros, como lo han venido realizando diferentes entidades y la academia en asocio con la Administración municipal, de lo que han surgido productos como la *Caracterización sociodemográfica, desarrollo humano y derechos humanos 2010: Condiciones de vida de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal en Medellín* (2010), el *Diagnóstico sobre discriminación y racismo frente a poblaciones afrodescendientes e indígenas en Medellín, aportes sobre población LGTBI y elementos sobre población migrante* (2018) y las encuestas de calidad de vida.

De los 236 222 habitantes afro en la ciudad, según lo presentado por la investigación de Restrepo y Sandoval en 2011, “solo el 11,5 % (...) tiene un nivel técnico o superior”; en materia de empleo, “el 18,4 % de la población afro está sin empleo, por encima del promedio de ciudad (9,7 %). En Medellín, el 62 % de los hogares afrodescendientes vive con menos de un salario mínimo” (Restrepo y Sandoval, 2011).

Mediante los grupos focales, se consultó qué tan fácil es el acceso a los derechos por parte de esta población, por ejemplo, a la educación, ya que, cuando se realizan rastreos de las estadísticas, muchas veces no tienen el factor diferencial, y en caso de tenerlo, se evidencia que es muy poca la población que accede.

1.3.1. Educación

Al respecto se identifica que en el acceso a la educación básica no hay mayor dificultad, debido a su carácter de gratuidad, como lo aclara la profesora Marcelina, participante en uno de los grupos focales, pero asimismo señala que el acceso a la educación superior sí suele ser más difícil:

Por falta de información o, digamos así, por el transporte, por el sostenimiento... La educación superior, solo en la Universidad de Antioquia tienen unos cupos y, fuera de que pasan pocos, porque son pocos los que pasan, estos muchachos tienen unas problemáticas de unos niveles bajos... Para los que pasan, no hay como un sostenimiento, no tienen, entonces digamos que así ahora pasan 50 jóvenes, se gradúan 10. (Personería de Medellín, grupo focal con población afrodescendiente, 2018)

Fuera del acceso, la permanencia es otro asunto problemático ante la presencia de racismos simbólicos. Siguiendo la misma narrativa, se identifican situaciones que dificultan su dominio desde la esfera personal y familiar. Por eso, en esa misma línea se expone lo siguiente:

Y lo otro es que es algo de las universidades, porque los compañeros no saben cómo manejar esa situación de trato en el aula, que es distinto, cómo vamos a sentir, porque ellos no saben qué pudo hacer ese joven para poder subsistir, para poder estar ahí, sentado en ese salón de clase, cualquier cosa que le espere en casa, tener con qué ir, pero no con qué regresarse (...) por ejemplo, (...) ella pasó a la Universidad de Antioquia a Medicina, pero ella quiso irse a la Eafit, y allá se metió, fue a Diseño, allá logró hacer dos semestres y se tuvo que retirar por problemas psicológicos. (Personería de Medellín, grupo focal con población afrodescendiente, 2018)

Es por ello que iniciativas en pro de promover la etnoeducación en la ciudad de Medellín tienen gran cabida, por lo que vale la pena destacar el Acuerdo Municipal 128 de 2018, “por medio del cual se institucionaliza el programa de etnoeducación en el municipio de Medellín”, que da cabida a fomentar, desde la niñez, en voz del colectivo afrodescendiente de la ciudad, el cumplimiento de “ese propósito; al estudiante o a nuestros niños hay que fortalecerles esa identidad, todo ese proceso de identidad, ese proceso de aceptación, ese proceso de autorreconocimiento” (Personería de Medellín, grupo focal con población afrodescendiente, 2018).

Con respecto al contenido curricular, se hace necesaria una mayor profundidad en la consciencia étnica, en el sentido de adoptar contenidos étnicos propios y convertirlos en referentes *naturales*, como los oficiales del pensamiento occidental.

El deber actual desde las diferentes cátedras es la de continuar en la tarea de superar la historia afro que se ha contado con base en la narrativa de “...y fueron esclavizados...”. Es necesario dignificar, debido a que en la historia se desconoce, desde la perspectiva afro, que eran reyes, sanadores, autoridad, etcétera.

La historia no contada desde la academia necesita imperiosamente destacarse y reconocer a los *hijos perdidos de Colombia*.

El afro ha escrito de otras formas, mediante el uso de ritmos y sonidos. El tambor, por ejemplo, comunicaba, su sonido era tan

fuerte como la palabra, debido a su factor de anuncio. La invitación es a identificar el punto de partida de pensar al otro de forma diferencial, no desde la posición dominante, sino desde lo cotidiano.

Otra de las acciones positivas que vale la pena rescatar es que la Universidad de Antioquia ha creado, junto a los colectivos Cadeafro (Colectivo Ampliado de Estudios Afrodiaspóricos) y Dih RUUTS Projek, los cursos semestrales *Pensamiento Afrodiaspórico y Raizal*, desde 2017-2, y *Lengua y Cultura Ancestral Kriol*, sobre el pueblo raizal de San Andrés de Providencia, para toda la comunidad académica. Además, realiza la *Cátedra de Estudios Afrodiaspóricos Manuel Zapata Olivella*. Se espera que la propuesta “Ubuntu, rutas de formación en gestión curricular para la diversidad epistémica y la educación inclusiva y de reconocimiento en las Unidades Académicas, Sedes y Seccionales de la Universidad de Antioquia”, construida a partir de un diálogo interepistémico (raizal, afro, indígena), sea materializado por la Unidad de Asuntos Curriculares de la institución.

Consultada esta institución educativa, evidencia iniciativa y preocupación por el acompañamiento a grupos étnicos, en apoyo a los procesos de formación de estudiantes afrodescendientes, raizales e indígenas, “reconociendo en cada estudiante ritmos y cualidades distintas a través de acciones de acogida y adaptación que favorezcan su vinculación a la vida universitaria y el afianzamiento de su trayectoria y proyección académica” (Universidad de Antioquia, 2018). Lo anterior con el fin de lograr la permanencia de los estudiantes. Se recuerda en este informe que, gracias a iniciativa institucional de la propia universidad, por medio del Acuerdo Académico 236 del 26 de octubre de 2002, se establecieron los criterios para aspirantes nuevos especiales, mediante el que se concede dos cupos especiales a los aspirantes provenientes de pueblos negros y se consigna el beneficio de *la exención en el pago del derecho de inscripción*¹.

¹ Información suministrada por la Vicerrectoría de Docencia de la Universidad de Antioquia.

Tabla 1

Admitidos de la Universidad de Antioquia que informaron pertenecer a grupos poblacionales (2018)

Comunidad	2018-1	2018-2	Total
Afrocolombiana	148	101	249
Palenquera	8	8	16
Raizal	6		6
Total	162	109	271

Fuente: Universidad de Antioquia.

Elaboración: Personería de Medellín.

Se identifica para esta institución educativa que de los 2090 inscritos a grupos poblacionales, 271 fueron admitidos para los semestres I y II del año 2018, de los cuales 916 se inscribieron en cupo especial y, finalmente, 107 de ellos fueron admitidos (véase Tablas 1, 2, 3 y 4). No obstante, demostrado el buen proceso universitario, no se evidencia en el resto de instituciones educativas de nivel superior aplicaciones de enfoque especial para admisiones y permanencia.

Tabla 2

Inscritos a la Universidad de Antioquia que informan pertenecer a grupos poblacionales (2018)

Comunidad	2018-1	2018-2	Total
Afrocolombiana	1184	708	1892
Palenquera	102	54	156
Raizal	28	14	42
Total	1314	776	2090

Fuente: Universidad de Antioquia.

Elaboración: Personería de Medellín.

Tabla 3
Admitidos por cupos especiales (Acuerdo Superior 236) (2018)

Comunidad	2018-1	2018-2	Total
Afrocolombiana	68	33	101
Palenquera		2	2
Raizal	4		4
Total	72	35	107

Fuente: Universidad de Antioquia.

Elaboración: Personería de Medellín.

Tabla 4
Inscritos por cupos especiales (Acuerdo Superior 236) (2018)

Comunidad	2018-1	2018-2	Total
Afrocolombiana	541	341	882
Palenquera	13	11	24
Raizal	6	4	10
Total	560	356	916

Fuente: Universidad de Antioquia.

Elaboración: Personería de Medellín.

1.3.2. Empleo

En materia de empleo se evidencian tratos discriminatorios velados, tal como lo pudo recoger esta agencia del Ministerio Público en un grupo focal, en el que se informó sobre el caso que se expone a continuación:

Ella llegó puntual, pero era una chica afro y ya las otras chicas se habían ido; cuando ella llegó tarde, le salieron la señora, le dijo de todo, pero, pues, le recibió los papeles, y luego, después de ella llegó otra chica y era mestiza, entonces a ella le dijo: “Venga pa acá, se sienta y espere aquí”, entonces [ella] se puso como ¿tiene algo o qué? Al rato llega el señor que las estaba revisando y le dice: “¿Quién falta?”. (Personería de Medellín, grupo focal con población afrodescendiente, 2018)

La secretaria, según el relato de la participante del grupo focal, responde:

“La que llegó tarde”, y entonces... “¿Sí viste? La que llegó tarde”. En dicho escenario son dos las que existen, la que tiene nombre propio y la que llegó tarde, la innominada. Entonces esos son las cositas, mejor dicho, los detalles que hacen que toda

perspectiva cambie. (Personería de Medellín, grupo focal con población afrodescendiente, 2018)

1.3.3. Salud

Como se indicó en el informe del año 2017, en la atención en salud en el marco de atención pública, a la población étnica afrodescendiente no se le encajaba como grupo de atención especial, por lo que en materia de afiliación quedaba relegada a las cargas corrientes del sistema general de salud. Pero como se ha indicado de manera reiterada en este escrito, la identidad cultural como enfoque diferencial debe partir desde el reconocimiento de existencia de cosmovisiones.

Cosmovisión es la percepción de la enfermedad, el autocuidado, la vida y la muerte en los pueblos étnicos, no es lo mismo la muerte de un mestizo que de un afrocolombiano, pues el primero, desde su visión, hace *alabao*, rituales; el mestizo hace las novenas.

La Secretaría de Salud, según información suministrada a la Personería de Medellín, está dando pasos en este sentido, es por ello que para el año 2018 el primer avance fue “la elaboración de la Ruta de promoción y mantenimiento de la salud desde el MIAS (Modelo Integral de Atención en salud) (sic)”, seguidamente, para fortalecer la atención focalizada, se dio “la contratación de una Antropóloga con experiencia de más de 10 años en enfoque diferencial y trabajo con comunidades afro e indígenas” (sic); dentro de la ruta y acciones afirmativas de la entidad, se usa el enfoque de “ajustes razonables” ante la presencia de bloqueos culturales “que están incidiendo dentro de los imaginarios del sector salud para la atención oportuna a esta población”².

Desde la fundación EtnosaludAfro, dirigida por Willington Bejarano Sánchez, doctor en Ciencias con Mención en Sistemas de Información en Salud, se ha venido trabajando el Modelo de Atención en Salud Propio y Complementario Afrocolombiano (Masproca), el cual ha dejado resultados muy significativos en relación con el “rescate de conocimientos y prácticas de medicina tradicional y la articulación con el modelo convencional o científico”.

² Información suministrada por la Secretaría de Salud de Medellín.

Sobre su experiencia de trabajo con enfoque diferencial hace una acotación importante en cuanto a lo que entienden las entidades estatales sobre el enfoque diferencial y el enfoque étnico-racial, destacando que el último posee cosmovisiones propias, a diferencia del primero. Por ejemplo, una persona con discapacidad, persona mayor o situacional, como víctima de conflicto armado, no cuenta con una construcción de su ser en relación con el mundo como sí lo tienen los grupos étnico-raciales.

Es por esto que es fundamental la aplicación de *ajustes razonables* en materia de atención en salud, que, para el caso del pueblo afrocolombiano en la ciudad, debe converger con el sentido de pertenencia e identificación cultural, “forjada en los diálogos de saberes e intercambio de información, en especial, el rescate de los conocimientos y prácticas de la medicina ancestral afrocolombiana de los habitantes en el municipio de Medellín” (Masproca, s.f.).

1.4. VULNERABILIDAD SISTÉMICA

Del informe anterior, de manera sintética se adujo el carácter especial como grupo poblacional, que en algunos escenarios de la oficialidad administrativa se les asimila con vulnerables. A este respecto, se solicita a la Personería recordar a la administración pública la necesidad de invertir la relación sujeto-objeto y dotar de herramientas a los colectivos pertenecientes al pueblo afrocolombiano, además de transformar ideal del ser afro con el fin de superar la idea que subyace en algunos funcionarios de que a dicha población les den “como unos pobrecitos, que hay que darles todo porque no pueden ellos mismos y que reciben mucho del Estado gratis, eso es lo que ellos tienen en la cabeza, todo eso” (Personería de Medellín, grupo focal con población afrodescendiente, 2018).

Dicha perspectiva se evidencia a través de un análisis de lenguaje, cuando se hace lectura de la *atención a grupos en situación de vulnerabilidad* en el Plan de Desarrollo local, pues, a través del enfoque de desarrollo integral, mezclan lo étnico con lo situacional, por ejemplo, el programa de atención a “personas en situación de discapacidad, afectadas por la violencia, afrodescendientes e indígenas, víctimas del conflicto armado” (Alcaldía de Medellín, 2016, p. 310).

Entonces la transversalización de lo étnico en oferta, pareciese, va dirigido a lo vulnerable, sin atender a un enfoque de cosmovisión particular desde lo cultural.

1.5. CONSULTIVA DEL PUEBLO AFRO

Una de las formas de fortalecer la protección de los derechos del pueblo afrocolombiano en la ciudad de Medellín halla materialización a través del Consejo Municipal para Asuntos y Políticas Públicas de las Comunidades Afrodescendientes habitantes en el municipio de Medellín, mediante el Acuerdo 011 del 2006, con la finalidad de elaborar y ejecutar, desde una mirada prescriptiva, acciones afirmativas, formular e implementar una política pública; sin embargo, ante la mirada de algunos sectores de base, en ejercicio de diálogo durante el año 2018, siguen manifestando la otrora denuncia de no haber consolidado por parte de la Administración municipal reglamentación alguna, en sentido de delimitar el radio de acción institucional a “desarrollar los programas, proyectos y presupuestos que, unilateralmente, decidieron incluir en los Planes de Desarrollo Municipales, sin definir indicadores que apuntasen al logro de un impacto real en la garantía de los derechos de nuestro grupo étnico” (Mario A. Martínez V., derecho de petición, julio de 2018)³.

Por lo anterior, es necesario destacar el factor de unilateralidad, delimitado en este informe como situación reiterada en voces de representantes del pueblo afrocolombiano en la ciudad, entendida como las acciones, obras, proyectos o programas hacia colectivos particularizados desde el punto de vista de uso de poblaciones como *objeto* y no como *sujetos*, en especial el grupo poblacional afrodescendiente en el marco del goce del derecho fundamental de participación, quienes deberían intervenir en consonancia con la Administración en decisiones que impacten sus formas o proyectos de vida.

Al respecto, es importante señalar que desde la configuración de garantías de derechos fundamentales, gracias al cambio cualitativo constitucional de 1991, se pasó de la otrora *invisibilización de diferencias en los habitantes del territorio*

³Fragmento tomado de derecho de petición enviado a la Personería de Medellín por Mario Alfredo Martínez Vera, Gestor Social y Cultural Afrocolombiano, en julio de 2018.

nacional a un reconocimiento y protecciones diferenciada ante una pluralidad en minorías, de lo que se forjó una máxima constitucional de protección diferenciada, rechazando “posturas universalistas y de asimilación de la diferencia, basadas en la homogeneidad en la comprensión de los derechos y acepta, aunque de forma moderada, el pluralismo jurídico” (Corte Constitucional, Sentencia C-366, 2011), lo que, en términos llanos, conllevó a que los ejercicios de protección de derechos no fuesen meramente formales, sino que evidenciara participación por parte de colectivos mediante ejercicios activos en proposición y hasta ejecución (Mario A. Martínez V., derecho de petición, julio de 2018).

Para el caso concreto en la ciudad, desde la normativa local, se establece la participación como objetivo de la oferta institucional, como mecanismo incluyente diferencial. Igualmente, por parte de la Administración, se toma como principio rector la normativa nacional e internacional al respecto para dar aplicación al derecho fundamental colectivo de la población afrodescendiente al consentimiento y consulta previa libre e informada en los casos que aplique.

De manera general, el Estado colombiano establece en el artículo segundo de la Constitución que uno de sus fines esenciales es “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”, pero, como se destacó anteriormente, se reconoce una protección diferenciada, y es por ello que dicho derecho adquiere una forma especial, amparada internacionalmente como instrumento en la forma de consulta previa, entendida como “Derecho fundamental exigible cuando medida legislativa o administrativa afecta directamente un grupo étnicamente minoritario” (Corte Constitucional, Sentencia T-011, 2018), para lo cual se fijan tres escenarios:

- (i) cuando la medida tiene por objeto regular un tópico que, por expresa disposición constitucional, debe ser sometido a procesos de decisión que cuenten con la participación de las comunidades étnicas, como sucede con la explotación de recursos naturales;
- (ii) cuando a pesar de que no se trate de esas materias, el asunto regulado por la medida está vinculado con elementos que conforman la identidad particular de las comunidades diferenciadas; y
- (iii) cuando, aunque se está ante una medida de

carácter general, regula sistemáticamente materias que conforman la identidad de las comunidades tradicionales, por lo que puede generarse o bien una posible afectación, un déficit de protección de los derechos de las comunidades o una omisión legislativa relativa que las discrimine. (Corte Constitucional, Sentencia T-766, 2015)

Este derecho se incorpora vía bloque de constitucionalidad mediante la adopción de instrumentos vinculantes del derecho internacional de los derechos humanos, como los son: Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, el Pacto Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención Americana sobre los Derechos Humanos.

Ahora bien, es aquí donde se delimita el espectro de derecho de participación y consulta previa en materia de participación de grupos étnicos, debido a las reiteradas voces concomitantes durante los ejercicios de diálogo, gracias a las que se identifica la necesidad de ser incluidos de manera diferencial en las acciones de la Administración, en razón de que desde la derogatoria del Acuerdo Municipal 11 de 2006 e implementación del Acuerdo Municipal 56 de 2015, parte del grupo poblacional, representado por organizaciones de base, acudió a solicitar acción de nulidad como mecanismo de amparo al “consentimiento previo, libre e informado del pueblo afrocolombiano” (Mario A. Martínez V., derecho de petición, julio de 2018).

Desde esta perspectiva, el mencionado Acuerdo fue calificado por algunas organizaciones como “un marco normativo para formular la política pública, no para «adoptar»” (Mario A. Martínez V., derecho de petición, julio de 2018). En este sentido, mediante ejercicios en los que se pregunta sobre los mecanismos de reivindicación, los participantes manifiestan trabajar en el marco de la Ley 70 de 1993 y estar en el proceso de reglamentación del Acuerdo 056, que ha derogado el Acuerdo 11 de 2006, el cual establecía el Consejo Municipal para Asuntos y Políticas Públicas de las Comunidades Afrodescendientes.

Sin embargo, manifiestan que no se les permiten acciones concretas según los acuerdos que establece el Municipio y que los proyectos ejecutados son propuestos y desarrollados por la

Administración sin atender a las necesidades; esto se evidencia en los siguientes discursos:

Nuestros proyectos y nuestras propuestas no tienen voluntad política ni por parte de la Secretaría de Inclusión Social y Familia ni por parte de la Dirección de Etnias, donde el papel o rol que nosotros ocupamos precisamente es que... se ejecutan los programas o los proyectos, pero siempre son direccionados de ellos y no de nosotros hacia ellos. (Personería de Medellín, grupo focal con población afrodescendiente, 2018)

De pronto se plantean problemáticas y posibles soluciones que denominábamos superficiales, como desde arriba, pero no realmente como problemáticas de fondo y reales que conciernen a la comunidad. (Personería de Medellín, grupo focal con población afrodescendiente, 2018)

Gran preocupación ha demostrado parte de este grupo poblacional, puesto que, al tratar de impetrar diferentes consultas en lo que respecta a la ejecución o desarrollo de algunos proyectos de la Administración municipal, cuyo impacto recae en el pueblo afro de la ciudad, han visto limitada su acción en el referido derecho de participación. Para ayudar a la comprensión de la importancia de lo planteado por las organizaciones de base, se trae a colación lo planteado por la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior.

Los planes de desarrollo, por su esencia participativa, no son consultables, en su lugar, los diferentes proyectos, planes y medidas, instrumentales para concretar el cumplimiento del Plan y en la medida que tipifiquen afectación directa a las comunidades previamente identificadas dentro del área de influencia del POA (proyectos, obras y actividades), serán beneficiarios del derecho fundamental de la Consulta Previa (2017). (Ministerio del Interior, 16 de febrero de 2016)

Ante la particular preocupación de la población, la Corte Constitucional ha establecido las características fundamentales de la consulta previa:

(i) debe ser adelantada por personas que representen realmente a la comunidad; (ii) debe estar antecedida de un proceso preconsultivo, en el cual es posible delimitar la forma como llevará a cabo; (iii) debe ser realizada con antelación a la medida que pueda afectar directamente a la comunidad; (vi) debe tener la capacidad de generar efectos en la decisión y (v) debe partir de un enfoque diferencial, en el que se valoren los rasgos

culturales que identifican a cada pueblo. Por último, si bien en algunos casos excepcionales se requiere el consentimiento informado de las comunidades, la atribución para decidir finalmente sobre el desarrollo una política estatal reside exclusivamente en las autoridades públicas, sin que por ello se entiendan autorizadas para incurrir en actos arbitrarios respecto de las resoluciones que adopten. (Corte Constitucional, Sentencia T-11, 2018)

Luego, es necesario precisar en qué términos se habla de *impacto directo* al pueblo afro en la ciudad para determinar si determinada acción es consultable o no. Al respecto, es esclarecedor lo planteado por la Corte:

(i) a la intervención que una medida, (norma, política, plan o proyecto) determinada presenta sobre cualquiera de los derechos de los pueblos indígenas o tribales; (ii) el hecho de que la medida se orienta a desarrollar el Convenio 169 de la OIT, y (iii) la imposición de cargas o atribución de beneficios a una comunidad, de tal manera que modifique su situación o posición jurídica; (iv) la interferencia en elementos definitorios de la identidad o cultura del pueblo involucrado; y (v) se trata de una medida general que, sin embargo, afecta con especial intensidad o de manera diferenciada a los pueblos étnicamente diferenciados⁴. (Corte Constitucional, Sentencia T-201, 2017)

1.6. CENTRO DE INTEGRACIÓN AFRODESCENDIENTE O APÉNDICE INSTITUCIONAL

Desde antes de la creación de la Dirección de Etnias, a partir del Decreto 1364 del 2012, cuya sede de funcionamiento es el Centro de Integración Afrodescendiente, el pueblo colombiano afrodescendiente en la ciudad venía gestando la consolidación de un espacio propio, autónomo. Antes del Centro de Integración Afrodescendiente, existía la Casa Afro, de la que se pretendía que quedara algún vestigio arquitectónico, al menos “una pared que se vea bonita, que se vea este pedazo para contar la versión de la historia nuestra, de dónde salió”, pero no pudo quedar.

Su reforma recibió ciertas críticas, y en la actualidad, en su funcionamiento, otras se consolidan. En primer lugar, su arquitectura es de ingenio unilateral por parte de la

⁴ Jurisprudencia reiterada en Sentencias C-030 de 2008, C-175 de 2009, C-371 de 2014, T-376 de 2012 y T-766 de 2015.

Administración, denuncian miembros afrodescendientes del pueblo afrocolombiano, pues el sentido étnico que se planteó no se tuvo en cuenta.

Recuerdan que, al momento de la réplica en anteriores administraciones municipales al respecto, el alcalde de turno, en compañía de funcionarios, se expresaba de forma despectiva: “«estos negros son más inconformes, cada día piden más, y se les da y no son conformes, malagradecidos», pues [fue lo] que nos quisieron dar a entender” (Personería de Medellín, grupo focal con población afrodescendiente, 2018).

“Pero ¿qué es lo que estábamos pidiendo nosotros como población?”, preguntaba alguien del pueblo afrocolombiano; “hombre, denos un espacio donde nosotros le digamos a la población: «Vean, aprendimos esto y tomen esta parte que nosotros les estamos dando»” (Personería de Medellín, grupo focal con población afrodescendiente, 2018).

Con respecto a la apropiación de dicho centro y su capacidad para integrar a la población afrodescendiente, los participantes en el grupo focal de la Personería de Medellín manifestaron:

La Dirección de Etnias que esta allá no debería estar allí, es un espacio de la comunidad. ¿Qué hizo la alcaldía? Montó una Secretaría allá, allá la tienen montada, donde eso se creó para que la comunidad afro se reuniera y pusiera sus manifestaciones culturales, hoy en día hay un evento, cualquier cosa y la gente es: “Que no, que tiene que tocar la guitarra pasito porque les estorba a los funcionarios que están en el tercer piso”. Uno va allá y saluda y todo eso, pero eso es un espacio de la Alcaldía, ni siquiera en eso tenemos libertad. Tenemos dizque la mejor casa afro del país, pero no podemos desarrollar nuestras actividades libremente porque “¿ustedes con que van a mantener los servicios de esa casa? Aquí está la Dirección de Etnias y tiene que respetarla porque es que es la que paga los servicios” (Personería de Medellín, grupo focal con población afrodescendiente, 2018)

Para sintetizar, consideran que el espacio es utilizado para asuntos ajenos a las temáticas que les conciernen como afros, pues aducen miembros del pueblo afrocolombiano que “aquí en Medellín no tenemos espacios propios, no tenemos dónde contarles a nuestros hijos”, en transmisión de saberes, aspectos propios de la identidad (Personería de Medellín, grupo focal con

población afrodescendiente, 2018). Se muestra entonces que el Centro de Integración es más una sucursal administrativa de la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos que un centro de respuestas del tema étnico. Además, resaltan varios consejeros afros que todos los requerimientos a la Administración, vía derechos de petición, son remitidos a la Dirección de Etnias, lo que es tomado jocosamente por algunos:

Si una mujer afro, hablándolo como lo hablamos nosotros, va a parir, la mandan a que dé a luz ahí, ahí en todo, en la Dirección de Etnias (sic), porque tristemente todo lo que tiene que ver con la comunidad afro lo mandan [al equipo de etnias]. (Personería de Medellín, grupo focal con población afrodescendiente, 2018)

1.7. PARTICIPACIÓN Y PLAN DE ETNODESARROLLO, AUTONOMÍA HECHA INDICADOR

Un asunto que desde la óptica de la Consejería para el Pueblo Afrodescendiente de la ciudad se identifica es la forma de concertación y la manera de elaborar los planes y proyectos. Por un lado, el Plan de Etnodesarrollo es entendido como la perspectiva de desarrollo que nace desde la visión autónoma de los colectivos, para potenciar y fortalecer sus capacidades y habilidades en el marco de las características de su cultura. Por otro lado, el Plan Municipal Afrodescendiente, como orientador de los distintos instrumentos de planeación municipal, ha de entrar en armonía con el Plan de Desarrollo de Medellín.

En el marco del Plan de Desarrollo de la ciudad, el Plan de Etnodesarrollo se encuentra como indicador de logro dentro el proyecto *Reconocimiento y garantía de derechos de los pueblos negros, afrodescendientes, raizales y palenqueros en Medellín*; de allí se entendería entonces que lo contemplado en el Acuerdo 056 de 2015, fuera de servir como enfoque, serviría al Plan Afrodescendiente como instrumento de planeación (Alcaldía de Medellín, 2016. p. 190).

El Plan de Etnodesarrollo parte desde la visión autónoma, por lo que llama la atención, entonces, según lo evidenciado en los ejercicios dialógicos con consejeros municipales, la asistencia a las sesiones del Consejo Municipal Afrodescendiente y con el pueblo afrodescendiente de la ciudad, que para el año 2018 se hubiese realizado mediante ejecución contractual por parte de la

Administración municipal para *socialización y actualización* del Plan de Etnodesarrollo, ante lo que es necesario añadir lo que se expone en los siguientes párrafos.

Los colectivos afro desconocían la existencia de un plan previo, que hubiere sido construido con la base poblacional; hasta el momento se esperaba construir uno.

La entidad encargada de ejecutar dicho objeto contractual se vio avocada a implementar acciones que permitieren la corrección de faltantes, como identificación y ubicación de población, sin encontrar respuestas oportunas por parte de la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos; frente a lo que destacan que, para el cumplimiento de dicho objeto contractual, no invistieron al operador de los medios y herramientas para su cabal cumplimiento.

Al anterior objeto, el factor *actualización* se define como forma velada de construcción, que, al parecer, partía de cero, además de dejar en interrogante el elemento de socialización de una base que no fue construida en los territorios en sentido étnico. Es así que esta situación confirma nuevamente la necesidad de concertar conjuntamente, para poder evitar situaciones como las evidenciadas en el Consejo Municipal Afrodescendiente. Similar situación se identifica en otro tipo de proyectos, por ejemplo, desde el sentir de colectivos se preguntan:

¿Cómo es que ustedes se sientan cuatro meses a planificar las líneas de un proyecto y no se sientan con nosotros?, resulta que en el camino se les quedan por fuera los pasajes (...) y entonces desmejoran el proyecto, le sacan cosas al proyecto para poderle meter los pasajes, lo cual hace que el proyecto pierda calidad. (Personería de Medellín, grupo focal con población afrodescendiente, 2018)

Esta situación se ratifica en acompañamientos de la UPDH, realizados en algunas sesiones de Consejo, en las que el operador de servicio contractual, como producto de la convocaría pública del 8 de junio de 2018 (Selección abreviada de menor cuantía 0009012678 de 2018: “operación logística para desarrollar estrategias y acciones orientadas a la población afrodescendiente que habita en el municipio de Medellín”), identifica algunas anomalías halladas en el desarrollo de trabajo, pues, al entrar en contacto con el territorio y los colectivos afrodescendientes, encontraron disparidad en lo ofertado por la Administración y la

realidad: “En la convocatoria aparecía una cosa y al despegar nos encontramos con otra”, y al momento de comunicar las anomalías, manifiesta el operador de servicio, acuden a hallar soluciones para corregir y lograr, más que el cumplimiento contractual, el respeto de derechos de los colectivos afrodescendientes de la ciudad. Al respecto, el operador⁵ le manifestó a esta agencia del Ministerio Público lo siguiente:

Gestionamos recursos para apoyar este proceso y se consiguió por el lado de la Gobernación de Antioquia, quienes estaban dispuestos a apoyar con \$30.000.000, la Gerencia de Comunidades Afrodescendiente de Antioquia, doctora Ruth Helena Mena Pino, solo que se requería hacerlo por convenio y por ello se requería la cita con la Secretaría de Inclusión Social (sic).

Se evidenció que el operador buscó la forma de materializar la gestión mediante contacto directo con la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos para prontas soluciones, pero no tuvieron resultados satisfactorios:

(...) solicitan en dos ocasiones cita con la Secretaría de Inclusión Social, Familia y DD. HH. (...) el 25 de septiembre y el 17 de octubre y su respuesta en ambas oportunidades fue que tratáramos el tema con el Supervisor [Equipo de Unidad de Etnias], quien se negaba a todo lo que le exponíamos y a diligenciar la ayuda gubernamental.

Asimismo, al dar conocimiento a los supervisores de contrato de la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos y de Servicios Administrativos, no son debidamente escuchados: “en especial por los abogados, los cuales no escuchan ni manifiestan ninguna voluntad de ayuda al operador para salir adelante con las dificultades encontradas en territorio y en asuntos de los tiempos del contrato”, sin dar posibilidad a suspensión o ampliación de términos. Tal como se desprende de la información brindada por el operador, llama la atención que, luego de celebrados los contratos, suceda que

⁵ Toda la información citada con respecto a la labor del operador de servicios fue tomada de la respuesta de este ante la consulta por parte de la Unidad Permanente de Derechos Humanos de la Personería de Medellín. La solicitud de esta agencia del Ministerio Público fue motivada por lo hallado en varias reuniones del Consejo Municipal Afrodescendiente de Medellín durante el segundo semestre de 2018.

(...) durante mes y medio después de iniciado el desarrollo del contrato, la Supervisora Técnica se enfermó y no la reemplazaron y durante este tiempo estuvimos sin la información requerida y sin el asesoramiento de ella, porque la única que entendía todo era ella, puesto que ella era quien había hecho las especificaciones técnicas (...).

Tiempo en que no se entregaron el Plan de Etnodesarrollo de 2016 realizado por el ITM, ni las bases de datos, para saber qué era que se iba a socializar y actualizar.

Según lo planteado, el documento a socializar en materia de etnodesarrollo fue entregado tardíamente por parte de la Administración municipal. Al respecto, el operador manifiesta que en lo pertinente al Plan de Etnodesarrollo aparecía como: Socialización y actualización del plan de etnodesarrollo, [al momento de presentarse a la convocatoria] no aparecía que lo había hecho una entidad independiente al municipio el Operador ITM (sic), por lo que consideramos que era un plan del municipio que se iba a socializar y actualizar los datos nada más, con los que se [hicieron] este primer plan (y claro convocando más público participante), presentado así no teníamos por qué entender que el municipio no había hecho ese Plan en concordancia con la legislación para la población afrocolombiana y que no contaba con el respaldo de las comunidades y sus organizaciones sociales y que no reunía tales características.

Este producto, que había sido elaborado por el Instituto Tecnológico Metropolitano —ITM—, deja un sinsabor en el pueblo afrodescendiente de la ciudad, pues nace el interrogante sobre la legitimación posterior de actuaciones unilaterales del ente territorial, reiterado en múltiples discursos y escenarios, como lo evidencia una petición elevada el 12 de junio al Secretario de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos, cuyo numeral 24 reza así: “se habla de la socialización de un plan de etnodesarrollo que no se ha formulado y que tampoco aparece en el Acuerdo Municipal”⁶.

⁶ Petición elevada por los consejeros de políticas públicas afrodescendientes de Medellín, representante de la Organización Mary Clara, corporación Lucha por tu Barrio, corporación Nelson Mandela y Consultivo Departamental de Antioquia Fedecoban el 12 de junio de 2018 al Secretario de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos de la Alcaldía de Medellín.

De acuerdo con la versión del operador, de manera garantista con los colectivos afrodescendientes, se buscó corregir el camino, no precisamente por parte de la Administración municipal, sino del conocimiento de los Consejeros, de algunas mesas de trabajo comunales para ubicar a los líderes y un lugar para convocar a las comunidades. Se gastó mucho tiempo en este proceso y hubo que incentivar a los líderes para que convocaran y consiguieran un sitio prestado porque el contrato no contempló pago de sedes, a líderes de enlace, transporte, comunicaciones interbarriales y herramientas (sic).

Por eso, tal como se ha insistido en este informe, debe resaltarse el carácter de sujeto en la actividad de participación o de concertación, más que establecer la población afro de la ciudad como objeto al direccionar proyectos o programas de manera unilateral, es decir, es necesario propender por una mejor relación bilateral entre los dos actores, la administración pública y el pueblo afrodescendiente. Pero, al momento de brindar algún lineamiento, no son tenidos en cuenta, por ello se expone desde la Consejería Afrodescendiente, en voz propia, lo siguiente:

Si nosotros brindamos unos lineamientos claros, ¿por qué la propuesta sale chueca? (...) desde ahí ya hay un choque. Decimos: la comunidad necesita pasajes, y no los dan. Queremos construir, pero no nos están dando las herramientas para participar. (...) En el Plan de Etnodesarrollo, nosotros decimos que los consejeros de política pública estemos ahí, eso para dónde va y por qué. Luego de sentarnos a construir nuestra misión y el fin de la propuesta, para apoyar el proceso, nos dicen que lo que vamos a hacer ya lo hizo una institución privada, pero nos están utilizando para validar unas cosas. (Personería de Medellín, grupo focal con población afrodescendiente, 2018)

En voz del colectivo afro, “la Administración está pensando a futuro sin mirar el presente, sin tener en cuenta realidades de comunidad” (Personería de Medellín, grupo focal con población afrodescendiente, 2018), noción que también se evidencia en otro proceso contractual relacionado con niños, niñas y adolescentes afros, en el que, igualmente, el respectivo operador ha manifestado que no cuenta con las herramientas necesarias para trabajar, a diferencia de contratos que no son para la población afro, para los que sí se facilitan los medios y herramientas.

Lo anterior se identificó con el desarrollo de la actividad *Fortalecimiento poblacional con proyección de alto rendimiento y*

pensamiento estratégico en NNAJ y familias afrodescendientes del citado proceso contractual, enmarcado dentro del *Proceso de fortalecimiento territorial y de identidad étnica*, ya que el público objetivo (118 niños, niñas y adolescentes deportistas afro) se mostraba reticente a ser beneficiaria de proyectos, debido a experiencias previas de este grupo poblacional en relación con la recepción de uniformes en *precarias condiciones y de mala calidad y calzado con tallas dispares* por parte de otro operador de servicios, lo que dejó la sensación de ser receptores de la residualidad poco óptima, como si se tratase de población marginada, *que recibiría cualquier cosa*.

Lo anterior fue confirmado por el desarrollador contractual, que expuso a la Personería de Medellín que

Convocamos a los NNAJ y a sus padres de familia, y la respuesta de la mayoría fue negarse a participar en nuestros programas y no asistir ambos encuentros de aprendizaje porque les habíamos entregado [supuestamente] una dotación de mala calidad y nos habíamos burlado de ellos al entregarle cosas en mal estado, era lo que decían pensando que éramos nosotros quienes les habíamos entregado esa dotación. Cual fue nuestra sorpresa que el Equipo de Etnias ni siquiera conocía los NNAJ [como grupo] y no se había reunido con todos ellos y menos tenían sus datos personales completos.

Lo anterior también se evidencia en los hallazgos en ejercicios participativos:

Hay algo que tiene la Administración, que se lo hemos criticado mucho rato. ¿Será que lo que tú me estas ofreciendo es lo que yo necesito realmente? ¿Lo que tú me traes es lo que yo necesito? A mí me gusta mi patacón con queso y lo que tú me traes es frijoles y arepa, y es algo que finalmente no me gusta (Personería de Medellín, grupo focal con población afrodescendiente, 2018)

Otro llamado de atención respecto a los asuntos de origen comunitario que no se desarrollaron plenamente en el 2018 fue el componente *Fiesta de la familia*, el cual tenía una población objetivo de alrededor de 1800 personas desde el año 2017, proyección que debió disminuirse para el año 218 a 800 personas, el cual no se llevó a cabo por cuestiones de desconfianza en la ejecución por parte de organizaciones de base. Asimismo, el festejo cultural *San Pacho* ha debido buscar apoyos privados para continuar con su vigencia. De igual manera, la iniciativa de

celebración del Día de la Afrocolombianidad el 21 de mayo, regido por la Ley 725 de 2001, no contó con apoyo alguno a la organización directa de los colectivos afrodescendientes, que debieron declinar su proyecto, pese a que la Administración realizó jornada institucional de celebración.

En diálogo con los consejeros afro, en relación con lo anterior, se infiere que no existe una previa planificación sobre los recursos y herramientas a asignar para la ejecución de contratos cuando son en materia afro, pues pareciera que la Administración asume que la población suplirá dichos medios. Es aquí donde cobra vital relevancia reconocer la necesidad de adelantar procesos de socialización, participación y concertación en espacios autónomo con el pueblo afrocolombiano.

