



Línea 4: **CONVIVENCIA**

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

Vigencia 2019

Informe sobre la situación de los derechos humanos en la ciudad de Medellín, vigencia 2019

Convivencia y hábitat

ISBN:

© Personería de Medellín

Autores: Natalia Andrea Marín, Ana María Ruíz, Laura Torres Correa, Isabel Cristina Roldán Ospina, Jorge Alejandro Murillo Alzate, Ángela María Carmona Herrera, Andrés Enrique Mosquera Salazar, Ángela María Restrepo, Hugo Alberto Tapias Londoño, Gabriel Jaime Restrepo Vásquez y Luz Marina Idarraga

Corrección de estilo: Daniela María Herrera Jaramillo y Juan David Herrera Jaramillo

Diseño de portada: Personería de Medellín

Diagramación: Tatiana López López

Impresión: Litografía Dinámica

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, vigencia 2019

Convivencia y hábitat

GUILLERMO DURÁN URIBE
Personero de Medellín

JUAN FERNANDO GÓMEZ GÓMEZ
Personero Delegado para los Derechos Humanos

ELKIN EDUARDO GALLEGO GIRALDO
Coordinador de la investigación

Natalia Andrea Marín, Ana María Ruíz, Laura Torres Correa,
Isabel Cristina Roldán Ospina, Jorge Alejandro Murillo Alzate,
Ángela María Carmona Herrera, Andrés Enrique Mosquera
Salazar, Ángela María Restrepo, Hugo Alberto Tapias Londoño,
Gabriel Jaime Restrepo Vásquez y Luz Marina Idarraga

Investigadores



Tabla de contenido

1. MEDIO AMBIENTE Y HÁBITAT: LA NECESIDAD DE UNA CIUDAD MÁS SALUDABLE E INCLUYENTE.....	8
1.1. Introducción	8
1.2. Seguimiento a las recomendaciones sobre el medio ambiente, el hábitat y la movilidad	8
1.3. Calidad de aire más allá de la contingencia	11
1.4. Una mirada desde las experiencias comparadas.....	13
1.3. Hábitat para la equidad	15
1.5. Recomendaciones	18
2. CONVIVENCIA E INTOLERANCIA: DEVENIR DE UNA CIUDAD EN TRANSFORMACIÓN	20
2.1. Introducción	20
2.2. Problemáticas sociales: culpa compartida	20
2.3. Intolerancia social	23
2.4. Recomendaciones	25
<i>A la Alcaldía de Medellín y en especial a la Subsecretaría de Gobierno Local y Convivencia</i>	<i>25</i>
<i>A la Policía Nacional</i>	<i>25</i>
2.4. Conclusiones	26
3. EL CÓDIGO DE POLICÍA Y CONVIVENCIA EN LA VIDA DIARIA DE UNA CIUDAD EN TRANSFORMACIÓN	27
3.1. Introducción	27
3.2. Coherencia entre la gestión de las entidades públicas y la aplicación de los principios estipulados en la jurisprudencia vigente	27
3.2.1. Retorno del comerciante al punto inicial de venta a causa del traslado temporal por intervención de obra	29
3.2.2. Ocupación del espacio público por comerciantes informales que no son afectados por obra	31
3.3 El Código de Policía y su proceso de implementación por las autoridades policiales: la lucha por el debido proceso y el respeto a los principios constitucionales	33
3.4. El Código de Policía y su aceptación social: debate entre legalidad y legitimidad.....	35
3.4.1. Cultura de la ilegalidad y violencia	35
3.4.2. Falta de educación ciudadana	35



3.4.3. Falta de legitimidad de las autoridades de policía.....	36
3.5. Introducción de sanciones pecuniarias efectivas.....	36
3.6. El comercio formal frente a la aplicación de la Ley 1801.....	40
3.7. Creación de la Agencia para la Gestión del Paisaje, el Patrimonio y las Alianzas Público-Privadas (APP)	42
3.8. Conocimiento de las autoridades de policía del traslado por protección	43
3.8.1. Comportamientos contrarios a la convivencia más recurrentes en el Centro de Traslado por Protección	44
3.9. Conclusiones.....	45
3.10. Recomendaciones	46
<i>A la Alcaldía de Medellín</i>	46
<i>A los comerciantes</i>	46
<i>A la Policía Nacional</i>	47
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	48



Índice de tablas y gráficos

Tabla 1. Comparendos recibidos en el Centro de Resolución de Comparendos en 2019.....	34
Tabla 2. Personas que comparecen al Centro de Resolución de comparendos.....	35
Tabla 3. Establecimientos sancionados por la Ley 1801 de 2016 en el período 2017-2019 en Medellín.....	37
Tabla 4. Ingresos del Centro de Traslado por Protección de junio de 2018 a junio de 2019.....	42
<i>Gráfico 1.</i> Comparativo de riñas por año en período 2016-2019 en Medellín.....	18
<i>Gráfico 2.</i> Riñas por comunas en Medellín en 2019.....	19
<i>Gráfico 3.</i> Conocimiento del Código de Policía por comunas y corregimientos de Medellín en 2019.....	36



PRÓLOGO

El informe sobre la convivencia en la ciudad de Medellín representa un esfuerzo de la Personería por diagnosticar algunas de las principales problemáticas que la afectan, entendida bajo un concepto que incluya las diferentes dinámicas propias de un hábitat en constante evolución y con características singulares como las de la ciudad.

Primero, el informe explica los problemas medioambientales de la ciudad en una lógica de análisis que toma en cuenta las acciones estatales, y su respectivo impacto, dirigidas no solo a superar las contingencias que se vivieron durante este cuatrienio, sino a solucionar el problema de manera definitiva, que en consecuencia implican un mejoramiento en las condiciones de vida de la comunidad.

Por último, este informe analiza la forma como ha impactado el Código Nacional de Policía y Convivencia en las dinámicas de ciudad, describe cómo se ha interpretado de manera equivocada y cómo, a su vez, se ha alejado de los principios que lo orientan.



1. MEDIO AMBIENTE Y HÁBITAT: LA NECESIDAD DE UNA CIUDAD MÁS SALUDABLE E INCLUYENTE

1.1. Introducción

En vista de los actuales compromisos del país, y específicamente de la ciudad de Medellín, en torno a los Objetivos de Desarrollo Sostenible que impulsa la Organización de Naciones Unidas (ONU) y todos aquellos derivados del Pacto por el Cambio Climático firmado en París, ratificado en 2018, la aplicación de la Nueva Agenda Urbana (NAU) en América Latina y el Caribe y más recientemente el ingreso al Grupo de Liderazgo Climático (C40), se plantea la necesidad de profundizar en los avances, dificultades y retos de la ciudad con respecto al tema. Por otro lado, es necesario vislumbrar las acciones que los administradores y habitantes debemos tomar en un futuro inmediato para la mitigación del riesgo del daño ambiental para seguir ejerciendo nuestros derechos en una metrópolis con un hábitat saludable y un medio ambiente sostenible.

Por consiguiente, la Personería de Medellín elabora este informe y presenta un consolidado analítico del periodo 2016-2019, en el que se han entendido no solo las problemáticas, sino que se han formulado recomendaciones propositivas que pretenden impactar en las políticas públicas que se formulan a nivel local, las que, en todo caso, deben contar con la participación más amplia posible de la comunidad.

1.2. Seguimiento a las recomendaciones sobre el medio ambiente, el hábitat y la movilidad

Desde al año 2017 se le ha hecho un seguimiento especial al tema del aire en la ciudad de Medellín, pues es un asunto coyuntural, urgente y prioritario. Incluso, según la Encuesta de Percepción Ciudadana de Medellín Cómo Vamos, el aire es el principal problema ambiental de Medellín. (Medellín Cómo Vamos, 2019).



En el *Informe sobre la situación de derechos humanos* de 2017, en la línea de Convivencia, la Personería de Medellín propuso

Al AMVA y a la Administración Municipal acelerar en las estrategias de fondo para evitar futuras contingencias ambientales y reducir la concentración de contaminantes en el aire, pues se evidencia excelentes herramientas diagnósticas, sin embargo, debilidad en la implementación en medidas de fondo y no de choque. (Personería de Medellín, 2017, p. 66)

Sin embargo, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA) y la Administración Municipal han cumplido de manera parcial, pues si bien en la ciudad no ocurrieron episodios críticos durante el año 2018, sí se presentaron dos estados de prevención por baja calidad del aire, sin llegar al punto más crítico del estado de emergencia ambiental. Pero en 2019, en el mes de marzo, sí se declaró emergencia ambiental y las medidas tomadas en los estados de prevención no fueron efectivas ni suficientes.

El Tribunal Administrativo de Antioquia impuso medidas cautelares sobre la calidad del aire en el Valle de Aburrá, en las que obliga a la Administración Municipal a mantener las estaciones de monitoreo por debajo del color amarillo¹ durante todo el año. Pese a esto, durante el año 2019 la ciudad presenció varios episodios de emergencia ambiental.

No se pueden negar, y se ha reconocido desde esta agencia del Ministerio Público, las acciones de mitigación de daño ambiental que se han ejecutado en la ciudad, como los corredores verdes y la inversión en la flota de transporte de menor emisión o cero emisiones, como los buses y taxis eléctricos que están llegando a la ciudad.

¹ “Nivel cuatro, identificado con color morado, significaría un estado de emergencia; nivel tres, con color rojo, sería un estado de alerta; nivel dos bajo, color naranja, significa estado de prevención; y el nivel uno tiene dos colores, amarillo para aceptable, y verde para bueno” (Vallejo, 25 de febrero 2019).



