



## Línea 2: **GRUPOS POBLACIONALES**

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**

## **Grupos poblacionales**

© Personería de Medellín

Autores: Ángela María Mesa González, Angélica Patricia Angulo López, Astrid Osorio Álvarez, Carlos Alberto Arismendi, Catalina Freydell Gaviria, Daniela Jaramillo Gil, Jair Antonio Díaz Vargas, John Alexander Bedoya Rivera, Lina María Ortega Roldán y Vanessa Suárez Ochoa

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

## **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

Ángela María Mesa González, Angélica Patricia Angulo López,  
Astrid Osorio Álvarez, Carlos Alberto Arismendi, Catalina  
Freydell Gaviria, Daniela Jaramillo Gil, Jair Antonio Díaz Vargas,  
John Alexander Bedoya Rivera, Lina María Ortega Roldán y  
Vanessa Suárez Ochoa

Investigadores



## Tabla de contenido

Glosario .....	8
1. El goce efectivo de derechos humanos en contextos de flujos migratorios mixtos: el caso de la población venezolana en Medellín .....	10
1.1. Introducción .....	10
1.2. Interculturalidad en las aulas: el derecho a la educación en contextos de migración forzada internacional .....	12
1.3. Integración: el derecho al trabajo como una oportunidad para la ciudad de acogida .....	16
1.4. Coordinación y articulación de las entidades locales y el nivel central para garantizar el derecho a la salud .....	20
1.5. La ciudad que acoge: el derecho a la vivienda adecuada en los territorios urbanos no fronterizos .....	22
1.6. Recomendaciones .....	24
2. Vivir en la calle: una lucha por sobrevivir y una batalla contra la exclusión .....	30
2.1. Introducción .....	30
2.2. El panorama actual de la habitabilidad en calle .....	31
2.3. La vida en la calle en Medellín: un balance del período 2016-2019 contrastado con el Plan de Desarrollo .....	34
2.3.1. Operativos desplegados por la Secretaría de Seguridad y Convivencia: entre la lucha contra el microtráfico, la recuperación del espacio público y la vulneración de derechos .....	34
2.3.2. Desarticulación interinstitucional: distanciamientos que impiden el cumplimiento de las políticas públicas en el caso de los NNA .....	36
2.3.3. Atención integral en salud .....	38
2.3.4. Atención a necesidades básicas .....	39
2.4. Recomendaciones .....	40
3. Los derechos de los niños, niñas y adolescentes en Medellín .....	44
3.1. Violencia intrafamiliar: entornos no protectores .....	44
3.2. Muertes violentas .....	47
3.3. Violencia y abuso sexual .....	48
3.4. Embarazo adolescente .....	49



3.5. Consumo de sustancias psicoactivas en la vida de los NNA .....	51
3.6. Conclusiones .....	51
3.7. Recomendaciones .....	52
4. Población afrodescendiente: una realidad oculta .....	57
4.1. Seguimiento a las recomendaciones de la Personería de Medellín .....	58
4.2. Programas enfocados en la población afrodescendiente en el Plan de Desarrollo 2016-2019 .....	59
4.3. La realidad de los derechos humanos de la población afrodescendiente .....	60
4.3.1. Derecho a la vivienda .....	61
4.3.2. Derecho a la educación .....	62
4.3.3. Derecho a la salud .....	63
4.3.4. Derecho al trabajo .....	64
4.3.5. Derecho a la participación .....	65
4.4. Conclusiones .....	66
4.5. Recomendaciones .....	67
5. Personas con discapacidad .....	69
5.1. Seguimiento a las recomendaciones del informe de derechos humanos de 2018 .....	69
5.2. El Plan de Desarrollo en materia de discapacidad: entre los límites económicos y la voluntad política .....	73
5.3. Medellín avanza hacia una política pública inclusiva integral .....	74
5.4. Retos en materia de inclusión .....	79
5.5. Conclusiones y recomendaciones .....	80
6. Persona mayor .....	84
6.1. Persona Mayor en Riesgo (PMR), 123 Social .....	85
6.2. Violencia intrafamiliar .....	89
6.3. Abandono .....	91
6.3.1. Hogares de atención a persona mayor .....	91
6.4. Conclusiones .....	93
6.5. Recomendaciones .....	94
7. Personas privadas de la libertad .....	99
7.1. Seguimiento a las recomendaciones de la Personería de Medellín .....	100



7.2. Una realidad que se perpetúa en las estaciones de Policía ante la mirada indolente de la institucionalidad .....	101
7.3. Seguimiento al Plan de Desarrollo 2016-2019 .....	103
7.4. Apuntes para el desarrollo de una política pública carcelaria y penitenciaria con enfoque de derechos humanos y desarrollo humano .....	104
7.4.1. Apunte primero: Aplicación del Índice de Desarrollo Humano (IDH) .....	108
7.4.2. Apunte segundo: Replantear la actual política pública .....	108
7.4.3. Apunte tercero: Sobre el tratamiento y resocialización de la población reclusa .....	110
7.5. Conclusiones .....	110
7.6. Recomendaciones .....	111
8. Población indígena .....	114
8.1. Seguimiento a las recomendaciones del Informe de derechos humanos de 2018 .....	117
8.2. Radiografía de los pueblos indígenas en Medellín en el periodo 2016-2019 .....	120
8.2.1. Espacio público y acceso al mundo laboral .....	120
8.2.2. Atención para la población indígena víctima del conflicto armado .....	122
8.3. Medellín y su política pública para comunidades indígenas .....	123
8.3.1. Salud .....	123
8.3.2. Cultura .....	125
8.3.3. Educación .....	126
8.4. Conclusiones .....	127
8.5. Recomendaciones .....	128
Referencias bibliográficas .....	132



## Índice de tablas y gráficos

Tabla 1. <i>Población afrocolombiana en instituciones educativas de la ciudad de Medellín, periodo 2016-2019</i> .....	58
Tabla 2. <i>Personas mayores víctimas de violencia intrafamiliar en Medellín, periodo 2016-2019</i> .....	88
Gráfico 1. <i>Violencia intrafamiliar según grupo etario en Medellín, periodo 2018-2019</i> .....	40
Gráfico 2. <i>Derivación de personas atendidas en 123 Social en 2017 y 2018</i> .....	86





## Glosario

**Apátrida:** Son aquellas personas que no son consideradas como nacionales de ningún Estado de acuerdo con su legislación, lo que conlleva a la privación del disfrute de derechos civiles, económicos, políticos, sociales y culturales (Acnur, 2018).

**CIDH:** Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

**IE:** Institución Educativa.

**MEN:** Ministerio de Educación Nacional.

**Migrantes económicos:** Personas que dejaron su país de origen o lugar de residencia habitual en busca de mejoras en su nivel de vida (OIM, s. f.). En ocasiones, estas personas provienen de países en condiciones de pobreza extrema, y pretenden encontrar u optimizar las oportunidades laborales, incluso sin importar las condiciones o medios para ello (ACNUR, 2018).

**Migración mixta:** Los flujos mixtos se definen como situaciones de movilidad humana complejas, en la que confluyen refugiados, solicitantes de asilo, migrantes económicos, de tránsito, entre otros (OIM, 2009).

**Migrantes en tránsito:** Estancia temporal (no hay un tiempo determinado para ello) de migrantes en diversos países, cuyo objetivo es establecerse en el país de destino.

**Migrante regular:** Este estatus migratorio de personas que ingresan al país por puestos de control migratorios habilitados y cumple con los requisitos de ley establecidos por la autoridad migratoria.

**Migrante irregular:** Estatus migratorio de las personas que ingresa al país sin los requisitos establecidos por la autoridad migratoria, por pasos no autorizados o que exceden su tiempo de permanencia autorizado en el país.





**NNA:** Niños, niñas y adolescentes.

**PAE:** Programa de Alimentación Escolar.

**PEP:** Permiso Especial de Permanencia.

**Refugiado:** Quien, debido a temores fundados, se vio obligado a salir de su país, porque su vida, seguridad o libertad fueron amenazadas y no pudo o no quiso, a causa de dichos temores, acogerse a la protección de su país de origen. Aquellas personas que tengan fundadas razones para creer que estaría en peligro de ser sometidas a tortura u otros tratos, o penas crueles, inhumanos o degradantes también se incluyen en la categoría de refugiados (Decreto 1067 de 2015).



# 1. El goce efectivo de derechos humanos en contextos de flujos migratorios mixtos: el caso de la población venezolana en Medellín

Ángela María Mesa González<sup>1</sup>  
Astrid Osorio Álvarez<sup>2</sup>  
Daniela Jaramillo Gil<sup>3</sup>

## 1.1. Introducción

El informe *Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela* de 2017 y la Resolución 2 de 2018, ambos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, dieron cuenta de la crisis política, socioeconómica y humanitaria que ha desatado múltiples y masivas violaciones a los derechos humanos de la población que reside en Venezuela. Esta situación se ha venido agravando: se estima que al menos 4,5 millones de venezolanos han salido del país y se espera que para el año 2020 esta cifra alcance los 6,5 millones (Naciones Unidas, 2019). Colombia, siendo un país fronterizo, se convierte en el principal país de tránsito y acogida de población migrante y refugiada proveniente del Estado bolivariano. Según datos de Migración Colombia, el país alberga por lo menos 1 488 373 venezolanos<sup>4</sup>, sin incluir los colombianos retornados que, en algún momento, huyeron del país por el conflicto armado. Esta situación implica retos para atención y garantía de derechos de todas las personas que están bajo la jurisdicción del Estado colombiano.

---

<sup>1</sup> Abogada para la incidencia en niñez migrante del Programa de Protección Internacional y Opción Legal. Correo electrónico: angelamesa95@gmail.com.

<sup>2</sup> Coordinadora del Programa de Protección Internacional de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Correo electrónico astrid.osorio@udea.edu.co.

<sup>3</sup> Politóloga, investigadora de la línea de Migración de la Personería de Medellín. Correo electrónico: djaramillo@personeriamedellin.gov.co

<sup>4</sup> Con respecto a esta cifra, se tiene certeza de 750 918 personas en condición regular toda vez que son portadores de cédula de extranjería, tienen Permiso de



Si bien desde el 2017 el Gobierno Nacional se ha esforzado por implementar políticas acordes a los Objetivos de Desarrollo Sostenible que permitan promover una migración ordenada, segura y regular (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2015) a partir de permisos transitorios de permanencia para facilitar el acceso y goce de derechos, todavía persisten obstáculos normativos, administrativos y judiciales para acceder en igualdad de condiciones a derechos fundamentales. Esta situación repercute de manera diferenciada en las poblaciones en condición irregular y solicitante de refugio que requieren protección reforzada, como niños, niñas, mujeres y personas que padecen enfermedades graves (de las cuales no se tiene certeza del número total), debido a que factores de contexto les obligó a salir de su país de origen o residencia habitual sin un pasaporte, documento de viaje válido según la normatividad interna vigente, la cual les permite ingresar de manera regular al país (Decreto 1067 de 2015).

Particularmente, Antioquia acoge aproximadamente a 139 871 migrantes venezolanos, ocupando el quinto lugar del país con mayor presencia de flujos migratorios mixtos, pese a no ser un departamento fronterizo. Este auge progresivo de población ha convertido a Medellín en la principal ciudad receptora, con aproximadamente 86 918 personas provenientes del vecino país (Migración Colombia, 2019). Esta situación propone desafíos para la gobernanza migratoria ad-ports de un nuevo período de gobierno municipal, que implican indefectiblemente la garantía de derechos humanos y necesidades básicas a la población migrante y refugiada, el fortalecimiento institucional, planeación y ejecución de políticas públicas migratorias. De ahí que este informe se presenta a modo de diagnóstico en relación con la garantía de los derechos a salud, educación, trabajo y vivienda en contextos de flujos migratorios mixtos en la ciudad de Medellín, y de paso revela las prácticas institucionales y privadas que se presentan como barrera para la integración de las comunidades. Finalmente,

---

Ingreso y Permanencia (326 049) o son portadores del Permiso Especial de Permanencia (597 767), lo que corresponde al 40,16 % del total de ingresos, mientras que 737 455 se encuentran de manera irregular.



propone la activación de acciones para la gestión de la migración en entornos urbanos no fronterizos.

Este informe se elaboró a partir de un proceso metodológico ejecutado a través de tres fases: i) exploración, ii) trabajo de campo y iii) análisis. De esta manera, se utilizaron fuentes documentales y orales, a través de la interlocución con organizaciones internacionales y funcionarios públicos, la observación directa mediante recorridos de ciudad y visitas a albergues, para así llegar al momento analítico y comprensivo de la investigación, para después dar cuenta de los avances y resultados encontrados a la fecha. Todo como resultado de una alianza entre el Programa de Protección Internacional de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, que viene ejecutando desde el año 2017 asistencia legal, formación, litigio estructural e investigación con respecto a la movilidad humana venezolana, junto con el equipo de la Personería de Medellín para estudiar el fenómeno de migración mixta.

## **1.2. Interculturalidad en las aulas: el derecho a la educación en contextos de migración forzada internacional**

El derecho a la educación se cimienta en el principio de igualdad de trato y no discriminación, el interés superior del niño<sup>5</sup> y la primacía de los derechos de los niños<sup>6</sup> (artículos 13 y 44 de la Constitución Política de 1991). El estándar mínimo del derecho a la educación, según la Corte Constitucional, incluye el acceso y la garantía de permanencia en el sistema educativo hasta la culminación del proceso, como desarrollo del principio de continuidad<sup>7</sup>. El

<sup>5</sup> El *Interés superior del niño* supone que todas las medidas respecto al niño deben estar basadas en garantizar un desarrollo integral y el máximo bienestar.

<sup>6</sup> Según la Convención de los Derechos del Niño, se entiende por NNA toda persona menor de 18 años.

<sup>7</sup> Según la Corte Constitucional en la Sentencia T-660 de 2013, el *principio de continuidad* se debe entender como la no suspensión, modificación o eliminación arbitraria de los servicios que aseguran la garantía de un derecho, sin que exista razón objetiva para ello.



núcleo esencial del derecho exige, además, atender a cuatro ejes estructurales: la asequibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad (Muñoz, 2010).

En relación con eso, el Estado tiene la obligación de garantizar una educación de calidad, para ello debe construir y financiar suficientes instituciones educativas, con el fin de asegurar el ingreso para todas aquellas personas que demandan el acceso al sistema educativo. Es indispensable, además, asegurar la disponibilidad de cupos y eliminar barreras administrativas que dificulten o hagan imposible el acceso. Igualmente, debe ajustarse de manera flexible a los contextos y culturas y permitir la interculturalidad para lograr una mejor comprensión de todos y todo lo que se comparte en el aula.

En contextos de migración mixta la educación cumple un papel fundamental para promover la interculturalidad y la diversidad, la diferencia se propone como un activo y no como una razón para separar. No obstante, si no se toman las medidas adecuadas, las aulas de clase pueden convertirse en espacios de violencia y riesgo para los NNA migrantes, solicitantes de refugio y refugiados, debido a las tensiones de xenofobia que pueden surgir y afectar a toda la comunidad académica; para evitarlo es necesario distribuir equitativamente los recursos educativos (Consejo de Derechos Humanos, 2010, párr. 33). Asimismo, la situación migratoria irregular y los vacíos en los procesos administrativos y de otra índole no pueden convertirse en una barrera para el goce efectivo de este y otros derechos (Consejo de Derechos Humanos, 2010, párr. 33).

No se pueden desconocer las condiciones de marginación en la que se encuentran los estudiantes migrantes, refugiados y solicitantes de asilo con respecto a los sistemas y oportunidades educativas en comparación con estudiantes nacionales, sobre todo si se tiene en cuenta que los planes de estudio, e incluso el lenguaje, se presentan como los desafíos estructurales de integración. El papel de docentes y personal administrativo juegan un papel fundamental no solo para



la garantía de la educación de calidad, sino también de integración con enfoque en derechos humanos. Sin embargo, los docentes y directivos carecen de formación pedagógica y psicológica con enfoque de derechos para responder a los desafíos estructurales del sistema educativo, los propios del contexto de la ciudad y los que se presentan con la llegada masiva de flujos mixtos migratorios.

El Ministerio de Educación Nacional de Colombia (MEN) ha establecido lineamientos específicos con respecto a la migración venezolana en Colombia y, desde el nivel local, la Secretaría de Educación acompaña el proceso para garantizar el acceso y la permanencia en el sistema educativo de los NNA provenientes de Venezuela. Para este proceso de investigación, si bien se pudo establecer que hay un total de 17 421<sup>8</sup> estudiantes venezolanos matriculados en instituciones educativas y que 4161 entre madres gestantes y lactantes y niños y niñas se encuentran matriculados en el programa Buen Comienzo<sup>9</sup>, no se accedió a datos relacionados con la deserción escolar, así como a la información cualitativa referida a acciones de integración y no discriminación, lo que dificulta medir la eficacia de las medidas de permanencia que se implementan de manera generalizada. Así las cosas, si bien algunos colegios están implementando medidas afirmativas, no se presenta como una política del Gobierno local que permee todo el sistema educativo y sus instituciones.

Además, en el proceso de recolección de información se evidenciaron barreras administrativas que impiden el goce efectivo del derecho a la educación, a saber:

-Dificultades en la presentación de exámenes de nivelación y diagnóstico.

-La exigencia de PEP o un pasaporte para otorgar el grado de bachiller y para la presentación de las Pruebas Saber 11.

---

<sup>8</sup> Fuente: Sistema de Información Buen Comienzo, 1 de septiembre de 2019, matrícula efectiva. Anexos 5A y 6A, corte a agosto de 2019.

<sup>9</sup> Derecho de petición con respuesta el 20 de septiembre de 2019, radicado 201910140769053RE.



-La exigencia de la encuesta del Sisbén o un seguro médico para acceder a la educación inicial, primaria, básica y secundaria.

-Dificultades en la convalidación de grados de escolaridad ante la incompatibilidad de currículos entre el Estado colombiano y el venezolano.

-Manifestación de la insuficiencia de cupos y recursos físicos adecuados para garantizar la incorporación de nuevos estudiantes en todos los niveles educativos.

-Los estudiantes de los grados 9° y 10°, que están en educación media técnica, no pueden acceder a los servicios del SENA, pese a que las instituciones educativas tienen convenio con este para ofrecer la modalidad técnica.

También se encontraron las siguientes dificultades:

-Si bien el Número Establecido por la Secretaría de Educación (NES) se presenta como documento válido para realizar la matrícula académica, no es válido para obtener el grado de bachiller o presentarse a educación superior. Al 1 de septiembre de 2019 había 130 estudiantes en grado 11 en riesgo de no graduarse y 15 estudiantes del período 2018 que aún no contaban con certificado de culminación del bachillerato (Secretaría de Educación, 2019).

-No hay un enfoque interseccional de la migración, que, por ejemplo, en el caso de los NNA se debe corresponder con enfoque diferencial a perfiles de vulnerabilidad que confluyen en una misma persona, que pueden incluir: ser niño/a, migrante, indocumentado, en condición de discapacidad, sin acceso a salud.

-Escasa cobertura del Programa de Alimentación Escolar (PAE) y transporte escolar, toda vez que los recursos que brinda el MEN a las instituciones educativas se giran anualmente, desconociendo





que los ingresos al sistema educativo se deben de garantizar permanentemente.

-Ausencia de programas de becas o de acompañamiento a la continuidad en la educación superior, técnica, tecnológica o universitaria.

-Brotos de xenofobia en los espacios educativos que dificultan la integración de los NNA venezolanos a la vida educativa, generando incluso un acceso inequitativo a las medidas de permanencia escolar, como el PAE, el transporte o el acceso a cupo para ingreso.

### **1.3. Integración: el derecho al trabajo como una oportunidad para la ciudad de acogida**

El artículo 53 de la Constitución Política, junto con la reciente Sentencia C-200 de 2019 de la Corte Constitucional, basan el estándar mínimo de protección del derecho al trabajo en la igualdad de oportunidades, el trabajo libremente escogido, la remuneración mínima vital y móvil y la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos laborales, teniendo como ejes transversales el principio de favorabilidad y la primacía de la realidad sobre formas. Estas obligaciones de efecto inmediato implican para el Estado el deber de garantizar a todos los trabajadores el acceso a mecanismos que permitan satisfacer estos derechos o, en caso de vulneración, mecanismos para una indemnización.

La Ley 146 de 1994 en sus artículos 54 y 84 indica que, sin importar el estatus migratorio, todo trabajador tiene derecho a gozar de las mismas garantías laborales que el nacional o extranjero con permiso de trabajo. Esta protección no implica por sí misma la regularización de su situación, pero sí la plena garantía de acceder a la reivindicación de sus derechos laborales por vía administrativa y judicial.

---

<sup>10</sup> Esta resolución permitió la expedición de al menos ocho Permisos Especiales de Permanencia durante el 2017 y 2019.



De otro lado, el Decreto 1067 de 2015 estableció los requisitos para acceder a una visa de trabajo. Para el caso de la población venezolana, el Ministerio de Relaciones Exteriores, por medio de la Resolución 5797 de 2017, creó el Permiso Especial de Permanencia (PEP), que permite, a quien lo porta, acceder a la regularización de su estatus migratorio y con ello a un empleo, salud y educación. El Gobierno pretendió acortar la brecha administrativa de acceso al empleo, mitigando las vulneraciones a las que se enfrentan trabajadores en condición irregular<sup>10</sup>. Empero, los trabajadores regularizados a partir del PEP todavía se enfrentan a dificultades y barreras para el ejercicio de sus derechos y libertades, que se relacionan con la desarticulación entre los diferentes entes relacionados con el PEP, lo que se convierte en una barrera para el acceso y el ejercicio de derechos y libertades. Así, por ejemplo, se encontraron dificultades en los siguientes aspectos:

-El acceso de personas calificadas a un empleo de acuerdo con su perfil, puesto que deben tramitar la convalidación de sus títulos académicos. Información solicitada y brindada por la Secretaría de Desarrollo Económico de Medellín da cuenta de 4059 migrantes regulares registrados, de los cuales 37 lograron vincularse a la oferta laboral de la ciudad, devengando aproximadamente un salario mínimo legal diario vigente (SMLDV) incluidas prestaciones sociales, desempeñándose en funciones de atención a call center, auxiliares y operarios de construcción.

-Imposibilidad de abrir una cuenta bancaria, aun con el PEP, lo que impide en muchos casos la contratación.

-Desconocimiento por parte de los empleadores de los procedimientos y requisitos de contratación y documentos válidos para contratar. Se hallaron casos en los que los empleadores, además del PEP, solicitaban el pasaporte.

-Contar con un documento válido no asegura una contratación legal, esto es, que asegure un salario mínimo y el pago de todas las prestaciones sociales.



El fenómeno migratorio venezolano incluye migrantes y solicitantes de refugio, estos reclaman al Estado protección internacional, de la que se deriva un salvoconducto de permanencia. Con respecto a este documento existen vacíos normativos y administrativos que impiden que los solicitantes de refugio puedan acceder en igualdad de condiciones a derechos, sobre todo por su condición especial, debido a las razones que motivaron su salida del país vecino. Así, en relación con el salvoconducto de permanencia, se identificó que:

-Hasta mediados del año 2019 el salvoconducto de permanencia SC2, derivado de una solicitud de condición de refugiado, incluía una nota que indicaba que el portador no podría desarrollar actividades económicas. Aunque la nota haya sido retirada del documento, persiste la creencia de la prohibición de contratar, lo que impide el acceso al trabajo de la población solicitante de refugio.

-Por parte del Gobierno Nacional no hay directrices o lineamientos claros que permitan reconocer el salvoconducto como un documento válido de protección internacional, de modo que, si bien la figura busca una garantía de derechos en tanto se define la condición de refugiado, se encontró que el PEP ofrece mejores condiciones, aun siendo una figura temporal de regularización.

-El desconocimiento de este documento en las diferentes instancias administrativas del sector público y privado impide el acceso a otros derechos, como educación y salud.

-En el procedimiento de refugio se ha encontrado que en las entrevistas a varios solicitantes se les ha inducido a renunciar al procedimiento de protección internacional a cambio de un permiso especial de permanencia, aduciendo el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) que este documento brinda mayores garantías que el salvoconducto de permanencia.

Ahora bien, las personas que no cuentan con un permiso de trabajo se enfrentan a múltiples vulneraciones de sus derechos, a menudo son sometidos a la explotación, discriminación y otro tipo de



abusos, y reciben pagos por debajo de las obligaciones mínimas legales sin prestaciones sociales. Los empleados no tienen cobertura en riesgos laborales, por lo que enfermedades relacionadas con el trabajo quedan a expensas del empleador, es decir, enfrentan mayores problemáticas en el acceso a salud y en el recobro de los valores causados por la atención.

