



Personería
Distrital de Medellín

Informe Anual de

Derechos Humanos

VIGENCIA
2024



Informe Anual de Derechos Humanos 2024
Personería Distrital de Medellín.

COMITÉ DIRECCIÓN INVESTIGACIÓN

Mefi Boset Rave Gómez	Personero Distrital de Medellín
Héctor Alfonso Gómez Trujillo	Personero Auxiliar
Gloria Yaneth Vélez Pérez	Personera Delegada 20D Decisión Disciplinaria
Manuel Alejandro Moreno	Personero Delegado 20D Unidad Permanente Derechos Humanos
Paola Andrea Cano Ramírez	Líder Investigaciones
Katerinn Julieth Guevara Torres	Líder Centro de Pensamiento

COMITÉ EDITORIAL

Mefi Boset Rave Gómez	Personero Distrital de Medellín
Gloria Yaneth Vélez Pérez	Personera Delegada 20D Decisión Disciplinaria
Paola Andrea Cano Ramírez	Líder Investigaciones
Katerinn Julieth Guevara Torres	Líder Centro de Pensamiento
María Alejandra Figueroa Barros	Jefe oficina Asesora Comunicaciones

COMITÉ TÉCNICO

Diseño y diagramación - Oficina Asesora de Comunicaciones

Innovación y Conocimiento

Investigadores

Evelin María Montoya Piedrahita	Juan Manuel Ramírez Chín
Johana Mildré López Lopera	Alejandro Zapata Ballesteros
Ana Lucía Mesa Vallejo	Diana Alexandra Gómez Builes
Edgar Hernán Ascuntar Hernández	Emmanuel Acevedo Muñoz
Alejandro Zabala Marín	Luisa Alejandra Hernández Hincapié
Jorge Esteban Jiménez Charlot	Julián de Jesús Giraldo Giraldo
María Alejandra Calle Galvis	Carlos Arley Palacios Palacios
Angie Andrea Valencia Montes	Jordan Daniel Lopera García
Angélica Patricia Angulo López	Paola Andrea Cano Ramírez

Con el apoyo de:

Observatorios y Grupos Especiales



Personería
Distrital de Medellín

Informe Derechos Humanos 2024

ISSN: 2806-0792

Personería Distrital de Medellín, 2025

Centro Cultural Plaza la Libertad Carrera 53A No 42 - 101, contigua al Centro Administrativo La Alpujarra. Medellín, Colombia.

www.personeriamedellin.gov.co

Esta es una publicación oficial del Municipio de Medellín. Cumple con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 1474 de 2011 Estatuto Anticorrupción, que dispone la prohibición de la divulgación de programas y políticas oficiales para la promoción de servidores públicos o candidatos. Queda prohibida la reproducción total o fragmentaria de su contenido, sin autorización escrita de la Secretaría General del Municipio de Medellín. Así mismo, se encuentra prohibida la utilización de las características de una publicación que puedan crear confusión. El Municipio de Medellín dispone de marcas registradas, algunas de estas citadas en la presente publicación, que cuentan con la debida protección legal.

Toda publicación con sello Personería Distrital de Medellín es de distribución gratuita.

Informe Anual de **Derechos Humanos**

**VIGENCIA
2024**

Tabla de contenido

PERSONERÍA DISTRITAL DE MEDELLÍN.....	7
INFORME ANUAL DE DERECHOS HUMANOS 2024.....	7
Presentación.....	7
1. Investigaciones acerca del derecho a la participación.....	10
Línea 1: Derechos Civiles y Políticos.....	10
1.1. Situación de las veedurías ciudadanas en el ejercicio del control social en Medellín durante el año 2024	10
1.1.1 Presentación.....	10
1.1.2 Hallazgos	17
1.1.3 Conclusiones	37
1.1.4 Recomendaciones.....	37
1.1.5 Referencias.....	38
1.2. Fortalecimiento de la participación ciudadana en Medellín: análisis del presupuesto participativo y su gestión en el período 2021-2024	40
1.2.1 Presentación.....	40
1.2.2 Hallazgos	47
1.2.3 Conclusiones	55
1.2.4 Recomendaciones.....	58
1.2.5 Referencias.....	63
2. Investigaciones acerca del ejercicio de los derechos.....	66
Línea 1 Derechos Civiles y Políticos.....	66
2.1. El Estado laico colombiano y la libertad religiosa en las instituciones educativas del Distrito de Medellín: desafíos posteriores a su constitución	66
2.1.1 Presentación.....	66
2.1.2 Hallazgos	68
2.1.3 Conclusiones	87
2.1.4 Recomendaciones.....	90
2.1.5 Referencias.....	90

Línea 2 Derechos Económicos, Culturales y Sociales..... 92**2.2. Posibles barreras de acceso al sistema de salud en el Distrito de Medellín: experiencia en la entrega de medicamentos, atención en salud mental, ingreso a urgencias y sistema de citas médicas..... 92**

2.2.1	Presentación.....	92
2.2.2	Hallazgos	95
2.2.3	Conclusiones	106
2.2.4	Recomendaciones.....	107
2.2.5	Referencias.....	110

2.3. Aborto legal: barreras y desafíos distritales 112

2.3.1	Presentación.....	112
2.3.2	Hallazgos	118
2.3.3	Conclusiones	156
2.3.4	Recomendaciones.....	157
2.3.5	Referencias.....	161

2.4. Seguimiento a la garantía del derecho a la educación en entornos protectores, seguros y dignos en el Distrito de Medellín, en el año 2024..... 167

2.4.1	Presentación.....	167
2.4.2	Hallazgos	171
2.4.3	Conclusiones	191
2.4.4	Recomendaciones.....	191
2.4.5	Referencias.....	193

2.5. La deserción escolar como factor de vulneración de Derechos Humanos de niñas, niños y adolescentes, en el Distrito de Medellín 197

2.5.1	Presentación.....	197
2.5.2	Hallazgos	199
2.5.3	Conclusiones	216
2.5.4	Recomendaciones.....	217
2.5.5	Referencias.....	218

2.6. Medellín: un distrito ecoinclusivo que promueve el equilibrio entre los derechos humanos y la sostenibilidad ambiental..... 220

2.6.1	Presentación.....	220
2.6.2	Hallazgos	222

2.6.3	Conclusiones	239
2.6.4	Recomendaciones.....	239
2.6.5	Referencias.....	242
Línea 3 Grupos Poblacionales.....		244
2.7. Defensor personal y habitante de calle: un enfoque para fortalecer la protección de derechos humanos en el Distrito de Medellín		244
2.7.1	Presentación.....	244
2.7.2	Hallazgos	246
2.7.3	Conclusiones	281
2.7.4	Recomendaciones.....	283
2.7.5	Referencias.....	285
2.8. Retos distritales para la garantía de los Derechos Humanos de la población étnica migrante y refugiada en el Distrito de Medellín, en el año 2024		287
2.8.1	Presentación.....	287
2.8.2	Hallazgos	288
2.8.3	Conclusiones	308
2.8.4	Recomendaciones.....	309
2.8.5	Referencias.....	311
2.9. Seguimiento a la actualización de la política pública para las personas con orientación sexual e identidad de género diversa (OSIGD) de y en Medellín		314
2.9.1	Presentación.....	314
2.9.2	Hallazgos	316
2.9.3	Conclusiones	325
2.9.4	Recomendaciones.....	326
2.9.5	Referencias.....	329
2.10. Una realidad de la que nadie puede escapar: una mirada a los derechos de personas adultas mayores en situación de vulnerabilidad, en la ciudad de Medellín		329
2.10.1	Presentación	329
2.10.2	Hallazgos.....	332
2.10.3	Conclusiones.....	350
2.10.4	Recomendaciones.....	351
2.10.5	Referencias	355

2.11. Derechos Humanos y personas con discapacidad en Medellín: desafíos y avances en la inclusión social	357
2.11.1 Presentación	357
2.11.2 Hallazgos.....	360
2.11.3 Conclusiones.....	389
2.11.4 Recomendaciones.....	391
2.11.5 Referencias	394
<i>Línea 5 Acceso a la Justicia</i>	396
2.12. Efectividad y desafíos en el ejercicio de acciones constitucionales en el Distrito de Medellín (2021-2024): un análisis de barreras y oportunidades para la protección de Derechos Fundamentales desde la Personería Distrital de Medellín	396
2.12.1 Presentación	396
2.12.2 Hallazgos.....	398
2.12.3 Conclusiones.....	411
2.12.4 Recomendaciones.....	414
2.12.5 Referencias	415
2.13. Acceso a la justicia en Medellín: una evaluación de la garantía de Derechos Humanos y eficacia de políticas públicas en relación con las personas privadas de la libertad (2023-2024)	418
2.13.1 Presentación	418
2.13.2 Hallazgos.....	420
2.13.3 Conclusiones.....	434
2.13.4 Recomendaciones.....	437
2.13.5 Referencias	438
3. Investigaciones acerca de las afectaciones a la integridad humana	442
<i>Línea 1 Derechos Civiles y Políticos.....</i>	442
3.1. Delitos de alto impacto en el Distrito de Medellín: una aproximación a su comportamiento durante el año 2024	442
3.1.1 Presentación.....	442
3.1.2 Hallazgos	443
3.1.3 Conclusiones	465
3.1.4 Recomendaciones.....	466

3.1.5	Referencias.....	467
<i>Línea 2 Derechos Económicos, Culturales y Sociales.....</i>		470
3.2. Vulneraciones de los Derechos Humanos en el ejercicio de actividades turísticas en el Distrito de Medellín durante 2024		
		470
3.2.1	Presentación.....	470
3.2.2	Hallazgos	471
3.2.3	Conclusiones	491
3.2.4	Recomendaciones.....	492
3.2.5	Referencias.....	493
<i>Línea 3 Grupos Poblacionales.....</i>		496
3.3. Desplazamiento forzado intraurbano y víctimas en el Distrito de Medellín: análisis de dinámicas, impactos y estrategias de mitigación		
		496
3.3.1	Presentación.....	496
3.3.2	Hallazgos	499
3.3.3	Conclusiones	518
3.3.4	Recomendaciones.....	519
3.3.5	Referencias.....	520
3.4. Explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes ESCNNA en 2024, en Medellín.....		
		522
3.4.1	Presentación.....	522
3.4.2	Hallazgos	523
3.4.3	Conclusiones	536
3.4.4	Recomendaciones.....	537
3.4.5	Referencias.....	540
4. Investigación acerca del ejercicio de la Función Pública		542
<i>Línea 4 Vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan la Función Pública ...</i>		543
4.1. Análisis del poder disciplinario de la Personería Distrital de Medellín: alcances, eficacia y desafíos		
		543
4.1.1	Presentación.....	543
4.1.2	Hallazgos	545
4.1.3	Conclusiones	559

4.1.4	Recomendaciones.....	561
4.1.5	Referencias.....	563

PERSONERÍA DISTRITAL DE MEDELLÍN

INFORME ANUAL DE DERECHOS HUMANOS 2024

Presentación

La Constitución Política de 1991 en su artículo 118 señala que: “El Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los procuradores delegados y los agentes del Ministerio Público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley. Al Ministerio Público corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas. Lo anterior en concordancia con lo establecido en la Ley 136 de 1994, que en su artículo 169 consagra que: “corresponde al personero municipal o distrital en cumplimiento de sus funciones de Ministerio Público la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta de quienes desempeñan funciones públicas”.

En este sentido, la Personería Distrital de Medellín en cumplimiento de los mandatos constitucionales y legales y en armonía con su quehacer misional, orienta sus acciones institucionales a la protección y promoción de los derechos humanos, la vigilancia de la conducta oficial y la defensa del interés público y el medio ambiente; de igual forma le compete la solución alternativa de conflictos y el fortalecimiento de la diversidad y de los grupos poblacionales, con el propósito de estar más cerca de la comunidad, para garantizar una atención inclusiva, equitativa, empática y justa para cada ciudadano, y, de esta manera, materializar el propósito superior establecido en el Plan Estratégico 2024-2028, “Personería para todos”, para el fortalecimiento del tejido social de Medellín, con el fin de construir un distrito pacífico, inclusivo, justo y participativo, comprometido con los derechos, la legalidad y el respeto por la diferencia.

El presente informe anual de derechos humanos pretende abordar de manera integral diferentes problemas o vulneraciones que, en materia de derechos humanos, se

presentaron en el año 2024 en el distrito de Medellín, con el objeto de recopilarlas, analizarlas y relacionarlas con los distintos tipos de derechos, e integrarlas armónicamente con las siguientes líneas de investigación definidas por la Personería de Medellín para el año 2024:

Línea de Derechos Civiles y Políticos, que aborda las libertades fundamentales como la participación política, la libertad de expresión y la protección contra delitos de alto impacto. El enfoque se centra en garantizar que los ciudadanos puedan ejercer plenamente sus derechos civiles y políticos en un sistema democrático como el nuestro.

Línea de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, a través de la cual se investigan temas como el acceso a la salud, la educación, la vivienda digna y un medio ambiente sano. Estas dimensiones son esenciales para garantizar una vida digna y enfrentar las desigualdades estructurales que afectan a los sectores más vulnerables.

Línea de Derechos de los Grupos Poblacionales, que presta atención especial a poblaciones históricamente discriminadas como la población étnica, migrante, refugiada, personas con discapacidad, personas mayores y habitantes de calle y la población de niños, niñas y adolescentes con derechos vulnerados. Este enfoque permite visibilizar y enfrentar las barreras que impiden su plena inclusión y el ejercicio de sus derechos.

Línea de Vigilancia de la Conducta de la Función Pública que se enfoca en monitorear y garantizar la integridad de los servidores públicos. Investiga posibles actos de corrupción, negligencia y abuso de poder que afecten el interés colectivo y el respeto por los derechos humanos.

Línea de Acceso a la Justicia con la que se busca identificar obstáculos que enfrentan los ciudadanos para acceder a la administración de justicia. Se evalúan las políticas públicas y se proponen estrategias para garantizar que todos los sectores de la sociedad puedan resolver conflictos de manera pacífica y equitativa.

Los hallazgos, conclusiones y recomendaciones que se plasman en el presente informe buscan identificar y visibilizar los factores determinantes en la vulneración de derechos en el distrito, posibilitando de esta manera a las diferentes entidades del orden nacional, departamental y distrital, implementar mecanismos y desarrollar acciones, de acuerdo a sus competencias. Todo lo cual conduce a la real y efectiva guarda, promoción y restablecimiento de derechos, cuando estos sean vulnerados o estén en riesgo de serlo.

De esta manera, la Personería Distrital de Medellín reafirma el compromiso que ha adquirido con los habitantes del distrito en ser la “cara amable del Estado”, poniendo a disposición de toda la ciudadanía este insumo que podrá ser fuente de consulta en materia de derechos humanos, contribuyendo con esto al propósito de tener un distrito donde el disfrute pleno de los derechos sea una constante, sin consideraciones políticas, económicas, culturales, religiosas o de cualquier otra índole; un territorio donde el respeto de los derechos sea para todos, como lo busca ser nuestra entidad, una “Personería para todos”.

Queda a disposición de toda la ciudadanía este compendio de informes de derechos humanos que correspondiente al año 2024 con el propósito de contribuir a visibilizar y posicionar problemáticas de vulneración en las líneas antes descritas. Su propósito es garantizar el ejercicio de los derechos, a partir de la verificación de la gestión pública y de la permanente interlocución con organizaciones de la sociedad civil, la academia y distintos sectores, a quienes representamos a través de este Informe, comprometidos con la triada Estado-Sociedad-Academia, que consideramos clave para la protección y restablecimiento de los derechos humanos en Medellín.



Personería
Distrital de Medellín

Informe Anual de Derechos Humanos 2024

1.

Investigaciones

acerca del derecho
a la participación



1. Investigaciones acerca del derecho a la participación

En este primer capítulo denominado “Investigaciones acerca del derecho a la participación” se desarrollan dos temas: el primero aborda la situación de las veedurías ciudadanas en el ejercicio del control social en Medellín durante el año 2024; el segundo, se ocupa del fortalecimiento de la participación ciudadana en Medellín, a partir de un análisis del presupuesto participativo y su gestión en el periodo 2021-2024. Ambos temas hacen parte de la línea de investigación de derechos civiles y políticos, cuyo enfoque se centra en garantizar que los ciudadanos puedan ejercer plenamente sus derechos civiles y políticos en un sistema democrático como el nuestro.

Línea 1: Derechos Civiles y Políticos

1.1. Situación de las veedurías ciudadanas en el ejercicio del control social en Medellín durante el año 2024

1.1.1 Presentación

Las veedurías ciudadanas, como medios de control social, constituyen un mecanismo democrático que permite ejercer vigilancia sobre la gestión pública. El artículo 1 de la Ley 850 de 2003 las define como:

El mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público.

Si bien en la norma las veedurías se enmarcan dentro de la democracia representativa, en la práctica se acercan más a un tipo de democracia participativa; esto en virtud de la evolución que ha tenido en el país el concepto de democracia a partir de la

Constitución Política de Colombia de 1991. Lo anterior es confirmado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-637 de 2001, en la que se concibe que la participación del ciudadano, como un actor de la esfera pública, es más amplia y va más allá de la participación electoral.

En el artículo 1 de la Constitución Política de Colombia, hay tres conceptos claves relacionados con los principios fundamentales del Estado que sustentan la idea de una democracia más abierta para la población: “democrática, participativa [...] y prevalencia del interés general” (1991), que se desarrollan en el artículo 2 en relación con los fines esenciales del Estado al “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación” (1991). De allí el fundamento de la Corte Constitucional de Colombia para argumentar en la mencionada Sentencia de Tutela que:

En la democracia participativa no sólo se valora más al ciudadano sino que, en razón a ello, el sistema político puede alcanzar mayores niveles de eficiencia. Un Estado en el que los ciudadanos cuentan con el derecho de tomar parte de forma directa en las decisiones a adoptar, de controlar los poderes públicos, de calificar los resultados obtenidos para exigir responsabilidad política, es un Estado en el que probablemente se logrará satisfacer en más alto grado las necesidades de sus asociados (Corte Constitucional de Colombia, 2001).

Dicho esto, se reconoce un papel activo de las veedurías que trasciende el mero ejercicio de vigilancia y control sobre las entidades públicas y privadas,¹ pues su accionar tiene efectos —directos e indirectos— en la búsqueda del bien común; se trata de acciones promovidas por la ciudadanía que ejerce a plenitud su posición en el Estado democrático

¹ Según la Ley 850 de 2003, las organizaciones privadas sujetas a control y vigilancia de las veedurías serían aquellas “encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público.”

en el marco de un paradigma de gobernanza sustentada en la activa intervención de las personas en cada una de las decisiones que las afectan.

Por lo tanto, es razonable enmarcar la conceptualización de veedurías en el ámbito de la democracia participativa, ese *demos-kratos* o “gobierno de los más” tan imperioso para la garantía de los derechos y el adecuado funcionamiento de las instituciones. Para Calle “la democracia participativa es entendida como el modelo en el cual la gestión pública se pone en manos de los ciudadanos [...] estableciendo canales de participación: desde iniciativas promulgadas por las instituciones, hasta aquellas promovidas por el protagonismo colectivo” (2011). La Ley 1757 de 2015 establece que las veedurías son una forma de control social y que este, a su vez, es un componente de la participación, no obstante, su naturaleza y fines son distintos.

La participación ciudadana tiene efectos directos en el fortalecimiento de la democracia, mientras que el ejercicio de las veedurías y el control social los tienen en la transparencia del funcionamiento del Estado. En todo caso, la participación ciudadana se orienta hacia la intervención activa en las decisiones y la formulación de políticas públicas, en tanto que el control social se aúna con la vigilancia y la fiscalización de las acciones y las decisiones de los funcionarios públicos. En otras palabras, uno se contempla desde la intervención en los procesos y las decisiones, y el otro desde la garantía de que estas decisiones se implementen de manera correcta y se rindan cuentas por parte de los actores públicos.

Al ser mecanismos de control en el marco de la democracia participativa, las veedurías son entidades independientes del Estado conformadas por la ciudadanía, pero sujetas a las disposiciones normativas de conformación y procedimiento para el ejercicio de sus funciones. Esto da cuenta de la gobernanza como paradigma de gestión pública que respalda a largo plazo el quehacer de los veedores. La gobernanza supera el monopolio y la imposición vertical del estado sobre lo concerniente al interés público (Deubel & Noël, 2019, p. 215). Por el contrario, se da una apertura de horizontalidad para que, en este caso, la coproducción de control redunde en la transparencia pública.

Hasta aquí dos conceptos inherentes a la existencia de las veedurías: democracia participativa y gobernanza; la segunda como el paradigma de gestión pública imperante y la primera como el sistema político que las respalda. Se tiene entonces a los veedores como actores que coadyuvan a la eficiencia, eficacia, economicidad, ejecutividad y efectividad² del Estado.

Los veedores ejercen el derecho al control público y privado no solo como un derecho en sí mismo, sino también como un derecho de síntesis, ya que su accionar se constituye como una herramienta clave para el fomento y la garantía de otros derechos fundamentales, lo que es crucial para ayudar a fortalecer la legitimidad de las decisiones y hacer cumplir con la rendición de cuentas por parte de las autoridades.

Entre los instrumentos internacionales que cruzan la democracia participativa con el ejercicio de las veedurías, se encuentra la Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes, que tuvo origen en el Foro Universal de las Culturas de Barcelona en 2004. En el artículo 5, se enfatiza en el derecho de las personas a recibir información veraz y contrastada por parte de las autoridades públicas, y el artículo 7 numeral 5 corrobora el derecho a la participación con énfasis en el control y la impugnación de las acciones de autoridades públicas que afecten el bienestar general.

Así pues, este derecho a la participación —en la vigilancia y el control— se refuerza en la norma y en la práctica, pues tiene un respaldo oficial en el Sistema Internacional de Derechos Humanos; de hecho, se encuentra consignado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, cuyo artículo 19 versa sobre la garantía de información y el 21, sobre la participación directa o indirecta en el gobierno del país; del mismo modo, se ubican los artículos 19 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y los artículos 13 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (Pacto de San José de 1978). En la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, del año 2003, se afianza el objetivo de transparencia en la gestión pública como propósito

² Las 5 E de la administración Pública de José María Las Heras. (2008)

hegemónico de las veedurías ciudadanas al exigir a los estados miembro facilitar la participación de la sociedad civil en el seguimiento y control de la gestión pública. En esta idea subyace una intención de derechos direccionada a instituciones justas y democráticas, que estén dispuestas a abrirse a la ciudadanía para que ejerza su control legítimo en defensa del interés común.

En el artículo 93 de la Constitución Política de Colombia de 1991, el bloque de constitucionalidad vincula al sistema jurídico y normativo del país con la promoción y el cumplimiento de los convenios y tratados internacionales ratificados por el Congreso de la República. Este es el puente de cumplimiento entre el Estado de Colombia y la comunidad internacional para velar por que las veedurías sean sujetos de derechos que ejerzan efectivamente su misión de control y vigilancia.

En coherencia con ello, el artículo 40 de la carta magna colombiana establece el derecho de los ciudadanos a participar en la conformación, el ejercicio y el control del poder; además garantiza las herramientas necesarias y suficientes para hacerlo. Esto es así, ya que en su artículo 74 se estipula el derecho de las personas al acceso de documentos públicos y, en el 103, la contribución del Estado a la organización, promoción y capacitación para el control y vigilancia de la gestión pública; asimismo, en el artículo 270 se dicta la regulación de la ley para la vigilancia de la gestión pública.

Estos mandatos de carácter internacional y constitucional se materializan a través de las leyes 134 de 1994, relativa a la regulación de los mecanismos de participación ciudadana; la 850 de 2003, sancionada para la regulación de las veedurías ciudadanas; la 1474 de 2011 —Estatuto Anticorrupción—, la 1757 de 2015 —Estatuto de Participación Ciudadana— y en la Ley 1712 de 2014 que reglamenta el acceso a la información pública.

En esta urdimbre normativa, se pone de manifiesto que el control y la vigilancia a la gestión pública por parte la ciudadanía son un derecho cuyo ejercicio informado y responsable promueve la transparencia y la eficiencia del Estado y se da como resultado del goce del derecho a la participación ciudadana.

Se materializa así la gobernanza expresada en la corresponsabilidad entre un Estado que debe ser vigilado por las personas y que debe ofrecer condiciones para propiciar esta vigilancia, y una ciudadanía que está llamada a promover y garantizar el bien común supervisando sus instituciones. Lo anterior se sustenta en el principio de colaboración que tienen los particulares con las instituciones del Estado para el efectivo cumplimiento de sus fines.

A diferencia de los demás mecanismos de participación ciudadana, las veedurías deben formalizarse definiendo el objeto, la temporalidad y el territorio para el cual son creadas, pues estas se expresan legalmente frente asuntos que afectan al agregado social. En consecuencia, las veedurías ciudadanas en Colombia son grupos de personas o representantes de organizaciones comunitarias que se vinculan voluntariamente para examinar, hacer seguimiento y vigilar la gestión pública, con fin de promover la transparencia, la eficiencia y el buen uso de los recursos públicos.

Al ser la gestión pública el principal objeto de vigilancia de las veedurías, es necesario precisar su significado, ya que en algunos contextos se habla de la administración pública; pero, dado que la literatura académica adopta ambos conceptos como sinónimos, la presente investigación también obra en ese efecto. Al respecto, Bobbio, Mateucci y Pasquino (2000, citados en Medina y Cao, 2012) concluyen que “el término administración pública hace referencia al conjunto de las actividades directamente preordenadas para la concreta persecución de las tareas y de los fines que se consideran de interés público o común en una colectividad o en un ordenamiento estatal” (p. 36). A su vez, la Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia C-292 de 2003 aclara que:

La expresión “gestión pública” debe comprenderse en una perspectiva amplia, de manera que incluya no sólo la prestación de un servicio público, o de una función pública, sino también toda actividad del Estado encaminada al cumplimiento de sus fines esenciales, en algunos casos desarrollada por los particulares.

Ambos fundamentos sobre la gestión pública, uno teórico y el otro normativo, permiten concluir que el objeto de control de las veedurías es el Estado en acción, entendido como la grilla en que el gobierno —la administración pública en general— pone en obra sus funciones y responsabilidades, manifestadas en la implementación y ejecución de políticas públicas, la proyección y aplicación de leyes, la gestión de los recursos públicos, la prestación de servicios a las personas, entre otras actividades y tareas que forman parte de la operación diaria del Estado. Es decir, es el Estado actuando y poniendo en práctica sus decisiones y funciones para cumplir con sus objetivos y servir a la sociedad.

Estas consideraciones aterrizan el fundamento normativo y de derechos que poseen las veedurías. En la práctica estas poseen carácter cívico, voluntario, independiente y neutral. Además, el deber ser de sus integrantes es la no persecución del interés o beneficio personal. Estos fines se cumplen mediante la solicitud de información a las entidades públicas o privadas sobre la ejecución de proyectos, contratos y la prestación de servicios; la asistencia a reuniones públicas que inciden en el cumplimiento de sus objetivos; la presentación de denuncias por los hallazgos realizados en el ejercicio de su derecho de vigilancia y control, y la formulación de recomendaciones para aportar en la cualificación de las entidades públicas.

Las veedurías podrán elevar ante las autoridades competentes derechos de petición, y ejercer ante los jueces de la República todas las acciones que, siendo pertinentes, consagran la Constitución y la ley para lograr de manera ágil y oportuna el cumplimiento de las actividades y la buena gestión de los funcionarios del Estado. De igual forma, las veedurías podrán intervenir en audiencias públicas; denunciar ante las autoridades competentes las actuaciones, hechos y omisiones de los servidores públicos y de los particulares que ejerzan funciones públicas, que constituyan delitos, contravenciones, irregularidades o faltas en materia de contratación estatal y en general en el ejercicio de funciones administrativas o en la prestación de servicios públicos; utilizar los demás recursos, procedimientos e

instrumentos que leyes especiales consagren para tal efecto; y solicitar a la Contraloría General de la República, mediante oficio, el control excepcional establecido en el artículo 26, literal b) de la Ley 42 de 1993 (Grajales, 2017, p. 67).

En conclusión, las veedurías cuentan con un respaldo normativo para el ejercicio de sus derechos, además de poseer las fortalezas y los conocimientos necesarios para ejercer acciones de vigilancia y de control público. No obstante, se enfrentan a algunas restricciones propias y del contexto que dificultan la consecución de sus fines.

Por tal razón, la Personería Distrital de Medellín llevó a cabo la presente investigación, con el objetivo de identificar la situación de las veedurías en el ejercicio del control social en Medellín durante el año 2024. Este trabajo presenta un apartado destinado a los hallazgos investigativos que hacen posible, por una parte, comprender los desafíos y las oportunidades que enfrentaron las veedurías en Medellín durante 2024 y, por otra, identificar el rol del Estado para la garantía del ejercicio del control social.

La metodología empleada es mixta, ya que incluye un componente cualitativo, pero también cuantitativo. Fueron consultadas distintas fuentes documentales que permitieron recabar información para luego procesarla y analizarla en orden al logro del objetivo trazado y también proponer algunas recomendaciones para el fortalecimiento de las veedurías en el Distrito de Medellín.

1.1.2 Hallazgos

Desafíos y oportunidades de las veedurías en Medellín durante el año 2024

Situación de las veedurías en el Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín durante el año 2024

Análisis a 31 de julio de 2024

Para efectuar la investigación se tomó en cuenta la población de 734 veedurías registradas en la base de datos de la Personería Distrital de Medellín. La selección de la muestra se basa en 3 criterios de inclusión: aquellas que pertenecen al Distrito de Ciencia y Tecnología de Medellín; de esas se toman las que permanecen vigentes y finalmente las registradas desde el 1 de enero de 2020, hasta el 31 de julio de 2024.

Al realizar un ejercicio de exploración de las veedurías registradas en este período, se encuentra que el 92 % de los registros reposan en la base de datos de la Personería Distrital de Medellín, de los cuales 104 yacen en el registro de esa misma personería, 2 en la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia y 7 en otras entidades (RUES, 2024).

Esta dinámica puede compararse con la idea de “Participación activa en la democracia” expresada por autores como Habermas (1996), quien sostiene que una sociedad democrática se fundamenta solo si los ciudadanos participan activamente en la deliberación pública, defendiendo un espacio de comunicación libre para la constitución de la voluntad común. La inclusión de las veedurías en la base de datos es una manifestación de este principio.

En la Ley 850 de 2003, se establece que la constitución de las veedurías debe surtir un proceso democrático interno antes de ser registradas; en su artículo 3 dispone que dicho registro se realiza en las personerías municipales/distritales o en las cámaras de comercio. En la PDM —y en las personerías en general—, el registro de las veedurías ciudadanas no tiene costo económico. Por su parte, en la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia —en las cámaras de comercio en general— sí se debe pagar un valor en COP sobre los derechos del registro y realizar una renovación anual del mismo, además de las obligaciones tributarias que se puedan presentar para las veedurías que decidan constituirse a través de dicha entidad. La decisión de registro en una u otra institución se hace con base en las necesidades y capacidades de cada veeduría y en sus respectivos objetivos de control y

vigilancia a la gestión pública con posibilidad de contratar. De manera posterior son incorporadas al Registro Único Empresarial y Social (RUES).

Cuadro 1. Veedurías inscritas y vigentes en el Distrito de Medellín del 1 de enero de 2020 al 31 de julio de 2024.

ENTIDAD	TOTAL VEEDURIAS
Personería Distrital de Medellín	104
Cámara de Comercio de Medellín	2
Otras Entidades	7
TOTAL GENERAL	113

Fuente: elaboración propia con datos tomados del Registro Único Empresarial y Social - RUES-.

Gráfica 1. Veedurías inscritas en el Distrito de Medellín del 1 de enero de 2020 al 31 de julio de 2024



Al comparar el año 2023 desde el 1 de enero, con el corte a 31 de julio del año 2024, se tiene un total de 40 veedurías constituidas, registradas y vigentes en la base de datos de la PDM. En 2023, se registraron 28 veedurías y, en 2024, 12. Los temas que más son objeto de control son los relativos a la administración pública y a los contratistas de obra.

Cuadro 2. Veedurías inscritas y vigentes en la Personería Distrital de Medellín; comparativo del 1 de enero de 2023 al 31 de julio de 2024.

AÑO	TOTAL VEEDURÍAS
Año 2023	28
Año 2024*	12
TOTAL GENERAL	40

Fuente: elaboración propia con datos tomados de Sistema de Información de la Personería Distrital de Medellín SIP.

Gráfica 2. Veedurías inscritas en la Personería Distrital de Medellín. Comparativo del 1 de enero de 2023 al 31 de julio de 2024



Fuente: elaboración propia con datos tomados del Sistema de Información de la Personería Distrital de Medellín SIP.

Solo durante el año 2023, en la PDM se registró el 27 % del total de veedurías del cuatrienio 2020-2023; frente a ello, a 31 de julio de 2024 va una inscripción del 12 % del período de análisis; la suma de registros de ambos años representa el 38,46 % de veedurías creadas entre 2020 y el 31 de julio de 2024. Estos porcentajes podrían ser el reflejo del interés y a la vez la preocupación de la ciudadanía por el cuidado y la vigilancia de los recursos públicos.

La preocupación de los ciudadanos por los recursos públicos puede verse a través del lente del concepto de responsabilidad cívica. Como señala Hannah Arendt (1993), la política debe ser entendida como la acción colectiva de los ciudadanos en un espacio público común. La vigilancia de los recursos públicos no es solo una cuestión de control, sino también un ejercicio de compromiso ético con el bienestar colectivo. La participación activa en las veedurías permite a los ciudadanos sentirse parte integral del proceso de gobernanza, mostrando una conciencia de sus responsabilidades no solo como votantes, sino como agentes activos en la construcción de la justicia social.

Parte de la afirmación anterior se sustenta en los resultados del Informe de Calidad de Vida 2020-2023 de *Medellín Cómo Vamos*. En la encuesta de percepción ciudadana, el mandatario distrital de *Medellín Futuro* tuvo un 24 % de confianza, el más bajo desde 2006, pues en períodos anteriores este dato oscilaba entre el 59 % y el 45 %. La mayoría de entidades, a excepción del SENA y el METRO, también presentaron cifras desfavorables de reputación. Lo anterior está directamente relacionado con la insatisfacción de los

ciudadanos frente a presuntos niveles de corrupción en el Distrito de Medellín, pues 7 de cada 10 consideraron que la corrupción aumentó o se mantuvo igual (Medellín Cómo Vamos, 2023, p. 51).

El uso de encuestas y datos empíricos para medir la confianza ciudadana refleja el concepto de gobernanza responsable propuesto por Karl Popper (2002), quien aboga por una forma de democracia que se base en la crítica constructiva y el escrutinio continuo. Para Popper, la democracia no se trata solo de elecciones, sino de un proceso constante de evaluación y corrección, donde los ciudadanos tienen la capacidad de desafiar y mejorar la administración pública. Las estadísticas presentadas son un ejemplo de cómo los datos se convierten en herramientas de empoderamiento ciudadano, permitiendo la reflexión sobre las políticas públicas y la confianza en las instituciones.

La relación entre desconfianza y corrupción es clave en la crítica de Michel Foucault al poder y las instituciones. Foucault (2002) sostiene que el poder no es solo opresivo, sino también productivo: crea realidades y condiciones sociales que permiten o niegan ciertos comportamientos. La desconfianza ante la corrupción refleja cómo las instituciones de poder pueden generar un sentido de alienación y desgaste de la confianza pública. Este es un fenómeno ampliamente estudiado por Pierre Bourdieu, quien considera que la corrupción puede crear capital simbólico negativo, afectando la credibilidad y la efectividad de las instituciones públicas.

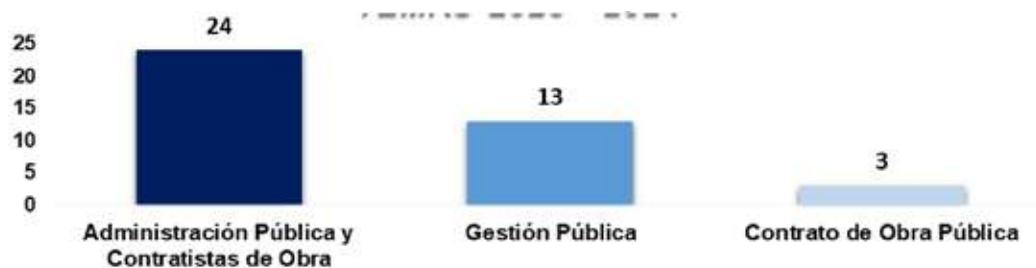
Si bien la búsqueda de garantías para la transparencia en la gestión pública es el objetivo de las veedurías, su proceso de constitución es alentado por algunos hechos que enmarcan el período de estudio, entre los que se encuentran: el cambio político en la administración distrital con el seguimiento al Plan de Desarrollo *Medellín Te Quiere 2024-2027*, los diferentes procesos comunales de planeación local y presupuesto participativo, y las obras de infraestructura y proyectos urbanos como el Metro de la 80, Parques del Río — etapa 2—, los proyectos de infraestructura de educación y cultura, etc. De allí que los temas que se han detectado de mayor inscripción de veedurías sean los relacionados con la administración pública y contratistas de obra, gestión pública y contrato de obra pública.

Cuadro 3. Representa las veedurías ciudadanas por tema en el Distrito de Medellín; del 1 de enero de 2023 al 31 de julio de 2024.

TEMAS	TOTAL VEEDURIAS
Administración Pública y Contratistas de Obra	24
Gestión Pública	13
Contrato de Obra Pública	3
TOTAL GENERAL	40
Fuente: Sistema de Información de la Personería Distrital de Medellín - SIP	

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Sistema de Información de la Personería Distrital de Medellín SIP.

Gráfica 3. Representa las veedurías ciudadanas por tema en el Distrito de Medellín; del 1 de enero de 2023 al 31 de julio de 2024



Fuente: elaboración propia con datos tomados del Sistema de Información de la Personería Distrital de Medellín SIP.