Durante este año, en cuanto a movilidad sostenible se incrementó en 439 el número de vehículos del transporte público colectivo de Medellín funcionando con tecnología limpia (Euro IV) reduciéndose las emisiones de PM2.5 y CO2 generadas por el sistema de Transporte Público de Medellín (Alcaldía de Medellín, 2019), y se alcanzó un total de 71 % de la flota de buses de rutas integradas y metropolitanas usando combustibles limpios (Euro IV). (El Metropolitano, 2019)

La estrategia de corredores verdes ha contribuido a la reducción de la temperatura y de los contaminantes en el aire, y a su vez a la integración de la biodiversidad al sistema ecológico. Se considera un paso acertado y necesario para un ambiente sano.

En 2018 la Administración Municipal, a través de la Secretaría de Medio Ambiente, sembró 78.453 árboles en la zona rural (aproximadamente 36 000 menos que en 2017) y 23 014 en la zona urbana (8000 más que el año anterior, y se le suman otras siembras interinstitucionales. (Secretaría del Medio Ambiente, 2019)

Sin embargo, ha sido insistente el llamado de atención sobre la incidencia del crecimiento poblacional en la calidad del aire, crecimiento acelerado y desordenado, sin planificación y que destruye los recursos naturales no renovables, como el agua y los bosques que aún quedan en las laderas del municipio. Para incidir de manera eficiente sobre esta problemática, es necesario un ordenamiento territorial competente que contrarreste estos efectos nocivos.

A pesar de que la ciudad está en capacidad de crear una estrategia eficiente, la ejecución en muchos casos ha sido traumática, pues el Plan de Ordenamiento Territorial y sus respectivos planes parciales traen consigo obras que, si bien velan por el desarrollo o el bien colectivo, en varias ocasiones se ven amenazados por los intereses de terceros, que legítimamente, por medio de acciones judiciales, hacen valer su autoridad, retrasando las obras y afectando los derechos de la colectividad.



Lo anterior se pretende superar con la Política Pública de Protección a Moradores y Actividades Económicas y Productivas (Proyecto de Acuerdo 169 de 2018), sin embargo, aún no está vigente y, por lo tanto, no se puede hablar de resultados a la fecha.

Es urgente que se construya e implemente la Política Pública, debido a que Medellín es una ciudad que está en continua construcción, tanto de obras urbanísticas como de obras de infraestructura (como la renovación y transformación de sectores del centro de la ciudad), entendiéndose que la primera es la encargada de la construcción de lugares destinados para la habitación y la segunda encargada de proveer las dotaciones necesarias para la satisfacción de las necesidades de la población.

Estas obras afectan a un sector de la población que, si bien está sacrificando su legítimo interés particular por, supuestamente, el interés colectivo, no cuenta con una política pública municipal clara que reivindique sus derechos.

Igualmente serían beneficiarios de esta política pública el creciente número de personas afectadas por las constructoras, que en los últimos seis años han protagonizado vergonzosas actuaciones, que han vulnerado no solo el patrimonio de familias enteras, sino también su dignidad, salud mental y física al ver que sus sueños de vivienda se esfuman en edificios que colapsan y otros que se encuentran en un inminente riesgo de colapso.

1.3. Calidad de aire más allá de la contingencia

El tema de la calidad del aire ha sido el ítem ambiental más nombrado, difundido y atendido por la Administración Municipal, los medios de comunicación y las organizaciones ambientalistas de la ciudad. No se puede negar que, debido a esta urgencia por la gran cantidad de contaminantes en el aire de Medellín y las implicaciones que causa en la salud pública, la ciudad demanda acciones inmediatas para superar esta problemática, en especial las contingencias ambientales por baja calidad del aire que se



presentan en los meses de baja nubosidad por la transición de clima seco a lluvias, que se presentan por lo general en marzo-abril y septiembre-octubre.

Históricamente en estos meses de transición, y desde que se cuenta con una red de monitoreo de la calidad de aire, han ocurrido episodios críticos en los que en la mayoría de las estaciones de monitoreo han marcado una alerta roja, que significa que el aire que respiramos es nocivo para la salud, en especial para los niños, adultos mayores y mujeres en gestación.

Lo anterior llevó a tomar medidas urgentes en los años 2016 y 2017, que fueron desde la implementación de días sin carro hasta el cierre de unidades deportivas y recreativas.

No obstante, la Administración Municipal y la autoridad ambiental AMVA han ejecutado acciones que no se pueden desconocer, pues gracias a los instrumentos legales se ha creado el Sistema de Alerta Temprana en Medellín y el Valle de Aburrá (Siata), el Plan Integral para la Gestión del Aire (Pigeca) y el Pacto por la Calidad del Aire. Aunque estos instrumentos no resuelven el problema per sé, sí contribuyen a la identificación y dimensión de la problemática, así como también a posibles acciones para superarlo y vincula a la ciudadanía como eje fundamental en la transformación de la ciudad con un medio ambiente sano.

Teniendo claro que a pesar de la implementación de estos instrumentos la calidad del aire en Medellín no es un tema superado, la Personería se pregunta: ¿Cuál es el futuro de la política ambiental de calidad del aire? Este tema no se puede circunscribir únicamente a una cuestión de un par de meses o a la atención de contingencias, pues la mayoría de las estaciones de monitoreo de calidad del aire se mantienen en color amarillo y esporádicamente en verde, es decir, la calidad del aire en Medellín es regular y no hay mejoras evidentes.

Por lo tanto, la Personería de Medellín llama la atención para



que se tomen medidas de fondo que permitan a la ciudadanía disfrutar de un aire sano y que no afecte su salud. Pese a que se han solucionado las contingencias, los picos más altos y críticos, el crecimiento exponencial de la población, la explotación del suelo y la entrada de más vehículos a la escasa malla vial llaman la atención para tomar medidas más allá de la contingencia.

1.4. Una mirada desde las experiencias comparadas

Para comprender el surgimiento de esta problemática de la calidad del aire en nuestra ciudad, que además no es la primera ciudad o la única, es necesario dar una mirada comparada a otras que han pasado o pasan por esto.

En materia de hábitat y medio ambiente las grandes ciudades del mundo han padecido la problemática de baja calidad del aire, como Los Ángeles, Ciudad de México, Shanghái, Santiago de Chile, etc., y en ninguna de ellas es un problema resuelto, inclusive enfrentan un panorama más difícil, pues debido a su desarrollo económico, el uso del vehículo particular como medio de transporte es más exagerado que en ciudades como Medellín, por ello, en estas ciudades son comunes las grandes avenidas y los segundos pisos viales, que se construyen precisamente como alternativas al problema de movilidad.

A pesar del supuesto atraso en la infraestructura vial de Medellín, es pertinente planear la ciudad sin la dependencia de estas vías para asegurar la movilidad. Medellín hoy no tiene espacio para construir una gran avenida, y los segundos pisos viales, por el contrario, están siendo desmontados en grandes ciudades, porque está demostrado que cada vía nueva se llena de vehículos rápidamente.

Por lo tanto, la estrategia que está ejecutando la ciudad es la indicada, incómoda, pero correcta, pues se trata de cambiar un paradigma en la movilidad mientras se adapta toda la infraestructura urbana, que ha sido pensada en función del automóvil en los últimos 70 años, para que se adapte a la movilidad multimodal.



En ciudades como Copenhague, pionera y líder en el uso de la bicicleta en entornos urbanos, se logró el uso masivo de este medio a través de ciclorrutas intuitivas, que no son otra cosa que el traslado más corto del punto A al punto B, es decir, en la lógica que están planteadas hoy las autopistas, avenidas y calles.

En este empeño de construir ciclorrutas la Administración Municipal debe seguir avanzando. Los kilómetros que hasta hoy se han construido son un importante paso después del poco adelanto en los últimos 12 años, todavía varias de estas quedan desconectadas o trazadas en circuitos confusos y desmotivan al usuario al no asegurarle una ruta rápida o segura para su salud. Estas nuevas ciclovías deben ser rutas independientes, es decir, deben ser paralelas al Sistema de Transporte Masivo (STM). Es necesario cambiar los paradigmas de movilidad de la ciudadanía con la apropiación de las vías peatonales y ciclorrutas.

El crecimiento del parque automotor en el Valle de Aburrá estuvo por encima del promedio nacional sin ningún control. Resulta paradójico que, a pesar de que la ciudad sea referente en Latinoamérica por su servicio de transporte público, las campañas para desincentivar el uso del vehículo particular no son efectivas.

La puesta en marcha del Metrocable Picacho, el crecimiento de Metroplús hacia el sur y por el corredor de la 80 y el funcionamiento de la nueva flota de buses eléctricos demuestran que la ciudad avanza en la apuesta por la movilidad sostenible a corto plazo. Y a mediano plazo la construcción de un metro ligero en la 80, que ha levantado todo tipo de comentarios y dudas, pues a algunos les preocupa que esto empeore la movilidad en el sector y cause afectaciones al comercio. Sin embargo, esta propuesta parece haber sido legitimada con la elección del nuevo alcalde municipal, quien en su programa de gobierno contempla la construcción de esta obra como fundamental para la mejora de la calidad del aire en la ciudad.



1.3. Hábitat para la equidad

El tema del ordenamiento territorial, los usos del suelo y las dotaciones urbanísticas no solo están estrechamente ligadas a la consecución de un medio ambiente sano, sino al desarrollo del ser como parte integral del territorio, ya que la ciudad es el espacio físico donde las garantías y derechos deben estar aseguradas.

La ciudad debe brindar los espacios necesarios para el esparcimiento, la educación, una movilidad agradable, con un medio ambiente que no afecte su salud, es decir, un hábitat saludable.