Se han identificado sectores económicos en los que los trabajadores en condición irregular han logrado emplearse: el sector automotriz, textil, construcción, belleza, carpintería, gastronomía y tareas domésticas. Sin embargo, predomina el trabajo informal, como ventas en semáforos, parques y aceras más transitadas de la ciudad. El ejercicio de la mendicidad y el trabajo sexual se presentan como una opción ante la falta de dinero para costear alimentación y vivienda. Las personas suelen caer en situación de calle ante la baja cobertura o existencia de programas estatales que atiendan necesidades humanitarias básicas de este grupo específico.

En los recorridos de ciudad se observó que el trabajo informal también incluye el trabajo infantil o el acompañamiento de niños y niñas en las actividades laborales informales de sus padres. Esta situación pone en riesgo los derechos de los niños, la unidad familiar y la protección de la familia en contextos de migración forzada mixta. En el desarrollo de la investigación se conocieron casos de entregas voluntarias de niños, niñas y adolescentes por parte de los padres migrantes ante las entidades competentes, amparados en la Ley 1098 de 2006, por incapacidad de garantizar alimentación y vivienda a sus hijos, resaltando la limitación de acceso a un trabajo formal. De ahí surge la importancia de formular planes y políticas que garanticen los derechos de trabajadores migrantes y sus familias, que incluya el reconocimiento de estas personas como sujetos de derecho, protección ante todo tipo de vulneraciones y rutas para acceder a los mecanismos de indemnización.



## 1.4. Coordinación y articulación de las entidades locales y el nivel central para garantizar el derecho a la salud

El acceso universal a la salud implica que todas las personas en la jurisdicción del Estado colombiano tengan acceso, sin discriminación, a todos los establecimientos, bienes y servicios integrales en salud (Constitución Política, artículos 100, 93, 86 y 49). Esta garantía debe brindarse en cualquiera que sea la situación migratoria, económica y social de las personas. El estándar mínimo del derecho a la salud exige también garantía de acceso sin restricción, de manera prioritaria y especializada a grupos poblacionales que se encuentran en especial situación de vulnerabilidad, como los NNA, las madres durante el embarazo, el parto y el postparto, los adultos mayores y las personas en situación de discapacidad o con enfermedades catastróficas.

No obstante, es preciso mencionar que diversos instrumentos internacionales reconocen que, por la expresa conexidad del derecho a la salud con el derecho a la vida, no puede limitarse únicamente a la atención de urgencias, a saber, deben incluir los demás tratamientos y atenciones que procuren el bienestar físico y mental de la persona.

Las reiteradas solicitudes de acompañamiento legal gratuito para acceder al derecho a la salud en el Programa de Protección Internacional y en la Personería de Medellín dejan ver la negativa de atención médica en las diferentes Unidades Prestadoras de Servicios de Salud en la ciudad. Pese a que la Secretaría de Salud de Medellín manifestó en respuesta a derecho de petición que “a los venezolanos que no han regularizado su permanencia en Colombia y no tienen capacidad de pago se les brinda atención de urgencias, así como los controles y la atención al parto”, se encontró que en el reporte de las atenciones solo se incluye la información de venezolanos con PEP, o sea, el acceso a la salud es cada vez más restringido a la población venezolana en condición irregular.

Es importante señalar que el contexto de flujos migratorios mixtos implica también para el Estado receptor considerar las circunstancias en que se origina la salida del país de origen y que



las condiciones de tránsito migratorio, así como de establecimiento en otro país, pueden implicar aspectos traumáticos y dolorosos en la vida de las personas, que requieren una atención en salud mental que les permita desarrollar una vida digna en el lugar en que se radican. Este tipo de servicios los ofrecen únicamente las organizaciones no gubernamentales (ONG) de la ciudad.

Del grupo de migrantes y refugiados que requiere especial atención del Estado encontramos mujeres, NNA y personas con padecimientos médicos críticos. Estas atenciones deben contar con un enfoque diferencial, en derechos e interseccional. Por ejemplo, se encontró que, si bien el Estado está obligado a garantizar un control gestacional y una atención al parto, esta cobertura no siempre se garantiza con la misma diligencia cuando las madres están en condición irregular. Ello se refleja en inconvenientes previsibles durante el parto, así como el nacimiento de niños prematuros, con bajo peso o enfermedades genéticas previsibles y nacimientos en calles, transporte público e inquilinatos, que no ofrecen las condiciones de salubridad necesarias para el recién nacido y su madre.

Por otra parte, las personas en situación migratoria irregular que padecen enfermedades crónicas y de alto costo, como cáncer, diabetes, hipertensión o VIH, o que han padecido procedimientos como trasplantes, deben recurrir a la acción de tutela para recibir atención médica integral, pues la mayoría de sus necesidades no se resuelven por medio del servicio médico de urgencias o remisión, pese a las condiciones en las que se encuentran los pacientes.

Otras situaciones problemáticas relacionadas con el acceso a salud y la garantía de salud pública tienen que ver con lo que se plantea a continuación:

- La gran cantidad de personas con enfermedades infectocontagiosas sin tratamiento eficaz, lo que además representa un riesgo para la salud pública.
- Escaso o nulo acceso a la atención en salud oral por no ser considerado, dentro del sistema de salud, como una urgencia.



Los procedimientos son costosos de manera particular y las personas no tienen los recursos para acceder a estas valoraciones y tratamientos. Estos casos son más recurrentes en NNA.

-Los esquemas de vacunación de Venezuela no corresponden a los de Colombia, lo que dificulta la continuidad de las vacunas. Asimismo, en la mayoría de los casos los padres no traen consigo el carné de vacunación.

-Existe una imposibilidad de afiliarse al sistema de salud contributivo en calidad de beneficiarios a aquellas personas que se encuentran en condición irregular. Esta situación es constante en NNA, pues la mayoría no pudo acceder a un pasaporte o a un PEP.

### **1.5. La ciudad que acoge: el derecho a la vivienda adecuada en los territorios urbanos no fronterizos**

Este derecho es de especial relevancia por la conexidad con los demás derechos fundamentales, como derecho a la vida, a la educación, al trabajo y a la salud. La garantía del derecho a la vivienda, según lo establecido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) de la ONU y la Corte Constitucional, se deriva del derecho a un nivel de vida adecuado y debe incluir:

- a) Protección legal frente a desalojos forzosos o la destrucción y demolición arbitraria del hogar; b) acceso a servicios públicos básicos, tales como agua potable, saneamiento básico y acceso a servicios de salud; c) equivalencia entre los gastos del hogar y el costo de la vivienda, de modo que los últimos no impidan la satisfacción de otras necesidades básicas; d) espacio apropiado y seguridad física, que proteja de riesgos a la salud y peligros estructurales; e) garantía de acceso al derecho a grupos vulnerables de manera prioritaria; f) condiciones materiales, sociales, económicas y culturales que comprenden el acceso a empleo, centros educativos y demás servicios sociales. (Osorio, 2017)





El acceso a una vivienda adecuada y digna puede resultar ilusorio para la población migrante y solicitante de refugio que ha llegado a la ciudad para quedarse. Ante la imposibilidad de ingresar al mercado laboral y la consecución de ingresos, el acceso a una vivienda de calidad se convierte en el mayor desafío de supervivencia, lo que favorece asentamientos en zonas no aptas, como las periferias de la ciudad, con un contexto de déficit habitacional (Consejo Nacional de Política Económica y Social [Conpes], 2018, p. 62) y de violencia, algunas de ellas ampliamente marcadas por el conflicto armado y el desplazamiento intraurbano. Estas zonas son vulnerables, donde la población está expuesta a extorsión, reclutamiento de grupos armados al margen de la ley, instrumentalización para el ejercicio de la mendicidad, explotación sexual, entre otros, revictimizando a la población venezolana, además, la institucionalidad no cumple a cabalidad con la atención requerida.

Muchas familias se ven obligadas a vivir en condiciones de hacinamiento e inseguridad en inquilinatos, pagando altos cánones de arrendamiento: las tarifas van desde los 10 000 hasta los 33 000 pesos diarios, sin incluir los servicios adicionales de la vivienda (cocina, lavado de ropa y uso de zonas comunes), monto con el que podrían cubrir los costos de una vivienda de calidad.

Todo lo anterior repercute negativamente en la salud de las familias migrantes y refugiadas, ya que estos lugares no cuentan con espacios adecuados para almacenar y manipular alimentos, la provisión de agua potable y saneamiento no es suficiente para la alta demanda de quienes los habitan, lo que facilita enfermedades gastrointestinales y transmisión de infecciones. El hacinamiento ocasiona riesgos en la integridad personal, de una manera diferenciada para los niños, niñas y mujeres que están expuestos a abusos, maltrato y otro tipo de violencias. Las riñas son comunes en estos lugares, debido a la poca delimitación de espacios privados (Conpes, 2018, p. 58).

No obstante, los requisitos para arrendar una vivienda adecuada, como la certificación de ingresos mensuales y codeudores con propiedad raíz, resultan imposibles de acreditar por parte de la



población migrante y refugiada, en especial para aquellos que están en condición irregular. Estas prácticas realizadas por arrendatarios y empresas privadas de arrendamiento cierran las posibilidades de vivir en condiciones dignas e integrarse adecuadamente a la ciudad.

Casos como el de las edificaciones abandonadas ocupadas por población migrante, refugiada o retornada sin las garantías mínimas de seguridad y el asentamiento de al menos 250 personas durante los últimos meses en cercanías al Instituto Colombiano de Medicina Legal y Ciencias Forenses y a la Terminal de Transportes del Norte, en la comuna 5, dan cuenta de la carencia en el acceso a servicios como agua potable, alcantarillado, energía eléctrica y servicios sanitarios. Así las cosas, es alta la probabilidad de que la calle se convierta en la primera opción que encuentra la población migrante y refugiada de cara a una respuesta institucional limitada y en algunos casos ausente. Aunado a lo anterior, se conocen procedimientos de control al espacio público por parte de la Administración Municipal y la Policía Nacional que conllevan a la desestimulación de la calle como espacio de asentamiento irregular. En algunos relatos se afirmó que las autoridades retiraron carpas y otros artículos usados para la construcción de espacios para dormir y se llevaron con ellos artículos como frazadas, ropa e incluso documentos personales, lo que incrementó el grado de vulnerabilidad para identificarse en el país.

## 1.6. Recomendaciones

*A todos los entes estatales centrales y entidades locales*

Es necesario consolidar una respuesta integral y articulada del nivel nacional con el nivel local para lograr cohesión y coherencia en la atención a población migrante y refugiada.

Implementar estrategias articuladas con las entidades gubernamentales del orden local y departamental que propicien la extracción de información a través de monitoreos constantes, que permitan comprender necesidades específicas y tipologías de



la migración, con el fin de planear y diseñar respuestas que incidan en la atención efectiva e integral.

Adelantar acciones de promoción de derechos, igualdad y no discriminación para la prevención de la xenofobia y procurar la integración de las comunidades de acogida con los migrantes y refugiados.

*A la Alcaldía de Medellín y su Secretaría de Desarrollo Económico*

Generar apuestas de integración socioeconómica entre población migrante, refugiada y comunidades de acogida.

*Al Ministerio de Educación Nacional y a la Secretaría de Educación de Medellín*

Diseñar planes de estudio que garanticen el éxito en la adaptación e integración de los NNA provenientes de Venezuela al sistema escolar colombiano, así como la aprobación de los exámenes requeridos para la validación académica de los cursos.

Implementar modelos de educación interculturales e inclusivos, que involucren la capacitación, formación y sensibilización a los docentes y al personal administrativo sobre la importancia de la interculturalidad como una forma de promover la vigencia de los derechos humanos, el reconocimiento de las diferencias, la no discriminación y la prevención de la xenofobia.

Ejecutar acciones de contingencia que mitiguen y, cuando sea posible, eliminen las barreras creadas en los vacíos de los procesos administrativos para el acceso y la permanencia en el sistema educativo de los NNA migrantes, en especial aquellos que se encuentran en situación irregular. Esta recomendación incluye el diseño de una oferta educativa con becas para la continuidad a la educación superior.



*Al Ministerio del Trabajo, Ministerio de Relaciones Exteriores,  
Migración Colombia y entidades locales*

Proveer información, capacitación y asesoría al sector privado con respecto a las modalidades de contratación laboral a extranjeros y derechos laborales de la población migrante, con el fin de desmitificar falsas premisas y generar con ello una correcta integración económica y vinculación laboral de acuerdo con los estándares legales.

Promover buenas prácticas para la inserción laboral e integración de la población solicitante de asilo que prevean garantías superiores o iguales a las que ofrece el permiso de permanencia, sin incidir en el proceso de solicitud de condición de refugiado.

Elaborar mecanismos para la denuncia de prácticas laborales abusivas que garanticen a la población migrante, sin importar su estatus migratorio, el acceso a la justicia para la reivindicación de sus derechos.

*Al Ministerio de Salud y Protección Social, la Secretaría Seccional de Salud de Antioquia y Secretaría de Salud de Medellín*

Asegurar atención integral a esta población a través de los diferentes medios de recobro, de apoyo de organizaciones internacionales y de la sociedad civil, haciendo especial énfasis en grupos vulnerables, como NNA, mujeres en estado de embarazo, adultos mayores, personas en situación de discapacidad y con enfermedades crónicas o catastróficas, independiente de su estatus migratorio.

Diseñar programas que garanticen la atención psicosocial de la población migrante, especialmente en lo que respecta a la atención en salud mental. Es importante que se involucren enfoques diferenciales en relación con los grupos poblacionales a los que se dirigen, por ejemplo, de género y niñez. Es preciso considerar que la migración se experimenta de forma diferenciada debido a diversos factores que pueden acrecentar la situación de vulnerabilidad y el



riesgo de sufrir explotaciones y abusos, como es el caso de las niñas migrantes.

### *Entidades de vivienda del nivel local*

Promover buenas prácticas que permitan la eliminación de las barreras establecidas por el mercado inmobiliario. Evitar la especulación de precios de arrendamiento y las altas alzas en el canon de arrendamiento.

Consolidar, con cooperación internacional, una respuesta humanitaria para la población con ánimo de permanencia, que le permita a las personas migrantes y refugiadas acceder a una vivienda adecuada durante un término prudente de estabilización.

Promover espacios seguros para que los migrantes de tránsito puedan descansar y recibir alimento, sobre todo para los NNA.

### *A la Federación Colombiana de Lonjas*

A través de acciones afirmativas y buenas prácticas promover la creación de una normativa especial que permita el acceso de alquiler de vivienda a población migrante y refugiada y, en su momento, brinde garantías de pago al arrendatario.

### *Al alcalde de Medellín y gobernador de Antioquia electos*

Se les recomienda que para el período 2020-2023 incluyan en sus planes de desarrollo programas y proyectos para la promoción, prevención y atención de los derechos de la población migrante y refugiada, con un enfoque de derechos interseccional e intersectorial.

Que, de esa manera, se garantice la construcción de rutas de atención, integración económica de migrantes y refugiados con vocación de permanencia de manera articulada con las comunidades de acogida.



Al mismo tiempo, promover acciones para fortalecer las capacidades institucionales —desde recursos humanos hasta recursos económicos— a través de la articulación con el nivel nacional y la cooperación internacional.







## **2. Vivir en la calle: una lucha por sobrevivir y una batalla contra la exclusión**

Angélica Patricia Angulo López <sup>11</sup>

### **2.1. Introducción**

Vivir en la calle representa un fenómeno social que resalta, en todas sus dimensiones, las implicaciones de la pobreza y exclusión social a la que están sometidos grupos poblacionales poco favorecidos. Se ha convertido en un gran desafío para el Estado, a través de sus entes gubernamentales, abordar exitosamente esta problemática mediante la implementación de políticas públicas encaminadas a la atención integral, rehabilitación e inclusión social de aquellos que habitan la calle, que han convertido el espacio público en el lugar propicio para el desarrollo de todas sus necesidades.

Con el presente informe se pretende contextualizar al lector sobre la situación de los derechos humanos de los habitantes de la calle en la ciudad de Medellín a través de un análisis de las estrategias implementadas durante el último cuatrienio por la Administración Municipal: la oferta institucional, la atención y el desarrollo humano integral y la corresponsabilidad entre el Estado, la sociedad, la familia y el habitante de la calle. Por medio de recorridos de ciudad, visitas a albergues, entrevistas y acompañamiento a intervenciones para la recuperación del espacio público se extrajo la información, gracias a que en esos escenarios la Personería de Medellín propició confianza para conocer directamente el fenómeno y su multicausalidad.

Una vez abordada la problemática, se hace alusión a las recomendaciones que año tras años fueron propuestas por esta agencia ministerial y si, en efecto, fueron tenidas en cuenta. Finalmente, se resaltan aquellas falencias en la implementación

---

<sup>11</sup> Investigadora de la línea de Grupos Poblacionales de la Personería de Medellín. Correo electrónico: apangulo@personeriamedellin.gov.co.



de las políticas públicas, para que se conviertan en un reto para las próximas administraciones que deberán continuar con el compromiso de trascender de lo escrito a la realidad, esto es, reconocer al habitante de calle como un sujeto de derechos y, a partir de esta premisa, convertir a las entidades públicas en verdaderos garantes comprometidos con las poblaciones vulnerables, en el marco del cumplimiento de los presupuestos legales que promulgan el respeto y la garantía de los derechos y libertades consagrados en la Constitución Política.

## **2.2. El panorama actual de la habitabilidad en calle**

Entender el tema en cuestión exige reconocer al habitante de calle como un ser humano en contexto de vulnerabilidad. Sí, son personas que no suelen aplicar las prácticas de higiene cotidianamente y, por lo tanto, pueden exteriorizar olores fuertes, algunos de ellos desarrollan graves enfermedades, muchas de ellas contagiosas, cuyos síntomas son opacados por el consumo de drogas como el “bazuco”. No conocen el paradero de sus familias y, en el caso de conocerlo, es al último lugar al que quisieran regresar. Si se quiere ir más allá de lo aparente, son personas con historias cargadas de drama, dolor, abandono, violencias, tristezas, a muchos de los cuales la dependencia excesiva a los alucinógenos y el estilo de vida callejero los destruyen día a día.

Los habitantes de la calle no son seres de otro planeta, surgieron como respuesta a la forma en que se ha repartido la riqueza en los planes de desarrollo económico, cuyo resultado ha excluido a una parte de la población y la ha arrojado en un rincón donde solo hay pobreza y marginalidad. En Colombia, terminando el siglo XVIII, la mendicidad se promulgó en contra del desarrollo económico y se convirtió en un problema de orden público en el que tuvo que intervenir la Policía y su sistema sancionatorio. Concretamente en Medellín, el Ferrocarril de Antioquia fue el puente para el fenómeno migratorio, que provocó que sectores como el Parque de las Luces y “Barrio Triste” se convirtieran en asentamientos de habitantes de calle (Alcaldía de Medellín, 2014).



La ciudad se convirtió en un espacio atractivo para vivir en la calle por su clima y la generosidad del paisa. Mientras tanto el paisaje comenzó a nublarse por la presencia de esta población y fue necesario desalojarlos y obligarlos a deambular por la ciudad hasta establecer un nuevo asentamiento. Mediante los censos realizados, el crecimiento del fenómeno se puso en evidencia, y, en ese contexto, en 1980 se creó la Secretaría de Bienestar Social del Municipio de Medellín, que comenzó a construir un sistema de atención al habitante de calle.

En 2013, con la expedición de la Ley 1641, se establecieron los parámetros para la implementación de la Política Pública Social para Habitantes de Calle. Sobre esta se suscitó una gran expectativa, en la medida en que estos 14 artículos comprometían al Estado colombiano con la materialización de los derechos fundamentales de esta población vulnerable. Sin embargo, con el transcurrir de los años la problemática y sus factores de origen han aumentado y las limitaciones al cumplimiento de la norma se han hecho flagrantes, las entidades públicas no han abordado de manera integral lo promulgado por el Congreso de la República y la población sigue siendo atendida de forma asistencial, perpetuando en el tiempo la condición de calle. En palabras de Muñoz y Castro (2018), referenciando al historiador Ernesto de la Torre Villar (2009):

La indigencia motivada por diversos agentes como la inequidad social, la violencia intrafamiliar, el desplazamiento forzoso, la drogadicción, el abuso infantil, etc., es en principio un atentado contra la dignidad humana, del cual somos culpables la sociedad, el Estado, la Iglesia y la institución familiar, que se encuentra en un proceso de degradación moral y ética. Luego de un tiempo, el habitante de calle va desarrollando una relación sadomasoquista con esa sociedad que lo segrega, enfrentándose a las normas establecidas que transgrede con una actitud intimidante, en retaliación contra la discriminación de que es objeto; al tiempo que se regodea en su papel de víctima, propiciando la compasión hipócrita, representada en limosnas y en acciones estatales, paternalistas, de las que se beneficia impunemente (Villar, 2009). (Muñoz y Castro, 2018, p. 18)



Para el habitante de la calle, la libertad tiene relación directa con el espacio público, allí todo es de nadie y la lucha por la supervivencia se tiene que ganar día a día hasta cuando se tengan fuerzas. Allí deben enfrentar el rechazo de la sociedad: el dueño del local comercial, el otro habitante de calle que podría quitarle el cambuche ante un descuido, el jibaro aprovechado que lo golpea porque le pagaron “vacuna” para desalojarlo, el educador que a diario lo quiere llevar a Centro Día, el funcionario que debe recuperar el espacio donde este se asentó y el policía que tiene que hacer valer su autoridad, en algunos casos abusando de sus facultades.

En esa lucha hay un factor muchas veces presente, el “bazuco”; valga decir que el habitante de calle en momento alguno se siente avergonzado de su adicción y en muchos casos ni siquiera contempla la idea de someterse a un tratamiento de rehabilitación por considerarlo innecesario o simplemente porque años de consumo han afectado su capacidad de decidir.

Deambular por las calles ha sido una decisión de vida, cuyo trasfondo va más allá de un simple deseo. Cuando se escucha la historia se encuentra el origen y se concluye que ser víctima de una “paliza”, no poder “salir del closet” por miedo a las reacciones, “las amenazas del combo del barrio”, “el padrastro abusador”, entre otras, tocan la fibra de un deber estatal protagonista por su ausencia y que obliga al ser humano a huir en búsqueda de una aparente libertad revestida de necesidades.

El no poder gozar de manera integral de sus derechos los convierte en personas vulnerables, lo que obliga al Estado a asumir responsabilidades y a diseñar una serie de estrategias encaminadas a la satisfacción de aquellas necesidades para poder vivir con dignidad. La pregunta es si, en efecto, se ha logrado, mientras tanto la respuesta se soporta en una serie de situaciones que no contribuyen a la real protección de este grupo poblacional.



## **2.3. La vida en la calle en Medellín: un balance del período 2016-2019 contrastado con el Plan de Desarrollo**

A continuación, se presenta un balance de lo ocurrido con los habitantes de la calle en el periodo 2016-2019, en el que la Personería de Medellín les hizo un seguimiento continuo a las acciones emprendidas por la Administración Municipal.

### **2.3.1. Operativos desplegados por la Secretaría de Seguridad y Convivencia: entre la lucha contra el microtráfico, la recuperación del espacio público y la vulneración de derechos**

Vale la pena empezar este acápite haciendo una relación entre lo que se concibe como orden y la existencia de los habitantes de la calle. Al respecto, los brasileños Teresa Cristina Carreteiro y Paulo Fernando Santos (1998) exponen lo siguiente:

Los diferentes actores institucionales quieren un espacio público ordenado, que presente un mínimo de signos de mal funcionamiento social. Bajo esta óptica, el espacio de la calle es pensado, en una perspectiva higiénica, como algo que debe ser ordenado. En el imaginario de las instituciones del Estado, el orden del espacio público prueba el grado de salud social de la ciudad. Los mendigos, los adultos, los niños y adolescentes de la calle parecen mostrar el chiquero social, el peligro. (Carreteiro y Santos, 1998, p. 2)

Desde la intervención llevada a cabo el 29 de agosto de 2018 en la Avenida de Greiff, el mayor asentamiento de habitantes de calle se desplazó hacia el sector conocido como Bethesda, ubicado en la carrera 54 (Cúcuta) entre las calles 54, 56 y 57. Las dinámicas de vida de los habitantes de calle, esto es, dormir en las aceras, consumir estupefacientes, defecar, orinar, comer todo tipo de residuos alimenticios, recolectar reciclaje, participar en riñas e incluso homicidios, afectan directamente a los comerciantes del sector.

Otros personajes que participan en el escenario son los expendedores de sustancias psicoactivas, llamados comúnmente



*jibaros*, que adecuaron sus plazas de vicio para promocionar la venta de toda clase de sustancias, revictimizando a los habitantes de calle enfermos por el exceso de consumo, quienes además se someten a cualquier labor para adquirir sus dosis.