Además de los temas que han sido objeto de interés de las veedurías, su procedencia arroja información sobre los territorios donde se evidencia mayor interés de la población en la participación del ejercicio del control social y aporta datos sobre la apropiación de la ciudadanía para el cuidado de los recursos públicos, a pesar de que el ámbito de acción de una veeduría no tenga una relación directa con su comuna o corregimiento. Más bien, ello da cuenta de la heterogeneidad del Distrito de Medellín, pues cada comuna presenta dinámicas que difieren de un lugar a otro. Los aspectos económicos, topográficos, de infraestructura y sociales imprimen en los territorios características diferenciadas que redundan en las preocupaciones públicas de sus habitantes. Las veedurías están constituidas por personas con diferentes realidades —públicas y privadas— y cuyo papel de veedores es incentivado, en parte, por ello. De manera que se concibe al territorio y todo lo que ocurre en su interior como factor incidente en la constitución de las veedurías; en

palabras del sociólogo francés Pierre Bourdieu (2000) se habla de efectos de lugar, en ese sistema de preferencias y estructuras mentales moldeadas por el contexto.

El cruce de diversas variables permite analizar el origen de las veedurías, pues existen algunos procesos que dotan de propósito los diferentes objetos de control social, en los territorios. Si bien este tema sobrepasa el alcance de la presente investigación, es ilustrativa la manera cómo el territorio influye sobre la constitución de las veedurías.

Es el caso del Programa de Alimentación Escolar (PAE). El equipo de veedurías adscrito a la Unidad para la Protección del Interés Público (UPIP) de la Personería Distrital de Medellín hizo una sensibilización en una institución educativa de la Comuna 8 (Villa Hermosa), en el barrio Villa Tina. Allí se evidenció la disposición de estudiantes de los grados décimo y once a constituirse como veedores del Programa de Alimentación Escolar (PAE), pues en algunos casos estos alimentos eran los únicos que consumían en el día y, en consecuencia, debían ser cuidados como recursos que garantizan la permanencia escolar. En las comunas 5 (Castilla), 9 (Buenos Aires) y 15 (Guayabal) también existen veedurías para el PAE, dadas las condiciones socioeconómicas de las familias de los estudiantes beneficiados. Esta realidad no es tan probable que se traslade a una comuna como la 14 (El Poblado)³, donde los intereses de vigilancia y control social se inclinan más hacia las obras y la gestión públicas. Algo similar se presenta en las comunas 11 (Laureles) y 12 (La América) donde el objetivo común son las obras públicas de movilidad como Metro de la 80 y el impacto en la protección de moradores.

La Secretaría de Participación Ciudadana de Medellín realizó un rastreo entre los años 2020 y 2024⁴ en el cual se identificaron las comunas y los corregimientos de Medellín donde hay mayor participación en veedurías ciudadanas, estas son: comuna 15 (Guayabal), comuna 12 (La América) y comuna 10 (La Candelaria), con un total de 13, 12 y 10 participantes respectivamente, seguidas de las comunas, 1 (Popular), 3 (Manrique) y 4

³ En ningún caso esto niega que en la comuna 14-El Poblado los estudiantes de las dos instituciones oficiales que se ubican allí realizan su respectivo ejercicio de control y vigilancia al PAE si tiene lugar a ello.

⁴ A 24 de septiembre.

(Aranjuez), con 8 participantes cada una. En los corregimientos el panorama es diferente. En los corregimientos 50 (San Sebastián de Palmitas), 70 (Altavista) y 90 (Santa Elena) no se evidenció participación, mientras que en los corregimientos 80 (San Antonio de Prado) y 60 (San Cristóbal) sí, pero baja, con 3 y 2 participantes respectivamente.

Cuadro 4. Total de participantes veedores por comuna del 1 de enero de 2020 al 24 de septiembre de 2024

Comuna	2020-2022	2023	2024	Total
1	4	1	3	8
2	0	0	0	0
3	3	1	4	8
4	4	3	1	8
5	4	1	0	5
6	3	0	2	5
7	2	3	0	5
8	2	0	0	2
9	1	0	4	5
10	3	2	5	10
11	1	1	0	2
12	9	0	3	12
13	0	0	0	0
14	1	0	1	2
15	4	3	6	13
16	1	1	0	2
50	0	0	0	0
60	1	1	0	2
70	0	0	0	0
80	1	2	0	3
90	0	0	0	0

Fuente: elaboración Secretaría de Participación Ciudadana de Medellín.

Continuación del análisis a 18 de noviembre de 2024

Del 31 de julio al 18 de noviembre de 2024 se inscribieron 8 veedurías más en la Personería Distrital de Medellín, lo que representa un incremento del 1,08 %, para un total de 742 veedurías. En la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia no ha variado el número de veedurías, pues continúan siendo 2. No obstante, en este período hubo una disminución

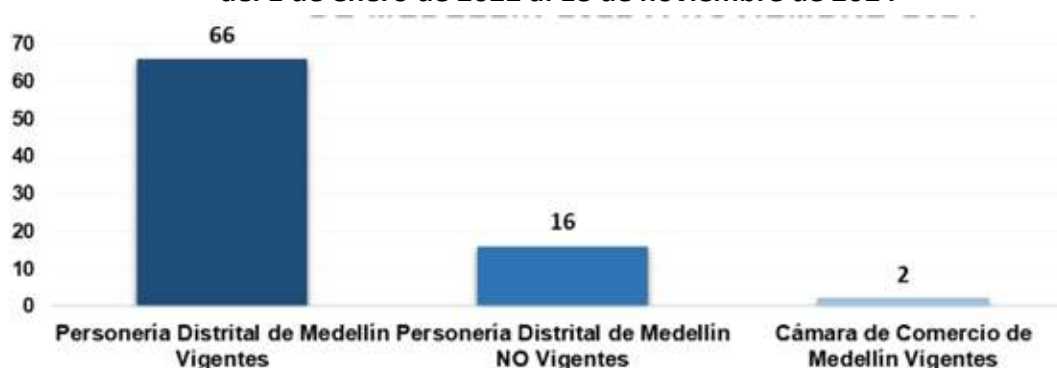
del 41 % de las veedurías vigentes, en la Personería Distrital de Medellín, al pasar de 113 a 66 veedurías vigentes. Respecto a lo anterior se dan dos observaciones: la primera, el criterio de análisis se da con base en las veedurías registradas desde el año 2022; la segunda, se toma el año 2022 porque se realizó una depuración con verificación de existencia de las veedurías que no seguían vigentes porque su período se prescribió o porque estaban vigentes en el registro, pero en la realidad no seguían siendo operativas.

Cuadro 5. Representa las veedurías ciudadanas vigentes en el Distrito de Medellín; del 1 de enero de 2022 al 18 de noviembre de 2024.

ENTIDAD	TOTAL VEEDURIAS
Personería Distrital de Medellín Vigentes	66
Personería Distrital de Medellín NO Vigentes	16
Cámara de Comercio de Medellín Vigentes	2
TOTAL GENERAL	84

Fuente: Elaboración propia con datos del Registro Único Empresarial y Social - RUES-.

Gráfica 5. Veedurías ciudadanas vigentes en el Distrito de Medellín del 1 de enero de 2022 al 18 de noviembre de 2024



Fuente: elaboración propia con datos del Registro Único Empresarial y Social RUES.

Desafíos de las veedurías en el Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín durante 2024

Para efectos de la presente investigación, las veedurías son concebidas como instituciones, en el sentido de que objetivan un propósito conjunto de un grupo de personas orientadas al control y la vigilancia de la gestión pública.⁵ Por las características de su accionar, están expuestas a restricciones propias y del contexto para el logro de sus objetivos; las restricciones del primer tipo son dificultades al interior de cada veeduría y las segundas se dan por circunstancias ajenas a sus dinámicas internas.

La identificación de restricciones institucionales de las veedurías se realiza con base en la metodología del Sistema de Análisis de Capacidad Institucional (SADCI), encabezada por el doctor Alain Tobelem. De acuerdo con ello, y con el ánimo de tener claridad sobre la manera en que esta investigación aborda la situación de las veedurías en Medellín durante el año 2024, se tiene que:

Existen seis tipos de déficits de capacidad institucional (capacity gaps), los cuales pueden agruparse en dos grandes categorías de problema. La primera incluye a las brechas que forman parte del ambiente macro- institucional, mientras que la segunda se circunscribe a las brechas relacionadas con el ambiente microinstitucional. En cuanto al primer grupo de déficits, se relacionan con la existencia de normas, leyes y “reglas de juego” que condicionan o impiden la ejecución de tareas, así como también al contexto político y macroeconómico y a las relaciones interorganizacionales e interjurisdiccionales que mantiene la organización con el resto de los actores que integran su entorno. Los déficits microinstitucionales, por su parte, guardan relación con la capacidad financiera y física de la organización; con su organización interna (distribución de funciones, estructuras y procedimientos); con los sistemas de recursos humanos y de

⁵ Su quehacer institucionaliza un hecho de la realidad, lo sustrae para darle un significado y ejercer acciones sobre ello.

remuneraciones del personal, y con la capacidad individual de los responsables de ejecutar las tareas (Completa, 2017, p.127).

Las restricciones presentes en algunas veedurías de Medellín se presentan de diversas formas, según los casos particulares. Aquí se exponen de manera generalizada algunos de esos problemas.

Las primeras tienen que ver con las restricciones propias y del contexto: desconocimiento total o parcial del funcionamiento de las instituciones del Estado. Es una restricción propia porque se relaciona con el escaso dominio que algunos veedores tienen de cara a los procesos, los mecanismos y las autoridades pertinentes para solicitar información, manifestar o radicar los hallazgos realizados o dar trámite a su ejercicio de vigilancia y control a la gestión pública. Y es también una restricción contextual dada la abundancia de mecanismos y procesos que existen en el ordenamiento jurídico colombiano y en las instituciones.

Con la sanción de la Ley 2286 de 2023 que “tiene por objeto dotar al Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín de las competencias, facultades, instrumentos y recursos legales para establecer su régimen político, administrativo y fiscal, y promover su desarrollo integral” se han agudizado las dificultades de los veedores para acceder al contexto institucional del Estado —entendido como el Distrito— porque carecen de conocimientos que les guíe sobre las implicaciones administrativas, económicas y políticas que tiene el cambio de municipio a distrito. En el “Informe del Estado de la Participación Ciudadana 2023”, se identificó la falta de formación relacionada con el contexto territorial actual como una de las debilidades que restringe la generación de las habilidades y competencias para el ejercicio de la ciudadanía plena y los liderazgos; es decir que hay un desconocimiento de la “reglamentación” para Medellín ahora como distrito. Los veedores entrevistados argumentan que “la [normativa] que tienen los Distritos debe ser distinta, esto debe incidir en algo” (U de A, 2023, p. 74).

Esta dificultad en la capacidad de las veedurías se revela en una doble vía: los veedores manifiestan los inconvenientes que esto les supone para la efectividad de sus funciones, en tanto que las instituciones estatales se quejan de la ineficiencia en la recepción y el procesamiento de documentos y acciones a emprender. Ambas partes han identificado este asunto. Los casos más recurrentes se presentan en la Personería Distrital de Medellín, en los procesos disciplinarios de vigilancia administrativa e instrucción y decisión disciplinaria, y en la Contraloría Distrital de Medellín. Por parte de los veedores, fue uno de los asuntos más abordados durante las jornadas de reunión con diferentes veedurías de la ciudad.

En el primer caso, se ha confirmado la radicación de documentos tales como PQRS en entidades que no son competentes para el tipo de requerimiento. Por ejemplo, se radican derechos de petición o acciones que por su naturaleza buscan derivar en procesos disciplinarios de funcionarios públicos en la Contraloría Distrital de Medellín; o, al contrario, se adelantan procesos relacionados con recursos públicos de carácter fiscal en la Defensoría del Pueblo. Casos como los anteriores, se repiten considerablemente en diferentes instituciones descentralizadas del Gobierno Nacional y en las del Distrito de Medellín.

En el Sistema de Información de la Personería Distrital de Medellín (SIP), reposa casi un centenar de remisiones cuya competencia es de la oficina de Control Interno Disciplinario, pues la Personería no es competente para la mayoría de estas denuncias o peticiones. En ese sentido, se reitera la observación de que es necesario dar a conocer que la competencia de la Personería Distrital de Medellín es investigar a secretarios de despacho, subsecretarios, gerentes, subgerentes y directores de entidades descentralizadas, por lo que una de las responsabilidades de los veedores es remitir la queja con circunstancias de tiempo, modo y lugar, además de los datos exactos de los funcionarios a investigar. En el SIP solo reposan 16 vigilancias administrativas, 4 indagaciones previas, 3 aperturas de investigación y 1 inhibitorio que tienen origen en veedurías ciudadanas.

Asimismo, al indagar a la Contraloría Distrital de Medellín (en adelante, CDM) sobre los errores más recurrentes de las veedurías a la hora de ejercer el control social, esta

dependencia asegura que se ha identificado como uno de los principales “el desconocimiento de las funciones de la Contraloría Distrital de Medellín y de las competencias que tienen como veedores para ejercer ese control social” (CDM, respuesta definitiva a la PQRSD 535 de 2024, radicado R202470034142024).

Lo anterior se refleja en el hecho de que, en el presente período legal con corte al 19 de septiembre de 2024, la CDM activó 29 vigilancias fiscales de las cuales ninguna tiene como origen las veedurías ciudadanas, aun cuando este despacho detenta las competencias y facultades para la vigilancia y el control fiscal, en forma posterior y selectiva.⁶ De las 29 vigilancias fiscales 17 tienen origen en medios de comunicación, 9 en el Concejo Distrital de Medellín y 3 de manera oficiosa. De estas vigilancias, los sujetos de control que mayor número de procesos tienen son: el Hospital General de Medellín, la Empresa de Desarrollo Urbano (EDU), el Instituto de Deportes y Recreación de Medellín (INDER), Empresas Públicas de Medellín (EPM) y UNE Telecomunicaciones - TIGO. En cuanto a los temas, el de mayor interés es la contratación, seguido por pérdidas financieras e infraestructura (CDM, respuesta definitiva a la PQRSD 535 de 2024, radicado R202470034142024).

⁶ Establecidas de manera expresa en la Constitución y las leyes de la República; particularmente en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, modificados por el Acto Legislativo 04 del 18 de septiembre de 2019 y reglamentados por el Decreto Ley 403 de 2020. (CDM, respuesta definitiva a la PQRSD 535 de 2024, radicado R202470034142024).

Cuadro 6. Vigilancias fiscales activadas por la CDM del 1 de enero de 2024 al 19 de septiembre de 2024.

Sujeto de control	Tema
Hospital General de Medellín	Contratación
Empresa de Desarrollo Urbano EDU	Infraestructura educativa
INDER	Contratación
Empresas Varias de Medellín	Parque automotor
Empresa de Desarrollo Urbano EDU	Infraestructura Buen Comienzo
Ruta N	Capital Semilla
INDER	Escenarios deportivos
Distrito de Medellín-Unidad Administrativa Buen Comienzo	Infraestructura Buen Comienzo
Distrito de Medellín-Secretaría de Seguridad	Seguridad
UNE-EPM	Pérdidas financieras
Telecomunicaciones	Pérdidas financieras
APP	Contratación
Secretaría de Movilidad del Distrito de Medellín	Contratación
Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín- ISVIMED	Contratación
Empresa de Desarrollo Urbano EDU	Pérdidas financieras
UNE-EPM	Contratación
Telecomunicaciones	Contratación
EPM Hidroituango	Pérdidas financieras
Hospital General de Medellín	Contratación
Personería de Medellín	Contratación
Empresa de Desarrollo Urbano EDU	Contratación
Plaza Mayor	Contratación
ITM	Contratación
Distrito de Medellín	Financiero
EMVARIAS	Contratación
Metro	Contratación
Empresa de Desarrollo Urbano EDU	Contratación
Empresa de Desarrollo Urbano EDU	Contratación
Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos	Contratación
Hospital General de Medellín	Contratación
Distrito de Medellín	Contratación
* Datos de 1 de enero de 2024 al 29 de septiembre de 2024.	

Fuente: elaboración propia con datos tomados de la Contraloría Distrital de Medellín.

Desde el 1 de enero de 2023 hasta el 19 de septiembre de 2024, en la Contraloría Auxiliar de Participación Ciudadana, se reportaron 21 PQRS interpuestas por veedurías, asunto que evidencia una gestión baja por parte de estas cuya causa se puede relacionar con la restricción institucional mixta en cuestión.

Cuadro 7. Clasificación de PQRS presentadas por veedurías en la CDM del 1 de enero de 2024 al 19 de septiembre de 2024

Clasificación PQRS	Tramitadas en la CDM	Con traslado por competencia	Total
Petición de información	5	2	7
Denuncia	3	1	4
Petición de Interés General	4	2	6
Petición de Interés Particular	1	1	2
Queja	1	1	2
Total			21

Fuente: elaboración propia con datos tomados de la Contraloría Distrital de Medellín.

Los desaciertos de este tipo impiden que se alcancen los niveles de efectividad esperados en la vigilancia y el control a la gestión pública y, por extensión, afecta el nivel de transparencia del Estado por el que velan las veedurías a través de sus acciones. Este desconocimiento tiene implicaciones negativas que van más allá de que el objeto de control ciudadano no llegue a los términos esperados, pues conducen a desalentar la participación ciudadana, dada la ineficacia en las denuncias, ya que si las veedurías no identifican a las entidades competentes para presentarlas no se da el trámite correspondiente y se debilita su efectividad como garantes de la transparencia en la gestión pública.

Por otro lado, la dispersión de esfuerzos tanto por parte de las veedurías como del Estado hace que las acciones sean ineficientes y se dupliquen funciones; pues, al desconocer los canales institucionales, las veedurías suelen presentar sus denuncias en múltiples instancias, lo que genera una sobrecarga en los sistemas y dificulta la coordinación de las acciones de control. Relacionados con lo anterior, están los posibles retrasos en el inicio y el desarrollo de las investigaciones, lo que repercute en el hecho de que las irregularidades persistan por más tiempo.

Una restricción institucional mixta —propia y contextual— como esta genera una cadena de efectos que de primera mano no son evidentes, empero, al analizar sus

consecuencias, emergen las dificultades que llevan consigo. Una muestra adicional a las ya mencionadas es la desconfianza que se produce en las instituciones públicas, pues la incapacidad de las veedurías para canalizar adecuadamente sus denuncias puede desmotivar el acceso a las instituciones de control. Por último, esto genera un debilitamiento en el ejercicio del control social, ya que es una limitación que hace que las veedurías no puedan realizar un seguimiento efectivo de la gestión pública y denunciar las irregularidades de manera oportuna.

En síntesis, esta restricción está vinculada con la abundancia institucional, legal y burocrática de los procesos para la formalización de sus denuncias, recomendaciones y demás acciones de control. Así las cosas, uno de los retos más inmediatos con los grupos de veedores en el Distrito de Medellín es la generación de conocimiento sobre las competencias, atribuciones y funciones de la Procuraduría, la Contraloría, la Personería Distrital —Ministerio Público—, la Fiscalía General de la Nación, la Rama Judicial, etc., y de manera integral sobre el funcionamiento de las ramas del poder público y el funcionamiento del Estado colombiano, además de la promoción del dominio de otros temas más especializados concernientes a la auditoría pública, el análisis financiero, el derecho administrativo, entre otros. Con acciones como las mencionadas, las veedurías se encaminan a superar esta restricción institucional mixta.

Está claro que el nivel técnico de las acciones públicas es una condición necesaria para dotar de calidad el quehacer del Estado. Sin embargo, cuando estas no poseen versiones accesibles de cara a los diferentes públicos objeto, suponen actuaciones complejas que desbordan las capacidades de las veedurías. De allí se desprende otra incapacidad institucional para las veedurías: los retos para la comprensión de la información, que se presentan sobre todo en los proyectos públicos de infraestructura, inversión y contratación y que crean brechas entre la vocación de supervisar y la capacidad real de hacerlo de manera efectiva.

A lo anterior se suman niveles precarios de conocimiento y capacitación de algunos veedores —en la mayoría de los casos es una formación más empírica que formal—, quienes

manifiestan poseer conocimientos limitados sobre procesos administrativos, legales y otros mecanismos de control. En la mayoría de los casos, los veedores realizan sus tareas con base en la intuición y la experiencia, como producto del aprendizaje en cursos cortos o de manera autodidacta; esta restricción tiene que ver con las carencias técnicas de los veedores y se revela en la forma y el fondo de la redacción de los documentos y en la falta de planes de trabajo.

Las habilidades blandas también son un punto débil en el control social, pues esto repercute en problemas internos y externos entre veedores, quienes en algunas ocasiones no logran consensos en asuntos importantes que implican tanto su funcionamiento como su capacidad de participación, asociación y, por extensión, control; entre los veedores se reconoce que prevalece la disposición a hablar sobre la actitud de escucha y la existencia de egos y competencias entre ellos relacionadas con dinámicas del gremio, políticas, sociales, etc. También se reconocen determinadas posturas de hostilidad entre veedores, entre veedurías y entre veedurías con las instituciones del Estado en general. Esto se evidencia en el manejo del lenguaje y en las confrontaciones verbales que tienen lugar en los escenarios compartidos entre Estado y veedores y en las disputas de espacios de participación, en instancias superiores de participación y control como el Consejo Distrital de Participación Ciudadana, entre otros. Hay un reconocimiento tácito de la necesidad de ser más propositivos que beligerantes.

Las capacidades económicas restringen el logro de objetivos de las veedurías; la labor de los veedores es *ad honorem*, utilizan sus propios recursos para el desarrollo de sus actividades de vigilancia y control social. Esta restricción dificulta acciones que son cotidianas y que, sumadas, cortan una cadena de procesos en perjuicio de la efectividad. Relacionado con esto, aseguran que carecen de apoyo institucional para disponer de una sede que surta funciones de punto de encuentro y brinde herramientas de impresión, internet, computadores y demás elementos que contribuyan a su labor. El transporte, la logística y las herramientas son las restricciones de capacidades internas de las veedurías

del distrito. En parte, es una restricción contextual, dada su demanda a la administración distrital por una “sede” de reunión.

Las amenazas contextuales se relacionan con la percepción de persecución por su labor como veedores, de allí que sientan en riesgo su seguridad personal y la de sus familiares. Los riesgos presuntamente tienen origen en algunos actores ilegales, pero también en las instituciones que son sujetas a vigilancia. También manifiestan una falta de disposición por parte de las instituciones del Estado; poseen un imaginario colectivo de que estas no toman en serio el papel que desarrollan como ciudadanos que ejercen vigilancia pública, en especial las entidades de control; lo anterior se relaciona con una sensación de ser ridiculizados o sentir que “hacen el ridículo”⁷. Los veedores ven esta restricción como una estigmatización por parte de la administración distrital y los diferentes actores políticos de la ciudad.

Por otro lado, en los jóvenes existe un desinterés o una falta de motivación para integrar o formar veedurías ciudadanas.

Por último, algunas veedurías no actualizan sus datos en los sistemas de información de la Personería Distrital de Medellín, la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia o la Secretaría de Participación Ciudadana, lo que impide la difusión de convocatoria a procesos de fortalecimiento; también ocurre que estas no son receptivas a los llamados institucionales de formación, reunión, sensibilización y demás.

Las oportunidades son un tema más reducido pero potencial en estos órganos de vigilancia y control; las veedurías cuentan con un marco normativo e institucional robusto que sustenta el cumplimiento de sus objetivos, también existe un ambiente digital propicio en el distrito para la investigación y radicación de acciones. Si bien se carece de niveles superiores de educación, la oferta pública de la ciudad promueve la constante cualificación de los veedores. Las instancias de asociación y gobernanza son dos elementos clave para

⁷ Como emergió en el diálogo de percepción realizado con 17 veedores el 30 de octubre de 2024, en el Concejo de Medellín.

que estas se desarrollen. Las mayores condiciones de oportunidades son ofrecidas por el contexto institucional del Distrito de Medellín, por lo tanto, el rol del Estado en el ejercicio del control social es fundamental.

Rol del Estado en el ejercicio del control social

La Secretaría de Participación Ciudadana y la Personería Distrital de Medellín, como instituciones del Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, representan al Estado en su misión de garantizar el derecho a la participación mediante el ejercicio de la vigilancia y el control social.

La Personería Distrital de Medellín (PDM) implementó en 2024 el proyecto *Empoderamiento Ciudadano para el Control Social, Veedurías Ciudadanas*, de la Unidad para la Protección del Interés Público (UPIP). Este proyecto es anterior al año en mención; sin embargo, tuvo actualizaciones para garantizar que su posición frente a las veedurías ciudadanas no se limitara a la inscripción, sino que se diera todo un acompañamiento que garantizara el derecho a la vigilancia y el control social. El papel de la PDM se fortalece a partir del trabajo articulado con algunos miembros de la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías (RIAV), tales como: la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, el Departamento Administrativo de la Función Pública, la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), El Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio del Interior, la Auditoría General de la República, la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, y el apoyo interinstitucional de organismos como: la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, la Secretaría de Participación Ciudadana, la Secretaría de Salud, AMAUTTA, entre otras.

Estos apoyos y coordinaciones institucionales se han dado en el marco de diferentes acciones, en las cuales la PDM ha asumido diversos roles como asistente en algunos eventos y como ponente en otros, y en los cuales se ha brindado formación y sensibilización a las veedurías, líderes sociales y sociedad civil. En el periodo legal 2024, el mencionado proyecto *Empoderamiento Ciudadano* ha participado con su oferta en la conformación y el registro

de 24 veedurías, la expedición de 54 certificados y novedades, además de la implementación de 48 procesos de sensibilización y seguimiento, 13 jornadas de control social y participación ciudadana y 7 semilleros de veedurías ciudadana y defensores de derechos humanos; sumado a esto, se hizo entrega de un reconocimiento al ejercicio de control social y veeduría ciudadana y del Informe de Gestión de las Veedurías ciudadanas.

En aras de fortalecer la oferta a las veedurías, se ha llegado a acuerdos con los veedores que participan en las jornadas de encuentro convocadas por la PDM en los siguientes términos: visitas a 16 consultorios jurídicos universitarios del Área Metropolitana del Valle de Aburrá con el ánimo de obtener asesorías legales para un mejor ejercicio en el control social de los veedores; la gestión del diplomado en control social en la ESAP, ante la secretaría técnica de la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías (RIAV); la creación de estrategias que permitan acceder a toda la información de la PDM, tales como rutas de atención, servicios ofrecidos, elaboración de formatos pertinentes para el ejercicio, formación en competencias institucionales del Ministerio Público, así como en comunicación asertiva y escucha activa; la búsqueda de articulación con secretaría de Paz y Derechos Humanos; las jornadas de actualización de base de datos y la atención y apoyo permanente de los requerimientos, de la gestión y de las iniciativas de las veedurías.

La Secretaría de Participación Ciudadana no realiza atención integral a las veedurías; la oferta de esta institución se orienta al fortalecimiento a través de acompañamientos, formación, convocatoria y promoción de mecanismos de participación y control. Su estructura organizacional se despliega por medio de la Subsecretaría de Formación y Participación Ciudadana que cuenta con el equipo de control social a la gestión pública cuyo propósito es “promover en el Distrito de Medellín una serie de prácticas, actitudes y valores destinados a mantener el orden en la gestión pública del territorio a través de los mecanismos de ley para garantizar el fortalecimiento del Estado social de derecho” (Secretaría de Participación Ciudadana de Medellín, 2024). Análogo a ello, los dos representantes de las veedurías ante el Concejo Distrital de Participación Ciudadana (CDPC) son convocados a participar de las sesiones mensuales de discusión, la celebración de la

semana de la participación, el premio de experiencias relevante y de los diferentes procesos formativos ofrecidos por la Subsecretaría de Planeación Local y Presupuesto Participativo, a través de la Unidad de Movilización y Dinamización. Desde esta instancia de gobernanza, se realiza el seguimiento a la Política Pública y el Sistema de Participación Ciudadana.

1.1.3 Conclusiones

Las veedurías ciudadanas se constituyen como un mecanismo de vigilancia y control en el marco de la democracia participativa y el paradigma de gobernanza. Su importancia radica en la promoción de la transparencia, la eficiencia y la efectividad del Estado, entendido a la luz de sus instituciones. El papel de los veedores se desarrolla en un escenario democrático con carácter voluntario, y enfrenta dificultades propias y del contexto que obstaculizan sus objetivos. Sin embargo, cuentan con oportunidades reforzadas con el marco normativo; esto las dota de legalidad y legitimidad para que sus hallazgos surtan efectos en la realidad. También se benefician de una oferta de formación y escenarios de diálogo y concertación que promueven sus funciones. La administración distrital de Medellín está dotada de capacidades institucionales y normativas que promueven un entorno de vigilancia y control ciudadano.

1.1.4 Recomendaciones

Concejo de Medellín: incluir a las veedurías en las estrategias que se contemplan en el Plan de Participación Ciudadana de 2025. Contar con una base de datos de veedores en el Distrito para que estos sean tenidos en cuenta en asuntos de vigilancia y control. Las veedurías aportan insumos importantes que, en potencia, fortalecen las funciones del Concejo Distrital; este a su vez tiene las capacidades para fortalecer las acciones de control y vigilancia de las veedurías del Distrito.

Secretaría de Participación Ciudadana: reforzar la articulación institucional en el Distrito de Medellín para promover el fortalecimiento y la cualificación de los veedores más allá de procesos cortos de formación; trascender en las capacitaciones y sensibilizaciones para hallar estrategias que no se limiten al cumplimiento de indicadores, es decir, que no se mida

su oferta solo por la eficacia sino por la efectividad. Las veedurías de Medellín carecen de un punto de encuentro que les facilite herramientas y promueva el relacionamiento entre veedores. Fomentar y fortalecer vínculos con la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías (RIAV).

Contraloría Distrital de Medellín, Fiscalía General de la Nación – Seccional Antioquia:: y Defensoría del Pueblo de Colombia: abrir canales de diálogo con las veedurías; fortalecer sensibilizaciones para aclarar las competencias de la CDM, la FGN y la DPC en cuanto a la vigilancia y el control que ejercen los veedores en el Distrito, y fomentar y fortalecer vínculos con la RIAV.

Instituto Tecnológico Metropolitano (ITM), Colegio Mayor y Pascual Bravo: analizar la gestión de certificaciones, cursos, diplomados, oferta académica que favorezca la cualificación de los veedores del Distrito.

Escuela Superior de Administración Pública (ESAP): continuar con la gestión de certificaciones, cursos, diplomados, oferta académica que favorezca la cualificación de los veedores del Distrito.

Secretaría de Paz y Derechos Humanos: dar cumplimiento al compromiso adquirido con los veedores de disponer de un espacio físico que surta las veces de sede de reunión de los veedores; para ello se sugiere articulación con la Secretaría de Participación Ciudadana, Personería de Medellín y Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, con el fin de dotar de capacidades en cuanto a infraestructura a las veedurías.

1.1.5 Referencias

Arendt, H. (1993). La condición humana (1ª ed.). Editorial Paidós.

Bourdieu, P. (2000). Efectos de lugar. En P. Bourdieu (Dir.). La miseria del mundo. Fondo de Cultura Económica.

Calle Collado, Á. (2011). Democracia Radical, entre vínculos y utopías. Icaria Antrazyt.

Completa, E.R. (2017). Capacidad Estatal: ¿Qué tipo de capacidades y para qué tipo de Estado? Revista PostData, 1(22), 111-140.

Constitución Política de la República de Colombia. (1991). Congreso de la República.

Deubel, R., Noël, A. (2019). Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación. Ediciones Aurora.

Foucault, M. (2002). Vigilar y castigar: Nacimiento de la prisión. Siglo XXI Editores.

Grajales, A. (2017). Criterios jurídicos para fijar sanciones a los congresistas frente a las omisiones legislativas en Colombia. Inciso, 19(1): 48-71.

Habermas, J. (1996). La inclusión del otro: Estudios de teoría política (1ª ed.). Editorial Trotta.

Institut de Drets Humans de Catalunya. (2009). Declaració universal de drets humans emergents. Barcelona: Institut de Drets Humans de Catalunya.

Las Heras, J. (2008). Estado Eficiente. Administración Financiera Gubernamental. Osmar Buyatti.

Ley 850 de 2003. (2003, 18 de noviembre). Congreso de la República. Diario oficial N.º 45.376.

Ley 2286 de 2023. (2023, 12 de enero). Congreso de la República. Diario oficial N.º 52.275.

Medellín Cómo Vamos. (2023). Informe de Calidad de Vida 2020-2023: Percepción Ciudadana en el Cuatrienio.
https://www.medellincomovamos.org/system/files/2024-06/docuprivados/20240604_INFORME%20CUATRIENIO_3.pdf

Medina, J., & Cao, H. (2012). Modelos de administración pública. Manual de la nueva administración pública en Argentina. Ariel-Paidós.

Popper, K. (2002). Conjectures and refutations: The growth of scientific knowledge (5th ed.). Routledge.

Registro Único Empresarial y Social [RUES]. (2024). <https://ruesfront.rues.org.co/>

Secretaría de Participación Ciudadana de Medellín. (2024). Respuesta a solicitud de información – Personería de Medellín del 4 de septiembre de 2024 – PQRSD 202410305698, (referencia Personería 20240301558035EE).

Sentencia C-292 de 2003. (). Corte Constitucional de Colombia. (Eduardo Montealegre Lynett, M.P.).

Universidad de Antioquia U de A. (2023). Informe sobre la situación de la participación en Medellín construido desde el Consejo Distrital de Participación Ciudadana. <https://siciudadania.co/index.php/2023/11/15/informes-sobre-la-situacion-de-la-participacion-en-medellin-construido-desde-el-consejo-distrital-de-participacion-ciudadana/>

1.2. Fortalecimiento de la participación ciudadana en Medellín: análisis del presupuesto participativo y su gestión en el período 2021-2024

1.2.1 Presentación

El Presupuesto Participativo (PP) es definido como un mecanismo de participación ciudadana que permite a los habitantes de un territorio decidir sobre la asignación de recursos públicos en función de las prioridades comunitarias. Según Sintomer, Herzberg y Röcke (2008), el presupuesto participativo es “una forma innovadora de gobernanza que permite a los ciudadanos influir en la toma de decisiones sobre el gasto público, incrementando la transparencia y la rendición de cuentas en las administraciones locales” (p. 170).

La transparencia se refiere a la apertura y claridad con la que las instituciones públicas gestionan y comunican sus decisiones, lo que permite a los ciudadanos acceder a

información relevante sobre el uso de los recursos. Este principio es esencial para reducir la corrupción y aumentar la confianza en las instituciones, ya que asegura que las decisiones y los resultados de las administraciones públicas sean visibles y accesibles para todos (O'Donnell, 1998).

Asimismo, el concepto de eficiencia tiene que ver con la capacidad de utilizar los recursos de manera óptima para alcanzar los objetivos propuestos. Según Robbins y Coulter (2016), “la eficiencia se refiere a obtener los mejores resultados a partir de la menor cantidad de recursos” (p. 7).

El presupuesto participativo es un mecanismo para conectar las instituciones públicas con la ciudadanía, con el fin de posibilitar la comunicación entre la sociedad y las personas. En consecuencia, se fortalece la confianza al promover espacios que garanticen la participación, la deliberación, la discusión y la cooperación con las autoridades, lo que incide en el diagnóstico, la formulación, la ejecución y la evaluación de las políticas, de manera efectiva, amplia, equitativa y democrática (Defensoría del Pueblo, 2022).

En el contexto de Medellín, el PP es una herramienta esencial para fortalecer la democracia local, ya que involucra a la ciudadanía en la toma de decisiones sobre la asignación de recursos públicos, lo que promueve una mayor corresponsabilidad y control social sobre la gestión pública. Además, la participación activa ayuda a reducir la desconfianza en las instituciones y promueve una gobernanza más cercana y transparente.

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (2022) define la participación ciudadana como un espacio virtual o físico con el propósito de opinar, retroalimentar y contribuir en la gestión de la entidad, que está amparado por las normas vigentes y cuenta con unos intereses inherentes a las actividades que se desarrollan y a los participantes implicados en estas.

La participación ciudadana se refiere al derecho y la capacidad de los individuos y las comunidades para involucrarse activamente en la toma de decisiones que afectan sus vidas, tanto a nivel local como nacional. Este concepto implica no solo el derecho a ser informado

y consultado, sino también el derecho a influir y cogestionar las políticas públicas. La participación ciudadana fomenta la inclusión, la transparencia y la legitimidad en los procesos de gobernanza, lo que facilita una mejor distribución de los recursos públicos y una mayor eficiencia en la implementación de políticas. Según la Ley 1757 de 2015, que regula la participación ciudadana en Colombia, este derecho incluye modalidades directas como el voto, la consulta popular, el plebiscito y la revocatoria del mandato, así como la participación en asambleas locales, juntas comunales y procesos como el presupuesto participativo.

La equidad en la distribución de recursos es un principio fundamental del presupuesto participativo, que busca garantizar que los recursos públicos sean distribuidos de manera justa y acorde con las necesidades de la población. En este sentido, la equidad implica que la asignación de fondos no se realice de manera homogénea, sino tomando en consideración factores como la densidad poblacional, las condiciones socioeconómicas, la calidad de vida y las prioridades específicas de cada comunidad o territorio.

En Medellín, uno de los objetivos del presupuesto participativo es asegurar que los recursos lleguen a las zonas más vulnerables o que más lo necesitan, lo que permitiría a las comunidades más desfavorecidas tener acceso a servicios y proyectos de infraestructura que mejoren su calidad de vida. La transparencia en este proceso es clave, ya que los ciudadanos deben poder ver claramente cómo y por qué se asignan los recursos a determinadas áreas. La correcta distribución equitativa también fortalece la confianza entre el gobierno local y la comunidad.

Una vez que los proyectos son priorizados a través de procesos participativos, la gestión y ejecución de proyectos en el marco del presupuesto participativo son procesos claves para garantizar que las decisiones tomadas por la ciudadanía se materialicen de manera eficiente y dentro de los plazos y presupuestos establecidos.