Respecto de lo anterior, el instrumento por excelencia es el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) que debe estar integrado a cada plan de desarrollo municipal. De acuerdo con su vigencia, este plan fija una ruta por 12 años en cuanto al ordenamiento territorial, el aprovechamiento del suelo y las dotaciones urbanísticas necesarias.

En la ciudad se ha insistido mucho en la necesidad de crecer hacia el centro evitando la expansión territorial hacia las laderas para así optimizar las dotaciones urbanísticas del centro. Sin embargo, se ha llamado la atención desde la Personería por la poca ejecución de los planes parciales, en contraste con una continua expansión poblacional en la periferia urbana.

La expansión hacia las laderas en muchas ocasiones es generada por las acciones de la Administración o la falta de control territorial, que conlleva a la imposibilidad de dotar urbanísticamente los sectores principalmente críticos, como en el sector urbanístico Rodeo Alto del barrio La Hondonada de la comuna 16 (Belén), Altos de Calasanz en la comuna 12 (La América) y en las comunas 7 (Robledo) y 9 (Buenos Aires), lo que genera una densificación que no se compadece con las dotaciones urbanísticas y de infraestructura que esta población merece. Se requieren espacios públicos para el esparcimiento en proporción con la conectividad ecológica que necesita la ciudad para su supervivencia.



Sobre la infraestructura vial se insta a superar la inequidad que soporta la zona occidental de la ciudad. En las comunas 7, 12 y 16 se evidencia una inequitativa atención para intervenir y solucionar los problemas de movilidad, que son producto de la densificación urbanística formal; a diferencia del costado oriental, que ha logrado superar parte del atraso que padecía con obras de infraestructura viales, con los intercambios y broches viales, y la conectividad del centro de la ciudad, por la Carrera 34, con la comuna 9 - Buenos Aires. Hay otras zonas de la ciudad que no cuentan con dichas intervenciones y esto constituye una brecha que, de no intervenir a tiempo, distaría de la visión de una ciudad que se propone ser más incluyente y equitativa.

Por último, se invita a la reflexión sobre las obras necesarias para una movilidad multimodal que se demanda actualmente, que busca que la ciudad se convierta en un hábitat más equitativo y ambientalmente sano, y consiste en ejecutar e intervenir las obras públicas a conciencia, las vías, andenes, redes camineras, ciclorrutas, parques, que son las venas y arterias de una ciudad y articulan las zonas del cuerpo y transportan su esencia. Pero, dependiendo de cómo se tracen, se traten y se rectifiquen, se integran o generan barreras o brechas socioeconómicas y culturales.

Medellín, a medida que se actualiza en la maya vial, plantea inequidades y brechas, ya que se muestra como una ciudad moderna y actual en El Poblado, pero es otra ciudad en las laderas del costado occidental, densificada y sin infraestructura suficiente para la movilidad multimodal (específicamente en las comunas 7, 12, 16 y 70).

Si bien la Administración Municipal ha construido grandes obras de dotación urbana, de recuperación y gestión del espacio público, esta vez la Personería enfatiza en lo poco equitativa que resultan las cargas urbanísticas en los barrios de ladera, concretamente donde se asienta la población de más bajos recursos económicos, con respecto a aquellos territorios con vocación turística, de explotación económica o comercial y donde se asientan personas con un mayor nivel adquisitivo.



Con lo anterior no se quiere responsabilizar a una administración en particular, pues es sabido que la dinámica de asentamientos en estos barrios de bajos recursos económicos se da de manera informal, la mayoría de las veces sin atender criterios de ordenamiento territorial, de saneamiento básico y de prevención del riesgo de desastres. Sin embargo, por este hecho el Estado no puede dejar de brindarles las condiciones de un hábitat saludable a estas personas.

La disposición de residuos y el uso equitativo del suelo son el flanco débil de la ciudad, pues el aprovechamiento de los residuos es menor al 20 % y hay una clara brecha de inequidad entre la ciudad de los negocios y el turismo y la otra que vive en barrios marginales donde la pobreza y la violencia son protagonistas, además del subdesarrollo y la falencia en la prestación de servicios fundamentales del Estado.

Es por esto que la Personería de Medellín quiere llamar la atención sobre las principales problemáticas con respecto al déficit de espacio público en comunas como la 1, 2, 3, 7, 8, 9, 13 y 70, puesto que en todas es común la ausencia de andenes seguros en sectores de movilidad necesaria, problemas para personas con movilidad reducida, puestos de salud insuficientes y por la falta de accesibilidad se presenta el desorden y abandono de residuos sólidos en andenes y esquinas.

En igual sentido se llama la atención sobre la problemática de la venta de lotes de manera irregular, que es ejercida predominantemente por grupos criminales de cada una de las zonas, quienes asientan población vulnerable con bajos recursos económicos, desplazados o migrantes, en bienes ajenos o baldíos en zonas de alto riesgo, poniendo en riesgo no solo a los habitantes, sino también deteriorando los suelos, aguas y zonas verdes.

Lo anterior trae como consecuencia la expansión de la frontera urbana, más aún con el abandono del proyecto del Cinturón Verde



Metropolitano, que no fue priorizado en esta administración y que, a pesar de las recomendaciones hechas en anteriores informes por parte de esta agencia del Ministerio Público, sigue con una ejecución muy baja, de menos del 40 % en cada uno de sus componentes.

1.5. Recomendaciones

Se recomienda a la Secretaría de Medio Ambiente, al AMVA, al Departamento Administrativo de Planeación Municipal y a la Secretaría de Gestión y Control Territorial avanzar en el proyecto del Cinturón Verde y conectividad ecológica principal de la ciudad, así como en la ejecución de los planes parciales, la implementación de las Zonas Urbanas de Aire Protegido (ZUAP), como estrategias de control territorial y mitigación del crecimiento desordenado que dificulta las prestaciones básicas sociales como salubridad, servicios públicos, espacio público apropiado y en general todas las dotaciones urbanísticas que garantizan el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

A la Secretaria de Movilidad

A esta Secretaría y de forma transversal a todas las dependencias de la Alcaldía de Medellín se les recomienda continuar implementando campañas pedagógicas y de apropiación de las ciclorrutas, se deben implementar campañas más eficientes para alcanzar la meta propuesta en el Plan Maestro de la Bicicleta de Medellín, que se propone llegar a un 10 % de población que utilice este medio de transporte en los próximos 10 años.

Continuar avanzando en la implementación de los pasos seguros en colegios y universidades, centralidades barriales, centralidades comerciales y vías arteria, y avanzar en la semaforización inteligente son aspectos fundamentales para una movilidad eficaz.

Con el avance en la actualización de la flota y la integración del transporte público colectivo al Sistema de Transporte Integrado del Valle de Aburrá (SITVA) se confía en que se sostenga la Tarjeta



Cívica como medio de pago en el 100 % de las rutas integradas. Esto representa una facilidad para los ciudadanos que optan por el transporte público para sus desplazamientos.

Es importante continuar avanzando en la forestación urbana, la declaratoria de zonas protegidas con el cambio a tecnologías más limpias, que son estrategias que se siguen implementando de manera activa y en las que la ciudad ha sido pionera en Colombia.



2. CONVIVENCIA E INTOLERANCIA: DEVENIR DE UNA CIUDAD EN TRANSFORMACIÓN

2.1. Introducción

El componente de Fuerza Pública y Ciudadanías de la línea de Convivencia identifica, analiza y describe las circunstancias que aportan al surgimiento de los conflictos entre la ciudadanía. Además, monitorea el Plan de Desarrollo municipal y evalúa su impacto en materia de derechos humanos y su cumplimiento en este cuatrienio.

La preocupación por las altas cifras que evidencian las graves problemáticas de convivencia de los años 2016, 2017 y 2018 sigue latente para esta línea de investigación, por lo tanto, la estrategia que se escogió fue hacer un seguimiento minucioso a las acciones ejecutadas por la Administración para combatir los factores culturales que priorizan la resolución de conflictos de manera violenta. En este sentido, en el siguiente apartado se plantea el tema de la convivencia como un asunto de responsabilidades compartidas.

2.2. Problemáticas sociales: culpa compartida

En informes anteriores la Personería ha expresado su preocupación por la incapacidad de las personas de tolerar al otro y que, producto de esa intolerancia, se desencadenan riñas por problemas insignificantes que son causantes de lesiones personales y hasta homicidios.

En esta ocasión se hablará de una problemática que se da día a día en nuestra ciudad y con mayor preponderancia en algunas comunas: la intolerancia en las relaciones entre Policía y comunidad. En algunos territorios de la ciudad la comunidad ha padecido en el pasado la vulneración de derechos humanos por parte de la Fuerza Pública, cuyo ejemplo más conocido es la comuna 13, San Javier.



La comuna 13 a lo largo de su historia ha sido protagonista de esa intolerancia entre la Fuerza Pública y la comunidad (en ambas direcciones). Las redes sociales son un insumo para esta investigación y a través de ellas se ha podido evidenciar el uso desmedido de la fuerza en algunos procedimientos por parte de uniformados de la Policía Nacional en contra de la comunidad. En muchos casos solo se cuenta con la palabra de la persona que se quejó del procedimiento, pero, en esta época llena de tecnología, se cuenta con videos que evidencian lo ocurrido en muchos otros.

Debido a estos actos se ha afianzado la desconfianza en las instituciones del Estado, especialmente en la Policía. Múltiples quejas de la ciudadanía de esta comuna a esta agencia del Ministerio Público y los recorridos de ciudad de este componente permiten visualizar ese abuso de poder, pero también cómo la apatía de algunos ciudadanos se transforma en intolerancia a cualquier procedimiento, lo que termina en confrontaciones verbales que, en la mayoría de las situaciones, se convierten en agresiones físicas.