Uno de los principales aspectos que trae la normativa local (Acuerdo 056 de 2015) en materia de participación es su principio de aplicar el “derecho fundamental colectivo de la población afrodescendiente al consentimiento” (artículo 4, literal d). Paradójicamente, la base por la cual se estableció esto manifiesta que su construcción no contó realmente con su participación activa:

[Nos citaron] a las 9 de la mañana y se hizo a las 7 de la mañana, cuando llegamos ya estaba... ya estaba listo, y entonces la oportunidad de nosotros participar fue nula... Y ahora nos dicen: “Hombre, este es el acuerdo de ustedes, hombre”, y si criticamos alguna de las líneas y decimos: “Corríjanos acá”, [responden:] “¿Pero por qué? Si esto se construyó para ustedes, ustedes los construyeron”, y le decimos a la Administración: por favor deje de estar mintiendo. (Personería de Medellín, grupo focal con población afrodescendiente, 2018)

Lo citado deja en entredicho el cumplimiento de dicho principio.

Ahora bien, en materia de participación, en el marco del Acuerdo Municipal 028 de 2014, por medio del cual se actualiza el Sistema Municipal de Planeación del Municipio de Medellín, indica el pueblo afrocolombiano que se ven reflejados como minoría en desventaja, se ven sin cabida, aunque les respondan que “sí tienen cabida”, además les direccionan a que se movilicen, con el agravante de que

ni siquiera la población conoce que es el acuerdo 028, o sea, a duras penas saben que es una junta de acción comunal, porque

cuando uno de nosotros va a pedir ayuda a una junta de acción comunal para un asunto concreto nuestro, prácticamente no conocen nada de la población afrodescendiente y termina la población afrodescendiente en la Dirección de Etnias, que vuelve y se lava las manos porque no tiene la capacidad institucional para los asuntos nuestros. (Personería de Medellín, grupo focal con población afrodescendiente, 2018)

Situación que va en consonancia con el discurso institucional hacia las comunidades, que asimila a la población afro como displicente, evidenciado en el siguiente discurso:

Porque el peor sinónimo de racismo que tú le puedes decir a un ser es “organícense”, “únanse”, que ese es el lenguaje que nos han traído por años y es un lenguaje que discrimina, a mí nadie me tiene que decir que “hombre, venga organícense, venga únase” porque ni siquiera el Estado está unido, ni siquiera la misma Secretaría de acá. (Personería de Medellín, grupo focal con población afrodescendiente, 2018)

Nuevamente cierra el año sin que se dé reglamentación al Acuerdo 056 de 2015, aunque el Consejo Municipal Afrodescendiente cumplió las jornadas de encuentro. Fueron muchos los sinsabores en cuanto a los aportes por parte de los consejeros municipales para el contenido de la reglamentación, pues algunas propuestas a reglamentar ya venían prestablecidas por parte de la Administración, representada por delegados que componían el Consejo Municipal Afrodescendiente; tal es el caso de la reglamentación de algunos artículos del citado Acuerdo, que requirió consolidación del espacio autónomo para conocer las diferentes ofertas institucionales de cada secretaría municipal, y así fortalecer los aportes desde comunidad a las líneas estratégicas del Plan Municipal Afrodescendiente.

Pero dicha oferta institucional jamás llegó al espacio autónomo para debate con la las organizaciones de base, y, al momento de redactar el proyecto de reglamentación del Acuerdo, encuentran los consejeros que el Plan Municipal Afro ya se encontraba consolidado, aunado a que el diseño, formulación e implementación de dicho plan estaría a cargo de la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos, en contravía de lo establecido en el Acuerdo Municipal, esto es, “con la participación de las organizaciones de población afrodescendiente y sociedad civil”.

1.8. APUNTES FINALES

Más que resaltar las brechas en satisfacción del goce de derechos del pueblo afrocolombiano en la ciudad, se debe propender por ahondar en mayores esfuerzos institucionales desde un enfoque diferencial atinente al aspecto de la cosmovisión como pueblo culturalmente diverso.

En cuanto a la gestión pública municipal, en el cumplimiento de indicadores de gestión aún no se logran cambios cualitativos significativos en los derechos de este grupo poblacional.

Como reclamo social, desde la nominación de ciudad innovadora, recalcan las voces del pueblo afrodescendiente la necesidad de transformar el imaginario social de atributos de comunidad que se aíslan del ser. Si bien se han ganado espacios de ciencia y tecnología, es momento que se muestre el rostro humano de lo afro, porque “desde el momento en que empezamos a mostrar a las personas, empezamos a ganar, empezamos a ganar muchas cosas” (Personería de Medellín, grupo focal con población afrodescendiente, 2018).

Desde el discurso en el marco político, si bien ha habido avances, sobre todo tras la Constitución de 1991, es necesario dejar por completo el *negro* como etiqueta, pues se halla cargada de una concepción racializada, por lo que es fundamental que mute a lo *afro* como manera de dejar atrás esa carga tradicional de discriminación. Es así que el reclamo y exigencia a lo estatal hoy por hoy, desde el valor de reconocimiento étnico, no pueden equipararse a cumplimiento de manera caprichosa o potestativa desde la institucionalidad, sino de la concertación, que tenga en cuenta las organizaciones de base, esto es, pasar de concebir la población afro como objeto a concebirla como sujeto.

1.9. RECOMENDACIONES

A la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos

- Concentrar mayores esfuerzos en concientizar a los servidores públicos sobre el enfoque diferenciado en favor de la población afrodescendiente, para lograr la plena garantía de sus derechos mediante el reconocimiento de su carácter de sujetos.

- Fortalecer el marco de concertación con los colectivos afrodescendientes de la ciudad y sus organizaciones de base en todas las etapas: planeación, construcción, ejecución y evaluación de programas y proyectos, para que se direccionen al fomento y respeto de sus derechos individuales y colectivos.
- Si bien existen instrumentos para la planeación municipal en materia étnica, es necesario compaginar su realización con las realidades del pueblo afrocolombiano de la ciudad, en las mismas condiciones sociales, económicas y legales que se oferta al resto de la población de la ciudad, para que, al momento de ejecutar actividades, el cumplimiento de objetivos sea acorde con el enfoque diferencial étnico y con las concertaciones previas, teniendo en cuenta, además, que se trata de sujetos activos y participativos y no de “objetos” de intervención.
- A la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos, especialmente, y las demás secretarías, en general, se les recomienda hacerles seguimiento a las solicitudes enviadas por los colectivos afrodescendientes de la ciudad, organizaciones de base afrodescendiente y operadores de servicio de actividades y programas de contenido étnico, para brindar respuestas oportunas y diligentes, en aras de satisfacer los requerimientos o asuntos solicitados, y, según la pertinencia, evitar remitir la totalidad de requerimientos al Equipo de Etnias, pues las responsabilidades de gestión en el marco del enfoque diferencial étnico-racial y la atención a la población afro no recaen exclusivamente en este equipo.
- Evaluar con los colectivos afrodescendientes y organizaciones de base la apropiación de una verdadera Casa Afrodescendiente, donde se puedan desarrollar actividades acordes a sus necesidades, usos o costumbres, que esté en consonancia con los atributos propios del pueblo afrodescendiente, por lo que debe evitarse convertir dicho espacio en una unidad administrativa de servicios étnicos de la institucionalidad formal.

2. POBLACIÓN INDÍGENA

*Todos somos flores en el jardín del Gran Espíritu.
Compartimos una raíz común, y la raíz es la Madre Tierra.
El jardín es hermoso, porque tiene diferentes colores,
y los colores representan las diferentes tradiciones y culturas.
Abuelo David Monongye, del pueblo hopi*

2.1. INTRODUCCIÓN

Para la población indígena en la ciudad de Medellín, la Administración contempla la atención mediante la dimensión de una *Medellín digna*, en especial a través del programa de *Diversidad étnica*, por medio de la conformación de proyectos en transversalización y educación en asuntos étnicos y reconocimiento y garantía de derechos de los pueblos indígenas. Estos proyectos están a cargo de la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos, en el que los indicadores son los *enfoques*, que de manera transversal aparecen en los programas de la Administración municipal, en la *estrategia de etno-educación* y la *consolidación de política pública*.

La finalidad de la atención institucional para estos grupos poblacionales está estrechamente relacionada con la promoción e inclusión de grupos étnicos, con énfasis en cada uno de los enfoques dentro la gestión pública local, acorde a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, con la intención de promover mayor atención a las etnias en la agenda pública local.

Ser indígena en contexto de ciudad ha sido generador de exclusión, derivado en gran parte de los imaginarios sociales que se han construido durante décadas en las metrópolis, donde se han visto como el externo que llega a los territorios, pues cuando se hace referencia a este sector poblacional, se suele pensar en la selva, en las montañas, es decir, solo se piensa y visualiza al indígena en contexto del resguardo rural, pero no se piensa en los indígenas que, por diferentes motivos o circunstancias de fuerza mayor, como el conflicto armado interno, la falta de oportunidades laborales, educativas y de salud, o en ejercicio al derecho de libertad en la movilización, han sido obligados a abandonar sus territorios para adentrarse en una cultura diferente, por lo que son absorbidos por esta nueva realidad, perdiendo su territorio y sus tradiciones culturales; los pueblos indígenas que migran o se desplazan a las ciudades deben adaptarse a un nuevo escenario, que los desconoce, los niega y los considera fuera de lugar.

No se les reconoce como habitantes originarios de estos territorios y se desconoce que fue el ser humano occidental (u occidentalizado) el que llegó a transformar sus realidades, imponiendo sus creencias y nuevas tradiciones, que, en la mayoría

de los casos, desconocen sus usos y costumbres ancestrales, además de encerrarlos en espacios territoriales reducidos.

Hasta hace algunos años el tema indígena era una realidad poco reconocida por parte de algunas entidades públicas, por ello se ha tenido que iniciar procesos de visibilización de este grupo poblacional para evidenciar cuál es su real situación dentro de las ciudades, con el fin de poder crear mecanismos con los cuales se garantice la satisfacción de sus necesidades básicas, reconociendo la diversidad étnica y cultural como población indígena en contexto de ciudad y, con ello, promover la reivindicación de sus derechos y garantizar la pervivencia de su identidad ancestral.

Es importante señalar que los mecanismos que se vienen implementando no han generado impactos importantes o de fondo para dar respuesta a las necesidades que afrontan estas comunidades, que permitan de cierta manera salvaguardar sus derechos; es así que se han venido adelantando procesos para la construcción de una política pública específica para las comunidades indígenas en la ciudad de Medellín, atendiendo los principios de la consulta y la concertación, respetando sus formas de gobierno y de organización, las cuales han tenido mayor evolución a lo largo de los años en el municipio, gracias a que el indígena en la ciudad siempre busca a sus semejantes en virtud de realizar actividades de manera colectiva y comunitaria, propio de su cultura, en la que no es tan preponderante la individualidad, sino la colectividad, debido a que sus derechos, a lo largo de la evolución de la normatividad, han sido solo considerados como derechos individuales y no se ha hecho un verdadero reconocimiento de sus derechos colectivos.

En Medellín habitan indígenas en las diferentes comunas y corregimientos, que, por lo general, son originarios de otros pueblos o etnias de diversos lugares del territorio, tal y como se indicó en el *Informe sobre la situación de derechos humanos en la ciudad de Medellín* correspondiente a 2017 (publicado en 2018).

Este informe exige su reconocimiento y visibilización en la ciudad, como una parte integral y fundamental de esta. Además, como grupo poblacional en especial condición de vulnerabilidad, se le deben garantizar todos sus derechos, en especial los económicos, sociales y culturales, al ser estos los que mayor nivel

de limitación presentan, según lo que fue evidenciado por esta agencia del Ministerio Público.

2.2. SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES DEL INFORME DE 2017

En el *Informe sobre la situación de derechos humanos en la ciudad de Medellín* del año 2017, se plantearon una serie de recomendaciones, las cuales iban orientadas a la 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 Alcaldía de Medellín:

La institucionalidad deberá tener en cuenta a estos grupos étnicos desde sus derechos especiales, como individuo y como colectividad, y no abrogarse el derecho de definir quién es indígena y quién no lo es; el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas es independiente del lugar que habita este sujeto de derechos especiales, que, aunque esté en un contexto de ciudad, no significa que esos derechos no se apliquen. (Personería de Medellín, 2018)

Sobre este asunto, esta agencia del Ministerio Público reconoce los recientes esfuerzos de la Administración municipal en aras de permitir mayor participación de los pueblos indígenas y garantizar su reconocimiento con el programa de etnoeducación, además de buscar que los indígenas conserven sus costumbres y su cosmovisión del mundo, lo cual se enmarca especialmente en diversos programas de la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos.

En general, se ha tenido en cuenta la participación de las comunidades indígenas a través de sus representantes o gobernadores para la adaptación de herramientas y acciones pertinentes para la atención de la población; sin embargo, va más allá, pues se explora constantemente la participación activa y efectiva, respetando la cosmogonía de los pueblos indígenas para la construcción de programas permanentes que resuelvan situaciones de fondo.

Según lo evidenciado por la Personería de Medellín, la dificultad que se presenta en los programas de atención es que en

la ciudad se presentan situaciones de salud, educación, entre otras, con etnias que requieren intérpretes con los que la institucionalidad no cuenta, puesto que actualmente la Administración solo cuenta con intérpretes de la lengua embera chamí, lo que representa que las comunidades que no entiendan esta lengua tendrán dificultad para asimilar la oferta institucional o servicios del Estado, por ejemplo, un programa de la Alcaldía, una denuncia ante la Fiscalía o declaraciones como víctimas ante el Ministerio Público. Por ello, es importante tener en cuenta que en la ciudad hay indígenas (o llegan) de otras lenguas, como la dóvida, katio, wounaan, inga, kichwa, arhuaca y eyábida.

Por otro lado, se recomendó a todas las dependencias

articular las acciones para la construcción de una política pública que de acuerdo a la normatividad de preservación y protección de los pueblos indígenas resuelvan las necesidades de estas comunidades y no se siga vulnerando el derecho a la identidad cultural, su idioma, tradiciones ancestrales, medicina tradicional, entre otros. (Personería de Medellín, 2018)

Respecto a esta recomendación, es necesario indicar que a través de la Dirección de Etnias, y con el acompañamiento de las distintas dependencias, así como la participación activa de los pueblos indígenas, se viene consolidando una política pública para los pueblos indígenas, cuya finalidad obedece a construir rutas con enfoque étnico diferencial y a tener una mayor participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones, respetando la consulta previa.

2.3. SITUACIÓN DE DD. HH. EN MEDELLÍN EN 2018

2.3.1. Espacio público y acceso al mundo laboral

Uno de los retos que reviste una ciudad como Medellín para la población indígena tiene que ver con la posibilidad real de acceder a opciones laborales que les permitan condiciones de vida dignas. Si bien se reconoce que el Estado no puede estar en un nivel de asistencialismo tal que perpetúe la condición de pobreza de las comunidades, sí se considera que es su función brindar las herramientas necesarias para que las personas puedan acceder a un mundo laboral que garantice un salario digno y que su vinculación no dependa de criterios discriminatorios como la etnia.

Lo anterior toma importancia cuando se verifica las fuentes de ingreso y de actividad laboral de las comunidades indígenas en la ciudad, toda vez que un porcentaje mayoritario se dedica al comercio informal, principalmente estacionario y semiestacionario, lo que de plano presenta un reto en la accesibilidad de derechos, en la medida en que no es una fuente fija de recursos y depende de las variaciones del mercado.

Las poblaciones que en su mayoría ejercen este tipo de actividades son: los emberas, los ingas y los kichwas. Aunque la Subsecretaría de Espacio Público no tiene un programa específico para los grupos étnicos, se han logrado espacios de concertación entre la Administración municipal y las comunidades indígenas a través de sus gobernadores para coordinar, orientar y acompañar acciones en las cuales se vean involucradas las comunidades indígenas en virtud de una transformación del centro de Medellín, de tal manera que se tenga en cuenta en este escenario las formas de organizarse y la representación que se tiene por parte de este grupo poblacional.

Por otro lado, es preocupante que tal actividad informal no les genera estabilidad laboral, una futura pensión, seguridad para los riesgos que corren en el ejercicio de sus trabajos, lo que genera una inestabilidad económica que se replica a todo su núcleo familiar.

Se destaca que con la Subsecretaría de Espacio Público se ha logrado articular acciones con los cabildos indígenas y la Mesa Indígena de Venteros Informales, con lo cual se busca abrir ofertas institucionales, igualmente para trasladar los venteros a otros sitios de la ciudad, debido a la ejecución de la obra Plan Parcial del Centro y la posterior reubicación a sus lugares de trabajo cuando finalice la obra; asimismo, para la elaboración del estudio socioeconómico de la población indígena.

También se está construyendo la Política Pública del Ventero Informal, para lo cual se conformó la Mesa de Asociaciones de los Venteros Informales con participación de las asociaciones de venteros y cabildos indígenas de la ciudad de Medellín. Aunque los indígenas no quedaron con representación dentro de la política pública, sí se les ha invitado para socializar las acciones que se han ejecutado. Es preocupante que no cuenten con participación en la toma decisiones que de manera directa los afectan y, por ende, se pueda cuestionar si tal negociación pueda constituir una vulneración

del derecho a la consulta previa. Para dar respuesta a este interrogante, es menester analizarlo a la luz de las sentencias de la Corte Constitucional y los tratados internacionales ratificados por Colombia; para la corporación, la consulta previa procede cuando existe afectación directa.

La jurisprudencia constitucional, en armonía con el derecho internacional, ha definido la afectación directa como el impacto positivo o negativo que puede tener una medida sobre las condiciones sociales, económicas, ambientales o culturales que constituyen la base de la cohesión social de una determinada comunidad étnica. Procede entonces la consulta previa cuando existe evidencia razonable de que una medida es susceptible de afectar directamente a un pueblo indígena o a una comunidad afro descendiente. (Corte Constitucional, SU 123, 2018)

Asimismo, esta corporación estableció unos criterios para determinar la procedencia de la consulta previa cuando

(i) se perturban las estructuras sociales, espirituales, culturales, en salud y ocupacionales; (ii) *existe un impacto sobre las fuentes de sustento ubicadas dentro del territorio de la minoría étnica* [cursiva ajena al texto original]; (iii) se imposibilita realizar los oficios de los que se deriva el sustento y (iv) se produce un reasentamiento de la comunidad en otro lugar distinto a su territorio. Igualmente, según la jurisprudencia, la consulta previa también procede (v) cuando una política, plan o proyecto recaiga sobre cualquiera de los derechos de los pueblos indígenas o tribales; (vi) cuando la medida se oriente a desarrollar el Convenio 169 de la OIT; (vii) asimismo si se imponen cargas o atribuyen beneficios a una comunidad, de tal manera que modifiquen su situación o posición jurídica; (viii) o por la interferencia en los elementos definitorios de la identidad o cultura del pueblo concernido. (Corte Constitucional, SU 123, 2018)

Sobre esta base, la ausencia de un representante de las comunidades étnicas en la toma de decisiones constituye una posible vulneración de la exigencia constitucional; el ejercicio de invisibilización podría materializarse al no tener en cuenta consideraciones especiales para un grupo importante de venteros informales que integran las diferentes poblaciones indígenas de la ciudad.

De igual forma, en materia laboral, debe destacarse que, aun cuando de manera minoritaria, las comunidades indígenas tienen

personas con formación profesional, principalmente derivado de la posibilidad de acceso con cupos definidos normativamente para ellos en las universidades públicas. Estos pueden acceder a un mercado laboral de mayor estabilidad, principalmente en el sector oficial, donde vienen, en algunos casos, desarrollando actividades que la administración tiene contempladas para el mismo grupo poblacional del que forman parte.

La Personería de Medellín pudo constatar que los cupos para comunidades étnicas son limitados en contraposición con el número de poblaciones presentes en la ciudad, lo cual, aunado a que aquellos no son exclusivos para quienes residen en la ciudad, disminuye sustancialmente la oportunidad de los jóvenes indígenas de acceder a la educación y, por tanto, es menor posibilidad de acceder al amplio mundo laboral con que cuenta la ciudad.

El reto en materia de accesibilidad laboral es inmenso, la ciudad no puede permitir que se implanten en la sociedad roles estereotipados para los grupos poblacionales más vulnerables de la sociedad, los pueblos indígenas deben tener una oferta laboral que reconozca y potencialice sus capacidades sin limitarlos a opciones de informalidad como en la actualidad ocurre. Esa tarea no es solo de la Administración, implica un grado de corresponsabilidad por parte del sector privado de la ciudad, quienes, sin darse cuenta, tienen arraigados criterios de discriminación que se superponen a la hora de la selección de personal.

En la interacción con las comunidades y sus gobernadores indígenas, se evidencia que las principales actividades económicas que ejerce la población indígena son:

- Comercio informal.
- Albañilería.
- Servicios domésticos.

Se encuentra que la mayor población se encuentra entre los 21 y los 40 años, con un total de 742 indígenas, seguida de los que tienen entre 41 y 65, años con una población de 488. Estos son, a su vez, los dos grupos en los que se encuentra la población en edad laboral.

2.3.2. Atención para la población indígena víctima del conflicto armado

La Corte Constitucional, mediante el Auto 004 de 2009, reiteró el estado de cosas inconstitucional declarado en la Sentencia T-025 del 2004, en la que se le exige al Estado actuar en aras de preservar y proteger los pueblos indígenas en vía de exterminio y pérdida cultural; declaró también que la mayor vulnerabilidad la tienen 34 pueblos indígenas del país en el marco del conflicto armado, lo cual significa que se le genera una obligación al Estado de adelantar acciones que garanticen el derecho de los pueblos indígenas a pervivir y preservar su identidad cultural; una vez realizadas todas estas acciones, se deben construir *planes de salvaguarda* por cada pueblo indígena mencionado en esta sentencia. El conflicto armado afecta desproporcionadamente a los pueblos indígenas y los pone en un grave riesgo de exterminio físico y cultural. Se estima que el porcentaje de indígenas desplazados suman un 6,2 % en los registros de desplazamiento, mientras que sus comunidades representan el 2 % de la población total colombiana (ACNUR, 2018, p. 1).

En Medellín, no se conoce aún un primer avance de implementación de los planes de salvaguarda ya creados por los pueblos indígenas, al parecer todos estos planes se han realizado para las comunidades indígenas que están en sus territorios de origen, razón por la cual los diagnósticos que se derivan de este proceso no evidencian la situación de los pueblos indígenas que habitan la ciudad para tomar las medidas correspondientes, por lo que su situación de vulnerabilidad no desaparece o, incluso, aumenta. Tampoco se evidencia la implementación del Decreto Ley 4633 de 2011, por el cual se ordena la estructuración de acciones especiales en aras de proteger la población indígena en el marco del conflicto armado; esta norma no se ve reflejada en las rutas de atención para la población indígena, toda vez que ellos ingresan a una ruta orientada en las normas existentes para cualquier persona, sin considerar su condición de indígena.

Es menester destacar que las acciones de las entidades estatales deben propender por garantizar un enfoque diferencial, que, como se ha podido evidenciar, en materia de atención a la población indígena víctima del conflicto armado no se garantiza. No debe perderse de vista que Medellín es una ciudad receptora de víctimas

del conflicto armado: durante el 2018 se recibieron 310 declaraciones por hechos victimizantes contra la población indígena, el número total de víctimas fue de 927 personas. Los indígenas han sido históricamente uno de los grupos poblacionales más golpeados por el conflicto, pues en el marco del este se ha buscado despojarlos de sus territorios por parte de grupos armados ilegales, quienes posteriormente los venden o los “ceden” a grandes terratenientes que los usufructúan a costa del dolor y sufrimiento del pueblo indígena.

Por todo lo anterior, se considera que, en general, una de las dificultades que siguen presentes en la implementación de las medidas y políticas de atención y reparación para los pueblos indígenas víctimas del conflicto armado es la falta del enfoque diferencial, en el sentido de que se reconozcan sus condiciones especiales de vulnerabilidad y se actúe en consecuencia.

Una vez en Medellín, los grupos indígenas víctimas de desplazamiento se enfrentan a una realidad ya definida en anteriores informes: la falta de enfoque diferencial en el tratamiento que desde las rutas de atención se debe dar a las personas que llegan a la ciudad, lo cual pone en riesgo sus costumbres y prácticas ancestrales, así como la cosmogonía del grupo, que debe ser preservada como un patrimonio del país.

2.3.3. Salud

El derecho a la salud, definida como el completo de bienestar físico, social y psicológico, se traduce en las comunidades indígenas como el derecho a una relación armónica con la naturaleza, con los demás y consigo mismos; también, como posibilidad de que estas comunidades tengan su propio entendimiento y control sobre su vida, en este caso, en lo que se refiere al ámbito de la salud (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2006). En el artículo primero de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Organización Panamericana de la Salud, 2008) se establece que los pueblos indígenas tienen derecho a mantener los niveles más altos posibles de salud, a practicar su medicina y a mantener sus prácticas sanitarias. El Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo, en sus artículos 21, 24 y 25, establece las obligaciones de

los gobiernos respecto de la seguridad social y salud, lo que incluye la disponibilidad de los servicios de salud para todos los pueblos indígenas y la implementación de estos servicios en las comunidades en que habitan (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2015).

Se ha logrado desarrollar algunos análisis preliminares sobre las problemáticas que más aquejan a las comunidades indígenas que viven en contexto de ciudad: se les siguen vulnerando sus derechos debido a algunos obstáculos y limitaciones que se presentan para el acceso a la prestación del servicio de salud, dado que a algunos miembros de la población indígena no se les atiende porque supuestamente no están en el listado censal, el cual es enviado por las autoridades indígenas de los cabildos a la Secretaría de Salud; no obstante, una vez consultada la base de datos de la Alcaldía, se encuentra que en ese listado censal sí están inscritos pero aparecen como no afiliados a salud; al respecto, al verificar la base de datos, la Alcaldía responde que no estarían en la base de datos porque *son de otro municipio* o porque *aparecen afiliados a otra EPS* o porque *no aparecen en el listado censal*; por otro lado, la Alianza Medellín-Antioquia - Savia Salud no ha verificado el listado censal que debe ser emitido por la Secretaría de Salud a esta EPS para su respectiva afiliación en salud, de tal manera que no hay correspondencia en un acuerdo en el que se evidencie la existencia de fallas con respecto al listado censal, lo cual genera la no prestación del servicio de salud a miembros de esta población indígena.

Es menester indicar que actualmente no se cuenta con un sistema de salud con enfoque étnico diferencial; con base en la cultura occidental, hay una tendencia a considerar que existe un sistema de salud único, como una forma de respuesta social organizada y homogénea ante diversas condiciones humanas relacionadas con la enfermedad, los accidentes, las alteraciones y la muerte. De esta manera, pareciera que, cuando se habla del sistema de salud, siempre se hace referencia al sistema de salud que tiene como base el *modelo biomédico* (MBM) (Zolla, 2007). El MBM es conocido como el *modelo médico hegemónico* (MMH) y se considera que tiene como base, principalmente, un biologicismo humano y una racionalidad científica (Chávez y Carpio, 2018).

Sin embargo, el modelo biomédico no es el único para explicar y describir la salud en la humanidad. Los sistemas de salud, como otros sistemas que se establecen por convenciones sociales y que regulan el comportamiento de las personas en un ámbito específico, están relacionados con grupos sociales particulares. Por lo tanto, si existen diversos grupos sociales, existen sistemas de salud diferentes. La Organización Panamericana de la Salud (OMS, 2007) menciona que no hay ningún grupo social que no haya desarrollado un sistema de medicina, ya que la medicina es parte de la cultura. En el caso de Latinoamérica, por ejemplo, hay diversas poblaciones indígenas que tienen modelos distintos, con una manera específica de conceptualizar los problemas de salud-enfermedad (Chávez y Carpio, 2018).

Este sistema indígena se refiere a aquellas prácticas médicas que surgieron en espacios geográficos y sociales de los pueblos indígenas antes de la colonia o durante esta (Organización Panamericana de la Salud, s. f.), lo cual no significa que no se hayan modificado ni que no hayan incorporado prácticas médicas de las diversas sociedades que los han dominado.

Fagetti (2016) menciona que en el *modelo médico indígena* (MMI) se unen dos tipos de pensamientos, a saber, el empírico-racional-lógico y el simbólico-mitológico-mágico, sin haber contradicción entre estos. Todo el conocimiento acumulado a través de los años ha permitido una sistematización y una complejidad, incluyendo saberes en botánica, zoología, ecología y tecnología.

El desconocimiento sobre el modelo de salud indígena en Medellín lleva a que muchos de los miembros de las comunidades no acceden al servicio, toda vez que muchos procedimientos médicos (occidentales) van en contravía de su integridad (así lo perciben) y, por ende, la mayoría de las veces no acceden a los servicios de salud.

Otra problemática que se ha evidenciado tiene que ver con la cobertura de las personas que como consecuencia de la situación de violencia que padecen sus comunidades se desplazan a Medellín, donde, debido a que su Sisbén no es de la ciudad, no reciben atención y se les exige trámites administrativos (portabilidad), que en la mayoría de los casos no los realizan por el desconocimiento que tienen o porque no trajeron sus documentos

de identificación. La población más afectada son los NNA, dado que no acceden a los servicios por esta razón.

El reconocimiento del modelo de salud indígena fue incorporado en la Ley Estatutaria 1751 de 2015, ya que, como lo menciona el artículo 1, “tiene por objeto garantizar el derecho fundamental a la salud, regularlo y establecer sus mecanismos de protección” y, según el artículo 6, “para los pueblos indígenas el Estado reconoce y garantiza el derecho fundamental a la salud integral, entendida según sus propias cosmovisiones y conceptos, que se desarrolla en el Sistema Indígena de Salud Propio e Intercultural (SISPI)”.

Para los pueblos indígenas, la salud también es un derecho fundamental y esencial para la armonía del vivir bien/buen vivir en la ciudad. Por ello, es necesario el reconocimiento de las prácticas médicas tradicionales y su utilización por los sabedores para el buen estado de salud de los integrantes de las comunidades y la ciudadanía en general.

El reconocimiento a las prácticas médicas tradicionales, como parte del respeto, protección y realización del derecho fundamental a la salud indígena y del desarrollo del SISPI, comprende, específicamente:

- La formulación de un modelo de atención intercultural a la población indígena, en correspondencia con las cosmovisiones, concepciones propias y la participación, consulta y concertación con sus autoridades tradicionales. Este modelo debe ser incorporado al sistema municipal de salud y, en su implementación, vincular a profesionales de la salud y sabedores tradicionales indígenas.
- La afiliación a toda la población indígena permanente, transitoria o itinerante en la ciudad para su atención en salud con enfoque étnico diferencial e intercultural, propendiendo por el restablecimiento y protección del derecho fundamental de la salud, en el marco de la Ley 1751 del 2015.

2.3.4. Cultura

En el ámbito cultural se siguen invisibilizando las comunidades indígenas, ya que se encuentran inmersas en otra cultura y otro contexto social de ciudad, de tal forma que en su gran mayoría las

generaciones jóvenes ya no realizan prácticas culturales y ancestrales, puesto que reciben una educación homogeneizada, aculturizando aún más esta población; ni siquiera en los *pénsum* educativos se evidencia la historia y el origen de las comunidades indígenas del país, inclusive, aún más grave, los jóvenes terminan adoptando patrones de comportamiento que no tienen ninguna relación con su origen; también se da la pérdida de la lengua ancestral en la mayoría de los pueblos indígenas que habitan la ciudad de Medellín, ni que decir también de la medicina tradicional, sus danzas, sus festividades, entre otras. A través de la Dirección de Etnias se vienen ejecutando actividades culturales, no obstante, no han generado un impacto en la comunidad en general ni en la población indígena.

No obstante lo expuesto, no se cuenta con una ruta definida, que permita el fortalecimiento de los usos y costumbres de los pueblos indígenas.

2.3.5. Educación

La principal herramienta que poseen los pueblos indígenas es la Constitución Política de 1991. Para el caso de la educación, son importantes, y se ha recurrido a ellos en numerosas ocasiones, los artículos 7, 10, 13, 27, 63, 68, 70 y 243. Empero, se siguen teniendo dificultades debido a que los jóvenes indígenas que terminan el bachillerato no tienen la posibilidad de acceder a otras universidades diferentes a la Universidad de Antioquia, pues los programas para ingresar a la universidad que tiene la Alcaldía de Medellín ponen como exigencia estar inscritos ante el Ministerio del Interior; esa certificación del obstaculiza el acceso a algunos derechos, ya que desconoce las realidades sociales del indígena que habita la ciudad y, lo que es más grave, a aquellos indígenas que nacen en la ciudad. Se cuestiona si la Alcaldía interpreta equivocadamente los conceptos del Ministerio del Interior, debido a que esta solo realiza actos de inscripción, pero no de acreditación ni de reconocimiento.

La escuela, por su acción misma ha significado para nuestras comunidades la pérdida de nuestra identidad, y la forma más concreta de desintegración cultural. Sin embargo, por esa misma razón, las comunidades la asumen como un espacio de

apropiación del medio exterior, ente de conocimiento y acceso al prestigio y poder dominantes. (ONIC, 1995, p. 5)

Por otra parte, la Secretaría de Educación, en aras de transversalizar acciones de inclusión etnoeducativa, informa que en el 2018 tiene estudiantes de grupos étnicos matriculados en instituciones educativas, 24 núcleos educativos con asesoría y asistencia, 180 maestros en la red de etnoeducación y 4 aulas etnoeducativas con lengua nativa, 24 rutas concertadas con los núcleos para construir escuelas etnoeducadoras y un sitio web. Son importantes estos avances en materia de educación, los cuales deben ampliar su cobertura en todas las instituciones educativas, con el enfoque diferencial y promoviendo el reconocimiento y la autodeterminación de los niños, niñas y adolescentes, para que se apropien de esa identidad; además, es responsabilidad de esta entidad promover acciones que eviten el *bullying* y la discriminación en las instituciones educativas.

2.4. MEDELLÍN Y SU POLÍTICA PÚBLICA PARA COMUNIDADES INDÍGENAS

Desde la Personería se ha acompañado la construcción de la Política Pública Indígena de Medellín, la cual ha transcurrido en varios momentos: primero, se realizaron mingas de pensamiento con cada uno de los cabildos de la ciudad, en las que los integrantes exponen las necesidades que se tienen en diferentes aspectos: salud, educación, gobierno propio, territorio, derechos humanos, cultura, economía y grupos poblacionales. Con el material recogido en cada una de las mingas se elaboraron documentos consolidados en cada tema, los cuales fueron socializados en encuentros con la comunidad para convalidar la información y ajustar lo necesario, con lo cual se logró expedir la Agenda Pública, con la que se busca crear el Acuerdo Municipal de Política Pública para las Comunidades Indígenas en Medellín. A continuación, se exponen las principales exigencias planteadas.

2.4.1. Reconocimiento de las comunidades indígenas como sujeto colectivo de derechos fundamentales

Las comunidades indígenas son sujeto colectivo de derechos, dotadas de singularidad propia que les “otorga, en el plano constitucional, personería sustantiva (...) que es lo único que les

confiere estatus para gozar de los derechos fundamentales y exigir, por sí mismas, su protección cada vez que ellos les sean inculcados” (Corte Constitucional, Sentencia T-380, 1993).

2.4.2. Institucionalización y fortalecimiento de los cabildos, de los procesos organizativos propios y de la jurisdicción especial indígena

Los cabildos indígenas y procesos organizativos propios son instituciones tradicionales a las cuales tienen derecho las comunidades indígenas (Ley 89 de 1890; Ley 21 de 1991, Arts. 3, 5, 8 y 9).

2.4.3. Convalidación e implementación de los Planes Integrales de Vida Indígena (PIVI) o propuestas propias para el vivir bien/buen vivir

Con base en el derecho de los pueblos indígenas a decidir sobre sus propias prioridades en lo que atañe a los procesos de desarrollo (Ley 21 de 1991, art. 7), las comunidades han elaborado Planes Integrales de Vida Indígena (PIVI).

2.4.4. Habitabilidad y resignificación de las territorialidades indígenas en el municipio

El derecho a la territorialidad es el respeto a la importancia especial que la cultura y valores espirituales de los pueblos indígenas le imprimen a su relación con la tierra o el territorio “que ocupan o utilizan de alguna otra manera y, en particular, los aspectos colectivos de esa relación” (art. 13 de la Ley 21 de 1991).

Se reconoce que el Valle de Aburrá es un territorio ancestral indígena, teniendo en cuenta que las territorialidades se constituyen por las relaciones que los integrantes de las comunidades indígenas imprimen a los espacios y escenarios comunes de desenvolvimiento cultural, social, ceremonial, económico y comercial, que permiten el desarrollo de su identidad, arraigo y sentido de pertenencia.

En Medellín, los territorios o territorialidades indígenas son todos los lugares que se recorren por los integrantes de las comunidades en la realización de sus actividades, donde se trabaja, estudia, habita con la familia; los espacios organizativos, culturales, de esparcimiento, ceremoniales y espirituales. En lo

físico, son el barrio, la institución escolar, la comuna, la sede y reuniones del cabildo, el espacio público, la universidad, los parques verdes, fuentes de agua y los cerros tutelares; lugares localizados en el municipio y su área metropolitana.

2.4.5. Atención a la población indígena y sus comunidades con enfoque étnico diferencial

La diversidad de pueblos indígenas y su presencia viva en la ciudad de Medellín son el sustento del restablecimiento de sus derechos étnicos y su goce efectivo en el marco del reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural del país (Constitución Política, arts. 7 y 8).

Para restablecer el derecho a la diversidad étnica y cultural y superar la situación de desatención generalizada a la población indígena es necesario incorporar el *enfoque étnico diferencial* (Corte Constitucional, Sentencia T-025 del 2004 y sus Autos de seguimiento, especialmente el Auto 004 del 2009) en todas las dependencias y entes descentralizados de la Administración municipal, considerando la variable étnica e indicadores culturales apropiados a sus fines misionales y la implementación de sus planes estratégicos y sectoriales.

En este sentido, es necesario establecer las rutas de atención a la población indígena con enfoque diferencial, definidas, consultadas y concertadas con las representantes de las comunidades indígenas. Estas rutas o caminos deben guiar la implementación de programas o proyectos específicos a las fases del curso de vida de la población indígena.

Se trata de rutas o caminos que implementen programas, proyectos y estrategias de atención a la mujer, la niñez, los jóvenes, los adultos mayores de las comunidades indígenas y otras poblaciones (LGTBI, carcelaria, víctimas de la violencia, reincorporados, vulnerados o en condición de desarraigo) de manera integral, específica y con el concurso de sus familias, autoridades o procesos organizativos propios, en el marco de sus culturas, usos, costumbres y relacionamiento social.

Además, mediante las rutas o caminos de atención integral con enfoque étnico diferencial, se trata de transversalizar las políticas públicas de la Administración municipal en torno a la atención a la

población indígena, incorporando la variable étnica e indicadores culturales de resultado al enfoque diferencial que propenden.

También, es necesaria la capacitación a los servidores públicos sobre el enfoque étnico diferencial para garantizar su idoneidad en la atención a los integrantes de los grupos étnicos.

2.4.6. Educación para el respeto y desarrollo de la identidad cultural indígena y fortalecimiento de las manifestaciones culturales propias

La Constitución Política de 1991 promulga que “los integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural” (art. 68), la cual es bilingüe en su lengua materna (Constitución Política, art. 10). Esta formación se ha definido como etnoeducación (Ley 115 de 1994) o modalidad educativa para la atención del servicio público educativo para los grupos étnicos (Decreto 804 de 1995).