La gestión incluye la planificación detallada, la asignación de recursos específicos y la coordinación entre las entidades responsables de ejecutar dichos proyectos. Por su parte,

la ejecución debe ser monitoreada continuamente para asegurar que los objetivos trazados inicialmente se cumplan y que los proyectos generen el impacto positivo esperado en la comunidad. Con ese fin, es fundamental la ejecución con un enfoque diferencial que considere las características poblacionales y territoriales para maximizar su relevancia y efectividad. Además, el control social y la rendición de cuentas son indispensables para asegurar la transparencia y legitimidad, en la implementación de los proyectos priorizados por los ciudadanos. Entre las fases del presupuesto, encontramos 4 etapas comprendidas así:

- Planeación participativa: en este punto se deriva la planeación del proceso técnico administrativo sobre el desarrollo local de los territorios.
- Priorización participativa: esta se deriva de la priorización de los planes de desarrollo local, en los cuales democráticamente se eligen aquellos proyectos que la comunidad considera más necesarios. Es importante resaltar que estos proyectos son financiados por el presupuesto participativo.
- Ejecución: esta etapa se encarga exclusivamente de la materialización de los proyectos escogidos; también están incluidos el control social y la rendición de cuentas.
- Seguimiento y evaluación: en esta última etapa se vigilan todas las acciones que se están realizando por cada una de las etapas del proyecto y posterior a ello se puede definir el impacto social.

El ordenamiento jurídico colombiano garantiza la participación ciudadana como pilar fundamental en la relación entre la ciudadanía y el Estado. Colombia se concibe como un Estado Social de Derecho, democrático, participativo y pluralista conforme al artículo 1 de la Constitución Política. Y hace posible que el ciudadano cumpla su deber constitucional de participar en la vida política, cívica y comunitaria del país a través de mecanismos de participación. El artículo 311 de la Constitución garantiza y promueve la participación ciudadana y el mejoramiento cultural y social de sus habitantes, y, en armonía con ello, el

artículo 366 establece que el mejoramiento de la calidad de vida de la población es una prioridad y, por ende, se convierte en un deber fundamental para el Estado.

Entre las normas que hacen parte del derecho a investigar se resalta la Ley 1712 de 2014, que tiene como principal objetivo el derecho a la información pública; la Ley de Transparencia 2195 de 2022 promueve el acceso público de las empresas del Estado, siempre y cuando no afecten la categoría de los datos, tal como lo dicta el Decreto 103 del 2015. Otro decreto importante es el 111 del 1996, este integra toda la normatividad que tiene que ver con el presupuesto público y en este se pueden determinar principios como el de la anualidad, equidad y demás disposiciones en esta área.

En cuanto a las leyes que garantizan el derecho a la participación ciudadana, encontramos la Ley 1757 de 2015 que tiene como objetivo promover, proteger y garantizar modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural; al igual que a ejercer el control del poder político, en aspectos como la regulación a la iniciativa popular y normativa ante las corporaciones públicas, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto; además de indicar que todo plan de desarrollo tiene que ser garante de la participación ciudadana y de los espacios para que los mecanismos de participación se puedan dar.

El Acuerdo 028 de 2017 del Distrito de Medellín modifica el Acuerdo 43 de 2007, actualiza el Sistema Municipal de Planeación del Municipio de Medellín y establece nuevas disposiciones. Para este caso, es muy importante tener en cuenta el artículo 5 que garantiza el derecho a la participación ciudadana y postula diferentes espacios de debate que se convierten en el principal insumo para que la administración distrital conozca las necesidades de la comunidad.

Otro artículo importante para esta investigación es el 9, numeral 9.3.1, que hace referencia al instrumento de programación y gestión financiera de la administración municipal para la ejecución del plan municipal de desarrollo; este instrumento tiene como base las operaciones efectivas de caja de las entidades cuyo efecto cambiario, monetario y

fiscal sea de tal magnitud que amerite incluirlas en el plan, tomando en consideración las previsiones de ingreso, gastos, déficit y su financiación, compatibles con el Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC). El 9.3.4 expresa que “el proceso del presupuesto participativo es un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos que fortalece las relaciones Estado-sociedad civil.” (Concejo de Medellín, 2017).

Adicionalmente, el inciso 9.6.1. determina que el plan de desarrollo local es uno de los primeros insumos para asignar los recursos de los ciudadanos. Se elabora entre actores del territorio con una temporalidad de 12 años, debe contemplar las necesidades de la comunidad y se somete a su aprobación mediante unas elecciones locales (Concejo de Medellín, 2017).

En suma, el presupuesto participativo es un instrumento efectivo de gestión, ejecución y evaluación, cuya labor requiere de seguimiento y evaluación permanentes que garanticen el cumplimiento de sus fines.

La presente investigación se enfoca en revisar el funcionamiento del PP durante el gobierno de Medellín en el período 2021-2024, e identificar los aciertos y desaciertos del proceso, con la consideración tanto de la percepción ciudadana como de los resultados concretos de la implementación. Se busca comprender cómo se ha gestionado este mecanismo en términos de transparencia, legalidad, equidad y ejecución, lo que es crucial para asegurar que el presupuesto participativo cumpla con su propósito de mejorar la calidad de vida de la población, especialmente en las zonas más vulnerables.

Este estudio fue necesario para proponer mejoras y acciones correctivas que fortalezcan la eficacia del presupuesto participativo, así como para ofrecer recomendaciones que optimicen la toma de decisiones en futuras gestiones. Además, al investigar la percepción ciudadana sobre la transparencia y equidad en la distribución de los recursos, se aporta información valiosa para reforzar la confianza entre el gobierno local

y la comunidad. Los resultados de esta investigación no solo contribuyen a la mejora del presupuesto participativo en Medellín, sino que también sirven como referencia para otras ciudades y regiones interesadas en implementar o mejorar mecanismos de participación ciudadana.

Finalmente, esta investigación está alineada con los principios de buena gobernanza, ya que promueve la transparencia, la eficiencia y la participación activa de la ciudadanía en la gestión de los recursos públicos. Mediante este análisis, se espera generar un conocimiento más profundo sobre la gestión del presupuesto participativo, al proporcionar herramientas prácticas que fortalezcan la relación entre el gobierno y la sociedad civil.

La metodología de esta investigación combina enfoques cualitativos y cuantitativos para abordar de manera integral el análisis del presupuesto participativo en Medellín. Dado que el proyecto busca examinar tanto percepciones ciudadanas como datos concretos de inversión y ejecución, se utilizará una base de datos primaria, que incluirá información proporcionada por el Distrito de Medellín sobre el manejo del presupuesto público asignado a través del presupuesto participativo.

El enfoque cualitativo se centra en recopilar y analizar las percepciones de los ciudadanos sobre la gestión de los recursos públicos, como líderes comunitarios, miembros de Juntas de Acción Local y representantes del Observatorio de Participación Ciudadana. Por su parte, el enfoque cuantitativo se centrará en el análisis de los datos presupuestales, como la asignación de recursos por comunas y proyectos, y la evaluación de los informes de rendición de cuentas y auditorías realizadas en los últimos cuatro años.

La investigación se delimita temporalmente entre los años 2021 y 2024, lapso fundamental para analizar la gestión del presupuesto participativo en Medellín, dado que abarca la ejecución de políticas públicas y la asignación de recursos a través de los mecanismos de participación ciudadana. Este marco temporal también refleja los cambios y continuidades en la gestión pública local, si se tiene en cuenta que en el año 2024 se inició

un nuevo gobierno distrital, brindando un contexto adecuado para evaluar la efectividad de las políticas implementadas.

En relación con la delimitación social, el público objeto de esta investigación es la ciudadanía de Medellín que ha participado directamente en el proceso de presupuesto participativo, incluyendo los delegados comunales, juntas de acción local y otros actores comunitarios involucrados en las decisiones sobre la asignación de recursos. Este grupo social es clave, ya que representa a las personas beneficiarias directas de las políticas públicas y permite analizar cómo su participación ha influido en los resultados. De esta manera, la investigación se centra en las experiencias y percepciones de los actores comunitarios como principales sujetos de estudio.

1.2.2 Hallazgos

La equidad en la distribución de los recursos del presupuesto participativo: diferencias territoriales y poblacionales entre comunas y corregimientos

Recursos del presupuesto participativo

En la investigación realizada se determinó que el recurso disponible para realizar las actividades relacionadas con el presupuesto participativo es el siguiente:

Cuadro 1. Recursos asignados por año.

2021	2022	2023	2024
\$234. 449 .337 .734	\$252. 835. 360. 874	\$285. 000 .0000. 000	\$323 .014. 220 .038

Fuente: elaboración propia, datos tomados del POAI, 2021 al 2024

En el siguiente cuadro, se determina el porcentaje destinado de los recursos del Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) que contiene la información correspondiente a la inversión directa que ejecutarán las entidades de la administración distrital y sus establecimientos públicos durante la vigencia, en la cual se evidencia que el compromiso de los recursos sí equivale al 5% sobre el plan anual de inversiones, así como lo determina el acuerdo 028 del 2017. En el cuadro siguiente se observa el incremento de los recursos

destinados a los programas de participación ciudadana en el cual se evidencia que el incremento sí estuvo acorde al del POAI:

Cuadro 2. Porcentaje asignado

Años	2021	2022	2023	2024
POAI	\$4.688.892.976.814	\$5.056.707.116.910	\$5.700.000.000.000	\$6.450.224.,400.750
Total presupuesto participativo	\$234.449.337.734	\$252.835.360.874	\$285.000.000.000	\$323.014.220.038
Porcentaje de representación	5 %	5 %	5 %	5 %

Fuente: elaboración propia, datos tomados del POAI del distrito de Medellín, el 25 de octubre del 2024

Concentración por dependencia del presupuesto participativo

Por otro lado, en el siguiente cuadro se determinó la concentración de los recursos asignados por cada dependencia.

Cuadro 3. Nivel de concentración por dependencia 2021-2024

Dependencia	Concentración
Inclusión Social	17,92 %
INDER	12,623 %
Cultura Ciudadana	10,595 %
Sapiencia	8,228 %
Participación Ciudadana	8,754 %
Colegio Mayor	8,628 %
Salud	5,758 %
Pascual Bravo	4,246 %
Medio Ambiente	4,086 %
Educación	3,947 %
ITM	3,818 %
Infraestructura	3,1 %
Desarrollo Económico	2,314 %
Comunicaciones	1,661 %
ISVIMED	0,826 %
Seguridad y Convivencia	1,194 %
Juventud	0,992 %
DAGR	0,498 %
Mujeres	0,331 %
Gestión y Control Territorial	0,145 %

Buen Comienzo	0,116 %
No Violencia	0,113 %
Movilidad	0,102 %

Fuente: elaboración propia, con datos tomados de la respuesta del derecho de petición número:20240101490340RE.

Lo anterior quiere decir que existe una alta concentración en las dependencias como la Secretaría de Inclusión Social y Familia, INDER, Secretaría de Cultura Ciudadana, Sapiencia, Secretaría de Participación Ciudadana, Colegio Mayor de Antioquia, Secretaría de Salud, Pascual Bravo y Secretaría de Medio Ambiente. En suma, representan el 80 % de la destinación de los recursos del presupuesto participativo.

Concentración por comuna del presupuesto participativo

En el siguiente cuadro se muestra la concentración de los recursos por comuna o corregimiento:

Cuadro 4. Concentración por comuna durante el último cuatrienio

Comuna / Corregimiento	Concentración	Densidad poblacional (habitantes)
Comuna 01 – Popular	6,99 %	160.000
Comuna 03 – Manrique	6,52 %	180.000
Comuna 06 - Doce de Octubre	6,40 %	200.000
Comuna 07 – Robledo	6,35 %	150.000
Comuna 02 - Santa Cruz	6,19 %	130.000
Comuna 13 - San Javier	6,19 %	190.000
Comuna 08 - Villa Hermosa	6,13 %	135.000
Comuna 04 – Aranjuez	5,73 %	120.000
Comuna 09 - Buenos Aires	5,22 %	145.000
Comuna 05 – Castilla	4,98 %	160.000
Comuna 16 – Belén	4,94 %	190.000
Corregimiento 80 - San Antonio de Prado	4,55 %	35.000
Corregimiento 60 - San Cristóbal	4,30 %	50.000
Comuna 15 – Guayabal	3,93 %	140.000
Comuna 10 - La Candelaria	3,70 %	50.000
Comuna 12 - La América	3,56 %	160.000
Corregimiento 50 - San Sebastián de Palmitas	3,23 %	30.000
Corregimiento 70 – AltaVista	3,04 %	30.000
Comuna 11 – Laureles	2,79 %	120.000

Corregimiento 90 - Santa Elena	2,72 %	20.000
Comuna 14 - El Poblado	2,55 %	240.000

Fuente: elaboración propia, con datos tomados de la respuesta del derecho de petición número: 20240101490340RE.

Con base en la tabla 4 se concluye que existe una distribución equitativa, pues existe una correlación entre la concentración del presupuesto y la densidad poblacional en las comunas; como se ve, la sumatoria de los principales actores anteriormente mencionados arroja un total de un 45 %.

Variación del presupuesto participativo por dependencia

En el siguiente cuadro se realiza un análisis horizontal que demuestra una variación por asignación de recursos por cada dependencia, en el transcurrir del período 2021-2024.

Cuadro 5. Variación por secretaría durante el período 2021-2024

Dependencia	2021-2022	2022-2023	2023-2024
Inclusión Social	17 %	-7 %	10 %
INDER	7 %	-3 %	1 %
Cultura Ciudadana	41 %	70 %	20 %
Sapiencia	-11 %	-1 %	27 %
Participación Ciudadana	46 %	31 %	-15 %
Colegio Mayor	51 %	-11 %	23 %
Salud	-19 %	15 %	41 %
Pascual Bravo	-7 %	1 %	27 %
Medio Ambiente	48 %	16 %	15 %
Educación	-84 %	472 %	-60 %
ITM	36 %	-12 %	82 %
Infraestructura	51 %	-36 %	38 %
Desarrollo Económico	-34 %	37 %	23 %
Comunicaciones	42 %	-55 %	234 %
ISVIMED	53 %	40 %	-52 %
Seguridad y Convivencia	-49 %	152 %	73 %
Juventud	-38 %	115 %	8 %
DAGR	-82 %	698 %	-31 %
Mujeres	192 %	130 %	-38 %
Gestión y Control Territorial			
Buen Comienzo	81 %	-100 %	
No Violencia	-100 %		77 %

Movilidad		-100 %	
Total general	8 %	13 %	13 %

Fuente: elaboración propia, datos tomados de la respuesta del derecho de petición número:20240101490340RE.

En el anterior cuadro se observa una variación significativa en educación, pues los recursos que se asignaron en 2021 en comparación con 2022 fueron 84 % menos, y se recuperó en 2023 con una asignación del 472 % más que en 2022. Otro aspecto notable es el incremento que tuvo la Secretaría de Seguridad y Convivencia, pues la inversión en este rubro disminuyó entre el 2021-2022; sin embargo, en el 2023 incrementó en un 152 % y un 73 % en 2024.

Durante el 2021-2022 la dependencia del Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres (DAGR) tuvo una disminución del 82 %, durante el 2022 estos recursos incrementaron en un 698 %, y en el 2023 hubo una disminución del 31%. Otra institución que presentó variaciones significativas fue la Secretaría de las Mujeres, pues tuvo un incremento del 192 % del 2021 a 2022, también un incremento de 130 % de 2022 a 2023 y una disminución del 30 % durante el 2024. La Secretaría de Gestión y Control Territorial no presenta movimientos durante los años 2021 a 2023, pues solo se le asignó presupuesto para el 2024, por un valor de \$1.586 millones de pesos.

Durante el período de análisis, el programa Buen Comienzo y las Secretarías de la No Violencia (ahora Secretaría de Paz y Derechos Humanos) y la de Movilidad, no contaban con recursos asignados en el 2021-2022 y en el 2023-2024, por ello la variación del período no es constante.

Variación del presupuesto participativo por comuna

Cuadro 6. Variación del presupuesto participativo por comuna entre los años 2021-2024

Comuna / Corregimiento	2021-2022	2022-2023	2023-2024
Comuna 01 – Popular	9 %	11 %	13 %
Comuna 03 – Manrique	9 %	13 %	14 %
Comuna 06 - Doce de Octubre	7 %	12 %	13 %
Comuna 07 – Robledo	10 %	12 %	13 %

Comuna 02 - Santa Cruz	8 %	12 %	13 %
Comuna 13 - San Javier	11 %	13 %	13 %
Comuna 08 - Villa Hermosa	11 %	13 %	13 %
Comuna 04 – Aranjuez	6 %	12 %	13 %
Comuna 09 - Buenos Aires	12 %	13 %	15 %
Comuna 05 – Castilla	5 %	10 %	13 %
Comuna 16 – Belén	10 %	15 %	12 %
Corregimiento 80 - San Antonio de Prado	5 %	14 %	17 %
Corregimiento 60 - San Cristóbal	14 %	20 %	18 %
Comuna 15 – Guayabal	3 %	10 %	11 %
Comuna 10 - La Candelaria	6 %	11 %	12 %
Comuna 12 - La América	4 %	9 %	10 %
Corregimiento 50 - San Sebastián de Palmitas	11 %	13 %	13 %
Corregimiento 70 – AltaVista	7 %	22 %	10 %
Comuna 11 – Laureles	2 %	10 %	9 %
Corregimiento 90 - Santa Elena	10 %	16 %	25 %
Comuna 14 - El Poblado	0 %	8 %	9 %
Total	8 %	13 %	13 %

Fuente: elaboración propia, con datos tomados de la respuesta del derecho de petición número:20240101490340RE.

Durante el período de análisis, en las comunas y corregimientos no se notaron variaciones considerables, por ello se puede definir que los ajustes anuales estuvieron en concordancia con el presupuesto total asignado. En conclusión, el comportamiento de los recursos se deriva de las necesidades de la comunidad y su participación en cada período, pues en ellos se evidencian las prioridades y necesidades de los territorios.

Percepción ciudadana sobre los mecanismos de participación en la priorización de proyectos del presupuesto participativo

Determinación de la encuesta aplicada

Para determinar valores que den fiabilidad de los datos es importante establecer los coeficientes que lleven a cabo la cantidad de las encuestas a aplicar, por ello se estipuló la siguiente fórmula.

Ilustración 1. Fórmula encuesta

$$n = \frac{N * Z^2 * p * q}{d^2 * (N - 1) + Z^2 * p * q}$$

Fuente: Torres *et. al.* (2006).

Lo que se traduce en lo siguiente:

N: Tamaño de la población.

Z: Nivel de confianza para un 95 % (Z=1,96).

p: Probabilidad de éxito (50%).

q: Probabilidad de fracaso (50%).

d: Precisión 5%

Al reemplazar la fórmula queda lo siguiente:

Z = 1,96.

P = 0,5.

q = 0,5.

d= 0,05.

N =480.

Lo anterior arroja un total de aplicaciones para la encuesta de n = 214.

En donde N es la cantidad de Juntas de Acciones Comunal que se tomaron como referente para el planteamiento de la encuesta.

Criterios de inclusión

Teniendo en cuenta el tipo de investigación, se incluyeron a todas aquellas personas que son activas en cada uno de estos procesos. Los grupos de principal interés para esta encuesta son las Juntas de Acción Comunal (JAC), las Juntas Administradoras Locales (JAL), CCP. Se toma como referencia las JAC por su nivel participación activa, los CCP agrupan en forma directiva a estos representantes de las Juntas, por ello no se toman como base poblacional.

Criterios de exclusión

Se excluirán todas aquellas personas que no hagan parte activa de los procesos de participación ciudadana; sin embargo, la encuesta tendrá los filtros correspondientes al uso de la misma.

Resultado de la encuesta aplicada

Durante la investigación realizada, se aplicó una encuesta con los grupos de apoyo a la supervisión de cada uno de los ejes relacionados en la encuesta, con la que se indagó acerca de los temas relacionados con la etapa de priorización del presupuesto participativo, tales como la participación, los mecanismos de elección, los objetivos de participación ciudadana, la transparencia, la rendición de cuentas y la equidad.

En una de las preguntas, el principal interés es saber cuáles son los medios más efectivos para conocer los programas del presupuesto participativo. El 56,7 % respondió que se da por reuniones comunitarias, el segundo más importante es el de las redes sociales con un 16 %, un 12,8 % se da por comunicación directa con instituciones públicas y el resto se da por medios de comunicación o amigos y familiares.

Otra pregunta relevante es el conocimiento de las personas sobre las fases del PP: el 91,4 % de los participantes sí tienen conocimiento real de estas etapas mientras que 8,6 % no las conoce. Las respuestas a la siguiente pregunta evidencian que el 38 % considera que lo principal es mejorar las necesidades sociales de los territorios por medio de la percepción y la participación ciudadana.

En la siguiente pregunta, se tiene como principal objetivo conocer la percepción de la ciudadanía sobre las herramientas utilizadas en la votación para la priorización de proyectos del presupuesto participativo: el 45,5 % vota que no es incluyente en la toma de decisiones y el 54,5 % mencionan que sí es incluyente. En otra pregunta se menciona el mecanismo que prefieren para hacer uso de su voto en las elecciones de la priorización de proyectos: el 74,1 % los prefiere presencial, el 25,4 %, virtual.

Otra de las preguntas define que tan fácil o difícil es acceder a los mecanismos de participación ciudadana. El 40 % de las personas respondieron que no son accesibles, 34,6 % dicen que sí lo son y el 16,8 % que son muy accesibles. Otra pregunta indaga si la distribución de los recursos es equitativa en la comunidad: el 53,2 % considera que no es equitativa, el 26,9 % considera que sí y el 19,9 % considera que no están seguros. También se buscó conocer la percepción acerca de la satisfacción con respecto a las etapas, sobre lo que se concluye que el 31,6 % es neutral, el 31,6 % está satisfecho y el 24,6 % insatisfecho.

1.2.3 Conclusiones

Los hallazgos obtenidos permiten una visión integral sobre la implementación del presupuesto participativo en Medellín durante el período 2021-2024, al destacar sus avances y limitaciones en diversos aspectos clave. En términos de participación ciudadana, aunque se observó un notable involucramiento en comunas urbanas como la 1 (Popular) y la 6 (Doce de Octubre), las zonas rurales continúan enfrentando barreras significativas que limitan la equidad en el acceso y la representación en los procesos de priorización de recursos. Este desequilibrio territorial subraya la necesidad de adoptar estrategias diferenciadas que consideren las particularidades de cada contexto.

El presente estudio ha permitido comprender el papel del PP en Medellín como un mecanismo de participación ciudadana y su impacto en la gestión de los recursos públicos. Este proceso, implementado hace casi dos décadas, ha evolucionado para responder a las necesidades de inclusión, transparencia y eficiencia, en la toma de decisiones sobre la asignación de recursos. Sin embargo, persisten desafíos que afectan tanto su implementación como los resultados esperados, lo que lleva a importantes reflexiones sobre la efectividad de este mecanismo y las áreas que requieren fortalecimiento para consolidar una democracia participativa más inclusiva y equitativa.

En primer lugar, se concluye que el PP en Medellín ha logrado establecerse como una herramienta eficaz para involucrar a la ciudadanía en la gestión de los recursos públicos, lo que favorece la descentralización y el empoderamiento de la ciudadanía en las decisiones comunitarias. Este proceso permite a las comunidades priorizar sus necesidades y definir el

destino de un porcentaje significativo de los recursos municipales, lo que representa un avance en la construcción de una democracia local en la que los ciudadanos participan activamente.

Sin embargo, el nivel de participación y el compromiso comunitario varían considerablemente entre comunas y corregimientos, lo que pone de manifiesto la necesidad de estrategias diferenciadas que fomenten una mayor equidad en la participación ciudadana. Las áreas urbanas, con mejor acceso a tecnología y mayores niveles de conocimiento sobre los procesos de participación, muestran una participación más robusta, mientras que las áreas rurales, por su ubicación geográfica y acceso limitado a recursos tecnológicos, enfrentan barreras significativas. Esto subraya la importancia de fortalecer los canales de comunicación y promover la inclusión digital, así como implementar medidas que faciliten el acceso de las comunidades más remotas y vulnerables a los procesos participativos.

El estudio también evidencia que, aunque se ha logrado un avance en la transparencia de la gestión pública a través del presupuesto participativo, existen deficiencias en la rendición de cuentas y en el seguimiento de los proyectos priorizados por la comunidad. A pesar de los esfuerzos de la administración local para mejorar los mecanismos de monitoreo, muchas personas desconocen los resultados finales de los proyectos o perciben que la ejecución de los mismos carece de la transparencia necesaria. Esta falta de claridad en la gestión de los recursos y en el estado de los proyectos limita la confianza de la ciudadanía en el proceso y reduce la efectividad del presupuesto participativo como herramienta de fortalecimiento democrático. La evidencia recogida sugiere que mejorar la rendición de cuentas y establecer mecanismos de comunicación más eficaces que informen a la ciudadanía sobre el progreso y los resultados de los proyectos es fundamental para incrementar la legitimidad de este proceso.

En términos de equidad en la distribución de recursos, los hallazgos muestran que, aunque el PP se orienta a satisfacer las necesidades prioritarias de las comunidades, persisten disparidades en la asignación de recursos. Las comunas y los corregimientos con

mayor densidad poblacional y necesidades socioeconómicas apremiantes suelen recibir una asignación mayor, lo que es positivo para la distribución equitativa. No obstante, estas decisiones no siempre reflejan las preferencias de la ciudadanía, lo que puede deberse a la centralización de ciertas decisiones en instancias administrativas y a la falta de información adecuada durante las fases de votación comunitaria.

Las investigaciones previas sugieren que incrementar la transparencia en la asignación de los recursos y fomentar procesos más inclusivos y accesibles contribuiría a una distribución más equitativa y a una mayor satisfacción ciudadana (Avritzer, 2001; Álvarez, 2023).

Otro aspecto relevante identificado en el estudio es la brecha entre la planificación y la ejecución de los proyectos seleccionados. Se ha observado que, en muchos casos, los proyectos priorizados por la comunidad enfrentan retrasos significativos o problemas en la ejecución, debido a desafíos logísticos, falta de capacidad institucional o insuficiencia de recursos financieros. Esta desconexión entre la fase de planificación y la ejecución afecta la credibilidad del presupuesto participativo y genera frustración en las comunidades, que no ven materializados los proyectos percibidos como prioritarios para su desarrollo. Para mitigar este problema, es esencial que la administración implemente un sistema de seguimiento más riguroso y accesible, que permita a los ciudadanos conocer en tiempo real el estado de los proyectos y garantice la continuidad y sostenibilidad de las iniciativas propuestas.

Asimismo, la investigación permite concluir que existe una necesidad urgente de fortalecer las capacidades institucionales a nivel local para gestionar de manera más eficiente los proyectos derivados del presupuesto participativo. La administración pública, en algunos casos, carece de personal capacitado para coordinar la ejecución de proyectos y para responder a las necesidades cambiantes de las comunidades. Esto se hace evidente especialmente en áreas rurales y en sectores de difícil acceso, donde los líderes comunitarios y representantes locales requieren apoyo continuo y formación en la gestión de recursos y la planificación de proyectos. El fortalecimiento de estas capacidades es

fundamental no solo para mejorar la efectividad de la implementación, sino también para asegurar que los recursos se utilicen de manera óptima y que los proyectos logren el impacto social deseado.

Un punto adicional que merece mención es la falta de un seguimiento a largo plazo sobre el impacto de los proyectos financiados mediante el presupuesto participativo. Si bien el estudio abarcó un período específico, los efectos de las inversiones en la comunidad suelen materializarse con el tiempo, especialmente en proyectos de infraestructura y desarrollo social. La carencia de datos longitudinales y de un sistema de evaluación a largo plazo limita la capacidad de la administración para hacer ajustes informados y optimizar el impacto de futuras inversiones. La implementación de un sistema de evaluación continua que permita medir los efectos reales y sostenibles de los proyectos sería una herramienta valiosa para mejorar el proceso de planificación y priorización, en futuros ciclos de presupuesto participativo.

En síntesis, el PP en Medellín ha sido un instrumento transformador para la democratización de la toma de decisiones y la inclusión de la ciudadanía en la gestión de los recursos públicos. No obstante, este proceso enfrenta limitaciones significativas en términos de participación equitativa, transparencia, rendición de cuentas, eficiencia en la ejecución y seguimiento de los proyectos. Para fortalecer el impacto del presupuesto participativo y consolidarlo como un mecanismo de desarrollo comunitario, es necesario que la administración implemente medidas que aborden estas áreas críticas. Esto incluye estrategias de inclusión digital, mejora en la transparencia y rendición de cuentas, optimización de la capacidad institucional y establecimiento de un sistema de monitoreo y evaluación a largo plazo.

1.2.4 Recomendaciones

Recomendaciones generales:

La transparencia y la rendición de cuentas son áreas críticas que requieren fortalecimiento. A pesar de los esfuerzos realizados mediante plataformas digitales y

auditorías, un porcentaje considerable de la ciudadanía expresó desconocer la ejecución final de los proyectos priorizados. Este resultado indica la necesidad de mejorar la comunicación entre las instituciones y las comunidades para fomentar un control social efectivo que aumente la confianza en las autoridades responsables del PP.

La percepción de corrupción, alimentada por irregularidades documentadas en auditorías recientes, representa un obstáculo significativo para la legitimidad del PP. Es fundamental implementar medidas que incrementen la transparencia, como la realización de auditorías sociales independientes y el uso de tecnologías *blockchain* para el seguimiento de la ejecución presupuestal. Estas herramientas no solo mejorarían la confianza ciudadana, sino que también optimizarán la gestión de los recursos públicos.

Finalmente, los hallazgos resaltan la importancia de integrar tecnologías digitales para mejorar la participación, particularmente en sectores rurales. Modelos internacionales exitosos, como el de Porto Alegre en Brasil, han demostrado que la digitalización del proceso participativo puede reducir barreras logísticas y aumentar el acceso equitativo. Adaptar estas estrategias a Medellín no solo fortalecería el PP como herramienta de gobernanza, sino que también consolidaría su rol como un mecanismo de transformación social y comunitaria en contextos diversos.

Ahora, para abordar los desafíos identificados y fortalecer el impacto del presupuesto participativo, se proponen las siguientes acciones:

- Crear plataformas digitales de monitoreo:
 - Implementar un sistema en línea accesible para que la ciudadanía pueda hacer seguimiento al estado de los proyectos priorizados, en tiempo real.
 - Publicar informes de avance de forma periódica, incluyendo fotografías, videos y gráficos interactivos.
- Promover la inclusión en áreas rurales:
 - Organizar talleres sobre presupuesto participativo en corregimientos con herramientas de apoyo técnico y logístico.

- o Ofrecer condiciones que garanticen la participación en zonas alejadas, como transporte gratuito o herramientas de conectividad.
- Fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas:
 - o Realizar auditorías sociales con participación ciudadana, enfocadas en revisar la eficiencia y la transparencia de la gestión presupuestal.
 - o Publicar los resultados de estas auditorías en plataformas accesibles y en lenguajes comprensibles para la ciudadanía.
- Diversificar los proyectos priorizados:
 - o Incluir ejes temáticos como seguridad, medio ambiente y emprendimiento económico para atender una mayor variedad de necesidades comunitarias.
 - o Desarrollar estrategias para captar proyectos innovadores que tengan un impacto a largo plazo.
- Formación y capacitación:
 - o Implementar programas de formación en gestión de proyectos y gobernanza local para fortalecer las capacidades de los representantes comunitarios en aspectos prácticos y operativos.
- Establecer indicadores de impacto estandarizados:
 - o Diseñar indicadores claros y medibles que permitan evaluar el impacto de los proyectos financiados por el presupuesto participativo.
- Fomentar alianzas público-privadas:
 - o Promover la colaboración con empresas locales y organizaciones no gubernamentales para cofinanciar proyectos priorizados, maximizando los recursos disponibles.
 - o Incentivar la inversión en proyectos que impulsen el desarrollo económico y social, especialmente en zonas vulnerables.
- Implementar mecanismos de votación inclusivos:
 - o Utilizar sistemas de votación híbridos (digitales y presenciales) que permitan la participación de personas con limitaciones tecnológicas o de movilidad.
 - o Garantizar la accesibilidad para grupos con necesidades especiales, como personas con discapacidad visual o auditiva.

- Optimizar los procesos de planificación:
 - Incorporar un enfoque participativo en la planificación inicial de los proyectos, involucrando a expertos técnicos y representantes comunitarios desde el inicio.
 - Realizar simulaciones o análisis de viabilidad antes de aprobar proyectos para prevenir retrasos y sobrecostos.
- Monitorear la sostenibilidad de los proyectos:
 - Establecer comités de seguimiento conformados por ciudadanos y funcionarios que evalúen el impacto a largo plazo de los proyectos ejecutados.
 - Incluir cláusulas de mantenimiento en los contratos de ejecución para asegurar que los proyectos sigan siendo funcionales después de su entrega.

Recomendaciones específicas:

Alcaldía Distrital de Medellín

Se sugiere una base sólida para seguir mejorando la implementación del presupuesto participativo y fomentar una mayor participación activa, en la que la ciudadanía se involucre no solo en conocer el proceso, sino también en influir y monitorear las decisiones.

Secretaría de Participación Ciudadana

Es recomendable fortalecer los canales de participación para aquellos ciudadanos que no pertenecen a organizaciones formales, como las JAL y JAC, a través de estrategias que promuevan la inclusión directa de la comunidad en general. Esto puede lograrse mediante la implementación de campañas de sensibilización y la expansión de espacios de diálogo que no requieran pertenencia a estas organizaciones, lo que podría incentivar la participación individual y asegurar que los ciudadanos no organizados también influyan activamente en el presupuesto participativo.

Se debería combinar el enfoque tradicional de las reuniones comunitarias con una estrategia más sólida en redes sociales y otros canales digitales para atraer a una mayor diversidad de participantes, especialmente a aquellas personas que no están vinculadas a organizaciones formales. También sería beneficioso fortalecer los canales de comunicación directa con las instituciones públicas, para asegurar que la información llegue de manera clara y efectiva a todos los sectores de la comunidad.

Para consolidar esta percepción positiva, es importante seguir reforzando la idea de que el PP no solo aborda las necesidades sociales inmediatas, sino que también incluye una visión integral. Además, sería útil enfocarse en mostrar ejemplos concretos de proyectos exitosos que aborden las necesidades sociales, lo que ayudará a consolidar la percepción de que el PP tiene un impacto real y positivo.

Para garantizar que las votaciones virtuales sean más inclusivas, es importante fortalecer la accesibilidad digital y ofrecer alternativas para aquellos que no tienen acceso o conocimiento suficiente de las herramientas tecnológicas. Se podría complementar con votaciones presenciales o aumentar las campañas de educación digital.

Dado que la mayoría de los ciudadanos prefiere las votaciones presenciales, sería conveniente mantener y fortalecer este mecanismo como el principal, mientras se sigue promoviendo el uso de las votaciones virtuales para garantizar mayor flexibilidad y acceso. Se podrían realizar campañas de sensibilización sobre la seguridad y accesibilidad de los mecanismos virtuales, al tiempo que se aseguran las condiciones para que la participación presencial siga siendo una opción confiable y preferida.

Para mejorar la percepción de transparencia en el proceso de votación, es esencial reforzar los mecanismos de rendición de cuentas y asegurar que los resultados sean comunicados de manera clara y accesible a todos los ciudadanos.

Por último, sería importante realizar un seguimiento e incluir a otros organismos de control del Distrito de Medellín y articular a cada uno de estos entes en materia fiscal, penal y de vulneración de derechos humanos.

1.2.5 Referencias

- Álvarez Arango, L. (2023). Implementación del presupuesto participativo en el corregimiento AltaVista: Retos y oportunidades en un contexto rural. Editorial Universidad de Antioquia.
- Avritzer, L. (2001). Democracy and the public space in Latin America. Princeton University Press.
- Constitución Política de Colombia [Const. P.]. (1991). Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>
- Decreto 103 de 2015 (2015, 20 de enero). Presidencia de la República de Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=60556>
- Concejo de Medellín. (2017). Acuerdo 028 “por medio del cual se modifica el Acuerdo 43 de 2007 y se actualiza el Sistema Municipal de Planeación” de Medellín. Alcaldía de Medellín.
- Defensoría del Pueblo. (2022). Política Institucional de Bogotá.
- Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. (2022). Manual para la implementación de los escenarios de relacionamiento con los grupos de valor.
- Drucker, P. F. (1993). Managing for results. Harper & Row.
- El Espectador. (2023, 20 de marzo). Personería de Medellín investiga irregularidades en la ejecución de recursos del presupuesto participativo entre 2020 y 2022.
- LATINNO. (17 de 5 de 2024). Obtenido de LATINNO: <https://www.latinno.net/es/case/5185/#:~:text=El%20Presupuesto%20Participativo%20de%20Medell%C3%ADn,Concejo%20Municipal%20en%20el%202007.>
- Ley 2195 de 2022. (2022, 18 de enero). Congreso de la República de Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=175606>

Ley 1712 de 2014. (2014, 6 de marzo). Congreso de la República de Colombia.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=56882>

Muñoz Arango, S. M. (2021). El presupuesto participativo como herramienta de descentralización en Medellín: Un estudio de caso en la Comuna 9. Editorial Universidad Nacional de Colombia.

O'Donnell, G. (1998). Democracia delegativa. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Restrepo, J. A. (2022). El papel de la Junta Administradora Local en la gestión del presupuesto participativo en la Comuna 11 de Medellín: un estudio etnográfico. Medellín: Universidad de Medellín.

Robbins, S., & Coulter, M. (2016). Administración. México: Pearson.

Sintomer, Yves, Herzberg, Carsten y Röcke, Anja. 2008. "Presupuesto participativo en Europa: potencialidades y desafíos". Revista internacional de investigación urbana y regional 32 (1):164-78.

Torres, M., Paz, K., & Salazar, F. G. (2006). Tamaño de una muestra para una investigación de mercado. Boletín electrónico, 02. Universidad Rafael Landívar.
http://moodlelandivar.url.edu.gt/url/oa/fi/ProbabilidadEstadistica/URL_02_BAS02%20DETERMINACION%20TAMA%C3%91O%20MUESTRA.pdf

Universidad de Antioquia. (2023). Análisis del impacto del presupuesto participativo en el desarrollo comunitario de Medellín. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia.

Universidad Nacional de Colombia. (2022). Evaluación de la transparencia y rendición de cuentas en la gestión del presupuesto participativo en Medellín. Bogotá: Editorial Universidad Nacional de Colombia.

Fueron enviadas cuatro peticiones con los siguientes radicados:

CITese : 20240101592430EE Procuraduría.

CITese : 20240101592157EE Contraloría.

CITese : 20240101592434EE Personería.