En este orden de ideas, parte de esta investigación es la descripción de la realidad de una comuna en específico, una de las más afectadas, la comuna 13, San Javier.

La ciudadanía encuentra en la Policía Nacional diversos problemas, sin embargo, el que consideran como principal y el mayor de todos es el abuso de poder, aunque también hay reportes de una gran cantidad de quejas por retención o pérdida de documentos y amenazas contra la integridad.

El último caso reportado por la comunidad, y que fue viral en las redes sociales por medio de videos, ocurrió a finales de septiembre en el barrio Las Independencias de la comuna 13, en el que se observa que algunos de los uniformados usaron la fuerza de forma

² Aunque muchos coincidían en lo mismo desde tiempo atrás, solo hasta este año se pudo corroborar la información en los recorridos de ciudad.



desmedida. La Personería contactó a las personas involucradas e hizo un recorrido de ciudad para esclarecer los hechos.

En el recorrido se habló con la comunidad, que suministró información sobre lo sucedido; los directamente afectados relataron su versión de los hechos y aportaron las incapacidades de Medicina Legal, que autorizaron cuatro, seis, doce y catorce días a una mujer y tres hombres respectivamente. Se declaró que la agresión fue con un objeto contundente y ocasionó hematomas en sus cuerpos. A estas personas se les brindó la asesoría correspondiente, se les expuso la ruta de atención para estos casos y luego se les recibió la queja formal en la Unidad Permanente para los Derechos Humanos de la Personería de Medellín.

Por otro lado, gracias a la vigilancia y prevención del componente de Fuerza Pública y Ciudadanía de la línea investigativa de Convivencia, por medio las quejas de la comunidad, se evidenció un fenómeno denunciado reiteradamente por integrantes de la Policía Nacional en entrevistas adelantadas por este despacho²: muchos de los procedimientos policiales se han visto entorpecidos por algunos personas de la comunidad que intentan brindar protección a jóvenes que han vivido en el barrio o en el sector toda la vida y que han estado involucrados en asuntos ilegales, como la distribución o venta de sustancias estupefacientes.

Para aterrizar el hallazgo de este fenómeno, vale la pena mencionar un caso ocurrido a principios del año 2019 en un sector de la comuna 13 donde uniformados de la Policía ejecutaron un procedimiento en el que encontraron dos jóvenes con sustancias estupefacientes. Por la cantidad de sustancias encontrada se presumía que era con fines de comercialización. Cuando los funcionarios de la Policía empezaron el procedimiento de captura algunas personas de la comunidad intervinieron, lo boicotearon e intentaron impedirlo. Ante esto la pareja de suboficiales solicitó

³ Acrónimo de la frase inglesa *All cops are bastards*, que traduce *Todos los policías son unos bastardos*.



refuerzos, y lo que empezó como una captura regular terminó en una asonada.

Lo narrado anteriormente no proviene de funcionarios de la Policía, esta información fue concedida por personas de la comunidad a la Personería de Medellín en entrevistas desarrolladas con el fin de aclarar lo sucedido en esa ocasión y guarda consonancia con lo manifestado por parte de los policías que estuvieron en el operativo. El resultado de este caso fueron cinco capturas, dos por tráfico, fabricación o porte de estupefacientes y tres personas judicializadas por ataque a servidor público; por parte del juez se declaró la legalidad de la captura.

Es claro entonces que ha habido cierta intolerancia por parte de algunos miembros de la comunidad ante cualquier procedimiento que ejecuta la Policía Nacional; una simple solicitud de una requisita es motivo para incomodar a algunos ciudadanos, ellos mismos lo admiten; algunos llegan a expresar que no soportan la presencia de la Policía y utilizan la sigla *ACAB*³, que ha sido reproducida en las tribus urbanas colombianas por años y, recientemente, las redes sociales han sido un canal perfecto para su difusión. Hay páginas creadas solo para las personas que comparten esta forma de pensar y de ver a la Policía, por medio de estas se invita a la agresión a los uniformados.

2.3. Intolerancia social

La intolerancia que se vive en la ciudad es especialmente preocupante. En los recorridos de ciudad de esta línea investigativa se observó que al surgir cualquier tipo de diferencia las personas inmediatamente recurren a la ofensa, a la amenaza y en algunas ocasiones a la violencia física de manera inmediata, producto de la incapacidad de tolerar al otro y de vivir en armonía. Este año se han presentado 53 677 riñas (con fecha de corte al 27 de octubre).

Estas riñas son las principales causas de lesiones personales en la ciudad, 3792 de estas fueron con arma blanca y 329 con arma de



fuego, en las que, lamentablemente, 59 resultaron en homicidios asociados a la convivencia

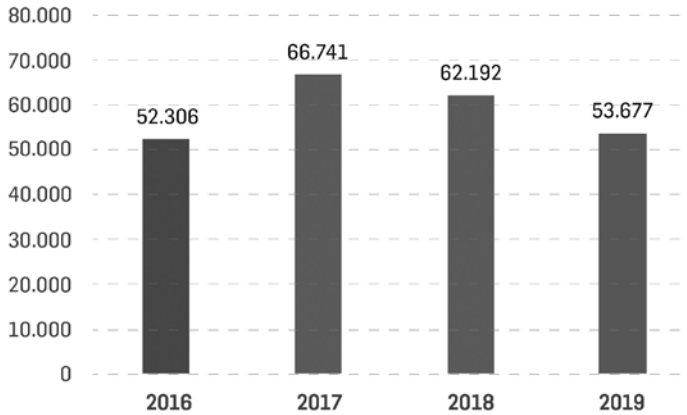


Gráfico 1. Comparativo de riñas por año en período 2016-2019 en Medellín (con corte al 27 de octubre). Fuente: Línea Única de Seguridad y Emergencias (NUSE 123) y Sistema SECAD. Elaboración: Personería de Medellín.

Se observa una reducción significativa en las riñas del presente año en comparación con las de 2018 y 2017; el año con menos casos fue 2016.

Las iniciativas institucionales, como la Unidad de Convivencia Ciudadana, en especial las Caravanas de Convivencia, han influido en esta reducción, su fuerte componente pedagógico ha incidido en las comunidades, especialmente en los jóvenes, que solo han tenido comentarios positivos cuando se les ha preguntado después del paso de la Caravana por su sector. Estas campañas logran que la comunidad se reúna alrededor de una actividad, se estrechen lazos y se aprenda en el camino que sin tolerancia no puede haber una buena convivencia.

Estas iniciativas no deben desaparecer, por el contrario, se deben reforzar y sobre todo priorizar en las comunas de La Candelaria, Doce de Octubre, Aranjuez, Manrique, Villa Hermosa, Belén y Popular, comunas que en lo corrido de los cuatro años siempre han estado por encima de las 3000 riñas al año.



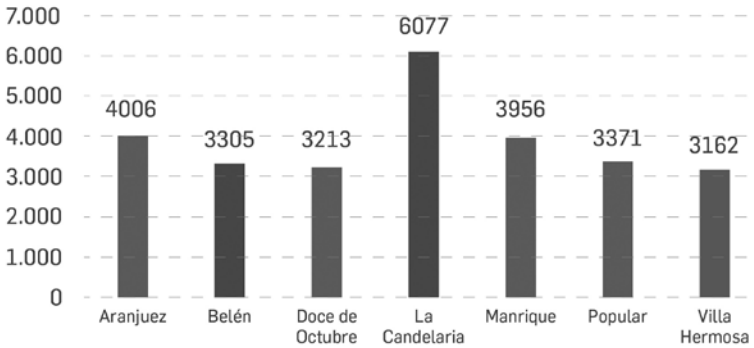


Gráfico 2. Riñas por comunas en Medellín (con corte al 27 de octubre). Fuente: Línea Única de Seguridad y Emergencias (NUSE 123) y Sistema SECAD. Elaboración: Personería de Medellín.

2.3. Recomendaciones

A la Alcaldía de Medellín y en especial a la Subsecretaría de Gobierno Local y Convivencia

Reforzar la iniciativa institucional de las Caravanas de la Convivencia y priorizar La Candelaria, Doce de Octubre, Aranjuez, Manrique, Villa Hermosa, Belén y Popular, comunas que en los años 2016, 2017, 2018 y 2019 han estado por encima de las 3000 riñas por año.

Determinar las causas de mayor impacto en los problemas de convivencia de La Candelaria, Doce de Octubre, Aranjuez, Manrique, Villa Hermosa, Belén y Popular, de forma que se propicie un accionar acorde a la realidad de cada una de estas comunas.

A la Policía Nacional

Incrementar la capacitación de sus funcionarios en cuanto a los procedimientos legales propios de su accionar, así como el refuerzo de una conciencia de respeto a los derechos de los ciudadanos.



Priorizar las investigaciones de casos de presunto abuso de autoridad en las comunas, con mayor énfasis en las situaciones descritas en la comuna 13.

2.4. Conclusiones

Se hace imperativo un control real y riguroso a las actuaciones de los miembros de la Policía Nacional en la comuna 13, debido a las irregularidades y presuntas violaciones a derechos fundamentales de los ciudadanos que habitan allí.

Por otra parte, según el análisis de esta agencia del Ministerio Público, lo propuesto en el plan municipal de desarrollo en el reto. *En Medellín convivimos todos*, que incorpora el programa Promoción de la Convivencia, está logrando su propósito de promoción y fortalecimiento de las competencias ciudadanas para la convivencia. La pretensión que tenía la Administración de hacer pedagogía por la convivencia en la ciudad ha dado sus frutos.