La Personería de Medellín visitó el lugar, donde se advierte mayor presencia de habitantes de calle en condiciones de extrema vulnerabilidad y se observó que niños, niñas, adolescentes, ancianos, personas con discapacidad, población LGBTI, en su mayoría, presentaban comportamientos que denotaban las graves alteraciones en la salud mental y a su vez el consumo desmedido de estupefacientes.

El 16 de mayo de 2019 el Juzgado 34 Administrativo Oral del Circuito de Medellín emitió una decisión encaminada a salvaguardar los intereses de los derechos colectivos invocados por los comerciantes y residentes del sector, quienes interpusieron una acción popular ante la problemática del asentamiento de la población habitante de calle y los perjuicios que esta ha causado. Se ordenó un Plan de Contingencia Integral para atender las irregularidades identificadas en la zona, concretamente en relación con los habitantes de calle niños, niñas, adolescentes y adultos mayores en condición de vulnerabilidad presentes en la intervención. Sin embargo, la estrategia, asumida por la Administración Municipal y demás entes vinculados (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Ministerio de Defensa, Policía Nacional y Empresas Varias de Medellín), a través de esta serie de intervenciones no han garantizado la atención integral de las necesidades de la población vulnerable y tampoco han avanzado en el restablecimiento de los derechos de los comerciantes del sector.

Durante el año 2019 fueron continuas las intervenciones policivas, que se convirtieron en parte de la dinámica habitual de vida del habitante de calle: se cierra la carrera 54, entre calles 56 y 57, y en estas se atraviesan los camiones asignados por la Subsecretaría de Espacio Público. Un fuerte dispositivo de policías y agentes del Esmad bloquea la salida de cualquier persona. Posteriormente, inician una especie de allanamiento a los cambuches en búsqueda



de estupefacientes y expendedores de droga para su judicialización. Luego son desmontados, y a la par los habitantes de calle son filados para someterlos a una requisa. Después, los habitantes de calle retornan a la libre locomoción que les ha sido restringida por unas horas. Emvarias desempeña su labor de recolectar las basuras y finalmente el espacio es recuperado en su totalidad, mientras que la población deambula por los sectores aledaños, con todo lo que ello implica.

El impacto institucional es nulo de cara a la problemática. La Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos no hace presencia continua en los operativos en los que se requiere personal capacitado que sensibilice a la población. La Secretaría de Salud brilla por su ausencia, aun cuando el artículo 43, numeral 43.3.8 de la Ley 715 de 2001 consagra como su función “ejecutar las acciones de inspección, vigilancia y control de los factores de riesgo del ambiente que afectan la salud humana”. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar parece desconocer la dimensión de la situación de los niños, niñas y adolescentes que viven en las calles y que, a temprana edad, ya son completamente adictos a los estupefacientes, mientras que las patrullas de Policía no quieren hacerse cargo de los niños y niñas por lo que implica trasladarlos a un centro de atención, donde no son ingresados por falta de cupos.

### **2.3.2. Desarticulación interinstitucional: distanciamientos que impiden el cumplimiento de las políticas públicas en el caso de los NNA**

Se debe reconocer que los niños, niñas y adolescentes son sujetos de derechos, es decir, son personas en proceso de formación y en ejercicio activo de derechos. No obstante, en el caso de los que viven en la calle, el Estado no cumple su deber legal de brindar protección y, por el contrario, los revictimiza, en la medida en que los programas y las instituciones encargadas de velar por sus derechos se quedan cortas en su intervención.



El 29 de marzo de 2019, en medio de una intervención liderada por la Secretaría de Seguridad y Convivencia, varios adolescentes, tres de ellos en condición de permanencia absoluta en calle, fueron captados por el equipo de Investigaciones de la Personería de Medellín. Entre ellos un joven de 16 años que estaba en completa situación de abandono y de consumo de “bazuco”. Se requirió al personal de Policía de Infancia y Adolescencia para que cumpliera con su función de activar la ruta de atención y restablecimiento de derechos. No obstante, insistieron en que la atención solo se prestaría con el consentimiento del adolescente, pues de lo contrario la Comisaría de Familia no desplegaría intervención psicosocial y mucho menos el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) haría parte del proceso, puesto que no había personal para atender en horario extendido, que coincidió con la hora en la que se ejecutó el operativo.

Posteriormente, el 11 de julio de 2019 el adolescente en cuestión fue captado nuevamente por la Personería de Medellín en un recorrido de ciudad por el sector de la Veracruz. En esta oportunidad dormía en la acera de un establecimiento comercial, por lo que se intervino por parte del personal de la Administración Municipal encargado de la recuperación del espacio público. Sin embargo, no se advirtió ningún tipo de sensibilización de cara al restablecimiento de sus derechos y se dejó en evidencia la inoperatividad desplegada por el Estado y de sus entes encargados, que no cumplieron con su deber de protección.

El 31 de julio de 2019 la Personería de Medellín acompañó un nuevo operativo en la carrera 54 (Cúcuta) entre calles 54, 56 y 57, liderado por la Secretaría de Seguridad y Convivencia. Por primera vez se observó la presencia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para materializar su obligación de protección a la niñez en el marco de la decisión judicial emitida por el Juzgado 34 Administrativo Oral del Circuito de Medellín, que le ordenó atender los procesos de restablecimiento de derechos de acuerdo con la Ley 1098 de 2006. En el lugar fueron captados tres NNA, entre ellos nuevamente el joven de 16 años, pero al día siguiente de la intervención los tres adolescentes nuevamente transitaban por





las calles de la ciudad. Es decir, se evidencia de manera recurrente la ausencia del Estado en el incumplimiento de sus deberes.

### **2.3.3. Atención integral en salud<sup>12</sup>**

En el marco del derecho a la salud, consagrado en el proyecto de fortalecimiento al Sistema de Atención al Habitante de Calle, conforme con el Plan de Desarrollo, se estableció que hay limitaciones que no permiten concretar un acceso real y efectivo a esta garantía: el trámite de entrega de medicamentos, asignación de citas y su correspondiente autorización resulta un proceso lento y dilatorio, que no contribuye con la recuperación del habitante de calle con alteraciones en su salud. Ello imposibilita la efectividad en los tratamientos ordenados y conlleva a la transgresión del derecho a la salud e incluso a la vida de aquellos que padecen enfermedades crónicas y terminales.

En el caso de atención a urgencias médicas se presenta la situación que se expone a continuación relacionada con el nivel de atención del centro hospitalario al que se dirige el habitante de calle: una vez tramitado el triaje se determina en qué centro médico se le prestará la atención y el habitante de calle debe movilizarse por sí mismo, independientemente del dolor o la gravedad de sus heridas, debido a la precariedad y a la ausencia de recursos económicos para movilizarlo en un medio de transporte digno. Esto implica que no hay un enfoque diferencial en el trato a la población vulnerable habitante de calle por parte del grupo médico profesional, pues prima la formalidad de los requisitos frente la necesidad de atención en salud del usuario.

En el caso de la mayoría de los habitantes de calle con problemas de salud física y mental derivados de años de consumo excesivo de sustancias psicoactivas, cuando sufren el síndrome de abstinencia estando hospitalizados, estos exigen que se les dé de alta y no culminan los tratamientos. Al indagar al personal de enfermería

---

<sup>12</sup> Componente de la política pública consagrado en el artículo 8 de la Ley 1641 de 2013.



sobre los servicios médicos prestados, se observa que no se interviene el abuso en el consumo de sustancias psicoactivas ni se atiende la salud mental. Esto es, no se posibilita el tratamiento de la abstinencia como una estrategia para completar el período de hospitalización; además, se desconoce el trabajo ejecutado desde el área de trabajo social para tales efectos. Cabe preguntarse entonces: ¿Están contribuyendo los profesionales en salud al restablecimiento de derechos y las condiciones de vida de los habitantes de calle?

### **2.3.4. Atención a necesidades básicas**

Desde el Plan de Desarrollo se determinó la atención integral a los habitantes de la calle a través de cuatro proyectos, entre ellos los albergues y las granjas agropecuarias, que garantizarían el restablecimiento de sus derechos. Empero, con los altos índices de habitanza en calle se infiere que los procesos no minimizan el daño ni los riesgos, adicional a que la inclusión en la sociedad y la familia se tornan en puntos débiles, en los que se debe trabajar con mayor intensidad para lograr resultados de impacto.

Al verificar la atención brindada al habitante de calle en las diferentes modalidades de albergues, se observa que las necesidades básicas del ser humano son satisfechas a cabalidad: alimentación, un lugar para dormir y autocuidarse y atención en salud. No obstante, se observa que no hay programas relacionados con el abuso de consumo de estupefacientes, especialmente para el habitante de calle que se beneficia de la oferta en Centro Día 2, donde “ir al patio” se convierte en parte de su dinámica diaria, sin ningún tipo de impacto de cara a su condición de calle.

Proyectos como las granjas agropecuarias, por su parte, son escenarios propicios para crear habilidades desde la ecología humana, pero no persuaden a la población para que se favorezca de sus beneficios. El habitante de calle prefiere estar en el “patio” con tal de no someterse a las normas o adquirir hábitos y estilos de vida basados en la disciplina.



Por lo expresado, se requiere la transversalización de las diversas necesidades del habitante de calle y la articulación de los entes públicos para que las aborden desde su especialidad y a partir de una atención integral, logrando así el cumplimiento de las políticas públicas como herramientas para el restablecimiento de derechos de esta población vulnerable.

## 2.4. Recomendaciones

*A la Alcaldía de Medellín y a la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos*

Consolidar de manera prioritaria un censo actualizado de la población habitante de calle, en el que se incluya, de manera detallada, una caracterización demográfica y socioeconómica de este grupo poblacional, que evidencie las necesidades particulares y de gran dimensión, con información estadística veraz y confiable, que determine las causas que los llevaron a la habitabilidad de calle, estilos de vida en calle, sectores de asentamiento, actividades económicas, índices de consumo, sustancias de mayor consumo, de tal forma que sirva como insumo para la adecuación, y si es el caso, para la reestructuración de la Política Pública Integral de Habitantes de Calle. Asimismo, ahondar esfuerzos en campañas de prevención orientadas a que el fenómeno no se repita en el transcurso del tiempo.

Es indispensable ejecutar estrategias que permitan superar las barreras que pueden derivarse del censo por parte del equipo destinado para ello, pues el habitante de calle, por su estilo de vida, resulta de difícil acceso, por lo que deberá pensarse en un acompañamiento de entidades que tengan mayor conocimiento de esta población y que generen confianza en el usuario a censar.

Reorientar la oferta institucional para que trascienda del asistencialismo. Es necesario conocer más allá de las necesidades básicas del habitante de calle para brindar una atención personalizada, en la que se involucre un equipo multidisciplinario que atienda desde sus competencias y conocimientos. Para ello, es



viable involucrar el sector académico, estudiantes de disciplinas como medicina, psicología, psiquiatría, trabajo social y afines. Al mismo tiempo, es fundamental que los espacios destinados para la atención gocen de salubridad, donde los usuarios perciban un ambiente diferente y se sientan a gusto.

Se recomienda analizar la posibilidad de cambiar los albergues temporales por viviendas permanentes. En países como Finlandia se ha resuelto de forma sustancial el problema de los “sin techo” ofreciéndoles apartamentos estables bajo un contrato de arrendamiento desde que inicia la atención, con el acompañamiento de trabajadores sociales que contribuyen a la reestructuración del proyecto de vida y se prestan como puente para tratar la adicción a las sustancias psicoactivas. Una estrategia que tiene como base la vivienda como medio para la solución de los demás problemas.

Involucrar al sector privado, a las universidades y a la sociedad en la creación de proyectos que ofrezcan oportunidades para el habitante de calle de convertirse en un ciudadano participativo, que salga de la calle por sus propios medios y se empodere de su proceso. *Homeless Entrepreneurs* (que traduce *Emprendedores sin Techo*) es un proyecto creado por el norteamericano Andrew Funk, que, lejos de hacer caridad, busca oportunidades para el desarrollo profesional, ofreciendo soluciones sostenibles de vivienda, a la par que se crea conciencia en la sociedad y se visibiliza el problema. Es necesario observar esta experiencia que, además, ha sido implementada en ciudades como Barcelona, Tarragona y Madrid.

La Secretaría de Salud debe involucrarse en la problemática y establecer lineamientos para garantizar un real y efectivo goce del derecho a la salud de la población habitante de calle. No es viable esperar a que la persona recurra a las instalaciones para hacer valer su derecho, sino que la Secretaría debe intervenir en la calle misma en los asentamientos en los que existan serios riesgos a la salud.



### *A la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional*

Implementar estrategias para lograr mayor efectividad en la lucha contra el microtráfico de estupefacientes. Las zonas de asentamiento de habitantes de calle están rodeadas por las plazas de vicio, que hacen de la dependencia a los alucinógenos un negocio cada vez más lucrativo. La ilegalidad en el comercio favorece el mercado de sustancias psicoactivas, contribuye a fortalecer los grupos delincuenciales, a la par que se genera violencia por la constante disputa por el poder entre cabecillas. Se recomienda estudiar la viabilidad de legalizar el consumo de algunas sustancias para que, como sucede en Canadá, por ejemplo, se pueda acceder al mercado de forma lícita. Al mismo tiempo, diseñar programas de educación para el consumo, en el que se instruya al habitante de calle con respecto a los alucinógenos a los que tiene adicción.

### *Al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar*

Asumir un mayor compromiso con el restablecimiento de derechos. Para ello, se hace necesario que se lideren una serie de operativos de la mano del personal de Policía de Infancia y Adolescencia y demás entidades corresponsables en los sectores de asentamiento de habitantes de calle donde se encuentren NNA y personas con problemas de salud mental para atenderlos adecuadamente. Es indispensable ayudar a los NNA a salir de las calles con el objetivo de evitar que a futuro sean adultos dependientes al consumo de estupefacientes.

### *A todas las entidades mencionadas en las recomendaciones*

Las diferentes entidades que representan al Estado colombiano deben reconocer a la población habitante de calle como vulnerable y como sujetos de derechos, a quienes se les debe restablecer los derechos a través de la implementación de las políticas públicas. Se requieren profesionales que trabajen desde un enfoque en derechos humanos, que demuestren compromiso y respeto por el otro, fortaleciendo buenas prácticas en representación del gobierno.





## **3. Los derechos de los niños, niñas y adolescentes en Medellín**

Lina María Ortega Roldán<sup>13</sup>

En este acápite la Personería de Medellín le presenta a la ciudad los principales problemas que afectan el pleno goce de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el periodo analizado, a saber, la violencia intrafamiliar, las muertes violentas, la violencia y el abuso sexual, el embarazo adolescente y el consumo de sustancias psicoactivas.

### **3.1. Violencia intrafamiliar: entornos no protectores**

La violencia ejercida contra los niños, niñas y adolescentes (en adelante NNA) puede clasificarse en dos categorías: directa e indirecta. La primera hace referencia a la acción física o psicológica que recae en el niño, niña o adolescente y que vulnera de forma directa su integridad. La segunda hace referencia a la victimización pasiva, es decir, cuando los NNA se sitúan como espectadores ante hechos de violencia al interior de las familias que terminan dejando secuelas.

La violencia intrafamiliar es un tema que reviste gran importancia en las sociedades actuales. Según cifras de la Organización Mundial de la Salud (OMS), alrededor de 40 millones de niños, niñas y adolescentes son víctimas de este tipo de violencia anualmente en el mundo. En América Latina se presentan todas las manifestaciones de violencia contra la niñez y es posible especificar los grupos de edad afectados según el maltrato, por ejemplo, el caso de maltrato corporal lo sufren con frecuencia los niños entre los dos y siete años, aunque la situación se agrava entre los dos y cinco años, particularmente.

---

<sup>13</sup> Investigadora de la línea de Grupos Poblacionales de la Personería de Medellín.  
Correo electrónico: lmortega@personeriamedellin.gov.co.



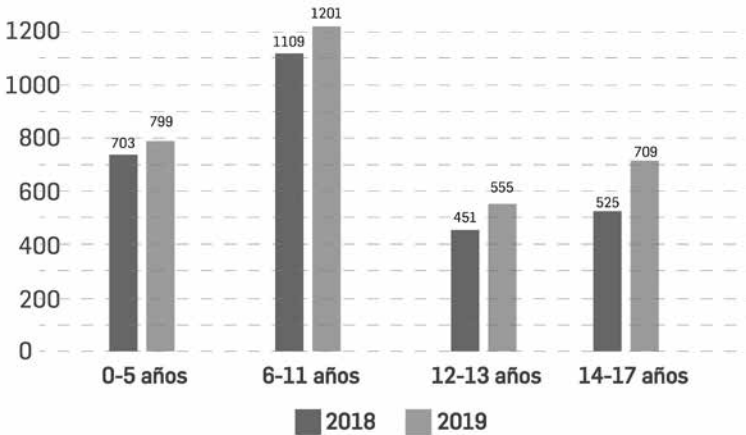
No hay claridad sobre los casos fatales o acciones violentas contra niños y niñas en muchos casos. Es así como la mayoría de los hechos (el 85 %) son reportados como accidentes o no son determinados específicamente como delito, por lo que pasa como desatendido. A pesar de tal situación de negligencia, las estadísticas evidencian la existencia de un alto número de afectaciones. Un gran número de niños presenta lesiones graves y signos de secuelas psicológicas, debido a los diversos tipos de violencia que ejercen contra ellos.

En la ciudad de Medellín, particularmente, la violencia intrafamiliar es un tema que requiere especial atención, pues desde 2016 se observa un aumento en las cifras de acciones que atentan contra la integridad familiar y especialmente contra los niños, niñas y adolescentes: 2796 casos en 2016, 2008 en 2017 y 3715 en 2018, según datos del Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC) de la Secretaría de Seguridad y Convivencia de la Alcaldía de Medellín. El panorama no cambió en el último año, puesto que al comparar las cifras de los primeros diez meses de 2018 con los del mismo periodo de 2019, también proporcionadas por el SISC, se evidencia un aumento: tal como se expone en el Gráfico 1, entre cero y cinco años se pasó de 703 a 799 hechos de violencia; de seis a 11 años se pasó de 1109 a 1201; en el rango de 12 a 13 años se presentó un aumento de 104 casos, pues se pasó de 451 a 555; y de 14 a 17 años hubo 55 hechos más al pasar de 654 a 709.

Es importante resaltar que la mayoría de estas situaciones de violencia se reportan en el rango de edad que va desde los seis a los 11 años, con un aproximado del 10 % del total, tal como se desprende de las cifras proporcionadas por el SISC.







*Gráfico 1.* Violencia intrafamiliar según grupo etario en Medellín, período 2018-2019 (con fecha de corte hasta octubre). Fuente: Sistema de Información para la Seguridad y Convivencia (SISC) de la Secretaría de Seguridad y Convivencia. Elaboración: Personería de Medellín.

Este panorama debe preocupar particularmente al Ministerio Público, ya que es la familia el núcleo de la sociedad y uno de los entornos protectores de la niñez y la juventud, por lo que se torna problemático su deterioro, ya que no solo se constituye como entorno agreste, sino que también desplaza esta problemática al resto de la sociedad y, por lo tanto, deteriora el tejido social.

Esto también evidencia que las políticas públicas para la protección de la niñez y la juventud vulnerables y la población que requiere especial atención precisa un mejor trabajo para lograr la consecución de entornos seguros y protectores, toda vez que las estrategias y acciones encaminadas a mitigar o eliminar todo tipo de violencia contra nuestra infancia —entre ellas la intrafamiliar— no han sido eficaces.

Este apartado da cuenta de la realidad que enfrenta este grupo poblacional en la ciudad, tal como se diagnosticó en el informe del año anterior, y la contrasta con lo que propone la Ley de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006), que pretende promover el



desarrollo de la familia en un ambiente asociado a la felicidad, el amor y la comprensión, y que paradójicamente no se aplica en la gran mayoría de casos. Es así como los niños, niñas y adolescentes están entre las mayores víctimas de las sociedades y los entornos familiares fundamentados en el odio, la insensibilidad, el maltrato, en los que se desvanece completamente el rol formador que, desde el deber ser, tiene la familia.

### **3.2. Muertes violentas**

Con respecto a las muertes violentas de los niños, niñas y adolescentes el panorama es preocupante y no es ajeno al entorno familiar, pero va más allá y alcanza un entorno no tan cercano, lo que hace que sea alarmante la situación. A continuación, se expone la evolución del fenómeno en el periodo estudiado.

Entre 2016 y 2018 10 niños entre los cero y cinco años fueron víctimas de homicidio; entre los seis y 11 años hubo dos casos; entre los 12 y los 13 años fueron seis muertes; para los jóvenes entre los 14 y los 17 años la situación es más alarmante, pues hubo 100 víctimas.

Ahora bien, en el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 14 de octubre de 2019 disminuyeron las muertes de los adolescentes entre los 14 y los 17 años con respecto al mismo lapso de 2018, pasando de 33 a 23 casos, lo que representa un 30 % menos. Asimismo, en el segmento de cero a cinco años en 2018 hubo cuatro víctimas, mientras que, en 2019, en los mismos meses, iban tres, una menos. Empero, es preocupante que hasta el 14 de octubre de 2019 haya habido un caso de homicidio cuya víctima estaba entre los seis y los 11 años, pues en el mismo periodo de 2018 no se habían presentado casos en este rango etario (SISC, 2019, p. 4).

Es importante destacar que la violencia homicida ha sido una problemática que ha afectado fuertemente a la ciudad de Medellín en las últimas décadas, en especial a los adolescentes, como consecuencia de un conflicto urbano que los instrumentaliza, de tal forma que son el grupo etario con mayor cantidad de víctimas de este fenómeno.



### 3.3. Violencia y abuso sexual

La violencia y el abuso sexual de los que son víctimas los niños, niñas y adolescentes en Medellín son un fenómeno bastante preocupante, que ocurre con frecuencia y deja cifras alarmantes. Este tipo de hechos, que afectan la vida de los NNA no solo a nivel físico, sino también psicológico, emocional y en los demás ámbitos de la vida, y que además suele ocurrir en entornos más cercanos, son problemáticas que han sido difíciles de superar y erradicar en la sociedad colombiana y, particularmente, en Medellín.

Es un imperativo disminuir considerablemente y en el futuro cercano las cifras de esta grave forma de vulneración de los derechos de los NNA. Desde el año 2016, como lo refleja el Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (2019), en la ciudad de Medellín aumentaron estos casos: ese año ocurrieron 1499 violaciones a NNA (entre los 0 y los 17 años); en el 2017 se reportaron 1729 casos y en el año 2018 aumentó hasta 1851. Dicho en términos estadísticos, la tasa de crecimiento anual de hechos de violación es del 8,8 %.

Es preciso dar cuenta de cómo se comportó este fenómeno entre enero y septiembre de 2019. En este lapso se reportaron 1429 hechos de violación a niños, niñas o adolescentes (Centro de Atención Integral a Víctimas de Abuso Sexual [Caivas] de la Fiscalía General de la Nación, 2019). Esto implica que en nueve meses se reportó un aumento significativo de casos en comparación con el mismo periodo de 2018.

Según expone el SISC (2019), la problemática se agudiza en la medida en que los casos son invisibilizados, primordialmente al ocurrir en entornos familiares, esto es, el victimario es familiar o el acto sucede con complicidad de algún miembro de la familia. Esto se traduce en que, según lo refleja el trabajo de campo realizado en 2019 por la Personería de Medellín, el entorno protector no actúa en consecuencia a los hechos de violación, no interpone la denuncia ni informa a las autoridades pertinentes, pues tiende a



considerarse que se trata de problemas familiares y hay, de igual modo, excesiva pasividad al respecto.

La Personería de Medellín, al igual que otras entidades, ha hecho un llamado a la comunidad para que les dé mayor credibilidad a los relatos de los niños, niñas y adolescentes, pues, tal y como se ha evidenciado en entrevistas, siempre hay una exteriorización más o menos directa del abuso, pero se niega por parte de la familia y terminan revictimizando a los NNA, que, en consecuencia, prefieren callar ante el temor de que no les crean.

Por los motivos expuestos, la protección de nuestra niñez requiere la suma de esfuerzos institucionales, sociales y familiares para que se erradiquen estas conductas que lesionan gravemente sus derechos.

### **3.4. Embarazo adolescente**

Otra de las problemáticas que afectan a las niñas y adolescentes, y que guarda relación, en muchos casos, con la violencia y el abuso sexual, es el embarazo a temprana edad. En Medellín, debe destacarse, ha habido una disminución constante desde 2016, tal como se expone a continuación.