Link encuesta completa:

<https://docs.google.com/forms/d/16GSAthFPGMKOPpvpbtSDzZ1g5WJKfsz1lomCd8YI08U/edit>



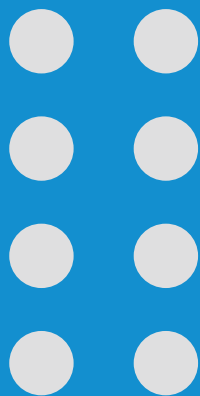
Personería
Distrital de Medellín

Informe Anual de Derechos Humanos 2024

2.

Investigaciones

acerca del ejercicio
de los derechos



2. Investigaciones acerca del ejercicio de los derechos

Las investigaciones sobre los derechos civiles y políticos en Colombia han abordado diversas problemáticas relacionadas con la protección y garantía de estos derechos fundamentales. Entre los temas más estudiados se encuentran el derecho a la vida, la libertad de expresión, la participación política, el acceso a la justicia y la protección de poblaciones vulnerables.

En el contexto colombiano, el conflicto armado, la violencia contra líderes sociales y las reformas al sistema electoral han sido puntos clave en el análisis de estos derechos. Además, se han investigado los retos en la implementación de los mecanismos de participación ciudadana, la garantía del debido proceso y la protección de los derechos de las minorías.

Los estudios han resaltado la importancia del fortalecimiento institucional, la transparencia y la rendición de cuentas para garantizar una democracia efectiva y el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos en el país.

Línea 1 Derechos Civiles y Políticos

2.1. El Estado laico colombiano y la libertad religiosa en las instituciones educativas del Distrito de Medellín: desafíos posteriores a su constitución

2.1.1 Presentación

Con la Constitución de 1991 el ordenamiento jurídico instituyó un nuevo orden que abrió la puerta a una relación diferente entre el Estado y las confesiones religiosas al proteger la libertad de cultos y la igualdad de aquellas, contrario a lo contemplado en la anterior Constitución.

En efecto, el artículo 38 de la Constitución Política de 1886 definía a Colombia como un Estado confesional: “La Religión Católica, Apostólica, Romana, es la de la Nación; los Poderes públicos la protegerán y harán que sea respetada como esencial elemento del

orden social. Se entiende que la Iglesia Católica no es ni será oficial, y conservará su independencia”.

Si bien estaba permitido el ejercicio de cualquier culto, siempre y cuando no fuera contrario a las leyes ni a la moral cristiana (Constitucion Politica de 1886, artículo 40), la Carta de 1886 creó una estructura que daba cabida a la religión católica en la educacion de las escuelas y colegios publicos conforme a lo establecido en su artículo 41: “La educación pública será organizada y dirigida en concordancia con la Religión Católica”.

Solo desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 se generó una ruptura al modelo institucional y sistemático confesional con miras a configurar en el Estado colombiano una realidad distinta, en búsqueda de la salvaguarda del derecho fundamental a la libertad de culto y sus expresiones.

Así, el articulo 19 de la Constitución Política de 1991 creó un marco normativo sobre la libertad de culto, religión y conciencia, que en la actualidad continúa siendo objeto de debate en distintos escenarios académicos e institucionales en virtud del trascendente reconocimiento de una realidad sistemática desde el punto de vista de las libertades religiosas individuales. Es a partir de allí que se identifica con claridad el deber de Colombia, como Estado laico, de garantizar dichas libertades que implican una forma de neutralidad institucional, puesto que le corresponde fijar una clara separación de la Iglesia.

Con el presente escrito se realiza un estudio socio jurídico que abarca algunas reflexiones sobre el Estado laico de cara a la libertad religiosa en las instituciones educativas del Distrito de Medellín, y los desafíos posteriores a su constitución. Para ello se identifican los retos que afrontan las instituciones educativas del Distrito de conformidad al Acuerdo 052 de 2022 del Concejo de Medellín, se revisa el grado de efectividad de la Política Pública integral de Libertad de Creencias Religiosas y de Cultos en las Instituciones educativas del Distrito y se analizan las realidades de las instituciones educativas del Distrito, correspondientes con la educación religiosa y el hecho religioso.

Para la elaboración de esta investigación se consideró necesario implementar un enfoque socio-jurídico cuya finalidad apunta al estudio de la realidad social con el cual se delimita la incidencia en los comportamientos sociales. Se realizó una revisión detallada de aportes doctrinales, normativos, jurídicos y jurisprudenciales propicios para el desarrollo metodológico de la investigación.

2.1.2 Hallazgos

La libertad religiosa

Este concepto puede ser entendido como la facultad concedida por un Estado u ordenamiento a una persona o pluralidad con arraigo en una creencia, confesión o identidad religiosa particular. Martínez Posada y otros la definen como “un derecho humano universal, y se aplica a todas las religiones de la misma manera. Un derecho que se puede considerar de primera generación como el derecho a la vida, al trabajo, a la educación, a la privacidad, entre otro”. (Martínez y otros, 2020, p. 3).

Según la Corte Constitucional:

La libertad religiosa, es pues, simultáneamente a la luz de la actual Constitución, una “permisión y una prerrogativa. Como permisión significa que el hombre no puede ser obligado a actuar contra su creer y su sentir. Como prerrogativa, que nadie puede impedirle obrar de acuerdo con sus creencias y sentimientos” siempre y cuando el ejercicio del derecho se ajuste a los límites constitucionales y legales correspondientes. (Sentencia T-662-99).

En otro pronunciamiento la Corte Constitucional consideró que la libertad religiosa también puede concebirse como la potestad del o los individuos de (...) “creer o no en una concepción sobre la divinidad, de tener una visión sobre lo sagrado y profano, de cimentar una fe religiosa y de seguir los principios que de ella se deriven, e incluso, de asumir posturas agnósticas o ateas”. (Sentencia T-310-19).

La libertad de conciencia

Este concepto se encuentra dirigido a la potestad del individuo para profesar su religión o sus propias creencias, lo que en últimas también corresponde a la libertad individual o colectiva de practicar una fe o, en su defecto, de no creer. Su fundamento es el artículo 18 de la Constitución Política de 1991, el cual al respecto señala que, en razón de las convicciones o creencias, nadie será molestado y menos obligado a actuar en contra de lo que profesa. La Libertad de conciencia puede ser vista como la matriz o núcleo de la esfera privada del individuo de cara al arraigo o completa separación de una creencia.

La Corte Constitucional a través de Sentencia T-124-21 indicó que “la conciencia y las creencias de las personas son asuntos privados y corresponden al fuero interno de estas”. En otro fallo la Corte Constitucional aclaró que “la educación religiosa en colegios públicos no puede imponer un credo particular y se deben garantizar alternativas para quienes opten por no recibirla, es así como reconoce que de las garantías Constitucionales consagradas en el Art 18 y 19 de la Carta magna sobre La libertad de Conciencia, “se desprende que las personas puedan profesar o no una fe” (Sentencia T-357-24).

La libertad de expresión

La libertad de expresión entendida en sí misma como una de las bases estructurales de la libertad religiosa, parte de un derecho subjetivo en virtud de la cual la expresión corresponde a una práctica individual o colectiva de un credo particular, lo que implica de igual modo la libertad de divulgar, propagar y enseñar. En efecto, en la sentencia T-823-02 la Corte Constitucional precisó que “la divulgación consiste en la prerrogativa que tiene estrecha vinculación con los derechos a la libertad de expresión y al libre desarrollo de la personalidad, faculta a los creyentes de una confesión religiosa para expresar en forma pública individual o colectiva”. El contexto del aparte citado, hace referencia a los postulados y mandatos de una confesión con las limitaciones de los derechos de los demás y el ordenamiento jurídico.

Marco Jurídico

Normas internacionales

El derecho a la libertad religiosa se encuentra consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) entendida como el fundamento internacional de las normas sobre derechos humanos. En consecuencia, se ha convertido en la estructura base para proyectos constitucionales a nivel mundial de las naciones y regiones. Fue proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 en París, Francia. Fue firmada por los 193 Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas.

La DUDH en su artículo 18 dispone que: “Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia”.

Por su parte la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) establece que “la obligación de proteger los derechos humanos recae, en primer lugar, en el Estado y sólo subsidiariamente en los órganos de protección establecidos en la Convención” (Zamudio, 2017, p.170).

El artículo 12 de la CADH desarrolla los presupuestos sobre la libertad religiosa, en virtud de los cuales se precisa que “Toda persona tiene derecho a la libertad de conciencia y de religión, Este derecho implica la libertad de conservar su religión o sus creencias, o de cambiar de religión o de creencias, así como la libertad de profesar y divulgar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado”. De igual modo establece que “Nadie puede ser objeto de medidas restrictivas que puedan menoscabar la libertad de conservar su religión o sus creencias...” o de cambiarlas. Su numeral tercero por su parte dispone que: “La libertad de manifestar la propia religión y las propias creencias está sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley y que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral pública los derechos o libertades de los demás”. Por último, al respecto de la educación religiosa declara que: “Los

padres, y en su caso los tutores, tienen derecho a que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones”.

Normas nacionales

El artículo 18 de la Constitución Política de 1991 garantiza la libertad de conciencia, “la cual se define como el derecho a expresar las propias convicciones y creencias, sin ser obligado a revelarlas o a actuar en contra de ellas”. En cuanto al carácter de laicidad del Estado, la Corte Constitucional en la sentencia T-832-11 precisó que:

La libertad religiosa sólo puede lograrse sobre el supuesto de que quien profesa ciertas creencias religiosas o unas determinadas convicciones morales tiene derecho a proclamarlas, a difundirlas, a defenderlas, a practicar lo que de ellas se desprende, y a la inalienabilidad de su propia esfera de pensamiento, de modo tal que ni el Estado, ni los particulares, ni institución alguna puede invadirla para forzar cambios de perspectiva, ni para molestar o perseguir al sujeto por razón de aquéllas, ni para censurarlas, ni con el objeto de compelerlo a revelarlas, y menos con el fin de obligarlo a actuar contra su conciencia.

En la sentencia T-357-24 la Corte hizo referencia al desarrollo de la educación básica y media con la debida observancia del contexto social y cultural que hay en el país, insistiendo en la necesidad de reconocer las garantías existentes al respecto de la libertad de culto y de conciencia.

El artículo 19 de la Constitución Política de 1991 rompe con el anterior paradigma del modelo confesional propuesto por la Constitución de 1886, de allí que, con la vigente Carta, se hizo tránsito a un modelo con el que se garantiza la libertad de todas las confesiones religiosas e iglesias:

Artículo 19. Se garantiza la libertad de cultos. Toda persona tiene derecho a profesar libremente su religión y a difundirla en forma individual o colectiva. Todas las confesiones religiosas e iglesias son igualmente libres ante la ley.

Con el artículo en mención se protegen las creencias de los individuos desde una perspectiva religiosa, lo que consecuentemente garantiza las prácticas individuales y colectivas y la libre expresión de estas tanto en espacios públicos como privados. A su vez la libertad de cultos corresponde en específico a la protección del credo particular asociado con la creencia religiosa.

Leyes y decretos sobre la libertad religiosa

El Congreso de la República expidió la ley estatutaria 133 de 1994 "Por la cual se desarrolla el Derecho de Libertad Religiosa y de Cultos, reconocido en el artículo 19 de la Constitución Política". Ella se fundamenta en los tratados internacionales de derechos humanos previamente firmados y ratificados por Colombia. En dicho sentido el artículo 1 de la Ley en mención dicta señala que:

El Estado garantiza el derecho fundamental a la libertad religiosa y de cultos, reconocido en el artículo 19 de la Constitución Política.

Este derecho se interpretará de conformidad con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por la República.

Además de desarrollar el derecho fundamental consagrado en el artículo 19 de la Constitución Política, la ley 133 de 1994 reglamentó el ámbito de protección de la libertad religiosa y de cultos a través de la identificación de los siguientes derechos: i) a profesar creencias religiosas en un ámbito de autonomía, esto es, que la persona pueda libremente afirmar o negar su relación con dichas creencias; ii) a cambiar de confesión o abandonar la que se tiene; iii) a manifestar libremente sus creencias o abstenerse de hacerlo; iv) a practicar actos de oración y culto, individual o colectivamente, en privado o en público.

(...) (vii) a no ser obligado a practicar actos de culto o recibir asistencia religiosa contraria a sus convicciones. (...) al respecto la Corte Constitucional ha precisado que:

Por su parte, esta Corte en reiterada jurisprudencia ha concluido que el derecho a la libertad de cultos no protege exclusivamente las manifestaciones positivas del fenómeno religioso, esto es, formar parte de algún credo, llevar a cabo prácticas o ritos de una religión, sino también las negativas, como la posibilidad de no pertenecer a ningún tipo de religión, de no ser obligado a practicar actos de culto o a recibir asistencia religiosa cuando no se desea. (Sentencia T-524-17).

En la última sentencia citada la Corte Constitucional precisó que la libertad religiosa es tanto una permisión como una prerrogativa pues “el hombre no puede ser obligado a actuar contra su creer y su sentir” y “nadie puede impedirle obrar de acuerdo con sus creencias y sentimientos, siempre y cuando el ejercicio del derecho se ajuste a los límites constitucionales y legales correspondientes” (Corte Constitucional, sentencia T-524-17).

La ley 1955 de 2019 “Por la cual se expide el plan nacional de desarrollo 2018-2022 pacto por Colombia” dispone en su artículo 127 que bajo la coordinación del Ministerio del Interior el gobierno se encargará de la articulación de las correspondientes acciones en salvaguarda del derecho a la libertad religiosa, de cultos y de conciencia en el territorio nacional garantizando el goce efectivo y el ejercicio del Derecho: “Para el efecto, promoverá e impulsará la participación de los representantes de las entidades religiosas, el reconocimiento de las mismas, la garantía del libre ejercicio de estos derechos y realizará las acciones que permitan determinar el impacto social de las organizaciones y entidades religiosas, conforme a la Constitución y la Ley”.

Otras normas⁸

Decreto Ley 2893 de 2011 “Por el cual se modifican los objetivos, la estructura orgánica y funciones del Ministerio del Interior y se integra el Sector Administrativo del Interior”. Este faculta al Ministerio del Interior para formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública de “Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario, integración de la Nación con las entidades territoriales, gestión pública territorial, seguridad y convivencia ciudadana, democracia, participación ciudadana, acción comunal, libertad e igualdad religiosa, de cultos y conciencia y el derecho individual a profesar una religión o credo”.

Decreto 1066 de 2015 que, dentro de los aspectos relevantes correspondientes con la temática que nos asiste, aclara los alcances de la ley estatutaria 133 de 1994 y de los decretos 2150 de 1995, 1319 de 1998 y 505 de 2003.

Decreto 1079 de 2016 en virtud del cual se declara el 4 de julio de cada año como el “Día Nacional de la Libertad Religiosa y de Cultos” en Colombia.

Decreto 437 de 2018 que adopta la política pública integral de la libertad religiosa y de cultos y se adiciona el Decreto 1066 de 2015 en torno a la Política Pública Integral de la Libertad Religiosa y de Cultos.

Resolución 0889 de 2017 expedida por el Ministerio del Interior con la cual se establecen los lineamientos que deberán considerar las organizaciones religiosas, de culto y conciencia para la participación y articulación interinstitucional, intersectorial y territorial en la formulación de la Política Pública Integral de Libertad Religiosa y de Cultos.

⁸ Otros: Decreto 1455 de 1997: reglamenta la ley estatutaria 133 de 1994; Decreto 354 de 1998: aprueba el convenio del derecho público interno entre el Estado y algunas entidades religiosas cristianas no católicas; Decreto 1321 de 1998: crea el Comité Interinstitucional para la reglamentación de los Convenios de Derecho Público Interno.

Importancia en Sociedades Democráticas y Pluralistas

Desde el Estado Laico se observa la propuesta integrada de lo que Habermas (2006) propone en la integración de la religión y la esfera pública, permitiendo que la pluralidad de creencias ingrese a la participación y la proposición dentro de un territorio democrático. A nivel distrital, de acuerdo con la investigación realizada desde la Personería Distrital de Medellín, en articulación con la Administración Distrital, sobre el impacto de los aportes del sector religioso al bien común, como detonantes de desarrollo en Medellín durante el periodo 2023, se conoce que:

Las organizaciones sociales basadas en la fe en su quehacer habitual, se dedican a actividades como: comedores comunitarios, red de voluntarios, emisoras comunitarias, centros de educación confesional; entrega de medicamentos, alimentos, ropa, ayudas para arrendamientos, generación de empleos, programas para acceder a carreras de pregrado, atención en salud mental y física por medio de brigadas o de manera individual, capacitaciones en emprendimiento, apoyo a migrantes entre otros, por esta razón este Ministerio Público se ha dado a la tarea de analizar los retos de ciudad que conlleva la caracterización en el marco jurídico y de planeación, así como el impacto del aporte social, económico y ambiental del sector religioso al desarrollo de la ciudad, en cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) plasmados en la agenda 2030. (Personería Distrital de Medellín, 2024, p. 193).

En la actualidad, mediante el análisis del lugar que tiene la libertad religiosa en la participación ciudadana, se identifica la importancia de una sociedad democrática y pluralista moderna, la cual permite avanzar en el respeto de la libertad religiosa con miras hacia el apoyo, el crecimiento y la calidad de vida de las personas en general. El poder generar escenarios de participación ciudadana, dando lugar a la libertad religiosa de manera efectiva, permite que la aplicabilidad de la política pública de libertad religiosa y de cultos, adoptada por el Distrito Especial de Ciencia, tecnología e Innovación de Medellín (Acuerdo

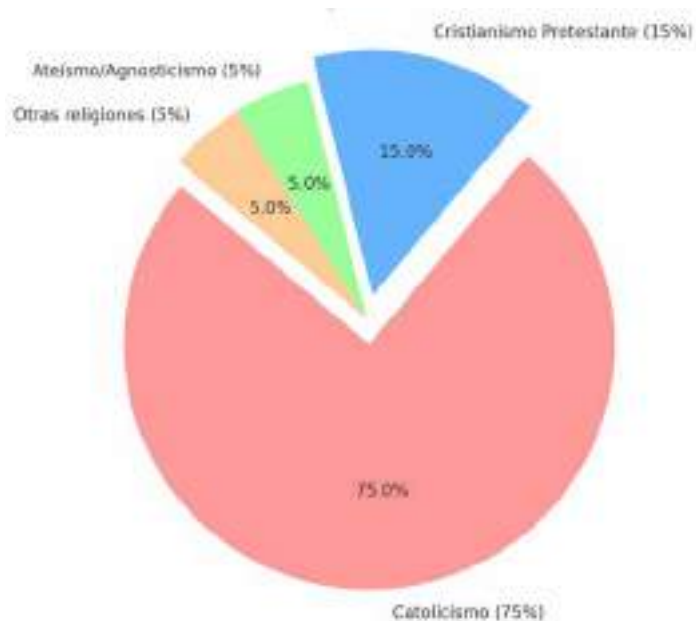
052 de 2022), tenga grandes proyecciones, pero no es óptima, ni del todo efectiva, ya que aún hay algunos espacios en los cuales se vulneran derechos de las personas que profesan o practican una confesión diferente.

Diversidad y Pluralismo Religioso en Colombia

Gracias a su historia colonial, diversidad étnica y reconocimiento como país laico, Colombia es considerada como plural y diversa en prácticas religiosas. La presencia de grupos étnicos con prácticas religiosas y cosmologías variadas contribuye a esta diversidad, del mismo modo que aportan las religiones occidentales como la católica, pentecostal, adventista, testigos de Jehová, judíos, budistas, deístas, hare krishna, entre otros. Sin embargo, gracias a la herencia española y al establecimiento del catolicismo-cristianismo como la religión oficial entre el periodo de 1886 y 1991, la iglesia católica-cristiana sigue siendo la práctica dominante en el territorio.

Aunque el Estado no mantiene estadísticas oficiales sobre la identidad religiosa de los ciudadanos, el *Pew Research Center* publicó un estudio en el 2014 que situaba a los católicos en 90 %, protestantes en 4 %, irreligiosos en 6 % y otras religiones en 2 %. La encuesta desarrollada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) entre octubre y diciembre del año 2021 arrojó como resultados los siguientes: los católicos eran el 78,2 %, los protestantes el 9,6 %, los creyentes en un Ser Superior pero sin afiliación religiosa estaban en el 7,5 %, los creyentes en religiones orientales alrededor de 0,8 %, los testigos de Jehová con un 0,7 %, y los agnósticos y ateos con el 0,4 %.

La más reciente encuesta, publicada en mayo de 2023 y realizada por IPSOS, indica que los católicos son el 59 %, los sin religión 18 %, los protestantes 10 %, otros cristianos 4 %, otras religiones 4 %, y los que prefieren no decirlo 5 %. En términos generales el panorama religioso de Colombia se ilustra así:

Gráfica 1. Distribución de religiones en Colombia.

Fuente: Los datos fueron recopilados de diversas fuentes: Countrymeters (2024) sobre población religiosa en Colombia, un informe de DiPaz Colombia, que analiza la diversidad religiosa con base en encuestas nacionales y un resumen de Ripley Believes, que presenta estimaciones porcentuales actualizadas.

El 5% perteneciente a “Otras religiones” incluye a judíos, musulmanes, religiones indígenas, sincretismos y otros credos.

La política pública de libertad religiosa del Distrito de Medellín

La Política Pública Integral de Libertad de Creencias Religiosas y de Cultos del distrito de Medellín fue adoptada mediante el Acuerdo 052 de 2022 que aborda algunos retos que involucran a las confesiones religiosas e iglesias, específicamente relacionados con la participación ciudadana y la discriminación por motivos religiosos y de creencias, temas sobre los cuales se definieron algunas responsabilidades. Del ejercicio hicieron parte la Administración Distrital de Medellín a través del Concejo Distrital y la participación de las entidades religiosas y organizaciones basadas en la fe. Dicha política fue resultado del plan agendado para todo el territorio nacional definido por el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (artículo 244) en el que se determinó que el Ministerio del Interior sería el encargado de promover y emprender, en coordinación con las entidades descentralizadas, el reconocimiento de las organizaciones basadas en los principios de la libertad religiosa, de

culto y de conciencia. El mismo plan exigió la debida actualización de la política pública correspondiente y un equilibrio en materia de participación.

Artículo 244°. Libertad religiosa, de cultos y conciencia. El Ministerio del Interior, en coordinación con las entidades competentes, emprenderá acciones que promuevan el reconocimiento de las formas asociativas de la sociedad civil basadas en los principios de libertad religiosa, de cultos y conciencia. El Gobierno Nacional formulará y actualizará la política pública en la materia con la participación de las entidades religiosas, garantizando la libertad e igualdad religiosa en términos de equidad y reconociendo su aporte al bien común en lo local, regional y nacional. (Ley 1753 de 2015).

De otro lado, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 en su artículo 127 dispuso que el encargado de la articulación intersectorial, interinstitucional y territorial y de las correspondientes acciones en salvaguarda del derecho a la libertad religiosa, de cultos y de conciencia en el territorio nacional sería el Gobierno nacional con la coordinación del Ministerio del Interior:

El Gobierno nacional con la coordinación del Ministerio del Interior, emprenderá acciones que promuevan la articulación intersectorial, interinstitucional y territorial para la garantía y goce efectivo del ejercicio del derecho a la libertad religiosa, de cultos y conciencia en el territorio nacional. Para el efecto, promoverá e impulsará la participación de los representantes de las entidades religiosas, el reconocimiento de las mismas, la garantía del libre ejercicio de estos derechos y realizará las acciones que permitan determinar el impacto social de las organizaciones y entidades religiosas, conforme a la Constitución y la Ley. (Ley 1955 de 2019).

Los distintos instrumentos terminaron abanderados por las iniciativas políticas del partido político MIRA sin dejar de lado la participación y voluntad política de las diferentes comunidades y confesiones religiosas.

Desafíos actuales en la política pública local

En cuanto a los desafíos actuales de la libertad religiosa para el caso de Medellín se estima que, además de la polarización del sector religioso en general, lo que involucra no solamente a muchos líderes sino a los mismos colectivos o miembros de las confesiones, se suman otras contingencias relacionadas con: la insuficiente implementación de estrategias para la participación; desconfianza por el sector religioso que mira con recelo algunas propuestas de la Administración; la carencia de estrategias contundentes para la sensibilización del sector religioso a fin de concientizarlos sobre la importancia de involucrarse en espacios de participación; así como las contingencias relacionadas con la discriminación, acoso escolar por motivos religiosos y de creencias religiosas, lo que incluye no solamente a los estudiantes sino también a los mismos educadores.

Al respecto de los retos actuales en materia de laicidad en el contexto de la ciudad, el Acuerdo 052 de 2022 del Concejo de Medellín creó la línea de acción educación para la libertad religiosa y sus dimensiones. Su propósito es garantizar la libertad religiosa y de cultos y erradicar dentro de las instituciones educativas la discriminación y el acoso escolar por motivos religiosos o de creencias. En dicho sentido el acuerdo dispuso que corresponde a la Secretaría de Educación y demás dependencias competentes promover la inclusión del sector religioso en los espacios deliberativos encargados de la construcción de estrategias y programas que armonicen el ejercicio de esta libertad y el derecho a la educación, dentro del marco de la autonomía escolar. Esta situación supone un reto que no ha sido de interés por décadas en un sistema educativo que incluso desde su articulación contraría las pretensiones del constituyente, siendo el arraigo educativo religioso confesional en algunas instituciones públicas la causa de vulneraciones al interior de las Instituciones Educativas del Distrito.

La libertad Religiosa en las Instituciones Educativas

La Personería Distrital de Medellín propende por la implementación de acciones efectivas y oportunas en salvaguarda del derecho a la libertad religiosa, promoviendo la convivencia y

el respeto entre las diversas confesiones que coexisten en la ciudad. Lo anterior en el marco del proyecto de promoción y protección de la libertad de culto

La puesta en marcha de la iniciativa ha permitido conocer las realidades en algunas de las instituciones educativas del Distrito, en virtud de la educación religiosa y el hecho religioso. En términos de lo anterior, en desarrollo del componente investigativo de la entidad, en la actualidad nos encontramos implementando algunas estrategias en las instituciones educativas distritales para identificar la percepción de la libertad religiosa y, a su vez, la existencia de casos de discriminación. Producto de la gestión, desde el día 25 de octubre del 2024 iniciaron los primeros recorridos, los cuales fueron consecuentes con la recolección de una muestra sobre la cual se relaciona lo siguiente⁹:

La Personería Distrital de Medellín se propuso un ejercicio pedagógico a través de la implementación de una herramienta en una Institución Educativa, las cuales fueron elaboradas tanto para rectoría, docentes, estudiantes y/o padres de familia, con el fin de identificar la percepción del público sobre la libertad religiosa y la existencia de presuntas vulneraciones o discriminaciones por motivos religiosos.

La institución educativa encuestada cuenta con un total de mil cien (1.100) Estudiantes. El valor corresponde al total de estudiantes en primaria y secundaria, de los cuales cincuenta y dos (52) participaron en la resolución de la encuesta. El total de docentes a cargo del plantel educativo corresponde a cuarenta y tres (43), participaron, veintiocho (28) para un resultado de 134 personas encuestadas. De los ciento treinta y cuatro (134) encuestados se identificaron dentro del plantel académico, trece (13) personas con arraigo confesional distinto al catolicismo romano y no romano, diez (10) creyentes al cristianismo; un (1) ateo y un (1) gnóstico. De los cuales dos (2) reportan la existencia de vulneración.

⁹La personería Distrital de Medellín garantiza la protección de datos personales de los participantes en la muestra relacionada a continuación, de conformidad a la Ley 1581 de 2012 del 17 de octubre del 2012, “Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales”; y la Resolución No. 043 del 30 de enero del 2018, de la Personería Distrital de Medellín “Por medio de la cual se adopta la Política de privacidad y procedimientos para la protección de datos”. En dichos sentidos precisamos que, en el presente motivo, no se relacionara información relevante que conduzca a la exposición las partes.

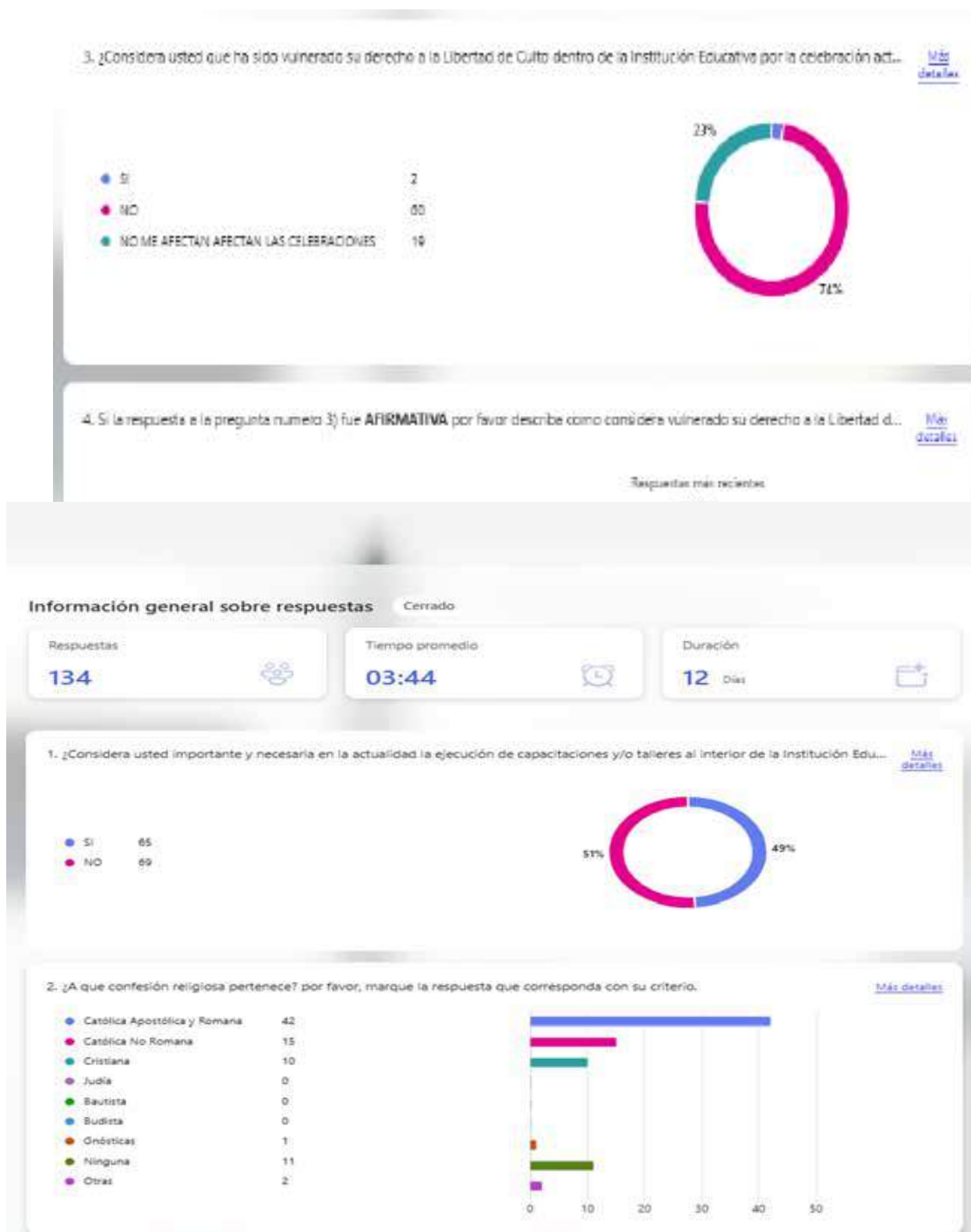
El primer caso de vulneración corresponde a una docente de la Institución Educativa encuestada que declaró ser de confesión Cristiana Evangélica. Afirmó que considera vulnerado su derecho (respuesta textual): “Porque tengo que asistir a misa y preparar actos católicos que van en contra vía de mis creencias”. De otro lado, una alumna, de confesión católica no romana, al respecto de su reporte de vulneración sostuvo lo siguiente (respuesta textual): “Puesto a que esto era un colegio religioso es como que obligatorio ir a las eucaristías y actividades de ese tipo”.

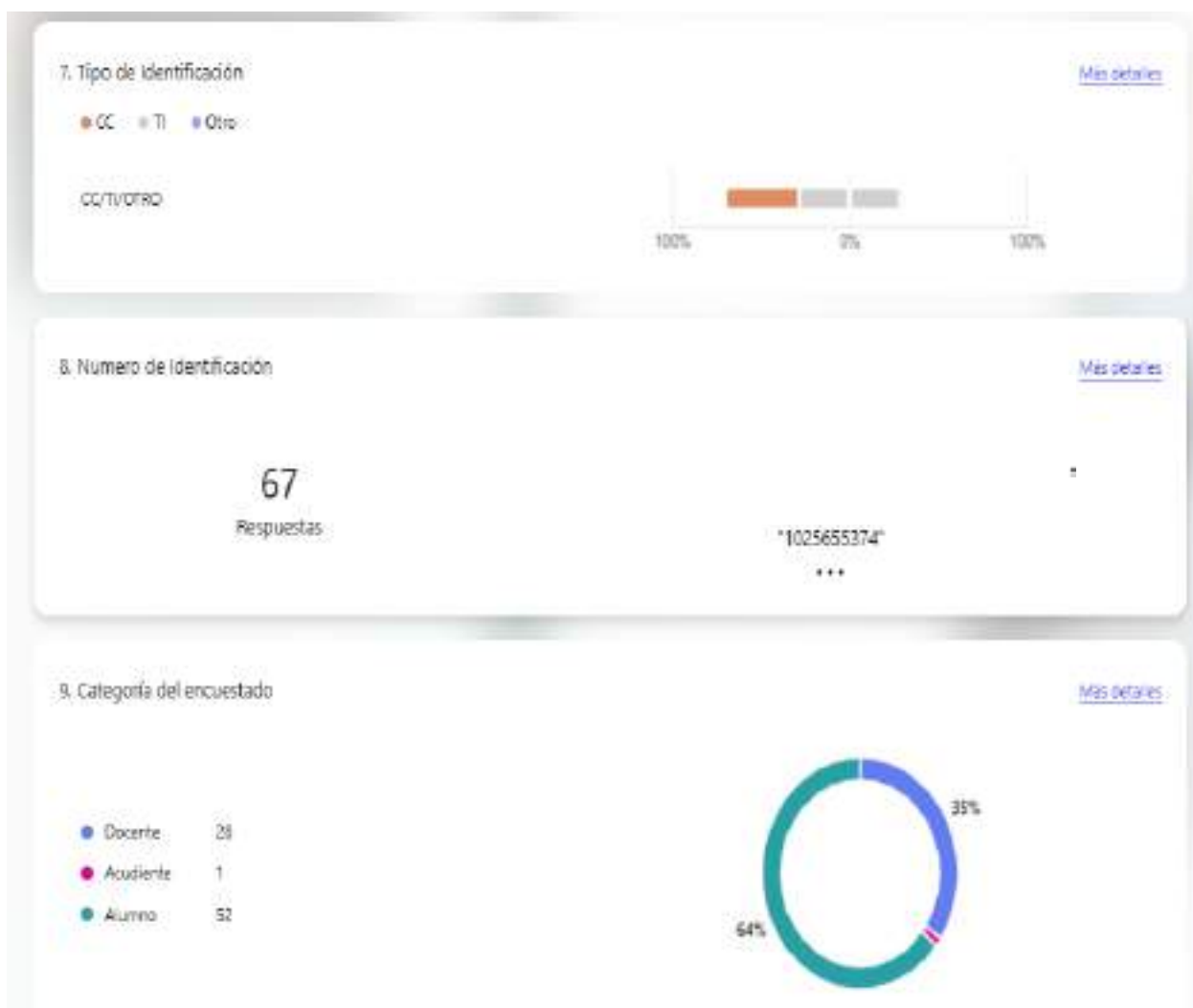
En cuanto al primer caso la Personería Distrital de Medellín hizo contacto con la docente para entrevistar, documentar y analizar formalmente la incidencia, en virtud de la cual se registró lo siguiente: se trató de una docente del grado primero, trasladada recientemente a la Institución Educativa, con apenas siete meses (hasta el momento de la entrevista) de traslado del anterior colegio en el cual estuvo ejerciendo la docencia por más de diez años continuos. Manifestó haber comunicado al rector que profesa una religión diferente a la católica; no obstante lo anterior, indicó que ha sido obligada a frecuentar espacios religiosos institucionales contrarios a sus creencias. Sus directivos argumentaron que le correspondía el cuidado de los niños de su grado. De igual modo en la entrevista indicó que los hechos constitutivos de vulneración se presentaron en el día 27 de septiembre reincidiendo los días 02 y 03 de octubre de 2024, en la celebración de misas programadas en la institución. A su vez, comunicó que como docente incluso es inducida a charlas teóricas con un enfoque contrario a su ideología.

Frente al segundo caso identificado se precisa que no fue posible contactar a la estudiante, dado que en el registro de la encuesta no relacionó la información correspondiente para adelantar la respectiva entrevista.

Obtenidos los resultados la Personería Distrital de Medellín el día 13 de noviembre de 2024 gestionó un acercamiento pedagógico con los directivos a quienes les fueron socializados los resultados y hallazgos registrados en la herramienta, como las recomendaciones correspondientes para el manejo de la situación. A continuación, se relacionan los soportes de la herramienta utilizada para la implementación de la propuesta:

Gráfica 2. Soportes encuesta.





Fuente: elaboración propia.

Para el abordaje y desarrollo de las encuestas se puso a consideración del público un total de doce (12) preguntas, de las cuales cinco (5) correspondieron al cuestionario específico de percepción sobre la libertad de culto dentro del plantel académico, seis (6) a los datos personales y una (1) al criterio de calificación correspondiente con la pertinencia de la encuesta:

¿Considera usted importante y necesaria en la actualidad la ejecución de capacitaciones y/o talleres al interior de la Institución Educativa relacionados con la salvaguarda del Derecho Fundamental a la libertad de culto en los términos de la Constitución Política de 1991 Art, 18 y 19, como estrategias dirigidas a la búsqueda del entendimiento mutuo y respeto a la libertad religiosa dentro de la misma? La presente pregunta tuvo como objeto, identificar en la institución educativa el grado de percepción sobre la necesidad de implementación de talleres y capacitaciones relacionadas con el derecho fundamental a la libertad de culto; como resultado un 49% (de los 134 encuestados) corresponde a esta necesidad y un 51% no consideró relevante la práctica.