3. EL CÓDIGO DE POLICÍA Y CONVIVENCIA EN LA VIDA DIARIA DE UNA CIUDAD EN TRANSFORMACIÓN

3.1. Introducción

La Ley 1801 del 29 de julio de 2016 pasó por un período de transición de seis meses posteriores a su promulgación antes de entrar en vigencia, toda vez que requería un proceso de capacitación para todos los actores intervinientes, incluyendo a las autoridades competentes y responsables de la aplicación del Código.

En materia policiva es la primera vez que el país se somete a la regulación de comportamientos contrarios a la convivencia con medidas correctivas y multas que sancionan, en algunos casos, con altas sumas de dinero tales comportamientos, por lo que se le dio al operador jurídico o al funcionario encargado las herramientas suficientes y necesarias para conservar la sana convivencia y la oportunidad de ponderar con respecto a los principios de proporcionalidad, razonabilidad y necesidad. Teniendo en cuenta que los fines esenciales de esta normativa son de carácter preventivo, antes de ser sancionatorio, se busca establecer las condiciones para la convivencia en el territorio nacional al propiciar el cumplimiento de los deberes y obligaciones de las personas naturales y jurídicas, así como determinar el ejercicio del poder, la función y la actividad de policía de conformidad con la Constitución Política y el ordenamiento jurídico vigente.

3.2. Coherencia entre la gestión de las entidades públicas y la aplicación de los principios estipulados en la jurisprudencia vigente

En el ejercicio de identificar especialmente a los comerciantes informales como los individuos que concurren el espacio público de manera constante y en la búsqueda de intereses económicos, es necesario integrar los derechos fundamentales que involucran esta actividad, como el derecho al mínimo vital, a la igualdad, al trabajo



y la libertad de escoger profesión u oficio. También se encuentra incluido el principio de confianza legítima, que merece un especial reconocimiento, puesto que guarda íntima relación con los anteriores y protege aquellos derechos que de manera inesperada se ven afectados por decisiones legales o administrativas.

De acuerdo con lo anterior, es posible afirmar que, aunque la administración actual ha procurado mantener una adecuada ejecución de políticas y programas de regulación, la obligación de analizar la situación económica y social de los comerciantes informales se ha limitado únicamente a aquellos que se encuentran en planes de intervenciones estratégicas contenidas en el Plan de Desarrollo actual, pues aquellos comerciantes que cuentan con autorización para ocupar temporalmente el espacio público llenan un formulario de solicitud de revalidación del permiso cada año; a estos se les verifica el cumplimiento de requisitos de acuerdo con el contenido de su hoja de vida (Subsecretaría de Espacio Público, 2017). Sin embargo, no se les hace un estudio socioeconómico que permita establecer las condiciones reales en las que se encuentran, es decir que frente a estos comerciantes que revalidan su permiso no existe un concepto de vulnerabilidad positivo o negativo.

Ahora bien, el hecho de que se evalúe a comerciantes informales que han sido afectados por intervenciones estratégicas u obras civiles no quiere decir que estos estudios sean completamente ajustados a los parámetros jurisprudenciales, puesto que en la mayoría de las ocasiones se encuentran bajos niveles de satisfacción por parte de este grupo social, porque aseguran que no cuentan con condiciones de igualdad y no perciben mejoría en el ejercicio de la actividad económica. Los líderes de asociaciones de comerciantes informales y los comerciantes a los que se les ha verificado sus condiciones de traslado aseguran haber desmejorado notablemente sus condiciones económicas, personales y familiares; y es que

⁴ Teniendo en cuenta que la Policía Nacional, al cumplir la función reguladora del proceso verbal inmediato, no se encuentra en condiciones de acreditar si estos parámetros ya se han cumplido o no.



la saturación de ventas informales, sobre todo en el centro de la ciudad, no permiten que la situación sea distinta.

3.2.1. Retorno del comerciante al punto inicial de venta a causa del traslado temporal por intervención de obra

La Personería de Medellín ha constatado que una de las quejas recurrentes de los comerciantes informales reubicados por intervención estratégica u obra civil es el tiempo que el retorno le toma a la Administración y las condiciones en las que se lleva a cabo.

Existen diversas variables que influyen en la posibilidad de que el comerciante informal retorne o no a la zona inicial donde ejercía el comercio informal. Estas se asocian al cumplimiento de los requisitos establecidos por la Resolución 937 de 2017 y las demás normas complementarias, pero a su vez existen otro tipo de factores asociados a las características de la intervención urbanística, debido a que las modificaciones del territorio, algunas veces, alteran la capacidad de alojamiento de los comerciantes, de manera que no es posible que, una vez construida la obra, la misma cantidad de comerciantes informales ejerzan su actividad económica y que no afecte el disfrute del espacio común con la colectividad. Esta problemática altera las dinámicas de uso del espacio público, especialmente en zonas como el centro de la ciudad, debido a que históricamente ha sido un espacio de mayor concentración de esta actividad regulada y no regulada.

También debe tenerse en cuenta que las obras civiles demandan obligatoriamente la expulsión de los comerciantes informales de manera temporal para que la construcción avance con normalidad. Por ello, al principio es necesario reubicar a quienes la Subsecretaría de Espacio Público reconoce que pertenecen al sector comercial, que además desempeñen una actividad económica con objeto lícito, antes de haber comenzado las intervenciones en el centro o en cualquier otra zona. A quienes son excluidos de este primer acercamiento se les da la posibilidad de desvirtuar la aseveración de la Administración de que no cumple con el criterio de temporalidad,



pero, mientras el ventero accede a esta información, se adelanta el proceso con quienes cumplen con lo necesario para la revisión de alternativas de reubicación transitoria.

No obstante, estas zonas deben ser aptas para la ocupación con fines de comercio informal, teniendo en cuenta que la saturación del centro por la construcción de diversas obras reduce las posibilidades de reubicación y de cambio de punto asignado; además, en muchas ocasiones, el lugar que se les asigna a los comerciantes no satisface sus necesidades económicas.

Lo anterior es problemático debido a que, como se evidenció en una entrevista escrita dirigida a comerciantes afectados por obra, estos afirman que sus ingresos han desmejorado desde el traslado temporal, situación que concuerda con lo que manifiestan los mismos ciudadanos al ser atendidos por la Personería de Medellín.

Para el Paseo Bolívar, que fue el primer proceso urbanístico que se construyó, la Subsecretaría de Espacio Público inicialmente identificó 798 ventas; en este caso, según la información de la propia Subsecretaría, se realizaron 504 actas de traslado a comerciantes informales.

Una vez culminado el proceso de verificación de requisitos legales mediante actas de seguimiento y el estudio socioeconómico de vulnerabilidad, en el 2018 se autorizaron un total de 292 comerciantes informales para ocupar el espacio público, mientras que les fue negada la autorización a otros 50. Para 2019 (hasta octubre), la Subsecretaría indica que se ha autorizado a 98 comerciantes y se les ha negado a 64, lo que significa que los que ingresaron al proceso mediante autorización temporal ya recibieron una decisión con respecto a su situación en el Paseo Bolívar, lo que excluye a 294 venteros informales de la intervención. Al terminar el proceso, 104 personas recibieron una negación mediante una resolución que les indicó que no habían sido autorizados para ocupar temporalmente —por un año— el espacio público. Sin embargo, según la Subsecretaría, durante este año solo se han interpuesto ocho recursos de reposición y apelación a esas decisiones.



3.2.2. Ocupación del espacio público por comerciantes informales que no son afectados por obra

La Corte Constitucional ha sido reiterativa en que la Administración, al buscar la recuperación del espacio público, debe regular de manera organizada a los sujetos que deben ser cobijados por el principio de la confianza legítima, quienes además deberán cumplir con criterios de vulnerabilidad y deberán acatar las demás normas que la Administración determine⁴. Esto mediante una autorización temporal de ocupación del espacio público que respete su derecho al trabajo y a la vez el sentido colectivo del disfrute del espacio público de la comunidad.

Es por ello que la Personería de Medellín, como lo ha reiterado en informes anteriores, señala que no hay regulación vigente con respecto a la acreditación expresa de la confianza legítima y vulnerabilidad manifiesta, que lleva a que la ocupación del espacio público deba ser intervenida con un criterio diferenciador de una venta de otro sujeto que no se encuentre en las mismas condiciones. Es deber del Estado proteger los derechos y responder con acciones afirmativas, que le permitan al ciudadano no recaer en el círculo vicioso e ineficiente de regresar al espacio público sin que medie una solución de fondo del problema de su ocupación en virtud de su necesidad de subsistir, como lo propone el Acuerdo Municipal 042 de 2014, por el que se formalizó la Política Pública para los Venteros Informales en la ciudad de Medellín y sus Familias.

Hasta octubre de 2019, 158 personas han accedido parcialmente a la oferta institucional, esto es, a un curso llamado Identificación de Ideas y Fortalecimiento de Negocio (Subsecretaría de Espacio Público, 2019), que es uno de los requisitos para acceder al préstamo del Banco de las Oportunidades para el fortalecimiento de su unidad productiva, que requiere de garantías sobre la obligación comunes a cualquier otra institución financiera tradicional, por lo que se dificulta la posibilidad de acceder a él. Además, no ha sido efectivo el acceso a esta alternativa dada la baja cantidad de usuarios que culminan el curso. Esto deja ver que la respuesta administrativa se



ha quedado corta para satisfacer las necesidades de las personas que se encuentran en el espacio público.