Los pueblos indígenas, en el marco del Sistema de Educación Propia de los Pueblos Indígenas (SEIP), han definido la *educación indígena propia*, tal como aparece en el artículo 39 de la Ley 1953 de 2014, como el

Proceso de formación integral colectiva, cuya finalidad es el rescate y fortalecimiento de la identidad cultural, territorialidad y la autonomía de los pueblos indígenas, representado, entre otros, en los valores, lenguas nativas, saberes, conocimientos y prácticas propias y en su relación con los saberes y conocimientos interculturales y universales. (Ley 1953 de 2014, art. 39)

En el Municipio, son pocos los programas de etnoeducación o educación propia para la población indígena estudiantil. Por ello, se plantea la incorporación de estrategias educativas para el reconocimiento de la diversidad de pueblos en las instituciones educativas de Medellín y la transmisión cultural mediante prácticas endógenas de la educación propia de las comunidades indígenas, desde la primera infancia a la universidad, las cuales permitirán la institucionalización de la etnoeducación (Acuerdo Municipal 085 de 2018).

Además de la educación indígena, el fortalecimiento de la identidad cultural propende por el respeto, protección y realización de las manifestaciones culturales propias mediante su reconocimiento e institucionalización como eventos de ciudad;

entre ellos, establecer el *Calendario cultural indígena de Medellín* con las celebraciones colectivas propias de los pueblos indígenas (inti raymi, kalusturinda y otras), ferias artesanales y jornadas de trueque e intercambio de productos y servicios; *corredores culturales artesanales* en los escenarios de economía informal; *tablados o escenarios* de presentaciones artísticas indígenas; *escuelas indígenas de formación artística* y declaraciones de *patrimonio cultural indígena* en los sitios de uso histórico de las comunidades.

2.4.7. Formulación e implementación de un modelo de atención en salud intercultural

Refiere a la creación de espacios tradicionales, de acuerdo con los usos y costumbres de los pueblos indígenas, para el ejercicio de sus prácticas médicas mediante el establecimiento de *casas madres de salud* en correspondencia con sus culturas, dinámicas y distribución poblacional en la ciudad.

La generación de planes, programas y proyectos que propendan por la especial protección de la salud de los integrantes de las comunidades indígenas, especialmente la relacionada con la prevención y promoción en salud sexual y reproductiva, la atención a madres gestantes y el curso del ciclo de vida, de acuerdo con la Ley de Origen y articulados con las prácticas médicas ancestrales.

2.4.8. Fortalecimiento de los procesos económicos indígenas y restablecimiento del trabajo digno

El artículo 25 de la Constitución Política de 1991 promulga el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas. En la Ley 21 de 1991 se señalan las condiciones de contratación y empleo a los integrantes de los pueblos indígenas para su garantía por parte de los gobiernos que hacen parte del Convenio 169 de la OIT (art. 20).

El restablecimiento al derecho al trabajo digno y justo para los integrantes de las comunidades indígenas en Medellín implica una serie de medidas administrativas por parte de la Alcaldía, con el fin de generar la suficiente oferta de trabajo, empleabilidad y emprendimiento, en correspondencia con los saberes, haceres y dinámicas de la población indígena en la ciudad.

Otra medida administrativa es garantizar el acceso a la selección, concurso y la vinculación de los integrantes de las comunidades indígenas en las instituciones, planes, programas y proyectos municipales, donde, si cumplen con el perfil requerido, tengan cabida por su saber, formación o profesionalización.

También, en las acciones de realización de este derecho es necesario el desarrollo de procesos formativos para el trabajo, emprendimiento, artes y oficios útiles en la ciudad, proporcionando las garantías de empleabilidad y el apoyo financiero a las propuestas propias y formas asociativas de emprendimiento. Asimismo, se debe pensar en medidas administrativas que garanticen la protección, de manera eficaz, de las condiciones de contratación y de empleo a los integrantes de las comunidades indígenas.

El derecho al trabajo en las comunidades indígenas está relacionado con los sistemas económicos propios, en cuanto garantizan la productividad y pervivencia de sus integrantes. En el contexto de ciudad se trata de restablecer la economía indígena, a partir de la transmisión de los saberes y conocimientos ancestrales sobre la productividad, la soberanía alimentaria y el cuidado de la naturaleza.

Por la anterior, es necesario reconocer las territorialidades de la economía indígena en diferentes escenarios, calendarios y en la aplicación de pedagogías interculturales, como son el espacio público, mediante la creación de *corredores artesanales y culturales*; la productividad indígena, mediante el establecimiento *granjas agrícolas y pecuarias*, con programas de producción limpia, gastronomía tradicional, ecoturismo, seguridad y soberanía alimentaria; *jardines de plantas medicinales*; la promoción de *ferias artesanales y culturales* como eventos de ciudad; el impulso de *redes de mercados solidarios y jornadas de trueque e intercambio* en la ciudad; y *escuelas de formación productiva y emprendimiento*.

2.4.9. Restablecimiento de los derechos étnicos de las comunidades indígenas y a la población indígena en condición de desplazamiento, desarraigo o vulnerabilidad

El restablecimiento de derechos para los integrantes de los pueblos indígenas parte del reconocimiento del *ser indígena*

ciudadano, habitante de Medellín, de especial protección para la pervivencia de su colectividad y de la comunidad como sujeto colectivo de derechos, en el marco del respeto y la protección a la diversidad étnica y cultural de la nación (Constitución Política, arts. 7 y 8).

Lo anterior bajo los principios de la igualdad y la no discriminación, la equidad de género, la participación y el consentimiento libre, previo e informado, como se establece en el Convenio 169 de la OIT, ratificado por la Ley 21 de 1991.

El restablecimiento de derechos está vinculado a las *rutras o caminos de atención con enfoque étnico diferencial*, fundamentadas en las condiciones de realización de los derechos humanos (disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad, adaptabilidad y responsabilidad gubernamental), que buscan el respeto y protección de tales derechos para su goce efectivo por las comunidades indígenas en la ciudad, ya sea como habitantes permanentes, transitorios o itinerantes, en organización, colectivo, pareja o personas.

También, es necesario establecer medidas de protección de derechos a la población indígena que llega a la ciudad en condición de desarraigo territorial, cultural o social por diferentes circunstancias (conflicto armado, itinerancia, sanción o desterritorialización) y no cuentan con los saberes y oportunidades para su vivir bien/buen vivir en estos escenarios urbanos.

Para superar esta condición, es necesario contar con un plan de atención integrado a la oferta de servicios institucionales, con el fin de desarrollar acciones para *una vida digna de los indígenas en Medellín* a través del desarrollo de medidas de protección y realización de los derechos étnicos, garantizando su restablecimiento, bien sea para su reparación, retorno o permanencia en la ciudad.

Con el fin de atender a la población indígena en condición de desarraigo y prevenir la vulneración de sus derechos se propone el establecimiento de una granja-albergue, donde se cuente con las condiciones territoriales e infraestructura para su atención integral en vivienda, salud, cultura, educación propia, trabajo y productividad, propiciando las garantías de retorno o de permanencia en la ciudad.

2.4.10. Creación de instancias e instrumentos para la consulta, concertación, monitoreo y seguimiento a la Política Pública Indígena

Con el fin de dar cumplimiento al objetivo, funcionalidad, sostenibilidad y operatividad de la Política Pública Indígena, de garantizar el reconocimiento y restablecimiento de los derechos individuales y colectivos de las comunidades indígenas y sus integrantes en el contexto de ciudad, se hace necesario establecer las estrategias, instrumentos y metodologías para el monitoreo y evaluación de esta.

2.5. FORMAS DE ORGANIZACIÓN DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS

En la ciudad de Medellín existen cuatro cabildos indígenas que representan diferentes etnias: cabildo indígena Chibcariwak, cabildo indígena Inga, cabildo indígena Quillasingas Pastos y cabildo indígena Nutabe. También existe un cabildo indígena universitario de aproximadamente 400 miembros y cuyo punto de encuentro es la Universidad de Antioquia, pero este solo trabaja con fines académicos, no cuentan con jurisdicción de sus cabildantes, puesto que estos son jóvenes que tienen su vínculo de autoridad con sus respectivos cabildos de origen, son personas que están de paso en la ciudad mientras culminan sus estudios y regresan a sus comunidades.

Es necesario mencionar que uno de los pueblos indígenas más vulnerables en la ciudad son los pertenecientes a la etnia embera katio, provenientes del departamento del Chocó, quienes ejercen la mendicidad y a los cuales se les ha venido acompañando por parte de la institucionalidad para la prevención de la explotación, acompañamiento que busca además identificar los sectores donde habita esta población. Sin embargo, este fenómeno no solo se presenta en la ciudad de Medellín, sino también en ciudades como Bogotá, Cali y Pereira.

Desde la Personería de Medellín se han visibilizado problemáticas que están relacionadas o son consecuencia de la mendicidad:

- Victimización en el marco del accionar o la confrontación de grupos armados ilegales.
- Trata de personas (negocio de la mendicidad).

Cabe anotar que estos indígenas se encuentran incluidos en el Registro Único de Víctimas.

El fenómeno de la mendicidad en la ciudad de Medellín tiene serias implicaciones, ya que los NNA indígenas son utilizados por algunas madres para recibir dinero, no obstante, es necesario indicar que la Subsecretaría de Inclusión Social viene realizando un trabajo con el fin de lograr el restablecimiento de sus derechos. Es de resaltar que tiene un equipo psicosocial que hace acompañamiento con el fin de que los niños no sean utilizados en está practica y para ello cuenta con centros infantiles donde la prelación en la atención son los niños indígenas, sin embargo, son muy pocos los NNA de esta población que gozan de los servicios, ya que su asistencia no es constante y se presenta una deserción de hasta el 80 %.

Por lo anterior, es necesario que se cuente con un estudio que señale bajo qué dinámicas algunas madres indígenas utilizan los NNA para recibir dinero, o si la deserción y la falta de constancia, por el contrario, solo se deben a la permanencia como conjunto familiar, podría generarse una oferta de cuidado diferencial con estos NNA, pues parte de la no asistencia a los espacios de atención se debe al miedo a ser separados de sus hijos.

2.6. CONCLUSIONES

El indígena como sujeto de vida colectiva o comunitaria ante las instituciones del Estado solo es reconocido como tal cuando este vive en un territorio de manera comunitaria, pero, cuando está como individuo en la ciudad, no le reconocen su condición de ser indígena solo por el hecho de encontrarse en un contexto diferente; por esto, los programas y proyectos para las comunidades indígenas se realizarían por mera voluntad y de manera paulatina, sin tener en cuenta que estos tienen una protección especial; aunque algunas normas establecen especial protección, incluso para aquellos indígenas víctimas del conflicto armado, las entidades responsables no tienen rutas especiales ni cuentan con enfoque diferencial para atender esta población en condición de desplazamiento; solo la Secretaría de Inclusión Social se apoya en auxiliares que hablan la lengua embera chamí para poder asistir a algunos indígenas que llegan a las instituciones.

La norma establece que se deben implementar protocolos, rutas diferentes a las demás, incluso el ICBF tiene lineamientos especiales para población indígena pero que no se evidencia la implementación para las comunidades indígenas que habitan en la ciudad de Medellín; solo existe un programa de Buen Comienzo en el sector de Niquitao que cuenta con una docente indígena para los niños embera katio del Chocó, este programa fue creado para estos niños porque han sido vulnerados mediante el ejercicio de la mendicidad, pero no se tiene en ningún otro hogar infantil de la ciudad que garantice ese mismo enfoque.

Una conclusión que ha de formularse es si los diferentes estudios han dicho que son más de 4000 indígenas que habitan en la ciudad de Medellín, entonces ¿qué pasa con los demás indígenas que están en los hogares infantiles?, ¿qué diferencia al niño indígena que habita Niquitao y los de las demás comunas?, ¿acaso los otros niños no merecen también mantener y preservar la identidad cultural de los pueblos indígenas? Por eso es importante que todas las instituciones reconozcan sus derechos a los pueblos indígenas de manera individual y colectiva, por ese valor cultural e histórico de los pueblos originarios que habitaban y habitan este país, por esa especial protección que tienen en virtud de la desaparición física y cultural de su identidad ancestral.

En sentido estricto, a los pueblos indígenas deben de respetarles sus derechos y el Ministerio Público debe velar por la garantía de los derechos, sus usos y costumbres, su forma de gobierno, sus planes de vida, sus espacios autónomos como derechos colectivos, razón por la que hay que seguir insistiendo en derribar los obstáculos institucionales que enfrentan los indígenas, pues en el proceso de reconocer si es indígena o no, se limitan los derechos, esto significa que desde el Ministerio del Interior se sigue insistiendo sobre el tema del “reconocimiento”, el cual supuestamente está a cargo de la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías de este Ministerio, dependencia que se abroga el derecho a decidir quiénes son indígenas y quienes no lo son, todo con la finalidad de desconocer procesos organizativos de las comunidades indígenas que habitan la ciudad, por lo cual las comunidades indígenas del país propusieron un protocolo para el reconocimiento de los cabildos indígenas en contexto de ciudad,

en el cual no se ha avanzado, ya que este debe de pasar por la Mesa Permanente de los Pueblos Indígenas a nivel nacional.

Es así, entonces, que en la ciudad los indígenas están más desprotegidos, puesto que la implementación de las normas especiales no aplica con los indígenas en contexto de ciudad, so pretexto de que fueron creadas para los indígenas que habitan en resguardos o comunidades de origen, lo que deja más vulnerados e ignorados sus derechos, de lo que resulta una gran pérdida cultural. A ello se le suma el desconocimiento que se tiene en cuanto a que los indígenas son nuestros verdaderos ancestros y, como tal, patrimonio.

2.7. RECOMENDACIONES

Dentro del marco de la presente investigación, la Personería considera fundamental plantear una serie de recomendaciones a la institucionalidad, las cuales deberán partir del reconocimiento de los pueblos indígenas en contexto de ciudad como primera acción afirmativa que reivindique sus derechos.

A la Secretaría de Cultura

- Aumentar los ejercicios pedagógicos y lúdicos que incentiven sus formas de organización, sus tradiciones, su lengua, su espiritualidad y su cosmogonía, preservando su reivindicación como pueblo originario.

A la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos

- Materializar las rutas especiales para la defensa y protección de los niños y niñas indígenas con enfoque diferencial, preservando esa identidad cultural en las instituciones educativas, inclusive en el ICBF.
- Generar espacios de diálogo y de intercambio con los mayores y los médicos tradicionales tanto de la ciudad como de sus territorios de origen para preservar la cosmogonía de autoridad de los pueblos indígenas.
- Profundizar la discusión sobre los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas en el marco de la reparación y la garantía de no repetición para las víctimas indígenas del conflicto armado.

3. REFLEXIONES SOBRE LAS REALIDADES DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN MEDELLÍN

“Es importante reconocer que, desde el ámbito de dignificación, a los niños, niñas y adolescentes se les reconoce como *sujetos de derechos* y no simplemente como seres *objeto* de protección.”

Personería de Medellín

3.1. INTRODUCCIÓN

La Personería de Medellín, durante el 2018, continuó con el proceso de investigar la situación de los niños, niñas y adolescentes (en adelante NNA) en la ciudad. Por ello, el compromiso del Ministerio Público con este grupo poblacional, para conocer su realidad, persiste con acciones y actividades de intervención, verificación, recolección de datos y prevención. A su vez, esta entidad sigue participando y acompañando a las mesas y comités donde se tratan temas con respecto a los infantes del territorio.

Teniendo como punto de partida los informes correspondientes a 2016 y 2017, es una realidad que los datos y registros con respecto a las violencias que se ejerce contra la infancia ratifican que lo expresado en la Constitución Política y el Código de Infancia y Adolescencia es letra muerta. Es importante reconocer que, desde el ámbito de dignificación, a los niños se les reconoce como *sujetos de derechos* y no simplemente como seres *objeto* de protección.

Es por ello que sigue siendo una utopía reconocer y garantizar el derecho a la protección integral, un anhelo al cual debe llegar la población infantil en nuestra ciudad.

Los más excelsos principios reconocidos en la legislación internacional y nacional en beneficio de los NNA no han ganado ese status de validez y legitimación en nuestra sociedad, ya que a diario se siguen presentando en Medellín sucesos que dan la espalda y desconocen las garantías en favor de los infantes.

La Ley 1098 de 2006 designó como actores obligados a la protección integral de los NNA a la familia, la sociedad y el Estado, y de manera especial a la escuela. Estos responsables, encabezado por la familia, se encuentran estrictamente regulados por el sistema normativo colombiano, donde la ley, la jurisprudencia, la Constitución y los acuerdos internacionales que forman parte del ordenamiento han depositado una parte de los elementos de protección integral a los niños, niñas y adolescentes.

Sin embargo, esta investigación ha dejado entrever que el sistema no responde a las problemáticas presentadas en la ciudad de Medellín, en donde la institucionalidad, la sociedad civil, la escuela y la familia han aportado, desde sus entornos, vulneraciones directas e indirectas que afectan gravemente a los NNA. Estas situaciones van desde la acción intencional, dolosa,

denigrante o cómplice hasta la omisión negligente, indiferente y permisiva.

La *familia*, siendo el primer entorno protector por excelencia, donde convergen las responsabilidades de los padres, el contexto de protección y los factores de desarrollo integral, como es la guarda, la dirección y la corrección, vulneró ostensiblemente las garantías de derechos de los NNA.

Las violencias de mayor connotación en los NNA, por la gravedad y rechazo de la sociedad y la humanidad misma, fueron presentados en el entorno de la familia. Entre estas, la violencia sexual fue la de mayor impacto negativo, en una proporción del 78,8 % de los hechos registrados.

Con respecto al *Estado*, el sistema jurídico colombiano ha estado en permanente construcción debido a la transformación de la sociedad y la inevitable continuidad de violaciones de derechos humanos. Desde este punto de vista, uno de los aspectos más importantes es el acceso a la administración de justicia y las problemáticas de su garantía.

Es así que se pudo reconocer dos escenarios de negación a la justicia: en primer lugar, se evidenció una negación por acción, cuando la víctima demandó del aparato institucional la intervención a sus problemáticas y esta fue negada, fue tardía o fue inocua; en segundo lugar, algunas vulneraciones contra los NNA son invisibles para el Estado, por falta de diagnóstico y análisis investigativo, por falta de presencia institucional en los territorios y, en mayor medida, por los altos índices de vulneración, que sobrepasan la respuesta de la institucionalidad.

El elemento de mayor connotación encontrado en el entorno de la *sociedad* fue la cultura de la ilegalidad, que va desde la falta de educación, conocimiento y tratamiento ante algunas vulneraciones hasta las más fuertes estructuras delincuenciales organizadas, con dominio parcial o total sobre algunos territorios.

A su vez, el entorno más importante después de la familia, el *educativo*, evidenció fallas de índole estructural, toda vez que no se ha implantado de manera integral un enfoque de prevención del delito, de promoción de los derechos fundamentales desde la construcción participativa de la escuela y la familia y una articulación interinstitucional con las demás entidades protectoras de los derechos de los NNA.

El universo de la problemática de la infancia en la ciudad requiere continuar con el estudio y análisis de los principales hechos generadores de violencia en contra de los NNA, a pesar de lo limitado y de lo corto de la descripción de los fenómenos (solo se exponen las cifras consolidadas, de las cuales las autoridades tienen reporte oficial). Uno de los principales enemigos de este análisis es el subregistro, el temor o miedo a la denuncia y la revictimización que padecen nuestros infantes, situación que continúa consolidando el deseo de tener a nuestros infantes de Medellín en condiciones dignas.

En el análisis efectuado durante el transcurso de 2018, se observó que aumentó la cantidad de trabajo de las autoridades encargadas del restablecimiento de derechos (defensores de familia, comisarios de familia o inspectores de policía), dificultando que a los infantes víctimas de amenaza, vulneración o desconocimiento de sus derechos les sean reconocidas sus garantías adecuadamente, lo que impide, una vez más, que los niños y niñas realicen su proyecto de vida e impulsen un escenario ideal en el que puedan prepararse y ser orientados para convertirse en buenos ciudadanos.

Finalmente, hacemos un especial llamado de atención para que todos cumplamos el objetivo de generar condiciones para que los niños y niñas de nuestra ciudad realicen su proyecto de vida, que sea una realidad que los infantes se formen, preparen y orienten, logrando que se conviertan en ciudadanos de bien y nuestra sociedad tenga un futuro promisorio.

3.2. PUNTO DE PARTIDA: SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES DEL INFORME DE 2017

En 2018, con base en lo trabajado en 2017, esta agencia del Ministerio Público, desde la línea de investigación encargada de los NNA, expresó una serie de recomendaciones tanto a las instituciones públicas como a las privadas con respecto a sus compromisos, obligaciones y principio de corresponsabilidad con los infantes. Se centra este análisis en lo recomendado a la Alcaldía de Medellín.

Para 2018, con respecto al quehacer de la Alcaldía en el tema de infancia, debemos realizar análisis de los resultados con base en los retos establecidos en el Plan de Desarrollo “Medellín cuenta

con vos”. Debe tenerse presente el gran compromiso del primer mandatario local, ya que se le asigna el estatus de ser, por excelencia, garante de derechos en el tema de atención a la población NNA.

Es así que la Administración municipal, en la ejecución del reto *Medellín digna*, tiene el programa *Medellín para la niñez y la adolescencia*. En este, se perciben avances para promover la dignidad y los derechos de NNA de Medellín, así como para prevenir su inobservancia y protegerlos en caso de vulneración; siempre con la acción articulada, coordinada, comprometida y efectiva de las instancias estatales de orden local, departamental y nacional, en corresponsabilidad con otros actores como las familias, las instituciones de la sociedad civil y la ciudadanía en general.

Particularmente, podemos señalar una ejecución efectiva y transversal, entre otros, de los siguientes proyectos: *Atención de niños y niñas en situación de vulneración de derechos*; *Implementación y seguimiento de la Política Pública de Infancia y Adolescencia* y *Promoción de derechos y prevención de su vulneración para NNA*. A su vez, en la ejecución y seguimiento a la Política Pública de Protección y Atención Integral a la Infancia, aprobada mediante Acuerdo 084 del 2006. Estos programas se hallan a cargo de la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos; los corresponsables son la Secretaría de Educación y la Secretaría de Salud.

Con la ejecución de estos proyectos, la Administración municipal ha avanzado en la disminución de las brechas de inequidad, gracias a una apuesta clara y contundente para contrarrestar la pobreza y garantizar condiciones de vida digna de los NNA en la ciudad. Sin embargo, concluye la Personería que la situación de precariedad y vulnerabilidad socioeconómica de los NNA en la ciudad de Medellín es alarmante puesto que un gran porcentaje de ellos y ellas no tienen resueltas sus necesidades básicas, a pesar de los esfuerzos realizados por la Alcaldía de Medellín. Lo anterior propicia un riesgo latente de que los infantes se conviertan en víctimas en los distintos mecanismos de violencia que se presentan en la ciudad, afectando la posibilidad de trazar un plan de vida autónomo.

Para 2019, esperamos que los grandes esfuerzos que realiza la Administración municipal para brindar atención integral a nuestros infantes se conviertan en una realidad. Por ello, al final de este informe se plasmarán las recomendaciones y exigencias para que sea efectivo el propósito de mejorar la calidad de vida, garantizar sus derechos y, en últimas, hacer felices a los niños de la ciudad.

3.3. HECHOS VICTIMIZANTES QUE AFECTAN LA INFANCIA EN LA CIUDAD

Como se viene realizando año tras año, para el 2018, la Personería de Medellín recopiló información sobre la situación actual de NNA en la ciudad a la luz de hechos victimizantes como la (i) violencia intrafamiliar, (ii) muertes violentas, (iii) desapariciones, (iv) violencia y abuso sexual, (v) trabajo infantil, (vi) abandono, (vii) conflicto armado (uso y vinculación) y (viii) embarazo adolescente.

Frente a estos fenómenos violentos, y otros adicionales que afectan a este grupo poblacional, se efectuará un análisis; se presentará, a su vez, la actualidad de las principales situaciones generadores de violencia ocurridas entre los meses de enero y diciembre del 2018, comparándolas con lo ocurrido durante 2016 y 2017.

3.3.1. La violencia, un pariente más de nuestras familias

En primer lugar, se pudo evidenciar durante el desarrollo de la investigación que la caracterización de la violencia ejercida en contra de los NNA tiene dos especies: una en forma directa, que se hace mediante el maltrato físico y psicológico y que recae en la integridad del infante. En segundo término, de manera indirecta, se evidenció una afectación en los infantes que, en calidad de espectadores, fueron victimizados por presentarse el fenómeno violento en contra de una o varias personas de su núcleo familiar.

Un análisis inicial muestra que se sigue dando la espalda a este grupo poblacional y se vislumbra un incumplimiento de los programas de la Administración en búsqueda de lograr la prevención de la vulneración de derechos a NNA en el territorio.

Además, no se ha logrado el propósito de construir comunidades protectoras de la infancia, toda vez que las estrategias de sensibilización, formación y movilización social han sido

ineficaces en la defensa y prevención de violencia y maltrato infantil.

3.3.2. Cruel realidad de las cifras de violencia intrafamiliar

Se han reportado entre el 1 de enero y el 24 de diciembre del 2018, según el Sistema de Información de Seguridad y Convivencia —SISC— y la Policía de Infancia y Adolescencia, 3715 casos atendidos de violencia intrafamiliar —VIF— en contra de NNA. Entre los 0 y 5 años se han atendido 905 casos; entre 6 y 11 años se han denunciado 1425 casos; entre 12 y 13 años se han denunciado 560 casos y entre 14 y 17 años se han denunciado 825.

Teniendo en cuenta que en 2016 fueron reportados 2796 casos de violencia intrafamiliar en contra de NNA y que esta cifra aumentó levemente en 2017 (2808 casos), en 2018 la cifra tuvo un notable incremento del 32,86 % con respecto al año inmediatamente anterior (véase la Tabla 5).

Lo expresado va claramente en contravía de lo preceptuado en la Ley de Infancia y Adolescencia, en la que se promueve el desarrollo de la familia en un ambiente de felicidad, amor y comprensión.

Los NNA son descuidados en medio del odio, la indiferencia y el maltrato, desfigurándose el papel de formadores humanos asignado a la familia.

Un análisis inicial muestra que se sigue dando la espalda a este grupo poblacional y se vislumbra un incumplimiento de los programas de la Administración en búsqueda de lograr la prevención de la vulneración de derechos de los NNA en el territorio. Además, no se ha logrado el propósito de construir comunidades protectoras de la infancia, ya que las estrategias de sensibilización, formación y movilización social han sido ineficaces en la defensa y prevención de violencia y maltrato infantil.

Los actores del territorio, como corresponsables en la lógica de promoción y prevención de derechos, son convidados de piedra en las políticas públicas debido a que no se generan alertas tempranas ni se proponen la activación de rutas.

Además del aumento en las cifras de denuncias de casos con respecto al año 2016 y 2017, puede afirmarse que en todas las

comunas y corregimientos se han presentado denuncias por violencia intrafamiliar.

Los principales agresores siguen siendo los padres o cuidadores, cónyuge o excónyuge de los padres o cuidadores y hermanos mayores. Se genera principalmente por factores económicos, agresor de familia violenta, ausencia de valores y consumo de alcohol y drogas.

A pesar de que es un fenómeno transversal en toda el área urbana y rural de la ciudad, en este 2018 las comunas donde más se ha denunciado esta problemática son Robledo (364 casos), Manrique (329 casos), Villa Hermosa (321 casos), San Antonio de Prado (271 casos) y San Javier (229 casos). Al comparar con el año 2017, se ratifica casi que idénticamente esta situación en las mismas localidades, variando solo el orden de cantidad de denuncias. Con respecto al 2017, las comunas donde más se presentaron denuncias por violencia intrafamiliar son Belén, Buenos Aires, Aranjuez, Villa Hermosa y Robledo.

Tabla 5

Variación de las cifras de violencia intrafamiliar: 2016, 2017 y 2018

Edad	2016	2017	2018	Variación de 2017 a 2018
0-5 años	587	599	905	54,41 %
6-11 años	998	1.015	1425	42,78 %
12-13 años	481	504	560	16,42 %
14-17 años	730	690	825	13,01 %
Total	2796	2808	3715	32,86 %

Fuente: Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC), Secretaría de Seguridad y Convivencia.

Elaborado por la Personería de Medellín.

3.3.2.1. La Alcaldía no está protegiendo de forma suficiente a los niños, niñas y adolescentes

Para la Personería de Medellín, esta afirmación tiene vigencia, según hallado por la investigación; así es posible concluir por parte de esta agencia del Ministerio Público que, en el transcurso de estos tres años de gobierno, los programas y proyectos previstos en

el Plan de Desarrollo Municipal no están cumplimiento cabalmente su propósito y, por tanto, no están fortaleciendo el entrono protector familiar y mucho menos está propiciando una reducción notable de este tipo de violencia.

Es así como el programa *Medellín para la niñez y la adolescencia*, que busca “Promover la dignidad y los derechos de niños, niñas y adolescentes del Municipio de Medellín, prevenir su inobservancia y protegerlos en caso de vulneración”, no se conciben acciones coordinadas y corresponsables de las instancias estatales, de las familias, la ciudadanía y los demás actores; todo ello con base en las cifras y datos estructurados sobre la vulneración, amenaza y desconocimiento del núcleo esencial de los derechos de los infantes, en especial la vida e integridad personal. En contraste con años anteriores, la cifra de VIF en contra de NNA sigue en aumento, entre otros motivos, por la naturalización del fenómeno en las familias, la mirada indiferente de diversos actores y la nueva “cultura de la denuncia”.

Se insiste en que la VIF ha venido generando en los últimos años un gran impacto directo en la gestión de las Comisarías de Familia y, residualmente, en las Inspecciones de Policía, instituciones que, día a día, ante el drama y volumen exacerbado de este tipo de violencias, se encuentran en condiciones bastante precarias para lograr un efectivo restablecimiento de derechos en los términos y plazos legales.

3.3.3. Datos de muertes violentas: víctimas inocentes, juego de niños

De acuerdo con los datos que arroja el SISC, entre el 1 de enero y el 18 de diciembre del 2018 se presentaron en la ciudad de Medellín 38 muertes violentas de NNA. Esta cifra engloba los casos de muertes accidentales, homicidios y suicidios.

Entre los 14 y 17 años es el rango donde más se evidenció esta problemática, con 35 casos; entre los 0 y los 5 años, se ha presentado un caso; entre 6 y 11 años no se han presentado casos y, por último, de 12 a 13 años, dos casos.

Durante el año 2016, tal como se expone en la Tabla 6, fueron reportados 31 casos de muertes violentas de NNA. A su vez, en el año 2017 murieron en estas circunstancias 49 infantes. Por ello, es pertinente enunciar que la cifra de muertes violentas de infantes

entre 2016 y 2017 aumentó en 58,1 %; de 2017 a 2018, por el contrario, disminuyó en un 22,22 %.

Para entender el alcance y dogmática del fenómeno, la muerte violenta se define, con criterios médico-legales, como

la que se debe a un mecanismo accidental, suicida u homicida, es decir, que tiene un origen externo. Habitualmente obedece a mecanismos traumáticos o a fuerzas extrañas que irrumpen violentamente en el organismo. Concorre la existencia de un mecanismo exógeno que ha puesto en marcha el proceso de fallecimiento y, en consecuencia, puede derivar en responsabilidad de la persona o las personas que lo han originado. (López, 2015)

Tabla 6

Variación de cifras de muertes violentas: 2016, 2017 y 2018

Edad	2016	2017	2018	Variación porcentual de 2017 a 2018
0-5 años	5	4	1	-75 %
6-11 años	0	2	0	-100 %
12-13 años	1	3	2	-0 %
14-17 años	25	40	35	-12,5 %
Total	31	49	38	-22,22 %

Fuente: Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC), Secretaría de Seguridad y Convivencia.
Elaborado por la Personería de Medellín.

3.3.3.1. *El origen de las muertes violentas*

Es pertinente decir que el origen de las muertes violentas de NNA en la ciudad obedecen a diversas causas. Una de las hipótesis permitió estudiar otros elementos determinadores de la violencia, calificados por la investigación como *variables exógenas de contexto*, y que tuvo como primer indicador el llamado “pacto de tregua entre grupos delincuenciales”, ampliamente conocido por la población medellinense, que mantiene su vigencia en el último lustro, frente a lo que la Personería de Medellín, años tras año, ha venido realizando los respectivos análisis en perspectiva de derechos humanos.

Otra línea teórica encontró que cerca del 56 % de los homicidios en este grupo poblacional obedecieron a amenazas, narcotráfico y enfrentamiento de grupos delincuenciales, lo que deja al descubierto la vigencia de los NNA en los múltiples conflictos entre grupos delincuenciales que operan en las comunas y corregimientos de Medellín.

Estas situaciones influyeron en el aumento de muertes violentas de NNA en Medellín. Ahora, es prudente destacar que, si bien es cierto que el pacto pudo impactar en la reducción global de las muertes en la ciudad, también lo es que generó un fenómeno especial de violencia que terminó recayendo, por las dinámicas barriales, en los NNA, quienes terminan padeciendo la violencia homicida.

Además de los conflictos entre grupos delincuenciales, es importante destacar que los homicidios cuyas víctimas son NNA se dividen porcentualmente de la siguiente manera:

- Homicidios de NNA asociados a problemas de convivencia: 20 %.
- Homicidios asociados a violencia intrafamiliar: 12 %.
- Homicidios asociados a hurtos: 4 %.
- Homicidios asociados al reclutamiento, la utilización, el expendio o consumo de alucinógenos o la explotación sexual comercial: 8 %.

Debe tenerse presente los lugares donde más se han presentado estos homicidios: San Javier (10 casos), Altavista y La América (4 casos cada comuna), Aranjuez y San Cristóbal (3 casos cada comuna). Estos son los sitios de la ciudad donde más hechos victimizantes de este tipo se han reportado a lo largo del año.

Es allí donde más se deben concentrar e implementar corresponsablemente los programas, entre otros, de las Secretarías de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos, de Salud, Educación, Juventud y Seguridad y Convivencia. Lo anterior, con el objetivo de que, con ese conjunto de acciones articuladas y planteadas en el Plan de Desarrollo, hagan realidad y pongan en marcha una verdadera Política Pública de Protección y Atención Integral a NNA del Municipio. Además, se ejecuten estrategias de promoción, prevención, incidencia y articulación para evitar que se presenten más dolorosas muertes violentas de niños en la ciudad.

3.3.4. Del silencio a la verdad: situación de desaparición de infantes

Como fenómeno que afecta el núcleo esencial de los derechos de los NNA, la desaparición esconde una realidad que aún no ha sido diagnosticada por el sistema. El Estado cuenta con protocolos, leyes, acciones prioritarias y recursos para contrarrestar este delito. Sin embargo, en Medellín solo existen datos estadísticos a partir de las activaciones del mecanismo de búsqueda urgente, entregadas por el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, y los demás sistemas nacionales de información, como lo es el Registro Nacional de Desaparecidos.

Empero, no hay un estudio o investigación que determine el contexto de este delito, es decir, quiénes son los victimarios y el perfil criminal, cuáles son los móviles y qué relación tienen con los NNA, evidenciando la falta de respuesta de la institucionalidad ante una violencia que no deja rastro, pero sí el dolor y la angustia de los familiares y conocidos.

La desaparición ostenta el agravante de ser un delito que tiene como fin la desaparición misma, diferente al secuestro, que es temporal e instrumento de otros fines delictivos (USAID, Naciones Unidas, 2009).

3.3.4.1. Análisis del fenómeno en Medellín

Esta conducta punible, al igual que el homicidio, hace parte de los hechos oportunamente denunciados o reportados ante las autoridades de la ciudad, generando un diagnóstico más exacto en términos cuantitativos.

En este contexto, a pesar de que las familias o cercanos activan las rutas establecidas para la búsqueda urgente de una persona que se encuentra desaparecida, para el sistema, lo más importante es reconocer si tal desaparición tiene la caracterización de forzada.

Bajo esta diferenciación, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses – Regional Noroccidente⁷ informó que,

⁷ Respuesta a solicitud número 20180313608631EE de la Personería de Medellín en la que se exponen cifras entre enero y septiembre del 2018. Según la respuesta, “Es importante aclarar que se estima subregistro de personas reportadas desaparecidas en SIRDEC, por cuanto no siempre la autoridad concedora de una posible desaparición registra inmediatamente el caso en el aplicativo”.

durante el año 2018, se han reportado 63 eventos de desapariciones de NNA. Del anterior dato, preocupa que aún 19 casos sigan en esta situación. En el año inmediatamente anterior, se informó el reporte de 56 casos desapariciones de NNA, presentándose un leve incremento (7 casos más) con respecto al 2017.

Esta es la otra cara de este hecho victimizante, en la cual se muestra que, de estos casos en los que aún se desconoce el paradero de la persona, en los que las autoridades no encuentran indicios o medios de prueba y no hay respuestas para las familias, el 26,41 % corresponde a infantes.

Los reportes de desaparición son difíciles de seguir porque se puede estar frente a desapariciones voluntarias, en especial cuando el desaparecido es un NNA, mirada desde la situación extrema de vulneración de derechos que conlleva a escapar de sus hogares, pues, en materia de niñez, no hay voluntad real y se presentan ejercicios arbitrarios de la custodia, entre otros; también deben tenerse en cuenta las desapariciones forzadas o las posibles ejecuciones extrajudiciales como consecuencia del conflicto armado.

3.3.5. Violencia y abuso sexual: mezcla perfecta de indiferencia y naturalización

Desde el 2004, la Personería de Medellín ha realizado seguimiento a las violencias sexuales que ocurren en la ciudad en contra de este grupo poblacional. La integridad y libertad sexual fueron los derechos humanos más vulnerados a los NNA.

En materia penal, se comprenden las denuncias por conductas como pornografía infantil, explotación sexual comercial, acto y acceso carnal violento, trata de personas, entre otras; por lo general, los principales victimarios son los miembros del grupo familiar del infante.

La violación de los derechos de NNA hace parte del panorama de la ciudad de Medellín por la naturalización de la violencia, causada por los llamados a proteger la infancia. Hay una reacción insensible de indiferencia por parte de la sociedad y ausencia de respuesta por parte del Estado. La información sobre abuso sexual en el caso de NNA es tema de memoria en los habitantes y retrato vil de la ciudad de Medellín.

3.3.5.1. Datos de violencia sexual en Medellín. Cifras en aumento

Las cifras de violencia sexual contra los NNA son, como se verá, alarmantes. En el 2016, según datos del Centro de Atención e Información de Violencias Sexuales (Caivas) de la Fiscalía General de la Nación⁸, hubo 1499 denuncias por violencia sexual en contra de los infantes. Para el año 2017, la cifra asciende a 1729 casos.

Del 1 de enero al 15 de noviembre de 2018, tal como lo reporta la misma fuente, se reportaron 1851 denuncias. La estadística de ello se muestra a continuación: entre 0 y 5 años se reportaron 356 casos; entre los 6 y 11 años se presentaron 566 casos; entre los 12 y los 17 años, la cifra es de 888 casos; además, hubo 40 casos de menores de 14 años sin dato y uno de menos de 18.

Del total, 1580 corresponden al género femenino (85,35 %) y 257 al género masculino (13,88 %), mientras que en el 0,77 % de los casos no se tiene el dato del género.