¿A qué confesión religiosa pertenece? ¿Por favor, marque la respuesta que corresponda con su criterio? Para el presente interrogante el encuestado dispuso de ocho (8) opciones de respuestas en las cuales fueron relacionadas algunas de las confesiones religiosas (católica apostólica y romana; católica no romana, cristiana; judía; bautista; gnósticas; ninguna; otra) con arraigo en la ciudad. El criterio del interrogante permitió identificar la pluralidad de confesiones que coexisten en la institución educativa. Para el presente caso de los 134 encuestados se identificaron cuarenta y dos (42) personas que confiesan ser católicos romanos; quince (15) personas de confesión católica no romana; diez (10) personas de confesión cristiana; una persona con orientación al conocimiento fundado en el gnosticismo; once (11) personas que no practican ninguna religión y dos (2) que definieron pertenecer a otra religión.

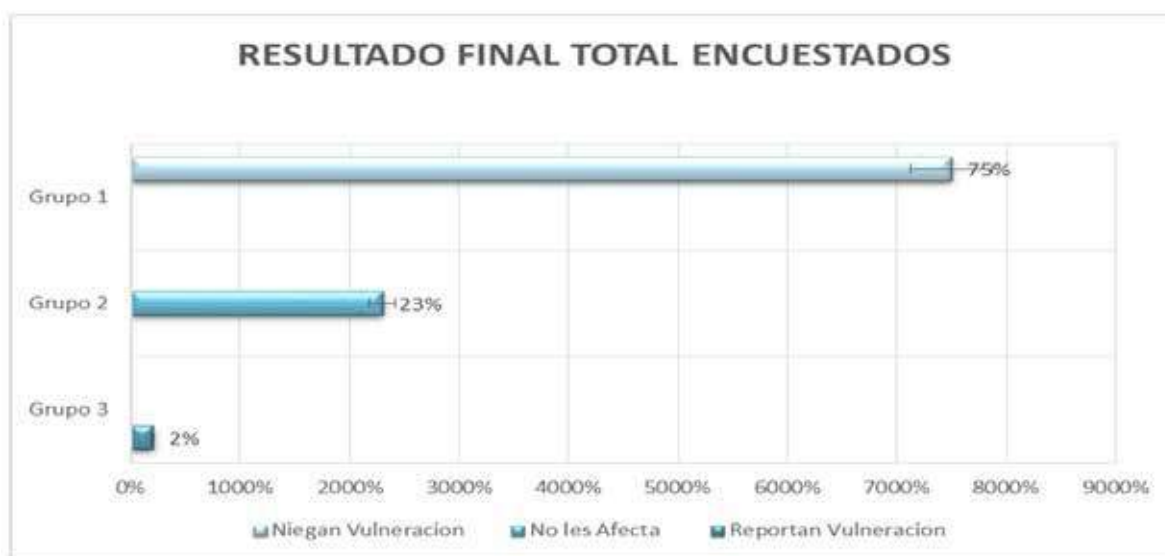
¿Considera usted que ha sido vulnerado su derecho a la Libertad de Culto dentro de la Institución Educativa por la celebración de actos o ceremonias distintas y contrarias a la que profesa? El abordaje de la presente pregunta permitió identificar como coexisten los “Creyentes” al interior de la institución educativa. Al respecto del interrogante se reportaron dos (2) casos relacionados con la presunta vulneración del derecho a la libertad de culto, de un lado una docente de confesión cristiana, quien afirmó que su derecho a la libertad de culto ha sido vulnerado en la Institución Educativa. A continuación se relaciona

textualmente su respuesta: “Porque tengo que asistir a misa y preparar actos católicos que van en contravía de mis creencias”. De otro lado una alumna que se declaró de confesión católica no romana. Sobre la vulneración respondió lo siguiente: “Puesto a que esto era un colegio religioso es como que obligatorio ir a las eucaristías y actividades de ese tipo”.

Resultado final total encuestados

Los resultados porcentuales del presente interrogante, fueron: 75% de los encuestados negaron la existencia de alguna vulneración, 23% de los encuestados consideraron que no les afectan las ceremonias ni actos religiosos. Resultado porcentual de vulneración 2%.

Gráfica 3. Resultado final total encuestados



Fuente: elaboración propia.

¿Le gustaría contar con el acompañamiento de la Personería Distrital de Medellín a través del Grupo de Asuntos Religiosos, si en algún momento considera vulnerado su derecho a la libertad de culto dentro de la Institución Educativa? En este punto se midió la percepción de los encuestados para casos relacionados con la vulneración del derecho a la libertad de culto. Como se describió con antelación, un 42% de los 134 votantes optó por el acompañamiento de la personería Distrital en casos de vulneración, el otro porcentaje de 58% no aprueba el acompañamiento.

Conclusiones sobre la herramienta

Teniendo en cuenta el reporte de la Rectoría registrado en la encuesta individual, la Institución Educativa cuenta con un total de mil cien (1.100) Estudiantes, el valor corresponde al total de estudiantes en primaria y secundaria, de los cuales cincuenta y dos (52) participaron en la resolución de la encuesta. El total de docentes a cargo del plantel educativo corresponde a cuarenta y tres (43), total encuestados veintiocho (28). Se encuestaron ciento treinta y cuatro (134) personas en total.

Lo anterior nos permite concluir que de los ciento treinta y cuatro (134) encuestados el 51% (sesenta y nueve personas 69) no consideran importante y necesaria en la actualidad la ejecución de capacitaciones y/o talleres al interior de la Institución Educativa relacionados con la salvaguarda del derecho fundamental a la libertad de culto. Por su parte, de los restantes sesenta y cinco (65) encuestados correspondientes a un 49% del total de los encuestados, cincuenta y nueve (59) precisaron que optarían por el acompañamiento de la Personería Distrital de Medellín en casos de vulneración de su derecho a la libertad de culto. De los ciento treinta y cuatro (134) encuestados se identificaron trece (13) personas con arraigo confesional distinto al catolicismo romano y no romano, diez (10) creyentes al cristianismo; un (1) ateo y un (1) gnóstico. De ellos uno (1) reporta la existencia de vulneración. En dicho sentido se considera que entre el resto de los encuestados particularmente identificados a pesar de la diferencia confesional, no fue estimada subjetivamente vulneración alguna.

Recomendaciones a la Institución Educativa

Al respecto de los hallazgos identificados, la Personería Distrital de Medellín emitió las siguientes recomendaciones al directivo de la Institución educativa encuestada:

- Implementar las acciones pedagógicas necesarias para garantizar el mutuo entendimiento y respeto entre las partes.

- Implementar las herramientas correspondientes al interior del plantel educativo (talleres o actividades auxiliares) para garantizar el manejo oportuno en situaciones particularmente relacionadas con los casos identificados, cuando se trate de celebraciones o ceremonias confesionales al interior del plantel o por fuera de este, esto con el objeto de evitar futuras vulneraciones a los particulares con confesiones religiosas diferentes.
- Incorporar en el plan de área, manual de convivencia, o en la herramienta que a bien consideren, las anteriores recomendaciones orientadas al mutuo entendimiento entre las pluralidades religiosas del plantel educativo.
- Evitar represarías o acciones de cualquier tipo, internas o externa en contra de las partes, que afecten la integridad, o el desarrollo de sus actividades académicas

Además de lo anterior se reitera que la Personería Distrital de Medellín, a través de los investigadores a cargo implementó de forma presencial una estrategia pedagógica con la Institución Educativa.

2.1.3 Conclusiones

Se destaca la necesidad e importancia de dar continuidad al diálogo y reflexión sobre el modelo de nuestro Estado desde distintos escenarios, por tratarse de un asunto que involucra a toda la población, sean creyentes o no creyentes. Sus ámbitos y esferas individuales o colectivas son el reflejo de nuestro Estado Social y Democrático de Derecho, el cual tiene la responsabilidad de proteger y garantizar la libertad y el pleno ejercicio del derecho de las distintas pluralidades.

En cuanto al paradigma constitucional, se encuentra que la Constitución de 1886 establecía un marco en el que la Iglesia Católica tenía un estatus privilegiado, lo que se tradujo en políticas públicas que favorecían esta confesión. En contraste, se identifica que la Constitución de 1991 genera un cambio trascendental al reconocer la diversidad religiosa y establecer la libertad de culto como un derecho fundamental. Este cambio refleja un

esfuerzo por dismantelar la relación estrecha entre el Estado y una religión específica, promoviendo en su lugar un modelo más inclusivo y pluralista.

Con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 el mayor reto de nuestro Estado laico se puede evidenciar en el desarrollo de la norma constitucional, es decir, en su implementación, lo que es consecuente con los desafíos significativos que se enmarcaron al crear una ruptura en el modelo institucional. En este sentido se estima que aún existen tensiones entre la tradición religiosa arraigada en la sociedad colombiana, de ahí la necesidad de garantizar el respeto y reconocimiento de la pluralidad cultural del país.

El principal problema al reconocimiento cultural religioso podría ser la tradición y la resistencia de sectores que aún sostienen una visión confesional del Estado, los cuales han sido un obstáculo para el progreso hacia una verdadera laicidad. El derecho a la libertad religiosa en Colombia, representa uno de los tantos ejemplos que demandan el cumplimiento de una deuda histórica que no se termina con la tarea de los legisladores. Se requiere entonces de la implementación de acciones contundentes para el reconocimiento de la pluralidad religiosa y cultural de país. Resulta así imperativo que el Estado mismo y sus entidades oficiales, en especial aquellas que tienen el deber constitucional de velar por la guarda y protección de los derechos humanos, se implementen estrategias y herramientas con las cuales se promueva y se proteja este derecho, para crear una cultura de respeto entre las distintas pluralidades.

No se puede desconocer que aunque existen algunos logros alcanzados en materia jurídica para la salvaguarda del derecho a la libertad religiosa, en Colombia aún existen desafíos insuperados en la materia. Si bien los antecedentes normativos y jurisprudenciales a la fecha son el resultado de un desarrollo del artículo 19 de la Constitución de 1991, se estima que la construcción de un verdadero Estado laico requiere no solo de un marco normativo adecuado, sino también de un compromiso institucional, social y político con el cual se promueva el respeto y la convivencia entre las diversas creencias y culturas del país.

Aunque el desarrollo de la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido crucial para consolidar una línea coherente en la protección de los derechos relacionados con la laicidad, el debate sobre la laicidad y la libertad religiosa en Colombia sigue siendo un tema sensible y complejo. Las decisiones de la Corte Constitucional han sido fundamentales para reafirmar el carácter laico del Estado y establecer límites a la injerencia religiosa, sin embargo, no se puede pasar por alto la necesidad de implementar acciones que conlleven al pleno reconocimiento de la diversidad cultural y étnica, teniendo en cuenta que la Constitución de 1991 reconoce la diversidad étnica y cultural de la Nación. Este reconocimiento es esencial para entender el contexto en el que se desarrolla el modelo de Estado, dado que, en nuestro caso, la pluralidad religiosa es parte integral de la identidad colombiana.

El desarrollo jurisprudencial también demuestra que en nuestro sistema persiste una fuerte resistencia cultural y tradicional que favorece una visión confesional, lo que representa dificultades para implementar plenamente los principios de aconfesionalidad y neutralidad religiosa en la práctica.

Las decisiones judiciales son trascendentales, pero a su vez puede generar incertidumbre sobre la aplicación de los principios laicos. De ellas depende que el desarrollo de la jurisprudencia sea consistente para evitar interpretaciones diversas que dificultarían la consolidación de un marco claro y coherente.

En este último punto es necesario precisar que a pesar de la proclamación constitucional que reconoce la igualdad ante la ley de todas las confesiones religiosas e iglesias, en la práctica algunas de estas pueden recibir un trato preferencial, realidad atípica que contradice el principio de laicidad, lo que representa uno de los retos y desafíos insuperables de nuestro modelo de Estado. Por último, se considera que el futuro de nuestro Estado laico depende de la capacidad de la sociedad y las instituciones para fomentar un diálogo continuo sobre la libertad religiosa. Así las cosas, se puede destacar que la falta de un debate público, amplio y constructivo en distintos ámbitos sobre tal libertad en Colombia, ha limitado su comprensión y aceptación en la sociedad. Se considera

fundamental fomentar un diálogo que incluya diversas perspectivas para avanzar hacia un Estado verdaderamente laico.

2.1.4 Recomendaciones

Administración Distrital:

Promover espacios de capacitaciones dirigidas a la comunidad en general acerca del conjunto de normas que garantizan el derecho a la libertad religiosa en Colombia.

Secretaria de Educación: Brindar capacitaciones acerca del derecho a la libertad religiosa y de culto y de la importancia de garantizar la efectividad del mismo, inculcando valores en los niños, niñas y adolescentes de las diferentes instituciones educativas del distrito de Medellín para que se respeten las diferencias y se haga constante la búsqueda de una sociedad cada vez mas respetuosa, tolerante y empática.

Secretaria de Inclusión Social: Generar espacios académicos en los cuales no solo los niños, niñas y adolescentes, sino la comunidad en general, puedan acceder a espacios en los cuales puedan compartir con miembros de las diferentes religiones existentes en el distrito de Medellín, aprendiendo a respetar y aceptar las diferencias.

Personería Distrital de Medellín: Promover espacios para eventos que garanticen el conocimiento y respeto del derecho a la libertad religiosa y de culto, como por ejemplo capacitaciones y asesorías jurídicas.

2.1.5 Referencias

Asamblea Nacional Constituyente. (1886). Constitución Política de 1886.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de 1991.

Corte Constitucional. Sentencia T-357-24.

Corte Constitucional. Sentencia T-124-21.

Corte Constitucional. Sentencia T-310-19.

Corte Constitucional, sentencia T-524-17.

Corte Constitucional. Sentencia T-832-11.

Corte Constitucional. Sentencia T-823-02.

Corte Constitucional. Sentencia T-662-99.

Habermas, J. (2006). Religion in the Public Sphere. *European Journal of Philosophy*, 14(1), 1-25.

Martínez Posada, J. E., Torregrosa Jiménez, N. E., Reyes Sánchez, G. M., Jiménez Hurtado, J. L., Torres Serrano, J. M., & Torregrosa Jiménez, R. (2020). *Libertad religiosa, de culto y de conciencia en la política pública de Bogotá*.
http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1909-44502020000200129

Personería Distrital de Medellín. (2024). Informes de Derechos Humanos (DDHH).
<https://www.personeriamedellin.gov.co/transparencia/informes-de-derechos-humanos-ddhh/>

Línea 2 Derechos Económicos, Culturales y Sociales

2.2. Posibles barreras de acceso al sistema de salud en el Distrito de Medellín: experiencia en la entrega de medicamentos, atención en salud mental, ingreso a urgencias y sistema de citas médicas

2.2.1 Presentación

El derecho fundamental a la salud ha trascendido la concepción tradicional del ámbito físico-corporal. En la actualidad, y como un efecto colateral de la pandemia de COVID 19, es relevante dimensionar el tema de la salud como un asunto integral, en el cual la combinación salud física y salud mental apunten al bienestar de las personas. Con este enfoque se desarrolla la presente investigación, pues si bien se analiza la salud como un derecho fundamental, subyace el bienestar integral que les permite a las personas desarrollarse en los demás ámbitos de la vida cotidiana.

En virtud de lo anterior, se tiene presente que el derecho a la salud es jurídicamente vinculante; este respaldo reposa en los instrumentos internacionales de derechos humanos y en el sistema jurídico colombiano. El derecho fundamental a la salud se enmarca en el contexto de Estado social de derecho, pues más allá de un propósito de garantía, se trata de la mejora continua de las condiciones de vida de la población; de allí que exista un nexo inexorable con la seguridad social.

Ahora bien, ¿qué se entiende por derecho a la salud y a la seguridad social? Para comprender la delimitación conceptual planteada, es fundamental aclarar el papel del Estado colombiano en relación con el derecho a la salud y la seguridad social. En este contexto, el Estado asume un rol condicionado por la definición de estos derechos como servicios públicos, lo que implica que sus funciones principales son la dirección y la coordinación de su prestación. Desde esta perspectiva, su vínculo con la noción de derecho humano se enmarca en sus obligaciones fundamentales: respetar, proteger, garantizar y promover dichos derechos.

En el preámbulo de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud (OMS) se define la salud como “(...) un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades” (1946). Lo relevante de esta definición es que se establece como un “principio básico para la felicidad, las relaciones armoniosas y la seguridad de todos los pueblos” (OMS, 1946); de allí que desde el sistema internacional de derechos humanos se observe a la salud en un sentido extenso de bienestar. Con base en esto, se entiende la estructura normativa en función del término; el artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que:

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad (1948).

Por su parte, en el numeral primero del artículo 25 establece que:

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad (1948).

El derecho fundamental a la salud y la seguridad social se enmarca en los derechos económicos, sociales, culturales y del ambiente, conocidos como DESCAs o de segunda generación que, en última instancia, son los que guían a los Estados a generar las condiciones sociales y económicas necesarias para la vida digna.

En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976)¹⁰ se ratifica la responsabilidad de los Estados para reconocer “(...) el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (artículo 12, numeral 1). Por lo que la Constitución Política de Colombia de 1991, en su artículo 49, adopta la normativa internacional al consignar que “la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud”.

Esta normativa suprema se encuentra regulada en las disposiciones jurisprudenciales y legales de Colombia, en especial en la Ley 100 de 1993; en esta hay dos claridades importantes: la primera tiene que ver con enmarcar la salud dentro del sistema de seguridad social del país; la segunda, con alcance jurídico a la luz del derecho y el servicio público. Este último punto se observa en los siguientes artículos:

Artículo 3. Del derecho a la seguridad social. El Estado garantiza a todos los habitantes del territorio nacional, el derecho irrenunciable a la seguridad social.

Artículo 4. Del servicio público de seguridad social. La Seguridad Social es un servicio público obligatorio, cuya dirección, coordinación y control está a cargo del Estado y será prestado por las entidades públicas o privadas en los términos y condiciones establecidos en la presente ley.

Se entiende el derecho fundamental a la salud como un concepto integral, con dimensiones físicas y mentales, que incide en el bienestar de las personas y, por extensión, en el de la población en general. De allí, su visión integral con base en el sistema internacional de derechos humanos y en la praxis con acciones de acceso, promoción, protección y recuperación.

¹⁰ Si bien fue aprobado en 1966, su entrada en vigor fue hasta el 3 de septiembre de 1976.

Esta investigación tiene como objetivo principal abordar las posibles fallas estructurales y operativas que podrían estar vulnerando el derecho fundamental a la salud en el Distrito de Medellín, centrándose de manera específica en cuatro aspectos: en primer lugar, el proceso de entrega de medicamentos del Plan Básico de Salud (PBS), para evaluar la disponibilidad, los tiempos de distribución y posibles fallas en la cadena de suministro, lo que permite entender cómo estos factores afectan a los pacientes. En segundo lugar, la investigación examina la gestión de los servicios de salud mental, al identificar las principales barreras de acceso y al evaluar la capacidad institucional para responder a la creciente demanda en este ámbito.

En tercer lugar, se evalúa la eficiencia y efectividad del sistema de atención de urgencias en el Distrito de Medellín, con el análisis de los tiempos de espera, la capacidad de respuesta y la calidad del servicio, en situaciones críticas. Por último, se ocupa de identificar las principales barreras que limitan el acceso oportuno a citas médicas, al evaluar factores como la disponibilidad y la eficiencia en la asignación de los recursos médicos y tecnológicos. A partir de lo anterior, la investigación pretende determinar las estrategias legales, institucionales y de política pública que pueden implementarse para garantizar una prestación equitativa, eficiente y digna del servicio de salud en la ciudad, contribuyendo así a su protección como derecho fundamental.

2.2.2 Hallazgos

En el Distrito de Medellín, como ocurre en todo el país, la población se encuentra afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud a través de dos regímenes principales: el contributivo y el subsidiado. El régimen contributivo agrupa a las personas con capacidad de pago, quienes aportan una parte de su ingreso mensual para financiar su atención en salud, mientras que el régimen subsidiado incluye a las personas sin capacidad económica, cuya afiliación es cubierta por el Estado. A continuación, se presenta una tabla con la distribución de la población afiliada a ambos regímenes en el Distrito de Medellín, lo que permite una visión clara de la cobertura y proporción de habitantes según su tipo de afiliación.

Tabla 1. Distribución de la población afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud en Medellín

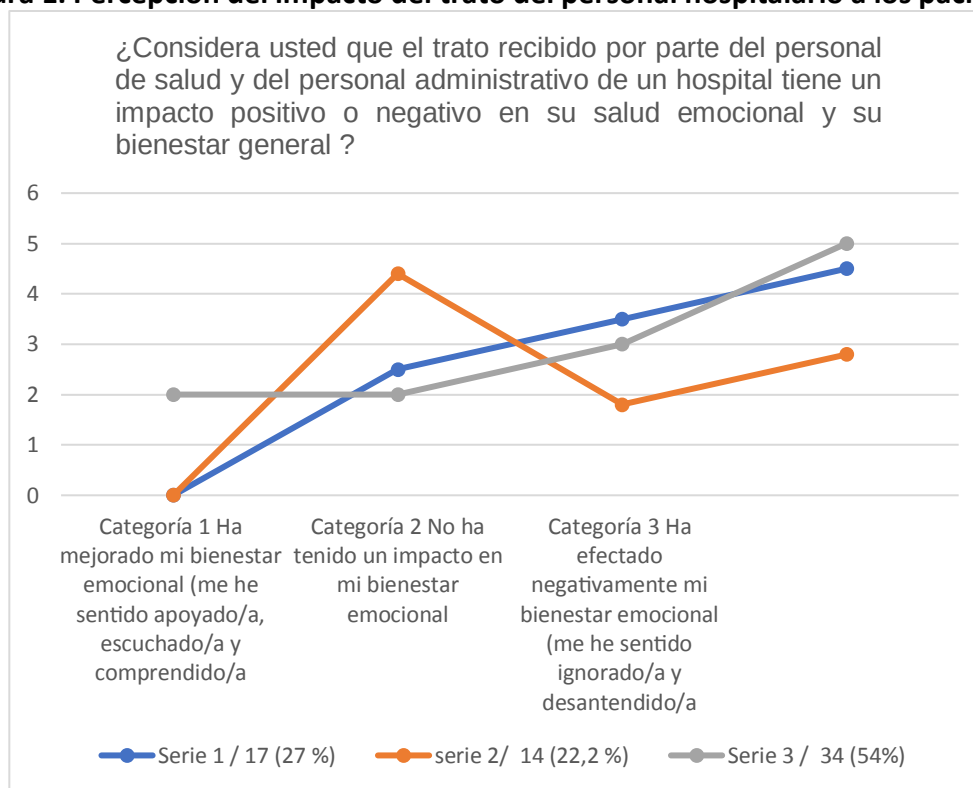
Seleccione el Departamento que desea consultar: Antioquia Seleccione el Municipio que desea consultar: Medellín Fecha de Corte: (Valores múltiples)

	Nacional		Departamento Antioquia		Municipio Medellín	
	diciembre de 2023	agosto de 2024	diciembre de 2023	agosto de 2024	diciembre de 2023	agosto de 2024
Contributivo	23.467.305	23.242.770	4.104.785	4.095.965	2.052.950	2.056.908
Subsidiado	26.174.133	26.522.138	2.763.337	2.817.381	808.597	842.584
Excepción & Especiales	2.219.395	2.237.045	115.062	118.745	52.907	54.565
Afiliados	51.861.331	52.001.953	6.984.424	7.035.095	2.914.454	2.963.933
Población DANE	52.422.921	52.765.062	7.046.541	6.911.738	3.676.984	3.619.374
Cobertura	98,93%	98,38%	99,12%	100,00%	100,00%	100,00%
Afiliados Subsidiado sin SISREN IV	3.920.952	3.999.225	592.770	592.389	237.272	238.956
Nil. Pob. Especiales Subsidiado sin SISREN IV	2.387.038	2.413.385	220.330	225.218	75.146	79.550
Afiliados de Oficio sin SISREN IV	13.305	25.220	2.053	3.576	1.256	1.375
Afiliados Régimen Sub. Ha Pobres, Ha Vulnerable	29.442	27.501	8.484	10.905	4.365	5.780

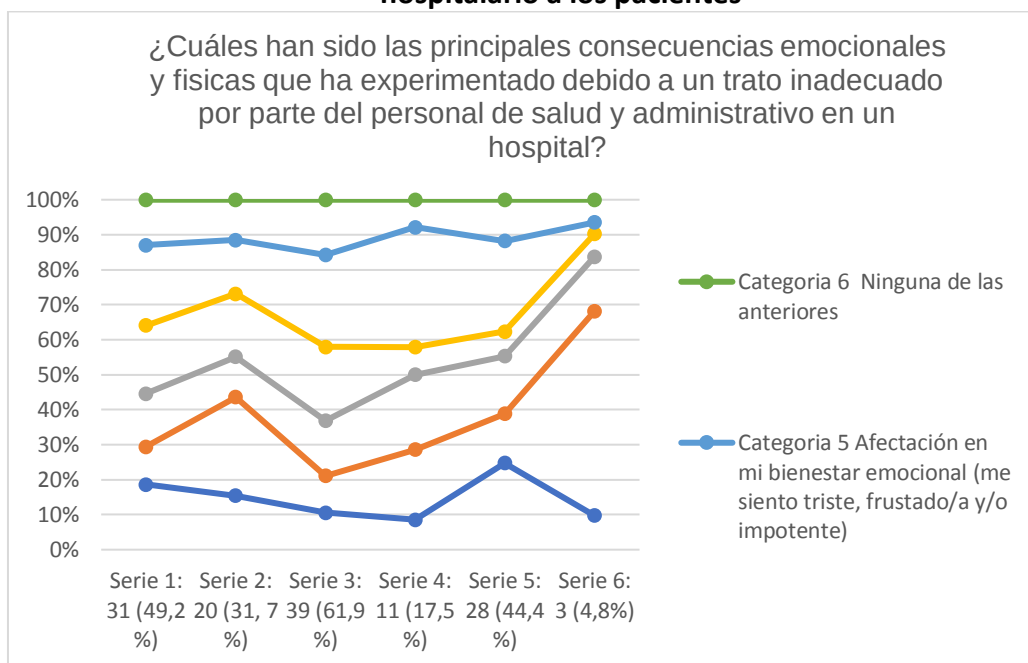
Fuente: Ministerio de Salud.

Es importante destacar una gran diferencia entre ambos regímenes: la población afiliada al régimen contributivo es considerablemente mayor que la población del régimen subsidiado, con una diferencia de 1.224.322 habitantes.

En el marco de la presente investigación, también se llevó a cabo una encuesta para evaluar el impacto del trato recibido por parte del personal de salud y administrativo en cuanto a la salud emocional y física de los pacientes. Los tópicos abordados son los siguientes:

Figura 1. Percepción del impacto del trato del personal hospitalario a los pacientes

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la encuesta aplicada.

Figura 2. Percepción de las consecuencias experimentadas por el trato del personal hospitalario a los pacientes

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la encuesta aplicada.

Estos resultados subrayan la importancia de un trato adecuado y respetuoso en el entorno hospitalario para el bienestar general de los pacientes. Los resultados de la encuesta destacan la necesidad de abordar las presuntas fallas estructurales y operativas en el sistema de salud en el Distrito de Medellín, por lo que estas fallas pueden estar contribuyendo a la vulneración del derecho fundamental a la salud, dadas las limitaciones en el acceso a citas médicas, a la atención oportuna en urgencias, o la entrega de medicamentos del Plan Básico de Salud y los servicios de salud mental.

Posibles fallas estructurales, operativas y de gestión en el sistema de salud del Distrito de Medellín

Entrega de medicamentos: una experiencia desafiante para los pacientes y el personal médico

El proceso de entrega de medicamentos enfrenta varios problemas significativos como:

- **Disposición irregular:** problemas de *stock* o almacenamiento y de logística afectan la disponibilidad de medicamentos.
- **Tiempos de distribución:** retrasos en la entrega debido a los diferentes problemas en la cadena de suministros.

Desde la Personería Distrital de Medellín, en sus diferentes componentes como la Unidad Permanente de Derechos Humanos, el proceso de investigaciones y el Observatorio del derecho fundamental a la salud, se han realizado múltiples verificaciones de derechos humanos en hospitales y centros de atención médica en el Distrito de Medellín. En estos recorridos, se ha observado que la mayoría de los hospitales, como los de Metrosalud, cuentan con zonas farmacéuticas designadas para la entrega de medicamentos dentro de la sede hospitalaria. Sin embargo, a pesar de la infraestructura disponible, han surgido preocupaciones respecto a la efectividad en la entrega de los tratamientos que son prescritos.

En el marco de dichas verificaciones, se ha logrado interactuar directamente con personas usuarias que acceden a estos servicios, quienes han expresado la experiencia en

la entrega de medicamentos. Aproximadamente el 80 % de las personas encuestadas en estos centros hospitalarios han manifestado que los medicamentos no son entregados de manera completa, por falta de disponibilidad y problemas en la distribución. Esta situación ha forzado a los médicos tratantes a recetar medicamentos alternativos, lo que ha afectado la continuidad de los tratamientos y generada incertidumbre entre los pacientes.

Las visitas se han realizado en su gran mayoría a centros de Metrosalud del Distrito de Medellín como lo son San Cristóbal, Nuevo Occidente, San Javier, 12 de octubre, Buenos Aires, CISFAM, Castilla, etc., así como en hospitales de alta complejidad como el Hospital General de Medellín y el Hospital Pablo Tobón Uribe, San Vicente de Paul, Instituto Neurológico de Colombia, entre otros. Estas verificaciones han sido lideradas por el Observatorio del derecho fundamental a la salud y por el proceso de investigaciones en salud, que han monitoreado constantemente la situación para garantizar la protección de los derechos de los ciudadanos, mediante el buzón de sugerencias instalado en cada una de estas instituciones y mediante las verificaciones de derechos humanos.

Además, los usuarios han señalado que la falta de medicamentos no solo genera una afectación en su salud física, sino también en su bienestar emocional, al tener que lidiar con la incertidumbre de no recibir los medicamentos necesarios para sus tratamientos. Este desabastecimiento no se limita a un tipo específico de medicamento, sino que abarca una amplia gama de fármacos esenciales, lo que ha complicado aún más el acceso a la atención adecuada. Muchos pacientes, especialmente aquellos con enfermedades crónicas, se ven obligados a interrumpir o modificar sus tratamientos, lo que puede generar efectos adversos en su estado de salud.

Cuando los ciudadanos acuden a la Personería Distrital de Medellín en busca de apoyo, lo hacen principalmente motivados por la vulneración de su derecho fundamental a la salud. En muchos casos, se ven obligados a interponer acciones de tutela para exigir el cumplimiento de órdenes médicas, la entrega de medicamentos y la asignación de citas, todo esto en un contexto donde las barreras de acceso al sistema de salud parecen ser cada vez más notorias.

En respuesta, la Personería Distrital de Medellín, en su labor de verificación y defensa de los derechos humanos, sigue promoviendo el diálogo entre los actores del sistema de salud, para garantizar una distribución eficiente de medicamentos y mejorar la calidad de la atención. Esto, con el fin de asegurar que todos los ciudadanos puedan ejercer su derecho a una atención digna, oportuna y de calidad.

Gestión de los servicios de salud mental

La gestión de los servicios de salud mental en el distrito de Medellín presenta varias barreras significativas, tales como:

- **Barreras en el acceso a los servicios:** estas juegan un papel importante en la limitación del acceso a los servicios, toda vez que estas barreras afectan la capacidad de las personas para reconocer la necesidad de atención oportuna.
- **Estigmatización social:** la salud mental sigue estando rodeada de tabúes, lo que hace que las personas duden en buscar ayuda por miedo al juicio o la discriminación. Esta barrera cultural no solo afecta a los pacientes, sino también a sus familias, quienes a veces prefieren no acceder a los servicios de salud mental por temor a las repercusiones sociales.
- **Falta de información y educación:** muchas personas no están informadas sobre los servicios disponibles o los beneficios de los tratamientos, lo que provoca que no accedan a la atención profesional adecuada. Además, la educación en salud mental es limitada, lo que reduce la comprensión de los trastornos mentales y su tratamiento.
- **Déficit de profesionales especializados:** en ocasiones, la oferta de profesionales de la salud mental es insuficiente para cubrir la demanda, especialmente en áreas rurales o comunidades más vulnerables. La carga de trabajo excesiva de los profesionales de salud mental puede resultar en tiempos de espera prolongados para recibir atención oportuna.
- **Capacidad institucional limitada:** en el Distrito de Medellín, la capacidad del sistema de salud para gestionar la creciente demanda de servicios de salud mental se ve

limitada por recursos financieros y humanos insuficientes. Los centros de atención a menudo carecen de instalaciones adecuadas y programas especializados.

- **Dificultades en la integración con otros niveles del sistema de salud:** la fragmentación del sistema de salud impide una atención integral. En muchos casos, los servicios de salud mental no están integrados con los servicios médicos generales, lo que limita el tratamiento holístico de los pacientes.
- **Acceso económico:** a pesar de que algunos servicios de salud mental están cubiertos por el sistema público de salud, existen barreras económicas para acceder a tratamientos especializados, medicamentos o terapias más prolongadas.
- **Burocracia en el sistema de salud:** trámites administrativos complicados y largos períodos de espera para acceder a citas especializadas en salud mental también son posibles barreras significativas.

Sistema de atención de urgencias

El sistema de atención de urgencias en el Distrito de Medellín enfrenta varios desafíos:

- **Tiempo de espera prolongado:** la saturación de los servicios de urgencias prolonga los tiempos de espera.
- **Capacidad de respuesta limitada:** la infraestructura y el personal no son suficientes para atender la alta demanda que se presenta a diario en estas instituciones de salud.
- **Calidad del servicio:** la congestión afecta la calidad de la atención, la cual genera una insatisfacción notoria en los usuarios.

La Personería Distrital de Medellín, a través de la Unidad Permanente de Derechos Humanos, el *Proceso de investigación* y el *Observatorio del derecho fundamental a la salud*, ha realizado diversas verificaciones de derechos humanos y visitas en varios hospitales del Distrito de Medellín. Con estas verificaciones, se ha evidenciado una serie de problemas en los tiempos de espera en los servicios de urgencias que alcanzan hasta 18 y 22 horas; este hallazgo evidencia una ineficiencia operativa que vulnera el derecho fundamental a la salud

y expone a los pacientes a riesgos considerables, ya que los tiempos prolongados superan ampliamente los estándares internacionales recomendados, lo que aumenta el riesgo de complicaciones médicas graves e incrementa el riesgo de muerte en posibles situaciones críticas.

El impacto de esta situación es profundo. El retraso en la atención no solo incrementa la morbilidad de los pacientes, sino que también sobrecarga al personal médico, que debe gestionar una alta demanda en condiciones de presión extrema. A esto se suma que muchos pacientes han reportado la falta de camillas para proceder con la hospitalización efectiva, lo que ha derivado en una situación preocupante: pacientes que deberían estar hospitalizados son dejados en sillas en las salas de espera, lo que se ha denominado "hospitalización" en condiciones indignas; este contexto deteriora aún más la confianza en el sistema de salud, al percibirse como ineficiente y no apto para satisfacer las necesidades básicas de los pacientes consultantes.

Por otro lado, la infraestructura y los recursos humanos parecen no estar preparados para manejar la alta demanda actual. La falta de camillas ha sido una queja recurrente de los pacientes, quienes ven cómo su atención se prolonga en salas de espera sin la debida comodidad o dignidad que requiere la hospitalización. Además, la coordinación entre los diferentes niveles de atención en el sistema de salud es deficiente, lo que genera una acumulación innecesaria de pacientes en urgencias que podrían ser atendidos en otros servicios.

La calidad del servicio en estas condiciones se ve gravemente afectada. Los tiempos de espera y la falta de infraestructura adecuada incrementan el riesgo de errores médicos y retrasan diagnósticos y tratamientos. Esta situación no solo vulnera el derecho fundamental a la salud, sino también el derecho a una atención digna. Las condiciones en las que se dejan a los pacientes, muchos de ellos en sillas por falta de camillas, son una clara violación de los estándares de calidad y dignidad en la atención hospitalaria, afectando la seguridad y el bienestar de quienes acuden a estos servicios en busca de atención urgente.

Luego de un análisis detallado del estado actual de los servicios de salud en el Distrito de Medellín, se constató que varios hospitales como el Hospital General, Urgencias Clínica Las Vegas, Sura Molinos, entre otros, han reportado emergencias hospitalarias. Caso especial es el del Hospital Pablo Tobón Uribe que atraviesa una situación crítica al haber declarado una "emergencia hospitalaria". La causa principal de este estado es la sobrecarga en su servicio de urgencias para adultos, que ha superado su capacidad. Esta alta demanda ha limitado gravemente la posibilidad de brindar una atención oportuna y adecuada a los pacientes que acuden al hospital. Entre los principales problemas reportados están los extensos tiempos de espera y la insuficiencia de camas para la hospitalización efectiva, aspectos que han sido motivo de preocupación tanto por parte de los pacientes como del personal de salud.

A pesar de que el Hospital Pablo Tobón Uribe ha informado a las autoridades competentes y ha solicitado apoyo, la situación de emergencia hospitalaria continúa. La falta de soluciones estructurales inmediatas refleja deficiencias en la planificación del sistema de salud, que no ha logrado adaptarse a las crecientes necesidades de la población. Esta crisis subraya la urgencia de implementar reformas que mejoren la capacidad de respuesta del sistema, con el fin de garantizar una atención digna y eficiente a los pacientes que acuden a los servicios de urgencias.

Acceso oportuno a citas médicas

Las presuntas fallas estructurales y operativas identificadas son:

- **Falta de personal médico:** la insuficiencia de médicos y especialistas genera largas listas de espera.
- **Infraestructura insuficiente:** la capacidad de los centros de salud no es adecuada para la cantidad de demanda.
- **Burocracia en el sistema de salud:** trámites administrativos complicados y largos períodos de espera para acceder a citas.