Las cifras de embarazo adolescente en Medellín han disminuido entre el año 2016 y 2018: en 2016 se reportaron 5777 casos, en 2017 se reportaron 5191 y en 2018 la cifra fue de 4410. En términos porcentuales, entre 2016 y 2017 la variación fue de -11,24 %, mientras que entre 2017 y 2018 fue de -17,70 %. Según información de la Secretaría de Salud de la Alcaldía de Medellín, esta disminución está asociada a las campañas de la Mesa de Prevención del Embarazo Adolescente de la Alcaldía, en acciones conjuntas con las secretarías de Salud, Educación, Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos, Gobierno y Cultura, así como la Universidad de Antioquia, la Fuerza Pública y otras entidades tanto públicas como privadas.

Además, debe destacarse el programa Gestión en Estrategias en



Salud, contemplado en el Plan de Desarrollo del periodo analizado, que también pretende reducir el embarazo adolescente. Es precisamente gracias a los esfuerzos institucionales aunados que se ha dado tal reducción y la ciudad ha avanzado en este aspecto, que es una de las apuestas contenidas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU, los cuales promueven una vida saludable y el bienestar universal con metas al año 2030.

Es de resaltar que para el año 2019 no se presentaron los datos, debido a que la Secretaría de Salud proyecta consolidar las cifras oficiales en marzo de 2020; no obstante, se insiste en que la tendencia, en relación con los últimos años, es de disminución. Se destaca, por parte de esta Personería, que el embarazo adolescente es un fenómeno que requiere atención no solo de la Administración, sino también de toda la sociedad, en tanto revela problemas asociados con formas de violencia que se viven en los territorios y que no son atendidos de manera adecuada. No puede endilgarse como un asunto exclusivamente de falta de educación sexual, toda vez que la observación empírica ha permitido identificar diversas causas asociadas al fenómeno.

Es posible afirmar, como parte del análisis de lo observado en el territorio, que las adolescentes acceden limitadamente a sus derechos, pues provienen de espacios familiares de violencia, que se reproducen por generaciones, en los que la iniciación a temprana edad en las relaciones sexuales es, en muchos casos, no voluntaria, como consecuencia de la violencia sexual, o, por otro lado, recurren al embarazo prematuro como una salida a la situación familiar que viven, bajo la creencia de que necesitan una pareja para mejorar sus condiciones de vida.

Con respecto a tal panorama, la Personería reitera lo que ha expresado en informes anteriores, en los que se ha manifestado la necesidad de aumentar los esfuerzos institucionales para fortalecer e incidir en los espacios familiares, ya que es allí donde se originan muchas de las formas de violencia que se reproducen en la ciudad.



### **3.5. Consumo de sustancias psicoactivas en la vida de los NNA**

El consumo de sustancias psicoactivas (SPA) legales e ilegales es una problemática que preocupa en gran medida a la Personería de Medellín, debido a que suele originarse a temprana edad. Estas sustancias tienden a cambiar el comportamiento habitual de las personas, infringiéndoles dificultades en la salud, en el desempeño escolar y en el entorno familiar, además impidiéndoles el desarrollo en el ámbito social a los niños, niñas y adolescentes.

Este problema tiene otro efecto no menos catastrófico: los niños, niñas y adolescentes quedan a merced de los grupos ilegales que no solo los vuelven adictos, sino que también los instrumentalizan. Esto quiere decir que este grupo poblacional es utilizado para realizar actividades dentro de las organizaciones delincuenciales, aprovechando la inimputabilidad que para estos aplica en muchos casos, pero aumentando el riesgo de vulneración de sus derechos. En tal sentido, se requiere de manera prioritaria una mejor intervención de la Administración Municipal.

Este fenómeno hace parte de una dinámica compleja, que ha sido evidenciada en los últimos años, y es que el país ha transitado de ser principalmente productor de sustancias psicoactivas a ser consumidor, por lo que los grupos delincuenciales centran sus esfuerzos de comercialización en lugares de alta afluencia de jóvenes, quienes, en consecuencia, se convierten en los principales consumidores, en especial en espacios escolares, lugares con muy poco control de las autoridades.

### **3.6. Conclusiones**

Sin duda es preocupante el panorama al que se exponen los NNA en la ciudad de Medellín. Entre las múltiples causas asociadas a las vulneraciones descritas se encuentra la débil protección institucional que recibe esta población, situación que se apareja a una deficiente cultura del respeto por los derechos de los demás y particularmente



por los de nuestra infancia. En este orden de ideas, encasillar el entorno protector y reducirlo únicamente a la familia no ha dado resultado, pues, como se ha observado en muchas ocasiones, en vez de ser refugio, se convierte en un entorno agresor. Sumado a ello, la ausencia o baja articulación entre entidades del orden local, regional y nacional, así como una débil vinculación de las entidades privadas dificultan al mejoramiento de las condiciones de vida de los NNA.

Con el diagnóstico anterior, puede decirse que aún está vigente la aseveración de informes pasados: “(...) la Alcaldía no está protegiendo de forma suficiente a los niños, niñas y adolescentes” (Personería de Medellín, 2018, p. 77). Este panorama debe ser revisado teniendo en cuenta lo planteado en Plan de Desarrollo 2016-2019, *Medellín cuenta con vos*, y lo que se pretende plasmar en el próximo plan, al que este informe pretende servir de insumo.

Es necesario examinar la efectividad de los programas de la Alcaldía de Medellín para la población de NNA, entre ellos *Medellín para la niñez y la adolescencia*, con el que se busca “promover la dignidad y los derechos de NNA del municipio de Medellín, prevenir su inobservancia y protegerlos en caso de vulneración” (Alcaldía de Medellín, 2016); tal objetivo parece no cumplirse a cabalidad, debido, fundamentalmente, a la ausencia de acciones y estrategias articuladas entre el Estado, las familias, los entornos sociales y demás actores vinculados con el desarrollo de la vida de los NNA.

### 3.7. Recomendaciones

La Personería de Medellín pretende, por medio de este informe, impactar en las acciones institucionales en pro de la niñez, partiendo desde el plan de desarrollo que presente el mandatario electo hasta la formulación o reformulación de las políticas públicas en materia de niñez. En virtud de lo anterior, es necesario formular recomendaciones que tomen como base estándares internacionales, y que, por tanto, pueden servir como un parámetro o guía a seguir en el contexto local.



### *Al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar*

Atender las dificultades en la activación de rutas en casos de abandono, en las que los tiempos de reacción sean oportunos y garanticen el cumplimiento del principio de desarrollo óptimo del niño, tal como lo plantea la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2017): “(...) los Estados deben intervenir cuando sea necesario para asegurar que se den las condiciones para que los niños niñas y adolescentes puedan gozar de manera plena de sus derechos” (p. 33).

Formular acciones concretas para mejorar la atención en los casos de violencia doméstica, además, promover la adopción de los niños y niñas que se albergan en los centros de adopción. Ellos también tienen derecho a una familia.

Por último, desarrollar un sistema de información que permita llevar un registro de cada uno de los niños y niñas que ingresan al sistema de protección.

### *A la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos*

Promover comunidades protectoras de la infancia y adolescencia. Implementar un sistema de alertas tempranas para la Unidad de Niñez, tal como lo expresa la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: “(...) los Estados deben regular mecanismos de prevención que reduzcan la violencia contra los niños, niñas y adolescentes” (CIDH, 2015, p. 210).

Promover la articulación entre las dependencias de la Alcaldía para que la atención a la población NNA sea transversal en las políticas públicas. En relación con esto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha establecido, como base para una política pública integral, el análisis a fondo de las realidades y el contexto en el que vive la población; análisis que debe fundamentarse en los derechos de los NNA reconocidos en la Convención de Derechos del Niño y en los instrumentos internacionales de derechos humanos (CIDH, 2017 p. 41).





Articular entidades tanto públicas como privadas con el fin de garantizar una atención integral a los NNA, partiendo de lo planteado por la Comisión (2015): “los Estados [deben] tener como fundamento de estas políticas públicas un enfoque amplio, integral y holístico por medio del cual se apliquen estrategias legales, sociales, educativas y económicas que fortalezcan la protección de esta población” (p. 211).

Focalizar las políticas públicas hacia una construcción más participativa y menos institucional, en la que se vincule a los NNA en la formulación, pero que también articule a varias dependencias de la Administración desde la transversalidad en todos los programas y proyectos de la Alcaldía. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos establece que estas políticas públicas integrales permiten el goce efectivo de los derechos de los NNA y transformar su realidad (CIDH, 2017, p. 42).

Ampliar el entorno protector más allá de la familia y vincular a la sociedad en el desarrollo de todos sus niños, niñas y adolescentes, y al Estado desde sus instituciones, como las escuelas de formación o las de seguimiento y las comisarías, creando espacios dedicados a fortalecer mecanismos e instancias para la protección de los NNA ante situaciones de vulneración de sus derechos en entornos cercanos y no cercanos.

### *Secretaría de Salud*

Es necesaria una cobertura total y eficiente en materia de salud, pues se siguen presentando negaciones en la prestación de los servicios a este grupo poblacional.

### *Secretaría de Seguridad y Convivencia y Policía de Infancia y Adolescencia*

Fomentar las actividades recreativas, lúdicas y, en especial, las deportivas y artísticas, con el fin de potenciar las habilidades de los NNA, para que, al mismo tiempo, se prevenga el reclutamiento y la instrumentalización de esta población por parte de grupos delincuenciales.



## *A la sociedad civil*

En el marco de un ejercicio de corresponsabilidad asumir sus deberes como parte del entorno protector de los NNA, especialmente en relación con la denuncia oportuna de todos los casos en los que tengan evidencia de acciones violentas contra nuestra niñez.





## 4. Población afrodescendiente: una realidad oculta

Catalina Freydell Gaviria<sup>14</sup>

A la población afrodescendiente no se le puede ver como una parte externa ni extraña de esta ciudad, sino como ciudadanos medellinenses, toda vez que poco a poco han reivindicado sus derechos. Por ello, se debe abolir la diferenciación de los seres humanos por razas, pues este criterio se ha usado para discriminar, prueba de ello son los antecedentes históricos como la esclavitud. En este contexto, el presente informe de derechos humanos aborda la situación de la población afrodescendiente no para perpetuar la diferenciación de razas, sino para reivindicar este grupo poblacional que ha sido discriminado históricamente por el color de piel, y plantear cómo este hace parte integral de nuestra ciudad, partiendo de la igualdad de derechos y condiciones.

Como parte del ejercicio de verificación en territorio, mediante entrevistas y recorridos de ciudad, se observó que la gran mayoría de esta población vive en las periferias de Medellín, principalmente en las comunas 1 - Popular, 8 - Villa Hermosa y 13 - San Javier. Este informe, por lo tanto, dará cuenta de los avances investigativos sobre las problemáticas sociales de la población afrodescendiente. Para la Personería de Medellín, como agente del Ministerio Público y en el cumplimiento de sus funciones, es de suma importancia analizar las estrategias que la Administración Municipal implementó durante la ejecución el Plan de Desarrollo 2016-2019, *Medellín cuenta con vos*, por ello, se observarán los programas con enfoque étnico, de modo que, como garante de los derechos humanos, se determine si se ejecutaron a cabalidad en estos cuatro años.

---

<sup>14</sup> Investigadora de la línea de Grupos Poblacionales de la Personería de Medellín.



## **4.1. Seguimiento a las recomendaciones de la Personería de Medellín**

En el año 2017 la Personería recomendó a la Administración Municipal reconocer y respetar los derechos de la población afrodescendiente, independientemente del territorio en el que habitara. Además, sugirió acciones encaminadas al desarrollo de una política pública que atendiera las necesidades de este colectivo.

Al respecto, la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos de la Alcaldía de Medellín desde enero de 2018, en compañía del Consejo Municipal Afrodescendiente, desarrolló la reglamentación según el Acuerdo Municipal 056 del 29 diciembre de 2015, sin embargo, actualmente se encuentra derogada por la Sentencia T-063 del 21 de agosto de 2019, tras la demanda de la Federación de Consejos Comunitarios y Organizaciones de Base de Comunidades Negras de Antioquia (Fedecoban) por no haber consultado previamente a estas comunidades sobre las medidas administrativas y legislativas de la reglamentación, que claramente involucran y afectan a la población afrocolombiana, lo que constituye una falta a los derechos a la participación y la consulta previa. La Personería de Medellín insiste en que este aspecto ha sido un clamor de los grupos afrodescendientes, tal como lo evidencia el informe del año 2017, en el que se indica que, pese a que la ciudad cuenta con un Centro de Integración Afrodescendiente, este grupo poblacional siente que no participa efectivamente en los proyectos o en las actividades con enfoque étnico.

Frente a esta observación, la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos reiteró que la formulación del Plan Municipal Afrodescendiente inició en octubre del año 2017 y que hoy en día se encuentra en etapa final. Según la Secretaría, este plan se socializó y se ajustó con la participación de 1302 personas. Sumado a ello, se ejecutaron una serie de actividades de transversalización del enfoque étnico en colegios de la ciudad en compañía de servidores públicos. Sin embargo, la Personería de Medellín, como garante de los derechos humanos, observó que los cupos para estas actividades son limitados y que, por lo tanto,



es necesario aumentar la cobertura por medio de estrategias que permitan impactar los grupos poblacionales más vulnerables a sufrir discriminación.

Según el *Informe sobre la situación de los derechos humanos* de la Personería correspondiente a 2018 (publicado en 2019), la arquitectura del Centro de Integración Afrodescendiente “es de ingenio unilateral por parte de la Administración”, y la comunidad no comparte que la destinación del espacio sea también para esta por medio del Equipo de Etnias. Al respecto, la Administración manifestó que el traslado del Equipo a la sede se llevó a cabo con el fin de acercar los servidores públicos a la comunidad, ordenar administrativamente los espacios con que cuenta el Centro para el servicio de la población étnica y de la ciudadanía en general y, asimismo, cuidar el bien público en beneficio de la comunidad.

La Personería ha observado el aumento de la participación de la población, especialmente la de los jóvenes, ya que en los auditorios de la sede se dictan clases de baile, música, entre otras, asimismo, en espacios como la ludoteca se realizan otras actividades que impactan de manera positiva a la población. Es por ello que debe ampliarse la cobertura de este servicio mediante la difusión de las actividades y beneficios que ofrece el Centro en todas las comunas u otras estrategias que permitan que el grueso de la población acceda al servicio<sup>15</sup>.

## **4.2. Programas enfocados en la población afrodescendiente en el Plan de Desarrollo 2016-2019**

En este apartado se presentan brevemente los programas que tienen un mayor impacto directo en beneficio de la población afrodescendiente, estipulados en el Plan de Desarrollo 2016-2019.

En relación con el proyecto *Implementación de estrategias de*

---

<sup>15</sup> Respuesta a solicitud de información con radicado 20190140728322RE, fechada el 5 de julio de 2019.



*transversalización y educación en asuntos étnicos*, la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos informó que se ejecutaron las actividades correspondientes para el cumplimiento efectivo del programa, como la elaboración de la ruta para la implementación de la etnoeducación en 228 instituciones educativas de la ciudad de Medellín (de los cuales en 180 colegios ya se están trabajando estos temas) y estrategias de transversalización del enfoque étnico en dependencias de la Administración mediante diplomados con participación de 108 servidores públicos y 40 líderes.

Por otro lado, el proyecto *Reconocimiento y garantías de derechos de los pueblos negros, afrodescendientes, raizales y palenqueros* en Medellín cuenta con indicadores como la implementación de la Política Pública Afrodescendiente y el Plan de Etnodesarrollo, así como el diagnóstico sociodemográfico y de derechos humanos de la población afrodescendiente actualizado.

La Política Pública Afrodescendiente planteó en el acuerdo la formulación del Plan Municipal Afrodescendiente, que fue realizado por el Equipo de Etnias de la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos. Este plan plasma los acuerdos a los que llegaron la Administración Municipal y la población afro con respecto a la atención de sus necesidades con una proyección a 10 años.

### **4.3. La realidad de los derechos humanos de la población afrodescendiente**

*Los derechos económicos, sociales y culturales (DESC)* de la población afro son vulnerados constantemente y se constituyen como las principales problemáticas para una vida digna y libre. A continuación, se analiza este panorama.

#### **4.3.1. Derecho a la vivienda**

En el ejercicio de verificación en territorio se observó que existe



una problemática relacionada con la falta de oferta de vivienda, tal como lo ha evidenciado la propia Alcaldía:

La falta de oferta de programas de vivienda de interés social accesibles a la población afrodescendiente, por esta razón aparece la modalidad de invasión y utilización de inquilinatos como forma de albergarse; además la falta de recursos económicos de algunas familias de la población afro para cumplir la normatividad municipal en cuanto al tema de vivienda, lo cual conlleva a las construcciones incompletas e inadecuadas en zonas de alto riesgo o de invasión. (Alcaldía de Medellín, 2019, p. 50)

En relación con esto, el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín (Isvimed) respondió a la solicitud enviada por parte de esta agencia ministerial sobre la oferta de vivienda para esta población:

Desde el Decreto 2339 de 2013, por el cual se reglamenta la administración, postulación y asignación del subsidio municipal de vivienda del municipio de Medellín, no cuenta con programas dirigidos en la atención a población afrodescendiente específicamente, sin embargo, es posible atenderlos siempre y cuando cumplan los requisitos establecidos en el artículo 15 y no incurran en los impedimentos estipulados en el artículo 16 del decreto 2339 de 2013.

Durante este cuatrienio Isvimed atendió a 2128 afros en los diferentes programas ofrecidos<sup>16</sup>, sin embargo, conforme lo reconoce la misma entidad, no existe una acción afirmativa en favor de este grupo poblacional, sino que se encuentran en las mismas condiciones de los demás habitantes, por lo que, si se tiene en cuenta su condición de vulnerabilidad y exclusión social histórica, constituye una falencia estatal, en tanto los estándares de protección reconocen la obligación para el Estado de adelantar acciones encaminadas al pleno goce de los derechos de grupos que, por su condición, tengan mayores barreras de acceso a sus derechos.

---

<sup>16</sup> Respuesta a solicitud de información con radicado 20190140781815RE, fechada el 18 de octubre de 2019.





### 4.3.2. Derecho a la educación

En la ciudad de Medellín se observa una amplia oferta educativa, pero el acceso a la educación para la población afro no solo se debe medir por medio del ingreso al sistema escolar, sino por que las instituciones educativas a las que ingresan las personas afro enseñen a partir de un enfoque étnico para lograr una efectiva inclusión social.

La Secretaría de Educación informó sobre la cantidad de población afro en las instituciones educativas de la ciudad durante el periodo 2016-2019, lo que se consigna en la Tabla 1:

Tabla 1

*Población afrocolombiana en instituciones educativas de la ciudad de Medellín, período 2016-2019*

Año	Nivel				
	Transición	Primaria	Secundaria	Media	Adultos
2016	55	1121	715	209	223
2017	98	1344	975	244	269
2018	112	1493	1240	270	262
2019	79	1499	1456	362	315
<b>Total</b>	<b>344</b>	<b>5457</b>	<b>4386</b>	<b>1085</b>	<b>1069</b>

Fuente: Respuesta a oficio de la Personería con radicado 20190140781815RE.  
Elaboración: Personería de Medellín.

En el Fondo Sapiencia, por su parte, no se ejecutaron programas o proyectos con enfoque diferencial para la población afrodescendiente en los últimos cuatro años, es decir, no se tuvo en cuenta las complejidades de acceso a derechos que tiene este



grupo poblacional.

También se observó que una de las mayores problemáticas es la falta de programas educativos y pedagógicos enfocados en la erradicación de la discriminación y el racismo en las instituciones educativas. Sobre la importancia de estas estrategias debe resaltarse lo siguiente:

La conducta no racista y discriminatoria se fomenta y se logra desde el conocimiento, la apertura de ideas, la comunicación y la libertad de conciencia; valores que deben ser enseñadas e inculcadas desde el hogar y la educación formal, tener una formación que permita convivir en armonía con la diversidad. (Secretaría de Políticas Públicas Sociales y Federación de Empleadas y Empleados de los Servicios Públicos de la Unión General de Trabajadores [España], s.f., p. 1)

No obstante, es importante resaltar que desde la estrategia de educación inclusiva *La inclusión es con vos*, de la Secretaría de Educación, se trabajó la línea etnoeducación. Frente a esto, debe enfatizarse que la cátedra de estudios afrocolombianos no es creada exclusivamente para la población afrodescendiente, sino como una política pública nacional que debe abarcar todos los niveles de formación académica en todas las instituciones educativas<sup>17</sup>.

#### **4.3.3. Derecho a la salud**

En los recorridos de ciudad se observó el bajo nivel de participación de la población afro en el régimen contributivo, en su mayoría se encuentran en el régimen subsidiado. Debido al desplazamiento constante de las familias afrodescendientes en el territorio nacional se hace difícil su permanencia en el régimen subsidiado, lo que genera una discontinuidad en los tratamientos médicos que se estén llevando a cabo.

---

<sup>16</sup> Respuesta a solicitud de información con radicado 20190140781815RE, fechada el 18 de octubre de 2019.



Por otra parte, la falta de educación en salud sexual y reproductiva con enfoque diferencial da como resultado el poco uso de métodos anticonceptivos en esta población (Alcaldía de Medellín, 2019, p. 49). Es por esa razón que deben implementarse campañas educativas enfocadas a embarazos y enfermedades de transmisión sexual en las instituciones educativas y con las entidades prestadoras de salud.

Por último, a pesar de que, como lo plantea la Secretaría de Salud, en el cuatrienio se ha brindado una amplia oferta institucional en salud, se debe articular la medicina occidental y la tradicional, que hace parte de sus costumbres ancestrales, y que, en el contexto actual, debe ser incorporada para garantizar una atención con enfoque étnico.

#### **4.3.4. Derecho al trabajo**

Se evidenció, mediante entrevistas, que para esta población no hay oferta laboral con enfoque étnico, por lo tanto, hay un alto índice de desempleo profesional y no calificado. Debido a esto la población afro, al no tener acceso a una amplia oferta laboral con enfoque étnico, busca empleos informales, un ejemplo de ello son los trabajos que requieren fuerza, ocupados en gran mayoría por población afrodescendiente, perpetuando la discriminación en nuestra ciudad.

Como lo reconoce el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial en sus recomendaciones generales en el informe del 3 de octubre de 2011:

Se deben tomar medidas para poner fin a la discriminación contra los afrodescendientes en las condiciones y los requisitos laborales, incluidas las normas y prácticas en materia de empleo que puedan tener finalidades o efectos discriminatorios. Ante esto, se plantea fomentar el empleo de afrodescendientes en entidades públicas y privadas. Para implementar esto, el comité recomienda: Adoptar leyes que prohíban la discriminación en el empleo y todas las prácticas discriminatorias en el mercado de trabajo que afectan



a los afrodescendientes, o dar mayor efectividad a estas leyes, y proteger a estas personas contra todas esas prácticas. (Naciones Unidas, 2011, p. 7)

Con un ejercicio de observación mayor se corroboró que en actividades de atención al público en entidades del sector financiero o de construcción la posibilidad de acceso a la oferta laboral es menor. Esta situación se presenta en la mayoría de los casos por los estereotipos y etiquetamientos sociales que han persistido durante años acerca de esta población, y no necesariamente por políticas institucionales. Al plantear la problemática, sin embargo, se pretende justamente reconocer las barreras de acceso como un punto de partida para la búsqueda de soluciones de fondo, que sirvan para cerrar las brechas de discriminación invisibilizada históricamente.

#### **4.3.5. Derecho a la participación**

La comunidad manifiesta desconocer los proyectos de la Administración Municipal para la población afro, de ahí que su participación en estos escenarios sea poca o nula. Así se evidenció en el Encuentro de Participación Ciudadana y la Comunidad Afrodescendiente en Medellín, donde esta agencia del Ministerio Público escuchó sus peticiones y sus inconformidades; según ellos, no hay garantías ni oportunidades para la población afro.

Ante esta percepción, tal como se señaló previamente, la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos informó que la construcción del Plan Municipal Afrodescendiente se viene ejecutando desde el año 2017 y que hoy se encuentra en proceso final, además, manifestó que participaron líderes y consejeros afrodescendientes. Igualmente, se ha creado una ruta interinstitucional para la prevención y atención de casos de racismo y discriminación racial en Medellín, sin embargo, al cierre de la edición de este tomo del *Informe* esta aún no había sido difundida.

En consecuencia, persiste la falencia del elemento fundamental de la comunicación, lo que no permite concretar la participación



de la población afrodescendiente ni la ejecución efectiva de la ruta. Debe tenerse en cuenta, por otra parte, que una de las principales formas de materialización del derecho a la participación es la consulta previa, y con respecto a ella esta agencia del Ministerio Público, desde el informe 2017, ha resaltado que en Medellín una de las solicitudes que más ha planteado la población afrodescendiente es que en los proyectos, programas y políticas públicas se realice la consulta previa establecida en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), como sí se ejecuta con los grupos indígenas. Empero, no se ha practicado y prueba de ello es que justamente la Política Pública Afrodescendiente no cumplió con la consulta previa, como lo determino el Juzgado 15 Administrativo Oral del Circuito de Medellín.