Tabla 7

Variación de cifras de abuso sexual: 2016, 2017 y 2018

Edad	2016	2017	2018	Variación porcentual de 2017 a 2018
0-5 años	261	314	356	13,63 %
6-11 años	476	591	566	11,89 %
12-17 años	762	824	888	11,65 %
Sin dato			41	
Total	1.499	1.729	1.851	12,34 %

Fuente: Caivas y Secretaría de Seguridad y Convivencia.

Elaborado por la Personería de Medellín.

Este año, las comunas de donde más se recibieron casos en el Caivas fueron La Candelaria (139 denuncias), Popular (120 denuncias), Manrique (117 denuncias) y Robledo (114 denuncias).

⁸ Información obtenida a través del SISC.

3.3.5.2. *Explotación sexual: miseria de nuestra infancia*

Aunado a lo expuesto, en la caracterización de este fenómeno llama la atención la violencia caracterizada como la *explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes*, más conocido como la ESCNNA, que marca un nivel complejo de casos en los que las víctimas fueron no solamente abusadas sino explotadas sexualmente a cambio de un ofrecimiento material.

Sobre la ESCNNA en la investigación, se determinaron dos variables propias de contexto: la georreferenciación y la estructura organizada. Es decir, en la investigación se ha podido determinar que hay unos lugares específicos de la ciudad donde ocurre más este tipo de violencia e incluso se tiene conocimiento de las estructuras que más lo realizan.

3.3.5.3. *Rasgos y caracterización de la ESCNNA*

Desde la investigación sobre NNA se pueden distinguir unos rasgos predominantes de la ESCNNA en Medellín:

- Se vislumbra la explotación sexual comercial en zonas de uso público y privado. Se presenta aumento en actividades de turismo sexual y citas en el contexto barrial.
- No hay datos consolidados de los NNA que han sido víctimas de ESCNNA (solo las cifras que proporciona el SISC), lo que imposibilita la articulación y respuesta interinstitucional.
- Se ha venido incrementando, tanto en sitios históricos como en otros, la problemática de ESCNNA en la ciudad.
- En los lugares de presencia de ESCNNA se generan condiciones para el crecimiento de la problemática, tales como: presencia de sitios de hospedaje, trabajo informal de infantes, presencia de grupos al margen de la ley, escasa presencia del Estado. Lo más importante: se va generando una cultura de la “naturalización” del fenómeno de la explotación sexual.

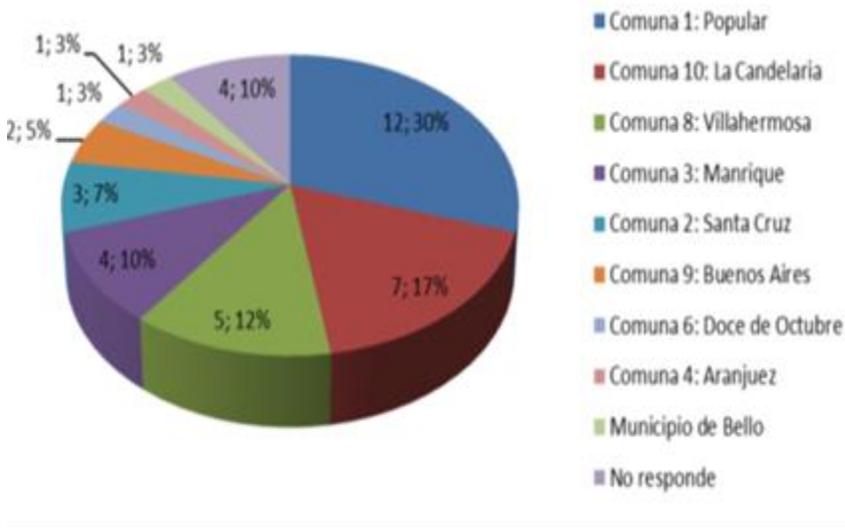


Gráfico 1. Lugares de origen de los NNA que están siendo explotados sexualmente en la ciudad de Medellín.

Fuente: Muñoz, Herrera, Rodríguez, Ossa y Bastidas (2012).

De los resultados de la investigación, se identifican los rasgos predominantes de los explotadores sexuales:

- Este sujeto es quien se aprovecha de la situación para explotar y ejercer violencia sexual en contra de niños, niñas y adolescentes.
- Generalmente padecen problemas de alteración mental.
- Se pueden clasificar en quienes inducen a la ESCNNA (proxeneta), intermediarios y clientes, casi siempre con el apoyo o coadyuvancia de grupos al margen de la ley.
- Hay algunos comerciantes de los sectores de explotación sexual que se benefician sin participar directamente.

Finalmente, se identifican unos rasgos predominantes en los niños, niñas y adolescentes víctimas de ESCNNA:

- No hay una caracterización uniforme de los niños, niñas y adolescentes víctimas de ESCNNA.
- Afecta en mayor medida esta problemática al género femenino.
- Son víctimas de desplazamiento y en general del conflicto armado interno, a pesar de que su origen es generalmente

la ciudad de Medellín (principalmente las comunas 1, 2, 5, 6, 8).

- Es común que en sus entornos familiares se presenten escasos recursos económicos, poco grado de escolaridad, violencia intrafamiliar y abuso sexual, lo que implica la dedicación a estas actividades para satisfacer necesidades básicas.
- Generalmente, se carece de un diagnóstico de una verificación de derechos de los niños, niñas y adolescentes víctimas de ESCNNA. Es común el consumo de alcohol o sustancias psicoactivas.

3.3.5.4. Análisis y características del fenómeno

Se puede decir que la promoción de derechos y prevención de su vulneración como programa de la Administración municipal (cuyo programa pretende atender a 23 600 NNA) no ha logrado su cometido, ya que, en muchas ocasiones, los mismos delincuentes son los padres, tíos, abuelos o hermanos de la víctima. La violencia sexual ya forma parte del panorama de la ciudad de Medellín por la naturalización de esta violencia, causada, lamentablemente, por los llamados a proteger la infancia.

Adicionalmente, hay una reacción insensible e indiferencia por parte de la sociedad y una ausencia de respuesta por parte del Estado. La violencia sexual en contra de NNA es en ocasiones silenciosa por generarse muchas veces, como se ha reiterado, en el escenario familiar.



Mapa 1. Ubicación de zonas explotación sexual de niños, niñas y adolescentes del sector Prado Centro de la Comuna 10 (La Candelaria). Las estrellas identifican lugares de residencia. La línea verde, sitios de permanencia.

Fuente: Muñoz, Herrera, Rodríguez, Ossa y Bastidas (2012).

Es aquí donde se genera mayor índice de impunidad y desconocimiento de los derechos de los infantes, estableciéndose una cultura de aceptación de esta conducta, que, más que una violencia, es tomada como una práctica comercial, en la que las víctimas, generalmente, desconocen el grado de vulnerabilidad y los victimarios reconocen la falta de control de las autoridades y debilidad de los NNA.

La situación descrita facilitó fenómenos como la naturalización de la desobediencia a la ley o la cultura de la ilegalidad en respuesta a la ausencia del Estado para satisfacer servicios, lo que, a la postre, propició la explotación sexual. De esta forma, tales espacios son ocupados por actores criminales.

Finalmente, en el Proyecto de Implementación y Seguimiento de la Política Pública de Infancia y Adolescencia se hallaron dificultades en su monitoreo y seguimiento, causadas principalmente porque hay desconocimiento del fenómeno por la incapacidad institucional para abordar la estructura de este crimen (identificación de amenazas, de los agresores, de las víctimas, de los factores endógenos y exógenos del individuo, subregistro de información). Asimismo, sobre esta materia existe una investigación del año 2012 denominada “Escenarios de explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes,

modalidad abierta” de la Mesa Intersectorial para la Prevención y Atención a la Explotación Sexual Comercial de NNA.

En conclusión, se puede afirmar que la ciudad padece de un problema de respeto de los derechos a la salud sexual y reproductiva. Lo anterior, a pesar de los grandes esfuerzos y de políticas públicas para tratar de erradicar esta problemática.

3.3.6. Trabajo infantil: velo que se interpone en el proyecto de vida de nuestros niños y niñas

Uno de los fenómenos que afectan la construcción de un prominente futuro para nuestros infantes es la explotación laboral, situación paralela a las actividades denominadas como *trabajo infantil*.

La expresión *trabajo infantil* se suele definir, según la OIT, como “todo trabajo que priva a los niños de su niñez, su potencial y su dignidad, y que es perjudicial para su desarrollo físico y psicológico” (1996).

En razón de lo anterior, desde el Gobierno nacional se ha propuesto un Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo Juvenil.

En este plan, se expone que

es toda actividad física o mental, remunerada o no, dedicada a la producción, comercialización, transformación, venta o distribución de bienes o servicios, realizada en forma independiente o al servicio de otra persona natural o jurídica, (...) por personas menores de 18 años de edad. (OIT, 1996)

2.3.6.1. Análisis de los datos del trabajo infantil

En la investigación se identificaron las causas por las cuales los NNA se dedican a una actividad remunerada. Entre ellas, están: ayudar con los gastos de la casa o ayudar a costearse el estudio: 9 %; porque el trabajo “lo forma, lo hace honrado y lo aleja de los vicios”: 9 %; debe participar en la actividad económica de la familia: 27 %; le gusta trabajar para tener su propio dinero: 52 %; otras razones: 3 %.

Otro dato sobre el trabajo infantil es lo concerniente a las horas de trabajo que los NNA dedican a esa actividad. En la investigación se comprobó que hay un segmento que se dedica a

trabajar menos de 15 horas a la semana: 39 %; otro que dedica entre 15 y 29 horas: 24 %; y 30 horas o más: 27 %.

La Candelaria (comuna 10), Villa Hermosa (comuna 8), San Javier (comuna 13), Robledo (comuna 7), Popular (comuna 1) y Manrique (comuna 3) son los sitios donde más se reportan casos de trabajo infantil.

Estas cifras reflejan que se requiere resaltar, con los padres y cuidadores, la importancia y validez de los espacios formativos, lúdicos y recreativos; además de fortalecer la corresponsabilidad institucional y de actores sociales y, asimismo, los entornos protectores en favor de los NNA para erradicar el trabajo infantil en Medellín, para que estos puedan realizar un proyecto de vida digno.

3.3.7. Negación al derecho a tener una familia: abandono de niños y niñas en Medellín

El abandono es la situación en la cual los NNA son privados del cuidado de sus padres, o que, por diversas razones, no viven con ellos o no están bajo el cuidado de estos en cualquier circunstancia. Dentro de esta categoría se ubica la orfandad, como la situación de aquellos niños y niñas cuyos padres han fallecido.

El concepto de habitante de calle no es aplicable a los NNA, por lo que todos los casos deben ser tratados como abandono. Este fenómeno es uno de los flagelos más fuertes contra esta población protegida constitucionalmente. Esta problemática va ligada a condiciones de precariedad y falta de oportunidades que impactan el desarrollo armónico de las familias: pobreza y falta de recursos (bajos ingresos), baja cobertura en servicios de salud, en educación media y superior, inexistente saneamiento básico y seguridad social, violencia de género e intrafamiliar y pérdida de redes sociales de apoyo.

2.3.7.1. Análisis de la Personería sobre el contexto del abandono

Sobre el conocimiento del tema

Es necesario desarrollar líneas de investigación en la ciudad de Medellín en torno al sistema de protección, las diferentes vulneraciones de derechos, las políticas públicas de protección de

la niñez y la respuesta social organizada ante las vulneraciones de los derechos de este tipo.

Monitoreo

En la ciudad de Medellín debe desarrollar un sistema de información que permita tener un registro de cada uno de los niños que ingresan al sistema de protección.

Políticas públicas

La prevención real pasa por profundas transformaciones sociales, políticas, económicas y culturales en Medellín. Es indispensable desarrollar y fortalecer procesos de formación de los actuales y futuros padres, madres, cuidadores y cuidadoras en temas de crianza, vínculos, cuidado de sus hijos e hijas y responsabilidades frente a ellos y ellas.

Sistema Nacional de Bienestar Familiar

Es necesario que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) aumente la disponibilidad de cupos para casos de vulneración de derechos, Los funcionarios de las instituciones públicas y privadas encargadas de la atención de los casos deben ser calificados, formados en derechos humanos y derechos del niño, conocedores del Código de la Infancia y la Adolescencia, tener calidad y calidez humana y recibir por su trabajo ingresos adecuados.

El trabajo intersectorial es esencial en los procesos de protección, sectores como salud, educación, primera infancia, recreación y cultura deben asumir una participación activa en el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, para que desde este se apoyen sus acciones y garanticen la pronta garantía de derechos de los niños y niñas que están en el sistema.

La protección integral de los cientos de niños y niñas que hoy están sin el cuidado de sus padres es parte importante de la deuda histórica que la ciudad tiene con su niñez.

3.3.8. Conflicto armado, lucha por la sobrevivencia de nuestros infantes

Como lo ha venido manifestando esta agencia del Ministerio Público, el fenómeno del reclutamiento o vinculación es considerado un crimen de lesa humanidad. El uso/utilización de

NNA para la comisión de delitos como tipo penal desborda la temática propia que trata de abordar el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente y por ello hay que entenderlo como víctima y objeto de restablecimiento de derechos, y no como victimario pasible del régimen penal.

A esta problemática se le suma las pocas garantías que ofrece el Código Penal, pues si bien la Ley 1448 de 2011 reconoce a NNA como víctimas de reclutamiento independiente del origen del grupo, el Código Penal deja muchos casos por fuera porque solo concibe como grupos reclutadores a la guerrilla y los paramilitares, no a las bandas criminales (*bacrim*), por lo que excluye a quienes hayan sido reclutados forzosamente por este tipo de organizaciones ilegales.

3.3.8.1. Tipologías del fenómeno identificadas en la ciudad

Puede ratificarse la consistencia del fenómeno en la ciudad. Es así como, nuevamente, se pueden identificar algunas modalidades, ya de vinculación, uso o utilización de NNA en las confrontaciones armadas entre grupos delincuenciales en Medellín:

- Sustracción de NNA para la convivencia con el grupo armado;
- Uso permanente de NNA en actividades de inteligencia y colaboración sin sustracción del grupo familiar y el sistema educativo;
- Uso permanente de NNA en actividades económicas ilegales o de explotación sexual;
- Utilización esporádica de NNA en actividades ilícitas;
- Utilización esporádica y transitoria de NNA en actividades económicas específicas no ilícitas.

Al respecto, la Alcaldía de Medellín expuso en un informe de 2016 el siguiente contexto:

La existencia combinada de conflicto armado, violencia armada organizada y la presencia de combos y bandas criminales en los barrios, representan algunos de los factores de riesgo para el bienestar de niños, niñas y adolescentes que, a su vez, están estrechamente relacionados con casos de explotación sexual por parte de actores armados, desplazamiento intraurbano,

utilización ilegal para actividades ilícitas y reclutamiento forzado, entre otras problemáticas.

El reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes en la ciudad de Medellín se sigue presentando a partir de la presión que ejercen los grupos armados para inducirles a pertenecer a sus organizaciones, mediante la tenencia de armas de fuego, conducción de carros y motos y entrega de dinero. Aún en contra de su voluntad son forzados a ingresar a estas estructuras criminales a través de amenazas, despojo de propiedades, hechos de violencia física y sexual, entre otros. (Alcaldía de Medellín, 2016)

3.3.8.2. *Análisis del fenómeno en Medellín*

En la ciudad existe una semaforización en los territorios para los casos de vulneración de los derechos, entre ellas la vinculación, reclutamiento, uso y utilización de NNA. En la ciudad viven 583 944 mil infantes; el 10 % se considera que se encuentra en estado de vulneración por diferentes factores (rojo) y la Alcaldía solo alcanza a atender el 1 %. Las estrategias de prevención solo abarcan el reclutamiento de los niños de 10 a 17 años, no existe hoy una ruta para el uso y la utilización. Al iniciar la ruta de prevención urgente llegan al Centro de Diagnóstico, de donde no son derivados al ICBF por falta de cupos.

En la ciudad de Medellín, para atacar esta problemática, se han implementado sistemas de alertas tempranas y pactos de convivencia (entornos protectores para NNA) en los consejos barriales de convivencia. Pero a pesar de que existen varios programas preventivos no focalizados, se aplica, de forma ilegal e inconstitucional, preferentemente la ruta del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente para atender a los NNA que son vinculados o utilizados por grupos armados ilegales.

Esta situación, ha privilegiado un enfoque que entiende a los NNA más como victimarios que como víctimas, lo que en la práctica supone la aplicación de la sanción penal especial a los NNA capturados en flagrancia durante la comisión de un delito, pero no se activan rutas de impacto para prevenir o desvincular a los NNA victimizados por los grupos armados y así restablecer sus derechos.

La problemática más visible es la no existencia de una ruta clara de atención. La Mesa de Trabajo del Sistema Municipal de Rutas

para la Protección y Garantía de Derechos de NNA, que se realizó en 2015 para analizar las rutas de atención para la desvinculación, el desplazamiento y adolescentes que ingresan al Sistema de Responsabilidad Penal, evidenció la necesidad de crear una ruta para la atención del uso, reclutamiento y vinculación de NNA en el marco del conflicto urbano. Desde la Personería de Medellín, esperamos que durante este año la voluntad política se estructure para poner la ruta en funcionamiento.

3.3.9. Embarazo adolescente: madres en cuerpo de niñas

El embarazo adolescente en Medellín se origina por causas *estructurales* (condiciones socioeconómicas, situación de conflicto armado y violencia urbana, desplazamiento, explotación sexual comercial, niñas abandonadas); *causas individuales* (déficit en la autoestima y la autonomía femenina, afán por compartir y de experimentar la sexualidad y el cuerpo, ausencia de la información sobre sexualidad); y *causas institucionales* (desconocimiento de los derechos en salud y bajo acceso a los recursos institucionales de justicia y protección).

En el año 2016, en Medellín hubo 5121 niñas entre 10 y 18 años que fueron madres (DANE). Para el año 2017, se estima que un 18 % de las adolescentes en la ciudad se encuentra en periodo de gestación. Se traduce esta cifra en que aproximadamente 15 adolescentes ingresan a diario a esta condición.

Para el 2018, a pesar de la constancia del fenómeno, esta cifra tiende a disminuir, ya que la Administración municipal, desde la Mesa Municipal de Prevención del Embarazo Adolescente, ha articulado procesos de atención, en una iniciativa liderada por la Secretaría de Salud que articula a entidades públicas y privadas como las Secretarías de Educación, de Gobierno, de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos y de Cultura, así como el Centro de Investigaciones del Hospital General de Medellín, el Inder, la Universidad de Antioquia, la Fuerza Pública, la ESE Metrosalud, Profamilia, Savia Salud, Fundación Amigos de la Niñez, Bien Humano, Corporación Preventiva de Embarazos en Adolescentes, entre otras.

Las comunas donde más se presentaron embarazos de adolescentes fueron Manrique, San Javier, Villa Hermosa y Santa Cruz. Lo anterior, teniendo en cuenta que el embarazo adolescente

en la ciudad se encuentra por encima de la media nacional, lo que ya es indicativo de una falencia en los proyectos y programas del municipio.

3.3.9.1. *Análisis del contexto de embarazo adolescente*

Este panorama refleja la necesidad de reforzar estrategias que desde el sector salud contribuyan a la contención del embarazo adolescente, en especial, los *servicios amigables para adolescentes y jóvenes* —SSAAJ—, los cuales propician unos vínculos más cercanos entre los proveedores de salud y los adolescentes, jóvenes y sus familias, siendo un espacio para la reflexión y aprendizaje no solo en sexualidad, sino también de aspectos que son relevantes en este periodo de la vida. Llama la atención un caso que se reportó en uno de los centros de atención especializada de NNA, donde se tuvo conocimiento de una adolescente de 16 años de edad, madre soltera de dos hijos y en periodo de gestación.

El programa *Gestión de estrategias en salud*, del Plan Municipal de Desarrollo, busca reducir el embarazo adolescente. La reducción es un resultado que demuestra que la ciudad avanza en la prevención de este fenómeno, una apuesta contenida en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU, que promueven una vida saludable y el bienestar universal con metas al año 2030.

Es tan importante el análisis de esta problemática, que el Honorable Concejo de Medellín realiza seguimiento constante al fenómeno y creó la Comisión Accidental Nro. 213 del 2017, cuyo fin es “hacer seguimiento y acompañamiento a los programas y proyectos que impactan la problemática de Embarazo Adolescente en la ciudad de Medellín y plantear una ruta de trabajo que articule a las instituciones pertinentes durante los próximos meses”, en la que se realiza seguimiento al Plan Estratégico de Prevención del Embarazo Adolescente con los diversos actores que inciden en la promoción de acciones tendientes a la atención de las infantes que se encuentran en esta situación.

3.3.10. Menos deserción escolar es igual a menos niños y niñas en el conflicto

Sin duda alguna, entre más infantes estén en el proceso académico, es menor la incidencia del conflicto armado en la este grupo poblacional.

Según datos de la Secretaría de Educación de Medellín, los factores más relevantes por los que se presenta la deserción escolar en su jurisdicción son, en orden de importancia: factores económicos (falta de recursos de los padres), factores de violencia (enfrentamientos entre bandas y fronteras invisibles), factores asociados a la escuela (calidad de la educación, lejanía de la institución educativa, carencia de docentes) y el interés de los niños y familias por el estudio.

Para el año 2018, la deserción escolar afectó al 2,9 % del total de NNA que tienen posibilidad de acceder al sistema educativo y están en edad escolar. El nivel educativo de secundaria es donde más alta es la cifra de deserción.

Las comunas Popular, Altavista, Villa Hermosa y Santa Cruz son las más afectadas por esta problemática.

La deserción escolar genera en los NNA consecuencias para el desarrollo, no solo por el evento de dejar la escuela y no recibir más educación, sino por los fenómenos que surgen a partir de esta situación, como el trabajo infantil y el reclutamiento, uso y vinculación, entre otros.

3.4. CONCLUSIONES

Al analizar las conclusiones expresadas en los informes de derechos humanos de la Personería de Medellín de los años 2016 y 2017, contrastadas con el panorama actual (2018) de la niñez, la infancia y la adolescencia en la ciudad, esta entidad llegó a las conclusiones que se exponen a continuación:

Crisis en las familias

Las familias están en crisis. Este argumento se confirma durante este año, ya que el concepto de “escala de valores” se sigue resquebrajando, yendo en contravía de consolidar a la familia como un verdadero entorno protector. Se sigue fracasando en ese anhelo al interior de las familias. Se puede ratificar que, en muchas ocasiones, la familia genera un riesgo latente para la integridad de

nuestros infantes. Situaciones como la VIF, el abuso sexual, las muertes violentas y el abandono se originan en este espacio, sacrificando el núcleo esencial de los derechos de los NNA.

Instrumentalización de niños por parte de los grupos armados ilegales

Durante el 2018, los grupos delincuenciales siguieron lucrándose de la posición otorgada por la normatividad a los infantes con una finalidad única: utilizar, instrumentalizar y vincular a este grupo poblacional para obtener rentas, beneficios, consolidar territorios y lograr sus objetivos criminales.

Ausencia de respuesta institucional

En el 2018, la garantía de la corresponsabilidad en beneficio de los niños, niñas y adolescentes siguió siendo precaria, situación que se consolida tanto a nivel social como institucional. Las reacciones a quienes se dirigen las obligaciones no alcanzan para solucionar las complejidades de nuestros infantes. Las decisiones que se adoptan por los obligados aún carecen de contenido y son descoordinadas. Por ello, no se logra el objetivo de llegar al goce pleno de los derechos de este grupo poblacional.

Barreras para el acceso a la justicia

No cambió durante el año la imposibilidad de que los casos en los que se cometen crímenes contra los NNA logren ser resueltos por los organismos competentes. Es que los encargados de restablecer derechos en la ciudad continúan con gran sobrecarga laboral, las investigaciones y el trabajo metodológico no avanzan, ni se obtienen resultados concretos. A su vez, al interior de la familia, las denuncias de los hechos que exponen los infantes siguen siendo un límite por los prejuicios (se consideran que son producto de su imaginación), generando revictimización y afectando la integridad de sus derechos. Sigue siendo un anhelo la búsqueda de una real y efectiva justicia para nuestros infantes. Se agregan las altas cifras de impunidad como ingrediente adicional de afectaciones a este grupo poblacional.

Naturalización de la impunidad en las vulneraciones de derechos

A lo largo del año, se observó cómo se ha naturalizado la impunidad en Medellín con respecto a este grupo poblacional en fenómenos como la VIF, el abuso sexual, las muertes violentas y el embarazo adolescente. Lamentablemente, nuestros adolescentes siguen vinculados al conflicto armado a través de los grupos criminales, la marginalidad y olvido en que se encuentran, viendo truncado sus sueños e ideales. Se confirma que estos fenómenos son el reflejo de una sociedad transversalizada por la naturalización de la violencia en contra de nuestros niños.

Fracaso de las políticas públicas

Tenemos nuevamente el temor de que las responsabilidades y competencias en lo referente a nuestra infancia se fracturen definitivamente. Se observan los esfuerzos sociales y administrativos para lograr el goce efectivo de los derechos de nuestros niños en la ciudad; sin embargo, hasta ahora, las cifras demuestran que siguen siendo los infantes uno de los principales grupos poblacionales a quienes más se les vulneran, amenazan o desconocen los derechos en nuestra ciudad.

3.5. RECOMENDACIONES

Con este informe, nuevamente se pretende llamar la atención a los entornos protectores: a las familias, a la sociedad y el Estado para que no descuiden su función de proteger a nuestros infantes, se les concedan garantías para materializar el pleno y armonioso desarrollo, para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión. Por ello se plantean las siguientes recomendaciones:

- Se recomienda al Alcalde que, como primera autoridad del municipio y en su investidura de ser garante por excelencia de los derechos de los NNA en la ciudad, con el cumplimiento del Plan de Desarrollo 2016-2019, haga realidad el cumplimiento del reto de una *Medellín digna*, con el fin de que se potencialicen las competencias y capacidades de NNA y se propicien los espacios para que este grupo poblacional se visualice como igual con los demás, para que se rompan las barreras de la discriminación que perpetúan condiciones de desventaja y limitan el desarrollo de los infantes en la ciudad.

- Es importante que se mantenga y fortalezca la relación entre la Fiscalía General de la Nación, la Policía de Infancia y Adolescencia y las Comisarías para efectuar la atención efectiva ante las denuncias de cualquier tipo de vulneración de derechos contra las niñas y las adolescentes, con la revisión de los procedimientos para no revictimizarlas. Así será posible que los derechos a la verdad, justicia y reparación de los sujetos pasivos de estas conductas punibles sean restablecidos.
- Se les recomienda a todas las Secretarías del Municipio de Medellín que, en sinergia y en un proceso transversal dentro de sus programas de sensibilización a la comunidad en temas como la educación, organización, participación política o equidad de género, incluyan en sus temas el de la prevención de la vulneración y promoción de los derechos de NNA. A su vez, continuar procesos con el sector privado como un asunto de responsabilidad social corporativa, con acciones que promuevan la participación de procesos sociales en prevención, atención y protección a este grupo poblacional, de manera que sean corresponsables en las problemáticas que afectan a los infantes en la ciudad.
- A la Secretaria de Educación: Se le sugiere que se garantice a los infantes de Medellín el acceso efectivo al sistema educativo, bajo condiciones de calidad y pertinencia, con un cubrimiento total de costos debido a la situación etaria y sus condiciones particulares de inequidad socioeconómica en las instituciones públicas. Revisar los manuales de convivencia de las instituciones educativas para en sus disposiciones se hagan efectivos los derechos establecidos en la Constitución Política y la ley en beneficio de los NNA. Ligado a esto, se recomienda que dentro de las instituciones de atención y protección se revise el modelo de interacción para que se incorporen, mejoren e incrementen las dinámicas lúdicas para el aprendizaje que realmente disfruten los infantes y que los mantenga comprometidos con la culminación de sus estudios. También que se participe activamente en las redes con el propósito de facilitar el acceso, para quienes así lo deseen, a los programas del sistema de educación nacional.

- A la Secretaría de Salud: Se le sugiere que se incorporen en sus planes de articulación los mecanismos para que se facilite la atención de los infantes en todas las instituciones de salud de la ciudad, independientemente de la situación económica de sus familias, no solo cuando se presente la enfermedad, sino en acciones de prevención dirigidas a su autoprotección y de promoción de sus derechos con toda la sociedad en general. Los programas que se realicen deben reconocer la diversidad de este grupo poblacional. Desarrollar estrategias de promoción de la salud y prevención de la enfermedad enfocada especialmente al ámbito de la salud sexual y reproductiva. Además de realizar estudios sobre la situación del consumo de sustancias psicoactivas por parte de los NNA.
- A la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos se le recomienda:
En cuanto a la asistencia de niños y niñas en situación de vulneración de derechos, que se continúe con la implementación de servicios de atención en el Municipio de Medellín, que permitan iniciar y darles continuidad a las rutas de restablecimiento de derechos de NNA y sus familias con derechos inobservados, amenazados o vulnerados, garantizando los recursos y personal suficiente. Esto implica reforzar el trabajo que se realiza en los hogares de paso y en las Comisarías de Familia cuando en el seno de la familia no existen condiciones para brindar bienestar a los infantes.
En cuanto a la prevención de la vulneración y promoción de los derechos de los NNA, se debe emprender acciones con ese fin a través de atención especializada y de estrategias preventivas que impacten positivamente los entornos sociales de dicho grupo poblacional y, a su vez, a las familias y actores sociales protagónicos en el proceso de restablecimiento de derechos.
Con respecto a la implementación y seguimiento de la Política Pública de Infancia y Adolescencia, se deben ejecutar acciones de difusión, socialización, gestión y acompañamiento para el efectivo seguimiento e implementación, con el fin de fortalecer los espacios de

participación y dotar a instituciones públicas y privadas de herramientas ante la vulneración de derechos. Caso especial merece la atención de infantes que son víctimas de conductas punibles de reclutamiento, uso y utilización; que sea una realidad la implementación de la ruta de atención y prevención de este fenómeno tan arraigado en la ciudad.

4. PERSONA PRIVADA DE LA LIBERTAD

El pilar central de la relación entre el Estado y la persona privada de la libertad es el respeto por la dignidad humana.

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-851 de 2004

4.1. INTRODUCCIÓN

A continuación, se describe la situación de derechos humanos de un grupo poblacional que ostenta particularidades en garantías de derecho en razón de su *especial amparo constitucional*, que, además, cobra mayor relevancia cuando se cruza con aspectos de *vulnerabilidad*. Ambos conceptos confluyen en la delgada línea entre la omisión estatal y los tratos inhumanos y degradantes, como lo padecen las personas privadas de la libertad (en adelante PPL) en el país.

Durante el año 2017, en el marco del *Informe sobre la situación de derechos humanos en la ciudad de Medellín* (publicado en 2018), se realizó una identificación situacional de las condiciones de privación de libertad en la ciudad de Medellín, reseñando el tipo de infraestructura dispuesta para ello:

(...) el Complejo Carcelario y Penitenciario El Pedregal (en adelante Coped); las catorce (14) salas de captura temporal de las estaciones de Policía distribuidas en cinco (5) distritos, denominadas salas de reflexión; y las celdas temporales adscritas a Policía Judicial (Sijín), Meval y Subdirección CTI. (Personería de Medellín, 2017. p. 16)

Se expuso por ende una grave situación en atención a PPL en las estaciones y subestaciones de policía y la Subdirección CTI.

4.2. DESDE LA RUTA DE LA ESPERANZA HACIA LA AVENIDA DEL OLVIDO

Acorde a lo decantado en el informe anterior, se indicó la necesidad de fomentar políticas públicas enmarcadas en la prevención del delito. Para el año 2018, a nivel local, dicha situación debe ser reiterada en el discurso, tal como lo expuso la Unidad Permanente para los Derechos Humanos de la Personería de Medellín (en adelante UPDH) en sesión de exposición en el Concejo Municipal mediante Acta 466 del 14 de junio de 2018.

Con respecto a la necesidad de consolidar un establecimiento carcelario propio, se planteó que, ante dicha obligación emanada

del artículo 17 de la Ley 65 de 1993, la construcción del hoy Coped se dio gracias a la donación, por parte de la Administración municipal, del inmueble donde reposa dicha estructura. Pese a ello, persistió durante el año la mayor carga de vulnerabilidad a PPL con situación jurídica de imputados y acusados en privación de libertad en las salas “transitorias” de las estaciones de policía, donde estuvieron por prolongados lapsos.

En materia de alimentación en salas de estaciones de policía, se exigió a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios garantías en la intervención de sus operadores de servicio, puesto que dicha situación propició que se produjeran reiteradas enfermedades por transmisión de alimentos –ETA– durante el año, por lo que la atención mediática recayó sobre esa entidad, lo cual permitió cierto grado de aprehensión ante la situación contractual del servicio de alimentación a PPL.

En cuanto a la Policía Nacional, se planteó la necesidad concienciar a los diferentes funcionarios en cuanto al uso de espacios no idóneos, acorde al área de habitabilidad, frente a lo que se evidenció durante el año, en especial a inicios, la realización de jornadas de capacitación para sus instructivos internos con respecto al trato de la PPL.

De manera paralela, en razón de las recomendaciones con respecto a la fijación de espacios de habitabilidad y capacidad en las salas transitorias en el 2017, se fijó para el año 2018 de manera oficial que sus salas en el área metropolitana son para 255 personas, de acuerdo con los parámetros definidos por esta agencia del Ministerio, sin embargo, el elevado hacinamiento fue persistente y, en vez de disminuir, su prolongado uso se mantuvo.

Ante el enfoque de *acción participación*, se destaca el acompañamiento a diversos casos de extorsión intramural, en especial hacia familiares de PPL: se brindaron rutas de atención y activación de protocolos de seguridad a la población afectada con la coadyuvancia del Gaula de la Policía Nacional.

4.3. DEL DECANTADO ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL HACIA UNA PÉTREA POLÍTICA CRIMINAL DE HECHO

Antes de dar recorrido a algunos apuntes descriptivos, se hace necesario recordar una vez más de dónde deviene el especial amparo constitucional a PPL. Mediante Sentencia T-049 de 2016, la Corte Constitucional establece sus derechos en tres núcleos:

Los derechos que pueden ser suspendidos como consecuencia lógica y directa de la pena impuesta, lo que se justifica constitucional y legalmente por los fines de la sanción penal. Por ejemplo, el derecho a la libre locomoción o los derechos políticos como el derecho al voto. (ii) Los derechos restringidos o limitados por la especial sujeción del interno al Estado, con lo cual se pretende contribuir al proceso de resocialización y garantizar la disciplina, la seguridad y la salubridad en las cárceles. Entre estos derechos se encuentran el de la intimidad personal y familiar, unidad familiar, de reunión, de asociación, libre desarrollo de la personalidad, libertad de expresión, trabajo y educación. (iii) Los derechos intocables, esto es, que derivan directamente de la dignidad del ser humano y por lo tanto son intocables, como los derechos a la vida, a la integridad personal, a la salud, a la igualdad, a la libertad religiosa, a la personalidad jurídica, de petición, al debido proceso y el acceso a la administración de justicia. (Corte Constitucional, 2016)

Mediante las labores de verificación, en el marco de investigación en derechos humanos y con el enfoque de acción-participación, en el Complejo Penitenciario y Carcelario El Pedregal y las salas transitorias para detenidos de las estaciones de policía se identificaron los siguientes aspectos de especial relevancia en cuanto al trato a PPL en la ciudad.

4.4. VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS

El año comenzó con llamativas violaciones desde la perspectiva de derechos humanos, o desfases por el desbordado uso de privación de libertad en espacios aparentemente transitorios según

lo indicaría la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá, en cuanto al manejo de situaciones complejas que generaron comportamientos contrarios a la convivencia en reclusión. Se identificaron situaciones de *exceso y abuso de poder en las acciones* en el marco del ejercicio policial, en especial, en las salas de las estaciones Castilla y Laureles.

En la primera se evidenció trato degradante por parte de funcionarios del Escuadrón Móvil Antidisturbios ante una presunta tentativa de fuga, por lo que sometieron a los internos a insolación y formas de trato constitutivas de tortura:

(...) el 4 de enero de 2018 fue golpeado (interno de Castilla) brutalmente por (funcionario) del Esmad, el daño fue tan grave que estuvo en la Clínica León XIII (sic); en la estación nunca le avisaron a la familia de este incidente, se enteró porque había una amiga en urgencias en la clínica y llamó a contar. La usuaria de inmediato se fue para ver qué había pasado y le tomó fotografías. (Personería de Medellín, 2018)



Imagen 1. Persona privada de la libertad que fue expuesta varias horas al sol como sanción disciplinaria por presuntamente promover una gresca interna. Foto cortesía de familiar de la PPL.



Imagen 2. Sensibilización y capacitación a personal uniformado de Policía Nacional ante hallazgos de tratos degradantes a PPL en estaciones de policía.

Asimismo, se reseñó el desconocimiento sobre el protocolo de inspección corporal en procedimientos de registro y control a población reclusa, evidenciado en actos como desnudar a la población detenida y efectuar requisas intrusivas, generando manipulación en sus zonas íntimas, cuando no era necesaria por existir otros mecanismos para garantizar la seguridad.

El segundo incidente se presentó en la sala de captura Laureles, donde se halló cierta regularidad en las quejas por presunto abuso de poder y exceso de fuerza contra la integridad corporal de varios internos, depuestos ellos en incapacidad de resistir, generando lesiones por la perpetración de golpes, presuntamente, por el Comandante de Distrito, lo cual fue ampliamente divulgado en medios y redes sociales.

Detrás de estos comportamientos oficiales, se descubre el velo de impotencia por parte de uniformados en la adecuación de comportamientos en escenarios de carácter disciplinarios, es decir, ante el manejo de determinada situación compleja o ante la detección de comportamientos contrarios entre los internos, el uso de medios correctivos en materia disciplinaria no existe, como si está en los establecimientos a cargo del Inpec, que cuenta con protocolos de acción y un cuerpo colegiado para emitir decisiones respetando el debido proceso.

Ante estas situaciones se dieron las respectivas atenciones de remisión a investigación disciplinaria y valoraciones médico-legales. Se hace necesario, desde las facultades preventivas que le inviste al cuerpo uniformado de policía, si bien la función de custodia con PPL no hace parte de sus funciones ordinarias, adoptar las medidas necesarias que eviten la afectación a la finalidad de la pena privativa de la libertad.

No es novedad el indicar los tipos de espacios disponibles para PPL en la ciudad de Medellín, las estaciones de policía, situación que pareciese naturalizarse; persisten en su mayoría como espacios sin ventilación y luz, lo cual se destaca en una de las varias visitas de la UPDH a una de ellas, cuya capacidad es para 40 personas:

(...) la temperatura al momento de la visita es elevada, los alimentos diariamente llegan tardíamente, pues su suministro por parte del operador de servicios de la Uspec, quien debe entregarlos a la estación no lo hace, por ello dicha tarea quedó desde meses atrás en cabeza de la Policía Nacional. Se realiza entrevista con el Comisario a cargo, el Intendente (...), quien indica que para la sala se encuentra ocupada por doscientos diez (210) internos, mezclados entre población condenada, con medida de aseguramiento y personal femenino (7 mujeres). (Personería de Medellín, 2018)

4.5. HACINAMIENTO: LA CARA OCULTA DEL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL

La situación de hacinamiento, aunque no es la causa, es la primera evidencia de vulneración a una serie de derechos, como acceso a alimentación, ambiente sano, salud, entre otros. Es por ello que el Ministerio Público en pleno (Defensoría del Pueblo, Procuraduría Provincial del Valle de Aburrá y el Personero Municipal), sensible a la grave situación, realiza varias visitas oficiales desde el mes de abril del año 2018 para generar acciones positivas en esta materia.