Las razones por las que esta situación se está dando son múltiples y no alcanzaría este espacio para describirlos a profundidad, sin embargo, esbozados de manera general, las principales son: la falta de regulación efectiva de dicha política, lo que ha dificultado su implementación; la falta de determinación de las competencias de las demás dependencias municipales sobre lo estipulado en la política pública, para que de manera coordinada adelanten las acciones a favor de los comerciantes informales, ya que se ha dejado en la Subsecretaría de Espacio Público la responsabilidad de implementarla y no es posible para esta entidad por sí sola; la necesidad de adelantar el control de la ocupación indebida del espacio público y a su vez implementar los objetivos específicos de la norma aducida; ausencia de ejecución de lo estipulado por el artículo 19, reglamentado por la Resolución 1483 de 2016, que consiste en crear el Comité Municipal de Atención Integral al Ventero Informal y su Familia, en cuya conformación deben participar cada una de las dependencias de las secretarías y entidades descentralizadas que forman parte del acuerdo, la Personería y representantes de organizaciones de venteros, y que hasta el momento no ha sido puesto en marcha de la manera en que fue planteado.

Anteriormente, se fijaban unos criterios para acceder a las autorizaciones de ocupación del espacio público con finalidad de comercio informal en todo el territorio de la ciudad, no obstante, fueron suspendidas por la Resolución 002 del 8 de agosto de 2011 y la única regulación vigente sobre la expedición de nuevas autorizaciones, la Resolución 937 de 2017, fue establecida en el proceso de intervención al comercio informal al construir una obra. Esto dejó por fuera a los demás comerciantes informales que han ejercido la actividad económica de forma no regulada durante mucho tiempo y los expuso a una intervención de recuperación del espacio público en cualquier momento. Y esto, si bien es legítimo, facilita la existencia de un amplio espectro para la evasión de la aplicación de las consideraciones de la Corte Constitucional,



facilitando espacios para la violación de sus derechos al dejar de lado la posibilidad de regular a los demás comerciantes.

Si bien se indicó que la interrupción de la regulación para emitir nuevas autorizaciones se debía a la incapacidad del territorio para albergar nuevas ventas informales, la intervención ejecutada no ha evitado que emerjan nuevas ventas que ocupan el espacio público. Por múltiples motivos la ocupación indebida del espacio tiende a aumentar. Además, la inexistencia de una regulación eficiente para acceder a las autorizaciones, la ausencia de nuevos métodos reguladores de control de ese uso y la inexistencia de un registro claro y confiable de los venteros informales de la ciudad de Medellín —que, como lo indica el artículo 21 del Acuerdo 042 de 2014, debe ser actualizado de forma permanente— no favorecen a la reducción del fenómeno de la ocupación irregular del espacio común.

Estas barreras de acceso a las autorizaciones y el modelo de control de la Administración y la Policía Nacional para impactar el comercio informal no regulado han llevado a que los comerciantes acudan a un juez de tutela para acceder a la autorización de ocupación temporal del espacio público. Empero, en muchas ocasiones este espacio se queda corto para garantizar un estudio profundo de la situación de cada comerciante, especialmente porque la carga de la prueba de la antigüedad ejerciendo esta actividad y la vulnerabilidad del comerciante informal esté en cabeza de este, aun cuando es la Administración la que podría poseer las pruebas requeridas para confirmar la permanencia en el territorio.

3.3. El Código de Policía y su proceso de implementación por las autoridades policiales: la lucha por el debido proceso y el respeto a los principios constitucionales

Esta agencia ha identificado una serie de situaciones que pueden constituir vulneraciones a los derechos humanos, que deben ser tomadas como llamados de atención a las autoridades para que adopten medidas con el fin de aplicar correctamente el Código.



En los dos primeros años de aplicación de la Ley, aún no hay mucha claridad sobre esta y sobre los procedimientos que se adelantan por parte de los funcionarios encargados, pues se evidencia que la Policía Nacional, al emitir las órdenes de comparendos, sigue cometiendo errores sobre la no concordancia de los hechos con la conducta típica que se sanciona. Un ejemplo de ello es la aplicación del artículo 35: un uniformado manifiesta en los hechos que el ciudadano se dirigió a él y lo trató irrespetuosamente y con palabras soeces, que es la conducta típica que establece el numeral 1 de tal artículo, cuya medida correctiva es una multa tipo 1, que puede ser conmutada con un curso. No obstante, en el comparendo el uniformado sanciona este comportamiento con el numeral 2, cuya medida correctiva es una multa general tipo 4, equivalente a 32 salarios mínimos legales diarios vigentes (SMLDV), es decir, se le aplica una sanción más gravosa al ciudadano.

Con casos como estos se ha identificado que los materializadores de la norma no están previniendo los comportamientos que afectan la convivencia, sino que usan el Código como una herramienta de sanción a la ciudadanía sin considerar los principios estipulados en su artículo 8.

En el Centro de Resolución de Comparendos, gracias a las audiencias de objeción a comparendos, se han revocado, en gran medida, las sanciones ejecutadas a los ciudadanos en casos de violación al principio de tipicidad, que está ligado al principio de legalidad y a la violación al debido proceso. No obstante, muchas personas no solicitan la audiencia de objeción al comparendo cuando se trata de la imposición de multas tipo 1 y 2, porque son conmutadas por cursos y para los ciudadanos es más fácil asistir a los cursos que someterse a trámites administrativos en los que no confían. Sin embargo, desconocen que con la conmutación o el pago de la sanción se acepta de manera tácita el comportamiento contrario a la convivencia y que en el Sistema Nacional de Medidas Correctivas queda este comportamiento como antecedente, que, en caso de ser reiterativo, trae las consecuencias establecidas en la ley.



A pesar de las capacitaciones que se dictaron en la ciudad, hay desconocimiento de la norma por parte de la ciudadanía y no se ve el Código como un medio preventivo que garantiza la sana convivencia en el territorio nacional, sino que se ve como una herramienta o un mecanismo que se le ha dado a la Policía Nacional para afectar a los ciudadanos de manera grave.

3.4. El Código de Policía y su aceptación social: debate entre legalidad y legitimidad

Hay diversos factores socioculturales que impiden una adecuada interiorización de las normas del Código de Policía en los ciudadanos. Algunos de estos factores tienen sus orígenes en los siguientes aspectos:

3.4.1. Cultura de la ilegalidad y violencia

Durante décadas el pueblo colombiano ha soportado y naturalizado la desmedida violencia e ilegalidad ejercida por grupos violentos de todo tipo, al punto de crearse una cultura ciudadana en la que solo se respeta a quien tenga la capacidad de ejercer violencia. Al mismo tiempo, los modelos de producción de riqueza bajo el amparo del narcotráfico se establecieron como un ideal para una parte de la población. Esta combinación de violencias (ya sea por etnia, sexo, pensamiento político o religión) y mercados ilegales se ha interiorizado tanto en la vida cotidiana de los colombianos que incluso los eventos cotidianos de irrespeto a reglas elementales de sana convivencia resultan imperceptibles, por no decir invisibles, en comparación con el diario vivir violento de la sociedad. Es difícil exigir que se respeten las normas de convivencia e interactuar en una sociedad que soporta tanta violencia y tantas carencias de lo fundamental.

3.4.2. Falta de educación ciudadana

El conocimiento generalizado de las normas y garantías fundamentales contenidas en nuestra Constitución Política,



lamentablemente, parece ser reservado únicamente para profesionales del derecho, cuando el deber ser es que a todos ciudadanos se les brinde esa formación. El lugar adecuado para ello son las aulas de clases públicas y privadas, en todos los niveles académicos.

Los ciudadanos no tienen conocimiento de las normas que los protegen, pero que a su vez les impone límites. La ausencia de esta formación en los ciudadanos los hace más proclives al irrespeto de las normas de convivencia, pues no conocen su alcance, las facultades de las autoridades de Policía o las consecuencias de infringirlas, y aún más importante, no les permite interiorizar la importancia de reconocer al otro como sujeto de derechos.

3.4.3. Falta de legitimidad de las autoridades de policía

La herencia de la cultura de violencia e ilegalidad ha significado un amplio trabajo y sacrificio para las autoridades de policía, sin embargo, no se puede desconocer que, al mismo tiempo, estas cargan unos lastres de abuso de autoridad y corrupción que deslegitiman su imagen y credibilidad al momento de exigir el cumplimiento de las normas de convivencia.

Ahora bien, si a lo anterior se le suma la falta de herramientas logísticas y jurídicas, resulta un caldo de cultivo para que las comunidades rechacen los procedimientos de policía que pretenden establecer las condiciones necesarias para que los habitantes de Colombia convivan en paz. Por ello, resulta imperativo que la formación académica y de integridad personal en el cuerpo de policía tenga los más altos estándares de calidad, ya que tiene la difícil tarea de fomentar el respeto a las normas de convivencia en una sociedad que no necesariamente está dispuesta a respetarla.

3.5. Introducción de sanciones pecuniarias efectivas

Con la expedición del Código Nacional de Policía y Convivencia se le brindaron herramientas efectivas de control a las autoridades, muchas de ellas implican la imposición de sanciones económicas,



factor al que los ciudadanos estaban ajenos; asimismo, en el colectivo existía el paradigma de que el respeto por el otro o por las autoridades era una cuestión casi voluntaria y sin consecuencias relevantes.

En este aspecto es necesario mencionar que las multas que trae el Código están tasadas con el salario mínimo legal vigente, y sus montos son, en comparación con otros países de la región, muy elevados. Igualmente, el número de personas que estadísticamente tienen ingresos bajos es muy alto, o sea, una multa podría afectar gravemente la economía familiar de los ciudadanos.