La situación planteada constituye una vulneración del derecho a la participación de los pueblos afro, como lo planteó, en su informe del 25 de septiembre de 2015, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial en las observaciones finales sobre los informes de Colombia.

Para cerrar este acápite, se resalta la necesidad de una mejor estructuración de la administración y que todas aquellas políticas públicas próximas a ejecutarse con los pueblos afro garanticen su participación efectiva, tal como ha establecido la jurisprudencia constitucional e internacional sobre la consulta previa.

#### **4.4. Conclusiones**

En primer lugar, se concluye que no hubo una buena cobertura de programas o proyectos con enfoque diferencial para la población afrodescendiente en la ciudad de Medellín entre el 2016 y el 2019.

Una de las mayores problemáticas, en segundo lugar, es que no se tiene una cifra actualizada de la población afrodescendiente asentada en nuestra ciudad, y, por tanto, la próxima administración no tendrá insumos para facilitar los recursos a los programas o proyectos para esta población.



Al finalizar este cuatrienio (2016-2019) la población afro, en articulación con la Administración Municipal, creó el Plan Municipal Afrodescendiente y el Plan de Etnodesarrollo, que contienen su voz y sus requerimientos. Es fundamental que, como se hizo con estos, se trabaje de la mano de los representantes, líderes y consejeros afrodescendientes.

## 4.5. Recomendaciones

### *A la Administración Municipal*

Implementar la consulta previa como medio de participación y adoptar la Política Pública para la Población Afrodescendiente en Medellín. Asimismo, incorporar en el Plan de Desarrollo 2020-2023 más proyectos con enfoque étnico para todas las instituciones, ya que es necesario ampliar los programas para esta población.

Implementar el Plan Municipal Afrodescendiente 2020-2029, el cual es un instrumento de planificación y de gestión que beneficia enormemente a esta población.

Articular con todas las instituciones la implementación de la ruta de denuncia de casos de discriminación racial.

Establecer procesos de consulta previa en las actuaciones administrativas que impacten a la población afrodescendiente, que cumplan las garantías establecidas por la jurisprudencia constitucional, como un ejercicio de reivindicación y visibilización de este grupo poblacional.





## 5. Personas con discapacidad

Vanessa Suárez Ochoa<sup>18</sup>

Como lo ha expuesto la Personería en los informes anteriores, las desigualdades sociales que afrontan las personas con discapacidad persisten a pesar de la existencia de la Política Pública de Discapacidad, consagrada en el Acuerdo 086 de 2009, y el Plan Municipal de Discapacidad 2010-2018, instrumento público que define lineamientos y estrategias de intervención del Estado tendientes a garantizar el goce efectivo de los derechos de las personas con discapacidad en la ciudad de Medellín. El Plan, no obstante, se encuentra vencido, y su actualización, aunque estructurada, no ha sido aprobada y, por tal motivo, se requiere un plan que articule de manera racional las actuaciones de la Administración Municipal en torno a la discapacidad.

Partiendo de la situación expuesta, el presente capítulo no solo describe el panorama actual en materia de discapacidad, sino que, además, analiza la efectividad de las acciones que ejecutan las entidades públicas para garantizar, promover y satisfacer los derechos económicos, sociales y culturales de esta población. Finalmente, se emiten unas recomendaciones para la próxima administración, derivadas de la experiencia del último cuatrienio.

### 5.1. Seguimiento a las recomendaciones del informe de derechos humanos de 2018

Como parte del *Informe sobre la situación de los derechos humanos en la ciudad de Medellín*, vigencia 2018 (publicado en 2019), la Personería recomendó a las entidades competentes adoptar medidas para la plena satisfacción de los derechos de las personas con discapacidad. Por esa razón, resulta pertinente observar el cumplimiento de tales recomendaciones.

---

<sup>18</sup> Investigadora de la línea de Grupos Poblacionales de la Personería de Medellín.





A la Secretaría de Educación se le recomendó “Fortalecer el plan de capacitación docente para la atención de personas con discapacidad” (Personería de Medellín, 2019, p. 150). Dicha dependencia se pronunció e informó sobre los procesos formativos con docentes, directivos docentes y docentes de apoyo durante 2018 y 2019. No obstante lo señalado por la Secretaría, es de resaltar que en el informe se le recordó la necesidad de vincular profesionales en el área de educación especial, expertos en la adaptación del conocimiento a los diferentes aprendizajes para el caso de los estudiantes con discapacidad intelectual o psicosocial.

Se le recomendó también adecuar la infraestructura del 100 % de las instituciones educativas de la ciudad como instituciones completamente accesibles. La Secretaría informa que actualmente se encuentra construyendo el Plan de Expansión de la Infraestructura Educativa, cuyo objetivo es la actualización de las bases de datos cuantitativas de los colegios oficiales, que permita establecer las condiciones de infraestructura actuales y proyectar la implementación de la jornada única escolar, facilitar gestión de recursos y la toma de decisiones.

Durante el año 2019 la Secretaría de Educación informó que puntualmente se intervinieron 24 sedes educativas con actividades de adecuación y mejoramiento de la accesibilidad física a sus instalaciones, entre ellas, el mantenimiento de los ascensores de 28 sedes. Es decir, se avanzó en la recomendación, pero no hay una infraestructura 100 % accesible en la totalidad de las instituciones educativas de la ciudad, por lo que nuevamente se insistirá en ello.

Por otro lado, se recomendó 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. Es importante precisar que, si bien a través de la Unidad de Atención Integral (UAI) la Secretaría cuenta con docentes de apoyo para las instituciones, estos profesionales son contratistas y no tienen una continuidad durante el período de gobierno, lo que obstaculiza el proceso



escolar de los estudiantes. Adicionalmente, los docentes de apoyo proveídos por este programa no son suficientes para la totalidad de instituciones de la ciudad, lo que restringe el derecho a la educación de los estudiantes con necesidades educativas especiales.

Sobre la recomendación de desarrollar un Plan Modelo Pedagógico Incluyente, en el que se integren las diversas capacidades cognitivas del alumno, la Secretaría se pronunció diciendo que cada establecimiento educativo define el modelo pedagógico con el que alcanza los fines de la educación propuestos a nivel nacional. Considera tal dependencia que, con el objetivo de garantizar la accesibilidad al conocimiento de todos los estudiantes, es necesario formar a los docentes en el Diseño Universal del Aprendizaje, que se está ejecutando por parte de esa Secretaría con los docentes y directivos docentes.

En relación con esto, la Personería insiste al gobierno local entrante en la pertinencia de continuar con estas capacitaciones para la implementación de esta metodología. Adicionalmente, se resalta la necesidad de apropiar recursos financieros suficientes para dotar de equipos, tecnología y material didáctico a todas las instituciones.

A la Secretaría de Infraestructura Física se le recomendó caracterizar los lugares que no son accesibles para las personas con discapacidad e implementar más rutas peatonales podotáctiles, especialmente en las comunas donde se concentra el mayor número de población discapacitada. A este respecto, la dependencia aseguró que ejecutó los proyectos y obras que se plantearon en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), contenido en el Acuerdo 048 de 2014, y las que se contemplaron en el Plan de Desarrollo 2016-2019; aseguró además que en todos los proyectos se tuvo en cuenta la norma técnica para garantizar la accesibilidad. No obstante, es necesario identificar los lugares con deficiencias inclusivas en la ciudad para priorizar intervenciones.

A la Secretaría de Movilidad se le recomendó evaluar y verificar las condiciones y la ubicación de las señales de tránsito, y, a su



vez, reubicar las que obstaculizaran la libre movilidad. Frente a este punto, adicional a los operativos de tránsito que se realizan en la ciudad, para el año 2018 esta dependencia creó 38 celdas para el estacionamiento de personas con movilidad reducida y para el año 2019 se crearon 61 celdas. La comuna 11 – Laureles fue la más beneficiada con estos nuevos espacios, pues buena parte de las celdas fueron creadas alrededor de la Unidad Deportiva Atanasio Girardot. Lo anterior responde a un avance importante en la recomendación.

Se le recomendó 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 para todas las comunas. En este punto debe destacarse la gestión de esta dependencia en cuanto al transporte público colectivo. En este aspecto, la ciudad cuenta con un total de 594 vehículos adecuados con mecanismos para la accesibilidad de personas con movilidad reducida: 19 fueron puestos en rodamiento en el año 2016, 183 en 2017, 351 en 2018 y 41 en 2019. Adicionalmente, teniendo en cuenta que uno de los objetivos de la Secretaría de Movilidad es construir espacios viales incluyentes y facilitar el acceso para las personas con discapacidad, cuenta con un grupo de trabajo designado para funciones como la señalización en distintas zonas y realizar los estudios pertinentes para la ubicación del servicio de semaforización, incluyendo los sonorizadores.

A la Subsecretaría de Espacio Público se le recomendó ejercer vigilancia y control del comercio informal, garantizando el despeje del espacio público de todo aquello que pueda convertirse en una barrera de movilidad para las personas con discapacidad. Sobre lo anterior, en el año 2018 se sensibilizaron 5000 personas que ocupaban indebidamente el espacio público en violación a las normas vigentes. Y, por otra parte, se ejecutaron 9359 visitas administrativas para el seguimiento y control de los comerciantes informales con autorización para la ocupación del espacio público. En el mismo año, por parte de la Policía Nacional, se efectuaron 6028 procedimientos de incautación de bienes que constituyen comportamientos contrarios a la ley, que posteriormente fueron



trasladados por el personal de la Secretaría al lugar de custodia.

Se insiste en la importancia de continuar garantizando el acceso al espacio público libre de barreras para las personas con discapacidad.

Al Sistema Metro le fue recomendado 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. Sobre lo anterior, si bien se avanzó en adecuaciones a las estaciones Madera, Caribe, Industriales, Aguacatala, Ayurá Envigado e Itagüí con criterios de accesibilidad universal y urbanismo de aproximación, el plan aún no se encuentra ejecutado en un 100 %.

## **5.2. El Plan de Desarrollo en materia de discapacidad: entre los límites económicos y la voluntad política**

El Plan de Desarrollo 2016-2019, *Medellín cuenta con vos*, expresa sobre las personas con discapacidad que,

Si bien la ciudad ha avanzado en la atención a esta población, se requiere impulsar procesos de integración e inclusión que se desarrollen junto con el sector privado y académico, de tal forma que sea posible fortalecer la oferta de servicios y la generación de oportunidades para el desarrollo de capacidades y autonomía de esta población. (Alcaldía de Medellín, 2016)

A través del Reto 3.2. *Medellín Digna*, específicamente en el programa contenido en el numeral 3.2.7., *Ser Capaz: inclusión social de las personas con discapacidad*, se establecen tres proyectos dirigidos a aumentar la calidad de vida de las personas con discapacidad, estos son: consolidación de la Política Pública de Discapacidad; ejercicio de derechos e inclusión social de las personas con discapacidad, familiares y cuidadores, cuyo responsable es la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos; y, por último, el proyecto *Deporte sin límites*,



cuyo encargado es el Inder.

Es necesario resaltar que solo existen tres proyectos dirigidos a las necesidades de la población con discapacidad, lo que, de entrada, evidencia la insuficiencia por parte de la Administración Municipal de cubrir y atender todo lo contenido en el Acuerdo 086 de 2009, actual Política Pública de Discapacidad de la ciudad. Ciertamente, la población con discapacidad en Medellín requiere mayor atención y de proyectos que garanticen el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales.

Tal limitación no solo deriva de los pocos proyectos orientados a la atención de este grupo poblacional, sino que en la práctica se materializa en un escaso recurso asignado para el cumplimiento de las acciones tendientes a su ejecución, como ocurrió en el 2018, que el presupuesto se redujo en un 12 % en comparación con el 2017.

Es importante destacar que las autoridades no cumplen a cabalidad con su obligación en materia de accesibilidad a derechos al formular políticas públicas, pues también deben garantizar que estas sean implementadas efectivamente. En tal virtud, no es posible pensar que una política pública pueda ser efectiva cuando no cuenta con recursos suficientes para su implementación, pues se reduce a simples expresiones de buena voluntad carentes de capacidad para transformar realidades.

### **5.3. Medellín avanza hacia una política pública inclusiva integral**

Es de anotar que, si bien Medellín no cuenta con un censo oficial de las personas con discapacidad que la habitan, según el Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad del Ministerio de Salud y Protección Social, para el año 2018 se registraron 63 818 personas en la ciudad de Medellín. Las comunas que albergan mayor densidad de este grupo poblacional son Manrique, Popular y San Javier, en los estratos 1, 2 y 3.



Al ser un registro voluntario no es posible obtener un dato preciso sobre la totalidad de la población en la ciudad, por lo que la cifra real puede ser mucho mayor que la presentada en el 2018. De este modo, Medellín, a través de su Administración, debe plantear programas y proyectos robustos, y tener en cuenta no solo a las personas con discapacidad, sino también a sus cuidadores, personas que cumplen un papel fundamental en el desarrollo pleno de este grupo poblacional.

Frente a esto último, la administración saliente se esforzó en el cumplimiento de la actual política pública para el fortalecimiento de las personas con discapacidad y sus cuidadores a través del programa Ser Capaz en Casa, cuyo objetivo es combatir la inequidad y falta de recursos, e impulsar el bienestar y rehabilitación de las personas con discapacidad severa y sus familias. Este programa cuenta con el acompañamiento de personal de enfermería, trabajo social, psicólogos, nutricionistas, fonoaudiólogos, odontólogos y fisioterapeutas que visitan los hogares de los beneficiarios. Adicionalmente, los cuidadores, a través de este programa, pueden postularse para financiar ideas de negocio, con el objetivo de generar actividades económicas desde los hogares y cumplir sus funciones de guarda y cuidado con las personas a su cargo. Desde el año 2016 este programa ha atendido alrededor de 1100 beneficiarios.

La política pública que rige actualmente en el municipio se formaliza en el Acuerdo 086 de 2009, la cual se orienta por los componentes de promoción y prevención, equiparación de oportunidades, habilitación y rehabilitación, e investigación y formación de la población discapacitada. Esta política pública se encuentra en etapa de actualización, en cumplimiento y desarrollo del proyecto de consolidación, perteneciente al numeral 3.2.7., programa Ser Capaz: Inclusión social de las personas con discapacidad, del Plan de Desarrollo Municipal.

Las líneas definidas por la Administración Municipal, y que formarían parte de la Política Pública de Discapacidad, aún en



fase de implementación, son: atención psicosocial orientada a la garantía de derechos de las personas con discapacidad, familiares y cuidadores; orientación y seguimiento; atención a niños con discapacidad intelectual; equinoterapia; inclusión sociolaboral; Ser Capaz en Casa; emprendimiento para cuidadores; apoyo económico y rehabilitación funcional.

La Personería destaca el trabajo y la labor desempeñados por la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos en estas líneas, en las que se incluyó la participación de la sociedad civil, familias, cuidadores y otros estamentos interinstitucionales como el Comité Municipal de Discapacidad y el sector académico. De esta manera, se programaron diferentes encuentros por comunas para divulgar esta actividad e invitar a la participación en la construcción de la nueva política pública, que aún se encuentra en etapa de construcción definitiva.

Ahora bien, el trabajo investigativo se concentró en observar los procesos educativos de las personas con discapacidad, teniendo en cuenta para ello el mandato legal, jurisprudencial y constitucional del Estado colombiano en la materia<sup>19</sup>.

En materia educativa se reconoce la labor de la Secretaría de Educación en el marco del componente de educación inclusiva y en el avance de la implementación del Decreto 1421 de 2017 expedido por el Gobierno, mediante el que se reglamenta la atención educativa a la población con discapacidad en los niveles

---

<sup>19</sup> El artículo 68 de la Constitución Política señala que “La educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado”. Adicionalmente, la Corte Constitucional, mediante su jurisprudencia, igualmente ha hecho énfasis en el deber que tiene el Estado colombiano en el cambio de modelos de educación “segregada” o “integrada” a una educación inclusiva que “(...) persigue que todos los niños y niñas, independientemente de sus necesidades educativas, puedan estudiar y aprender juntos”, pues a diferencia de los anteriores modelos, lo que se busca ahora es que “la enseñanza se adapte a los estudiantes y no estos a la enseñanza”, según lo indicado en la Sentencia T-051 de 2011.



de preescolar, básica y media. Con respecto a esto, es pertinente recordar que esta normativa busca aplicar un modelo universal de aprendizaje, modelo que debe implementarse en su totalidad en la ciudad, así que queda como recomendación para el entrante gobierno local, para la formación de capacidades y competencias de sus ciudadanos.

En los recorridos por las instituciones educativas en diferentes comunas se observó que la oferta educativa en la ciudad es amplia e incluyente. Es decir, al interior de un plantel educativo se garantiza este derecho para una población diversa de estudiantes, no solo con discapacidad, sino con otras características que los sitúan en una posición de vulnerabilidad: víctimas del conflicto, población LGBTI, migrantes venezolanos, indígenas, etc.

Sin embargo, la implementación de una educación inclusiva va más allá del otorgamiento de cupos escolares, es necesario garantizar una educación de calidad, que, para el caso de las personas con discapacidad, requiere no solo una infraestructura escolar incluyente, sino de profesionales especiales en la materia, y esto, a su vez, demanda recursos presupuestales importantes por parte del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación.

En relación con lo anterior, como se expresó inicialmente, la Secretaría de Educación presta atención educativa a la población con discapacidad en el marco de la educación inclusiva por medio de docentes de apoyo contratados desde la Unidad Integral de Atención (UAI) y algunos docentes de planta que prestan acompañamiento pedagógico a las instituciones educativas. Asimismo, a través de la UAI se contrata un equipo de apoyo sensorial compuesto por 15 modelos lingüísticos, 22 intérpretes de lengua de señas, 10 tiflólogos, dos guías intérpretes y cuatro logogenistas<sup>20</sup>.

Si bien se cuenta con la intervención de estos profesionales, es necesario resaltar que resultan insuficientes, dado que esta agencia

---

20 Según lo informado por la Secretaría de Educación en comunicación de fecha del 18 de julio de 2019.





ministerial corroboró, a través de los diferentes recorridos de ciudad, que para el mes de julio de 2019 únicamente se contaba con 18 docentes de apoyo de planta, y aunque los demás docentes de apoyo son contratados mediante la UAI, no hay una cobertura total para las 229 instituciones educativas que tiene el municipio. Adicionalmente, la constante rotación docente de la UAI no permite la continuidad de los procesos educativos de los estudiantes con discapacidad. Se hace necesario entonces asignarle un mayor presupuesto a este rubro desde el Gobierno Nacional y priorizar la educación en la agenda del nuevo gobierno local.

En este orden de ideas, la Personería de Medellín identificó cuatro ofertas en el tema de educación inclusiva de los que adolece la ciudad:

- Oferta educativa para adultos con discapacidad intelectual y psicosocial.
- Oferta educativa para jóvenes en extraedad con discapacidad intelectual y psicosocial.
- Oferta educativa para niños entre los seis y 14 años con discapacidad intelectual y psicosocial.
- Estudiantes de cualquier edad con discapacidad severa que requieren de procesos de habilitación y rehabilitación. Para esto se requiere de un modelo clínico-pedagógico que integre los cuidados personales y clínicos del estudiante con sus procesos pedagógicos.

De lo anterior se desprende la necesidad imperativa e inmediata de buscar una ruta de atención en materia educativa para los estudiantes con discapacidad intelectual y psicosocial, cuyo derecho a la educación se ve afectado, no por falta de cupos escolares, pues hay casos de estudiantes matriculados mediante fallo de acción de tutela, sino por el hecho de no contar con profesionales especializados que atiendan este tipo de discapacidad desde lo pedagógico y lo clínico simultáneamente.



## 5.4. Retos en materia de inclusión

Tal como fue plasmado en el informe de 2018 de la Personería, preocupa la reducción anual en el presupuesto para el tema de las personas con discapacidad, pues, si bien la oferta de la Unidad de Discapacidad es completa<sup>21</sup>, es necesario ampliar los cupos destinados para lo pertinente, teniendo en cuenta la densidad poblacional, en la cual el 95 % de la población con discapacidad en la ciudad de Medellín se condensa en los estratos 1, 2 y 3, según el Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad del Ministerio de Salud y Protección Social.

Adicionalmente, en el trabajo de campo se identificó una situación que preocupa y que cada vez es más visible: no existe en el municipio una oferta o ruta de emergencia para los casos de abandono a esta población. Es así como centros de salud han alertado a esta agencia del Ministerio Público sobre casos de pacientes con algún tipo de discapacidad abandonados, sin red familiar o con un entorno familiar vulnerante, lo que implica un alto riesgo de caer en situación de calle y aumenta la vulnerabilidad física y psicológica de estas personas, aún más cuando se trata de población con discapacidad intelectual.

De lo anterior se resalta el papel principal y protagónico de las familias y cuidadores en el desarrollo de las personas con discapacidad, teniendo en cuenta que se trata del grupo primario, básico y fundamental de la sociedad, y que, como primer garante, se le atribuye la responsabilidad del cuidado de sus integrantes. De allí la importancia de fortalecer el concepto de sociedad incluyente como propuesta para la construcción de una ciudad que prepara a sus generaciones no solo para convivir en la diversidad, sino también para impulsarla.

Con respecto al acompañamiento a las veedurías, se evidenció la constante vulneración de derechos fundamentales a esta población

---

<sup>21</sup> Al respecto ver: <https://www.medellinjuven.com/conoce-los-servicios-de-la-unidad-de-discapacidad-ser-capaz-3960>.



por parte del Sistema General de Seguridad Social en Salud a través de las Entidades Promotoras de Salud, que se encargan del aseguramiento del servicio de salud. Es decir, las personas con discapacidad no solo se ven afectadas por dificultades para acceder a citas y exámenes con especialidades determinadas para el establecimiento de su diagnóstico, sino que también se presentan dificultades para acceder a servicios y terapias de habilitación y rehabilitación, situación que se da tanto en el régimen subsidiado como en el contributivo. Esto suele darse a raíz de una segunda valoración médica que están implementando estas entidades para justificar la decisión.

Esta problemática, además de vulnerar los derechos de las personas con discapacidad, conlleva a la aparición de otros fenómenos como la congestión judicial que se genera a raíz del represamiento desbordado de acciones constitucionales, situación que se agrava debido al reiterado incumplimiento de las órdenes judiciales por parte de la Entidades Promotoras de Salud.

Ante ello se han creado mesas de trabajo de carácter interinstitucional con algunas de estas entidades para la discusión de casos puntuales, motivadas por las veedurías ciudadanas que velan por el derecho a la salud de las personas con discapacidad, en las que también participa la Personería de Medellín.

## **5.5. Conclusiones y recomendaciones**

En el Plan de Desarrollo de la ciudad de Medellín se cuenta con tres proyectos dirigidos a las personas con discapacidad, con los que se pretende abarcar todo el contenido del Acuerdo 086 de 2009. Por lo tanto, es pertinente que el gobierno local entrante plantee una estrategia que garantice la cobertura en salud, educación, entre otros, de toda la población, que en el caso de Medellín se estima en un promedio de 63 848 personas, lo que implica mayor destinación presupuestal, teniendo en cuenta que el 95 % de las personas con discapacidad residen en estratos 1, 2 y 3.

Durante el periodo 2016-2019 el gobierno local adelantó



la construcción de la nueva Política Pública Municipal de Discapacidad, en la que se incluyó la participación de diferentes actores de la sociedad civil, familias y cuidadores. Por consiguiente, es necesario que el nuevo gobierno aterrice esta herramienta en su Plan de Desarrollo para garantizar el pleno ejercicio de derechos a esta población, especialmente los relacionados a la salud, la educación y la empleabilidad.

Respecto al derecho a la educación, se reconoce el avance hacia la inclusión educativa que se ha logrado con el Decreto 1421 de 2017, modelo de educación universal en el que las pautas pedagógicas se adaptan y se ajustan a los estudiantes para desarrollar sus capacidades. No obstante, es un tema que requiere recursos prioritarios por parte del Gobierno central en cabeza del Ministerio de Educación, personal capacitado para la atención de personas con necesidades educativas especiales e inclusión de nuevas tecnologías accesibles en el ámbito escolar.