Como primer elemento identificable, ante la elevada tasa de hacinamiento, el uso de la infraestructura principalmente de tres

establecimientos de reclusión del orden nacional (en adelante ERON) a cargo del Inpec: EPMSCMED (Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario), ubicado en el municipio de Bello, Coped, ubicado en el municipio de Medellín, y el Establecimiento Carcelario y Penitenciario La Paz (en adelante EPC La Paz), ubicado en el municipio de Itagüí; por sus sobrepoblaciones e imposibilidad de recibo de internos, fomenta el desbordamiento en estacones de policía. Los dos primeros con orden constitucional de aplicar la regla de equilibrio decreciente.

Se recuerda la consistencia de dicha orden como forma de evitar incrementos cuantitativos en ocupación de espacio y asegurar, a mediano y largo plazo, bajas considerables de hacinamiento en los ERON, indicadas mediante la Sentencia T-388 de la Corte Constitucional:

(...) la regla de equilibrio decreciente, consiste en que sólo se podrá autorizar el ingreso de personas al centro de reclusión si y sólo sí (i) el número de personas que ingresan es igual o menor al número de personas que salgan del establecimiento de reclusión, durante la semana anterior, por la razón que sea (por ejemplo, a causa de un traslado o por obtener la libertad), y (ii) el número de personas del establecimiento ha ido disminuyendo constantemente, de acuerdo con las expectativas y las proyecciones esperadas. La aplicación de esta regla permite asegurar, por una parte, la realización progresiva, efectiva y sostenible de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, sin imponer el obstáculo que conlleva impedir por completo, y sin excepciones, que personas sindicadas o condenadas puedan ser remitidas a importantes centros de reclusión, hasta tanto no se solucione completamente el problema de hacinamiento. (Corte Constitucional, 2013)

Ante el grado de hacinamiento evaluado en términos cuantitativos y la aplicación de dicha regla, muestra entonces que ese aseguramiento de *realización progresiva, efectiva y sostenible de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad* (supra) se tuvieron en cuenta para PPL reclusos en

ERON, deponiendo al resto de reclusas y reclusos de estaciones de policía sin ningún amparo protector real o material.

Es así que la excesiva sobrepoblación en los ERON mencionados, haciendo uso de aplicación de la citada regla, queda como residualidad de la problemática al trasladar hacia la institución Policía Nacional la carga de vigilar PPL, transformando sus salas de paso en literas improvisadas para homologar lo que en los ERON no se puede recibir.

Tabla 8

Personas privadas de la libertad en el EPMCSMED

Mes	Condenados	Sindic.	PPL en tránsito	Total	Hacinamiento
Enero	2630	536	51	3217	32,7 %
Febrero	2631	564	19	3214	32,6 %
Marzo	2607	565	5	3177	31,1 %
Abril	2593	581	16	3190	31,6 %
Mayo	2661	550	25	3236	73,1 %
Junio	2658	517	19	3194	70,9 %
Julio	2642	509	13	3164	69,3 %
Agosto	2620	553	168	3341	78,8 %
Septiembre	2603	714	26	3343	78,9 %
Octubre	2554	729	15	3298	76,5 %
Noviembre	2556	730	15	3301	76,6 %
Diciembre	2516	739	15	3270	75,0 %
Promedio	2606	607	32	3245	60,5 %

Fuente: Inpec, 2018.

Elaborado por la Personería de Medellín, 2018.

Tabla 9
Personal en Coped, hombres

Mes	Condenados	Sindic.	PPL en tránsito	Total	Hacinamiento
Enero	1335	1081	16	2432	88,8%
Febrero	1417	983	24	2424	88,2%
Marzo	1477	922	12	2411	87,2%
Abril	1524	877	4	2405	86,7%
Mayo	1073	846	363	2282	77,2%
Junio	1061	1108	202	2371	84,1%
Julio	977	1242	89	2308	79,2%
Agosto	934	1342	4	2280	77,0%
Septiembre	998	1263	4	2265	75,9%
Octubre	1166	1089	5	2260	75,5%
Noviembre	1259	990	8	2257	75,2%
Diciembre	1106	1037	84	2227	72,9%
Promedio	1194	1065	68	2327	80,6%

Fuente: Inpec, 2018.

Elaborado por la Personería de Medellín, 2018.

En las tablas 8, 9 y 10 se identifica que en su totalidad promedian un 131 % del hacinamiento, todos superiores del 60 % individualmente. Los establecimientos Coped y EPMSC de Medellín (*Bellavista*) poseen órdenes constitucionales de aplicar la regla de equilibrio decreciente, y La Paz con ocupaciones absurdamente desbordadas. Ello implica que la tarea de custodia y vigilancia se le dejó a la Policía Nacional, ganando de un lado los ERON por acatar las órdenes constitucionales, so pena de incurrir en desacato judicial, pero a costa de ajustar de hecho una regla en desequilibrio creciente en las salas transitorias de detención, convirtiéndolas en la cara oculta del *estado de cosas inconstitucional* (en adelante ECI). Se olvida y se ignora la base de aplicación de la regla de equilibrio decreciente, “de forma razonable y sin poner en riesgo otros bienes constitucionales”.

Tabla 10
Personal en Coped, mujeres

Mes	Condenadas	Sindic.	PPL en tránsito	Total	Hacinamiento
Enero	902	334	11	1247	-0,06%
Febrero	925	313	12	1250	-0,03%
Marzo	920	315	20	1255	0,10%
Abril	917	315	19	1251	-0,20%
Mayo	934	315	32	1281	2,20%
Junio	907	317	60	1284	2,40%
Julio	909	367	24	1300	3,70%
Agosto	926	365	16	1307	4,00%
Septiembre	925	368	25	1318	5,10%
Octubre	942	415	17	1374	9,60%
Noviembre	961	392	16	1369	9,20%
Diciembre	957	375	16	1348	7,50%
Promedio	927	349	23	1299	3,50%

Fuente: Inpec, 2018.

Elaborado por la Personería de Medellín, 2018.

Al respecto, para dichas salas se han generado algunos amparos constitucionales aislados, que se convierten en letra muerta:

1. Al Comandante de Policía del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, a la Coordinación de la URI de la Fiscalía General de la Nación, Director Seccional del CTI y Comandante de la Sijín que en el término de ocho (8) días siguientes a la notificación de la sentencia, se abstengan de mantener personas en detención, por un periodo superior a las treinta y seis (36) horas, señaladas en el artículo 28A de la Ley 65 de 1993 y soliciten oportunamente y por los medios formales el recibo en custodia de las personas privadas de la libertad al Inpec, ello a fin de garantizarles condiciones mínimas de subsistencia digna y humana. Y, en un término razonable que en ningún caso puede superar esos ocho (8) días contados a partir de la notificación de esta providencia, procedan a trasladar a las personas sindicadas y condenadas que lleven más de 36 horas en las Unidades de

Reacción Inmediata URI de Medellín, salas de retenidos de las Estaciones de Policía del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, del CTI y de la Sijín a los establecimientos de reclusión del orden nacional o distrital en los que, en condiciones dignas y de acuerdo con la Constitución y la ley, deben permanecer hasta que la autoridad judicial competente ordene su libertad, *este proceso de traslado de los internos debe tener en cuenta la regla de equilibrio decreciente fijada para el ingreso de internos a los establecimientos carcelarios, impuesta en la sentencia T-388 de 2013 [cursivas de la Personería de Medellín], de modo que no genere una situación de hacinamiento en los establecimientos carcelarios y penitenciarios receptores.*

2.- Al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario —Inpec—, en el mismo término, reciba en custodia y efectúe el ingreso y registro al Sistema Penitenciario y Carcelario de todas las personas que lleven más de treinta y seis (36) horas reclusas en los centros de retención transitoria de la URI, de las estaciones de policía del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, del CTI y de la Sijín , registrando el estado de salud y los requerimientos de atención en salud de todas las personas que recibe en custodia, especialmente de quienes reporten al momento del ingreso enfermedades huérfanas, crónicas, congénitas, degenerativas, que se encuentren en condición de discapacidad y mujeres en estado de embarazo, y en el mismo plazo proceda a trasladar a los internos a quienes se otorgó detención domiciliaria al domicilio donde debe ejecutarse esta medida de aseguramiento. (Sala Penal del Tribunal Superior de Medellín, Sentencia 05001 22 04 000 2016 01006 del 28 de septiembre de 2016)

Se reitera el término “letra muerta”, ya que el lapso de 36 horas se ve superado, incluso, por el año de estancia en la mayoría de estaciones. En la Tabla 11 se exponen algunos de los casos de estancias que exceden el lapso de las 36 horas:

Tabla 11

Estancia de algunos detenidos en las estaciones de policía

Estación	Día capt.	Mes capt.	Año capt.	Calidad procesal	Tiempo
Villa Hermosa	24	10	2016	Condenado	19 meses
Villa Hermosa	2	12	2016	Condenado	17 meses
Bello	20	1	2017	<i>Procesado</i>	16 meses
Doce de octubre	8	3	2017	<i>Procesado</i>	14 meses
Candelaria	30	3	2017	<i>Procesado</i>	14 meses
Popular	22	5	2017	<i>Procesado</i>	13 meses
Candelaria	24	5	2017	Domiciliaria	13 meses
Candelaria	13	5	2017	<i>Procesado</i>	13 meses

Fuente: Policía Metropolitana del Valle de Aburrá.

Elaborado por la Personería de Medellín.



Imagen 3 Uso improvisado de espacios con cobijas y sábanas en techos y paredes.

Foto: Personería de Medellín, 2018.

La superficie disponible para las salas “de paso” de las estaciones de policía en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá es de 735,5 m², para un uso de 255 personas, según informe oficial de la entidad. El promedio de hacinamiento en la ciudad de Medellín durante el año 2018 fue de 430 %, debido a que las ocupaciones estuvieron entre los 1000 y 1100 PPL.



Imagen 4. Espacios sobrepoblados, con hacinamientos superiores al 400 %; en promedio, el área de habitabilidad por interno fue de 1.5 m² y, en algunas salas, se llegó a registrar espacios entre 30 y 60 cm².

Foto: Personería de Medellín, 2018.

4.6. DERECHO A LA SALUD

En materia salud, la situación no tiene variación a lo decantado en el informe anterior (ver página 25 del tomo 2, *Grupos poblacionales*, 2018), cuya garantía de acceso y goce queda supeditada a las labores de policía, ya que la gran mayoría de PPL en estaciones carece de asegurabilidad a régimen subsidiado, bien sea por no hallarse dentro de la caracterización socioeconómica en ficha Sibén o por no cumplir muchos el puntaje exigido, que para la ciudad es de 54.86 puntos hacia abajo. La Secretaría de Salud de Medellín, al establecer la atención especial en salud a 13 grupos poblacionales, destaca que PPL es uno de ellos, pero con el

condicionante de que estén a cargo del Inpec, por lo que la gestión de salud para quienes están en estaciones de policía la soportan bajo las cargas generales de un ciudadano en libertad.

Varias de las asesorías realizadas en la UPDH a familiares de PPL detenidos en estaciones de policía de la ciudad con respecto a este derecho “intocable” han tenido que hallar la forma de garantía bajo acciones tutelares no muchas veces amparado. Tal es el caso de un interno de la estación Popular, quien fue detenido mediante el uso de la violencia, deponiendo en su familia las cargas de atención médica, debido a que no estaba vinculado a régimen de salud alguno, por lo que debió garantizar la madre del afectado la garantía de pago por más de cinco millones de pesos, pese a que recurrió a mecanismo tutelar; de esta forma, se ignoró el principio constitucional de “la relación especial de sometimiento que mantienen con el Estado” las PPL, ya que la condición de reclusa o recluso “no les quita su calidad de sujetos activos de derechos” (Corte Constitucional, 1992)

En este caso, como en la mayoría, no pueden acceder a servicio de salud de Fiduprevisora, ya que es dado de manera intramural para quienes se encuentren dentro de un ERON; en consecuencia, por el solo hecho de estar en sala de estación de policía, ese modelo de atención en salud no le aplica.

La mayor dificultad en estaciones de policía recae en personas con movilidad reducida, quienes deben soportar la permanente ocupación del área de manera horizontal en los mencionados espacios reducidos y a merced de que sus pares les brinden ayuda alguna, debido a que el espacio disponible por persona no supera los 50 cm².

En cuanto a las alarmas por eventos de salud pública, es necesario resaltar que la Secretaría de Salud de Medellín estuvo presta y disponible ante los llamados que por este motivo hizo esta agencia del Ministerio Público.

4.7. ALIMENTACIÓN EN LAS ESTACIONES DE POLICÍA

En materia de alimentación para PPL en estaciones de policía, como hallazgo relevante, se identificó que en la mayoría de estas desconocen aún los instructivos 001 de 2016 y 003 de 2017 de la Policía Nacional, en especial cuando se acentuaban las graves fallas en entrega y calidad de los alimentos por parte del operador Uspec, aunada al desconocimiento de los parámetros en dichos instrumentos para paliar las anomalías, en cuanto posibilitan el ingreso de determinados alimentos en situaciones como las evidenciadas durante el año 2018:

La situación descrita fue persistente, hasta el punto de naturalizarse. El déficit nutricional de las PPL hizo necesario formalizar el clamor por parte de estas hacia las autoridades de Policía, ya que desde los servicios de Uspec no se evidenciaba labor alguna en supervisión o interventoría contractual:

(...) a su comandancia le pedimos disculpas de antemano y de manera conjunta los internos de la Estación por los inconvenientes antes presentados en el ingreso de nuestros alimentos que nos traían nuestros familiares, ya que, por parte, no de ellos, sino de algunas personas que pedían que les ingresaran alimentos no permitidos (sic).

La petición es la siguiente: ya que la alimentación que nos suministra el Inpec no es la adecuada...

Porque el líquido apenas son 20 litros para 250 internos que tenemos (sic) aproximadamente en la Estación, no tocándonos ni de a tres onzas siquiera, las comidas llegan incompletas y en algunas ocasiones no alcanza para todos; en diálogos con nuestros familiares y si su comandante lo permite, claro está, la persona que trae la comida se quedaría presente hasta la inspección completa de los alimentos para evitar así lo antes sucedido en la estación (sic).

Le pedimos por favor que tenga en cuenta esta petición, ya que la convivencia en la estación se ha tornado óptima entre nosotros los reclusos de la estación y de esta manera se podría mejorar aún más. Muchas gracias por la atención prestada a la presente,

quedamos a la espera de una pronta y satisfactoria solución a dicha petición.

ATT.

Internos de la estación La Candelaria⁹

La experiencia alimenticia dentro de las salas de las estaciones de policía, según lo que se identificó durante el año 2018, puede calificarse como desobligante por parte de quien debía suministrarla, evidenciada de la siguiente manera en la mayoría de estaciones:

15 de marzo de 2018, sala de captura temporal de la estación La Candelaria: “Servicio de alimentación por operador Uspec con concepto desfavorable por parte de la Secretaría de Salud de Medellín por el transporte y manipulación de alimentos para PPL” (Personería de Medellín, informe 20180326511309EI, 2018).

11 de junio de 2018, sala de captura temporal de la estación La Candelaria:

(...) denuncian grave estado de la alimentación suministrada por el operador de servicio de la Uspec, situación que venía con reiterado llamado desde el viernes 8 de junio, pues la alimentación llegaba con olor rancio o a deshoras (...). Alrededor de las 22:30 horas llega las porciones de alimentos, pero bajo manifestación en sala de los internos de ser inconsumibles, se observa parte de cárnicos de color verdosa. (Personería de Medellín, informe 20180326550246EI, 2018)

14 de junio de 2018, sala de captura temporal de la estación La Candelaria:

Se evidencia que el servicio de alimentación, que en fechas anteriores registraba descontento y falla en su prestación, ahora se realiza entrega directamente desde la sala de captura, garantizando, según manifiesta los servidores del operador, que los alimentos no rompan su cadena de frío, y ello permite que las comidas sean consumibles. (Personería de Medellín, informe 20180326553213EI, 2018)

⁹ Carta enviada por los internos de la sala La Candelaria al Comando de Policía Nacional el 11 de febrero del 2018.

Lo anterior conllevó a denunciar públicamente la precaria situación (ver boletín de prensa número 51 del 13 de junio de 2018: “Personería de Medellín denuncia presunto mal estado de los alimentos que son suministrados a los internos de la estación de policía La Candelaria”). Tras seguimiento, denuncia y acciones, se logró mejoría en la estación acusada, gracias a lo cual se obtuvo satisfacción en el servicio otorgado por el operador a partir del 15 de junio de 2018; sin embargo, la situación en el resto de estaciones no tuvo mejoría significativa.

4.8. INFRAESTRUCTURA

En materia de infraestructura, los problemas con los espacios utilizados persisten, como se acotó en el informe de la Personería correspondiente a 2017, no obstante, para el año 2018 no existe reporte oficial de estado de riesgo, y más en condiciones de hacinamiento. Es por ello que, el 25 de julio de 2018, la Personería de Medellín solicitó al Director del Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres (DAGR) que realizara un análisis específico de riesgo y un plan de contingencia, en el marco de las facultades otorgadas en la Ley 1523 de 2012, “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”, y la reglamentación derivada del Decreto 2157 de 2012, “por medio de la cual se adoptan directrices generales para la elaboración del plan de gestión del riesgo de desastres de las entidades públicas y privadas en el marco del artículo 42 de la Ley 1523 de 2012”. Dicha solicitud no obtuvo respuesta por parte de la entidad.

4.9. LA TEORÍA POR FUERA DE LAS AULAS

Debido a la situación de continuidad en la masiva y generalizada vulneración de derechos humanos, la academia es el escenario principal para evaluar la situación carcelaria y penitenciaria. Gracias a los espacios facilitados por la Personería

hacia el público en general, fue posible abrir las puertas respecto a las imágenes de infamia que no son visibles hacia fuera. Por ello se contactó a varias universidades con el ánimo de materializar apoyos de descongestión, promoviendo brigadas jurídicas.

Desde la Sentencia T-762 de 2015, se realizó invitación a universidades como Eafit para “(i) fijación de las Normas Técnicas sobre la Privación de la Libertad; (ii) seguimiento y evaluación de su cumplimiento en el territorio nacional; y (iii) retroalimentación y reestructuración de los mismos” con el grupo líder (Defensoría del Pueblo, Procuraduría), procesos en los que no hubo posibilidad de materialización. Asimismo, de mediante el Auto 121 de 2018 de la Corte Constitucional, la invita a “intervenir de manera activa en el proceso de seguimiento a este ECI, (...) para allegar a esta Sala Especial los escritos con sus argumentos acerca de la evolución de la estrategia de seguimiento y de la superación del ECI” (Corte Constitucional, 2018)

Es por ello que, desde la UPDH, en compañía de esta universidad y la Universidad Autónoma Latinoamericana, se realizaron ejercicios jurídicos de apoyo a PPL, tanto en los *establecimientos de reclusión del orden nacional* como en algunas salas de estaciones de policía.

Los trabajos realizados en brigada jurídica en el Coped y las salas de estaciones de policía, y las realizadas como invitación de apoyo hacia otros ERON por fuera de la municipalidad, permitieron evidenciar situaciones que luego fueron expuestas en la audiencia pública de la Corte Constitucional en seguimiento al ECI el 25 de octubre de 2018, en donde se resalta por parte de la academia que

(...) a partir de 2018 hemos contado con el apoyo constante de la Personería de Medellín, (...) se han presentado múltiples inconvenientes para el cumplimiento óptimo de los objetivos. En establecimientos penitenciarios como Bellavista e Itagüí, la información se encontraba desorganizada e incompleta, lo que complicó la labor de los estudiantes y profesores que asistieron allí en rol de facilitadores jurídicos, en sendas brigadas

realizadas en el mes de marzo del presente año. En el EC Pedregal, por el contrario, en las dos brigadas realizadas en febrero de este año, la información se encontraba organizada y actualizada, lo que contribuyó a que pudieran analizarse alrededor de 250 casos y gestionarse cerca de 30 solicitudes de libertad condicional. (Grupo de Estudios Penales, Eafit, 2018. p. 29)

También desde la academia se contribuye a la formación de nuevos discursos alrededor del tejido penitenciario y carcelario, constructo que fue posible consolidar en Unaula mediante el foro *Situación carcelaria y penitenciaria en la ciudad de Medellín y mecanismos de superación del estado de cosas inconstitucional*, en el que se pusieron sobre la mesa críticas constructivas sobre política criminal y la denuncia del actual panorama que afronta la ciudad de Medellín y sus autoridades.

4.10. APUNTES DESOCIALIZADORES EN POLÍTICA CRIMINAL

Se parte de la noción oficial de *política criminal* como

el conjunto de respuestas que un Estado estima necesario adoptar para hacerle frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción. Dicho conjunto de respuestas puede ser de la más variada índole. (Corte Constitucional, 2001)

Vale la pena traer a colación los lineamientos de la Corte Constitucional, dados a través del Auto 121 de 2018, en seis esferas puntuales sobre la situación de vida en reclusión: (i) infraestructura, (ii) resocialización, (iii) alimentación, (iv) salud, (v) servicios públicos domiciliarios y (vi) acceso a la administración pública y de justicia. Todos ellos, gestionados adecuadamente, permitirían superar el actual estado de afectación de derechos de las PPL.

En lo que respecta al carácter de resocialización, se apunta entonces a que es “un criterio significativo para determinar el tipo

de pena por aplicar, de modo que siempre habrá de preferirse aquella que maximice las posibilidades de reencuentro con la sociedad” (Corte Constitucional, 2018). Pero dichas posibilidades han de tener en cuenta a cuál extremo debe apuntar, pues, desde un espectro positivo, no debe rayar con la autonomía personal, y desde uno negativo, en el que hay una oposición a las penas cuyas condiciones de cumplimiento sean desocializadoras. Es por ello que “el Estado debe brindar los medios y las condiciones para no acentuar la desocialización del penado y posibilitar sus opciones de socialización” (Corte Constitucional, 1996).

Acotando el sentido deontológico, en contraste con la realidad, de la cual la ciudad es una muestra de lo que acontece en todo el territorio nacional, gracias a los ejercicios académicos, fue posible vislumbrar como barreras para la superación del ECI la limitada concesión en materia de subrogados penales, ya que se considera que, en caso de obtenerse para población condenada que cumple con los requisitos objetivos para el caso de la libertad condicional, facilitaría alcanzar “logros que puedan sugerir una readaptación, en la forma de «pronóstico de readaptación social»”, como lo identifica la Corte en el Auto 121 de 2018.

El nuevo juicio moral sobre un hecho ya castigado, en especial como requisito condicionante para el otorgamiento de subrogados penales, hace necesario su replanteamiento, pues pese a la cantidad de personas que han obtenido excelente avance en el tratamiento penitenciario, adecuado a un mecanismo formal de resocialización, la limitación que resulta de dichos juicios contribuye al fortalecimiento del hacinamiento y sostiene la aplicación de la unívoca solución a ello, la regla de equilibrio decreciente, dejando como consecuencia mayores afectaciones a este grupo poblacional.

No solo la afectación del principio rector de la libertad subyace en lo anterior, sino la excepcionalidad de la aplicación de la privación preventiva de la libertad se muestra afectada, bajo el sentido de eficientísimo y garantismo, el cual es un factor de primera mano para recuperar la confianza ante el halo de

inseguridad, puesto que los procesados en salas de estaciones son los que tienen la mayor carga de represión, a diferencia de quienes yacen en los ERON.

4.11. EL OTRO LADO DE LA CIUDAD SEGURA: EL PEDREGAL

Como se evidenció en audiencia pública el 14 de junio del año 2018 en el Concejo de Medellín, la construcción del Complejo Penitenciario y Carcelario El Pedregal, ubicado en el corregimiento de San Cristóbal, tuvo su génesis gracias a la donación por parte de la Alcaldía de Medellín.

La Alcaldía ha realizado aportes en materia penitenciaria en el marco de la seguridad, como lo es el mantenimiento del parque automotor, apoyo logístico al transporte de internos, servicio AVL, apoyo técnico y profesional, suministro de combustible, atención integral —kits de aseo, mantenimiento del circuito cerrado de TV en el Complejo Carcelario y Penitenciario El Pedregal y el Centro Estratégico de Información Penitenciaria Regional— e inhibidores de señal; esto último quedó pendiente de ejecutar en el año 2018; todos estos, sin embargo, no evidencian satisfacción en derechos a la luz del artículo 19 de la Ley 19 de 1993 hacia la población procesada en estaciones de policía; de resto, el único beneficiado (no absoluto) ha sido el Inpec, salvo en Coped, donde el apoyo profesional es de vital importancia, programa que requiere mayor fomento para lograr que los cambios de fase se promuevan con mayor agilidad.

Como se evidenció en la Tabla 9, los niveles de hacinamiento en la estructura masculina estuvieron, en promedio, en el 80 %, en contraste con la reclusión de mujeres, que estuvo en un promedio de 3,5 %. Como se advirtió el año anterior, las salas de recepción R1 y R2 tuvieron su ocupación entre los 300 y 600 hombres reclusos en espacios improvisados, por lo que se cuestiona la cifra oficial de hacinamiento, ya que en los patios internos, en celdas individuales con ocupación máxima para cuatro personas, se ha

ocupado con un interno adicional, por ello, la mayor concentración recae en salas de recepción.

Entre los diferentes factores que destaca el ECI para este Complejo se identificaron dos elementos: (i) la crisis de alimentación y (ii) los prolongados lapsos en cambio de fase.

4.11.1. La crisis de alimentación

La situación de crisis de alimentación se da a conocer con mayor fuerza a partir del 23 de julio, momento en el que más de 400 mujeres de la reclusión padecen una generalizada ETA, debido a que “en las horas de la noche hicieron ingesta de una pieza de pollo, el cual no estaba totalmente cocida, algunas de ellas manifestaron que tenía aún plumas de pollo” (situación que posteriormente se confirma con funcionaria de la Secretaría de Salud), generando en la mayoría de mujeres dolores estomacales y náuseas.

Esto conllevó a generar alerta institucional, gracias a la que se concluyó que había ausencia del servicio de supervisión y auditoría contractual, pese a que desde la Personería se hubiese remitido solicitud de atención a la Uspec a inicios del año 2018. Luego se consolida de manera institucional una serie de reuniones en compañía de delegación de la Comisión Nacional Civil de Lucha Contra la Corrupción, en el marco del Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011) para “realizar un seguimiento especial a los casos e investigaciones de corrupción de alto impacto” (literal f del artículo 68) y buscar consolidar el cumplimiento contractual por parte del operador.

Luego se presentaron nuevos eventos de ETA en el complejo, de los que resultaron, en casos como el 1 de octubre, un total de 1423 enfermos, de una población de expuestos de 3536 personas. El personal médico atendió 24 patios, con entrega de medicamentos y sales de hidratación. Situación que luego se volvió reiterada durante el resto del año, por lo que la autoridad sanitaria debió intervenir, a pesar de que no se cumplieron sus exigencias.

Llama la atención y es motivo de reproche que, desde el mes de diciembre del año 2017, el establecimiento, mediante las *actas de salud*, en las que intervienen la dirección del establecimiento y PPL con funciones de alimentación a cargo, se dejan constancias de manipulación de alimentos sin guantes, tal como se describe en el siguiente fragmento: “dentro de una de las canastillas estaban unos

guantes de color amarillo, que eran utilizados para el proceso de preparación pero que al mismo tiempo estaban siendo utilizados para el aseo en este lugar” (acta 002007, de 16 de diciembre de 2017).

Fuera de la indebida manipulación de alimentos, en dichas actas del Inpec se evidencia ausencia de elementos de dotación adecuados para el personal que participa en el proceso de servicio de alimentos (Acta de Seguimiento 638, del 2 de mayo de 2018; Acta del Comité de Seguimiento al Suministro de Alimentación (Cosal) 957, de 22 de junio de 2018; 1136, de 25 de julio de 2018; 1281, de 15 de agosto de 2018. También se evidenciaron turnos de más de 12 horas para quienes laboran en el rancho (Acta de Seguimiento 1136, de 25 de julio de 2018); canecas de alimentos en mal estado (Acta 002007, de 16 de diciembre de 2017; 2083, de 30 de diciembre de 2017; 340, de 5 de marzo de 2018; 638, de 2 de mayo de 2018; Acta Cosal 957, de 22 de junio de 2018; 1136, de 25 de julio de 2018; 1281, de 15 de agosto de 2018). Se hallaron fugas de agua en los sitios de preparación de alimentos (Actas de Seguimiento 002007, de 16 de diciembre de 2017, y 2083, de 30 de diciembre de 2017; Acta Cosal 957, de 22 de junio de 2018, en la que se menciona la presencia de aguas negras en las instalaciones del servicio de alimentos). Con respecto a la comida en mal estado o cruda se hallaron irregularidades expuestas en las actas de seguimiento 002007, de 16 de diciembre de 2017; 340, de 5 de marzo de 2018; en el Acta Cosal 957, de 22 de junio de 2018 (se ordena no entregar sopa de mondongo por encontrarse en estado de descomposición); 1136, de 25 de julio de 2018 (hígado de color verdoso y mal olor, pan con hongos, avena vinagre); 1281, de 15 de agosto de 2018 (comida cruda, huevo con mal olor y sabor, gusano en el arroz, jugo vinagre, gusano en la salchicha, babosa en la ensalada). También se evidenció la entrega de comidas o bebidas insípidas (Actas de Seguimiento 340, del 5 de marzo de 2018, y 638, de 2 de mayo de 2018; Acta Cosal 957, de 22 de junio de 2018; 1136, de 25 de julio de 2018; 1281, de 15 de agosto de 2018). Se presentaron además incumplimiento en el horario de entrega de alimentos (Actas de Seguimiento 340, de 5 de marzo de 2018, y 638, de 2 de mayo de 2018; Acta Cosal 957, de 22 de junio de 2018; 1136, de 25 de julio de 2018; 1281, de 15 de agosto de 2018). En cuanto a porciones insuficientes o faltantes

de comida, se encuentran el Acta de Seguimiento 340, del 5 de marzo de 2018; Acta Cosal 957, de 22 de junio de 2018; 1136, de 25 de julio de 2018; 1281, de 15 de agosto de 2018). Finalmente, también se hallaron cambios no autorizados en la minuta de comida (Actas de Seguimiento 340, de 5 de marzo de 2018, y 638, de 2 de mayo de 2018; Acta Cosal 957, de 22 de junio de 2018; 1136, de 25 de julio de 2018; 1281, de 15 de agosto de 2018).

Ante esta serie de anomalías y afectaciones masivas en el establecimiento, se da a conocer a las autoridades para que investiguen la comisión de diferentes delitos en el marco de desarrollo contractual del servicio, como se indicó, pues hubo evidente falla en su prestación, afectando la salud de las PPL, como el caso del interno 306291, quien tuvo que recluirse en unidad hospitalaria por cuadro de lipotimias severas y bradicardia severa, concordante con evento de ETA; de acuerdo con el diagnóstico médico, el paciente presentaba síntomas de “sincope y colapso, condromalacia, pesquisa especial para trastornos cardiovasculares, deficiencia de vitamina D, anemia ferropénica (...) colecistitis aguda, hemorragia gastrointestinal”. Además, según el diagnóstico, presentaba

(i) “un déficit de vitaminas y minerales”, (ii) “cuadro de lipotimias severas con tendencia a caída de presión severas y que podrían llevar incluso a paro respiratorio (...) pues estaría en peligro la vida del paciente” (iii) “vómito recurrente (...) no se encuentra a ninguna patología que explique el vómito, más bien debe evaluarse y estudiarse, pues coincide con evento de intoxicación alimentaria.

4.11.2. Los prolongados lapsos en cambio de fase

La normativa penitenciaria, en especial el artículo 144 de la Ley 65 de 1993, establece que, al ingresar una PPL al establecimiento, se contemplan las siguientes fases, de las cuales derivarán las actividades propias de resocialización y redención de tiempo variable en estudio y trabajo:

1. Observación, diagnóstico y clasificación del interno.
2. Alta seguridad que comprende el período cerrado.
3. Mediana seguridad que comprende el período semiabierto.
4. Mínima seguridad o período abierto.

5. De confianza, que coincidirá con la libertad condicional. (Art. 144, Ley 65 de 1993)

El desarrollo de estas fases depende del diagnóstico que se diere entre 1 y 3 meses, acorde a la clasificación otorgada por el Consejo de Evaluación y Tratamiento –CET–, integrada por “abogados, psiquiatras, psicólogos, pedagogos, trabajadores sociales, médicos, terapeutas, antropólogos, sociólogos, criminólogos, penitenciaristas y miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia”, como lo establece el artículo 145 de la citada ley; pero, en la mayoría de los casos, el Inpec no cuenta con estos profesionales, salvo en custodia y vigilancia.

Es por ello que el apoyo de la Administración municipal en soporte técnico y profesional en áreas sociales propicia la agilidad en las evaluaciones. Pero se encuentra, entonces, que la mayoría de PPL aún no se encuentran clasificados, sumado a que se supeditan a sistema interno de turnos, en el que una persona puede llegar a esperar más de seis meses o hasta varios años para ser clasificada y llegar a la fase de *mediana* o *mínima*. En este caso, actividades como el apoyo al servicio de alimentación, que debe darse de manera remunerada con afiliación a ARL, al existir limitación en evaluación, hacen necesario recurrir a personas en fase de *alta* (no remuneradas y por fuera de afiliación ARL), poniéndolas en riesgo.

4.12. CONCLUSIONES

La aplicación irrestricta de la regla de equilibrio decreciente en los ERON no se ha dado de “forma razonable y sin poner en riesgo otros bienes constitucionales”, ya que deja, como consecuencia inmediata, la ocupación constante y reiterada de la carga de privación de libertad a la Policía Nacional, desvirtuando sus funciones, establecidas en la Ley 62 e 1993.

La privación de libertad en la ciudad muestra dos facetas: de un lado, lo esbozado por el ECI en los ERON, dejando, del otro lado, la precaria situación de quienes permanecen en estaciones de policía, quienes soportan la mayor carga en degradación de derechos.

No es visible, desde los apoyos de la Administración municipal, la garantía de servicio a PPL en calidad de procesados de las estaciones de policía, quienes, a su vez, se convierten en carga funcional a la Policía Nacional, extralimitando las funciones demarcadas en la Ley 62 de 1993.

El derecho con mayor vulneración durante el año fue el de alimentación, conexo al de la salud bajo el marco del hacinamiento.

4.13. RECOMENDACIONES

A la Policía Nacional

Establecer parámetros límite en la recepción y tenencia de PPL en estaciones de policía, pues existe desacato judicial a las órdenes constitucionales locales de uso no mayor a 36 horas, haciendo exigible al ente territorial obligaciones legales y constitucionales en los servicios para PPL en calidad de procesados.

Al Inpec

Fijar políticas de asociación con los entes territoriales con respecto al recibo de procesados en los ERON.

Al DAGRD

Adelantar la evaluación de riesgo en infraestructura de los espacios habitados por PPL en las salas transitorias de estaciones de policía.

5. PERSONA CON DISCAPACIDAD

“La mayoría de personas en situación de discapacidad en la ciudad de Medellín no solo no tienen una infraestructura pública y vial que los integre a la sociedad para desarrollar su proyecto de vida (educación, empleo, recreación, etc.), sino que, además, pertenecen en su mayoría a los estratos socioeconómicos más bajos de la población, lo que los hace más vulnerables aún al dificultarles el pleno acceso a la canasta familiar básica y servicios públicos domiciliarios.”

Personería de Medellín

5.1. INTRODUCCIÓN

Pese a que en Medellín existe la Política Pública de Discapacidad desde el año 2005, debe decirse que la ciudad tiene una deuda pendiente con este grupo poblacional, que aun cuando tiene recursos y proyectos específicos designados, en la práctica se enfrenta a una reducción del presupuesto, el cual presentó una reducción del 12 % para el año 2018 teniendo en cuenta los 3827 millones de recursos ordinarios invertidos en el 2017. Lo anterior da cuenta de la necesidad de priorización, tema que fue precisamente objeto de debate en el Concejo de Medellín en la sesión ordinaria del lunes 25 de junio de 2018.

Sea lo primero en el presente informe dar cuenta de la situación actual de las recomendaciones emitidas por esta agencia ministerial en su *Informe sobre la situación de derechos humanos en la ciudad de Medellín* correspondiente al 2017 (publicado en 2018). En ese aparte se condensarán las acciones u omisiones de las diferentes entidades y dependencias administrativas ante las que recayeron recomendaciones en dicho documento, indicando si persisten o no vulneraciones a los derechos de las personas con discapacidad.

Una vez agotada la anterior revisión, se entrará en materia para abordar la temática para la vigencia del año 2018 de la siguiente manera:

En primer lugar, el presente informe abordará el tema del derecho de accesibilidad de las personas con discapacidad, a la luz del artículo 9 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la Naciones Unidas (2006), que define la *accesibilidad* como una condición necesaria para que las personas con discapacidad puedan vivir de una manera independiente y disfrutar de los mismos bienes y servicios que el resto de la población en igualdad de condiciones. Esta condición establece, además, que los Estados deben diseñar medidas para garantizar la aplicación estricta del diseño universal a todos los bienes, productos, instalaciones, tecnologías y servicios. Dentro del mismo acápite se resaltarán la accesibilidad en el espacio público y el transporte accesible en la ciudad.

Un segundo acápite embarcará al lector en el tema del derecho a la educación de las personas con discapacidad, en el cual se visibilizarán las limitaciones y barreras que en la actualidad

vulneran la garantía plena del derecho en cuestión, lo que impide el pleno desarrollo de este grupo poblacional como personas autónomas e independientes.

En tercer y último lugar, se abordará el tema de la corresponsabilidad entre Estado y familia, como primer ente protector, garante de los derechos fundamentales, tema que preocupa a esta agencia ministerial.

En general, se visibilizará cómo a pesar de los esfuerzos de los padres de familia o cuidadores, fundaciones y organizaciones que velan por los derechos de las personas con discapacidad, y a pesar de los intentos de avance por parte de la Administración local, la situación para esta población avanza a pasos cortos.

Voluntad política y educación incluyente se erigen como la fuerza necesaria para estimular la construcción de una ciudad capaz de ser administrada y habitada por una humanidad sensible, con conciencia social, que reconozca en la diversidad de las poblaciones habilidades distintas y no rarezas o defectos.

5.2. SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES DEL INFORME DE 2017

Como parte del informe de 2017, esta agencia ministerial realizó una serie de recomendaciones tendientes a buscar que las entidades competentes adoptaran medidas para la plena satisfacción de los derechos de las personas con discapacidad, por tanto, resulta imperioso, como parte del proceso investigativo 2018, que el punto de partida del presente informe sea precisamente el seguimiento al cumplimiento de tales recomendaciones.

En su momento, se recomendó a la Secretaría de Educación implementar estrategias de manera prioritaria para que los colegios menos accesibles y con mayor número de personas con discapacidad puedan ser adecuados y, así, superar la barrera de acceso a través de instituciones educativas que sean universalmente accesibles. Frente a lo anterior, dicha dependencia se pronunció informando que a partir de la información reportada por la Unidad de Infraestructura Educativa, con el análisis de las condiciones de accesibilidad a la infraestructura, se encuentra que 57 sedes educativas son totalmente accesibles, aseguran además que algunas sedes que requieren intervención ya fueron priorizadas

con recursos del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet) de 2018 y 2019.