Para dimensionar lo expuesto, en la Tabla 1 se analizan las cifras de comparendos impuestos por la Policía Nacional en la ciudad de Medellín en 2019 por comportamientos contrarios a la convivencia, según los casos que ingresan al Centro de Resolución de Comparendos.

Tabla 1
Comparendos recibidos en el Centro de Resolución de Comparendos en Medellín (con corte a septiembre de 2019)

Mes	Comparendos recibidos en el CRC	Porcentaje
Enero	5937	15%
Febrero	5869	16%
Marzo	5679	15%
Abril	5027	12%
Mayo	5199	13%
Junio	3040	8%
Julio	3022	8%
Agosto	2971	7%
Septiembre	2845	6%
Total	39.589	100%

Fuente: Centro de Resolución de Comparendos (CRC). Elaboración: Personería de Medellín.



Puede notarse una disminución en el número de comparendos que ingresaron al Centro de Resolución de Comparendos y, en especial, tras la Sentencia C-23 de junio de 2019, que deja inexecutable las expresiones “alcohólicas o psicoactivas” contenidas en el artículo 33 (literal C, numeral 2) y las expresiones “bebidas alcohólicas” y “psicoactivas” contenidas en el artículo 140 (numeral 7) del Código Nacional de Policía y Convivencia.

Debe tenerse presente que no todas las personas a las que se les impone la orden de comparendo asisten al Centro de Resolución de Comparendos con el fin de definir la situación jurídica, esto es, para pagar de la multa o conmutar la multa con el curso. Esto puede verse al comparar las tablas 1 y 2.

Tabla 2

Personas que comparecen al Centro de Resolución de Comparendos en Medellín (con corte a septiembre de 2019)

Mes	Comparendos recibidos en el CRC	Porcentaje
Enero	2329	15%
Febrero	2478	16%
Marzo	2261	15%
Abril	1885	12%
Mayo	2021	13%
Junio	1158	8%
Julio	1181	8%
Agosto	1136	7%
Septiembre	982	6%
Total	15.431	100%

Fuente: Centro de Resolución de Comparendos (CRC). Elaboración: Personería de Medellín.

Se evidencia que las personas a las que se les aplican comparendos por las acciones contrarias a la convivencia no acuden a resolverlo: la cifra de no comparecientes es del 61%.



Con la intención de aclarar el panorama, la Personería encuestó a los habitantes de las diferentes comunas y corregimientos de la ciudad de Medellín con el fin de saber qué tanto porcentaje de la población conoce el Código Nacional de Policía y Convivencia. Los resultados pueden verse en el Gráfico 3:

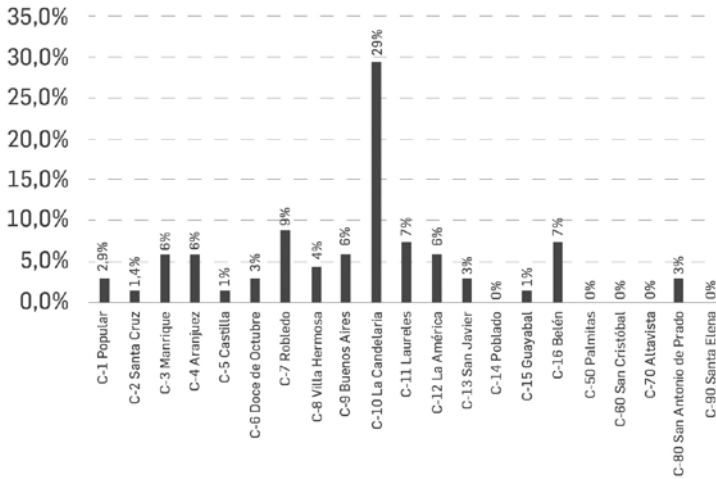


Gráfico 3. Porcentaje de población de Medellín que conoce el Código Nacional de Policía y Convivencia (por comunas, 2019). Elaboración: Personería de Medellín.

Se evidencia que la mayoría de los ciudadanos desconoce el Código Nacional de Policía y las sanciones que allí se contemplan, es por tal razón que, al momento de aplicarles una medida correctiva por la comisión de un comportamiento contrario a la convivencia, aducen que las multas son excesivas, además de que no contribuyen al cambio comportamental y que no garantizan que el ciudadano no reincida.

También se observó que la ciudadanía tiene la concepción de que la Policía Nacional usa el Código Nacional de Policía para abusar de la investidura de autoridad y sancionar a los ciudadanos violando derechos fundamentales como el debido proceso, toda vez que, al existir un desconocimiento de la norma, el ciudadano no conoce sus derechos en el proceso verbal inmediato. Esto deja entrever que



el espíritu preventivo del Código ha sido desdibujado al priorizarse su carácter sancionatorio, lo que se suma a la inobservancia de los principios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad y a que no se usa la mediación policial con el fin de restablecer el statu quo.

3.6. El comercio formal frente a la aplicación de la Ley 1801

Gracias al contacto activo y permanente de la Personería con la institucionalidad, se observó de primera mano que la Ley 1801 de 2016 contempló dinámicas que permitieron que la Alcaldía de Medellín y la Policía Nacional fijaran algunas interpretaciones que los comerciantes formales de la ciudad no han acogido, razón por la que han sufrido la aplicación de la norma de una manera desbordada.

Tabla 3

Establecimientos sancionados por la Ley 1801 de 2016 en el período 2017-2019 en Medellín (con corte a septiembre de 2019)

Año	Establecimientos
2017	902
2018	1054
2019:1 de enero a 30 de agosto	498
Total	2454

Fuente: Centro de Resolución de Comparendos (CRC). Elaboración: Personería de Medellín.

Las afectaciones más importantes que han sufrido los comerciantes de Medellín, y que les han acarreado un mayor número de comparendos, cierres temporales y cierres definitivos, están relacionadas con la imposibilidad de los comerciantes de tener la documentación requerida para el funcionamiento de los establecimientos, como los conceptos de salud, bomberos y aprovechamiento del espacio público, lo que constituye una



deficiencia de la Administración, porque las entidades encargadas no cuentan con la logística necesaria para expedir las resoluciones para atender la gran cantidad de solicitudes que reciben.

Estas falencias impiden a los comerciantes el acceso oportuno a las visitas técnicas en el área de salubridad y seguridad de sus establecimientos, especialmente a aquellos que operan en horario nocturno. La Personería de Medellín comprobó esta situación mediante la asistencia a operativos de control de cumplimiento de requisitos para el ejercicio de la actividad comercial, en los que se observaron múltiples peticiones sin respuesta a estas entidades. En algunos casos las entidades aducían que su solicitud se encontraba en trámite, pero que no podían indicar cuándo se efectuaría la inspección. En otros casos se indicó que no acudieron, pero en los operativos de ciudad imponían la multa o medida correctiva correspondiente. Aun cuando esta carga no debe ser soportada por el comerciante, según las mismas entidades, hay más de 18 748 solicitudes y solo a 12 436 se les ha dado respuesta, es decir, hay una brecha considerable entre la demanda de los comerciantes y la capacidad institucional para tramitarlas.

Si bien la intervención de la Personería logró que en algunas zonas se llegara a acuerdos verbales para no imponer orden de comparendo por no portar el concepto cuando el comerciante hubiese solicitado dichas visitas en el último año, tal situación no fue igual cuando los operativos se adelantaron en compañía de la Secretaría de Seguridad y Convivencia y su Inspección de Policía de Apoyo a Operativos, en los que estaban presentes además la Secretaría de Salud y el Cuerpo de Bomberos de Medellín para ejercer labores de su competencia. Cuando encontraban deficiencias en esas áreas se procedía a imponer la orden de comparendo y, específicamente en el ámbito de salubridad, se imponía la sanción establecida en el Código de Policía y la sanción administrativa de clausura total del sitio hasta que se solicitara nuevamente el levantamiento de la medida, en caso de que se superasen las condiciones no aptas.

La problemática descrita demuestra una aplicación arbitraria de la norma por parte de la Inspección de Policía de Apoyo a



Operativos, contradiciendo los principios rectores de la Ley 1801, pues reitera el ánimo sancionatorio contrario al fin de la norma e ignora que no se debe buscar a toda costa la aplicación de medidas represivas, sino la garantía de una convivencia armónica.

3.7. Creación de la Agencia para la Gestión del Paisaje, el Patrimonio y las Alianzas Público-Privadas (APP)

El Decreto 2148 de 2015, modificado por el Decreto 522 de 2018, estableció que el aprovechamiento del espacio público tiene un valor económico, que se asigna por medio de una resolución administrativa, cuya intención era cambiar la costumbre que existía entre los comerciantes de ocupar el espacio público con mesas y sillas sin retribuir económicamente ese uso.

Desde la entrada en vigor del Decreto el 30 de enero de 2017, la Agencia para la Gestión del Paisaje, el Patrimonio y las Alianzas Público-Privadas (APP) ha recibido un total de 4539 solicitudes, de las que solo se han generado 1370 resoluciones o preliquidaciones, lo que implica que hay un déficit de 3169 solicitudes sin resolver. Para el año 2019, con corte al 31 de agosto, esta agencia ha recibido 1160 solicitudes, lo que conlleva un incremento del déficit, que probablemente no se detendrá.

Este es el mismo inconveniente que se ha presentado con salud y bomberos, dado que la Policía Nacional está solicitando el cumplimiento de este requisito para todos aquellos establecimientos que hacen uso y aprovechamiento del espacio público, requisito que, al ser catalogado como de carácter previo, necesita de la aprobación de esa institución y, a diferencia de los de salud y bomberos, no basta con la radicación de la solicitud, sino que se debe contar con resolución de aprobación para ejercer su ocupación legalmente.