El derecho a la salud de las personas con discapacidad continúa vulnerándose a consecuencia de la crisis en el sistema de salud. Especial atención merece en este punto el derecho de habilitación y rehabilitación. Al igual que en años anteriores, esta agencia del Ministerio Público reitera la necesidad de compromiso de todas las instituciones que forman parte del Sistema General de Seguridad Social en Salud con la prestación de un servicio transparente, oportuno y de calidad que garantice el derecho fundamental a la salud de los ciudadanos.

Es importante hacer un llamado especial al Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social, para que destine recursos para la investigación en salud, ya que para las personas con discapacidad es necesario, si se tienen en cuenta los múltiples diagnósticos que generan una o varias discapacidades de una persona en relación con su entorno.

Entre los modelos de financiamiento a las iniciativas de inclusión de personas con discapacidad en otros países vale destacar el caso de Argentina, donde existe la destinación de recursos mediante



Ley 25.730 de 2003, y su Decreto reglamentario 1277, en la que se establecen “sanciones para los libradores de cheques rechazados por falta de fondos o sin autorización para girar en descubierto o por defectos formales”, cuyas multas son del 4 % del valor del cheque. Los fondos recaudados son destinados a los programas y proyectos a favor de las personas con discapacidad. Aquí podría replicarse este modelo de recaudo adicional, desde el nivel municipal a manera de estampilla, para generar fondos que cubran los proyectos de acciones afirmativas que favorezcan a esta población.





## 6. Persona mayor

Jair Antonio Díaz Vargas<sup>22</sup>

*Los ancianos son abandonados, y no solo en la precariedad material. Son abandonados en la egoísta incapacidad de aceptar sus límites que reflejan nuestros límites, en las numerosas dificultades que hoy deben superar para sobrevivir en una civilización que no les permite participar, dar su parecer, ni ser referentes según el modelo de consumo donde “solo los jóvenes pueden ser útiles y pueden gozar”. Estos ancianos, en cambio, deberían ser, para toda la sociedad, la reserva de sabiduría de nuestro pueblo. Los ancianos son la reserva de sabiduría de nuestro pueblo. ¡Con cuánta facilidad se deja dormir la conciencia cuando no hay amor!*

Papa Francisco, *Sólo el amor nos puede salvar* (2013, p. 83)

Esta investigación pretende aportar significativamente a la planificación de la programación presupuestal y ejecutorial del plan de la Administración Municipal para la vigencia 2020-2023, con miras al adecuado desarrollo del ejercicio gubernamental en relación con la guarda y promoción de los derechos humanos y protección del interés público, en este caso, de la población anciana de la ciudad.

Para el desarrollo de este capítulo se tendrán en cuenta las exigencias de la Personería de Medellín en el *Informe sobre la situación de los derechos humanos* correspondiente a 2018, incluyendo, además, el seguimiento a lo expuesto en los informes de los años 2016 y 2017, con el fin de evaluar la evolución del trabajo de los corresponsables de garantizar el mandato constitucional como parte de un Estado social de derecho.

Del mismo modo, gracias al trabajo de campo ejecutado por parte de la Personería día a día, se nos hace necesario seguir velando por el bienestar de la población, pues el ejercicio de la defensa de los derechos humanos no tiene descanso y, por el contrario, se debe



fortalecer y proteger, porque quienes lo hacen no buscan un interés particular, sino que luchan por el bien común y el bienestar general.

En esta oportunidad se pretende explorar nuevos hechos o sucesos ocultos que impactan y vulneran los derechos de la población mayor, con el objetivo de sacarlos a la luz pública para que la sociedad los conozca, se entere de lo que pasa en su territorio y, de esta forma, generar conciencia sobre la responsabilidad no solo del gobierno, sino de la sociedad, en cabeza de la familia, como primer responsable, de atender las necesidades de esta población.

### **6.1. Persona Mayor en Riesgo (PMR), 123 Social**

El proceso de gestión social del riesgo tiene por objetivo promover el desarrollo humano integral y sostenible de los diferentes grupos poblacionales de la ciudad de Medellín, priorizando a los que se encuentran en situación de pobreza, vulnerabilidad y riesgo social.

Esto se logra mediante estrategias de prevención, mitigación y superación, de manera articulada y corresponsable para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida y la garantía de derechos. Según la línea 123 Social, se registraron 1264 atenciones durante el año 2017 y 1328 en el 2018, para un total de 2592 reportes, en las que se brindó orientación, asesoría psicológica, verificación en campo y reporte a otras agencias del Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad Metropolitano (SIES-M) y a programas y servicios de la Alcaldía de Medellín

Los casos diligenciados por la línea de atención de emergencia 123 Social se reciben mediante llamada telefónica ingresada a la plataforma tecnológica del 123 del SIES-M. Estas llamadas provienen de la propia población que requiere ayuda, la comunidad conocedora de hechos que involucran a personas mayores en riesgo, las entidades públicas y privadas o, en su defecto, servidores públicos que identifican situaciones de precariedad y riesgo a

---

<sup>22</sup> Investigador de la línea de Grupos Poblacionales de la Personería de Medellín.





través de actividades de prestación de servicios a la ciudadanía o de gestión territorial.

En los años 2017 y 2018 las comunas que registraron más reportes fueron La Candelaria, con el 38,1 %, y Aranjuez, con el 9,4 %, debido a la ubicación de entidades institucionales que reciben solicitudes de ayuda de personas mayores en estos territorios. Vecinos, familiares y conocedores de situaciones de riesgo acuden a estos lugares en busca de intervención, ya que carecen de recursos para asumir cuidados.

En la comuna La Candelaria, el barrio con mayor porcentaje es La Candelaria con un 59 % de las atenciones, y en la comuna Aranjuez, los barrios Aranjuez y Sevilla tienen la mayor cantidad de reportes con un 47,5 %.

Es importante destacar que hubo 22 atenciones en 2017 y 40 en 2018 que pertenecen a las categorías *no sabe procedencia o fuera de Medellín*, pero que igualmente fueron objeto de la prestación de servicios. La primera, porque los reportantes desconocían el nombre del sector, aunque indicaron puntos de referencia, y la segunda, porque conciernen a otros municipios del Área Metropolitana. Algunas de las situaciones de riesgo para las personas mayores que se han identificado en la línea son:

-Personas mayores en precarias condiciones de salud física o mental, solas, sin redes de apoyo o inoperancia total de las existentes.

-Negligencia, riesgo de abandono o maltrato por parte de hijos, hermanos o sobrinos que ven en la persona mayor una carga, desconocen los cuidados que se han de asumir en esta etapa de vida o argumentan carencia de recursos económicos, y los que tienen son utilizados en el sustento de toda la familia.

-Adultos mayores a cargo o bajo el cuidado de personas consumidoras de sustancias psicoactivas, que se valen de la



pensión o ingresos que pueda tener la persona mayor para el mantenimiento de su consumo.

-Pobreza extrema del grupo familiar, por lo que carece de capacidades para enfrentar situaciones de riesgo como las originadas por situaciones de salud.

-Familias conformadas por las personas mayores con sus facultades reducidas, quienes se desempeñan como representantes legales o cuidadores de personas en situación de discapacidad o de otras personas mayores.

-Personas mayores consumidoras de sustancias psicoactivas o de difícil manejo por enfermedad mental, a las que el grupo familiar o red de apoyo optan por abandonar o maltratar en razón de su comportamiento.

Si bien cada caso se da por distintas causas, las anteriores situaciones de riesgo reflejan generalidades halladas en la atención de los reportes.

En cuanto a las derivaciones en el periodo 2017-2018, como se ve en el Gráfico 2, debe señalarse que predominaron los traslados e ingresos a unidades hospitalarias (24,8 %) y remisiones de caso al Equipo de Personas Mayores Amautta (14,3 %). El albergue temporal como medida de protección en emergencia, a través del 123 Social, representó también una acción relevante durante la atención (7,2 %), seguida de asesoramiento sobre estrategia de manejo de la persona mayor y mediación familiar a cargo de los profesionales de la línea (5,7 %).

Con respecto al alojamiento en albergues se menciona que existe un equipo interdisciplinario encargado de realizar gestiones de sensibilización y reintegración familiar, institucionalización y comunicación a la autoridad competente para regular derechos y obligaciones entre aquellos grupos familiares inoperantes.



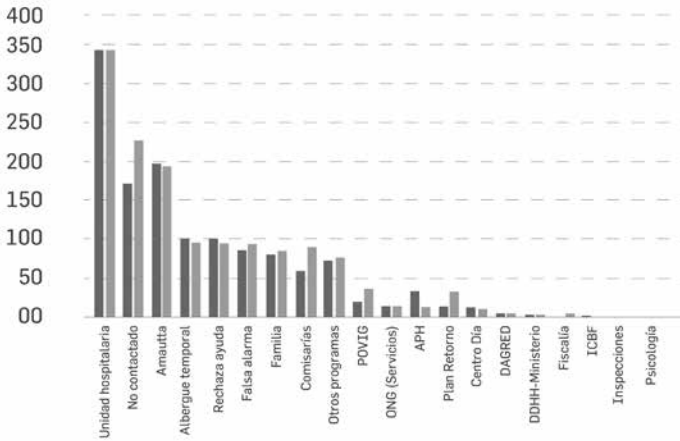


Gráfico 2. Derivación de personas atendidas en 123 Social en 2017 y 2018. Fuente: Base de datos de SECAD. Elaboración: Personería de Medellín.

Como puede observarse en el Gráfico 2, otros procedimientos adoptados son:

- Remisión a Comisaría de Familia (5,6 %) para atender asuntos relacionados con la alimentación, la vivienda y la convivencia.
- Otorgamiento de plan de alimentación y orientación hacia la oferta institucional acorde a las necesidades existentes.
- Reporte a Policía de Vigilancia con el propósito de realizar actividades de vecindario que validen la información provista en las llamadas. Al módulo 123 Salud APH para brindar servicio de atención primaria en salud y ambulancia. Al Sistema de Atención al Habitante de Calle para coordinar acciones de autocuidado, caracterización y activación de rutas según protocolo establecido entre esta entidad y Amautta.
- Búsqueda de opciones en ONG y servicios particulares.

En los casos de personas mayores solas pero autónomas e independientes, se recomienda autogestión en albergues con



familiares o amigos. Otra alternativa para resolver la situación de riesgo es el plan retorno luego de que son ubicadas redes familiares, sociales e institucionales que asuman su acogida y asistencia.

La demanda es continua y la respuesta a las instituciones garantes de derechos se ve supeditada a circunstancias administrativas y operativas que afectan la efectividad de las acciones.

## **6.2. Violencia intrafamiliar**

Tal como lo expresa el artículo 46 de la Constitución Política de 1991,

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.

En tal sentido, es deber de esta agencia del Ministerio Público dar cuenta una vez más de los alarmantes hechos violentos, poco expuestos a la luz pública, contra una población tan vulnerable, que es revictimizada por el mismo Estado. En la Tabla 2 puede apreciarse el fenómeno en cifras.



Tabla 2

*Personas mayores víctimas de violencia intrafamiliar en Medellín, periodo 2016-2019*

Número de víctimas de violencia intrafamiliar		2016	2017	2018	2018	2019	Variación
		1 de enero al 31 de diciembre			Con corte al 19 de octubre		2018/2019
Nivel académico de la víctima	Primaria	365	337	423	347	367	5,8 %
	Bachillerato	116	114	156	132	126	-4,5 %
Estado civil de la víctima	Casado	259	235	296	251	243	-3,2 %
	Viudo	142	139	175	137	155	13,1 %
Mes	Enero	61	67	74	74	68	-8 %
	Octubre	56	63	73	40	33	-18 %
Modalidad	Verbal	233	187	268	223	225	0,9 %
	Física	136	155	167	143	149	4,2 %
Comuna del hecho	16 - Belén	75	88	85	72	77	6,9 %
	3 - Manrique	32	43	84	63	60	-4,8 %
	4 - Aranjuez	67	53	32	30	58	93,3 %
Ocupación	Ama de casa	327	301	388	311	326	4,8 %
	Pensionado /jubilado	93	99	127	109	105	-3,7 %
Sexo	Mujer	441	436	551	452	477	5,5 %
	Hombre	188	161	196	170	164	-3,5 %
<b>Total de casos reportados</b>		<b>629</b>	<b>597</b>	<b>747</b>	<b>622</b>	<b>641</b>	<b>3,1 %</b>

Fuente: Sistema Theta, Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC) (24 de octubre de 2019). Elaboración: Personería de Medellín.

Frente a este panorama no hay mucho que decir y hay poco que mostrar de las acciones que ha ejecutado la autoridad municipal. La Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos argumenta que, a través del Equipo de Personas Mayores Amautta, ha desarrollado las siguientes actividades y acciones en el marco de la Política Pública de Envejecimiento y Vejez para mejorar las condiciones de vida y prevenir las situaciones de vulnerabilidad de los adultos mayores de Medellín, entre ellas la violencia intrafamiliar: Comité Técnico Municipal de Personas Mayores; participación social y presentación de rutas de atención; programas



y proyectos para la población mayor; festival para concientizar frente al abuso y maltrato a la vejez; el Cabildo Mayor y el Acuerdo 08 de 2012, normatividad por medio de la cual se adopta la Política Pública de Envejecimiento y Vejez del municipio de Medellín, y sus respectivos desgloses.

En resumen, al leer la respuesta dada por el Municipio, se evidencia que no se enfoca en satisfacer la demanda de la población mayor que es víctima de violencia intrafamiliar, de ahí que no se evidencia motivación para combatir el fenómeno. Por esta razón los índices no muestran el resultado que la política pública pretende manifestar, por el contrario, reflejan la carencia del fortalecimiento de una política real que pugne con la cruda realidad que la ciudad no exterioriza, posiblemente porque sus intereses solo protegen la población mayor que forma parte de los programas del municipio, y no a los que no tienen la fortuna de formar parte de ellos.

## **6.3. Abandono**

### **6.3.1. Hogares de atención a persona mayor**

Durante el ejercicio de campo realizado por esta línea de investigación, según lo consagrado en el Plan Operativo Anual de la Personería con respecto a “visitas a albergues”, en el año 2019 se realizaron 74 visitas de verificación y seguimiento de derechos humanos a centros de atención de personas mayores de la ciudad, tanto de la Red de Hogares del municipio como a establecimientos privados.

La Secretaría de Salud municipal es la encargada de vigilar y controlar los factores de riesgo asociados al ambiente, consumo, vectores y zoonosis que puedan afectar la salud pública. Según la dependencia, en la ciudad hay 75 instituciones que prestan esta clase de servicios, de los cuales 30 tienen concepto sanitario favorable condicionado y 45 tienen concepto sanitario desfavorable, es decir, estos últimos deberían estar cerrados y no estarían en condiciones de prestar sus servicios al público hasta no superar el riesgo, porque esas falencias transgreden las garantías fundamentales de los usuarios durante su estancia. Sin embargo, para las administraciones



de estos hogares prima el interés económico que les representa mantener sus servicios al público sobre el impacto negativo en la salud de la población vulnerable que albergan, violando así la medida de cierre de estos establecimientos comerciales.

Consultada la Cámara de Comercio de Medellín, entidad que tiene en cuenta las personas jurídicas reportadas según el Código Internacional Industrial Uniforme (CIIU), se constató que para el año 2019 en la ciudad existen 540 registros bajo los códigos 8730 y 8810<sup>23</sup>, esto es, en actividades relacionadas con ancianatos, hogares gerontológicos, de reposo, de cuidado de personas mayores adultas o todo aquel que preste servicios de atención y cuidado a personas mayores en el ciudad de Medellín, o que en su razón social o en su objeto social tuviera alguna de las siguientes palabras: ancianato(s), hogar(es) gerontológico(s), casa de reposo, hogar de reposo, adultos mayores, etc.

De acuerdo con lo anterior, se pueden referenciar una serie de hallazgos que detonan la falta de control de las autoridades o entidades que carecen de la rigurosidad en la implementación de la legislación nacional. Por una parte, en la ciudad de Medellín cualquier persona está habilitada para abrir un hogar gerontológico sin dar aviso de su funcionamiento e instalación a la Secretaría de Salud. Por otra, el personal de esa dependencia municipal es escaso, por lo tanto, no posee la capacidad de cobertura suficiente que requiere el ejercicio de control y vigilancia de sanidad, y deja a la deriva y buena fe de las administraciones de estas instituciones el cuidado y garantía de los derechos de los usuarios.

En relación con el registro de establecimientos comerciales de este tipo, en la Cámara de Comercio no hay ningún protocolo que garantice la buena prestación de este servicio, únicamente es necesaria la presentación de la documentación requerida para su inscripción y posterior aprobación. Esto quiere decir que, a la fecha, cualquier persona en la ciudad de Medellín que desee incursionar en el mercado de los hogares gerontológicos lo puede hacer sin perjuicio alguno.



También hay que tener presente que los usuarios de los hogares que funcionan sin una autorización o supervisión quedan en riesgo, pero no solo estos, sino que también la ciudad en general, porque la evasión de impuestos perjudica en cierto modo la calidad de vida de la población que la habita. Este fenómeno podría estar ocurriendo también a nivel nacional sin ser aún identificado o puesto en conocimiento.

## 6.4. Conclusiones

En la ciudad no existe una entidad o dependencia que registre los casos de abandono de persona mayor. El 123 Social registra los casos de *personas mayores en riesgo* (PMR), es decir, toda aquella acción requerida para atender el riesgo o condición de abandono.

El abandono de personas mayores en la ciudad se presenta con mayor grado en los centros hospitalarios, pero tampoco existe una cifra consolidada de este tipo por la diversidad de criterios y conceptos que maneja cada institución, entre ellos, superar el abandono por reintegro familiar o ser trasladado a alguna institución de atención a población mayor. Incluso, gracias al trabajo de campo, se evidenció que hay personas en estado de abandono al interior de las mismas instituciones de cuidado y atención o centros gerontológicos.

Gran parte de los hogares gerontológicos privados no contrata el personal profesional de atención al usuario completo por economizar gastos, hecho que genera sobrecarga laboral y aumenta la incapacidad del personal activo de atender los requerimientos o necesidades simultáneas que demandan los pacientes, en especial durante el turno nocturno.

La demanda de atención a la población mayor y las solicitudes de inclusión a la oferta institucional es continua; la respuesta a las instituciones garantes de derechos se ve supeditada a circunstancias administrativas y operativas que afectan la efectividad y cumplimiento de la ley.

---

<sup>23</sup> 8730: Actividad de atención en instituciones para el cuidado de personas mayores o discapacitadas. 8810: Actividades de asistencia social sin alojamiento para personas mayores y discapacitadas.





## 6.5. Recomendaciones

Frente al fenómeno de violencia contra personas mayores que se pretende visibilizar, con el fin de minimizar su flagelo y con el ánimo de extinguirlo, publicamos el modelo chileno instituido como el Servicio Nacional del Adulto Mayor (Senama). El Senama es un servicio público, es de carácter descentralizado y dotado de personalidad jurídica y de patrimonio, que se relaciona con el presidente de la República por intermedio del Ministerio de Desarrollo Social, cuya misión es velar por la plena integración del adulto mayor a la sociedad, su protección ante el abandono e indigencia y el ejercicio de los derechos que la Constitución de la República y las leyes le reconocen.

Su programa Buen Trato al Adulto Mayor consiste en tomar acciones para prevenir el maltrato a las personas mayores, promover el buen trato mediante instancias de capacitación, sensibilización y articulación desde una mirada intersectorial, integral y psico-socio-jurídica. Además, cuenta con un esquema complementario que desarrolla asesorías, gestión y coordinación de casos y consultas de maltrato que afecten a las personas mayores, especialmente en violencia intrafamiliar.

### *A Amautta*

Que el programa Dormitorio Social integre, en su estructura o diseño, estrategias para la recuperación de sus usuarios del consumo de sustancias psicoactivas o del alcohol, para que esta no siga siendo una simple oferta asistencialista, sino, por el contrario, para que se fortalezca más este servicio e impacte paralelamente este grupo poblacional.

Ejercer mayor control sobre los usuarios que son beneficiarios de los programas de larga estancia y de los dormitorios sociales, y que, a su vez, son beneficiarios del auxilio económico de Colombia Mayor o del municipio, a fin de abrir la cobertura a más personas que requieran asistencia del Estado.



Pueden servir como referencia las medidas adoptadas por Japón, las cuales contemplan una serie de doctrinas que procuran incluir a los adultos mayores en la fuerza laboral con el fin de mejorar su calidad de vida, entre ellas:

-Un subsidio para la creación de empleos flexibles: política de incentivo a las empresas para crear nuevos puestos de trabajo para personas mayores de 60 años, que, aunque la remuneración es menor, tienen menos exigencias. De esta manera, todas las empresas que cumplen con este requerimiento reciben incentivos financieros como subsidios a proyectos o rebajas tributarias.

-Un subsidio al emprendimiento para los mayores de 45 años: subsidio para la promoción de negocios para personas mayores y el autoempleo. Este programa consiste en fomentar el emprendimiento a grupos de al menos tres trabajadores mayores de 45 años que tengan una visión de negocio a largo plazo, además de emplear a otras personas mayores.

-Crear un centro para el aprovechamiento de los recursos humanos con el fin de apoyar la integración con las políticas anteriores. Los miembros registrados reciben capacitación gratuita para mejorar sus habilidades, jornadas de consejo para conseguir puestos, preparación para entrevistas y programas de cooperación con varios dueños de negocios y asociaciones públicas de empleo, además de concentrar toda la información relativa a las oportunidades de trabajo, capacitación, salud y empleo.

### *Al 123 Social (Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos)*

Toda persona mayor psiquiátrica no diagnosticada que requiera de albergue, pero que por su condición mental decida abandonarlo, a sabiendas de que su vida corre riesgo estando por fuera de la cobertura del programa, y sin la posibilidad de retenerlo contra



su voluntad, revela la falta del profesional psiquiátrico que pueda determinar en la inmediatez la necesidad de protección especial por su condición cognitiva. Se recomienda entonces tomar las medidas necesarias para resolver esta deficiencia.

### *A la DIAN*

Con motivo al número de registros bajo los códigos 8730 y 8810<sup>24</sup> de la Cámara de Comercio de Medellín y que aparte en la realidad no ejercen este tipo de actividad comercial a fin de buscar beneficios tributarios, respetuosamente se le recomienda a esta entidad ejercer los controles pertinentes para evitar cualquier tipo de evasión de impuestos que perjudique los intereses generales y que solo beneficie a particulares.

### *Al ICBF*

Mejorar las estrategias de planificación administrativa y presupuestal frente a la necesidad del restablecimiento de los derechos de las personas mayores como miembros del núcleo familiar, ya que es inconcebible que una entidad de este nivel se convierta en transgresora de derechos humanos cuando su función es proteger.

### *A la Procuraduría Provincial del Valle de Aburrá*

Investigar las inconsistencias administrativas y disciplinarias que presentan las entidades encargadas de la protección y el restablecimiento de los derechos de las personas mayores en la ciudad.

### *A la Secretaría de Salud municipal*

Reestructurar la contratación del personal con el fin de ampliar

---

<sup>24</sup> 8730: Actividad de atención en instituciones para el cuidado de personas mayores o discapacitadas. 8810: Actividades de asistencia social sin alojamiento para personas mayores y discapacitadas.



la cobertura y, así, poder adelantar labores de verificación de las condiciones de sanidad de todos los centros de atención a persona mayor; también para consolidar un censo para mejorar el control y proveer una óptima asistencia a esta población fundamentada en las garantías constitucionales.

*A todas las entidades, empresas públicas y privadas*

Actualizar internamente sus políticas en lo concerniente al lenguaje inclusivo, tal como lo refiere la Sentencia C-548 de 2015 de la Corte Constitucional, que reconoce el uso del lenguaje para la inclusión de las personas en situación de discapacidad física, psíquica o mental, y la Ley Estatutaria 1618 de 2013, que garantiza y asegura el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad mediante la adopción de medidas de inclusión afirmativa y de ajuste razonables, y, asimismo, pretende eliminar toda forma de discriminación por razones de discapacidad.





## 7. Personas privadas de la libertad

John Alexander Bedoya Rivera<sup>25</sup>

Para la Personería de Medellín es preocupante la difícil situación que viven las personas privadas de la libertad, de allí que cada año este informe ha planteado y visibilizado sus difíciles condiciones y, asimismo, ha expuesto a las autoridades competentes recomendaciones orientadas a su solución definitiva.

Adicionalmente, la Personería ha adelantado acciones en pro de la garantía plena de los derechos de esta población. Gracias a ello, ha sido parte activa en las decisiones que han emitido los altos tribunales nacionales, en las que se ha logrado una reinterpretación de la Regla de Equilibrio Decreciente y se les ha ordenado a distintas instancias, que tradicionalmente se han sentido poco responsables de lo que ocurre en torno a la población privada de la libertad, que contribuyan al mejoramiento de sus condiciones.