Al Municipio de Medellín, más específicamente a la Secretaría de Infraestructura, se le recomendó realizar una caracterización de los lugares que no son accesibles para las personas con discapacidad, además de implementar mayores rutas peatonales podotáctiles, especialmente en las comunas donde se concentra mayor número de esta población. Debe decirse que la fecha no se tiene conocimiento de caracterización alguna que identifique estos lugares, por tanto, se seguirá insistiendo en esta necesidad para determinar un plan de mejoramiento para la construcción de una ciudad universalmente accesible, no solo en el centro de la ciudad o en los barrios de estratos altos, sino además, y prioritariamente, en los barrios de menor estratificación, donde porcentualmente el número de personas con esta condición es mayor.

A la Secretaría de Movilidad se le recomendó el fortalecimiento del control y vigilancia de los vehículos mal estacionados sobre los accesos peatonales que obstaculizan el tránsito de las personas, disponer de la señalización de tránsito de tal modo que no entorpezca el libre tránsito de las personas con movilidad reducida o con discapacidad visual sobre las aceras, regular el servicio de semaforización, incluido el sonoro para que preste el servicio acorde a las necesidades a las personas con discapacidad en general. A lo anterior, esta dependencia informó que la ciudad cuenta con el estacionamiento regulado con el fin de controlar los vehículos mal estacionados y evitar la obstaculización de accesos peatonales, con un total de 2377 celdas de estacionamiento; la Secretaría reportó que, de estas celdas, un total de 39 son marcadas para estacionamiento de vehículos que conducen personas con movilidad reducida. Aseguró, asimismo, que dentro de los contratos establecidos para el año 2018 por obra pública sobre la señalización vial horizontal y vertical de la ciudad y sus corregimientos, se tiene la política de la revisión, mantenimiento e instalación de nuevas señales verticales, teniendo en cuenta los requisitos establecidos en la Resolución 2885 de 2015 del Ministerio de Transporte. Afirma que se ha cumplido con las medidas de accesibilidad vial principalmente en la avenida El Poblado, y que fueron suministrados varios pasos peatonales teniendo en cuenta los criterios de accesibilidad con el fin de

mejorar los accesos a los andenes, no solo de manera visual (señalización), sino física, como los rebajes en los andenes; sin embargo, no especifica cuántos pasos peatonales fueron suministrados. Reportó también la instalación de 10 sonorizadores de semáforos en la ciudad durante el año 2018.

A la Superintendencia Nacional de Salud le fue recomendado tomar acciones de inspección, vigilancia y control a las EPS e IPS para que los servicios de salud a las personas con discapacidad sean garantizados, frente a esto dicha entidad no informó de ningún plan que se hubiera puesto en marcha ni de ninguna acción especial al respecto. Más allá de lo anterior, según el Sistema de Información de la Personería de Medellín (SIP), las atenciones realizadas a esta población no disminuyen en consideración a las reformas que debería tener el servicio de salud. El número de tutelas por este tema se mantiene y las necesidades siguen siendo las mismas: programación de citas con médicos especialistas, entrega de medicamentos, tratamientos, etc.

Tampoco hubo pronunciamiento de la Subsecretaría de Espacio Público, a la que le fue recomendada la vigilancia y control del espacio público para despejar el comercio informal de las tabletas podotáctiles o cualquier otro obstáculo, y sigue siendo evidente este fenómeno en las calles de la ciudad, resaltándose en la comuna 10.

Al Metro de Medellín se le recomendó la implementación de un plan de choque para solucionar las limitaciones que en la actualidad se presentan en el acceso al sistema. Para acatar lo anterior, la entidad implementó desde el segundo semestre del año 2018 como prueba piloto su Plan Maestro de Accesibilidad, que provee lineamientos para la accesibilidad universal del sistema. Frente al tema se tomaron algunas medidas que fueron ejecutadas dentro del Plan Maestro de Accesibilidad, como el acondicionamiento de mapas táctiles y de alto relieve, la adecuación de ascensores con sistema braille para el acceso de personas con limitación visual, pantallas con lenguaje de señas, iconografía gráfica y señalización de colores para guiar a las personas con limitaciones auditivas.

5.3. DERECHO A UNA VIDA ACCESIBLE EN MEDELLÍN: EL RETO DE VALERSE POR SÍ MISMO EN LA CIUDAD

El Estado colombiano, mediante la Ley 1349 de 2009, ratificó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006. El propósito fundamental de esta adhesión normativa se halla en principio fundado en la normalización del concepto de discapacidad en la sociedad. En ella se adopta una amplia clasificación de las personas con discapacidad y se reafirma que todas las personas inmersas en cualquier tipo de discapacidad deben poder gozar de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

Adicionalmente, también es una guía que precisa sobre cómo se aplican todas las categorías de derechos a esta población y se indican las esferas en las que es necesario introducir adaptaciones para que las personas con discapacidad puedan ejercer en forma efectiva sus derechos y las esferas en las que se han vulnerado esos derechos y en las que debe reforzarse su protección.

Bajo esta lógica, el artículo 9 de la mencionada convención señala:

Artículo 9: Accesibilidad

1. A fin de que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, los Estados Partes adoptarán medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales. Estas medidas, que incluirán la identificación y eliminación de obstáculos y barreras de acceso, se aplicarán, entre otras cosas, a:
 - a. Los edificios, las vías públicas, el transporte y otras instalaciones exteriores e interiores como escuelas, viviendas, instalaciones médicas y lugares de trabajo;
 - b. Los servicios de información, comunicaciones y de otro tipo, incluidos los servicios electrónicos y de emergencia.
2. Los Estados Partes también adoptarán las medidas pertinentes para:

- a. Desarrollar, promulgar y supervisar la aplicación de normas mínimas y directrices sobre la accesibilidad de las instalaciones y los servicios abiertos al público o de uso público;
- b. Asegurar que las entidades privadas que proporcionan instalaciones y servicios abiertos al público o de uso público tengan en cuenta todos los aspectos de su accesibilidad para las personas con discapacidad;
- c. Ofrecer formación a todas las personas involucradas en los problemas de accesibilidad a que se enfrentan las personas con discapacidad;
- d. Dotar a los edificios y otras instalaciones abiertas al público de señalización en braille y en formatos de fácil lectura y comprensión;
- e. Ofrecer formas de asistencia humana o animal e intermediarios, incluidos guías, lectores e intérpretes profesionales de la lengua de señas, para facilitar el acceso a edificios y otras instalaciones abiertas al público;
- f. Promover otras formas adecuadas de asistencia y apoyo a las personas con discapacidad para asegurar su acceso a la información;
- g. Promover el acceso de las personas con discapacidad a los nuevos sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones, incluida Internet;
- h. Promover el diseño, el desarrollo, la producción y la distribución de sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones accesibles en una etapa temprana, a fin de que estos sistemas y tecnologías sean accesibles al menor costo. (ONU, 13 de diciembre de 2006)

Con frecuencia se suele pensar en el derecho a la accesibilidad como el desarrollo de cuestiones vinculadas al entorno físico, de una manera limitante, sin embargo, este concepto abarca dimensiones aún más amplias como la arquitectónica, comunicacional, metodológica, instrumental, programática y actitudinal, a las que se suma la accesibilidad tecnológica, que atraviesa todas las anteriores (Sasaki, 2005). Sasaki las define así:

1. **Accesibilidad Arquitectónica:** sin barreras ambientales físicas, en las residencias, edificios, espacios urbanos, equipamientos urbanos, medios de transporte individual o colectivo.

2. **Accesibilidad Comunicacional:** sin barreras en la comunicación interpersonal (cara a cara, lengua de señas), escrita (periódico, revista, libro, carta, postal, etcétera, incluyendo textos en braille, uso del computador portátil) y virtual (accesibilidad digital).
3. **Accesibilidad Metodológica:** sin barreras en los métodos y tecnologías de estudio (escolar), de trabajo (profesional), de acción comunitaria (social, cultural, artística etcétera.), de educación de los hijos (familiar).
4. **Accesibilidad Instrumental:** sin barreras en los instrumentos, utensilios y herramientas de estudio (escolar), de trabajo (profesional), de placer y recreación (comunitaria, turística, deportiva etc.).
5. **Accesibilidad Programática:** sin barreras invisibles incluidas en políticas públicas (leyes, decretos, anuncios oficiales gubernamentales, etcétera.), normas y reglamentos (institucionales, empresariales, etcétera).
6. **Accesibilidad Actitudinal:** sin preconcepciones, estigmas, estereotipos y discriminaciones, de las personas en general. (Sasaki, 2005)

La accesibilidad tecnológica no se categoriza como una dimensión aparte, sino que es transversal a las anteriores y trata de la inclusión de desarrollo tecnológico accesible para lograr las demás dimensiones expuestas.

En este sentido, se tiene que Colombia, como Estado suscriptor de la Convención, ha reconocido y acordado que una persona con discapacidad no es un problema que necesita tratamiento, sino que se encuentra consciente del verdadero asunto que genera todas las barreras de acceso a esta población: la discriminación en la sociedad. Siendo así, y para ejemplificar lo anterior, una persona en una silla de ruedas no puede acceder a una urna de votación, no por su silla de ruedas, sino por las escaleras que llevan a la urna. Son las escaleras las que comportan la problemática discriminatoria. Desde esta visión, la Personería de Medellín ha tenido interés en investigar el tema de accesibilidad de las personas con discapacidad desde dos enfoques para el presente informe: espacio público y transporte, con la intención de determinar el avance y las oportunidades de mejora que tiene la ciudad en materia de accesibilidad, que, como se explicará, puede afectar a su vez otros derechos fundamentales de esta población.

Tabla 12
Situación demográfica de personas con discapacidad en Medellín

Comuna	Masculino	Femenino	Total
Manrique	3420	3594	7014
Popular	2860	2853	5713
San Javier	1606	1535	3141
Robledo	1598	1456	3054
Castilla	1456	1267	2723
Aranjuez	1305	1190	2495
Villa Hermosa	1304	1152	2456
Belén	1248	1121	2369
Doce de Octubre	1212	1031	2243
Buenos Aires	1147	1071	2218
Santa Cruz	1049	1086	2135
La Candelaria	620	487	1107
La América	510	577	1087
Guayabal	404	376	780
Laureles-Estadio	236	203	439
El Poblado	148	113	261
Sin Determinar	13 053	11 560	24 613
Total	33 176	30 672	63 848

Fuente: *Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad*, Línea Seguridad Vial de Antioquia (Sevida) del Grupo Gestión y Políticas de Salud de la Universidad de Antioquia.

Para desarrollar el tema, es importante, también, presentar una caracterización de la población en situación de discapacidad en la ciudad de Medellín. Se tiene actualmente, al igual que en los anteriores, que no se cuenta con un censo o registro oficial sobre la cifra total de personas con discapacidad en la ciudad, sin embargo, corte al 31 de diciembre del 2017, se tenían registradas 63 840 personas en condición de discapacidad, según cifras entregadas por la Línea Seguridad Vial de Antioquia (Sevida) del Grupo Gestión y Políticas de Salud de la Universidad de Antioquia, que son también sobre las que se basa la Secretaría de Salud del municipio, distribuidas como se ve en la Tabla 12.

5.4. EL ESPACIO PÚBLICO ACCESIBLE COMO ELEMENTO DE INTEGRACIÓN SOCIAL

Frente al tema es necesario comenzar partiendo de la acepción de *espacio público* como un espacio dinamizador de las relaciones humanas: es allí donde se concentran en su punto máximo los aspectos sociales de la humanidad.

De esta forma, el espacio público es importante en la medida en que el ser humano desarrolla sus habilidades sociales en él, colaborando en la construcción cultural y la autodeterminación de cada individuo. Es evidente que el espacio público comporta una clara incidencia y contribución a la calidad de vida social y material en la ciudad, revistiendo de particular importancia la de los sectores de la población en riesgo de exclusión.

El uso del término *accesibilidad* en el espacio público no se refiere únicamente a que el acceso a cualquier espacio físico deba ser para el aprovechamiento en igualdad de condiciones de las personas con cualquier tipo de limitación física o sensorial, sino que todo su entorno también lo debe ser, garantizando así una adecuada circulación, utilización, orientación, seguridad y funcionalidad (Olivera, 2006).

Al aterrizar las anteriores premisas al ámbito local en el municipio de Medellín, debe decirse que apenas recientemente ha comenzado la ciudad a reconocer a la población con discapacidad no como un sector social apartado en la diferencia sino como parte integral de la sociedad, por ende, las medidas incluyentes tomadas por su administración no avanzan rápidamente y parecen no comportar mayor importancia ni visibilidad si se le compara con otros temas de ciudad como la seguridad y la convivencia.

Sin lugar a dudas, el hecho de no contar con una visibilización mayor de este grupo poblacional en la ciudad, se materializa en la práctica con una infraestructura que sigue siendo limitada en cuanto a accesibilidad, basta con recorrer las diferentes comunas para encontrar fácilmente elementos que obstruyen las vías peatonales, obstrucciones generadas también por el comercio informal, por construcciones privadas o por obras de adecuación de infraestructura sin previa señalización pensada en términos de inclusión, sitios públicos como parques, centros de comercio, complejos administrativos, deportivos y culturales, etc., diseñados y planeados en su infraestructura para una humanidad uniforme,

sin capacidades diversas: esto habla del componente de discriminación implícito al que se encuentran expuestas las personas con discapacidad.

Así, por ejemplo, se ha podido evidenciar que, si bien la Administración ha realizado adecuaciones de diferentes zonas de la ciudad para que tengan mayor accesibilidad, persiste una parte importante sin contar con condiciones adecuadas, a lo que se suma no solo las limitaciones de infraestructura, sino otros fenómenos tales como el uso indebido del espacio público, que en muchas ocasiones es utilizado para el comercio informal, bloqueando justamente los accesos para persona con discapacidad, todo lo cual plantea que la conjugación de la limitada infraestructura con la indolencia de la comunidad es la mayor barrera que tienen que afrontar las personas con discapacidad para la materialización de sus derechos.



Imagen 5. Invasión del espacio público por parte del comercio informal. Personería de Medellín, 2018.

Para el año 2009, fecha del más reciente Indicador Cuantitativo de Espacio Público Efectivo, la ciudad de Medellín reporta 3,55 m² de espacio público efectivo por habitante (Departamento Administrativo de Planeación, 2010), este espacio público se compone de parques, plazas, plazoletas y zonas verdes. Lo anterior

a pesar de que el indicador sugerido por la Organización Mundial de la Salud (OMS), y aprobado por el Decreto 1077 de 2015 del Ministerio de Vivienda, es de 15 m² por habitante¹⁰. Lo anterior permite inferir que en la ciudad no existe suficiente espacio público para garantizar calidad de vida a los habitantes de acuerdo con los estándares internacionales.

Adherido a esto último, y tal como fue señalado anteriormente, se tiene un censo de aproximadamente 64 000 habitantes en situación de discapacidad en la ciudad de Medellín, y si bien el espacio público y la infraestructura urbana han ido transformándose en la última década, abriendo espacio paulatinamente al tema de inclusión social, lo cierto es que la introducción a este campo, como cualquier cambio de paradigma, se ha ido consolidando de manera lenta, generando avances esporádicos pero muy importantes para la inserción de una cultura incluyente en la sociedad.

De la Tabla 12 se puede inferir que la mayor cantidad de población con discapacidad se condensa en comunas con demografía periférica, cuya infraestructura pública se compone en su mayoría de andenes estrechos, callejones y grandes escalinatas, lo que dificulta la movilidad autónoma e independiente de las personas con discapacidad.

Según el análisis del Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad, del Ministerio de Salud y Protección Social, las barreras más comunes se encuentran en calles y vías, vehículos y transporte público, escaleras, parques, plazas, aceras y andenes peatonales; esto denota una infraestructura vial que aún no es accesible, lo que obliga a la población con discapacidad a transitar por lugares inadecuados como las carreteras, exponiendo su integridad.

¹⁰ Al respecto, véase “El Aburrá le debe a usted 12 m² de espacio público”, nota publicada por el diario *El Colombiano* el 1 de octubre de 2018: <https://bit.ly/2XxTVhk>.



Imagen 6. Visita a la residencia de persona con movilidad reducida en la comuna 6, Doce de Octubre.
Personería de Medellín, 2018.

Pero hablar de accesibilidad también obliga a hablar sobre accesibilidad económica. Frente a esto debe precisarse que el 95 % de la población con discapacidad en la ciudad de Medellín se condensa en los estratos 1, 2 y 3 según el mismo Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad del Ministerio de Salud y Protección Social. Lo cual arroja como conclusión que la mayoría de personas en situación de discapacidad en la ciudad de Medellín no solo no tienen una infraestructura pública y vial que los integre a la sociedad para desarrollar su proyecto de vida (educación, empleo, recreación, etc.), sino que, además, pertenecen en su mayoría a los estratos socioeconómicos más bajos de la población, lo que los hace más vulnerables aún al dificultarles el pleno acceso a la canasta familiar básica y servicios públicos domiciliarios.

5.5. TRANSPORTE PÚBLICO SIN EXCLUSIONES

El tema del transporte público incluyente viene íntimamente ligado al anterior, y es de anotar que, en Medellín, a pesar de existir una política pública de discapacidad desde el año 2005, en materia de accesibilidad hay pendientes en el espacio y transporte público

que han intentado ser resueltos mediante planes municipales de discapacidad como el más reciente, proyectado entre 2010 y 2018.

La presente administración ha buscado, para la próxima proyección, diseñar un documento que pueda superar los cambios de administración a través del nuevo Plan de Discapacidad de Medellín, que ha comenzado a gestarse desde el segundo semestre del año 2018 y se espera sea entregado para comienzos del año 2019.

Frente al tema, debe analizarse en primer lugar la importancia que esto tiene no solo para el avance cultural y social que supone la inclusión social en la comunidad, sino que deben resaltarse también algunas bondades colaterales a la consolidación de un sistema de transporte público accesible: al implementarse una movilidad incluyente en las ciudades y en los territorios, las naciones se hacen más atractivas y más competitivas, lo que traduce finalmente en crecimiento y desarrollo para las regiones.

Aterrizando el concepto de transporte público accesible a la ciudad de Medellín, inevitablemente debe hacerse referencia al sistema de transporte público masivo que se representa en gran medida en el Metro de Medellín. El plan maestro de la entidad apunta a que en el año 2021 el Sistema Metro sea el más accesible de América Latina.

Para el segundo semestre de 2018, la entidad implementó el Plan Maestro de Accesibilidad, el cual provee lineamientos que debe tener el sistema masivo de transporte en accesibilidad universal, lo anterior no sólo para el uso y disfrute de las personas en situación de discapacidad, sino también para adultos mayores, niños, mujeres embarazadas y lactantes para que a cualquier persona en riesgo de vulnerabilidad o exclusión se le pueda garantizar el pleno acceso al sistema de transporte en condiciones de igualdad, promoviendo la autonomía e independencia del individuo. Algunas de las medidas implementadas en 2018 dentro de la ejecución de este plan maestro fueron el acondicionamiento de mapas táctiles y de alto relieve, ascensores con sistema braille para que las personas con limitación visual se informen por sí mismos, pantallas con lenguaje de señas, iconografía gráfica y señalización de colores para guiar a las personas con limitaciones auditivas. En principio, el modelo piloto se realizó en la estación El Poblado del Metro, sin embargo, la entidad espera replicarlo

durante el año 2019 en siete de las 27 estaciones del sistema: Madera y Caribe (norte), Industriales, Aguacatala, Ayurá, Envigado e Itagüí (sur)¹¹. Si bien se trata de un sistema pionero en el país en la implementación de un sistema incluyente, no es suficiente, la meta para la ciudad debería ser la adecuación de una infraestructura física accesible en la totalidad del sistema, además deberían tenerse como prioridad las comunas en donde se asientan la mayoría de personas con discapacidad.

A pesar de los evidentes avances en materia de accesibilidad en el transporte público que ha comportado la ciudad, no se puede hablar de una accesibilidad universal en Medellín. Debe resaltarse que será infructuoso un sistema masivo de transporte accesible si no es articulado a la par con una infraestructura pública y vial accesible también, en otras palabras, la accesibilidad debe verse reflejada en todos los aspectos de ciudad, todos los habitantes deben tener acceso en igualdad de condiciones al uso y disfrute de los bienes y servicios ofertados que garanticen los derechos sociales y económicos de la población.

La falta de articulación de ambos (transporte público e infraestructura pública accesible) supone la imposibilidad de las personas con discapacidad de trasladarse adecuadamente, lo que conlleva a la inevitable vulneración de otros derechos como la educación, al empleo y a la salud, y, por ende, a una vida en condiciones dignas.

5.6. LA EDUCACIÓN INCLUSIVA: HACIA UNA CIUDAD MÁS PREPARADA Y COMPETITIVA

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece en su artículo 24 que los Estados Parte “asegurarán un sistema de educación inclusivo a todos los niveles, a fin de hacer posible que las personas con discapacidad participen de manera efectiva en una sociedad libre” (ONU, 2006). La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) define la educación inclusiva como el “derecho de todos los alumnos a recibir una educación de

¹¹ Al respecto, véase “El metro tendrá sistema braille y tecnología para discapacidad”, nota publicada por el diario *El Tiempo* el 20 de abril de 2018: <https://bit.ly/2tUY01D>.

calidad que satisfaga sus necesidades básicas de aprendizaje y enriquezca sus vidas” (Unesco, 2008).

Este derecho supone que los niños y jóvenes de grupos vulnerables (población con capacidades diversas, minorías étnicas, escolares de zonas rurales, entre otras) interactúen en aulas generales, y además impone al Estado la implementación de métodos pedagógicos y materiales que favorezcan el aprendizaje de todos los estudiantes, esto incluye a aquellos estudiantes con capacidades diversas, lo que sugiere que el sistema educativo de una nación no solo debe verse absolutamente permeado de accesibilidad en su infraestructura física, sino además en su modelo pedagógico y misional para la promoción de una sociedad libre de discriminación.

Más allá de analizar la importancia de la accesibilidad física a la educación, este informe se enfocará principalmente en llamar la atención frente a la importancia de la educación como herramienta primaria para la promoción y difusión del concepto de sociedad incluyente, lo anterior como propuesta para la construcción de una ciudad que prepara a sus generaciones no solo para convivir en la diversidad, sino además para impulsarla. Tal como se expresó anteriormente, la ciudad se encuentra atravesando un cambio de paradigma importante frente el tema, y es en la educación donde se encuentra el elemento fundante para formar cultura. En este aspecto debe aclararse que la educación no solamente refiere aquella que es académica y que se imparte en las aulas de clase, sino también hace referencia a la transferencia de conocimientos, usos y costumbres que adopta el ser humano en su entorno educativo primario, esto es, la familia.

5.6.1. Infraestructura escolar accesible e incluyente: Medellín en cifras

Para comenzar el análisis del tema es necesario dar parte sobre el estado actual de la ciudad en materia de infraestructura escolar, que promueva el aprendizaje a todos los estudiantes en igualdad de condiciones, favoreciendo la autonomía e independencia del estudiante.

Frente a lo anterior, según información suministrada a esta agencia del Ministerio Público por parte de la Secretaría de Educación del municipio de Medellín, la ciudad cuenta con 57

instituciones educativas totalmente accesibles en materia de infraestructura física, según concepto de la Unidad de Infraestructura Educativa, siendo la comuna 6 Doce de Octubre donde se concentra la mayor parte de estas instituciones, 9 en total. De las comunas donde se detalla mayor asentamiento de personas con discapacidad, Manrique cuenta con cinco instituciones accesibles, Popular con tan solo dos y San Javier con tres. Es de anotar que dicha Unidad concibe el criterio de accesibilidad como la conectividad de medios desde la entrada principal de las sedes educativas y la totalidad de los espacios interiores que permitan la autonomía del desplazamiento de las personas en condiciones de movilidad reducida.

En el mismo informe, la Administración asegura que hay en la ciudad un total de 67 sedes de instituciones educativas parcialmente accesibles cuyos requerimientos de infraestructura arrojan como sugerencia la construcción de rampas para conectar los diferentes niveles y la adecuación de los baños.

En consonancia con lo anterior, el Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad del Ministerio de Salud y Protección Social arroja que, en cuanto al derecho de educación, en la ciudad de Medellín, las personas con discapacidad en su mayoría solo acceden a educación básica primaria (41,5 %) y básica secundaria (26,3 %), al nivel técnico o tecnológico accede el 3,2 % de esta población, mientras que al nivel profesional accede el 1,9 %. El alarmante porcentaje de esta población que no accede a ningún nivel de escolaridad: el 23 %¹², que se da básicamente por tres razones:

- Las instituciones educativas no son accesibles.
- Las instituciones educativas no cuentan con la tecnología necesaria para atender a este tipo de población de modo que garantice el adecuado aprendizaje.
- El personal no se encuentra cualificado para la brindar la atención adecuada a estas personas.

Lo anterior da cuenta de la necesidad imperante que tiene la ciudad de impulsar el acceso a la educación de la población con

¹² Información del Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad del Ministerio de Salud y Protección Social.

discapacidad como elemento indispensable en el proceso de desarrollo de sus capacidades.

5.6.2. El derecho a la educación en personas con discapacidades cognitivas o intelectuales

A pesar de que en el informe entregado por la Secretaría de Educación se detalla lo atinente a la infraestructura física de las sedes educativas de la ciudad, nada se menciona sobre la adaptación de las personas con discapacidades cognitivas o intelectuales al entorno escolar.

La definición de *discapacidades cognitivas o intelectuales* refiere la diferencia en los ritmos de aprendizaje que puede tener una persona en relación con tres variables: capacidades, entorno y funcionamiento (ICBF, 2010). Estas discapacidades pueden derivarse de factores genéticos o ambientales y suponen un modelo de pedagogía particular que se adapte a las necesidades de cada persona, de este modo, además de construir sedes educativas accesibles en su infraestructura, es indispensable, en aras de garantizar el derecho a la educación de las personas con discapacidad, que las instituciones cuenten con el personal capacitado para brindar atención adecuada a las necesidades de cada estudiante, aplicando un modelo de enfoque diferencial con esta población que facilite el aprendizaje y la adquisición de habilidades para la integración de estas personas a la sociedad.

La Secretaría de Educación del Municipio actualmente cuenta con programas de capacitación continua para los docentes y personal en general para la atención de estudiantes con discapacidad, no obstante, es importante comprender la relevancia que tiene para el aprendizaje de esta población la contratación de personal especializado en estas áreas, lo anterior con el fin de garantizar una formación en igualdad de condiciones para estos estudiantes, quienes pueden tener procesos de aprendizajes diferentes, algunas veces más complejos.

Frente a este tema vale la pena destacar que, en el sector privado precisamente, es esta razón la más común por la cual rechazan cupos a personas con este tipo de discapacidades, argumentando no tener personal idóneo para la atención y aprendizaje de sus hijos, convirtiéndose esto en una excusa que termina vulnerando el acceso a la educación de esta población.

5.7. FAMILIA Y ESTADO PARA LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD: UNA RESPONSABILIDAD CONJUNTA Y ARTICULADA

Es innegable que, para el cumplimiento de los fines esenciales de un Estado social de derecho, este debe no solo velar por la protección de los derechos fundamentales de sus habitantes, sino también garantizar el acceso a los servicios públicos de su población en condiciones de igualdad. La Corte Constitucional ha sostenido que nos encontramos frente a un servicio público “cuando las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección y realización de derechos y libertades fundamentales” (Sentencia C- 450 de 1995).

Puede decirse que cuando existe una necesidad que excede a los individuos, esto es, una necesidad que estos no pueden satisfacer por sí mismos, esa necesidad es pública y, por tanto, de interés general, y siempre que esa necesidad sea de tal naturaleza, el Estado tiene la potestad y el deber de intervenir para asegurar su cumplimiento (Salamoni, 1999).

Indiscutiblemente, los servicios públicos para la protección y realización de los derechos sociales, económicos y culturales resultan de especial relevancia para el Estado y es responsabilidad del mismo garantizarlos. Salud y Seguridad Social, Educación, Empleo, etc. Son algunos ejemplos de dichos derechos.

Para la efectiva protección de estos derechos, la Constitución Política de Colombia cuenta con una serie de herramientas y mecanismos, entre ellos la acción de tutela, para garantizar el efectivo cumplimiento de entidades públicas y privadas en torno al goce de derechos fundamentales de toda la población.

Si se habla específicamente de las personas en situación de discapacidad, se habla de un grupo poblacional expuesto a mayores vulneraciones en el medio social, inicial y fundamentalmente por tratarse de un sector excluido y segregado en la indiferencia y discriminación por muchos años, al que poco a poco y solo recientemente a nivel histórico se le han reconocido derechos y se le ha incluido en sociedad.

Es por lo anterior que el Estado juega un papel fundamental e indiscutible en el desarrollo, garantía y promoción de los derechos fundamentales de estas personas, por lo que la institucionalidad debe vigilar la correcta prestación del servicio de salud, disponer

de infraestructura accesible para que las personas con discapacidades físicas puedan acceder a servicios como la educación, estimular el empleo para ellas, entre otras.

Sin embargo, a pesar de ser un fin esencial del Estado, y de ser responsabilidad de este garantizar a sus ciudadanos el acceso a todos los servicios en condiciones de igualdad, debe reconocerse que existe un actor primario responsable en primer lugar por garantizar el pleno desarrollo de estas personas en condiciones dignas, esto es, la familia.

El primer ente protector de todo ser humano es fundamentalmente la familia. Es en el seno familiar donde se desarrollan las primeras interacciones sociales del ser humano, se construyen las primeras ideas, se heredan costumbres y se forma en principio la capacidad de autodeterminación del individuo. Por tanto, es allí donde recae la responsabilidad social de velar por el bienestar de las personas con discapacidad y es allí precisamente donde ambos actores, familia y Estado, deben encontrarse y articular esfuerzos conjuntos por garantizar la protección de estos derechos.

Durante el año 2018 la Personería de Medellín atendió tres casos diferentes de personas con discapacidad en situación de calle, en situación de abandono o cuyo ente protector primario era vulnerador de sus derechos. Si bien no es un número significativo, estos casos se convirtieron en una alarma para esta agencia del Ministerio Público al verificar que no existen en la actualidad rutas de atención inmediata para este tipo de casos, de esta manera, se vulnera el derecho de los ciudadanos con discapacidad a una vida digna y en tal medida la Administración local debe también proveer rutas para estas situaciones, sin discutir de ninguna manera la responsabilidad primaria que tiene la familia en estos casos.

En términos prácticos, se puede exigir al Estado que incluya cátedra de inclusión social en las aulas de clase, pero no será efectivo si desde el primer entorno protector se vive la discriminación y la segregación. Se puede exigir al Estado que garantice el derecho a la salud de la población con discapacidad a través de procedimientos médicos determinados u otorgando citas con especialistas, sin embargo, será infructuoso si no hay un responsable desde su entorno protector que se encargue del cuidado del paciente en su tratamiento. Es dado exigirle al Estado

que garantice el derecho a la vida digna de las personas con discapacidad creando rutas para su atención, no obstante, no será efectivo si la familia, como garante primario, no se hace responsable en primera medida para evitar casos de abandono, violencia sexual, explotación laboral, etc.

De cara a la atención de la población con discapacidad, la Personería de Medellín implementará durante la presente anualidad el servicio de atención jurídica domiciliaria mediante cita programada a las personas de este grupo poblacional que así lo requieran como medida para garantizar el efectivo acceso a sus derechos, llevando nuestra oferta institucional hasta los hogares.

5.8. CONCLUSIONES

Del derecho a la accesibilidad

- La accesibilidad al espacio público, como espacio primario de integración social, es fundamental para el desarrollo social y la construcción individual del ser humano.
- Apenas recientemente ha comenzado la ciudad a reconocer a la población con discapacidad como parte integral de la sociedad, por ende, las medidas incluyentes tomadas por la Administración no avanzan rápidamente.
- Si bien las vías principales de la ciudad se han renovado en su mayoría con sistemas de inclusión para las personas con discapacidad sensorial, aún falta extender estas medidas a las comunas más periféricas, en las cuales reside la mayor cantidad de personas con discapacidad.
- El hecho de no contar con una infraestructura incluyente adecuada y suficiente en materia vial y de espacio público, supone una restricción a las personas con discapacidad para desarrollarse a nivel social y para desarrollar su proyecto de vida.
- Medellín tiene una cifra muy baja de destinación de espacio público por habitante, si se le compara con la recomendación de la OMS, autoridad en materia de salud.
- El Metro de Medellín, sistema de transporte masivo de la ciudad, ha implementado el Plan Maestro de Accesibilidad, que, si bien es pionero en el tema, debe ser implementado

en todas las rutas articuladoras del sistema y extendido a los otros medios de transporte público.

- Un sistema de transporte incluyente debe articularse necesariamente con un espacio público accesible para garantizar el goce de derechos fundamentales de las personas con discapacidad, así como su desarrollo social y autodeterminación.
- Al implementarse una movilidad incluyente en las ciudades y en los territorios, las naciones se hacen más atractivas y más competitivas, lo que traduce finalmente en crecimiento y desarrollo para las regiones.

Del derecho a la educación

- Las instituciones educativas en Medellín no son accesibles en su totalidad.
- El 23 % de la población con discapacidad en Medellín no accede a educación formal de ningún tipo.
- Las instituciones educativas no cuentan con la tecnología necesaria para atender a este tipo de población de modo que garantice el adecuado aprendizaje de los estudiantes con discapacidad.
- El personal no se encuentra calificado formalmente para la brindar la atención adecuada a estas personas.
- Se necesita mayor presupuesto al sector educativo para que se adelanten los ajustes en infraestructura necesarios para que las instituciones educativas sean accesibles.
- Los estudiantes con discapacidades cognitivas tienen procesos de aprendizaje diferentes al de un estudiante regular.
- Además de infraestructura accesible para el sector educativo, este también necesita personal docente especializado para la atención de los estudiantes con discapacidad cognitiva para la plena garantía del derecho a la educación de esta población.
- La educación es en sí el pilar fundamental necesario para combatir aquello que es sin duda la base de la segregación social: la discriminación, por tanto, el Estado debe fortalecerla y promoverla.

De la responsabilidad correlativa entre el Estado y la familia

- La familia es el ente protector primario para cualquier ser humano, como tal, es el primer órgano de la sociedad llamado a garantizar los derechos fundamentales de su red de apoyo.
- En un Estado social de derecho es deber del Estado prestar servicios públicos a sus habitantes en condiciones de igualdad.
- Es deber del Estado garantizar la integración y pleno acceso a los derechos fundamentales de las personas con discapacidad, sin embargo, no puede suplir la responsabilidad primaria que recae en la familia.
- Es necesario crear conciencia ciudadana sobre la importancia de la solidez en las redes de apoyo primarias para garantizar los derechos de la población con discapacidad.
- Es necesario combatir la discriminación desde el primer entorno protector: la familia.
- La responsabilidad estatal y la familiar son correlativas y deben ser articuladas para la garantía del goce pleno de derechos de la población con discapacidad.

5.9. RECOMENDACIONES

A la Secretaría de Movilidad

- Evaluar y verificar las condiciones de las señales de tránsito. Su implementación debe incluir no solo los vehículos, sino también al peatón. Verificar e identificar la ubicación de las señales de tránsito, para que sean reubicadas las que obstaculizan la libre movilidad.
- Crear y fortalecer planes de movilidad incluyente en los transportes masivos de la ciudad para garantizar el derecho de libre locomoción de los habitantes en situación de discapacidad de todas las comunas.
- Articularse con las demás dependencias involucradas en los procesos que garanticen la infraestructura incluyente en los espacios viales de la ciudad.

A la Secretaría de Infraestructura Física

- Realizar una caracterización de los lugares que no son accesibles para las personas con discapacidad, además de implementar mayores rutas peatonales podotáctiles, especialmente en las comunas donde se concentra mayor número de esta población.
- Incluir componente de accesibilidad en todo proyecto de infraestructura física que se adelante en desarrollo de sus proyectos.

A la Secretaría de Seguridad – Subsecretaría de Espacio Público

- Ejercer vigilancia y control del comercio informal, garantizando el despeje de espacio público de todo aquello que pueda convertirse en una barrera de movilidad para las personas con discapacidad.

A la Secretaría de Educación

- Fortalecer el plan de capacitación docente para la atención de personas con discapacidad.
- Adecuar la infraestructura del 100 % de las instituciones educativas de la ciudad para convertirlas en instituciones completamente accesibles.
- Disponer para todos sus programas, y en todas las instituciones educativas, profesionales en educación especializada en la transferencia de conocimientos académicos para las personas con discapacidad cognitiva.
- Desarrollar un modelo pedagógico en el que se incluyan las diversas capacidades cognitivas del alumno, de modo que todos puedan acceder al conocimiento en igualdad de condiciones.
- Disponer de las herramientas tecnológicas necesarias y adecuadas para atender las necesidades pedagógicas de la población con discapacidad.

A la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos

- Diseñar un plan para crear rutas de atención de protección inmediata para las personas con discapacidad en situación de abandono o en situación de calle.
- Fortalecer los programas que desde su dependencia se ejecutan en beneficio de esta población, buscando siempre garantizar una cobertura universal y un servicio de calidad.
- Fortalecer las actividades de capacitación a cuidadores de las personas con discapacidad para crear conciencia de la responsabilidad articulada que tienen para garantizar los derechos de estas personas.

Al Sistema Metro

- Extender y expandir su Plan Maestro de Accesibilidad a todas las rutas de transporte del sistema, logrando como meta una cobertura total, especialmente en los sectores con mayor afluencia de tránsito de personas con discapacidad.

A la familia y la sociedad en general

- Garantizar y promover la protección de los derechos fundamentales de las personas con discapacidad.
- Aprender, promover y diseminar una cultura de inclusión en todos los espacios sociales.
- Exigir al Estado la garantía de los derechos fundamentales de las personas con discapacidad cuando estos sean vulnerados, a través de herramientas de protección de derechos constitucionales, para lo cual cuentan con esta agencia del Ministerio Público como aliado.

6. PERSONA MAYOR: EL PROBLEMA DE LA INDIFERENCIA SOCIAL

El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria. El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.
Artículo 46 de la Constitución Política de Colombia

6.1. INTRODUCCIÓN

Para hablar de la importancia de los adultos mayores en la pirámide poblacional de la sociedad, vale mencionar que estos se constituyen como pilar fundamental: de ellos se transmiten valores que permean la cultura de una sociedad en su estructura más básica y fundamental, que es la familia. El proceso de envejecimiento supone la reducción y limitación natural de las capacidades sensoriales, cognitivas y motoras de cualquier ser humano con el paso del tiempo, revistiéndolo de mayor vulneración.

Bajo el anterior supuesto, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en el marco de la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, en Austria en 1982, señaló la responsabilidad de los Estados de formular y aplicar políticas en los niveles internacional, regional y nacional de cara a las necesidades del envejecimiento individual y colectivo, señaló además que son los Estados los llamados a liderar las políticas, planes y programas que den atención a la población mayor (ONU, 1982).

Colombia, en su Constitución Política de 1991, establece un Estado social de derecho en el cual las personas mayores son reconocidas, tal como se establece en el artículo 46.