Tutelas en salud: un mecanismo efectivo de protección del derecho fundamental a la salud en el Distrito de Medellín

En el marco de la protección del derecho fundamental a la salud, la Personería Distrital de Medellín ha jugado un papel fundamental para garantizar el acceso a los servicios médicos a través de mecanismos constitucionales como las acciones de tutela. Al hacer el recuento de enero a septiembre de 2024, la entidad ha gestionado un total de 9.644 acciones de tutela relacionadas con vulneraciones al derecho fundamental de la salud, lo que demuestra la alta demanda de intervenciones legales en este ámbito. Además, ha tramitado 12.387 acciones constitucionales adicionales, incluyendo impugnaciones e incidentes de desacato, lo que refleja un sistema de salud en el que persisten las presuntas barreras para el acceso y la oportuna atención.

Estas acciones han sido gestionadas desde diversas sedes de la Personería Distrital, incluyendo la sede central ubicada en Plaza de la Libertad, la Unidad Permanente de Derechos Humanos (UPDH), y las oficinas en San Antonio de Prado y San Cristóbal. La magnitud de estas cifras evidencia la importancia del mecanismo de tutela como una herramienta efectiva para la protección de derechos vulnerados y la garantía de acceso a los servicios de salud para la población de Medellín.

Además de la alta cantidad de tutelas y acciones constitucionales tramitadas, es importante destacar el perfil de los casos que llegan a la Personería Distrital de Medellín. Las tutelas en salud suelen involucrar situaciones críticas, en las que la vida y la integridad de las personas están en riesgo. Entre los principales problemas se encuentran: la falta de acceso a medicamentos esenciales, la negativa de procedimientos quirúrgicos urgentes y la dilación en autorizaciones para exámenes diagnósticos o tratamientos especializados. Estas demoras y negaciones, que afectan tanto a poblaciones vulnerables como a ciudadanos en general, son resueltas a través de la tutela, un recurso legal que ha demostrado ser una respuesta eficiente ante la inoperancia del sistema de salud.

Otro factor relevante es que las tutelas no solo logran proteger el derecho a la salud de manera individual, sino que también tienen un impacto sistémico. Al obligar a las entidades prestadoras de salud y hospitales a cumplir con sus obligaciones legales, se generan precedentes que contribuyen a mejorar la atención para otros usuarios. Esto refuerza la importancia de la tutela no solo como una herramienta para casos particulares, sino como un mecanismo que puede generar cambios en la manera en que las instituciones de salud gestionan sus servicios. A través de las decisiones judiciales emitidas a raíz de las tutelas, se han logrado corregir fallos recurrentes en la entrega de medicamentos, agilizar trámites administrativos y asegurar la atención oportuna en urgencias.

Asimismo, la Personería Distrital de Medellín ha estado comprometida en fortalecer la pedagogía sobre el uso de la tutela como herramienta de defensa. A través de campañas informativas y acompañamiento jurídico, se ha buscado empoderar a la ciudadanía para que conozca y utilice este recurso cuando sus derechos fundamentales, como el acceso a la salud, se vean vulnerados. En este sentido, la entidad no solo actúa como un órgano de gestión de tutelas, sino como una institución al servicio de la comunidad, promotora de la justicia y protectora del bienestar de las personas.

Propuestas integrales para fortalecer la equidad y la eficiencia en el acceso y calidad de los servicios de salud en Medellín: una mirada desde el ámbito legal, institucional y de política pública

Como resultado de la investigación realizada, es fundamental que se propongan estrategias que aborden las barreras identificadas y promuevan un acceso equitativo y eficiente a los servicios de salud en Medellín. Es necesario impulsar una reforma en la normatividad vigente que regule la entrega de medicamentos en el sistema de salud. Una propuesta clave es establecer sanciones más estrictas para las entidades de salud que no cumplan con los plazos establecidos para la distribución de medicamentos esenciales. Además, se podría crear un mecanismo de vigilancia ciudadana con respaldo legal que permita a las personas usuarias reportar fallos en la entrega de medicamentos y garantizar una respuesta rápida

por parte de las autoridades competentes. Esta medida legal contribuiría a reducir el desabastecimiento y asegurar la continuidad de los tratamientos.

En el ámbito institucional, es crucial optimizar los procesos internos relacionados con la gestión de inventarios y la distribución de medicamentos. Se propone la creación de un sistema integrado de información que conecte a todos los hospitales y centros de atención médica del Distrito de Medellín, de modo que se pueda monitorear en tiempo real el estado de los inventarios, evitando la falta de medicamentos. Este sistema también permitiría prever posibles desabastecimientos y activar protocolos para la redistribución rápida de los recursos, mejorando así la eficiencia en la entrega.

En términos de políticas públicas, es vital implementar un plan estratégico de largo plazo que asegure la equidad en el acceso a medicamentos. Esto implica destinar mayores recursos a la producción y adquisición de medicamentos esenciales. Asimismo, se debería promover la creación de alianzas público-privadas que permitan ampliar la capacidad de producción y distribución de medicamentos en el Distrito de Medellín. Una política pública robusta garantizaría que todas las personas, independientemente de su condición socioeconómica, puedan acceder a los tratamientos necesarios sin enfrentar barreras económicas o de disponibilidad.

Otra estrategia esencial es la capacitación continua del personal médico y administrativo de los hospitales y centros de atención. Esta formación debe centrarse en mejorar la atención al paciente, la gestión de los recursos farmacéuticos, y la implementación de protocolos eficaces para prescribir y entregar medicamentos. A su vez, se deben diseñar incentivos para el personal que mejore sus prácticas en estos ámbitos, asegurando un servicio de calidad que responda de manera efectiva a las necesidades de los usuarios.

2.2.3 Conclusiones

El sistema de salud del Distrito de Medellín enfrenta profundas deficiencias estructurales y operativas que afectan gravemente el derecho fundamental a la salud. Problemas como la

insuficiencia de personal médico, la falta de infraestructura adecuada y fallas en la gestión administrativa generan barreras que dificultan el acceso oportuno a los servicios y deterioran la calidad de la atención. Estas deficiencias se traducen en largas listas de espera, atención ineficiente y saturación de servicios, especialmente en áreas críticas como las urgencias y la salud mental.

La entrega de medicamentos esenciales también se ve afectada por problemas de distribución y desabastecimiento, lo que perjudica la continuidad de los tratamientos, especialmente en pacientes con enfermedades crónicas. Estas dificultades, sumadas a la falta de acceso integral a la salud mental, agravan la situación de las poblaciones más vulnerables, lo que pone en evidencia la necesidad de soluciones estructurales y sostenibles que garanticen una atención más equitativa y oportuna.

La Personería Distrital de Medellín ha desempeñado un papel crucial en la protección del derecho fundamental a la salud mediante la gestión de acciones de tutela y recursos constitucionales. Estas intervenciones han permitido a muchas personas acceder a tratamientos urgentes y han obligado a las EPS y hospitales a cumplir sus obligaciones legales. Además, las campañas educativas de la Personería Distrital de Medellín han empoderado a la ciudadanía en la defensa de sus derechos, lo que ha tenido un impacto positivo tanto a nivel individual como sistémico.

Sin embargo, garantizar el derecho fundamental a la salud requiere más que soluciones inmediatas. Es necesario implementar reformas legales, fortalecer la infraestructura, aumentar el personal médico y optimizar la gestión operativa. Solo mediante una transformación integral del sistema de salud apoyada en políticas públicas, alianzas estratégicas y la participación activa de la ciudadanía, se podrá construir un modelo más inclusivo, eficiente y transparente que responda a las necesidades de toda la población del Distrito de Medellín.

2.2.4 Recomendaciones

Acceso a medicamentos:

Optimización de la logística de suministro: las EPS deben implementar sistemas integrados de información que permitan monitorear en tiempo real la disponibilidad de medicamentos en las farmacias y centros de distribución, y priorizar aquellos esenciales para enfermedades crónicas y tratamientos urgentes.

Estrategias contra el desabastecimiento: se sugiere la creación de un fondo de emergencia para la adquisición de medicamentos críticos y la adopción de protocolos para redistribuir recursos entre instituciones en caso de escasez.

Supervisión y cumplimiento normativo: las EPS e IPS deben garantizar el cumplimiento de los plazos establecidos en la entrega de medicamentos. Las autoridades locales deben establecer sistemas de auditoría periódica y aplicar sanciones a las entidades que no cumplan con esta obligación, con el fin de reducir los efectos adversos en los pacientes.

Mejoramiento del sistema de urgencias:

Ampliación de infraestructura hospitalaria: las IPS deben priorizar la ampliación de las áreas de urgencias, con la incorporación de más camas hospitalarias, camillas y espacios adecuados para evitar la hospitalización en condiciones indignas, como se evidenció en múltiples instituciones del distrito.

Gestión eficiente de flujos de pacientes: es crucial la implementación de protocolos de referencia y contrarreferencia más ágiles, evitando la saturación de las áreas de urgencias. Las EPS deben coordinarse con las IPS para redirigir pacientes a servicios con menor carga operativa.

Capacitación del personal: las EPS e IPS deben realizar capacitaciones periódicas para el personal médico y administrativo en manejo de alta demanda, triaje y atención en crisis, para mejorar los tiempos de respuesta y la calidad del servicio.

Fortalecimiento de la salud mental:

Ampliación de la cobertura de servicios: las EPS deben garantizar una mayor disponibilidad de profesionales en salud mental, especialmente en zonas vulnerables, e incorporar servicios móviles o comunitarios para mejorar el acceso.

Campañas de sensibilización: las entidades deben desarrollar programas educativos que reduzcan la estigmatización de los trastornos mentales, y fomentar así la demanda de servicios y la confianza en el sistema de salud.

Integración con otros servicios: las IPS deben trabajar en la incorporación de la salud mental en los niveles primarios de atención médica, para garantizar un enfoque integral que incluya prevención, diagnóstico temprano y tratamiento oportuno.

Reformas institucionales y de gestión:

Fortalecimiento de la rendición de cuentas: las autoridades locales deben exigir a las EPS e IPS la implementación de informes periódicos sobre su desempeño, incluyendo indicadores de tiempos de espera, tasas de cumplimiento en entrega de medicamentos y calidad del servicio.

Gestión de recursos humanos: las EPS deben aumentar la contratación de personal médico y administrativo, con énfasis en áreas con alta carga operativa como urgencias y salud mental, para reducir las listas de espera y el agotamiento del personal.

Auditorías externas e internas: las IPS y EPS deben someterse a auditorías regulares lideradas por organismos independientes o la Personería Distrital, identificando y corrigiendo fallas operativas de manera oportuna.

Propuestas de políticas públicas

Inversión estratégica en infraestructura: las entidades de salud y el gobierno distrital deben coordinarse para priorizar inversiones en hospitales con mayor saturación, asegurando que los recursos estén dirigidos a atender las necesidades críticas identificadas.

Alianzas público-privadas: las EPS e IPS pueden trabajar junto al sector empresarial para financiar proyectos de ampliación de infraestructura, adquisición de medicamentos y formación del personal, asegurando una cobertura sostenible en el tiempo.

Participación ciudadana y transparencia:

Empoderamiento de los pacientes: Las EPS e IPS, en coordinación con la Personería Distrital, deben implementar campañas de educación dirigidas a los usuarios sobre el uso de mecanismos de defensa como la tutela y el reporte de fallas en el servicio, con lo que se promueve una participación activa en la mejora del sistema.

Canales de atención efectiva: crear líneas de atención exclusivas y accesibles para la recepción de quejas relacionadas con medicamentos, urgencias y salud mental, garantizando una respuesta eficiente y efectiva.

2.2.5 Referencias

Alcaldía de Medellín. (2023). *Plan de desarrollo de Medellín y documentos y reportes oficiales sobre la salud pública en Medellín, Medellín me cuida*.
<https://www.medellin.gov.co>

Constitución Política de Colombia. (1991).
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>

El Espectador. (2023, agosto 30). *Hospital Tobón Uribe se encuentra en emergencia hospitalaria por alta ocupación en Medellín*.
<https://www.elespectador.com/salud/hospital-tobon-uribe-se-encuentra-en-emergencia-hospitalaria-por-alta-ocupacion-medellin/>

Ministerio de Salud y Protección Social. (2018). *Política Nacional de Salud Mental (2018-2030): Documento marco para las estrategias de salud mental a nivel nacional y su implementación en Medellín*.

<https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/politica-nacional-salud-mental.pdf>

Ministerio de Salud y Protección Social. (2022, 20 de diciembre). *MinSalud lanza manual para gestión integral de residuos en el sector salud*.
<https://www.minsalud.gov.co/Paginas/MinSalud-lanza-manual-para-gestion-integral-de-residuos-en-el-sector-salud.aspx>

Ministerio de Salud y Protección Social. (s.f.). *Cifras aseguramiento en salud*.
<https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Paginas/cifras-aseguramiento-salud.aspx>

Naciones Unidas. (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Organización Mundial de la Salud -OMS-. (1946). *Documentos básicos de la OMS* (48ª ed.).
<https://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd48/basic-documents-48th-edition-sp.pdf?ua=1#page=7>

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1976).
<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

Personería de Medellín. (s.f.). *Sistema de Información en Línea*.
<https://sistemap.personeriamedellin.gov.co/sip/index.php?r=user>

Vanguardia. (2024, julio 26). *Crisis en la red hospitalaria de Medellín: Sobreocupación histórica y caos administrativo*. Vanguardia.
<https://www.vanguardia.com/colombia/2024/07/26/crisis-en-la-red-hospitalaria-de-medellin-sobreocupacion-historica-y-caos-administrativo/>

2.3. Aborto legal: barreras y desafíos distritales

2.3.1 Presentación

En la Conferencia Mundial sobre las Mujeres de Beijing (1995) se incluyó el derecho humano de las mujeres a tener control sobre las cuestiones relativas a su sexualidad. Entre las medidas que los Estados deben adoptar se definió la salud sexual y reproductiva y el derecho a: “decidir libremente respecto de esas cuestiones, sin verse sujeta a la coerción, la discriminación y la violencia” (Organización de las Naciones Unidas para las Mujeres [ONU Mujeres], 2024). También se planteó que: “la salud reproductiva entraña la capacidad de disfrutar de una vida sexual satisfactoria y sin riesgos y de procrear, y la libertad para decidir hacerlo o no hacerlo, cuándo y con qué frecuencia” (ONU Mujeres, 2024, p. 64).

Los derechos sexuales y los derechos reproductivos reconocen y protegen la “autodeterminación reproductiva” y el acceso a servicios de salud, que es definida así por la Corte Constitucional en la Sentencia T-732/09:

En virtud de la autodeterminación reproductiva se reconoce, respeta y garantiza la facultad de las personas de decidir libremente sobre la posibilidad de procrear o no, cuándo y con qué frecuencia. Ello encuentra su consagración normativa en el artículo 42 de la Constitución que prescribe que “la pareja tiene derecho a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos” y en el artículo 16, ordinal e), de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) que reconoce el derecho de la mujer y el hombre a decidir libremente sobre el número de sus hijos e hijas y el intervalo entre los nacimientos (Corte Constitucional, sentencia T-732 de 2009).

En concordancia con los tratados internacionales, Colombia reconoce los derechos sexuales y los derechos reproductivos como parte de los derechos humanos, para que todas las personas puedan vivir libres de discriminación, riesgos, amenazas, coerciones y violencia en el campo de la sexualidad y la reproducción.

En esta lógica, el Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia ha desarrollado un marco normativo en torno a la garantía de los derechos sexuales y los derechos reproductivos, en el que se destacan: la Política de Atención Integral en Salud (Resolución 429 de 2016) que regula las Rutas Integrales de Atención en Salud (RIAS) (Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia, 2024), y la Política Nacional de Sexualidad, Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos.

Por su parte, la Corte Constitucional de Colombia ha logrado una importante evolución jurisprudencial para la vindicación del derecho a la interrupción voluntaria del embarazo como reconocimiento del derecho de las mujeres y de las personas con capacidad de abortar y de atravesar el proceso de gestación (hombres trans y personas no binarias), así como del derecho a la vida, la libertad, la seguridad, la igualdad, a estar libres de toda forma de discriminación, a la libertad de pensamiento, a la información, a la educación, a la atención, a la protección de la salud y a la salud mental, entre otros.

En esta materia se destacan las siguientes sentencias de la Corte Constitucional:

- La Sentencia C-355 de 2006 por la despenalización del aborto en casos extremos, que ratificó los derechos a la autonomía y la autodeterminación reproductiva:

(...) el legislador al adoptar normas de carácter penal no puede desconocer que la mujer es un ser humano plenamente digno y por tanto debe tratarla como tal, en lugar de considerarla y convertirla en un simple instrumento de reproducción de la especie humana, o de imponerle en ciertos casos, contra su voluntad, servir de herramienta efectivamente útil para procrear (Corte Constitucional de la República de Colombia, 2024).

A partir de esta sentencia, se definieron 3 causales de despenalización del aborto en Colombia sin límite de tiempo de gestación: 1) peligro para la salud o la vida de la mujer; 2) cuando existe grave malformación del feto que haga inviable su vida; 3) cuando el embarazo sea resultado de una violación, incesto o inseminación no consentida.

La Resolución 3280 de 2018 adoptó los lineamientos técnicos y operativos de la ruta integral de atención para la promoción y mantenimiento de la salud y la ruta integral de atención en salud para la población materno perinatal y se establecen las directrices para su operación (Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia, 2024). En el capítulo tercero sobre el “Lineamiento técnico y operativo de atención en salud materno Perinatal, numeral 4.2. Interrupción Voluntaria del Embarazo” se describen las indicaciones para la atención, fijadas por la Corte Constitucional: objetivos, talento humano, duración mínima recomendada, atenciones incluidas, instrumentos, insumos y dispositivos (Ministerio de Salud y Protección Social, Resolución 3280 de 2018, pp. 252 y 253).

La Sentencia C-055 de 2022 a partir de la cual la Corte Constitucional estableció que la Interrupción Voluntaria del Embarazo (en adelante IVE) es un derecho fundamental durante las primeras 24 semanas de gestación sin tener que acreditar ninguna causal (Fundación Jacarandas, 2024), con lo cual se modificó el artículo 122 del Código Penal, despenalizando el aborto cuando se realice antes de la semana 24 de gestación:

Declarar la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA del artículo 122 de la Ley 599 de 2000 "por medio de la cual, se expide el Código Penal", en el sentido de que la conducta de abortar allí prevista solo será punible cuando se realice después de la vigésimo cuarta (24) semana de gestación y, en todo caso, este límite temporal no será aplicable a los tres supuestos en los que la Sentencia C-355 de 2006 dispuso que no se incurre en delito de aborto y exhortando en este fallo al Gobierno nacional, para que, "sin perjuicio del cumplimiento inmediato de esta sentencia y, en el menor tiempo posible, formulen e implementen una política pública integral —incluidas las medidas legislativas y administrativas que se requieran, según el caso—, que evite los amplios márgenes de desprotección para la dignidad y los derechos de las mujeres gestantes (Corte Constitucional de Colombia, 2024).

Como consecuencia de la sentencia citada, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 051 de 2023, por medio del cual se adopta la regulación única para la atención integral en salud frente a la IVE y se modifica el numeral 4.2 *del Lineamiento Técnico y Operativo de la Ruta Integral de Atención en Salud Materno Perinatal* adoptado mediante la Resolución 3280 de 2018, que implicó la modificación del numeral 4.2 de la Resolución 3280 de 2018:

Artículo 1. Objeto. Adoptar la regulación única para la atención integral en salud frente a la Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE), en las condiciones previstas por la Corte Constitucional en las Sentencias C-355 de 2006, SU-096 de 2018 y C-055 de 2022 y modificar el numeral 4.2 del Lineamiento Técnico y Operativo de la Ruta Integral de Atención en Salud Materno Perinatal” (Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia, 2024).

Esta resolución representa la materialización de la sentencia C-055 de 2022, mediante la definición de las garantías mínimas para la atención integral en salud para la interrupción voluntaria del embarazo en lo relacionado con: estándares de calidad, principios orientadores de la atención integral en salud (dignidad humana, autodeterminación reproductiva, igualdad, no discriminación, entre otros), enfoques, identificación de causales en embarazos que han superado la vigésimo cuarta semana de gestación, estándares de protección, plazo, atención e intervenciones en salud para la IVE, registro de las atenciones en salud para la IVE, obligaciones de las secretarías de salud, obligaciones de las entidades promotoras de salud y de las instituciones prestadoras de servicios de salud, prácticas indebidas en la atención, objeción de conciencia, sanciones y vigencia.

La Sentencia T-576 de 2023 que dispuso la protección a las mujeres de la violencia obstétrica en el procedimiento de IVE.

La Fiscalía General de la Nación emitió la Circular 009 de 2023 "Por medio de la cual se establecen directrices generales para la investigación y judicialización del delito de aborto". Igualmente, la Superintendencia Nacional de Salud profirió la Circular Externa N° 2024150000000009-5 de 2024 mediante la cual dio instrucciones frente a la garantía del acceso, calidad e integralidad de la IVE en el territorio nacional.

El aborto ha sido practicado históricamente por mujeres de todos los países, sin distinción de estrato socioeconómico, nivel educativo o estado civil. Aunque se produzca en contextos sociales y culturales diferentes, se ha ejercido en contravía de imposiciones religiosas, morales y estatales que se han opuesto a la garantía de los derechos sexuales y los derechos reproductivos de las mujeres y las personas con capacidad de abortar y atravesar el proceso de gestación (hombres transgénero, transmasculinidades, personas no binarias o personas intersexuales, sin excluir otras identidades de género con las cuales la persona se auto reconozca), lo que constituye una negación de la autonomía reproductiva y el libre desarrollo de sus proyectos de vida.

La interrupción voluntaria del embarazo ha estado enmarcada en circunstancias de injusticia, estigmatización, prejuicios sociales, criminalización, abandono estatal y negligencia institucional, lo que ha incidido en la enfermedad y muerte de mujeres y personas gestantes, y en otros efectos adversos en materia de salud reproductiva y salud mental, producto de abortos inseguros y clandestinos realizados en lugares y por parte de personas sin las condiciones mínimas para la prestación del servicio.

Según la Organización Mundial para la Salud, se calcula que: "cada año tienen lugar 25 millones de abortos inseguros, la gran mayoría en países en desarrollo, y que pueden dar lugar a consecuencias fatales como muertes maternas y discapacidad" (Citado en Amnistía Internacional, 2024). En Colombia, la Federación Colombiana de Obstetricia y Ginecología (Fecolsog) estima que anualmente se realizan 400.400 abortos a través de métodos no seguros (Citado en Médicos Sin Fronteras, 2023).

Todo lo expuesto, ha permitido avances jurisprudenciales como respuesta a las causas impulsadas por los movimientos sociales de mujeres y las organizaciones feministas y sociales en todo el mundo, en la defensa de la IVE como un derecho humano fundamental para las mujeres y las personas con capacidad biológica de quedar en embarazo y atravesar el proceso de gestación.

En este sentido, cobra relevancia el análisis distrital sobre los alcances, resultados y barreras identificadas por la sociedad civil, la academia y la institucionalidad en torno al funcionamiento del ecosistema de aborto en el Distrito Medellín durante el año 2024, en el marco del cumplimiento normativo vigente, de manera que se logren hacer aportes para el fortalecimiento de las estrategias y las acciones en favor de los derechos de las mujeres y de las personas con capacidad abortar (hombres trans y personas no binarias).

Es por ello que el objetivo general de esta investigación fue el de realizar seguimiento al cumplimiento de la Sentencia C-055 de 2022 y a la implementación de la Resolución 051 de 2023 del Ministerio de Salud y Protección Social, para la garantía del derecho a la IVE en Medellín en el año 2024. Para tal efecto, se describió el ecosistema de aborto vigente en 2024 y la estructura operativa de implementación para la garantía del derecho a la IVE en Medellín; asimismo se identificaron los resultados de la gestión pública para la garantía del derecho a la IVE, las prácticas indebidas y barreras (sociales y administrativas) reconocidas por la sociedad civil en cumplimiento de la Sentencia C-055 de 2022 y la Resolución 051 de 2023 en Medellín. Posteriormente se elaboraron recomendaciones técnicas para el fortalecimiento del ecosistema público-privado de aborto para avanzar en materia de justicia reproductiva en Medellín.

La investigación no tiene propósitos predictivos, su alcance es de tipo descriptivo enmarcado en el tiempo y espacio actual, con miras a plantear hallazgos y recomendaciones puntuales. Se adelantaron tres momentos metodológicos. Primero, la recopilación de información cuantitativa y cualitativa sobre IVE en Medellín: descripción del ecosistema de aborto (ruta de atención, flujograma), resultados de atención, entre otras. Segundo, la

sistematización de la información: estructuración de los informes de avance y socialización con fuentes. Por último, la elaboración de informe final de investigación.

La gestión del dato se adelantó a partir de la elaboración, la presentación y el análisis de derechos de petición, revisión bibliográfica de investigaciones y estudios, rastreo y análisis de informes de gestión pública, seguimiento a plan de acción y planes indicativos, ejecución presupuestal y rastreo, sistematización y análisis de informes estadísticos.

En la obtención del dato, las fuentes primarias fueron la Secretaría de Salud y Secretaría de las Mujeres del Distrito Medellín, la Defensoría del Pueblo, la *Mesa distrital* de seguimiento al cumplimiento de la Sentencia C- 055 del 2022 y la Resolución 051 del 2023 Ministerio de Salud, PROFAMILIA, *Colectiva Justicia Mujer*, *Grupo médico por el derecho a decidir* de Colombia, Universidad de Antioquia – Facultad de Medicina y Fiscalía General de la Nación, seccional Medellín.

Para la recolección de los datos se aplicaron como técnicas las entrevistas focalizadas, la revisión bibliográfica y la revisión de informes técnicos y de gestión pública (Informes de la *Mesa distrital* de seguimiento al cumplimiento de la Sentencia C-055 del 2022 y la Resolución 051 del 2023 Min Salud, de Causa Justa, de *Colectiva Justicia Mujer*, entre otros).

Como estrategias de registro y sistematización de información se utilizaron actas de reuniones o encuentros, testimonios digitales o escritos de personas declarantes, archivos de fuentes primarias y secundarias recopilados, informes mensuales de actividades y guías y memorias de entrevistas.

2.3.2 Hallazgos

Ecosistema del aborto en Medellín

Cabe precisar que el concepto de ecosistema del aborto es empleado por Profamilia (2024), al hacer referencia al conjunto de entidades públicas y privadas involucradas en la prestación de servicios para la garantía al derecho fundamental del aborto, a partir de la

evaluación de ocho componentes: 1) conocimientos y agencia de cada persona, 2) normas sociales y apoyos comunitarios, 3) apoyo y liderazgos políticos, 4) políticas y legislación, 5) financiamiento, 6) insumos, 7) fuerza laboral y prestación de servicios de salud y 8) información sobre salud.

En Medellín, este ecosistema de aborto está compuesto por:

- Primeros respondientes: involucrados en la recepción de casos y la activación de rutas de atención: mecanismos, activadores de rutas, la Secretaría de Salud Distrital – Metrosalud, la Secretaría de Educación, la Secretaría de las Mujeres, la Secretaría de Juventud, la Secretaría de Inclusión Social y Familia, la Gerencia de Diversidades Sexuales e Identidades de Género, la Secretaría de Paz y Derechos Humanos, Oriéntame (población migrante), el Centro Regulador de Urgencias, Emergencias y Desastres (CRUE), Profamilia, Hospital General de Medellín, Fundación Unimédicos, Procuraduría Provincial del Valle de Aburrá.
- Entidades administradoras de planes de beneficios de salud (EAPB) y representantes de Instituciones prestadoras de servicios de salud (IPS): SURA, SAVIA Salud, Salud Total, Comfama, entre otras.
- Defensoras del derecho al aborto: organizaciones y colectivas de la sociedad civil.
- El Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo - Defensoría delegada para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género.

Tabla 1. Instituciones que prestan servicios de IVE en Medellín

ENTIDAD	ALCANCE
Metrosalud	Red Pública Hospitalaria que atiende IVE hasta segundo nivel de complejidad
Profamilia	Entidad de carácter privado que atiende IVE para todas las mujeres y personas gestantes, y para edades gestacionales avanzadas (más de 20 semanas)
Hospital General de Medellín	Entidad de carácter público que atiende IVE hasta la semana 20 de gestación, si tiene más semanas de gestación se remite a “Autonomía y salud” con el doctor especialista, que no siempre

	tiene contrato vigente con el distrito. Este Hospital no hace Inducción de Asistolia Fetal (IAF).
Autonomía y Salud	Entidad de carácter privado que atiende IVE en edades gestacionales avanzadas (más de 20 semanas), y a pacientes no afiliadas de Antioquia
Servimédicos	Entidad de carácter privado que atiende IVE con menos de 14 semanas de gestación.

Fuente: elaboración propia.

La Secretaría de Salud de Medellín, como primera respondiente, debe enviar documento técnico al CRUE, que lo recibe y autoriza el acceso a la IVE a las mujeres y personas en embarazo.

El Hospital General debe orientar la afiliación; si es para régimen subsidiado, el Hospital las afilia y se encarga de la IVE. Si no tiene criterios para subsidiado, la remite al CRUE. Cuando aparezca activa, se atiende por urgencia. Si la afiliación es en línea, es inmediata. El Hospital General debe tener la posibilidad de hacer las historias. Por ejemplo, los casos de gestación avanzada se enfrentan a múltiples barreras, porque el Hospital General no hace inducción de asistolia cardíaca fetal, sin motivos técnicos conocidos, ya que es un hospital de cuarto nivel.

Acciones distritales para la garantía de la IVE en Medellín

De acuerdo con la Circular Externa 2024150000000009-5 de 2024 de la Superintendencia Nacional de Salud (p. 7), las entidades territoriales tienen como obligaciones las siguientes:

- Vigilar y monitorear la atención integral en salud para garantizar la calidad y oportunidad de las intervenciones establecidas en la IVE.
- Garantizar la oferta de servicios de salud relacionados con la IVE en las distintas modalidades de atención a través de la red pública y/o privada. En caso de que los servicios no estén ofertados en el territorio, los distritos y los departamentos en coordinación con los municipios, deberán reorganizar la oferta de servicios de la red pública a fin de garantizar el acceso a la IVE.

- Implementar intervenciones dirigidas a las personas, familias y comunidades que permitan el acceso a la información sobre los derechos sexuales y los derechos reproductivos, atendiendo a la jurisprudencia constitucional, especialmente las sentencias C-355 de 2006, SU-096 de 2018 y C-055 de 2022; así como las resoluciones 3280 de 2018 y 051 de 2023 del Ministerio de Salud y Protección Social.
- Gestionar y vigilar la afiliación de las mujeres y personas gestantes de acuerdo con la normatividad, los procedimientos y mecanismos establecidos.
- Identificar población migrante. La entidad territorial deberá realizar la afiliación en salud de conformidad con las reglas establecidas en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y, cuando aplique, en el estatuto temporal de protección para migrantes, en su mayoría, de nacionalidad venezolana.
- Vigilar que las entidades de aseguramiento en salud cuenten con una red de prestadores de servicios de salud y proveedores de tecnologías en salud que garanticen el acceso en los diferentes niveles de complejidad y distintas modalidades para la atención en salud de la IVE.
- Vigilar que las entidades de aseguramiento en salud cuenten con los mecanismos de referencia y contrarreferencia que articulen la red de prestación de servicios en los diferentes niveles de complejidad que garantice la atención integral en salud de la IVE.
- Vigilar la implementación y operación de la *Ruta integral de atención para población materno perinatal* (RIAMP) en el territorio, verificando que los servicios y procedimientos relacionados con la IVE se garanticen de manera efectiva, oportuna y con calidad, por todos los agentes del *Sistema general de seguridad social en salud* (SGSSS) y de los regímenes especial y de excepción.
- Verificar que los prestadores de servicios de salud, en los diferentes niveles de complejidad, garanticen el acceso a la atención integral de la IVE. Esto incluye abstenerse de negar la prestación del servicio y garantizar el talento humano para su realización.

- Fortalecer las capacidades del talento humano en salud representadas en las parteras, agentes de salud comunitaria, agentes de medicina tradicional y complementaria contempladas en las sentencias C-355 de 2006, SU-096 de 2018 y C- 055 de 2022; y de las Resoluciones 3280 de 2018 y 051 de 2023, y quienes las modifiquen, adicionen y/o sustituyan.
- Monitorear y supervisar el acceso, calidad y prestación efectiva integral a las mujeres y personas gestantes que lo soliciten de manera voluntaria, en todos los niveles de complejidad y en cualquier etapa de la interrupción voluntaria del embarazo.
- Garantizar la IVE a la población en condición de migración irregular a través de la red pública, de conformidad con las reglas y subreglas jurisprudenciales establecidas por la Corte Constitucional, el Decreto número 866 de 2017 y la Resolución número 051 de 2023, y aquellas que las modifiquen, adicionen y/o sustituyan
- Verificar que, para las atenciones e intervenciones de la IVE, el prestador cuente con profesionales de salud competentes, idóneos y capacitados que garanticen el acceso al procedimiento y brinden la orientación y la asesoría necesarias.
- Vigilar y promover la participación en la orientación y apoyo para el acceso a la IVE a los auxiliares de enfermería, las parteras, los agentes de salud comunitarios, los agentes de la medicina tradicional y complementaria, y los demás que sean definidos por la ruta.
- Vigilar el cumplimiento de las atenciones incluidas para la IVE tales como: consulta inicial de valoración integral, información, orientación y asesoría para la toma informada de decisiones, provisión de la IVE mediante los métodos disponibles y recomendados, asesoría y provisión anticonceptiva y consulta de control en caso de ser requerido. Todo ello en concordancia con lo establecido en la Resolución 3280 de 2018 y 051 de 2023, la ruta de atención integral IVE y toda normatividad que modifique, adicionen y/o sustituya lineamientos frente al tema.
- Vigilar el acceso a la asesoría en salud sexual y reproductiva y el suministro del método anticonceptivo en el marco de los derechos sexuales y reproductivos, en la

que se brinde información y educación en condiciones de elegibilidad, libertad, equidad y que permitan el acceso a un método anticonceptivo. Entendiéndose que acceder a métodos anticonceptivos no es requisito o condicionante para acceder a IVE.

- Vigilar la garantía de los derechos sexuales y reproductivos que incluya información oportuna, suficiente y adecuada en materia reproductiva, derecho a la intimidad y confidencialidad por parte de los profesionales de la salud, derecho a un diagnóstico oportuno y actual sobre el estado y condiciones del embarazo, el derecho a la autonomía reproductiva y a una vida libre de violencias.
- Vigilar y monitorear que los prestadores de servicios en salud y las entidades de aseguramiento en salud garanticen el acceso efectivo e inmediato a la IVE, por ser esencial y urgente. Solo en casos excepcionales y justificados se podrá prever un plazo de hasta cinco (5) días, de acuerdo con lo establecido en la Resolución número 051 de 2023 y aquella que la modifique, adicione y/o sustituya, y dicha manifestación será registrada en la historia clínica.
- Vigilar que, cuando se trate de embarazos después de la vigésimo cuarta (24) semana, haya sido identificada una de las causales definidas por la Corte Constitucional, la cual o las cuales deben quedar debidamente registradas en la historia clínica.
- Incluir en planes, programas y estrategias en salud pública, las acciones y el desarrollo de capacidades institucionales, sectoriales, intersectoriales y comunitarias que permitan la adopción y apropiación de derechos sexuales y reproductivos y la perspectiva de enfoque de igualdad de género, así como el acceso a información oportuna, suficiente y adecuada en materia reproductiva, lo que incluye la garantía de la IVE.

Desde la Personería Distrital de Medellín se ha adelantado un proceso de seguimiento inicial a la implementación de la normatividad vigente, con el fin de hacer verificación de las condiciones para la garantía del derecho a la IVE, mediante requerimientos de información a través de derechos de petición sustentados en los

objetivos misionales de las Secretarías de las Mujeres y de Salud, con el propósito de conocer las acciones y los logros en materia de atención de mujeres y personas con capacidad de quedar en embarazo que solicitan IVE en Medellín. A continuación, se presenta una síntesis de la información recogida.

Secretaría de las Mujeres

Producto de la revisión del Plan de Desarrollo “Medellín Te Quiere” 2024-2027 se identificó que la Secretaría de las Mujeres, en el componente “Mujeres autónomas, mujeres libres”, desarrolla el programa “Promoción de la autonomía física, económica y para la toma de decisiones de las mujeres urbanas y rurales”, e incluye el indicador de producto “Mujeres asesoradas con enfoque de género para el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos”, que se planteó como meta para este cuatrienio un total de 21.000 mujeres, de las cuales 10.000 mujeres serían asesoradas en 2024.

Según el informe de seguimiento a plan indicativo con corte a agosto 31 de 2024, la Secretaría de las Mujeres había logrado asesorar 6.081 mujeres, el 61 % de la meta planeada para 2024¹¹. En dicho informe esta dependencia del distrito Medellín señala que:

La meta de las 10.000 mujeres asesoradas corresponde al nuevo Plan de Desarrollo, razón por la cual a la meta de mujeres asesoradas en derechos sexuales y reproductivos se suma la de mujeres asesoradas en dignidad menstrual, que es un derecho sexual y reproductivo emergente. A la fecha se cuenta con un avance del 61 % en el cumplimiento de la meta.

Posteriormente, en respuesta al derecho de petición, la Secretaría de las Mujeres respondió que con corte al 31 de octubre de 2024 había asesorado a 9.987 mujeres en derechos sexuales y derechos reproductivos, con un avance de ejecución del 99,87 %;

¹¹ Sin embargo, según este informe no es posible establecer del total de mujeres asesoradas cuántas han accedido a asesorías sobre IVE. Por lo tanto, con el fin de conocer los resultados de la gestión pública para la garantía del ejercicio del derecho al aborto, se elaboraron derechos de petición dirigidos a la Secretaría de Salud y a la Secretaría de las Mujeres, que se espera respondan en el transcurso del mes de noviembre.

mediante actividades grupales que aumentan el conocimiento sobre los derechos sexuales y reproductivos, se aborda el derecho a la interrupción voluntaria del embarazo. Del total de mujeres asesoradas (9.987) en derechos sexuales y reproductivos, 803 mujeres participaron en las actividades sobre la temática de interrupción voluntaria del embarazo, así:

Tabla 2. Mujeres asesoradas en derechos sexuales y reproductivos - temática de IVE, comunas

Comuna	N°
Aranjuez	10
Belén	93
Buenos Aires	32
Castilla	14
Corregimiento de Altavista	34
Corregimiento de San Antonio de Prado	4
Corregimiento de San Cristóbal	15
Doce de Octubre	7
Guayabal	68
La América	17
La Candelaria	115
Laureles Estadio	53
Manrique	72
Poblado	6
Popular	134
Robledo	72
San Javier	27
Santa Cruz	16
Villa Hermosa	14
Total general	803

Fuente: Sistema de Información, Secretaría de las Mujeres, 2024.