Es claro, para el caso que nos ocupa y para la realidad de la ciudad de Medellín, que la aplicación de la Regla de Equilibrio Decreciente, dispuesta como herramienta para mejorar el estado de las cosas inconstitucionales en las cárceles locales, no ha mejorado la situación del sistema penitenciario y carcelario local. Por el contrario, el delicado problema de hacinamiento se trasladó a instituciones como la Policía Nacional y a la totalidad de sus estaciones en la ciudad, y otros, como los calabozos del bunker de la Fiscalía y la Sijín, para un total de 19 centros de detención transitoria. Pese a que la situación de derechos humanos de las personas allí detenidas es lamentable, sistemática y con un pronóstico negativo, no se observan decisiones de las autoridades administrativas penitenciarias y carcelarias locales o nacionales, a corto o mediano plazo, en el marco de política criminal y carcelaria, para mejorarla.



## **7.1. Seguimiento a las recomendaciones de la Personería de Medellín**

En cuanto a las recomendaciones propuestas en el informe de la vigencia de 2018 (publicado a principios de 2019), la Policía Nacional no ha establecido parámetros para limitar la recepción y tenencia de personas privadas de la libertad en estaciones de Policía. La institución no acata el mandato legal y las órdenes constitucionales locales de no restringir la libertad de las personas por un término superior a las 36 horas.

El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), si bien suscribe contratos interadministrativos o de asociación con los entes territoriales con respecto a la recepción de procesados en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional (ERON), actualmente restringe su acceso por falta de cupos carcelarios, porque no poseen cupos disponibles o por la aplicación de la Regla de Equilibrio Decreciente, como es el caso de la cárcel Bellavista, donde la problemática se torna insostenible. En este establecimiento se ordenó el desalojo de los patios uno y cuatro por presentar fallas estructurales y por la construcción en proceso del pabellón dos, lo que imposibilita la utilización de aproximadamente 1000 cupos carcelarios.

Por otro lado, a pesar de la recomendación de la Personería, no hay constancia de que el Departamento Administrativo de Gestión de Riesgo de Desastres (DAGR) haya adelantado estudios tendientes a establecer una evaluación de riesgo en infraestructura de las salas transitorias de estaciones de Policía y otros espacios habitados por las personas privadas de la libertad.

Por su parte, la Alcaldía de Medellín, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y la Gobernación de Antioquia no están cumpliendo con sus obligaciones legales y constitucionales de creación,

---

<sup>25</sup> Investigador de la línea de Grupos Poblacionales de la Personería de Medellín



administración, sostenimiento y vigilancia de cárceles para las personas que estén bajo el régimen de la detención preventiva, como lo dispone el artículo 17 de la Ley 65 de 1993. En contraste, los municipios de La Estrella, Envigado, Barbosa, Sabaneta, Girardota y Copacabana sí garantizan el cumplimiento de la norma por medio de convenios interadministrativos con cárceles locales.

## **7.2. Una realidad que se perpetúa en las estaciones de Policía ante la mirada indolente de la institucionalidad**

Derivado de esa ausencia de interés institucional por solucionar de raíz la grave problemática, la ciudad no cuenta con centros penitenciarios y carcelarios suficientes para recibir la creciente demanda de personas privadas preventivamente de su libertad o condenadas y que, ante esa deficiencia, se trasladan a lugares de detención denominados como transitorios a la espera de un cupo para su cumplimiento. Por lo tanto, el hacinamiento pasó de los establecimientos penitenciarios y carcelarios a los establecimientos de detención transitoria.

Es persistente el estado de cosas inconstitucionales en los centros de detención transitoria de la ciudad. En vez de mejorar, la situación de los privados de la libertad tiende a agravarse, debido a la constante y diaria entrada de condenados y detenidos preventivamente a estas instalaciones; la falta de elementos e instalaciones necesarias para la permanencia de los internos en condiciones dignas; la indebida alimentación; la provisión insuficiente de agua potable y dispositivos para el aseo diario; la carencia de luz solar y entradas de aire fresco —y en consecuencia las extremas temperaturas—; la falta de lugares para dormir, factor que obliga a los privados de la libertad a utilizar los espacios de los baños y corredores para tal fin por lapsos intercalados<sup>26</sup>; la falta de lugares para ejercer actividades diarias de esparcimiento, trabajo, estudio, capacitación, entre otras; la descontrolada propagación de enfermedades infectocontagiosas y respiratorias, los virus y bacterias, como la escabiosis o sarna humana, y los forúnculos o nacidos que son adquiridos y contagiados, dado que el hacinamiento y las condiciones de desaseo en que se encuentran





son caldo de cultivo para su propagación.

Los internos que presentan las patologías señaladas tienen heridas abiertas que evidencian su mal estado de salud, con el agravante de que no cuentan con atención médica ni mucho menos con los tratamientos que requieren para sus enfermedades, debido a que la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec) no ha designado la Entidad Prestadora de Salud que les ha de brindar el servicio. Aunado a esto, el personal policial encargado de su custodia, que está ejerciendo sin competencia funciones propias de vigilancia y custodia del Inpec, no cuenta con la idoneidad y capacidad para asumir el cuidado de los reclusos.

Las visitas de sus familiares son nulas o esporádicas, y no hay forma alguna para tener un mínimo de privacidad con sus parejas. Asimismo, sus salidas a tomar el sol están restringidas en estos lugares. Por otro lado, no se ofrecen las condiciones de seguridad requeridas, pues en las requisas periódicas que practican los policías, es normal encontrar gran cantidad de armas “hechizas”, como punzones, latas afiladas y cepillos de dientes afilados. También es constante la extorsión de unos internos a otros y a sus familias para garantizar su permanencia sin atentados en contra de sus vidas y de su integridad personal.

Sin duda alguna, la problemática ha llegado a un punto de irracionalidad, la prohibición se volvió la regla. Es del diario vivir el trato cruel e inhumano que se le da a esta población, que tiene una protección constitucionalmente reforzada por sus especiales relaciones de sujeción al Estado. Su dignidad como seres humanos se encuentra gravemente comprometida.

La problemática de hacinamiento está sobredimensionada. Mientras que a nivel nacional el sobrecupo es del 50 %, lo que ya es grave, en el departamento de Antioquia la cifra supera el 80 %, y

---

<sup>26</sup> Este fenómeno es conocido como “pico y placa”, en el que los internos se turnan, algunos duermen de día y otros de noche, porque no tienen el espacio para hacerlo conjuntamente.



aunque, en efecto, el Inpec ha progresado con respecto a este tema, es un hecho notorio que el estado de cosas inconstitucionales de la población carcelaria, que son en su gran mayoría indiciados, se ha trasladado, desde el año 2014, a las estaciones de Policía, al bunker de la Fiscalía y a los calabozos de la Sijín en Medellín.

Al verificar la situación que se vive en las estaciones de Policía de Medellín, el promedio de hacinamiento llegó al 765 % para el mes de octubre de 2019, cuyo caso más grave es el de la estación de La Candelaria, con un 858 % de hacinamiento. En dicha estación hay una población de 429 reclusos -en comparación, por ejemplo, con los 266 reclusos de mayo de 2018- en un espacio de habitabilidad dispuesto solo para 40 o 50 personas, que, según las dimensiones de las locaciones, permitirían concluir que se cuenta con 40 centímetros cuadrados por interno, desconociendo el área mínima establecida por el Comité Internacional de la Cruz Roja de 3,4 metros. Ello evidencia un panorama de completa vulneración a los derechos humanos y un trato degradante en sí mismo, como lo ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos y diversos tribunales internacionales.

Esas intolerables condiciones de vida que padecen han generado enfrentamientos entre las personas privadas de la libertad, en los que se han perdido vidas por conflictos propiciados por la falta de espacio para pernoctar, por alimentos y demás pésimas condiciones. Además, están posibilitando la constante alteración de los internos, quienes, desesperados por su situación, utilizan las vías de hecho para manifestar su inconformismo, pues en varias ocasiones se han amotinado para desmontar los barrotes o dispositivos metálicos, que son los únicos obstáculos para salir a las calles aledañas a la estación.

### **7.3. Seguimiento al Plan de Desarrollo 2016-2019**

En el Plan de Desarrollo se estableció que la política criminal local debía direccionarse de manera coherente con las problemáticas y delitos priorizados en los instrumentos de planeación de la seguridad y la convivencia para generar mejores condiciones para la



operatividad, teniendo en cuenta las estrategias de desarticulación de la delincuencia y criminalidad en la ciudad de Medellín. Su objetivo era lograr una articulación con los organismos de seguridad y justicia del orden nacional.

Este fue el único parámetro de política criminal que se estableció. Nada se propuso en cuanto a la obligación legal que tiene la Administración Municipal, como ente territorial, de crear una cárcel que disponga de los cupos necesarios para recluir la población privada de la libertad, por órdenes de los jueces, bajo la figura de detención preventiva en centro de reclusión.

#### **7.4. Apuntes para el desarrollo de una política pública carcelaria y penitenciaria con enfoque de derechos humanos y desarrollo humano**

Una política parte, tal como lo han afirmado diferentes teóricos, de decisiones políticas, programas o proyectos. Tratándose del tema carcelario habría que anotar que en el panorama nacional e internacional, incluyendo el latinoamericano, no es un tema de importancia central para aquellos que, bajo las teorías sistémicas, aducen ser los encargados de distinguir las entradas, o inputs (entendidas como demandas para generar outputs, o salidas), que concuerden con los deseos legítimos o legales de los ciudadanos.

Tal como lo han expresado Bardach (1978) y Revuelta (2007, p. 17), la implementación de estas políticas y las relaciones que generan, así como su naturaleza fragmentaria y ubicua, complejizan el proceso de crear una teoría general. Aunado a esto, la intervención que la política produce no solo influye en quienes se verán directamente afectados por esta, sino que también en aquellos que son responsables de la implementación, como son los terceros contratistas, que para el caso penitenciario serían los prestadores de salud y del servicio de alimentación.

Sin embargo, además de reconocer que las políticas públicas determinan las relaciones sociales e inciden en quienes las



implementan, es necesario observar lo planteado por Roth (2002):

Las políticas públicas están diseñadas, decididas e implementadas por hombres y mujeres que, a su vez, son afectados positiva o negativamente por ellas. Todas las instituciones involucradas en un proceso de política pública o administración, parlamento, ejecutivo, gremios, etc., tienen características sociales y políticas e intereses que hacen de cada una de ellas un actor más del juego político-administrativo. *De manera que la pretendida o anhelada neutralidad de una administración que actúa según criterios técnico, impersonales de competencia y legalidad es más que todo el ideal de una concepción política moderna y racionalista.* (Roth, 2002, p. 108) (La cursiva no aparece en el texto original)

Es necesario acotar, en primer lugar, que el desarrollo de una política pública alternativa y con enfoque de derechos humanos debe iniciar o debe tener como base una política criminal que beba de la nueva criminología. La importancia de la nueva criminología radica en que esta se preocupa, de manera enfática, por dar soluciones reales a la denominada desigualdad del derecho penal, así como por la ampliación de las garantías penales y la disminución del individualismo con respecto a la pena como esferas de vital importancia que influyen directamente tanto en el ciudadano, entendido como sujeto individual, como en la comunidad.

En cuanto a la política criminal, De Sola Dueñas (1975, p. 15) afirma que su punto de partida tiene que ver intrínsecamente con la representación o lo que se denominó previamente inputs colectivos, esto es, a favor de los intereses colectivos, en contravía del muy usado derecho penal máximo, es decir, la política criminal basada en la nueva criminología. En este marco, una política pública supone, entonces, la necesidad de desarrollar un sistema penal que permita prevenir y sustraer los fenómenos, causas y concausas que generen impunidad, inequidad y relaciones abusivas de poder, buscando, por tanto, que se armonicen las relaciones e interacciones entre todos aquellos que componen el sistema bajo principios como el de la integralidad, la subsidiariedad, la solidaridad y la colaboración.

A lo anterior autores como Villamizar (1983), siguiendo no



solo a De Sola Dueñas, sino a tratadistas eminentes y alternativos como Baratta, han propuesto que en los códigos en los que se regula la materia penal se excluyan aquellas conductas que, por su denominado desvalor social, no requieren tratamiento penal.

En segundo lugar, plantea la necesidad de que algunas sanciones penales sean sustituidas por otras formas de control legal de índole administrativo o civil. En tercer lugar, avoca para que se reduzca al mínimo la intervención de los mecanismos de represión del Código Penal. En cuarto y último lugar, que es el punto más importante y que hace de una política pública no solo pública, sino alternativa, es que el control de lo determinado como desviado desde la doctrina penal vuelva a manos de lo social, es decir, que los sectores sociales, cívicos y populares lleguen a intervenir en la atención de este y que sea la ciudadanía activa la que gestione sus intereses colectivos desde la base.

Lo enunciado por Villamizar (1983) está en consonancia con la solución de necesidades concretas del contexto nacional y regional con respecto al eficientismo penal que aqueja al Estado colombiano, así como al municipio de Medellín, considerando que el derecho sigue siendo un momento más del conflicto interno que privilegia, tal como lo afirma Aponte (1999), “la utilización antidemocrática del derecho penal en forma de *prima ratio*”.

Así las cosas, implementar una política pública carcelaria con enfoque de derechos humanos requiere desmontar la política criminal actual, que sigue pensada para el conflicto y está lejana de su resolución. También requiere aprovechar la imperante sed de diálogo de los sectores académicos y sociales que desean involucrarse en su diseño, así como de los sectores privados, que ya han identificado que la transformación del sistema penitenciario y carcelario necesariamente tiene que ver con diversas alternativas, no con el desarrollo de una única vía.

De allí que los apuntes que aquí se proponen se enmarcan en la necesidad de que la política pública carcelaria y penitenciaria se enmarque en bases constitucionales que permitan, en primer lugar,



la defensa de derechos humanos, tal como lo plantea Ferrajoli (1989), espectro en el cual los valores constitucionales logren posicionar al derecho penal como la ley más débil.

Dicho de otro modo, una política pública para el actual contexto regional y local debe asumir un derecho penal de los derechos humanos. En este sentido, la Constitución y las reglas de la democracia deben influir en las decisiones procedimentales y sustantivas y se debe apostar para que en el sistema penitenciario y carcelario prime el Estado social y democrático de derecho como la forma más justa de organización política.

Se parte de la premisa de que este sistema no es alejado ni huraño del orden social y, por tanto, es dinámico y obedece a relaciones sociales, políticas, culturales y económicas que dan cuenta de las dificultades y falencias del Estado, tanto del gobierno central como del descentralizado, en esferas que tienen que ver con el cumplimiento directo de los fines del Estado consagrados en la Carta Política, tales como insalubridad, distribución de la riqueza, marginalización, juvenicidio, corrupción, entre otros.

Lo que se plantea a la luz de autores como Manfred Max-Neef es que en materia carcelaria y penitenciaria se implementen modelos de desarrollo a escala humana, y se ubique en primer lugar no solo la satisfacción de necesidades vitales, sino que también se solucionen las de la libertad, equidad y protección, que tal como afirman Delgado y Salcedo (2012) son las que

Permiten al ser humano una mejor articulación con la naturaleza, la sociedad civil y el Estado. No debemos olvidar que no somos los únicos seres sobre la tierra y que nuestras decisiones además de afectarnos alteran directamente la vida de los animales, las plantas y los demás seres vivos. (Delgado y Salcedo, 2012, pp. 4-5)



### **7.4.1. Apunte primero: Aplicación del Índice de Desarrollo Humano (IDH)**

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) fue creado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y busca observar el proceso de administración penitenciaria desde el desarrollo humano con un análisis sociológico y antropológico de todo lo que tiene que ver con su planificación, ejecución, operación y manejo de recursos.

A la luz del contexto local es necesaria su aplicación, porque pone a disposición de quienes toman las decisiones datos como el grado de pobreza, niveles de adultez, conocimientos y niveles de profesionalidad, calidad de vida, acceso al trabajo, entre otros, datos que permitirían direccionar la inversión para satisfacer necesidades vitales y de desarrollo humano que requiere la población carcelaria como medida de atención y tratamiento penitenciario versus la del diseño, construcción y ampliación de centros penitenciarios.

### **7.4.2. Apunte segundo: Replantear la actual política pública**

Tal como se observa en los Conpes hasta 2015, incluso en el último Plan Nacional de Desarrollo, la política pública en materia penitenciaria y carcelaria se ha enfocado en la ampliación de la oferta de cupos de reclusión a través de la inversión de recursos en la construcción, mejoramiento y adaptación de los establecimientos de reclusión. Sin embargo, se evidencia que la ampliación de cupos no es la única necesidad, pues se requiere la presencia de otros sectores como el sector privado y el sector justicia, que permitan, desde miradas transdisciplinarias, multifuncionales y multiactorales, oxigenar por medio de propuestas de programas y proyectos que corrijan las posturas reactivas -por ejemplo, la ampliación de cupos como medida ante el hacinamiento-. De esta manera, se buscaría propiciar escenarios reflexivos de la mano de herramientas como los patrones de macrocriminalidad y desarrollar estrategias político-judiciales que permitan mejorar la eficacia del sistema penal sin recurrir al aumento de penas, tales como la creación de medidas alternativas a la privación de la libertad,



mejorar el funcionamiento del sistema penitenciario y carcelario y el fortalecimiento de la justicia restaurativa.

Asimismo, a partir del año 2004, momento en que se implementó el nuevo Código de Procedimiento Penal, Ley 906, se presentaron en Colombia una serie de reformas al Código Penal, que básicamente incrementaron las penas de manera generalizada, como la Ley 890 de 2004. Estas reformas crearon, de manera sucesiva, nuevas figuras delictivas y, al vaivén de percepciones o realidades coyunturales y mediáticas, se fueron restringiendo la concesión de beneficios, subrogados penales, mecanismos sustitutivos de la pena privativa de la libertad, suspensión condicional de la ejecución de la pena, la libertad condicional y la prisión domiciliaria como sustitutiva de la prisión. También implicó inflación legislativa en materia penal, que, a la par con el desmedido y desproporcionado uso de la detención preventiva, acarreó sus respectivos efectos y consecuencias.

Esta modalidad de política criminal adoptada en Colombia se ha orientado a reformas legislativas de corte punitivo, y, en consecuencia, siempre ha omitido desarrollar e implementar una estrategia institucional que controlara el respectivo crecimiento carcelario y minimizara las consecuencias del encierro de la población reclusa, provocando el colapso del sistema penitenciario, que había sido anunciado por la Corte Constitucional desde finales de los años 90.

Este enfoque de lucha contra la criminalidad, inversamente a lo que se esperaba y, pese a la severidad de las penas y la creación de nuevos delitos, solo logró aumentar el número de personas privadas de libertad, pero no trascendió en la disminución de la criminalidad ni del índice de reincidencia.

El panorama a corto, mediano y largo plazo es delicado, porque en la realidad, según la dinámica político-criminal y las dinámicas propias de nuestro sistema judicial, es mayor el número de personas que se privan de su libertad en relación con los que la recuperan, incluso el factor de hacinamiento es tan alto en algunos





establecimientos carcelarios que tienen restringido el ingreso para nuevos internos por falta de cupos.

### **7.4.3. Apunte tercero: Sobre el tratamiento y resocialización de la población reclusa**

En consonancia con los informes presentados anteriormente por parte de la Personería, es necesario insistir en que se requiere que los tratamientos dirigidos a la resocialización de los internos partan del diseño de nuevos programas para los reclusos. Se enfatiza en que dichos programas de resocialización deben ser políticas municipales, en los que las cárceles sean verdaderos centros de formación integral del recluso en aspectos psicológicos, familiares, educativos y laborales. Lo anterior debe ejecutarse a través de las figuras de programas especiales de rehabilitación con la participación del SENA, las universidades, establecimientos públicos y la empresa privada.

La Personería señala nuevamente las deficiencias del Inpec para administrar los centros de reclusión y la necesidad de mayor intervención de la administración local en los establecimientos carcelarios, con el fin de mejorar las condiciones de reclusión y resocialización e intervenir en aquellos campos que adolecen de estrategias que atiendan y resuelvan las condiciones que condujeron al delincuente a prisión. De igual manera, se observó la ausencia de un acompañamiento estatal a los pospenados, lo que deja inconcluso el proceso resocializador.

## **7.5. Conclusiones**

Según lo expuesto en este capítulo, persiste un estado de cosas inconstitucionales que, lejos de solucionarse, se trasladó a otros lugares, como estaciones de Policía, donde sus condiciones son peores que las que inicialmente se pretendía atender.

Las respuestas del Estado no han sido consecuentes con una solución de fondo a la problemática, en tanto no se ha reformulado la política criminal, ni en el plano local ni en el nacional, teniendo



como consecuencia un aumento del uso de la privación de libertad, que siempre desbordará la capacidad institucional.

## 7.6. Recomendaciones

En relación con las medidas ordenadas por la Corte Constitucional desde el año 2015, se requiere de un cambio de política de privación de la libertad en cuanto a sus fines y pasar a un enfoque de desarrollo humano, pues debe abordarse en el contexto de la necesidad de reformas integrales y en el marco del diseño de una nueva política criminal.

Según los parámetros establecidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 10, apartado tres, esta nueva política criminal, a nivel nacional, debería consagrar como mínimo los siguientes objetivos:

-Evitar el ingreso a la justicia penal —o desviar de ella— los casos que no deberían ser motivo de esa respuesta, promoviendo mecanismos como la conciliación, mediación y reparación a la víctima.

-Implementar sanciones no privativas de libertad, reservando la cárcel solo para los delitos violentos y que causen grave daño social.

-Debe asegurar que en los procedimientos judiciales o administrativos se garantice la libertad personal como regla general y se aplique como excepción la privación preventiva de la libertad, observando los criterios de estricta necesidad, proporcionalidad, temporalidad y razonabilidad.

-Encarcelar el número de personas que la capacidad del sistema carcelario habilite y construir más centros carcelarios en caso de ser necesario, respetando las recomendaciones internacionales en la materia, considerando las necesidades de las poblaciones en especial situación de vulnerabilidad.



-Ante la constatación de los efectos criminógenos y desocializadores generados por la prisionización, reinterpretar los compromisos de “reforma” y “readaptación social” consagrados en las normas internacionales en clave de derechos humanos.

A nivel local, aunque la solución a la problemática delincriminal no es únicamente la represión, sí se hace imperiosa la construcción de una cárcel municipal que cuente con la infraestructura para recluir a la población privada de la libertad por detención preventiva y que, de alguna manera, alivie la insoportable carga que llevan actualmente las estaciones de Policía.





## 8. Población indígena

Carlos Alberto Arismendi<sup>27</sup>

En Medellín están presentes integrantes de más de 34 pueblos indígenas, entre ellos se identifican el arhuaco, awa, bora, desano, embera chamí, embera katio, kokonuko, embera dobida, embera eyavida, guanano, guna-dule inga, kankuamo, kamëntza, kechwa, kichwa, kubeo, kurripako, misak, muinane, murui-mina, murui-bue, nasa, nutabe, pasto, piapoko, pijao, puinave, quillacinga, siapirara, siona, siriano, zenú, totoró, tukano, u'wa, wounaan, wayuu, yanacona y yukuna.

El poblamiento indígena ha tomado nuevas formas de movilidad en los últimos años dado el contexto del desplazamiento por causas como el conflicto armado o la búsqueda de mejores condiciones de vida, relacionada con mayores posibilidades de acceder a vivienda, educación y empleo. La dinámica de poblamiento en las grandes ciudades del país, en los procesos de tránsito de lo rural a lo urbano, se ha reconfigurado. En dicha dinámica, los indígenas no han sido ajenos y han experimentado fuertes cambios en sus modos de vida.

Históricamente los pueblos indígenas han estado en la ciudad, su presencia no es para nada un fenómeno nuevo. En Medellín subsisten múltiples y diversos grupos humanos que la convierten en una ciudad plural, donde convergen los más variados matices que componen su contexto social, de ahí su diversidad étnica y cultural. Durante las dos últimas décadas el estudio sobre los indígenas urbanos ha sido un tema que ha tomado importancia, dado que “no existía conciencia histórica en el colectivo social ni en los practicantes de las disciplinas sociales sobre la larga tradición de presencia indígena” (Zambrano, 2011, p. 56).

La presencia de indígenas en la ciudad obedece a dos fenómenos: de una parte, responde a procesos migratorios emprendidos por

---

<sup>27</sup> Investigador de la línea de Grupos Poblacionales de la Personería de Medellín.



distintas comunidades indígenas, que desde sus lugares de origen se trasladaron a la ciudad para quedarse y, de otro, está asociado a las dinámicas de expansión urbana que terminaron asimilando a diversas comunidades.