El Estado, la Sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria. El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia. (Constitución Política de Colombia, art. 46, 1991)

En el caso de la ciudad de Medellín, según reporte entregado por la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos ante el Concejo de Medellín en sesión ordinaria del 5 de junio de 2018, y el cual se basa en el último censo poblacional, Medellín tiene hoy 806 637 personas mayores de 50 años, es decir, más de la cuarta parte de la población total de la ciudad (Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos, 2018). Cada vez el número de personas que integra esta población crece más a nivel mundial en contraste con la población en etapa productiva, y es por esta razón por la que resulta imperativo para los Estados la emisión y materialización de políticas públicas que propendan por su calidad de vida.

El Concejo de esta ciudad, a través del Acuerdo 18 de 2001, establece una política pública para las personas de la tercera edad, política que se enmarca en el sistema social de la cual forman parte instituciones, organismos, entidades y personas del sector público y privado, así como ONG nacionales e internacionales que trabajan con este sector de la población. La política acoge las recomendaciones internacionales y nacionales e incluye la participación social como materia fundamental.

Si bien esta política pública existe, preocupa a esta agencia del Ministerio Público su baja efectividad de cara a los crecientes fenómenos de la violencia contra esta población y el abandono, de lo que dan cuenta no solo las cifras oficiales, sino también los casos que atiende la Personería de Medellín como ente encargado de la guarda y promoción de los derechos humanos.

En primer lugar, el presente informe recoge las recomendaciones emitidas por esta agencia ministerial en su informe sobre la situación de derechos humanos en la ciudad de Medellín vigencia 2017. En este aparte se condensarán las acciones u omisiones de las diferentes entidades y dependencias administrativas ante las que recayeron recomendaciones en dicho documento, indicando si persisten o no vulneraciones a los derechos de las personas mayores.

En segundo lugar, se entrará en materia en los temas de violencia intrafamiliar y abandono, temas que fueron priorizados para la anualidad de 2018 como fenómenos latentes en la ciudad, de lo cual da cuenta el informe estadístico de violencia intrafamiliar el Sistema de Información para la Seguridad y Convivencia (SISC) y su sistema Theta, adscritos a la Secretaría de Seguridad y Convivencia de la Alcaldía de Medellín. De enero a octubre de 2018 el índice de violencia intrafamiliar contra persona mayor de 60 años aumentó en 20 % en relación con mismo periodo del año anterior.

Finalmente, se dispone un último acápite que trata sobre las acciones puestas en marcha por esta agencia del Ministerio Público para la protección de los derechos de esta población, seguido por las conclusiones y recomendaciones a las diferentes entidades según el análisis del presente informe.

6.2. SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES DEL INFORME DE 2017

Para el año 2018, con base en la investigación llevada a cabo en 2017, se hicieron una serie de recomendaciones con el fin de mejorar la calidad de vida y garantizar los derechos de los adultos mayores de la ciudad.

En primer lugar, se recomendó a la Secretaría de Salud aumentar el número de visitas de inspección y vigilancia a los hogares para personas mayores en el municipio y que se adopten las medidas correctivas para garantizar condiciones de vivienda digna. Frente a lo anterior, debe decirse que dicha dependencia informó que, durante el año 2018, se encontraban registrados 245 Centros de Bienestar al Anciano, según datos obtenidos del Sivicof (Sistemas de Información para la Vigilancia y Control de los Factores de Riesgo), aducen que el número de estos centros en la ciudad puede ser mayor, pues existen algunos operando de manera ilegal. Asegura la dependencia que durante el año 2018 se auditaron 67 de estos centros, de los cuales 49, el 73 %, no cumplieron con las normas sanitarias y, por lo tanto, fueron objeto de medida sanitaria de seguridad. Aducen que la mayoría de deficiencias en estos centros obedecen a razones de higiene y aseo, lo cual vulnera el derecho a la vivienda digna de esta población.

A la Alcaldía de Medellín, más específicamente a la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos, se le recomendó la generación de estrategias reales que permitan atacar las causas de la violencia intrafamiliar hacia personas mayores en todos los niveles, fomentando la independencia económica de las personas mayores, especialmente de las mujeres, quienes son el mayor número de víctimas de este fenómeno. Al respecto aún no se tiene registro de las estrategias que se han generado por parte de aquella dependencia.

A su vez, a esta misma dependencia le fue recomendado garantizar la atención prioritaria a los servicios de salud de las personas mayores que se encuentran a su cargo. Frente a lo anterior, si bien no hubo pronunciamiento, esta Personería, en el marco de la presente investigación, realizó diferentes visitas de verificación a los Centros de Bienestar del municipio y pudo constatar que cuentan con el personal y logística para atender las necesidades en lo referente a la salud de sus usuarios,

adicionalmente, desde la misma dependencia se les presta atención jurídica en tutelas en los casos en los que existen vulneraciones a este derecho.

Por último, se recomendó a la Superintendencia Nacional de Salud tomar acciones efectivas de inspección, vigilancia y control tanto a las *empresas promotoras de salud* (EPS) como a las *instituciones prestadoras de salud* (IPS) para que tales servicios prioritarios les sean garantizados a las personas mayores, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1171 de 2007 y la Sentencia T-096 de 2016 de la Corte Constitucional. De tales acciones aún no existe registro, por tanto, se insistirá en la presente medida como medio para garantizar el derecho a la salud de los adultos mayores de manera preferencial, por la vulnerabilidad que esta población tiene.

6.3. VIOLENCIA INTRAFAMILIAR CONTRA LAS PERSONAS MAYORES: LA CRUELDAD QUE FLAGELA A NUESTRA SOCIEDAD

Como preámbulo, se comenzará por plantear el tema de la violencia en un sentido general, el cual no ha sido un fenómeno ajeno a la ciudad de Medellín. Con preocupación se evidencia que durante los últimos años la violencia se ha consolidado todavía más en el territorio, es así como los homicidios, extorsiones y hurtos son delitos cada vez más frecuentes en las diferentes comunas de la ciudad.

Sin embargo, el fenómeno de la violencia no solo ocurre en las calles, también se manifiesta desde los hogares, configurándose la violencia doméstica o intrafamiliar como aquella que es ejercida por parte de algún miembro de un núcleo familiar en contra de otro, causándole daños físicos o psicológicos. En la Tabla 13 se muestra la variación del fenómeno de violencia intrafamiliar por comuna durante las anualidades 2017 y 2018 en la ciudad de Medellín.

De tal información se desprende el aumento porcentual del fenómeno de violencia intrafamiliar, esto teniendo en cuenta que se trata de los casos efectivamente reportados y atendidos por la Secretaría de Seguridad y Convivencia, sin embargo, el fenómeno supone también la existencia de un subregistro consistente en los casos que no llegan a ser de conocimiento de dicha dependencia, entre los que deben resaltarse aquellos en los que se ejerce la

violencia psicológica o violencia económica, que son dos tipos de violencias silenciosas y comportan mayor dificultad para ser detectadas.

Las comunas donde mayor número de casos de violencia intrafamiliar se reportó durante el año 2018 fueron Manrique (84 casos), Belén (84 casos) y Castilla (56 casos); no obstante, la comuna que mayor aumento mostró, en comparación del año inmediatamente anterior, fue La América, con un aumento del 227,3 %.

Lo anterior es de relevancia para el análisis del presente informe, toda vez que es este el escenario primario donde se vive la violencia contra los adultos mayores. En consonancia con lo anterior, en el Gráfico 2 se expone, según el Theta, el fenómeno de violencia contra adultos mayores por comuna durante el año 2018. En este gráfico se evidencia en los tres primeros lugares las mismas comunas anteriormente citadas: Belén (56 casos), Manrique (46 casos) y Castilla (29 casos).

El anterior fenómeno no solo es creciente a nivel local, sino que se constituye en un problema incluso de orden nacional, teniendo en cuenta que, tan solo en los primeros cinco meses del año 2018, el Instituto de Medicina Legal reportó 893 casos de violencia contra el adulto mayor. De estos 893 casos de agresión, los principales responsables fueron los hijos (387), nietos (108), hermanos (100) y otros familiares. Además, en violencia de pareja se habrían visto afectados durante este mismo período 294 adultos mayores y en lesiones accidentales, 120, así como 202 casos de homicidio y 155 suicidios de personas mayores de 60 años. Adicional a lo anterior, fueron identificados también otros tipos de violencia contra esta población teniendo en cuenta que dentro del mismo período se denunciaron 46 casos de abuso sexual contra adultos mayores (Instituto Nacional de Medicina Legal, 2018).

Tabla 13
Casos de violencia intrafamiliar atendidos

Comuna	Año		Variación porcentual	Diferencia
	2017	2018		
1 Popular	31	33	6,5	2
2 Santa Cruz	12	33	175	21
3 Manrique	43	84	95,3	41
4 Aranjuez	53	32	-39,6	-21
5 Castilla	25	57	128	32
6 Doce de Octubre	40	44	10	4
7 Robledo	34	43	26	9
8 Villa Hermosa	29	34	17,2	5
9 Buenos Aires	41	44	7,3	3
10 La Candelaria	18	19	5,6	1
11 Laureles-Estadio	22	33	50	11
12 La América	11	36	227,3	25
13 San Javier	53	51	-3,8	-2
14 El Poblado	14	26	85,7	12
15 Guyabal	21	23	9,5	2
16 Belén	88	84	-4,5	-4
50 Palmitas	2	1	-50	-1
60 San Cristóbal	19	19	0	0
70 Altavista	7	10	42,9	3
80 San Antonio de Prado	26	32	23,1	6
90 Santa Elena	3	1	66,7	-2
Sin dato	5	3	-40	-2
TOTAL	597	742	24 %	145

Fuente: Sistema Theta, Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (2018).

Elaborado por la Personería de Medellín.

Las cifras dan cuenta de que el fenómeno de la violencia tiene su origen en el que se supondría el primer ente protector de todo ser humano, la familia, y de allí, consecuentemente, se replica en otros espacios. Lo anterior desentraña la razón fundamental por la cual las políticas públicas que se emiten con el fin de proteger

cualquier tipo de población vulnerable no logran mayor efectividad a la luz de los indicadores: el problema de la vulneración de los derechos de los sectores más marginados de la sociedad no radica únicamente en la capacidad limitada del Estado para brindar una atención adecuada para ellos, sino que se asienta principalmente en la crisis de conciencia social que padece la población en general, por esto, el verdadero reto para el gobierno tanto local como nacional en este aspecto es, principalmente, idear estrategias para la promoción efectiva de los derechos de los sectores vulnerables y la prevención de las violencias desde el ámbito educativo y cultural, de manera que se busque fortalecer las relaciones humanas como primera medida para prevenir la violencia y cualquier tipo de vulneración a los derechos de estas poblaciones, puesto que, más allá de las medidas correctivas, sancionatorias o asistenciales, es claro que el ciclo de violencia y vulneración será constante mientras se formen individuos en una sociedad segregadora e indiferente a las necesidades de aquellos grupos más vulnerables.

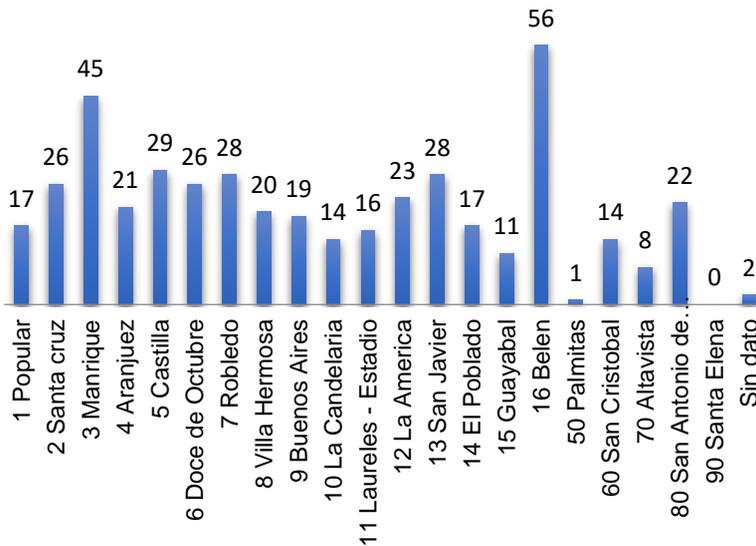


Gráfico 2. Violencia contra persona mayor por comunas.

Fuente: Sistema Theta, Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (2018).

Elaborado por la Personería de Medellín.

6.4. ABANDONO DEL ADULTO MAYOR: RADIOGRAFÍA DE UNA SOCIEDAD INDIFERENTE

En primer lugar, debe precisarse que el abandono de persona mayor se configura como una manifestación de violencia y supone también la configuración de un tipo penal constituido como tal mediante la Ley 1850 de 2017, que modifica el artículo 3 de la Ley 599 del 2000:

Art. 229. Maltrato por descuido, negligencia o abandono en persona mayor de 60 años. El que someta a condición de abandono y descuido a persona mayor, con 60 años de edad o más, genere afectación en sus necesidades de higiene, vestuario, alimentación y salud, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años y en multa de 1 a 5 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Parágrafo. El abandono de la persona mayor por parte de la institución a la que le corresponde su cuidado por haberlo asumido, será causal de la cancelación de los permisos o conceptos favorables de funcionamiento y multa de 20 salarios mínimos legales mensuales vigentes. (Ley 1850 de 2017)

En Medellín, la oferta institucional que se tiene para atender este tipo de violencia se concentra en el Programa de Larga Estancia, conformado por una red de Centros de Bienestar al Anciano, y el programa de Dormitorio Social. Durante el año 2017, entre abril y mayo, se reportó la creación de 28 nuevos centros, ampliando en 273 cupos la atención a esta población, para un total proyectado de 3113 personas mayores beneficiadas.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos en presupuesto de la Administración para fortalecer estos programas y ampliar la cobertura de estas medidas, no cesan los casos de abandono a los adultos mayores en la ciudad, de lo cual da cuenta la larga lista de espera de los beneficiarios de los programas antes mencionados.

Esta situación evidencia que las anteriores medidas, si bien son necesarias para la satisfacción de los derechos fundamentales de esta población por mandato legal y constitucional, no son suficientes para prevenir el fenómeno de este tipo de violencia, no solucionan el problema desde sus causas de origen, y refuerzan la idea de una necesidad imperante de establecer acciones tendientes, no solo a restablecer los derechos de los adultos mayores, sino además a la determinación de la responsabilidad individual por la

ocurrencia de estos hechos, así como la implementación de medidas que prevengan el fenómeno desde el fortalecimiento y sensibilización familiar.

Durante el curso de la presente investigación, la Personería de Medellín visitó diferentes centros hospitalarios de la ciudad en los cuales se pudo constatar la configuración del fenómeno, que se da en su mayoría en estos centros, y que, dado que la oferta institucional se encuentra limitada y actualmente a su capacidad máxima, sólo a través de la acción de tutela se designa cupo por parte de la Administración para oferta institucional para estas personas. De esta manera no solo se crea congestión judicial, sino que además se sobrepasa la capacidad de atención de la que dispone la administración actual, mientras los actores primarios encargados del cuidado de los adultos mayores se exoneran de responsabilidad.

6.5. ACCIONES DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DE LAS PERSONAS MAYORES POR PARTE DE LA PERSONERÍA

Para exigir la restitución de los derechos vulnerados de las personas mayores, la entidad a través de sus diferentes dependencias se articula para que, en la medida en que vaya siendo de su conocimiento y competencia, intervenga o active las rutas necesarias para mitigar los fenómenos que impactan negativamente la calidad de vida de las personas mayores.

Para el mes de noviembre de 2018, la Personería realizó 14 271 atenciones dirigidas a la protección y garantía de los derechos de la población mayor de 60 años. Los servicios que mayor demandan este grupo población en la entidad son los que se exponen en la Tabla 14.

De la Tabla 14 se infiere que los servicios de la Personería de Medellín más demandados por esta población son los siguientes: *registro de víctimas*, el cual en su mayoría se realiza por el hecho victimizante de desplazamiento forzado. El 92,6 % de las *acciones de tutelas* se realizaron para invocar la defensa del derecho fundamental a la salud en conexidad con el derecho a una vida digna. Estas proyecciones fueron dirigidas en su mayoría contra la EPS Savia Salud, tanto en el régimen subsidiado como contributivo, Coomeva EPS y a la Dirección Seccional de Salud de

Antioquia (DSSA) por la negación en la entrega de los medicamentos.

Tabla 14

Servicios demandados por los adultos mayores en la Personería de Medellín

Servicios	Núm. de atenciones
Acciones de tutela	3638
Asesorías	7539
Incidente de desacato	1590
Derecho de petición	770
Registro de víctimas del conflicto armado	367
Recursos de reposición o apelación (víctimas)	110
Asistencia a intervención de diligencia judicial	37
Revisión de proceso contravencional de Código de Policía	26
Derecho de petición interno	22
Revocatoria directa	21
Revisión de proceso en comisaría de familia	20
Efectividad de derecho de petición	19
Verificación de vulneración de derechos humanos	16
Vigilancia a los actos administrativos	15
Impugnación de fallo de acciones de tutela	14

Fuente: Sistema de Información de la Personería (SIP), 2018.
Elaborado por la Personería de Medellín.

Frente al servicio de *elaboración de derechos de petición* debe mencionarse que, en su mayoría, se realizan a nombre de las personas mayores en calidad de víctimas del conflicto y van dirigidos a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, solicitando información sobre resoluciones de inclusión, medición de carencias y solicitud de priorización de indemnizaciones.

Adicionalmente, y entre las distintas actividades de verificación de vulneración a derechos humanos que ejecuta la entidad, durante el año 2018 se realizaron visitas aleatorias a alrededor de 59

Centros de Protección al Adulto Mayor de la ciudad con el fin de identificar posibles irregularidades que vulneren los derechos de la población albergada. Mediante las visitas realizadas a estos hogares, se identificó que aproximadamente el 98 % de estos cumplen a satisfacción con los requerimientos exigidos por ley para el buen funcionamiento, manutención y atención a la población mayor. En contraste, gracias a los recorridos realizados por los centros gerontológicos privados, la Personería halló en mayor número el escaso cumplimiento de los requerimientos técnicos para la buena prestación de este servicio, entre otras razones, por el incompleto equipo profesional para la atención al usuario, mobiliario inadecuado, alimentación irregular y deficiencias estructurares, como falta de medidas de accesibilidad.



Imagen 7. Visita de verificación a Centro de Protección al Adulto Mayor. Personería de Medellín, 2018.

A lo anterior se suma el hecho de que, según datos del Sivicof, citado por la Secretaría de Salud en respuesta a solicitud de información requerida por esta agencia ministerial, y la Cámara de Comercio de Medellín, en la ciudad existen, entre ancianatos, hogares gerontológicos, de reposo, de cuidado de personas adultas y todo aquel establecimiento que preste servicios de atención y cuidado a persona mayor, un total de 614 matrículas, lo cual da cuenta de la operación de más del 50 % de estos establecimientos sin el reconocimiento municipal requerido.

Cabe destacar que dentro de las acciones que se pretenden ejecutar en la presente anualidad 2019, como iniciativa de esta agencia ministerial, se encuentra la articulación de diferentes actores institucionales que podrían llegar a intervenir en el fenómeno de abandono de adulto mayor para la creación de estrategias de prevención.

6.6. CONCLUSIONES

De los fenómenos de violencia intrafamiliar y violencia contra los adultos mayores

- El fenómeno de violencia en la sociedad comienza desde el núcleo familiar, siendo cada vez más visible, y, lamentablemente, se perpetúa a través de las generaciones.
- En la ciudad de Medellín se registró un aumento del 24 % en los casos de violencia intrafamiliar reportados durante el año 2018 con respecto al 2017.
- La violencia contra el adulto mayor se reporta con mayor frecuencia en las comunas de Belén, Manrique y Castilla, comunas que coinciden con los índices más altos de violencia intrafamiliar.
- La familia es el principal actor vulnerante de los derechos de las personas mayores.
- El reto para la Administración es, principalmente, buscar el fortalecimiento de las relaciones humanas como primera medida para prevenir la violencia y cualquier tipo de vulneración a los derechos de las personas mayores.

Del abandono al adulto mayor como forma de violencia

- El abandono de persona mayor se configura como una manifestación de violencia, y supone, además, la configuración de un tipo penal.
- La mayoría de las veces la configuración de este fenómeno se da en centros hospitalarios, y solo a través de fallos de acción de tutela les es asignado un cupo a la oferta institucional a las personas mayores víctimas de abandono, lo cual causa congestión judicial y sobrepasa la capacidad presupuestal de la Administración.

- La ampliación de cobertura para los programas tendientes a restablecer los derechos de las personas mayores víctimas de abandono no es una medida eficaz para la erradicación del fenómeno, pues no ataca la situación desde su origen.
- Es importante también determinar la responsabilidad individual en los casos de abandono, así como implementar medidas que prevengan el fenómeno desde el fortalecimiento y sensibilización familiar.

De las acciones tendientes a la protección de derechos de las personas mayores por parte de la Personería de Medellín

- Las atenciones más frecuentes por parte de la Personería de Medellín a las personas mayores se concentran en el registro de víctimas del conflicto armado, elaboración de acciones de tutela y de derechos de petición.
- Durante el año 2018 la Personería de Medellín pudo verificar la plena operación de varios centros gerontológicos privados que tenían concepto desfavorable por parte de la Secretaría de Salud.
- Más de la mitad de los centros gerontológicos registrados en la Cámara de Comercio de Medellín como establecimientos de comercio no se encuentran registrados ante la Secretaría de Salud.

6.7. RECOMENDACIONES

A la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos

- Promover campañas de sensibilización sobre la responsabilidad del cuidado del adulto mayor, como estrategia de prevención del fenómeno de violencia sobre esta población.
- Identificar y remitir a las autoridades competentes los casos de abandono de adultos mayores que sean de su conocimiento.
- Fortalecer los programas en su cobertura, priorizando los casos que revisten mayor gravedad en cuanto al impacto de la vulneración de los derechos del adulto mayor.

A la Secretaría de Salud

- Identificar y realizar funciones de inspección, vigilancia y control sobre aquellos centros gerontológicos privados de los que no se tiene registro en aquella dependencia.

A la Secretaría de Seguridad y Convivencia

- Fortalecer las comisarías de familia a través de la Subsecretaría de Gobierno Local y Convivencia para brindar efectiva protección y restitución de derechos al adulto mayor en los casos de violencia intrafamiliar, brindando atención prioritaria debido al grado de vulneración de esta población.
- Instar a las autoridades de Policía, a través de la Subsecretaría de Gobierno Local y Convivencia, para que sean materializadas las medidas de clausura parcial o total emitidas por la Secretaría de Salud del Municipio en el marco de las funciones de inspección, vigilancia y control que ejerce sobre los hogares de adultos mayores del municipio, de manera que se evite efectivamente la vulneración sistemática del derecho de vida digna de esta población.

A la familia como primer entorno protector

- Denunciar ante las autoridades competentes toda forma de maltrato o violencia contra los adultos mayores.
- Promover y difundir prácticas basadas en el respeto de los derechos de los adultos mayores, reconociendo a la sociedad como primer garante de derechos de esta población.

7. HABITANTE DE LA CALLE

“Para muchos sectores de la sociedad, las personas en situación de calle solo son un problema, ignorando los presupuestos legales y jurisprudenciales que determinan que el Estado colombiano no puede ser indiferente a los habitantes de la calle y, contrario a ello, las condiciones de vida de estas personas resultan ser un buen rasero para evaluar la vigencia real de lo que se denomina Estado social y democrático de derecho.”
Personería de Medellín

7.1. INTRODUCCIÓN

A partir del año 2004, la Personería de Medellín ha entregado un informe anual sobre la situación de los derechos humanos en la ciudad. Desde la Unidad Permanente para los Derechos Humanos se ha materializado la función constitucional y legal delegada a esta agencia del Ministerio Público relacionada con la guarda y promoción de los derechos humanos de, entre otras, aquellas poblaciones vulnerables que demandan mayor atención. Uno de los fenómenos sociales objeto de investigación durante el 2018 tiene que ver con los habitantes de la calle y la manera como la Administración y la sociedad están respondiendo ante las necesidades y retos de atención y manejo de tal grupo poblacional.

Para muchos sectores de la sociedad, las personas en situación de calle solo son un problema, ignorando los presupuestos legales y jurisprudenciales que determinan, primero, que el Estado colombiano no puede ser indiferente a los habitantes de la calle y, contrario a ello, las condiciones de vida de estas personas resultan ser un buen rasero para evaluar la vigencia real de lo que se denomina Estado social y democrático de derecho. Segundo, la obligación que surge para la Administración municipal de velar por el cumplimiento e implementación de la política pública social para los habitantes de la calle, encaminada a garantizar, promocionar, promover y restablecer los derechos de este grupo de personas, con el propósito de lograr su atención integral, rehabilitación e inclusión social.

A través de la *investigación acción participativa* (IAP) se logró materializar las relaciones entre la Personería de Medellín y los habitantes de la calle. Visitas a albergues y recorridos de ciudad fueron los mecanismos propicios para generar la confianza con esta población. Fruto de dichos encuentros, se conoció la manera como están respondiendo los usuarios a la oferta institucional, el impacto que se está causando en el fenómeno social, la confianza que se tiene en la institucionalidad y el alto de índice de habitantes de la calle que abusan en el consumo de sustancias psicoactivas; todos estos hallazgos serán la base para desarrollar el informe que se presenta a continuación.

7.2. SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES DEL INFORME DE 2017

Es oportuno comenzar indagando por las recomendaciones dadas a la Administración local en el *Informe sobre la situación de derechos humanos en la ciudad de Medellín* correspondiente a 2017 (publicado en 2018). En aquel informe se recomendó que, de forma prioritaria, se adelantara un censo y una caracterización de los habitantes de y en situación de calle que permitiera un adecuado diseño de políticas públicas acordes a la realidad y a las preferencias de dicho grupo. Sin embargo, a la fecha se sigue desconociendo la dimensión de la realidad, no se conoce una cifra oficial actualizada que dé cuenta del total de personas en condición de calle que hay en la ciudad de Medellín, mucho menos sobre sus condiciones particulares. El último censo reportado es el realizado en el año 2009 por la Secretaría de Bienestar Social y la Universidad de Antioquia a través del Centro de Estudios de Opinión (CEO).

En relación con la recomendación de implementar los programas y proyectos previstos en el PMD y no generar una reducción de los estándares de satisfacción de los DESC alcanzados en el municipio, y de paso la no vulneración de la jurisprudencia constitucional en la materia, es importante aludir que, si bien se está materializando la oferta institucional a través del acceso a ella, la lucha debe continuar para lograr el goce efectivo de cada uno de los derechos que le asisten a esta población, de paso garantizar el cumplimiento de los fines de las políticas públicas implementadas, como la revinculación social y familiar, además de la rehabilitación, este último, fundamental de cara a la intervención que se está haciendo con el gran número de habitantes de la calle que deambulan por la ciudad, víctimas de la adicción a los estupefacientes, que los hace cada día más vulnerables e indefensos.

En cuanto a la reglamentación de la Ley 1641 de 2013, emitida por el Congreso de la República, sigue sin cumplirse el compromiso del Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Salud, de emitir los respectivos decretos para reglamentarla. Si bien la Corte Constitucional ha exhortado en varias ocasiones al ministerio para que establezca la política general para la atención al habitante de la calle, aún es un tema pendiente, que, entre otros

aspectos, podría dar directrices en relación con la materialización del principio de corresponsabilidad, toda vez que se ha entendido como un asunto exclusivamente del Estado, obviando el presupuesto de la norma que incluye a la familia y la sociedad como parte esencial para materializar una adecuada política pública de habitantes de la calle.

Para finalizar, en cuanto a la solicitado a la Policía Nacional respecto a tener presente los estándares sobre el uso y porte de la dosis personal delimitados por la Corte Constitucional colombiana, evitando de esa forma vulnerar los derechos de los habitantes de y en situación de calle, lo cierto es que las facultades se han extendido no solo a la posibilidad de capturar por la presunta comisión de una conducta punible, sino que también se otorgó la potestad de decomisar cualquier cantidad de droga, inclusive la dosis mínima y la de aprovisionamiento. Lo anterior en desarrollo de los presupuestos establecidos por el vigente Código Nacional de Policía y Convivencia, Ley 1801 de 2016, del cual se ha desprendido una serie de dificultades en cuanto a su aplicación, las cuales deberán ser resultas en la Corte Constitucional, tal y como lo afirma esta Personería en el capítulo de Convivencia del presente informe. Asimismo, en el capítulo Vida e Integridad se evidenciará cómo durante el 2018 la Policía persistió en la captura recurrente de los habitantes de la calle que son consumidores, aun cuando está probado judicialmente su dependencia a los estupefacentes, generando un desgaste de los sistemas tanto judiciales como policivos y una clara vulneración de los derechos humanos de quienes ya está probado que no son traficantes.

7.3. LA VIDA EN LA CALLE: UN FENÓMENO MULTICAUSAL EN SU ORIGEN Y EVOLUCIÓN

Se puede observar específicamente en las ciudades, pobladores que ocupan su espacio público y realizan allí sus funciones vitales constituyéndose el fenómeno que ha sido denominado como Habitante de la Calle.

(Velásquez, 2003, p. 9)

Para esta Personería resulta pertinente retomar los análisis ya realizados en años anteriores en relación con el origen y las problemáticas asociadas a la vida en la calle, en tal medida es

prudente resaltar lo afirmado por el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS):

La habitanza en calle¹³ es un fenómeno social urbano multicausal, caracterizado por el desarrollo de hábitos de vida en calle, en el que interactúan problemas estructurales de origen diverso que podrían desagregarse en i) pobreza, desigualdad y exclusión social; ii) factores de riesgo para el ingreso de la vida en calle tales como: la violencia sexual e intrafamiliar, expulsión de entornos escolares y familiares, consumo problemático de sustancias psicoactivas, precariedad o inestabilidad económica y desplazamiento forzado; iii) problemas relacionados con la forma de vida en calle, dentro de los cuales se pueden encontrar: a) la vulneración de derechos fundamentales para los actores del fenómeno a saber: derecho a su integridad física, a la honra, al libre desarrollo de la personalidad, a la libre movilidad, a la educación, al trabajo en condiciones dignas y justas, a la familia (el cual incluye la protección contra la violencia intrafamiliar), a la participación política y social, a la libre asociación, a la justicia, a la seguridad, a la salud, a la seguridad social, al acceso a la cultura, a la vivienda digna y a la alimentación adecuada) y b) problemas relacionados con la interacción con los otros ciudadanos tales como: apropiación del espacio público como privado, la percepción de inseguridad que generan la comisión de delitos menores, la utilización de las redes del narcotráfico para el expendio de droga y la convivencia conflictiva que algunas veces establecen con el resto de la población. (MSPS, 2018).

Tales elementos han evolucionado a lo largo de la humanidad, pero lo que sí es consistente es la existencia del fenómeno, tal y como lo afirman Koller y Nieto (2015)

Durante toda la historia de la humanidad ha estado presente el fenómeno social de habitabilidad en calle, sin embargo, no existe un consenso general respecto a su definición, de ahí que las definiciones sean variadas dependiendo de las ciudades, países y contexto político. Inclusive se ha planteado que las definiciones usadas en países desarrollados difieren de la manera como se ha estudiado la problemática en los países en vía de desarrollo. (Koller y Nieto, 2015)

En el Plan de Desarrollo de la ciudad se habla del programa “Atención e inclusión social para el *habitante de calle*”. En el

¹³ Definición de la Real Academia de la Lengua Española.

mismo sentido, en la Ley 1641 de 2015, se hace referencia al término legal de *habitante de la calle* como la persona, sin distinción de sexo, raza o edad, que hace de la calle su lugar de habitación, ya sea de forma permanente o transitoria.

Ahora bien, para efectos del presente informe se asume al habitante de la calle, sujeto de estudio, como aquella “persona cuya vida se desenvuelve fundamentalmente en la calle, como espacio físico-social, donde resuelve necesidades vitales, construye relaciones afectivas y mediaciones socio-culturales estructurando un estilo de vida” (Correa, 2007, p. 40), que es la definición que se adecúa a las condiciones de la población intervenida por esta agencia del Ministerio Público durante esta anualidad.

A la par de las diferencias en la definición del fenómeno, se ha ido desplegando un desarrollo jurisprudencial relacionado con el habitante de la calle y han sido varios los pronunciamientos en los que se ha precisado el alcance de los derechos de dicho grupo poblacional, tal y como lo ha sistematizado de manera muy clara el propio Ministerio de Salud y Protección Social (Véase Tabla 15).

De lo anterior, ha surgido un gran reto para las administraciones municipales a través de los entes encargados: sacar adelante estos presupuestos legales y jurisprudenciales en favor no solo de la población que habita en la calle, sino de aquellos que quieren salir de ella, a través de la implementación de políticas públicas. Sin embargo, el fenómeno tiende a hacerse mayor, lo que se ve agravado porque entre las cifras oficiales se tienen datos desactualizados que no permiten aterrizar el fenómeno a la realidad.

Según el censo realizado en el año 2002 por el DANE¹⁴, en Medellín había 6913 habitantes en situación de calle; 75 % hombres y 25 % mujeres, 18 % menores de 17 años, 6 % mayores de 60 años y 75 % entre 18 y 59 años. De estos habitantes en

¹⁴ El censo que se hizo en la ciudad de Medellín en el año 2002 precisó algunos conceptos que es pertinente traer a colación. *Habitante de la calle*: “es la persona de cualquier edad que, generalmente, ha roto en forma definitiva los vínculos con su familia y hace de la calle su espacio permanente de vida”; *habitante en la calle*: “es el menor de 18 años de edad que hace de la calle el escenario propio para su supervivencia y la de su familia, alternando la casa, la escuela y el trabajo en la calle”; *habitante en situación de calle*: “es el total de los habitantes de la calle y de los habitantes en la calle”.

situación de calle, el 13 % era analfabeta y un 56 % solo tenía primaria incompleta; casi un 50 % se dedicaba al reciclaje y a pedir o retacar y el 80 % tenía dependencia de sustancias psicoactivas.

Tabla 15

Referentes jurídicos frente a la población habitante de la calle

Sentencia	Orden
T-376/1993	No llamar a los indigentes “desechables”.
T-384/1993	Garantizar a los indigentes los servicios básicos.
C-040/2006	La mendicidad ejercida de manera autónoma y personal, sin intermediarios, es permitida.
T-057/2011	Acciones afirmativas para los habitantes de calle.
T-323/2011	Especial protección a los habitantes de calle con VIH.
C-385/2014	Primacía de la igualdad en el tratamiento del habitante de la calle. Declaró inexecutable el término “que haya roto vínculos con familiares”.
C-92/2015	El Estado debe proteger al habitante de la calle.
T-042/2015	Toda persona, incluyendo al habitante de la calle, es libre de desarrollar su personalidad acorde a su pluralidad.
C-281/2017	Declaró inexecutable el parágrafo 3 del art. 41 del Código de Policía de 2016. No se podrán trasladar e internar a los habitantes de calle en contra de su voluntad.

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social, Oficina de Promoción Social, 2018.

Adaptado por la Personería de Medellín.

En el año 2009 se llevó a cabo el convenio 4600020288 que ligó a la Universidad de Antioquia, a través del CEO, con la Alcaldía de Medellín, Secretaría de Bienestar Social, para censar la población en situación de calle. En total se censaron 24 352 habitantes en situación de calle, distribuidos así: el 13,88 % correspondía a habitantes de la calle y el 86,12 % a habitantes en calle.

El censo evidenció, respecto al nivel de alfabetización, que 9 de cada 10 habitantes en situación de calle, para ese entonces, sabían leer y escribir (se excluyeron a los menores de seis años).

Por ello, puede concluirse que la condición de habitanza en calle no está intrínsecamente relacionada con la pobreza o el analfabetismo. Las estadísticas relacionadas dan cuenta de estudios alcanzados: a nivel profesional se hallaron 98 personas con títulos universitarios, otros 6, especialistas. Indagando en la historias de vida, se llega a conocer la fragilidad de estos seres humanos que decidieron hacer de la calle el escenario propicio para desarrollarse como seres humanos.

La sociedad debe evolucionar en el concepto que tiene sobre el habitante de la calle, pues detrás de cada persona que eligió vivir así, hay un sinnúmero de historias que enmarcan las causas para llegar a ello.

7.3.1. La vida en la calle: una realidad que trasciende los imaginarios sociales

La situación del habitante de calle afecta a la comunidad entera, la cual tiene un significativo desconocimiento de ella y de los factores asociados a su origen y permanencia.

Marta Elena Correa Arango



Imagen 8. Visita de verificación de derechos a los habitantes de la calle. Personería de Medellín, 2018.

Medellín se ha convertido en una ciudad receptora de poblaciones desplazadas y migrantes, muchos de los cuales terminan viviendo en las calles. La tendencia actual en la mayoría de las ciudades colombianas es hacia el incremento de una de las poblaciones más desfavorecidas: las personas en situación de calle.

Según Minnicelli y Zambrano (2012), la percepción de estos habitantes se encuentra relacionada desde inicios del siglo XIX con otras problemáticas, como la violencia, los desplazamientos rural-urbanos, la escasez de políticas de atención a la ciudadanía y, en épocas más recientes, la proliferación de negocios y consumo de drogas y sustancias psicoactivas (Silva, 2018).

Hablar de la persona habitante de la calle es reconocer una diversidad de formas de ver la vida, de sentir la calle y de ocuparla; también es comprender las realidades de un grupo poblacional que históricamente ha sido discriminado y excluido por un grueso de la sociedad que no ve más allá de lo perceptible por los sentidos, es decir, sus historias de vida, sus sufrimientos, sus adicciones y, en muchos de los casos, el abandono a temprana edad por parte de su grupo familiar.

Por tal motivo, es frecuente, al caminar las calles de esta ciudad, escuchar afirmaciones como estas: “Es que en Medellín se gasta mucha plata en habitantes de la calle”; “Usted viera cómo los tratan de bueno, les dicen: Venga, amiguito, despiértese, vaya bañase bien bueno en Centro Día, allá puede comer, lo motilan, le dan una cuchilla para que se afeite, lo ponen bonito, hágale pues, levántese de ahí”.

Y en otros escenarios más institucionalizados se plantea: “Los habitantes de la calle son un mal por falta de autoridad pública”; “Imagínese los turistas viendo esa cantidad de gamines por toda la ciudad”; “Es que la oferta institucional es muy buena, lo único que falta es que les den vicio, que alcahuetería”.

Los estilos de vida del habitante “normal” y el que se encuentra en condición de calle marcan un notorio distanciamiento, que justamente lleva a que este último genere su propio estilo de vida, una identidad propia de calle, que se configura en la forma de expresarse, la de vestir, y una imagen personal completamente descuidada y marcada por el devenir de los días a la intemperie. Su comportamiento se tilda como no apropiado y como un peligro latente para la tranquilidad y la seguridad de la sociedad, por estar tal ligado en muchos casos a la drogadicción, alcoholismo, prostitución y todo lo que vaya en contravía de las necesidades de la sociedad que los excluye.

Pero ¿qué tanto conocen los ciudadanos la problemática? ¿Saben de sus orígenes? ¿Cómo está siendo abordada desde la

Administración municipal? ¿Conocen sus historias de vida? El rechazo es la evidencia de la mirada indiferente a estos seres humanos, que día a día habitan las calles, con una presencia cada vez mayor y un olvido familiar que se acentúa con mayor hincapié en quienes llegan allí derivados del consumo de algún alucinógeno. Todo esto ocurre a la par de que se potencian como clientes e instrumentos en la distribución de otro fenómeno de gran transcendencia nacional como es el narcotráfico, actividad ilegal que tanto perjuicio ha traído al país y del que ellos son principalmente víctimas, que, por tanto, requieren la protección y atención del Estado.