La situación descrita ha generado un temor generalizado en los comerciantes, quienes, con la intención de cumplir a cabalidad con las disposiciones normativas, ven cómo durante los operativos



de cada fin de semana son sellados los establecimientos que no cumplen con un requisito que la misma Administración, a través de APP, no ha resuelto por déficit institucional.

3.8. Conocimiento de las autoridades de policía del traslado por protección

Las autoridades policivas han ampliado su conocimiento sobre el medio de policía traslado por protección y, por lo tanto, de la argumentación del motivo por el que se traslada a una persona al Centro de Traslado por Protección. Esto ha devenido en un mayor respeto por los derechos humanos en relación con las causales consagradas en el artículo 155 de la Ley 1801 de 2016, esto es, que cuando la vida e integridad de una persona o de terceros estén en riesgo o peligro, el personal uniformado de la Policía Nacional podrá trasladarla para su protección o la de terceros.

Cuando el Centro de Traslado por Protección comenzó sus labores, esta agencia del Ministerio Público notó con preocupación la falta de conocimiento de la norma por parte de los agentes de la policía. Traslataban personas que no cumplían con las causales antes mencionadas y, además, no agotaban como primera medida la entrega de la persona a un allegado o pariente que asumiera su protección, intentar llevarla a su domicilio o suministrarle una llamada, o ignoraban que, en caso de que el trasladado presentara una lesión, este debería ser llevado a un centro asistencial de salud u hospital y, como última opción, llevarlo al Centro de Traslado por Protección. A pesar de la mejoría que la Personería resalta, en la actualidad todavía se observa que algunos agentes desconocen por completo el medio de policía traslado por protección y, en consecuencia, aún aplican traslados que no cumplen con la normativa vigente.

Por último, la Personería de Medellín ha observado con preocupación el poder que están adquiriendo los comandantes de la Policía sobre el Centro de Traslado por Protección, ya que ordenan traslados que violan la norma y atentan contra los derechos humanos, por ejemplo, por consumo de sustancias psicoactivas, por el porte de armas blancas, por ser habitante de calle, incluso de menores de edad, además de ordenarle a los custodios que todo



traslado debe de ser por 12 horas e impedir que sean entregados a sus familiares o allegados.

3.8.1. Comportamientos contrarios a la convivencia más recurrentes en el Centro de Traslado por Protección

La Personería presenta en la Tabla 4 las cifras de Medellín correspondientes a las siete causales por las que la Policía puede aplicar la medida preventiva de traslado por protección.

Se destaca que el número de traslados de personas a causa de riñas o comportamientos agresivos o temerarios es el más alto. Se demuestra así que en la ciudad la intolerancia y las riñas son un problema grave de convivencia, a pesar de que este es un fenómeno que ha estado latente, oculto por la competencia armada que ha vivido la ciudad. Esta forma de violencia se está visibilizando nuevamente y será una problemática que la sociedad tendrá que enfrentar.

Tabla 4
Ingresos al Centro de Traslado por Protección desde junio de 2018 hasta junio de 2019

Mes	Jun. a dic. 2018	En. a mar. 2019	Abr. a jun. 2019	Total
Involucrados en riña	1541	703	1308	3552
Presentan comportamientos agresivos o temerarios	548	609	1526	2683
Deambulan en el estado de indefensión	1448	362	418	2228
Están en peligro de ser agredidos	659	396	750	1805
Están bajo efectos de bebidas alcohólicas o sustancias psicoactivas o tóxicas	499	231	348	1078
Realizan actividades peligrosas o de riesgo	49	60	100	209
Están bajo grave alteración de consciencia por aspectos de orden mental	30	10	12	52

Fuente: Alcaldía de Medellín. Elaboración: Personería de Medellín.



3.9. Conclusiones

Si bien la Administración ha procurado emitir normas y ejecutar procedimientos ajustados a la jurisprudencia vigente, se han observado algunas falencias en la forma de detectar las condiciones reales de vida de los comerciantes informales, circunstancia que no permite que los planes de recuperación y regulación sean completamente acertados.

La oferta institucional no ha sido diseñada para que los comerciantes informales se sientan seguros de acceder a ella, por el contrario, es una oferta pobre en asertividad para incentivarlos a formalizarse.

La Personería ha evidenciado la necesidad de un censo actualizado a través de un aplicativo de fácil actualización, en el que se ingresen los comerciantes informales que ocupan el espacio público.

No existe regulación efectiva sobre la autorización de uso del espacio público a aquellos venteros que no son afectados por obra, lo que dificulta la acreditación de la confianza legítima y la observancia de la jurisprudencia, pues se deja en cabeza del juez la evaluación de los requisitos para acceder a él.

Existe una gran falencia con respecto a la exigencia de los certificados de condiciones de salud, seguridad y aprovechamiento del espacio público por parte de la Policía a los comerciantes formales, quienes no la tienen por falencias institucionales. Dicha situación vulnera los derechos de estos comerciantes y trae consecuencias de tipo económico. Adicionalmente, las sanciones traen consecuencias de orden administrativo, como lo es la exclusión del establecimiento comercial del programa Convive la Noche.

Los comerciantes formales han creado conciencia sobre el cumplimiento de los diferentes requisitos, pero el problema radica en la operatividad, dado que aún hay desconocimiento de los comerciantes sobre la normatividad aplicable, en especial sobre



la ocupación del espacio público y la falta de control en cuanto a las infracciones urbanísticas, ya que para que se remita el permiso correspondiente es requisito que el inmueble no tenga reformas por fuera a la licencia de construcción y que, además, la construcción sea legal.

3.10. Recomendaciones

A la Alcaldía de Medellín

Es vital y urgente para la próxima administración, en cabeza del alcalde, la reglamentación técnica y especializada del contexto actual de la población de venteros informales, de conformidad con el Acuerdo 042 de 2014, mediante el que se formalizó la Política Pública para los Venteros Informales en la ciudad de Medellín y sus Familias.

Garantizar que sus entidades administrativas cuenten con los recursos y el personal necesario e idóneo para cumplir con los requisitos que la norma le impone a la ciudadanía, de tal forma que las solicitudes de los comerciantes formales sean resueltas en sede administrativa y en los términos prudenciales, y no en sede operativa en la que los usuarios se encuentran ante la sanción inminente.

Definir parámetros y competencias claras para adelantar los operativos de ciudad que se ejecutan en el marco del Código de Policía y Convivencia con el fin de evitar a toda costa abusos por parte de los funcionarios. Para tal efecto, se recuerda la importancia de convocar, con la debida antelación, al Ministerio Público como garante de estos procedimientos.

A los comerciantes

Se hace el llamado a los comerciantes de la ciudad para que se asesoren de manera oportuna y con el personal idóneo sobre los requisitos que deben cumplir, tanto de manera previa a la apertura de los establecimientos como durante su funcionamiento, con el



fin de que no sufran perjuicios gravosos por procedimientos o documentos que podrían haber sido solicitados o adquiridos con anterioridad.

A la Policía Nacional

Se le hace un llamado a la Policía Nacional para que sus uniformados se encuentren debidamente capacitados con respecto al Código de Policía y Convivencia y sus principios rectores. También se les invita a que adelanten campañas de sensibilización a la ciudadanía a través del acompañamiento permanente en los territorios.

Fortalecer el diálogo con la comunidad con estrategias que permitan un mayor acercamiento a la norma y su acatamiento, así como difundir los canales por los que las personas pueden quejarse cuando consideren que sus derechos están siendo vulnerados en el marco de la aplicación del Código de Policía.

Implementar mecanismos expeditos para la investigación de los casos de presunto abuso de autoridad en la aplicación del Código de Policía y Convivencia, en especial en temas relacionados con los traslados irregulares al Centro de Traslado por Protección y la imposición de comparendos sin el cumplimiento del debido proceso.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA). (2015). Plan Maestro Metropolitano de la Bicicleta del Valle de Aburrá (PMB 2030). Medellín.
- Medellín Cómo Vamos. (2019). Encuesta de percepción ciudadana de Medellín, 2018. Medellín.
- Medellín Cómo Vamos. (2019). Informe de calidad de vida de Medellín, 2018. Medellín.
- Organización Mundial de la Salud (OMS). (2 de mayo de 2018). Calidad del aire y salud. Recuperado de <https://bit.ly/33K2rwn>.
- ONU Hábitat. (2019). Vivienda y ODS en México. Ciudad de México. Recuperado de <https://bit.ly/2QuHgKQ>.
- Personería de Medellín. (2017). Informe sobre la situación de los derechos humanos en la ciudad de Medellín. Medellín.
- Subsecretaría de Espacio Público. (2017). Informe de la Subsecretaría del Espacio Público. Medellín.
- Vallejo, S. (25 de febrero de 2019). Más estaciones de monitoreo del aire en color favorable. Medellín cuenta de primera fuente. Recuperado de <https://bit.ly/2CqNa7N>.





Teléfono: 384 99 99

Sede Central Personería de Medellín
Carrera 53A #42 - 101
Centro Cultural Plaza de la Libertad.

Sede El Bosque - 24 horas, 7 días de la semana
Unidad Permanente para los Derechos Humanos
-UPDH-
Carrera 52 # 71 - 84, frente al Parque de los
Deseos.

Casa de Gobierno de los Corregimientos:
Altavista, San Sebastián de Palmitas, Santa Elena,
San Cristóbal y San Antonio de Prado.

Casa de Justicia:
Robledo, 20 de Julio, Santo Domingo y Santa Cruz.

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

Vigencia 2019



@personeriamed



PersoneriaDeMedellinDDHH



@personeriamed



@Personería de Medellín TV