Tabla 3. Mujeres asesoradas en derechos sexuales y reproductivos - temática de IVE, edades.

Grupo etáreo	N°
Primera infancia (0-5)	0
Infancia (6-11)	1
Adolescencia (12-17)	289
Juventud (18-28)	229
Adulthood (29-54)	236
Vejez (55+)	48
Total general	803

Fuente: Sistema de Información, Secretaría de las Mujeres, 2024.

En lo relacionado con el Plan de Acción 2024, la meta del indicador de producto “personas que reciben asistencia técnica para la transversalización del enfoque de género en salud” era de 600 personas. Sin embargo, en documento de respuesta a la Personería de Medellín, la Secretaría de las Mujeres indicó que la meta se disminuyó a 300 en el *Plan de acción ajustado*, y que a 31 de octubre de 2024: “279 personas han recibido asistencia técnica para la transversalización del enfoque de género en salud. Con un avance de ejecución del 93 %” (Alcaldía de Medellín, Secretaría de las Mujeres, 2024).

Esta asistencia técnica realizada por la Secretaría de las Mujeres en 2024 se ha prestado a la red de unidades hospitalarias y centros de salud de Metrosalud, personas vinculadas a instituciones prestadoras de salud, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), docentes universitarios, estudiantes y ciudadanía usuaria del sistema de salud:

Durante la asistencia técnica, se brinda información actualizada en torno a las resoluciones emitidas por el Ministerio de Salud que favorecen el acceso efectivo a la IVE según la normativa vigente. Este enfoque busca mejorar la calidad de la atención y proteger los derechos sexuales y los derechos reproductivos de las mujeres, contribuyendo con la disminución de barreras (Alcaldía de Medellín, Secretaría de las Mujeres, 2024).

Asimismo, esta dependencia del distrito ha capacitado sobre derechos sexuales y derechos reproductivos, incluida IVE, a 279 personas de 18 entidades, a saber:

Tabla 4. Capacitados en derechos sexuales y derechos reproductivos

	Entidad	Número de capacitados
1	Institución Prestadora de Servicios de Salud Clínica Universidad Pontificia Bolivariana	45 personas
2	Clínica Oftalmológica Medellín	8 personas
3	Alcaldía de Medellín- Guillermo Cano	9 personas
4	Centro de Salud San Blas	8 personas
5	Centro de Salud Enciso	6 personas
6	Centro de Salud La Cruz	12 personas
7	Centro de Salud Llanadas	7 personas
8	Centro de Salud Santo Domingo	9 personas
9	Centro Integral de Servicios Ambulatorios para la Mujer y la Familia	50 personas
1 0	Institución Prestadora de Servicios de Salud Comfama	5 personas
1 1	Institución Universitaria ITM- servicio de Salud	7 personas
1 2	Centro de Salud Sol de oriente	13 personas
1 3	Centro de Innovación del Maestro MOVA	10 personas
1 4	Unidad Hospitalaria de Castilla	11 personas
1 5	Unidad Hospitalaria de Buenos Aires	3 personas
1 6	Unidad Hospitalaria de Manrique	34 personas
1 7	Unidad Hospitalaria de San Cristóbal	12 personas
1 8	Unidad Mental Metrosalud	20 personas
Total general:		279 personas

Fuente: Sistema de Información, Secretaría de las Mujeres, 2024.

Adicionalmente, informó que los Centros de equidad de género sí incluyen acciones de información, educación y comunicación sobre los derechos sexuales y reproductivos, así como la conmemoración del día global por el aborto legal y seguro. Esta fecha se conmemoró a través de un conversatorio sobre el derecho a la IVE dirigida a mujeres

jóvenes de la Universidad de Antioquia, integrantes de la Liga de usuarios de Metrosalud y representantes de COPACOS y COVECOM de las comunas 1, 3, 4 y 8.

Por su parte, la Agencia Mujer, encargada de hacer la gestión de los casos de mujeres que encuentran barreras de acceso a la IVE, entregó datos sobre el número de atenciones prestadas por años:

Durante los períodos reportados, se brindó atención a 20 mujeres para el acceso al derecho fundamental a la interrupción voluntaria del embarazo — IVE—. El año con mayor número de casos es el 2024, en donde se registraron siete casos N=7; en segundo lugar, se ubica el año 2021 con 6 casos N=6; en tercer lugar, los años 2020 con tres casos N=3; por último, se encuentran los años 2022 y 2023 con dos casos cada uno, para un total de cuatro casos N=4 (Sistema de Información, Secretaría de las Mujeres, 2024).

De las 20 mujeres atendidas por IVE entre 2020-2024, 6 son de Venezuela y 14 de Colombia.

Los veinte casos ingresados en la Agencia Mujer recibieron atención en emergencia, brindando asesoría jurídica, orientación psicológica, transporte, acompañamiento en campo, alimentación y derivación a las diferentes ofertas de ciudad. Durante el seguimiento se puede resaltar que los casos en los que se presentó barrera, se adelantaron gestiones prioritarias, en las cuales se obtuvo la realización de procedimiento de manera oportuna e integral (Alcaldía de Medellín, Secretaría de las Mujeres, 2024, p. 14).

De otro lado, la Secretaría de las Mujeres adelantó el 31 de octubre de 2024 la primera sesión de la *Mesa distrital por el derecho a la IVE*, que tiene como objetivo la “coordinación interinstitucional e intersectorial de acciones que contribuyan a la garantía del derecho a la IVE, así como a la eliminación de barreras y a la adopción de buenas prácticas para la garantía de este derecho, según lo establecido en la normativa nacional” (2024). En esta, que fue la única sesión del año, se ratificó la estructura interna que busca

garantizar el direccionamiento técnico, estratégico y operativo, el diálogo y la concertación con el sector salud y la participación ciudadana, a partir de tres instancias:

- Comité directivo: conformado por la Secretaría de Salud y la Secretaría de las Mujeres de Medellín.
- Comité con representantes del sector salud: con responsabilidad en la ruta de atención integral en salud materno perinatal, la ESE Metrosalud, el Hospital General, representantes de entidades administradoras de planes de beneficios de salud y representantes de IPS que presten servicios de IVE.
- Comité intersectorial: en el que participan secretarías de despacho como: educación, comunicaciones, juventud, paz y derechos humanos, cultura Ciudadana, inclusión social y familia, organizaciones de la sociedad civil, representantes de la academia y del Ministerio Público.

En esta sesión, la Secretaría de las Mujeres del Distrito socializó los objetivos específicos de la mesa, tales como: hacer seguimiento y análisis de las barreras de acceso a la garantía del derecho a la IVE en la ciudad de Medellín; promover la implementación de acciones para la superación de las barreras por parte de los prestadores de salud y demás actores involucrados; aumentar la percepción favorable a la garantía del derecho a la IVE, a través de técnicas de información, educación y comunicación, y analizar las regulaciones y lineamientos técnicos y operativos sobre el derecho a la IVE y su cumplimiento en la red de servicios hospitalarios de la ciudad de Medellín. Objetivos que contarán con el seguimiento riguroso del Ministerio Público para establecer su avance e impacto.

Para el Ministerio Público, el inicio de la *Mesa distrital de IVE* fue tardío, en la medida en que se realizó en el décimo mes de la presente anualidad, lo que dilata las acciones de articulación y coordinación efectiva de acciones y estrategias para la garantía del derecho a la IVE. No obstante, la Secretaría de las Mujeres señaló que desde el 21 de febrero se realizó la primera reunión del Comité Directivo de la mesa, con las secretarías de despacho de las Secretarías de Salud y de las Mujeres. En la reunión, se presentó a las nuevas responsables de ambas secretarías, se explicó la estructura, los objetivos y los resultados del año anterior

de la *Mesa por el derecho a la IVE*, y se decidió continuar con este mecanismo de coordinación interinstitucional. A la fecha, se han llevado a cabo 5 reuniones internas de las cuales 2 corresponden al Comité Directivo y 3 a la Secretaría técnica. La Secretaría técnica de la Mesa está integrada por las/os profesionales designadas por las secretarías de despacho de las Secretarías de Salud y de las Mujeres.

Por último, se informó que durante 2024 se dispuso de un recurso para la contratación de una abogada de incidencia para el derecho a la IVE encargada de:

Apoyar el proceso de fortalecimiento o puesta en marcha de un espacio de incidencia y articulación para la eliminación de barreras y defensa del derecho a la IVE, mediante la participación en reuniones de concertación, y realización de acciones de información, educación y comunicación, si procede. Este apoyo incluye: construcción de un plan de trabajo e incidencia por la defensa del derecho a la IVE, y de difusión de la normatividad vigente en materia de aborto en Colombia. La realización, en acuerdo y según las directrices de la Secretaría de las Mujeres, de las acciones correspondientes a la Secretaría técnica de la *Mesa distrital por el derecho a la IVE (sic)*. La respuesta a requerimientos de entes de control y derechos de petición relacionados con el derecho a la IVE (Alcaldía de Medellín, Secretaría de las Mujeres, 2024).

Secretaría de Salud

El pilar 2 del Plan de Desarrollo *Medellín Te Quiere 2020-2024* declara que “creemos en una ciudad saludable, justa, diversa e incluyente”. En su componente 2.1 titulado “Salud para el bienestar físico y mental”, se incluyen los siguientes indicadores de resultado (Alcaldía de Medellín, Departamento Administrativo de Planeación, 2024):

Tabla 5. Rutas de atención

Nombre indicador	Unidad	Línea base	Meta 2024-2027	Meta 2024	Logro agosto 31	Cumplimiento 2024	Avance cuatrienal	Responsable
Rutas integrales de atención en salud implementadas	Porcentaje	0	100	10	9,3	93 %	9,3 %	Secretaría de Salud
Observación: Ruta materno perinatal: avances relevantes de acuerdo el plan con acciones articuladas de comunicación y gestión en intervenciones individuales y, desde Salud Pública, a través de la ejecución de APS - Medellín Te Quiere Saludable en coordinación con la oferta de otras Secretarías y Programas locales, avanzamos en intervenciones colectivas armonizadas para el cuidado comunitario e institucional. Rutas de Salud Mental y Pediatría: se hizo convocatoria a gerentes de EAPB e IPS dando apertura a las Mesas de trabajo conjuntas y definen prioridades en el Plan de trabajo 2024.								

Fuente: Alcaldía de Medellín, Departamento Administrativo de Planeación, 2024.

Tabla 6. EAPB.

Nombre indicador	Unidad	Línea base	Meta 2024-2027	Meta 2024	Logro agosto 31	Cumplimiento 2024	Avance cuatrienal	Responsable
Empresas administradoras de planes de beneficios (EAPB) e instituciones prestadoras de servicios de salud (IPS) con asistencia técnica y evaluación en la implementación de las rutas integrales de atención prioritizadas	Número	60	60	60	61	101,7%	16,9%	Secretaría de Salud
Observación: Se ha avanzado sin dificultad y se ha superado la meta establecida gracias al ingreso de nuevas IPS en la jurisdicción, resultado de la implementación de la certificación en discapacidad y del Registro para la Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (RLCPD). (Alcaldía de Medellín, Departamento Administrativo de Planeación, 2024, p. 49)								

Fuente: Alcaldía de Medellín, Departamento Administrativo de Planeación, 2024.

En el Programa 2.1.3 “Gestión del acceso a los servicios de salud” se especifican los siguientes indicadores de producto:

Tabla 7. Acciones para implementar rutas integrales de salud.

Nombre indicador	Unidad	Línea base	Meta 2024-2027	Meta 2024	Logro agosto 31	Cumplimiento 2024	Avance cuatrienal	Responsable
Acciones realizadas para la implementación de rutas integrales en salud priorizadas	Porcentaje	NA	80	80	71	88.8%	88.8%	Secretaría de Salud
Observación: desde las estrategias de salud pública, se avanza en el ajuste para las actividades que se proyectarán a 2025. Desde las estrategias de gestión de servicios, se incluye en las diferentes mesas de trabajo y las actividades relacionadas con las rutas priorizadas. Se avanza en la apropiación de la comunidad acerca del cuidado de su salud con el abordaje étnico y enfoque específico hacia las OBC (Organizaciones de Base Comunitaria) de población migrante (Alcaldía de Medellín, Departamento Administrativo de Planeación, 2024, pág. 51).								

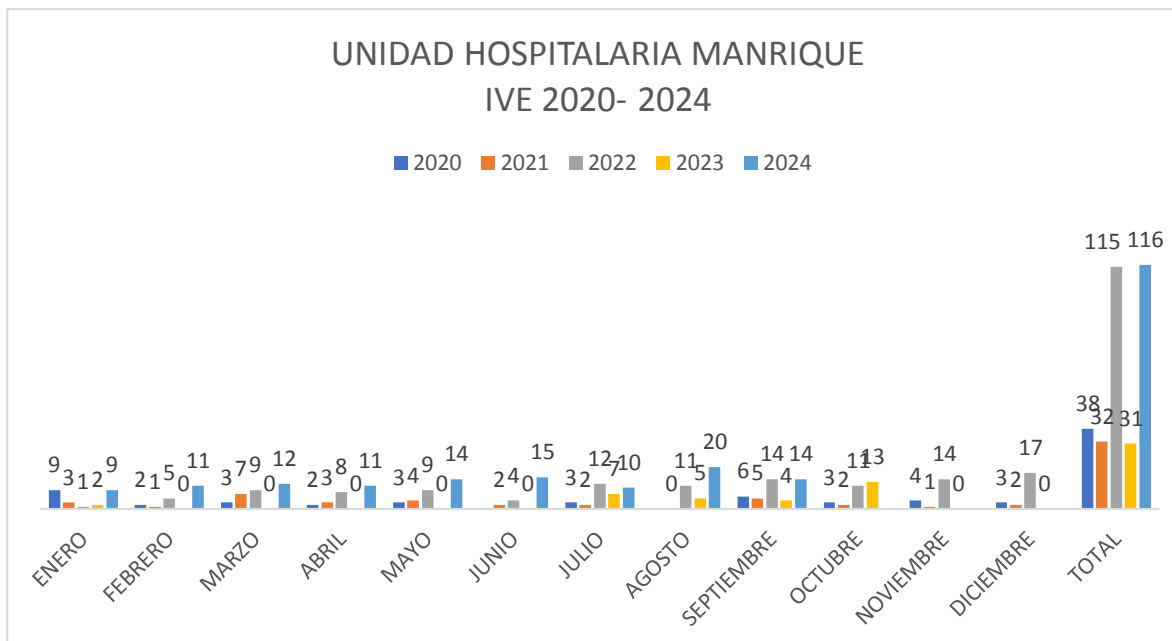
Fuente: Alcaldía de Medellín, Departamento Administrativo de Planeación, 2024.

Todo lo anterior demuestra que se cuenta con metas establecidas en el Plan de Desarrollo Distrital para avanzar en la cualificación de las rutas de salud, a través de asesoría técnica y fortalecimiento de las instituciones prestadoras de servicios de salud, al igual que con el recurso necesario para lograr las metas cuatrienales; lo que necesariamente tendrá que incluir lo relacionado con la prestación de servicios para la interrupción voluntaria del embarazo.

En este sentido, se envió derecho de petición a la Secretaría de Salud Distrital con el propósito de acceder a información sobre resultados en la atención de IVE en la ciudad en el último cuatrienio y con fecha de corte de diciembre de 2024. La Secretaría de Salud Distrital, en respuesta a la Personería de Medellín (de diciembre 9 de 2024), reportó a través

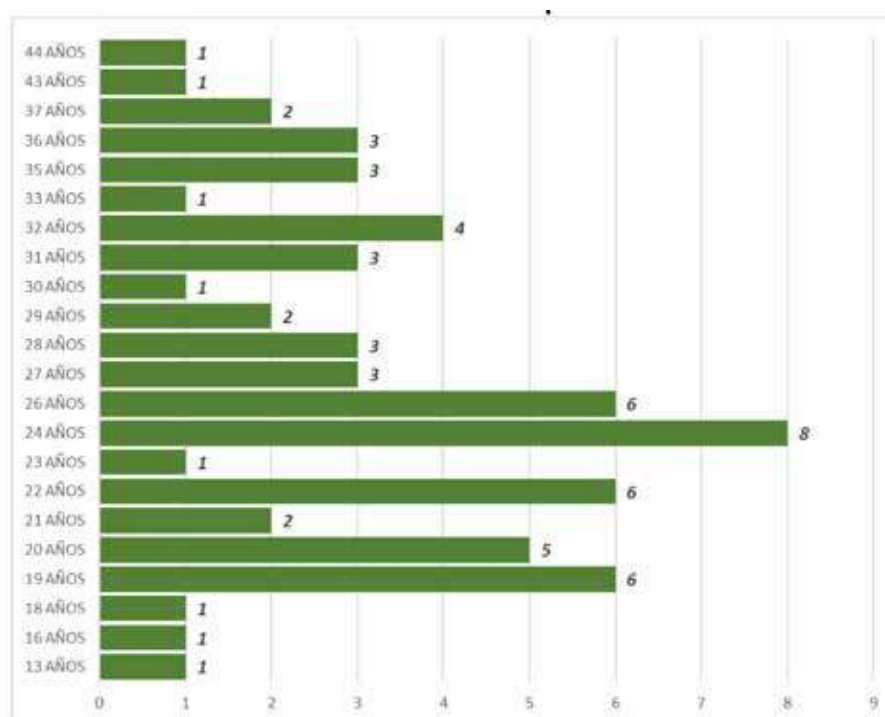
de Metrosalud que entre 2020-2023 y septiembre de 2024, la Unidad Hospitalaria de Manrique realizó las siguientes atenciones por IVE:

Gráfica 1. Atenciones por IVE Unidad Hospitalaria Manrique



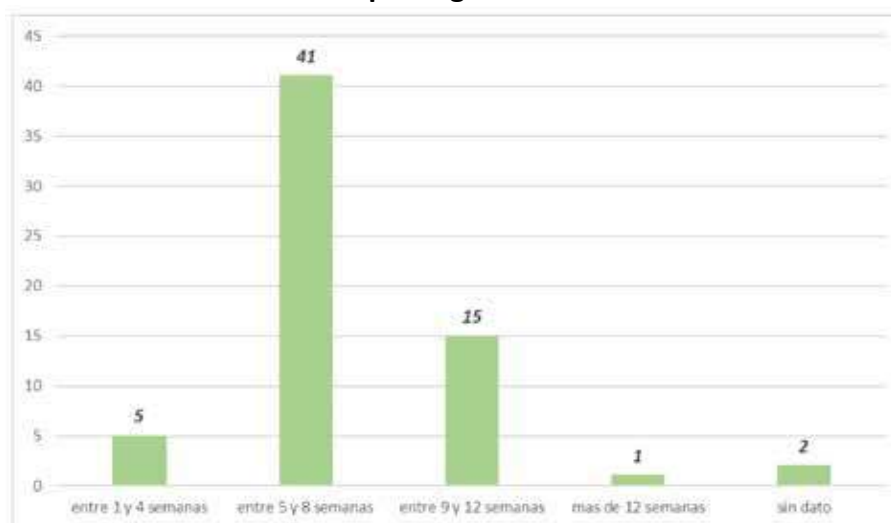
Fuente: Sistema de Información, Secretaría de las Mujeres, 2024

Lo que indica que entre 2020 y 2023 y los meses de enero a septiembre de 2024 se han realizado un total de 332 atenciones por IVE en la Unidad Hospitalaria de Manrique, sumadas a 8 de Nuevo Occidente registradas en octubre de 2024. En el centro de salud del Centro Integrado de Servicios Ambulatorios para la Mujer y la Familia (CISAMF) se han atendido 64 solicitudes de IVE en 2024 (con corte a noviembre 28), con las siguientes características:

Gráfica 2. Atenciones por IVE CISAMF

Fuente: Sistema de Información, Secretaría de las Mujeres, 2024.

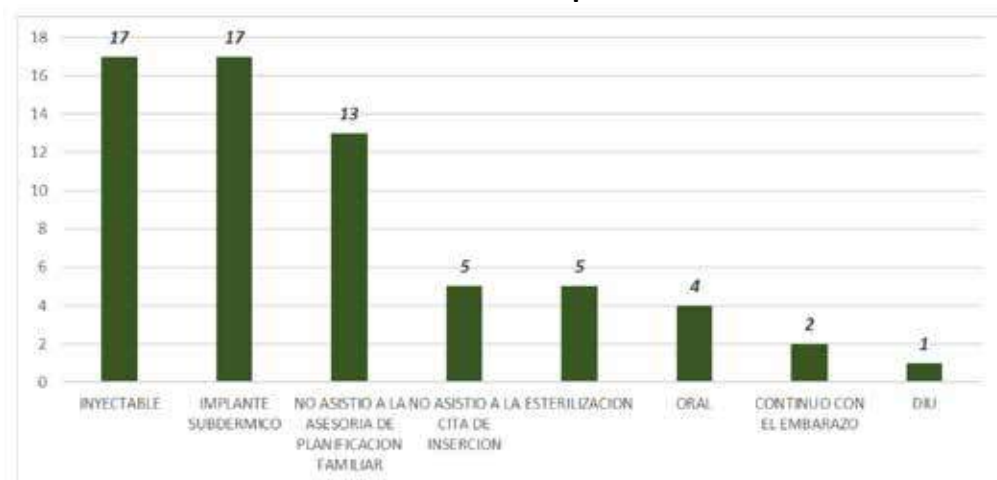
El 64% de las mujeres que solicitaron IVE en el CISAMF en 2024 estaban entre las semanas gestacionales 5 y 8, el 39 % entre 9 y 12 semanas, el 7 % entre 1 y 4 semanas, y solo 1 mujer con más de 12 semanas:

Gráfica 3. Tiempo de gestación al momento de la IVE

Fuente: Sistema de Información, Secretaría de las Mujeres, 2024.

A las 64 usuarias del CISAMF por IVE en 2024 se les brindó asesoría de planificación familiar y métodos seleccionados:

Gráfica 4. Asesoría en planificación familiar



Fuente: Sistema de Información, Secretaría de las Mujeres, 2024.

A la Secretaría de Salud se le requirió información adicional relacionada con el flujograma de servicios de salud para la atención de IVE en Medellín, según competencias por niveles de atención, entidades, comunas y corregimientos, incluyendo direcciones, horarios y requisitos y con la especificación de las sedes de atención diferencial, según caracterización de la población: nacionalidad, edad, nivel socioeconómico, tipo de afiliación, etnia, identidad de género, condición de discapacidad o si se trata de población rural o urbana.

Además, se le solicitó informar el número de mujeres y personas con capacidad de quedar en embarazo atendidas para interrupción voluntaria del embarazo (en Hospital General, Autonomía y Salud, y otras) entre 2020-2023 y hasta diciembre de 2024, según grupos de edad, identidad de género, nacionalidad y comuna o corregimiento de residencia; e indicar el tiempo de respuesta a solicitudes de IVE en la red pública hospitalaria y el plan de mejoramiento para reducir el tiempo, en caso de ser requerido y tenerlo. Información que tuvo respuesta parcial por parte de Metrosalud, pero que se requerirá nuevamente en 2025 con el fin de conocer en detalle la ruta de prestación del servicio vigente.

De acuerdo con la información suministrada por la ESE Metrosalud, se cuenta con un instructivo de ruta de la red interna para la atención en salud e interrupción voluntaria del embarazo, vigente a partir del 9 de septiembre de 2023, con el objetivo de: “realizar la atención integral de las mujeres que desean interrupción voluntaria del embarazo con el propósito de brindar una atención segura y oportuna que responda a las normas legales vigentes” (Metrosalud, 2023).

Este instructivo se desarrolla en el marco de la Sentencia 055/2022 para edad gestacional de menos de 24 semanas y la Sentencia 355/2006 para edad gestacional mayor a 24 semanas; y los lineamientos de Ministerio de Salud y Protección Social en el marco de la Resolución 051/2023 (Metrosalud, 2023, p. 5), en la cual se describen las acciones/etapas para la atención de las pacientes que solicitan IVE por central de referencia y contrarreferencia, de acuerdo con edad gestacional en semanas, y se indica el destino:

- Menor a 12 semanas: centro de salud CISAMF:

En dicho documento se definen los servicios, los responsables y el detalle de la orientación y la atención a cada paciente con menos de 12 semanas gestacionales; se realiza historia clínica, examen físico, ayudas diagnósticas de acuerdo con el protocolo para el sector salud *Prevención del aborto inseguro en Colombia* y a la Resolución 051/2023; se orienta a la usuaria en las opciones farmacológicas disponibles para el procedimiento acorde con su edad gestacional para la IVE, se ordenan medicamentos (Misoprostol, Mifepristona, AINES, Doxiciclina), se diligencia el consentimiento informado, se explica y valida la comprensión del mismo, se reclama medicación en servicio farmacéutico y se entrega a la usuaria; finalmente, se brinda educación y orientación en signos de alarma para consultar de ser necesario y se asigna cita de ingreso a planificación familiar, si la usuaria lo desea. Si la elección de IVE es no farmacológica, se solicita traslado a central de referencia a Unidad Hospitalaria de Manrique.

- 12+1 semanas hasta 20 semanas en Unidad Hospitalaria de Manrique:

Se realiza ingreso administrativo, se ubica a la mujer en el área de ginecobstetricia para atención, se realiza historia clínica, examen físico, ayudas diagnósticas de acuerdo con el protocolo para el sector salud *Prevención del aborto inseguro en Colombia* y se traslada para apoyo emocional de profesional universitario en psicología; se orienta a la usuaria en las opciones disponibles acorde con su edad gestacional para la IVE, se realiza acompañamiento y apoyo emocional, se diligencia el consentimiento informado, se explica y valida la comprensión del mismo; se realiza el procedimiento de IVE, de acuerdo con el protocolo para el sector salud *Prevención del aborto inseguro en Colombia* y con el método definido por la usuaria. Se brinda educación y orientación en signos de alarma para consultar de ser necesario y se asigna cita de ingreso a planificación familiar si la usuaria lo desea. Se reporta el caso al centro regulador Savia Salud, si la edad gestacional es mayor a 15+1 semanas.

- Edad gestacional mayor a 20+1 hasta 24 semanas en cualquier asegurador contratado:

Se realiza remisión ambulatoria priorizada, para que la DSSA o asegurador correspondiente autorice la atención según la red de prestadores, se gestiona de forma prioritaria la remisión, se programa ingreso a planificación familiar y se hace seguimiento en 48 horas sobre estado de autorización.

- Edad gestacional mayor a 24+1 semanas:

Se identifica si la gestante presenta una de las 3 causales para interrupción del embarazo en el marco de la Sentencia 355/2006¹²; se diligencia nota en historia clínica sin cita, o en la historia clínica de la atención si la gestante cuenta con historia clínica abierta; se registra la causal que soporta la interrupción voluntaria del embarazo; se realizan los primeros auxilios psicológicos y el sitio donde se direcciona para traslado según oferta del servicio; se realiza remisión ambulatoria priorizada, para que la DSSA o Asegurador

¹² 1) situación que afecta la salud de la mujer, 2) malformación fetal incompatible con la vida y 3) embarazo producto de violencia

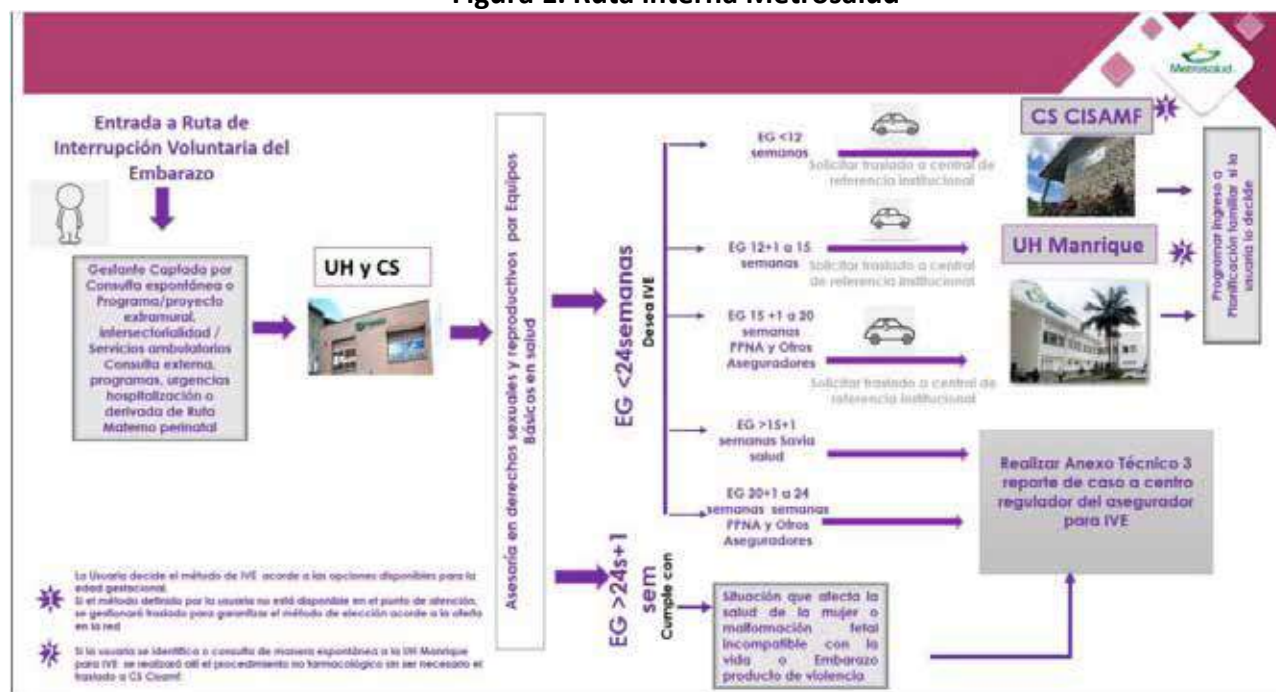
correspondiente autorice atención según red de prestadores; se gestiona de forma prioritaria la remisión para la autorización a la DSSA o Asegurador correspondiente; se programa ingreso a planificación familiar y se realiza seguimiento en 48 horas sobre estado de autorización.

En embarazos de 20 semanas en adelante, el personal de medicina debe realizar la inducción de la asistolia fetal (IAF) antes de iniciar el tratamiento farmacológico. En lo relacionado con el manejo del dolor y efectos secundarios durante los procedimientos farmacológicos:

Las mujeres y personas gestantes en proceso de aborto farmacológico deben recibir como mínimo medicamentos antiinflamatorios no esteroideos (AINES) para el manejo del dolor. Estos medicamentos siempre deben estar disponibles y ser provistos en caso de que vayan a continuar con el tratamiento farmacológico fuera del centro de salud. (Metrosalud, 2023, p. 6).

A continuación, se presenta la ruta de la red interna de Metrosalud para la atención en salud (RIMAS) interrupción voluntaria del embarazo:

Figura 1. Ruta interna Metrosalud



Fuente: Metrosalud, 2023.

En septiembre de 2024, la ESE Metrosalud presentó los cambios en la ruta interna para la IVE:

Con motivo del traslado temporal de servicios de la UH Manrique, recordemos que la población gestante puede ser captada a través de los programas y proyectos extramurales, así como en los servicios ambulatorios de consulta externa, programas de enfermería, urgencias, hospitalización o derivada de la ruta materno perinatal.

En este proceso de captación, que puede ser en cualquier punto de atención de la red Metrosalud, el equipo básico en salud realiza la asesoría en derechos sexuales y reproductivos y posteriormente orienta a la sede correspondiente dependiendo de la edad gestacional (Metrosalud, 2024).

- Gestación menor de 12 semanas: la atención será realizada en el centro de salud CISAMF, garantizando el traslado en vehículo de Metrosalud desde cualquier punto de atención de la red.
- Gestación mayor a 12 semanas: la atención será realizada en la UH Nuevo Occidente, a donde fueron trasladados los servicios de ginecoobstetricia de la UH Manrique, habilitada con la mediana complejidad.

Figura 2. Cambio ruta interna Metrosalud



Fuente: Metrosalud. Boletín Digital Binomios. Edición N°4. Septiembre de 2024.

Gestión de la Personería Distrital de Medellín

El *Observatorio de mujeres y diversidades sexuales y de género* de la Personería Distrital de Medellín constituyó, desde junio de 2024, la *Comisión de seguimiento* al cumplimiento de la Sentencia C-055 de 2022 y a la Resolución 051 de 2023 del Ministerio de Salud en Medellín, con el propósito de continuar promoviendo la articulación interinstitucional para la gestión de casos de mujeres, hombres trans y personas no binarias, a partir de la identificación de barreras y la adopción de buenas prácticas en el acceso del derecho fundamental a la interrupción voluntaria del embarazo.

Estas acciones fueron impulsadas a partir de la implementación en el año 2023 de la *Mesa distrital de IVE*, que alcanzó a realizar once sesiones de articulación y a recopilar un insumo para la elaboración de un decreto reglamentario para su institucionalización; sin embargo, la administración distrital las suspendió entre enero y octubre de 2024. Solo se mantuvo el comité de gestión de casos creado hace un año, que cuenta con un grupo de WhatsApp integrado por entidades y funcionarios con competencias en la atención de la IVE.

Ese observatorio de mujeres, comprometido con la defensa y garantía del derecho a la IVE, y previa identificación de las necesidades de acciones preventivas y de seguimiento a la garantía del derecho a la IVE, convocó a las instituciones públicas y privadas a retomar el escenario de articulación para consolidar una estrategia interinstitucional de seguimiento y monitoreo al cumplimiento de la Sentencia C-055 de 2022 y de la Resolución 051 de 2023 del Ministerio de Salud y demás normativa sobre el derecho a la IVE, mediante acciones preventivas de articulación y de fortalecimiento institucional que busquen ampliar la garantía de este derecho para las mujeres, hombres trans y personas no binarias de la ciudad.

Cabe precisar que esta *Comisión de seguimiento* no suple las funciones de la mesa, sino que se focaliza en las acciones de monitoreo y seguimiento en torno a la garantía del derecho, en Medellín. Por esto, replanteó sus objetivos, la metodología y los productos esperados, con los siguientes propósitos:

- Realizar seguimiento a la consolidación, actualización e implementación de la ruta distrital de atención y prestación de servicios para la garantía del derecho a la interrupción voluntaria del embarazo, bajo los estándares contemplados en la Sentencia C-055 de 2022, la Resolución 051 de 2023 y demás normatividad vigente.
- Elaborar informes de análisis de barreras para el acceso a la interrupción voluntaria del embarazo -IVE- en Medellín, mediante información allegada por parte de la mesa, la academia, los entes de control y los actores sociales, entre otras fuentes.

- Realizar el monitoreo a la ejecución de estrategias de promoción de la IVE en el marco de los derechos sexuales y reproductivos, en escenarios sociales, académicos y comunitarios, entre otros.

En esta lógica, durante el año 2024 se realizaron cuatro sesiones plenarias de la *Comisión de seguimiento* impulsadas por la Personería Distrital de Medellín (9 de julio, 17 de octubre, 12 de noviembre y 3 de diciembre), en las que se logró una activa participación de más de veinte entidades involucradas en la recepción de casos y la activación de rutas de atención, tales como: Secretaría de las Mujeres de Antioquia; Secretaría Departamental de Salud, Procurador Provincial del Valle de Aburrá, Hospital General De Medellín, E.S.E Metrosalud, Secretaría de Inclusión Social y Familia, Unidad de Niñez; Secretaría de Salud, Secretaría de Paz y Derechos Humanos, Secretaría de Educación, Gerencia de Diversidades Sexuales e Identidades de Género, Secretaría de Seguridad y Convivencia, Secretaría de Juventud, Clínica Prado, Clínica Bolivariana, Profamilia, *Colectiva Justicia Mujer*; Fundación Oriéntame, Fundación Unimédicos, Dr. Camilo Guerra Palacio, *Mesa por la salud y la vida de las mujeres*, *Observatorio de salud y familia*, Personería Distrital de Medellín y el *Grupo de sexualidad, derechos sexuales y reproductivos* del Ministerio de Salud y Protección Social, CRUE.

A través de la Comisión liderada por la Personería Distrital de Medellín en el año 2024, se logró:

- Actualizar los objetivos y el alcance de esta instancia de articulación.
- Hacer análisis de casos para la identificación de barreras de acceso a la IVE en Medellín.
- Revisar las propuestas de acción, dificultades, procedimientos y buenas prácticas en la gestión de casos de IVE.
- Gestionar la elaboración de un flujograma de servicios para la atención ágil, oportuna y con calidad, de las mujeres y personas en embarazo que solicitan una IVE en Medellín, según enfoques diferenciales, condiciones y tipo de aseguramiento.

- Adelantar la investigación de la Personería de Medellín sobre el seguimiento al cumplimiento de la Sentencia C-055 del 2022 y a la Resolución 051 del 2023 del Ministerio de Salud, en Medellín.

Se tiene previsto continuar con la comisión en el año 2025 y convocar otros actores involucrados como el *Centro intégrate Medellín*, la *Mesa de trabajo mujer de Medellín*, la *Red de derechos sexuales y reproductivos*, los *Observatorios de género de la Universidad de Antioquia* y la *Universidad Autónoma Latinoamericana*, entre otros.

De otro lado, la Personería Distrital de Medellín tiene potestad para investigar a servidores públicos que en el desempeño de sus funciones cometan hechos de vulneración de derechos humanos. Una vez recibida la respectiva denuncia por parte de la Personería Distrital de Medellín, se inicia el proceso de indagación previa para establecer los presuntos responsables de las faltas, ya que no se tiene competencia sobre médicos o enfermeras sino solo sobre gerentes o subgerentes que hayan cometido irregularidades en la prestación del servicio para acceso a la IVE. Actualmente la Personería de Medellín tiene solo una (1) queja sobre IVE.

Desde el área de atención al público de la Personería Distrital de Medellín, en 2024 se realizaron tres atenciones a mujeres y personas en embarazo para acceso a interrupción voluntaria del embarazo.