El estado de vulnerabilidad de esta población está siendo desconocido. La mirada de rechazo no deja ver más allá de los que puede percibirse por los sentidos: ropa sucia, mal olor, aspecto físico deteriorado, ojos perdidos en el entorno, basura. El habitante de la calle no cuenta con oportunidades y su condición vulnerable incluye todo un proceso que pone en riesgo o aumenta la probabilidad de un individuo de ser herido, lesionado o dañado ante los cambios o la permanencia en situaciones extremas, expresándose en múltiples formas bien sea como fragilidad e indefensión ante los cambios en el entorno, desamparo institucional del Estado y todo lo que afecta su bienestar. (Busso G, 2001, p. 37)

7.3.2. El núcleo familiar y los habitantes de la calle

Al escuchar las historias de vida de los habitantes de la calle, en muchos casos, se aprecia el alto grado de descomposición y abandono familiar como un factor que hace más explosivo el fenómeno. La presencia de conflictos relacionales y la ausencia de redes de apoyo, además de contribuir en la decisión de vivir en la calle desde muy temprana edad, limitan los procesos de resocialización y rehabilitación, toda vez que no hay acompañamiento que genere para el usuario sentimientos de unión familiar y que se sienta apoyado para mejorar su calidad de vida y superar tal condición.

A los 14 años salí a la calle porque me pegaban muy duro, una tía, a ver, doctora [suspira], mi mamá se murió de un cáncer en la matriz más un tumor en la cabeza me la dejó ciega y loca, duró muchos años postrada en una cama, duró alrededor de 15 años postrada en una cama, me tocó ver a mi mamá en unas condiciones inhumanas, a ver... yo me volé de 14 años porque

yo tenía una tía que me pegaba muy feo, me pegaba unas pelas porque yo era muy miedosa porque ella me decía, llegaba y me daba las sopas calientes y plamm el plato se me caía de la mano ¡pues eso hirviendo!, y ella lo hacía era de aposta... entonces yo quebraba el plato y eso era una excusa para ella darme una pela, a correa, me daba cachetadas en la cara... mi papá murió a los quince días de yo haber nacido, lo mató un carro en Urabá, yo soy de Urabá pero criada en Medellín. (Entrevista personal, habitante de la calle, mujer, 36 años, 22 años como habitante de la calle, 2018)

Salí a la calle porque a los 12 años me tocó matar con un cuchillo al padrastro de la hermana mía, me tocó matarlo porque la iba a violar a ella de 7 años... Yo tenía 8 años y me mantenía en Barrio Triste, me gustaba la calle, mi mamá me daba unas pelas muy duras porque yo era muy plaga, hacía muchas maldades, éramos 12 hermanos y yo dejaba a mis hermanos sin comida, consumo desde los 8 años, lo primero que consumí fue bazuco pero no en pipa, en “calillo”, que es un cuerito y uno le echa la picadura, yo cantaba en los buses, y con esa plata compraba el bazuco, cuando eso las monedas eran de 10 pesos... la comida me la conseguía en los restaurantes. En esos 27 años trabajaba jibareando, me pagaban 3 mil pesos todos los días por vender 30 cosas, una bomba de 40 cosas, o sea, 40 bazucas, papeleticas, eso fue hace muchos años, cuando era guayaco... Hace como 18 años, me pagaba el patrón, me daba el almuerzo y la comida, y mi familia pensaba que yo estaba muerto, pero estaba en Bellavista por Ley 30. (Entrevista personal, hombre, 34 años, 27 años en la calle hoy en proceso de resocialización, 2018)

Ciclos de violencia, exceso en el deber de corrección, golpes y maltrato constante resultan determinantes para que, a muy temprana edad, se decida vivir en las calles, donde se tiene la ilusión de que cesará cualquier tipo de agresión. El habitante de la calle busca otras formas de establecer vínculos y relaciones sociales que sustituyan el apoyo que se esperaba obtener de la familia. Pero ¿qué genera esa ruptura del núcleo familiar? Es muy común en el habitante de calle la relación que existe entre el consumo de sustancias psicoactivas y su forma de comportarse. En muchos casos, la tolerancia es nula ante un consumidor y eso enciende esos ciclos de violencia que terminan expulsando del núcleo familiar a esa persona.

Es mínima la red de apoyo familiar y es usual encontrar familiares que luego de intentar ayudar a que su pariente supere su condición, renuncian luego de recorrer un largo camino en el que llegan a un límite y deciden alejarse ante la falta de compromiso y de resultados positivos que contribuyan a que el habitante de la calle logre su resocialización y, en otros casos, su rehabilitación. Así pues, el habitante de la calle se queda sin apoyo familiar, pero logra establecer otros vínculos sociales de menor exigencia, que resultan de poca contribución al mejoramiento de su calidad de vida.

En el proceso de resocialización, esta agencia del Ministerio Público advirtió que las secuelas del pasado quedan presentes en la memoria del habitante de la calle y ello genera que sea nula su intención de retomar vínculos afectivos con algún miembro de la familia: “Yo tengo familia en Medellín, la misma tía que me pegaba, pero yo a esa señora no le volví a pisar la acera de su casa” (Entrevista personal, habitante de la calle, mujer, 36 años, 22 años como habitante de la calle, 2018). Con el pasar de los años, siguen presentes aquellos aspectos que contribuyeron a la salida de esa persona a la calle, no se superan los hechos cargados de drama y tragedia, por eso el habitante de calle refleja recuerdos de incomprendimientos, miedos, maltratos y abusos.

Según lo anterior, para concluir, quedaron evidenciados elementos asociados con la estructura familiar que contribuyen a la habitabilidad en calle: disfuncionalidad, ausencia de la figura materna o paterna, tensiones al interior de la familia, ciclos de maltrato y violencia, reproche e intolerancia al consumo. Justamente, tales antecedentes familiares constituyen un elemento a debatir en la estructuración de una política coherente que busque prevenir el fenómeno, pues existe una corroboración empírica que permite afirmar que la habitabilidad en calle se mueve entre el consumo de estupefacientes y el abandono familiar, factores, por lo tanto, en los que debería centrarse la política pública en la ciudad.

7.3.3. ¿Cómo está abordando la Administración municipal el fenómeno social de habitabilidad en calle?

Las poblaciones vulnerables cuentan con proyectos financiados por el Gobierno, que disponen de algunas instituciones que brindan

servicios eficientes para ayudarlos a superar o mejorar sus condiciones a partir de la implementación de las llamadas políticas públicas. Los habitantes de la calle en la ciudad de Medellín cuentan con una amplia red de centros de atención, que, dependiendo del nivel de la condición de calle en que se encuentren, se ofrece una oferta institucional de cara a sus necesidades.

La Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos del Municipio de Medellín tiene, desde lo misional, la responsabilidad de brindar acompañamiento y atención a las poblaciones vulnerables. En lo que respecta a la población habitante de la calle, la Unidad de Programas Especiales (U.P.S.E.) acompaña y verifica, a través del Sistema de Atención al Habitante de Calle, la intervención a la población adulta y joven en situación de calle que requiere atención en sus necesidades básicas y psicosociales para procesos de mitigación (minimización del riesgo y reducción de daños) y superación de su condición.

En esta oportunidad, el estudio adelantado se concentró en la atención en el Centro de Atención Básica 2 o Centro Día 2, que tiene capacidad para albergar hasta 450 ciudadanos en cada una de las jornadas de atención: mañana, tarde y noche¹⁵, considerando el primer filtro donde debe presentarse el ciudadano que decide someterse a la oferta institucional. En la actualidad, la atención depende si el usuario cuenta con la categoría “básica” o solo acude para actividades de “autocuidado”¹⁶.

Contar con “básica” resulta ser de gran provecho para la población habitante de la calle, en el entendido de que sus necesidades inmediatas de supervivencia están siendo atendidas de forma integral, esto es, un habitante de la calle llega a Centro Día 2 y recibe alimentación, un espacio donde dormir, bañarse, tiempo

¹⁵ Respuesta a solicitud de información con radicado 2019102298466, fechada el 26 de octubre de 2018.

¹⁶ El programa de *autocuidado* era ofrecido en el componente de atención Centro Día 1, que dejó de operar luego de que la sede pasara a disposición de la Secretaría de Seguridad y Convivencia para la implementación del Centro de Traslado por Protección. Así las cosas, los usuarios de este programa Centro Día 1 fueron direccionados a Centro Día 2, donde evidentemente se ha presentado hacinamiento e irregularidades frente al servicio ofrecido. Por información reportada por la Secretaría de Salud, se ha emitido concepto desfavorable frente a las condiciones higiénico-sanitarias y locativas del lugar.

de ocio, atenciones en salud, incluidos médicos y enfermeras, en el caso que se amerite son remitidos a los centros hospitalarios, entre otros. Todo lo anterior, sin ningún tipo de corresponsabilidad más allá de las normas establecidas para una sana convivencia. De hecho, en visitas realizadas durante un fin de semana, es usual encontrar menos población que la que se registra un lunes o martes, cuando las atracciones del fin de semana han concluido. En una oportunidad se le preguntó a un usuario que lleva varios años en esta condición, las razones por las cuales no aprovechaba un programa como el ofrecido en las granjas, a lo que respondió: “Allá estoy encerrado y no puedo salir a consumir”. Es decir, la condición de habitante de la calle resulta ser conveniente al punto de hacer innecesaria la necesidad de superar tal condición:

Tengo básica hace 10 años; si me quitan la básica, no tengo un Sisbén, en cambio yo, con la básica, voy a cualquier hospital de Medellín y me atienden, en cambio, sin la básica, a mí que me van a atender sin un Sisbén y sin un peso ni nada, por eso prefiero estar en los patios y me gusta más la básica. Lo poquito que tengo está guardado en un *locker* del patio, yo vengo más que todo los lunes, me quedo ocho días aquí, y me voy otra vez pa mi calle, claro que la sede mía es El Poblado, yo hace 7 años lo que hace que quitaron todas las ollas del centro, me fui pa El Poblado, allá vivo, allá consumo y allá me dan cosas los ricos, me regalan ropa, me dan plata, mantengo por el Lleras, por la Presidenta... Me voy para la calle porque la libertad es la libertad, mujer, y yo ya he estado dos veces detenida, yo prefiero la calle, y no me siento libre aquí, en el patio me siento como si estuviera en un patio de la cárcel, por Dios que sí, aunque puedo salir a la hora que yo quiera. (Entrevista personal, habitante de la calle, mujer, 36 años, 22 años como habitante de la calle, 2018)

En el Centro de Atención Básica Centro Día 2, los usuarios cuentan con: una coordinadora general; una coordinadora de básica y metodología; una especialista en nutrición; tres auxiliares en el área de la salud-cuidador; 30 educadores; un profesional en educación especial; un profesional en el área de deportes; cuatro trabajadores sociales; dos psicólogos; un técnico en apoyo administrativo en salud; un ingeniero de sistemas; un comunicador social. Entre las actividades lúdico-pedagógicas que ofrece el programa se relacionan: celebración de fechas especiales, talleres experienciales, organización de certámenes deportivos, salidas

extramurales, actividades culturales, recreativas, físicas y de salud¹⁷.

En reiteradas visitas realizadas por la Personería de Medellín se ha observado que es usual encontrar a los usuarios viendo televisión, otros en actividades de autocuidado en espacios donde la higiene se muestra precaria, mientras otras personas están tiradas en el suelo durmiendo.

Se tiene conocimiento, por información de la líder de la UPSE, de que a partir de la caracterización de la población en cuanto a la variable del consumo de sustancias psicoactivas, el 88 % de los ciudadanos que ingresan al Centro de Atención Básica son consumidores; es decir que si en la jornada de la mañana ingresa el total de los 450 cupos disponibles, aproximadamente 396 usuarios son consumidores.

Ahora, el cuestionamiento que hace esta agencia del Ministerio Público tiene que ver con la intervención que se hace en cada usuario frente a esta especial condición de adicto, frente a lo que se encontró que el Sistema de Atención al Habitante de Calle Adulto de Medellín

no tiene en su objeto misional realizar tratamiento para las adicciones como tal, ni tiene ante la Secretaría de Salud registro para realizar este tipo de atenciones. Todas las actividades que se realizan en el diario vivir están orientadas tanto a la resignificación del proyecto de vida de la población, como a la mitigación y erradicación del consumo de sustancias.¹⁸

Pero ¿cómo pensar en que un habitante de la calle puede resignificar su proyecto de vida y erradicar la adicción de muchos años sin estar vinculado a un tratamiento médico especializado tendiente a superar esa adicción?

Así las cosas, el usuario aprovecha su condición de habitante de la calle, se hace parte del programa de Centro Día 2, suple sus necesidades básicas, y para aquello que no logra obtener de la Administración, cuenta con alguna actividad laboral o productiva, como el reciclaje, las ventas ambulantes, el ejercicio de la prostitución, entre otros, que se relacionan más con la calle y no

¹⁷ Respuesta a solicitud de información con radicado 2019102298466, fechada el 26 de octubre de 2018.

¹⁸ Respuesta a solicitud de información con radicado 2019102298466, fechada el 26 de octubre de 2018.

con el mercado laboral, cuyos ingresos están destinados a la única necesidad que no está abarcando el Estado pero que es el imán que los atrae a la calle: el consumo de estupefacientes. El tema de la adicción se está pasando por alto y solo está siendo tratado entre ellos mismos, desde la religión y experiencias de vida, pero no de fondo, como la enfermedad que debe ser tratada para efectos de dar cumplimiento a la rehabilitación como fin de la política pública.

Dicho lo anterior, puede hablarse de una atención asistencial, en la medida en que la Administración local está dando cobertura a las necesidades inmediatas: comer, dormir, servicios médicos, higiene y cuidado personal, generando un efecto adverso al esperado, pues el habitante de la calle, en vez de superar su condición, goza de su situación y recibe beneficios no solo del ente estatal, sino de las ONG que tratan el fenómeno. Los grupos en situación de desventaja encuentran en estos proyectos la única opción de protagonismo —aunque sea limitada— en asuntos que les conciernen y que les ofrecen ámbitos de sociabilidad, identidad, lealtades internas y vinculaciones con sectores de poder, además del acceso a bienes esenciales y a la capacidad de gestión para involucrar a familias enteras en el mercado asistencial. Por ello, ¿a quién le conviene la opción de salida? (Cardarelli y Rosenfeld, 2000, p. 60).

7.3.4. Los habitantes de la calle con trastorno mental derivado de la drogadicción

La voluntad de los habitantes de la calle está destinada a dos caminos: uno, el que comprende aquella población que quiere superar su condición y accede a la oferta institucional ofrecida por la Administración, de la cual se ha hecho énfasis y que comienza con la atención recibida en el componente de atención básica Centro Día 2, de donde son derivados al programa que se adecúa a sus necesidades. Y el otro tiene que ver con ese alto porcentaje de habitantes de calle que no desean someterse a ningún tipo de intervención por parte de ningún ente gubernamental o no, y que solo dedican su tiempo en calle al consumo.

En el *Informe de derechos humanos* de 2017 de la Personería de Medellín, se hizo alusión a que uno de los principales sectores con mayor asentamiento humano de habitantes de la calle, con presencia de grupos delincuenciales encargados de la distribución

de estupefacientes, era la avenida León de Greiff, ¿sabe usted que sucedió este año en con ese sector?

El 29 de agosto de 2018 en la avenida León de Greiff, concretamente entre la calle 53 y la carrera 51, contiguo a la plazoleta de Botero, y la 57, frente a la Plaza Minorista, se llevó a cabo un megaoperativo, dirigido por la Secretaría de Seguridad y Convivencia de la ciudad, en contra del microtráfico y bandas delincuenciales, que resultó determinante para las condiciones de vida de la población habitante de la calle asentada en ese sector.

Fueron desalojados alrededor de 500 habitantes de la calle, que diariamente pernoctaban en el lugar donde tenían su asentamiento humano desde hace años, tras lo cual quedaron a la deriva y deambulando por las calles de la ciudad, con la fuerza pública persiguiéndolos, obligándolos prácticamente a dirigirse a las instalaciones de Centro Día 2; otros cruzaban las calles de la ciudad sin precaución alguna, ocasionaron diversos accidentes de tránsito y lesiones no solo a terceros, sino a ellos mismos. Aquellos que se mostraron rebeldes a someterse a la oferta institucional de la Administración fueron trasladados en contra de su voluntad al Centro de Traslado por Protección (CTP), con fundamento en el artículo 155 del Código de Policía, que regula el denominado traslado por protección de una persona, cuando su vida o la integridad de terceros está en peligro. Al hacer la respectiva verificación de derechos y el análisis de la situación en concreto, se advirtió que este tipo de traslados obedecían a una especie de acción correccional derivada de la mirada que la sociedad tiene de esta población como potenciales delincuentes que opacan la vista pública, de allí que la acción más frecuente se ha convertido en encerrarlos a través de políticas injustificadas a cargo de personal que desconoce los derechos de esta población.

Con el pasar de los días, la información que se tenía era que los habitantes de calle estaban siendo trasladados en contra de su voluntad al CTP, inclusive con engaños. El operativo desplegado no tuvo en cuenta un plan articulado y la situación estaba fuera de control, pues los habitantes de la calle desalojados, deambularon por la ciudad, tratando de establecer nuevos asentamientos humanos y la estrategia de momento fue derivarlos al CTP, donde el plan de intervención resultó mínimo de cara a las especiales

condiciones de dicha población. El resultado final fue un nuevo asentamiento entre las calles La Paz, Juanambú y Cúcuta.

Durante los recorridos de ciudad realizados por la Personería de Medellín, concretamente en este sector, se observó gran cantidad de hombres y mujeres recorriendo las aceras, mientras compartían toda clase de estupefacientes. Durante una verificación de derechos en el sector, se estableció comunicación con varios comerciantes, quienes coincidieron en manifestar la preocupación por la presencia de este grupo poblacional, adujeron que por las mañanas, al llegar a sus locales, era usual encontrar heces fecales, basura, habitantes de la calle durmiendo, y que para tratar de dar solución a ello, se debía hablar directamente con los “jibaros”, que eran los encargados de poner cierto tipo de control en esta población, pues, a pesar de permanecer permanentemente personal de la Policía inspeccionando el sector, lo cierto es que ellos no pueden invadir este espacio y su presencia en el mismo está prácticamente anulada.

7.3.5. ¿Qué está generando en los habitantes de la calle adictos a las sustancias psicoactivas el exceso en el consumo?

Sea lo primero indicar que a las variables políticas, sociales, familiares y personales señaladas con anterioridad se aúnan condiciones que confluyen en la explicación de la aparición, crecimiento y permanencia del fenómeno del habitante de la calle. Son ellas la dependencia de sustancias psicoactivas, comportamientos estos que son abiertamente rechazados y condenados en los ambientes familiares, laborales y educativos, y a su vez son legitimados en espacios como la calle. Al transitar en sectores de asentamiento humano de personas en situación de calle se observa en cada uno de ellos un aparente estado de trastorno mental que se hace mayor con el pasar de los días, y con el continuo y desmedido exceso al consumo de alucinógenos.

En una visita realizada en Centro Día 2, una usuaria manifestaba su desconfianza en los procesos de rehabilitación en los siguientes términos:

En el tiempo que vos no consumiste que estuviste en una granja, seis meses, un año, dos años, eso te lo vas a consumir en un mes, porque es verídico por nosotros mismos los drogadictos, ¡mujer!, hay gente que se va para un centro de rehabilitación ¿pa qué? ¿A

salir a lo mismo? ¿A consumir peor de lo que estaba consumiendo, doctora? No, yo no creo en un centro de rehabilitación, yo no creo sino en Dios del cielo y la voluntad que uno tengo para dejar el vicio, uno no deja el vicio por un centro de rehabilitación, esa es la bobada más estúpida que yo he podido ver, porque yo he visto muchísimos espejos antes de yo ser bazuquera, cómo le parece que yo jibareaba por aquí por Naranjal, por detrás de la Macarena; me tocó ver varios viciosos que la familia le gastaba un platal porque es gente adinerada, es gente que tiene su platica, drogadictos de la calle que son familia de gente pudiente, y se iban pa un centro de rehabilitación un año, seis meses y ¿a dónde llegaban a temperar? A la plaza, a la olla, a consumir, lo que usted no se consumió en los meses que dejó de consumir, se lo consume en un mes, en dos meses, en quince días, en ocho días, porque va a ser más la ansiedad, sale uno con más ansiedad. (Entrevista personal, usuaria del Centro Día 2, 2018)

7.3.6. ¿Cómo abordar a la población habitante de la calle que no desea ningún tipo de intervención institucional pese a estar sumida en el abuso del consumo de alucinógenos?

Los habitantes de la calle sumergidos en el flagelo de la drogadicción presentan comportamientos que dan cuenta de que su organismo no está funcionando adecuadamente. Ello es la razón para que de forma constante sean llamados *locos*: caminan sin coordinar los movimientos, alucinan, gritan, lloran, se tornan violentos y la única variable que permanece en el tiempo es que siempre están consumiendo algún tipo de sustancia: bazuco, cocaína, marihuana o simplemente pegados a una botella de pegamento.

Según el Instituto Nacional sobre el Abuso de Drogas (NIDA, por sus siglas en inglés), la adicción es

una enfermedad crónica del cerebro con recaídas, caracterizada por la búsqueda y el uso compulsivo de drogas, a pesar de las consecuencias nocivas. Se considera una enfermedad del cerebro porque las drogas cambian al cerebro: modifican su estructura y cómo funciona. Estos cambios pueden durar largo tiempo y llevar a los comportamientos peligrosos que se ven en las personas que abusan de las drogas. (NIDA, 1 de mayo de 2011)

Partiendo de los avances científicos, se estima que el cerebro de un habitante de la calle drogadicto está alterado, no funciona

adecuadamente, porque los años de consumo desmedido de drogas lo han afectado considerablemente. El nivel de consumo y la sustancia consumida son factores que determinan el daño causado y las condiciones mentales en que se encuentra la persona. De ahí que el cuestionamiento derive en el grado de capacidad para la toma de decisiones, entre otras, una de gran importancia de cara a su salud, como es someterse a un proceso de rehabilitación, que implica, como primera medida, abandonar la calle.

Usualmente, la decisión de entrar al mundo del consumo de las drogas parte de la voluntad, sin embargo, cuando ya se está sumergido en el abuso permanente, se vuelve deficiente la capacidad personal para autocontrolarse, derivado de las afecciones en el cerebro, justo lo que sucede con el habitante de la calle drogadicto, en quien resulta deficiente la toma de decisiones por las alteraciones en su corteza cerebral y los trastornos mentales que ello ha generado.

7.3.7. En la condición especial de habitante de la calle afectado por trastornos de dependencia a sustancias alucinógenas, ¿pueden concurrir los requisitos establecidos por la Ley para ser declarados interdictos?

Al hacer un estudio de las tendencias en el derecho comparado y en el derecho internacional, se tiene que estas van encaminadas a reformar el sistema de protección de las personas jurídicamente incapaces. Así, por ejemplo, para el Código Civil italiano, el mayor de edad o menor emancipado que se encuentre en condiciones de enfermedad mental habitual, que los haga incapaces de atender a sus propios intereses, deben ser interdictos, consecuencia de ello, la puesta en tutela de esta persona. Por otro lado, para la legislación argentina, son incapaces por demencia las personas que por causa de enfermedades mentales no tienen aptitud para dirigir su persona o administrar sus bienes. En Francia y España también se aludió a la necesidad de protección de aquellas personas que por una enfermedad o deficiencia se vieran impedidas para gobernarse por sí mismas. Claro está que la verificación y determinación de la condición de enfermo mental, para efectos de la incapacidad, debe darse conforme a reglas médicas y no sobre la base de criterios ajenos a estas, tal como lo disponen los *Principios para la protección de los enfermos mentales y el mejoramiento de la*

atención de la salud mental (Asamblea General de las Naciones Unidas, 17 de diciembre de 1991) (Corral, 2011).

Ahora bien, en su condición de adictos, los habitantes de la calle están enfermos, pues la adicción ha cambiado el funcionamiento de su cerebro de manera fundamental, descontrolando sus necesidades y sustituyéndolas por una prioridad encaminada a la obtención y el consumo desbordado de drogas. De ahí que haya una merma en su capacidad de autocontrolarse y se haga necesaria la protección de un tercero en aras a preservar su calidad de vida.

Los anteriores cuestionamientos no deben entenderse como la toma de una posición institucional en relación con el problema de las drogas o una estigmatización de los habitantes de la calle, pues si bien se reconoce que, conforme los censos realizados, un gran porcentaje consume algún tipo de estupefaciente, se entiende que no todos los casos son así ni todos han llegado a tal condición por el consumo. Lo importante para esta agencia ministerial es que se identifiquen las posibles causas del fenómeno, como en este caso es el consumo desmedido de sustancias y que, consecuencia del mismo, se identifiquen estrategias para lograr brindar opciones diferentes que les permitan salvaguardar su vida e integridad y reformular su proyecto de vida.

7.4. CONCLUSIONES

- Del estudio del fenómeno social de habitanza en calle, desplegado en el año 2018, se mantienen los siguientes cuestionamientos: ¿Qué porcentaje de la población total en calle se está atendiendo a través de los programas y proyectos ofrecidos desde el PMD? ¿Qué tan efectiva está resultando la intervención estatal para efectos de la mitigación del fenómeno? ¿Se justifica la inversión hecha? Las respuestas serían dables si no aconteciera la falta de estadísticas, de cifras oficiales provenientes de un censo o una caracterización actualizada que permitan contrarrestar lo dicho.
- Al hacer un estudio y seguimiento a la oferta institucional ofrecida por la Administración municipal, se advierte que efectivamente los habitantes de la calle tienen acceso a los programas, en los cuales se está brindando una atención

asistencial de cara a sus necesidades más inmediatas: comer, dormir, bañarse, alimentarse, asistencia médica, entre otras. Sin embargo, no se advierte que haya compromiso de parte de los usuarios en la resignificación de su propio ser, esto es, no asumen cambios de comportamientos encaminados al mejoramiento de su contexto personal y social. De manera especial, la atención ofrecida por el componente de atención básica Centro Día 2 resulta de poco impacto para la superación de la condición de calle. Contrario a ello, resulta cómodo para esta población poder entrar y salir sin ningún tipo de disciplina, perpetuando dicha condición en el tiempo y sacando incluso provecho de la misma.

- Desde el momento que el ente gubernamental asigna los respectivos presupuestos para el desarrollo de las políticas públicas, se esperan logros para cualificar y cuantificar la pertinencia de la acción. Se observa que, desde la aplicabilidad de la acción asistencialista, no se logra un verdadero proceso de inclusión y de rehabilitación. La realidad de esta minoría es otra, porque estas gestiones realizadas permiten suplir algunas necesidades básicas como la presentación personal, el consumo de alimentos y un techo para dormir, pero no ocurre lo mismo para aquellos que sufren una enfermedad originada por la adicción y de la cual no son conscientes; estas personas son víctimas del microtráfico, que les permite aumentar su consumo y, por ende, deteriorar su sistema nervioso central, llevándolos a episodios de ansiedad cada día más fuertes, hasta actuar de manera descontrolada, cuyo desenlace puede ser falta; se concluye, por lo tanto, que la inversión en las diferentes acciones no alcanzó su finalidad y los derechos humanos no fueron garantizados en su integralidad.
- La Secretaría de Seguridad y Convivencia, con el apoyo de la Policía Nacional, está generando un constante desplazamiento de los asentamientos humanos de

habitantes de la calle, sin ningún tipo de impacto en el fenómeno que se pretende contrarrestar.

7.5. RECOMENDACIONES

A la Secretaría de Salud

- Adaptar los procesos de rehabilitación y resocialización a la particularidad de las necesidades y no desde la colectividad, hay que partir de diversidad de seres humanos.
- Para efectos de la optimización de recursos y adquisición de logros, es necesario alcanzar un enfoque más transversal e inclusivo en la implementación de los procesos de resocialización, rehabilitación, promoción de la salud y prevención de la enfermedad, para la materialización de los derechos humanos.
- Fomentar brigadas de salud en las que se logre captar habitantes de la calle con trastornos mentales derivados de la adicción, que podrían ser sujetos, según los más rigurosos criterios jurídicos, médicos y psicológicos, de procesos de interdicción para someterlos a tratamientos médicos especializados en la búsqueda de su rehabilitación.

A la Secretaría de Educación y la Secretaría de Cultura

- Se hace necesaria la reestructuración de los *proyectos educativos institucionales* y comunitarios, para lograr desarrollar planes de estudios incluyentes y transversales en el tema de las drogas y sus efectos, soportando esta temática desde la necesidad de mitigar los altos índices de drogadicción con una política preventiva.
- Vincular profesionales especializados en salud y en nuevas pedagogías que propicien programas de prevención y fortalecimiento de las voluntades del ser, desde la decisión y no desde la opresión.

A la Secretaría de Seguridad y Convivencia

- Evitar la persecución a los habitantes de la calle sin tener planeadas estrategias de impacto de cara a las condiciones especiales de esta población y encaminadas a ofrecerles posibilidades de superación y mejoramiento de su calidad de vida. Ello solo puede lograrse evolucionando en la creencia de que el habitante de la calle es objeto de represión y no sujeto de especial protección por su alto grado de vulnerabilidad.
- Capacitar y sensibilizar al personal policivo, no solo en cuanto a los procedimientos a realizar, sino a la forma como se está abordando al habitante de la calle, desde el lenguaje verbal ofrecido hasta el uso de la fuerza desmedido, sin considerar que, en la mayoría de los casos, están ante personas con trastornos mentales derivados de la drogadicción.

A la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos

- Se insiste en la necesidad de realizar un proceso de caracterización, en aras de activar las rutas de atención a la población de acuerdo a las necesidades halladas, para que sea el punto de partida de la implementación de la política pública. Adicional a ello, es necesario reconocer redes de apoyo existentes para fortalecerlas desde la transversalidad. Ahora bien, en el caso del habitante de la calle que no cuente con red de apoyo, los entes encargados deberán planear estrategias que propicien la construcción de estas, en las que los objetivos sean claros, oportunos y la población forme parte de su creación como una alternativa social integral de solución al fenómeno, tal como lo sugiere David Werner (1992).
- Aprovechar a la población que tiene la intención de superar su condición, que se encuentra adscrita a la oferta institucional, para intervenirlos con personal profesional capacitado en el tema de prevención y tratamiento del

consumo de estupefacientes. El riesgo en las calles seguirá latente para estas personas una vez retomen su proyecto de vida, por ello, es indispensable que dicho tema sea abordado desde la ciencia médica y con el personal idóneo para que se genere el impacto necesario en cada ser.

- Los programas ofrecidos deben contemplar actividades en las que se promueva hábitos de vida saludables en esta población y se contribuya a el mejoramiento de su autoestima. En cada uno de los albergues debe implementarse en el diario vivir programas más cálidos y personalizados, con miras a conformar entre ellos su propia red de apoyo, con asesoría permanente y de calidad humana, constituida por un equipo interdisciplinario de vocación y no de ocasión.
- Promocionar acciones de articulación entre las diferentes secretarías para atender esta población vulnerable.
- Empezar el estudio de viabilidad para dar inicio a procesos de interdicción, en los que se declare que los habitantes de la calle que no puedan expresar su verdadera voluntad y sean objeto de protección inmediata, se encuentran incapacitados y sea necesario la designación de un curador encargado del cuidado y procura de su rehabilitación.

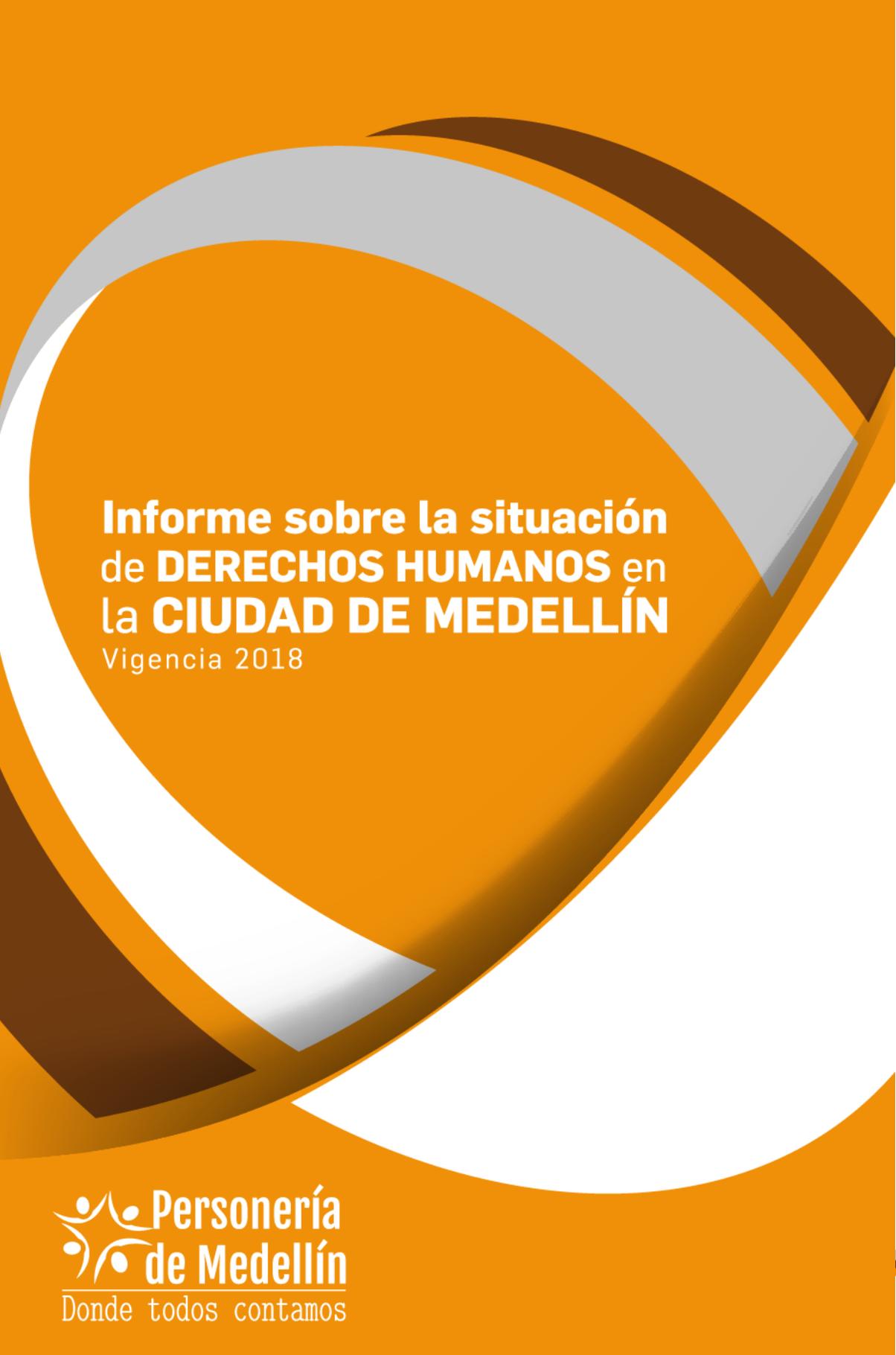
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acuerdo 056. Gaceta oficial del Concejo Municipal, Medellín, Colombia, 2016.
- Alcaldía de Medellín. (2016). Plan de Desarrollo 2016-2019, “Medellín cuenta con vos”. Medellín.
- Auto 121 de 2018. Corte Constitucional, Bogotá, Colombia, 22 de febrero de 2018.
- Busso, G. (2001). Vulnerabilidad social: nociones e implicancias de políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI. *Seminario Internacional «Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe»* (Santiago de Chile, 20 y 21 de junio de 2001). Recuperado de <https://bit.ly/2HLgwCd>.
- Corral, H. (2011). Interdicción de personas que sufren trastorno de dependencia a la cocaína. *Revista de Derecho*, 24 (2), 31-64.
- Correa, M. (2007). Para una nueva comprensión de las características y atención social a los habitantes de calle. *Eleuthera*, 1, 91-112.
- Echeverría, M. y Correa, G. (2018). *Diagnóstico sobre discriminación y racismo frente a poblaciones afrodescendientes e indígenas en Medellín, aportes sobre población LGTBI y elementos sobre población migrante*. Medellín: Coalición Latinoamericana y Caribeña de Ciudades contra el Racismo, la Discriminación y la Xenofobia.
- El metro tendrá sistema braille y tecnología para discapacidad. (20 de abril de 2018). *El Tiempo*. Recuperado de <https://bit.ly/2tUY01D>.
- Gallo, N. y Sandoval, J. (2011). *Condiciones de vida de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal en Medellín. Caracterización sociodemográfica, desarrollo humano y derechos humanos*. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Grupo de Estudios Penales, Eafit. (2018). Informe previo a la intervención en la audiencia pública en el marco del seguimiento a las Sentencias T-388 de 2013 y T762 de 2015, y en respuesta al Auto 613 de 2018. Medellín: Eafit.

- Gutiérrez, L. (2012). “La etnoeducación afrocolombiana y la Cátedra de Estudios Afrocolombianos: ideas generales”. En M. Annechiarico y A. Martín (Eds.), *Afropolíticas en América del Sur y el Caribe*. Buenos Aires.
- Ley 1523 de 2012, “por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”. Diario Oficial del Congreso de la República, Bogotá, Colombia, 24 de abril de 2012.
- Ley 65 de 1993. Diario Oficial del Congreso de la República, Bogotá, Colombia, 19 de agosto de 1993.
- Muñoz, I.; Noreña, C; Rodríguez, S.; Ossa, D.; Bastidas, D. (2012). Escenarios de explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes, modalidad abierta. *Revista de la Facultad Nacional de Salud Pública*, 34 (1), 9-19.
- NIDA. (1 de mayo de 2011). La comorbilidad entre la adicción y otros trastornos mentales. Recuperado de <https://bit.ly/2p3n2IS>.
- Otredad. (s. f.). En *Conceptos.de*. Recuperado de <https://bit.ly/2TYpXoB>.
- Personería de Medellín. (2018). *Informe sobre la situación de derechos humanos en la ciudad de Medellín*. Medellín: Personería de Medellín.
- Pineda, E. (2018). Las heridas del racismo: efectos psicosociales de la discriminación racial en las personas afrodescendientes en América Latina. *Iberoamérica Social*.
- Sentencia C-261 de 1996. Corte Constitucional, Bogotá, Colombia, 16 de mayo de 1996.
- Sentencia C-646 de 2001. Corte Constitucional, Bogotá, Colombia, 20 de junio de 2001.
- Sentencia SU-217 de 2017. Corte Constitucional, Bogotá, Colombia, 2017.
- Sentencia T-011 de 2018. Corte Constitucional, Bogotá, Colombia, 30 de enero de 2018.
- Sentencia T-049 de 2016. Corte Constitucional, Bogotá, Colombia, 10 de febrero de 2016.
- Sentencia T-576 de 2014. Corte Constitucional, Bogotá, Colombia, 4 de septiembre de 2014.

Sentencia T-596 de 1992. Corte Constitucional, Bogotá,
Colombia, 10 de diciembre de 1992.

Sentencia T-766 de 2015. Corte Constitucional, Bogotá,
Colombia, 2015.



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