Los indígenas en el contexto urbano se encuentran clasificados en tres categorías: originarios, migrantes y desplazados. La primera categoría corresponde a quienes históricamente se encuentran concentrados en los territorios, es decir, tienen sus raíces y orígenes en esta ciudad. En la segunda se ubican aquellos que tuvieron su arribo a la ciudad en busca de mejores oportunidades económicas y de mejorar sus condiciones de vida en lo relacionado con vivienda, salud, educación, etc. En la tercera categoría se ubica la población indígena desplazada por causas como el conflicto, viéndose obligada a abandonar sus territorios de origen. Estas dos últimas categorías presentan una transición entre lo rural y lo urbano.

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, 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 y sus indicadores son los enfoques que, de manera transversal, aparecen en los programas de la Administración Municipal, la estrategia de etnoeducación y la consolidación de política pública.

El propósito de la atención institucional para estos grupos poblacionales está estrechamente relacionado con inclusión de grupos étnicos, partiendo de enfoques de la gestión pública local acordes con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, con lo que se pretende promover mayor atención a las etnias en la agenda pública local.

Ser indígena en un contexto de ciudad ha sido un factor creador de exclusión, 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 de resguardo o lo rural, pero no se piensa en los indígenas que, por diferentes motivos o circunstancias de fuerza mayor, como el conflicto armado interno y la falta de oportunidades laborales, educativas y de salud, o en ejercicio del derecho a la libre movilización, han abandonado sus territorios para adentrarse en una cultura diferente, y 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 ni 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, desconoce sus usos y costumbres ancestrales, encerrándolos en espacios territoriales reducidos.

Es importante señalar que los mecanismos que se han implementado no han generado impactos importantes o de fondo para dar respuesta a las necesidades que afrontan estas comunidades, que permitan salvaguardar sus derechos. Solo en el 2019 se logró consolidar la Política Pública Indígena, cuyo fin es reconocer y garantizar los derechos de esta población con un enfoque étnico diferencial en la ciudad de Medellín, atendiendo los principios de la consulta previa y la concertación y 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 propias de su cultura. No quiere decir esto que su cultura desconozca su individualidad, pero sus derechos, a lo largo de la normativa, han sido solo considerados como derechos individuales y no se ha hecho un verdadero reconocimiento de sus derechos colectivos.

En Medellín habitan aproximadamente 4600 indígenas en las diferentes comunas y corregimientos, además, son originarios de



otros pueblos o etnias indígenas, tal como se indicó en el informe de derechos humanos de 2018.

Por medio de este informe la Personería exige el reconocimiento y visibilización de esta población como parte integral y fundamental de la ciudad, al cual, por su especial condición de vulnerabilidad, se le deben garantizar todos sus derechos, en especial los económicos, sociales y culturales, al ser estos derechos los que mayor nivel de limitación presentan, conforme a lo evidenciado por esta agencia del Ministerio Público.

### **8.1. Seguimiento a las recomendaciones del Informe de derechos humanos de 2018**

En el informe de derechos humanos presentado por la Personería de Medellín correspondiente a la vigencia de 2018, se hicieron una serie de recomendaciones orientadas a transformar las realidades evidenciadas cada año, por lo que resulta necesario que, antes de abordar el análisis correspondiente a 2019, se parta de la revisión de los avances que se obtuvieron por parte de las entidades conminadas.

Una de las primeras recomendaciones formuladas se dirigió a la Secretaría de Cultura: se le invitaba a que promoviera actividades que incentivaran sus “formas de organización, sus tradiciones, su lengua, su espiritualidad y su cosmogonía, preservando su reivindicación como pueblo originario” (Personería de Medellín, 2019, p. 66). Es menester informar que durante el año 2019 la Secretaría ejecutó actividades culturales con el propósito de dar a conocer las manualidades de las comunidades indígenas, no obstante, no generó un impacto significativo.

A la Secretaría de Gobierno Municipal se le recomendó “promover la participación de los pueblos indígenas en asambleas, congresos y mingas en los que puedan ejercer en su totalidad la autonomía, los usos y costumbres de los pueblos que habitan la ciudad de





Medellín” (Personería de Medellín, 2019). No se conocen aún los avances en esta materia. Además, se le recomendó

(...) exigir al Ministerio del Interior que se socialicen las herramientas de protección de los pueblos indígenas, que hasta ahora han desarrollado a través de los diálogos y las concertaciones con los pueblos indígenas del país, como las rutas especiales y sus planes de salvaguarda, e incluirlas en las agendas públicas del municipio de Medellín. (Personería de Medellín, 2019)

A la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos se le recomendó, en primer lugar, “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” (Personería de Medellín, 2019, p. 68). Al respecto, según el reporte de la Administración, se logró que 74 niños habitantes de los inquilinatos de Niquitao fueran escolarizados.

En segundo lugar, se le recomendó “generar espacios de diálogo y de intercambio con los mayores y los médicos tradicionales, de la ciudad y de sus territorios de origen, para preservar la cosmogonía de autoridad de los pueblos indígenas” (Personería de Medellín, 2019, p. 68). Asimismo, “informar a toda la ciudadanía en todos los espacios y medios de comunicación sobre los procesos adelantados en pro de la defensa y preservación de los pueblos indígenas de la ciudad de Medellín” (Personería de Medellín, 2019, p. 68). Finalmente, “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” (Personería de Medellín, 2019, p. 68).

Se reconocen los esfuerzos de la Secretaría de Inclusión Social para propiciar una mayor participación de los pueblos indígenas y su reconocimiento con el programa de etnoeducación, con lo que se ha contribuido a que los indígenas conserven sus costumbres y su cosmovisión del mundo.



Esta dependencia ha desarrollado los siguientes programas e iniciativas en pro de la población indígena: ha atendido a los niños, niñas y adolescentes por medio de la unidad móvil de niñez, para lo que cuenta con intérpretes de embera y profesionales para atender cualquier situación de vulnerabilidad; en la Dirección de Etnias se viene realizando un proceso con un equipo social que apunta a acompañar a las familias indígenas que habitan la ciudad y presentar ofertas institucionales de otras dependencias de la Alcaldía de Medellín, para lo cual cuentan con interpretes embera chamí; también se lleva a cabo la construcción y consolidación de la Política Pública para las Comunidades Indígenas en la ciudad de Medellín.

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 esta población. En esa misma línea, se explora constantemente la participación activa y efectiva, respetando su cosmogonía para la construcción de programas permanentes que resuelvan situaciones de fondo.

Una de las principales dificultades para la atención de esta población es la ausencia de intérpretes para todas las lenguas, debido a que actualmente la Administración solo cuenta con intérpretes de embera chamí. Por lo tanto, las comunidades que no hablan esta lengua tendrán dificultad para asimilar situaciones de oferta institucional o servicios del Estado, por ejemplo, si un indígena dóvida, katío, wounaan, inga, kichwa, arhuaca o eyábida se acerca a la Alcaldía para informarse sobre sus programas, a la Fiscalía para entablar una denuncia o al Ministerio Público a declararse como víctima, no tendrá la posibilidad real de obtener un buen servicio, pues en las instituciones públicas no hay intérpretes que hablen estas lenguas.



## **8.2. Radiografía de los pueblos indígenas en Medellín en el periodo 2016-2019**

### **8.2.1. 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 el acceso 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 verifican las fuentes de ingresos y de actividad laboral de las comunidades indígenas en la ciudad, toda vez que un alto porcentaje se dedica al comercio informal, principalmente estacionario y semiestacionario, lo que representa un reto en la accesibilidad de derechos, pues 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.

Sobre este asunto debe señalarse que, aunque la Subsecretaría de Espacio Público no cuenta con 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 en este escenario se tengan en cuenta las formas de organización y representación indígena. Se destaca también que con la Subsecretaría se ha logrado articular acciones conjuntas con los cabildos indígenas, la Mesa Indígena de Venteros Informales y el Metro de Medellín.



Por otro lado, es preocupante que tal actividad informal no representa estabilidad laboral para ellos, a saber, no gozarán de una futura pensión, no poseen seguridad para los riesgos que corren en el ejercicio de sus trabajos y, en general, padecen una inestabilidad económica que se replica a todo su núcleo familiar.

En las comunidades indígenas hay, aunque muy pocas, personas con formación profesional, principalmente debido a la posibilidad de acceso con cupos definidos normativamente en las universidades públicas, lo que representa mejoras en el acceso a mercado laboral de mayor estabilidad, principalmente en el sector oficial, donde desarrollan, en algunos casos, actividades que la Administración tiene contempladas para el mismo grupo poblacional.

El reto en materia de accesibilidad laboral sigue siendo el mismo. No podemos permitir que se implanten en la sociedad roles estereotipados para los grupos poblacionales más vulnerables, los pueblos indígenas deben acceder a una oferta laboral que reconozca y potencialice sus capacidades sin limitarlos a opciones de informalidad, como ocurre en la actualidad. Esta tarea no le corresponde únicamente a la Administración Municipal, pues implica un grado de corresponsabilidad con el sector privado de la ciudad, que, inconscientemente, tiene arraigados criterios de discriminación que se superponen a la hora de la selección de personal.

En la interacción con las comunidades y sus gobernadores, se evidencia que las principales actividades económicas que ejercen los indígenas son el comercio informal, la albañilería y los servicios domésticos. En cuanto a la población con edad laboral, la mayor parte se halla entre los 21 y los 40 años, con un total de 1245 indígenas; seguida de los 41 a 65 años, con una población de 890 personas<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Información suministrada por los cabildos indígenas de la ciudad de Medellín.



## 8.2.2. 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 ejecutar acciones en aras de preservar y proteger los pueblos indígenas en vía de exterminio y pérdida cultural; declara también que en el marco del conflicto armado la mayor vulnerabilidad la tienen 34 pueblos indígenas del país. Esto quiere decir que el Estado se ve en la obligación de emprender 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.

En Medellín no se conoce aún un primer avance de implementación de los planes de salvaguarda ya creados para los pueblos indígenas. Al parecer todos estos planes se han creado para las comunidades que están en sus territorios de origen y 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, lo que implica un entorno más vulnerable.

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 refleja en las rutas de atención para la población indígena, puesto que ellos ingresan a una ruta basada 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, enfoque que, según lo evidenciado en materia de atención a la población indígena víctima del conflicto armado, no se garantiza. No debe dejarse de lado que Medellín es una ciudad receptora de víctimas de conflicto: durante el 2019 se recibieron en la Personería 250



declaraciones por hechos victimizantes contra la población indígena -el número total de víctimas fue de 627 personas-, quienes históricamente han sido uno de los grupos poblacionales más golpeados por el conflicto, pues los grupos armados ilegales han buscado despojarlos de sus territorios para posteriormente venderlos o “cederlos” a grandes terratenientes que los usufructúan a costa del dolor y sufrimiento del pueblo indígena.

### **8.3. Medellín y su política pública para comunidades indígenas**

La Personería ha acompañado la construcción de la Política Pública Indígena de Medellín, que ha transcurrido en varios momentos. Primero, se organizaron mingas de pensamiento con cada uno de los cabildos de la ciudad, en las que los integrantes expusieron las necesidades que se tienen en diferentes aspectos, como 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 hacer los ajustes necesarios. Posteriormente, el Concejo de la ciudad aprobó su formalización mediante el Acuerdo 021 de 2019. Las principales características del acuerdo son:

- Plan Indígena de Medellín, que consiste en consolidar estrategias, herramientas, programas y proyectos para su implementación.
- Planes de Vida Indígenas: Consiste en la planeación y gestión pública de los pueblos y autoridades indígenas.
- Se ordenó la creación del Observatorio Étnico.

#### **8.3.1. Salud**

Se han logrado analizar algunas de las problemáticas que más aquejan a las comunidades indígenas que viven en contexto



urbano. Se evidenció que se les siguen vulnerando sus derechos debido a algunos obstáculos y limitaciones que se presentan para el acceso al servicio de salud, dado que a algunos miembros de la población indígena no se les atiende porque, supuestamente, no están en el listado censal, que 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. De acuerdo con la Alcaldía, las razones de estos inconvenientes serían las siguientes: *son de otro municipio, aparecen afiliados a otra EPS o 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 impide la prestación del servicio de salud a miembros de esta población.

Es necesario indicar que actualmente no se cuenta con un sistema de salud con enfoque étnico diferencial y, por ende, muchos de los miembros de las comunidades no acceden al servicio, debido que muchos procedimientos médicos (occidentales) van en contravía de su integridad -así lo perciben- y 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 hacia Medellín. 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 son realizados por desconocimiento o por no llevar sus documentos de identificación. La población más afectada en estos casos son los NNA, pues, en la mayoría de los casos, no poseen la documentación necesaria.

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 satisfacción del derecho fundamental a la salud indígena y del desarrollo del Sistema Indígena de Salud Propia (Sispi) abarca los siguientes elementos: en primer lugar, 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. En segundo lugar, 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.

### **8.3.2. Cultura**

En el ámbito cultural se sigue 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 practican sus actividades culturales y ancestrales, pues reciben una educación homogeneizada. Por esta razón, ni siquiera en los pénsams de las instituciones educativas se da cuenta de la historia y el origen de las comunidades indígenas del país. Inclusive, aún más grave, los jóvenes adoptan patrones de comportamiento que no se relacionan con su origen, adicionalmente, la pérdida de la lengua ancestral en la mayoría de los pueblos indígenas que habitan la ciudad de Medellín, al igual que su medicina tradicional, sus danzas, sus festividades, entre otras.





A través de la Dirección de Etnias se han ejecutado actividades culturales, no obstante, no han generado un impacto en la comunidad en general ni en la población indígena en particular. Además, no se cuenta con una ruta definida que permita el fortalecimiento de los usos y las costumbres de los pueblos indígenas.

### 8.3.3. Educación

Con la educación aún se presentan dificultades, pues los jóvenes indígenas que terminan el bachillerato no tienen la posibilidad de acceder a las universidades, excepto a la Universidad de Antioquia, en razón de que los programas para ingresar a la educación superior que tiene la Alcaldía de Medellín ponen como exigencia estar inscritos ante el Ministerio del Interior. Esa certificación del Ministerio obstaculiza el acceso, porque desconoce las realidades sociales del indígena que habita la ciudad y, más grave, a aquellos indígenas que nacen en la ciudad. La Alcaldía interpreta erróneamente los conceptos del Ministerio, debido a que esta únicamente inscribe, por lo tanto, no da acreditación ni reconocimiento. Los programas de la Alcaldía para el acceso a la universidad siguen expresando explícitamente que uno de los requisitos es estar inscritos ante el Ministerio, obstaculizando así el acceso a la universidad de la población indígena.

Por otra parte, la Secretaría de Educación, en aras de transversalizar acciones de inclusión etnoeducativa, informó que en el transcurso del 2019 contó con estudiantes de grupos étnicos matriculados en instituciones educativas, 24 núcleos educativos con asesoría y asistencia para esta población, 180 maestros en la red de etnoeducación, cuatro aulas etnoeducativas con lengua nativa, 24 rutas concertadas con los núcleos para construir escuelas etnoeducadoras y un sitio web. Estos avances en materia de educación son importantes, sin embargo, deben ampliar su cobertura a todas las instituciones educativas con el enfoque diferencial y promover el reconocimiento y la autodeterminación de los niños, niñas y adolescentes para que se apropien de su



identidad; además, deben promover acciones que eviten el acoso escolar y la discriminación en las aulas.

## 8.4. Conclusiones

El indígena como sujeto de vida colectivo ante las instituciones del Estado solo es reconocido como tal cuando vive en un territorio de manera comunitaria, pero cuando se encuentra en la ciudad como individuo no se le reconoce su condición de ser indígena solo por el hecho de encontrarse en un contexto diferente. De tal manera, los programas y proyectos para las comunidades indígenas se elaboran por voluntad y de manera paulatina, sin tener en cuenta que estos tienen una protección especial. Aunque algunas normas establecen especial protección, sobre todo para aquellos indígenas víctimas del conflicto armado, las entidades responsables no elaboran rutas especiales ni con enfoque diferencial para atender esta población cuando es víctima de desplazamiento forzado. Únicamente la Secretaría de Inclusión Social se apoya en auxiliares que hablan la lengua embera chamí para atender a algunos indígenas que llegan a las instituciones.

La norma establece que se deben implementar protocolos y rutas diferentes a los demás, incluso el ICBF posee lineamientos especiales para población indígena, pero no se evidencia la implementación en estas comunidades que habitan en 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 esto no se tiene en ningún otro hogar infantil de la ciudad.

Si los diferentes estudios han señalado que son más de 4600 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 con 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 los derechos



de los pueblos indígenas de manera individual y colectiva, por ese valor cultural e histórico de los pueblos originarios que habitaban este país, por esa especial protección de la población para evitar la desaparición física y cultural de su identidad ancestral.

En sentido estricto, a los pueblos indígenas se les debe respetar sus derechos y el Ministerio Público debe velar por su garantía, sus usos y costumbres, su forma de gobierno, sus planes de vida y sus espacios autónomos como derechos colectivos. Por tal motivo, hay que seguir insistiendo en derribar los obstáculos que quieren institucionalizar el ser indígena, ya que, en aras 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, Pueblo ROM y Minorías, adscrita a ese ministerio, abrogándose el derecho de decidir quiénes son indígenas y quiénes no lo son, con la finalidad de desconocer procesos organizativos de las comunidades indígenas que habitan la ciudad. Por lo tanto, las comunidades indígenas del país propusieron un protocolo para el reconocimiento de los cabildos indígenas en contexto de ciudad, en el que no se ha avanzado, pues debe pasar por la Mesa Permanente de los Pueblos Indígenas a nivel nacional.

En la ciudad los indígenas se encuentran más desprotegidos, ya que la implementación de las normas especiales no aplica con los indígenas en contexto urbano, so pretexto de que fueron creadas para los indígenas que habitan en resguardos o comunidades de origen, vulnerando y desconociendo los derechos de los que habitan fuera de ellos y, en consecuencia, ocasionando una gran pérdida cultural.

## **8.5. Recomendaciones**

La recomendación para las instituciones públicas es que deberán ser sensibles a la existencia de los pueblos indígenas en la ciudad, pues al ser una población minoritaria están en una situación de mayor vulnerabilidad, en la que las tradiciones y prácticas ancestrales se



diluyen en una sociedad que no reconoce unos valores originales de los pueblos en vía de extinción.

### *A la Secretaría de Cultura*

Debe seguir insistiendo e incentivando sus formas de organización, sus tradiciones, su lengua, su espiritualidad y su cosmogonía, para así preservar su reivindicación como pueblo originario.

### *A la Secretaría de Gobierno*

Se le debe exigir al Ministerio del Interior que se socialicen las herramientas de protección de los pueblos indígenas, que hasta ahora han desarrollado a través de los diálogos y las concertaciones con los pueblos indígenas del país, como las rutas especiales y sus planes de salvaguarda, e incluirlas en las agendas públicas del municipio de Medellín.

Promover la participación de los pueblos indígenas en asambleas, congresos y mingas en los que puedan ejercer en su totalidad la autonomía, los usos y costumbres de los pueblos que habitan la ciudad de Medellín.

### *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, de la ciudad y de sus territorios de origen, para preservar la cosmogonía de autoridad de los pueblos indígenas

Informar a toda la ciudadanía en todos los espacios y medios de comunicación sobre los procesos adelantados en pro de la defensa y preservación de los pueblos indígenas de la ciudad de Medellín. 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.





## Referencias bibliográficas

- Acuerdo 56 de 2015. Concejo de Medellín. Medellín, 14 de diciembre de 2015.
- Agencia de la ONU para los Refugiados (Acnur). (2019). *Migrantes y refugiados*. Recuperado de <https://bit.ly/2Ooj1N0>.
- Alcaldía de Medellín. (2014). *Políticas poblacionales para la vida y la equidad*. Medellín.
- Alcaldía de Medellín. (2016). *Plan de Desarrollo 2016-2019, Medellín cuenta con vos*. Medellín.
- Alcaldía de Medellín. (2019). *Plan de Etnodesarrollo 2019: en voz de la población afrodescendiente y sus organizaciones en Medellín*. Medellín.
- Aponte, A. (1999). *Guerra y derecho penal del enemigo. Aproximación a la dinámica del derecho penal de emergencia en Colombia*. Bogotá: CIJUS, Universidad de los Andes. Recuperado de <https://bit.ly/2RoYGaR>.
- Baratta, A. (1988). La vida y el laboratorio del derecho. A propósito de la imputación de responsabilidad en el proceso penal. *Doxa*, 5, 275-295. Recuperado de <https://bit.ly/3ag7Peo>
- Bardach, E. (1978). *Los ocho pasos para la implementación de políticas públicas. Un manual para la práctica*. México: CIDE. Recuperado de <https://bit.ly/362F7uh>.
- Carretero, T; Santos, P. (1998). La calle: espacios múltiples en Brasil. *Revista Preposiciones*, 34, 1-8.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2015). *Violencia, niñez y crimen organizado*. Recuperado de <https://bit.ly/37CrtzI>.



Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2017). *Garantía de derechos de niños, niñas y adolescentes*. Recuperado de <https://bit.ly/2seT1uR>.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2018). *Migración forzada de personas venezolanas. Resolución 2 de 2018*. Recuperado de <https://bit.ly/2OnRKdC>

Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes). (23 de noviembre de 2018). *Conpes 3950. Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela*. Bogotá. Recuperado de <https://bit.ly/2pReitV>.

De Sola Dueñas, A. (1979). *Socialismo y delincuencia: por una Política criminal socialista*. Fontamara. Barcelona.

Decreto 1067 de 2015. Ministerio de Relaciones Exteriores. Bogotá, 26 de mayo de 2015.

Delgado, P.; Salcedo, T. (2012). Aspectos conceptuales sobre los indicadores de calidad de vida. *Sociología y sus Escenarios*, 17, 1-33. Recuperado de <https://bit.ly/30quHTU>.

Ferrajoli, L. (1989). *Derecho y razón*. Teoría del garantismo penal. Madrid: Trotta.

Ley 1098 de 2006. Congreso de la República de Colombia. Bogotá, 8 de noviembre de 2006.

Ley 146 de 1994. Congreso de la República de Colombia. Bogotá, 13 de julio de 1994.

Ley 1641 de 2013. Congreso de la República de Colombia. Bogotá, 12 de julio de 2013.

Ley 715 de 2001. Congreso de la República de Colombia. Bogotá, 21 de diciembre de 2001.





Migración Colombia. (24 de octubre de 2019). *Así ha sido la evolución de la crisis migratoria venezolana, corte al 31 de agosto de 2019*. Recuperado de <https://bit.ly/2OMGJl3>

Muñoz, M.; Castro, C. (2018). *Guiando al habitante de calle hacia el emprendimiento en la Localidad de los Mártires en la ciudad de Bogotá* (texto para optar por el título de especialista en Gerencia Social). Corporación Universitaria Minuto de Dios, Bogotá.

Muñoz, V. (2010). *El derecho a la educación de los migrantes, los refugiados y los solicitantes de asilo*. Consejo de Derechos Humanos - Naciones Unidas.

Naciones Unidas. (6 de noviembre de 2019). Declaración sobre la situación humanitaria en Venezuela. Recuperado de <https://bit.ly/33mCCRv>

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2018). *La migración en la Agenda 2030*. Ginebra.

Osorio, A. (2017). Urbanismo, reasentamiento de población y vivienda adecuada: desafíos para la defensa de los derechos humanos en los territorios. *Ratio Juris*, 12, (24). Recuperado de <https://bit.ly/34CawDS>.

Personería de Medellín. (2019). *Informe sobre la situación de derechos humanos en la ciudad de Medellín, vigencia 2018*. Medellín.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Recuperado de <https://bit.ly/2rwWkNv>.

Resolución 5797 de 2017. Ministerio de Relaciones Exteriores. Bogotá, 25 de julio de 2017.



- Revuelta, B. (2007). La implementación de las políticas públicas. *Dikaion*, 21 (16), 135-156. Recuperado de <https://bit.ly/35ZaYvw>.
- Roth, A. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Secretaría de Políticas Públicas Sociales. (s. f.) *Guía para educar contra el racismo y la discriminación*.
- Sentencia C-200 de 2019. Corte Constitucional. Bogotá, 15 de mayo de 2019. M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.
- Sentencia T-063 de 2019. Corte Constitucional. Bogotá, 21 de agosto de 2019. M. S. Antonio José Lizarazo Ocampo.
- Sentencia T-660 de 2013. Corte Constitucional. Bogotá, 23 de septiembre de 2013. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.
- Villamizar, I. (1983). Política criminal alternativa. *Derecho Penal y Criminología*, 19.
- Zambrano, M. (2004). Memoria y olvido en la presencia y ausencia de indígenas en Santa Fe y Bogotá. *Desde el Jardín de Freud*, 4, 56-68. Recuperado de <https://bit.ly/2TEuvis>.





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