Barreras de acceso a la IVE en Medellín en el año 2024

En primer lugar, es importante precisar que en esta investigación no se presenta un número de barreras según categorías determinadas, debido a que desde la Personería Distrital de Medellín se adelantó un ejercicio de seguimiento inicial a la implementación de las sentencias, resoluciones y circulares atinentes a la reglamentación de la IVE, pero no se tuvo en cuenta el análisis de la atención de casos específicos de mujeres y personas con capacidad de quedar en embarazo.

Cabe señalar que las barreras de acceso a la IVE tienen suficiente ilustración a nivel nacional, departamental y distrital. Además, distintas organizaciones de la sociedad civil y la academia han presentado informes de caracterización y diagnóstico de barreras de acceso a IVE que han evidenciado fallas socioculturales, administrativas, financieras y de interpretación restrictiva de la ley; a pesar de toda la legislación y jurisprudencia de la Corte Constitucional, las barreras persisten y ameritan continuidad en los diagnósticos como estrategias de gestión del conocimiento con fines de incidencia pública para la superación de barreras individuales, institucionales, sociales y políticas basadas en la evidencia. Se destacan los siguientes informes de investigación sobre barreras para la efectiva y oportuna IVE:

- Médicos sin fronteras:
 - “Aborto en Colombia: las barreras persisten” (Médicos sin fronteras, 2024)
- *Mesa por la vida y la salud de mujeres*:
 - Primer año del fallo histórico: ¿cómo va la implementación de la sentencia Causa Justa (C-055 de 2022)? (Fundación Oriéntame y La Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres, 2024).
 - Barreras de acceso a la interrupción voluntaria del embarazo en el contexto de la pandemia por COVID-19 (La Mesa por la vida y la salud de las mujeres, 2021).
- Profamilia y *Colectiva Justicia Mujer*:
 - “Informe narrativo diagnóstico ecosistema de aborto en Medellín, Antioquia”. (Profamilia, 2024).
- Fundación Jacarandas:
 - “Agradezca que pudo abortar”: Dos años de avances y barreras para acceder al aborto: Informe sobre el acceso al aborto a través de la documentación de 6.121 personas orientadas y 210 acciones legales”. (Fundación Jacarandas, 2024).
- Gómez Dávila, Joaquín Guillermo.

- o Tesis de doctorado: Interrupción Voluntaria del Embarazo luego de 21 semanas: Significados a partir de la experiencia en las mujeres. Colombia, 2016-2020. (Universidad de Antioquia, 2020).

Estos estudios e investigaciones se suman a las lecturas contextualizadas de las organizaciones de la sociedad civil y de la academia que coinciden en la identificación de las principales barreras que persisten en Medellín. La Personería Distrital de Medellín se sujeta a la clasificación de las barreras definidas por la *Mesa por la vida y la salud de las mujeres*, a saber:

- Barreras socioculturales
- Desconocimiento del marco legal
- Interpretación restrictiva del marco legal
- Fallas en la prestación del servicio de salud

En estos cuatro tipos de categorías de barreras se enmarca el análisis del seguimiento inicial realizado por la Personería de Medellín, en el marco de la *Comisión de seguimiento* a la implementación de la Sentencia 055/2022 y la Resolución 051 de 2023 del Ministerio de Salud y con base en la revisión bibliográfica y documental adelantada.

Barreras socioculturales

En Medellín, persiste la reproducción de la violencia sociopolítica hacia defensoras de derechos humanos y acompañantes de aborto. Son casos recurrentes que ameritan análisis a la luz de una nueva categoría de barrera de acceso al derecho de la IVE, por el hecho de impedir, dilatar, juzgar y señalar a las mujeres defensoras del derecho a la IVE y a las acompañantes de mujeres que solicitan IVE, lo cual puede constituirse como otra forma de vulneración del derecho. Deben evaluarse las estrategias jurídicas pertinentes para avanzar en la justicia sexual y reproductiva.

Por otro lado, los movimientos y las organizaciones provida siguen impulsando discursos antiderechos que inciden en la percepción negativa frente al derecho de la interrupción

voluntaria del embarazo. Según el informe narrativo de Profamilia (2024): “existe un movimiento activo de padres que se resiste a todas aquellas iniciativas que involucren educación sobre el ejercicio de derechos sexuales y reproductivos en el ámbito escolar”.

Desconocimiento del marco legal

El desconocimiento de la ruta de atención, las competencias institucionales y la oferta de servicios en Medellín es un factor que complica la situación de las mujeres y las personas con capacidad de quedar en embarazo que requieren una IVE, lo que las expone a mayores vulneraciones:

Una usuaria acudió a Profamilia a solicitar su derecho, y refiere: “me dijeron que el procedimiento no tenía costo alguno si yo tenía EPS, pero como yo no tenía, me tocaba de manera particular; me dijeron que tenía un costo de 8.000.000”.

Mujer manifiesta que no le fue suministrada anticoncepción de emergencia, además no le brindan suficiente información sobre este proceso o sobre la IVE, además señala que la médica que la atiende le dice que debe comprar el Post Day, sin más indicaciones. Informa además cobro de veinte mil pesos (\$20.000) de termómetro usado en el proceso de atención (Alcaldía de Medellín, Secretaría de las Mujeres, 2024, p. 13).

El desconocimiento por parte de las mujeres y las personas con capacidad de quedar en embarazo y del personal de la salud que, por acción u omisión, incumple y obstaculiza la prestación de servicios para la IVE, ha ameritado la orientación y asesoría de organizaciones de la sociedad civil. Se destacan a nivel nacional, con injerencia distrital, la *Mesa por la vida y la salud de las mujeres* que, según la información suministrada mediante entrevista realizada en noviembre de 2024, desarrolla cinco áreas de trabajo:

- 1) Área de comunicaciones que difunde contenidos para la sensibilización por la despenalización social del aborto.
- 2) Área de trabajo regional con

organizaciones del país por la despenalización social del aborto para contribuir a la eliminación del delito y acceso de calidad de la IVE. 3) Área de implementación efectiva de la Sentencia 055 de 2022 en el marco del trabajo y del sistema sanitario de salud. 4) Área de incidencia política en el Congreso de la República que busca que avancen los proyectos de ley por la garantía de los derechos sexuales y los derechos reproductivos de mujeres y niñas. Incidencia legal que permita acceso de calidad y pertinente a Secretarías de Salud y Defensoría del Pueblo por parte de las mujeres y niñas. 5) Área de atención a casos, para informar a las mujeres sobre el marco normativo de manera que les permita superar las barreras de acceso y brindar asesoría jurídica especializada en casos de criminalización del aborto (S. Méndez, comunicación personal 5 de noviembre de 2024).

Otra organización clave en la defensa del derecho a la IVE es el *Grupo médico por el derecho a decidir* de Colombia:

Red de médicos y médicas que forma parte de *Global Doctors for Choice*. Luchamos por el acceso oportuno e integral de las mujeres a servicios de salud sexual y reproductiva, incluido el aborto seguro. Ejercemos nuestra profesión protegiendo y garantizando los derechos humanos de las mujeres y respetando su autodeterminación, en todos los asuntos relativos a su reproducción.

Como parte de Causa Justa, tenemos varias estrategias y, a través de la coordinación con la *Mesa distrital*, podemos ejecutarlas. Estrategias jurídicas, de incidencia política, comunicativas y educativas; al servicio del cual está Medsplaining de la IVE, considerando que luego de la sentencia, uno de los principales retos es la educación, la formación del personal de salud y la lucha contra la desinformación y el estigma (E.Corena, comunicación personal, 18 de noviembre de 2024).

A nivel regional, la *Colectiva Justicia Mujer* lidera las acciones de promoción, atención y denuncia de barreras para el acceso a la IVE y adelanta procesos de acompañamiento a mujeres y procesos de litigio de casos. Asimismo, desarrolla asesoría técnica a instancias de articulación con poder de decisión como ciudadanas veedoras de la garantía del derecho a la IVE. Junto con Profamilia, han venido adelantando informes de análisis de barreras del ecosistema de aborto en Medellín que han contribuido a la identificación de las barreras, pero también a la generación de recomendaciones técnicas para la cualificación institucional de los servicios de salud (L. Lara, comunicación personal, 25 de noviembre de 2024).

Estas organizaciones de la sociedad civil contribuyen con su trabajo a disminuir el desconocimiento del marco legal, que también se presenta en servidores, personal administrativo y de la salud, quienes refieren confusión frente a los procedimientos para la derivación de pacientes a la ruta de atención de IVE, en especial cuando se trata de casos de migrantes, personas sin afiliación a salud o con más de 20 semanas gestacionales.

En las sesiones de la *Comisión de seguimiento* impulsada por la Personería Distrital de Medellín, en el análisis de los casos se han registrado situaciones en las que representantes de distintas instituciones manejan instrucciones diferentes sobre la ruta de atención y derivación, lo que exige que se realice un ejercicio riguroso de actualización de todo el ecosistema de IVE en Medellín.

A pesar de que se requiere la institucionalización de un escenario de articulación con incidencia interinstitucional, como la *Mesa distrital de IVE*, en la actual administración no se ha dado continuidad al proceso de elaboración de un decreto reglamentario que materialice las instrucciones específicas de la Corte Constitucional, la Superintendencia Nacional de Salud, la Fiscalía y la Defensoría del Pueblo. Además, en Medellín todavía no se cuenta con un acuerdo distrital que reglamente o tome medidas territoriales para la garantía del derecho al aborto.

Interpretación restrictiva del marco legal

En el análisis sobre la gestión de quejas por vulneración del derecho a la interrupción voluntaria del embarazo, siguen existiendo desafíos en el régimen disciplinario para vigilar el personal de salud. Muchas veces las instituciones demoran los trámites apelando a la objeción de conciencia que termina en una vulneración de derechos. Es un uso inconstitucional de la objeción de conciencia. El personal de salud que objete conciencia debe escribir la motivación que justifica su objeción, pero de igual forma está obligado a remitir a un profesional que sí garantice la atención oportuna. Se puede ser objetor, pero no dejar de ser garantista.

Según el *Grupo médico por el derecho a decidir*: “hay casos en que la institución persuade a su personal de salud para dejar una objeción de conciencia colectiva, y en ocasiones los médicos omiten información y no referencian a la paciente con otro colega que no sea objetor” (Comunicación personal, 2024, p. 3).

En 2023, la Secretaría de las Mujeres tuvo conocimiento de un caso en el cual:

Los profesionales aducen ser objetores de conciencia; por lo cual la mujer debe esperar a otro profesional y narrar de nuevo su deseo a realizarse la IVE. En este punto, también se encuentran instituciones objetoras de conciencia, como clínica Bolivariana, clínica El Rosario, en este caso dichas entidades remiten a Clínica Prado o al Hospital General de Medellín (Alcaldía de Medellín, Secretaría de las Mujeres, 2024, p. 13).

Al respecto, según un estudio realizado por cofundadoras del *Grupo médico por el derecho a decidir* denominado “*Attitudes, Practices, and Knowledge of Colombian gynecologists regarding voluntary termination of pregnancy (VTP) and conscientious objection: a cross-sectional study, 2022*”, se encontró que el 38 % de las personas encuestadas de una población de 246 participantes no proporciona servicios de aborto debido a la objeción de conciencia, y más del 80 % de estos profesionales creen que quienes objetan deberían referir a los pacientes a otro profesional no objetor (citado por Mesa por la vida y la salud de las mujeres, 2024).

En la Red Pública de Metrosalud, en 2024, el 54 % de los ginecólogos/as se han declarado objetores de conciencia (7 ginecólogos y 6 ginecólogas): “en la Red Metrosalud, actualmente se cuenta con 24 ginecólogos de los cuales, 13 son objetores de conciencia para IVE, en el cuadro de turno siempre hay un especialista no objetor para garantizar el derecho al IVE a las usuarias” (Metrosalud a, 2024).

Cabe señalar, que, según la normatividad vigente, la objeción de conciencia es un derecho exclusivo del personal médico y las instituciones deben garantizar que se cuente con personal no objetor y que, aun declarándose en objeción, cada médico ginecólogo tiene la obligación de orientar y derivar a las mujeres y personas en capacidad de gestación para acceder a una IVE en condiciones dignas, oportunas y seguras. *La Mesa por la vida y la salud de las mujeres*, consultada para esta investigación, manifestó que:

Lo que nosotras vemos en nuestro trabajo es un uso inconstitucional de objeción de conciencia, referido a la manifestación de objeción de conciencia institucional por parte de las IPS. No se sigue la regulación de este derecho y la institución privada niega el servicio a pesar de que no tiene objeción de conciencia, ni tiene el derecho a la objeción de conciencia manifiesta. Eso genera muchísimas barreras para el acceso. También vemos hechos de objeción de conciencia colectiva, la IPS dice que todos sus profesionales son objetores de conciencia y que por eso no presta el servicio. Lo cual es un uso inconstitucional de la objeción de conciencia como figura y como derecho y un incumplimiento de las obligaciones de las IPS establecidas en la Resolución 051 de 2023. La IPS si está obligada por la Regulación del Sistema Sanitario del Ministerio de Salud de la Supersalud a brindar el servicio atendiendo a su capacidad técnica, sea farmacológico, quirúrgico, entre otros (Comunicación personal, 2024).

Por esto, los órganos deben transversalizar el enfoque de género, porque la carga probatoria recae en la persona, pero debe analizarse como vulneración de la dignidad y no

solo como irregularidad técnica. Una negativa o una dilación en la prestación del servicio de salud repercute en la vulneración de su derecho.

Al control interno disciplinario se puede acudir si cuentan con un código ético, de ser así los profesionales se deben regir de acuerdo con sus funciones públicas. Si la clínica es privada se rige por sus normas internas, pero esto no significa que se traduzca en una reparación efectiva para la mujer gestante.

Las quejas pueden interponerse en la Superintendencia de Salud, con capacidad sancionatoria sobre el médico y la clínica y con un enfoque administrativo, aunque el proceso es lento. La Federación Médica Colombiana puede recibir quejas y cancelar licencias en casos muy graves, imponer sanciones efectivas, reafirmar la responsabilidad ética que tienen, pero la decisión podría tardar debido a la cantidad de casos, lo que afecta la celeridad en el acceso a la justicia.

Por otro lado, los riesgos de inicio de procesos de criminalización de mujeres y niñas en el marco de algunos hechos que puedan ser asociados a delito de aborto, exigen que organizaciones como la *Mesa por la vida y la salud de las mujeres* presten asesorías a través de convenios con organizaciones de abogadas feministas que hacen litigio y brindan asesoría jurídica especializada, en caso de criminalización.

En el marco del trabajo de la *Mesa por la vida y la salud de las mujeres*, se logró que la Fiscalía General expidiera la Directiva 009 de 2023 que explica con mayor claridad a los operadores judiciales cómo se deben aproximar a las situaciones de aborto, en términos de investigación, judicialización y sanción, teniendo en cuenta la Sentencia C-055 de 2022 y Sentencia C-355 de 2006 que elimina ese riesgo, y les da instrucciones específicas sobre como finalizar una investigación por aborto, sobre la base de que las mujeres no deben ser , según la jurisprudencia constitucional (*Mesa por la vida y la salud de las mujeres*, 2024).

En relación con el tema de mujeres criminalizadas por el delito del aborto, la Fiscalía Seccional Medellín presentó a la Personería de Medellín la información del total de procesos en el departamento de Antioquia desagregada por municipio y año de ocurrencia

(2024), con información de casos ocurridos entre el primero de enero de 2022 al 30 de noviembre de 2024.

Tabla 8. Total de procesos en el departamento de Antioquia por el grupo delito de aborto , desagregado por municipios y año de los hechos 2022- 2024

MUNICIPIO DE HECHO	AÑO DE HECHOS		
	2022	2023	2024
BELLO	1	0	4
EL SANTUARIO	0	1	0
MEDELLÍN	4	2	6
RIONEGRO	0	1	0

Fuente: elaboración propia a partir de datos abiertos de la Fiscalía General.

En la tabla siguiente se encuentra la información de la etapa en la que se encuentran los procesos en el Distrito de Medellín por el grupo delito aborto, información desagregada por año de actuación del 01/01/2022 al 30/11/2024:

Tabla 9. Total procesos en el Municipio de Medellín por el Grupo delito de aborto, el desagregado por etapa y año de actuación 2022- 2024

ETAPA CASO	AÑO ACTUACIÓN		
	2022	2023	2024
Indagación	4	2	6

Fuente: elaboración propia a partir de datos abiertos de la Fiscalía General.

Esta información es clave para verificar la situación de las 12 mujeres en etapa de indagación por presunto delito de aborto en Medellín entre 2022 y 2024.

Fallas en la prestación del servicio de salud

Según Médicos Sin Fronteras, entre las principales barreras en Colombia se identifica la “falta de adecuación en los protocolos internos de atención en las instituciones de salud, fallas en el sistema de referencias médicas y violencia o tratos discriminatorios en los servicios de salud” (2024).

En el distrito, según la información suministrada por la Secretaría de las Mujeres, en marzo de 2023, se conocieron casos en los que:

se presentó violencia institucional por parte de algunos (as) funcionarios-as de salud al realizar juicios de valor, estigmatización o presión cuando la mujer indica el motivo de atención; expresiones como: “por qué no lo pensó antes”, “hay muchos métodos para evitar un embarazo”, o frases intentando persuadir a la mujer para que no se realice el procedimiento.

Se presenta un caso de violación a la confidencialidad, cuando la mujer se ha practicado un procedimiento casero o en un lugar clandestino, los médicos antes de brindar la atención médica reportan a la policía violando la confidencialidad médico paciente.

Cuando se atienden procedimientos de IVE, posterior a la quinta semana de gestación, o se requiere asistolia fetal, se evidencia trato intransigente o displicente con las mujeres que desean acceder a este derecho (Alcaldía de Medellín, Secretaría de las Mujeres, 2024, p. 13).

Para el *Grupo médico por el derecho a decidir*, las principales barreras tienen que ver con lo siguiente:

Dos de los insumos necesarios para la prestación de servicios de aborto con medicamentos son el misoprostol y la mifepristona. Aunque hacen parte de la lista de medicamentos esenciales de la OMS, no siempre hay disponibilidad permanente en todos los centros de salud.

La aspiración manual endouterina (AMEU), como técnica de aborto, no está disponible en todas las IPS. Se siguen practicando legrados por falta de insumos.

El *Grupo médico por el derecho a decidir* ha alertado en varias ocasiones sobre la escasez del medicamento misoprostol en el país; sin embargo, en

este momento, el INVIMA no ha declarado alerta por desabastecimiento. Actualmente, en Colombia solo existen dos laboratorios con registro sanitario INVIMA vigente, no existen otros fabricantes locales ni importación del insumo, lo que deriva un monopolio comercial. En consecuencia, la disponibilidad en el mercado del misoprostol depende de quienes tengan el registro sanitario, tengan interés en producirlo y comercializarlo y que lo hagan de una forma constante (Comunicación personal, 2024).

En octubre de 2024, se realizó la *sesión de la Comisión de seguimiento* con la participación de primeros respondientes en la garantía al acceso al derecho a la IVE, activadores de rutas, líneas de atención, CRUE, entre otras. En esta, se socializó un informe en el que se identificaron las siguientes barreras a la IVE en el Distrito:

- Desconocimiento de las instituciones de salud sobre la Ruta de IVE.
- Mal uso de la ley frente a la objeción de conciencia, pues esta no debe ser institucional.
- Exigencia de afiliación en salud previa a la activación de la ruta IVE, cuando el proceso puede ser adelantado de manera paralela al procedimiento.
- Violencia obstétrica posterior a una IVE. Se reportan casos de personal de salud que informa el sexo del producto afectando emocionalmente a la persona atendida. Violación al derecho de confidencialidad de la historia clínica.
- Dilaciones injustificadas con el fin de persuadir a las mujeres a desistir de su decisión.
- Dificultades con el aseguramiento en seguridad social, principalmente a población de migrantes.
- Ordenamiento de hospitalización, justificado en el acceso ágil a la IVE, lo que es innecesario.
- Demoras administrativas para atender la IVE, cuando debe tratarse como una urgencia médica y el tiempo debe ser inmediato, pero hay casos que tardan de 6 a 24 horas.

- Falta de convenio en las EPS para la atención de IVE con más de 20 semanas gestacionales, lo que obstaculiza y ralentiza la atención oportuna.
- Falta de diligencia para el agendamiento de inducción de asistolia fetal, que llega a tardar hasta una semana porque la demanda está concentrada en las mismas EPS.
- Limitada cobertura de la red pública hospitalaria en Medellín. Aunque Metrosalud, como entidad pública, tiene expansión de infraestructura, en los barrios no se atiende la IVE ni por medio farmacológico y solo se tiene capacidad instalada hasta la semana 12. Si son más semanas, remite a nivel superior.
- Falta de prestación de los servicios de aborto en edad avanzada. Salvo algunos casos, las instituciones no reciben usuarias que requieran asistolia fetal y parto.
- Insuficiencia de las capacitaciones por parte de la Secretaría de Salud por la insuficiente cobertura, la concentración en pocas instituciones del personal entrenado, y la falta de seguimiento de sus procesos (Grupo médico por el derecho a decidir, 2024, p. 3).
- Fragmentación de la red, expresada en la necesidad de una mayor integración entre todos los actores interesados en que el servicio se preste adecuadamente.

La Colectiva Justicia Mujer tiene en curso tres quejas por barreras de acceso a IVE: en el hospital San Vicente de Paúl, de Caldas (1) y en el Hospital General de Medellín (2), que deben contar con el seguimiento del Ministerio Público.

De conformidad con la Corte Constitucional, en las Sentencias de 2024, las fallas configuran una violencia obstétrica. Si se está frente a una vulneración de derechos humanos y una forma de violencia de género, toda la investigación debe enmarcarse desde un enfoque de género, por eso deben oficiar procesos de debida diligencia.

Los operadores deben estar libres de sesgo y estereotipos, para que el análisis de la situación no solo sea como una falla administrativa, sino como violación de un derecho humano. Hay estándares que se tienen que cumplir en la atención de las mujeres y las personas con capacidad de quedar en embarazo (hombres trans y personas no binarias). De no hacerlo, se incurre en falta que debe ser sancionada.

Las secretarías tienen tres años para presentar quejas que den como resultado procesos administrativos de distinta índole, dependiendo de la persona o la institución que cometa la falta. Se pueden imponer distintos tipos de sanciones: disciplinaria, ética y, en caso de las instituciones, administrativas. Las mujeres pueden recibir reparaciones por los daños sufridos.

2.3.3 Conclusiones

Las barreras de acceso a la interrupción voluntaria del embarazo en Medellín son diversas y persistentes, lo que demuestra que se requieren más estrategias para la efectiva implementación de la Sentencia C055 de 2022 y de la Resolución 051 de 2023. Por ello, es primordial generar esfuerzos en la ejecución de los indicadores del Ministerio de Salud en búsqueda de servicios libres de discriminación, seguros y oportunos.

La ruta de atención a la interrupción voluntaria del embarazo requiere precisiones técnicas y operativas que faciliten la orientación, la atención, la derivación y el seguimiento de los casos. Se requiere contar con el diseño de una ruta de atención unificada de la red pública y privada, según semanas gestacionales, operadores, territorios, horarios, entre otras.

La atención de la IVE para edades gestacionales avanzadas está supeditada a una sola entidad privada en Medellín, que no tiene contratación permanente, lo que deriva en barreras de acceso. Según la *Mesa por la vida y la salud de las mujeres*, a pesar de que en Medellín se cuenta con toda la capacidad y los recursos técnicos y económicos, se han presentado casos de solicitud de IVE en edades gestacionales avanzadas que han tenido que ser trasladadas a la Victoria en Bogotá, porque hay barreras para el acceso a la IVE.

Los centros de salud no tienen urgencias, están congestionados, desbordados por patologías. Hoy, tres IPS están al 300 %. Para el acceso a la IVE, deben entrar por Ginecología y Obstetricia y la agenda es demorada.

Se desconocen procesos disciplinarios impulsados a nivel interno por fallas en la prestación de servicios de acceso a la IVE.

2.3.4 Recomendaciones

Recomendaciones de la Personería de Medellín:

El Distrito de Medellín, a través de la Secretaría de Salud, Metrosalud, Educación, Mujeres, Juventud y Cultura Ciudadana e Inclusión Social y Familia en consonancia con sus objetivos misionales, debe brindar capacitación clara y precisa para la difusión de las sentencias de la Corte Constitucional C-355 de 2006, SU-096 de 2018 y C-055 de 2022, así como las Resoluciones 3280 de 2018 y 051 de 2023 del Ministerio de Salud y Protección Social. Esto debe contar con un plan de acción de anual con metas establecidas en términos de número de actividades y número de personas capacitadas.

La Secretaría de Salud debe garantizar una red de prestadores de servicios de salud y de proveedores de tecnologías en salud que viabilicen de manera oportuna y efectiva la atención de la IVE en cada uno de los niveles de complejidad y según enfoque interseccional (menores de edad, migrantes en situación migratoria irregular, entre otras).

La *Ruta integral de atención para población materno perinatal* (RIAMP) en Medellín, tiene la obligación de brindar los procedimientos de IVE en las mismas condiciones que ofrece para la atención de partos, sin menoscabo de los derechos de ninguna paciente, sea cual sea su elección, mientras esté en el marco de la Ley.

Los prestadores de servicios de salud tienen la obligación de definir un número de profesionales de la salud no objetores de conciencia por turno médico, de manera que ninguna mujer o persona gestante que solicite IVE sea víctima de negativa o dilación para la prestación del servicio.

La Secretaría de las Mujeres tiene la obligación de contribuir a la democratización del derecho al aborto en el Distrito Medellín. Para ello debe aumentar tanto su inversión como su talento humano con el fin de fortalecer la articulación de esfuerzos y tener un

mayor impacto en la eliminación de barreras que limiten la defensa del derecho a la IVE. Propósito que se puede alcanzar gracias al aumento en la cobertura de personas y dependencias capacitadas sobre el derecho al aborto y la difusión efectiva de la Ruta de atención materno perinatal con la inclusión de la IVE.

Todo ello en el marco del Plan estratégico de la política pública de igualdad de género para las mujeres urbanas y rurales de Medellín, en coherencia con sus objetivos misionales y en concordancia con el Plan nacional de transversalización del enfoque de género, el CONPES 4080 de 2022 “Política pública de equidad de género para las mujeres: hacia el desarrollo sostenible del país”, las Sentencias C-355 de 2006, SU-096 de 2018, C-055 de 2022, Sentencia T- 576 de 2023; las Resoluciones 3280 de 2018 y 051 de 2023 del Ministerio de Salud y Protección Social y la Circular Externa de la Superintendencia Nacional de Salud -Supersalud- N° 2024150000000009-5 de 2024 "Instrucciones frente a la garantía del acceso, calidad e integralidad de la interrupción voluntaria del embarazo en el territorio nacional" (2024).

El Distrito Medellín debe fortalecer el Comité de casos creado en 2023 con el objetivo de continuar promoviendo este escenario de articulación interinstitucional para la gestión de casos de mujeres, hombres trans y personas no binarias, a partir de la identificación de barreras y adopción de buenas prácticas en el acceso del derecho fundamental a la interrupción voluntaria del embarazo.

Las organizaciones de la sociedad civil tienen la posibilidad de impulsar la creación de una mesa de trabajo con la Supersalud, con el objetivo de identificar las alternativas de solución de las barreras identificadas en el acceso a la IVE en Medellín. La Secretaría de Salud deberá estar al pie de este proceso para garantizar la debida diligencia.

Las entidades prestadoras de servicios de salud y las instituciones prestadoras de salud deben definir un porcentaje de personal médico no objetor de conciencia por turno, de manera que se garantice la atención inmediata de las mujeres y las personas que requieren una IVE.

Las EPS que atiendan solicitudes de IVE deben hacer la valoración y el aseguramiento sin segmentar la atención. Además, los casos de IVE deben ser atendidos tal como ocurre con los casos de violencia sexual, es decir, que se puedan atender en todos los hospitales.

El Hospital General debe prestar el servicio completo, sin fragmentar el proceso, desde el diligenciamiento del Anexo técnico 3, hasta la expulsión. Además, debe ofrecer inducción de asistolia cardíaca fetal. También debe orientar la afiliación. Si es para régimen subsidiado, debe afiliar y encargarse de la IVE; si no tiene criterios para régimen subsidiado, las personas deben remitirse al *Centro regulador de urgencias, emergencias y desastres* (CRUE). Cuando estén activas, se debe atender por urgencia. Se recomienda agilizar mediante la afiliación en línea.

El Distrito debe avanzar en especializar la ruta IVE para que se garantice la atención de urgencia. Se requiere descentralizar la oferta para atención de IVE en comunas y corregimientos para garantizar cobertura. Se debe plantear una estrategia hacia la especialización en varios centros de salud para evitar el laberinto de atención de IVE.

La Secretaría de Salud Distrital debe implementar acciones de sensibilización permanentes para implicar a cada prestador de salud, personal administrativo y jurídico, con el fin de minimizar las fallas y garantizar el acceso a la IVE en condiciones dignas, oportunas y seguras.

En los procesos administrativos sancionatorios se debe aplicar la perspectiva de género para evitar prejuicios y estereotipos hacia las mujeres. Las secretarías deben garantizar la prestación del servicio con los estándares de calidad establecidos en la Resolución 051 de 2023. Está prohibida cualquier práctica que pueda afectar a las pacientes.

La Secretaría de Salud y el Departamento Administrativo de Planeación deben verificar y garantizar la afiliación en salud de todas las mujeres y personas en capacidad de quedar en embarazo en edad reproductiva, y no esperar a que lo soliciten; lo deben verificar desde un enfoque preventivo. También deben permitir el acompañamiento de organizaciones sociales en la verificación de la prestación del servicio.

La Secretaría de Salud, como ente coordinador de la *Ruta de atención integral materno perinatal*, debe impulsar acciones que mejoren el acceso a la IVE de mujeres y personas con capacidad de quedar en embarazo y de migrantes no afiliadas al sistema de salud, sin imponer barreras, en condiciones dignas y seguras.

Recomendaciones del Grupo médico por el derecho a decidir (2024):

La *Mesa distrital de la IVE* es de vital relevancia para el cumplimiento y la implementación de la Resolución 051 de 2023, pues se tiene la oportunidad de congrega los actores del ecosistema de aborto para generar planes de acción, de cumplimiento y verificación de las rutas de atención y en general de todo el proceso.

Actualmente, existe en la Secretaría de Salud una *Mesa de implementación de la ruta materno perinatal* que tiene un capítulo sobre IVE, en cuyas sesiones se hacen encuentros periódicos con los coordinadores de las IPS. Pero faltaría convocar los demás componentes del ecosistema.

Recomendaciones de la Mesa por la vida y la salud de las mujeres (2024):

El Distrito Medellín debe garantizar el acceso a la IVE en edades gestacionales avanzadas para garantizar accesibilidad geográfica del servicio y para evitar que se generen sobrecostos en recursos, en tiempo y en labores de cuidado.

Es necesario impulsar la *Mesa técnica sobre IVE* liderada por el Distrito, con la participación de la Personería de Medellín y la *Colectiva justicia mujer*, el ICBF, la Fiscalía, Defensoría del Pueblo, IPS, EAPBS, con el acompañamiento de la *Mesa por la vida y la salud de las mujeres*, que permita un espacio de trabajo interinstitucional para el fortalecimiento de capacidades, los lazos de trabajo y la superación de las barreras específicas.

En Medellín se debe difundir y dar cumplimiento a la Circular Externa de la Superintendencia Nacional de Salud N° 2024150000000009-5 de 2024 que

da instrucciones frente a la garantía del acceso, calidad e integralidad de la interrupción voluntaria del embarazo en el territorio nacional (2024).

Desde la Mesa se valora que la Personería de Medellín promueva este informe. Esto constituye un avance en aras de que todas las entidades estatales de distintos órdenes hagan esta sentencia suya, esta implementación como una cosa muy importante y cercana al corazón y a la garantía de derechos de las mujeres. Le agradecemos a la Personería por hacer este trabajo tan detallado.

Recomendaciones de la Secretaría de las Mujeres (2024, p. 14):

Es necesario sensibilizar a los y las profesionales que intervienen en los procedimientos de IVE, y no solo a quienes practican la asistolia, ya que se debe garantizar una ruta adecuada de atención que va desde el vigilante o portero de la entidad, hasta el personal médico y administrativo.

Como recomendación, se evidencia la necesidad de realizar formación continua o capacitaciones a los actores del sistema de salud; en especial a profesionales de las instituciones de salud, con el objetivo de crear conocimientos y experiencias en el análisis de contextos socioculturales, económicos, políticos, demográficos, sociológicos, frente al manejo adecuado de las IVE con el fin de garantizar y prestar con oportunidad y calidad este servicio de salud.

2.3.5 Referencias

Alcaldía de Medellín, Departamento Administrativo de Planeación (2024). Seguimiento Plan Indicativo Agosto 31 de 2024. Medellín.

Alcaldía de Medellín, Secretaría de las Mujeres. (2024). Resumen sobre el comportamiento físico y financiero a 31 de octubre de 2024. Medellín.

Alcaldía de Medellín, Secretaría de las Mujeres. (2024). Respuesta a Petición enviada mediante correo electrónico- derechos sexuales y reproductivos incluyendo la IVE. Medellín.

Amnistía Internacional. (22 de septiembre de 2024). Derecho al aborto. <https://www.amnesty.org/es/what-we-do/sexual-and-reproductive-rights/abortion-facts/>

Concejo de Medellín. (2024). Acuerdo 03 “Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Distrital 2024-2027 “Medellín te quiere””. <https://www.medellin.gov.co/es/wp-content/uploads/2024/10/Gaceta-Oficial-PD-5387.pdf>

Congreso de la República de Colombia. (16 de septiembre de 2024). Función Pública. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=14787>

Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES. (2022). Política Pública de Equidad de Género para las Mujeres: hacia el Desarrollo Sostenible del País. Departamento Nacional de Planeación. <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/Conpes/Económicos/4080.pdf>

Corte Constitucional de Colombia. (2023). Sentencia T-576. Magistrado Ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najar. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/T-576-23.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2022). Sentencia C-055. Magistrados Ponentes: Antonio José Lizarazo Ocampo y Alberto Rojas Ríos. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/C-055-22.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2018). Sentencia SU096. Magistrado Ponente: José Fernando Reyes Cuartas. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/SU096-18.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2009). Sentencia T-732. Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/t-732-09.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2006). Sentencia C-355. Magistrados Ponentes: Jaime Araújo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/c-355-06.htm>

Corte Suprema de Justicia. (2024). Propuesta de temas y consideraciones para la Reforma a la Justicia. <https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/2024/02/Propuestas-Reforma-a-la-Justicia-Corte-Suprema.pdf>

El Colombiano. (19 de junio de 2024). Fiscal propone principio de oportunidad por violencia intrafamiliar: “no todas las víctimas quieren condena”. <https://www.elcolombiano.com/colombia/fiscal-luz-adriana-camargo-propone-principio-de-oportunidad-para-violencia-intrafamiliar-NP24810481>

Fiscalía General de la Nación. (2021). Directiva 0001 "Por medio de la cual se establecen directrices generales para el acceso a la justicia, la recepción de denuncias, investigación, judicialización y persecución del delito de violencia intrafamiliar con ocasión de la expedición de la Ley 1959 de 2019". <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/2021-DIRECTIVA-0001-DIRECTRICES-VIOLENCIA-INTRAFAMILIAR.pdf>

Fiscalía General de la Nación de Colombia. (2023). Directiva 0009 “Por medio de la cual se establecen directrices generales para la investigación y judicialización del delito de aborto”. <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/2023-DIRECTIVA-0009-INV-Y-JUD-DEL-ABORTO.pdf>

Fundación Jacarandas. (2024). “Agradezca que pudo abortar”: Dos años de avances y barreras para acceder al aborto”. <https://colectivajusticiamujer.org/wp-content/uploads/2024/03/Informe-Aborto-Jacarandas-2024.pdf>

Fundación Oriéntame y La Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres. (2024). Primer año del fallo histórico: ¿cómo va la implementación de la sentencia Causa Justa (C-055 de 2022)? <https://co.boell.org/es/2024/09/25/primer-ano-del-fallo-historico-como-va-la-implementacion-de-la-sentencia-causa-justa-c>

Gómez Dávila, Joaquín Guillermo. (2020). Interrupción Voluntaria del Embarazo luego de 21 semanas: Significados a partir de la experiencia en las mujeres. Colombia, 2016-2020. Tesis de doctorado. Medellín: Universidad de Antioquia.

La Mesa por la vida y la salud de las mujeres. (2021). Barreras de acceso a la interrupción voluntaria del embarazo en el contexto de la pandemia por COVID-19. <https://despenalizaciondelaborto.org.co/wp-content/uploads/2021/08/Informe-barreras-covid-version-digital-definitiva.pdf>

Médicos sin fronteras. (2023). Aborto en Colombia: las barreras persisten. <https://www.msf.org.co/actualidad/aborto-colombia-las-barreras-persisten/#:~:text=De%20hecho%2C%20la%20Federaci%C3%B3n%20Colombiana,t rav%C3%A9s%20de%20m%C3%A9todos%20no%20seguros>

Metrosalud. (2023). Documento Técnico para la Interrupción Voluntaria del Embarazo. Medellín: Metrosalud.

Metrosalud. (2023). Instructivo ruta red interna Metrosalud para la atención en salud - interrupción voluntaria del embarazo. Medellín: Metrosalud.

Metrosalud. (2024). Boletín digital Binomios. Edición N°4. Medellín: Metrosalud.

Ministerio de Justicia y del Derecho. (13 de Septiembre de 2024). Sistema único de Información Formativa. Obtenido de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30036594>

Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia. Observatorio de Política Criminal. (14 de Septiembre de 2024). Ministerio de Justicia y del Derecho. Obtenido de <https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/documento/Violencia-Intrafamiliar-Junio.pdf>

Ministerio de Salud y protección social de Colombia. (2023). Resolución 0051 “Por medio del cual se adopta la regulación única para la atención integral en salud frente a la Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE) y se modifica el numeral 4.2 del Lineamiento Técnico y Operativo de la Ruta Integral de Atención en Salud Materno Perinatal adoptado mediante la Resolución 3280 de 2018”. https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Resoluci%C3%B3n%20No.%20051%20de%202023.pdf

Ministerio de Salud y Protección social de Colombia. (2016). Resolución 429 “Por medio de la cual se adopta la Política de Atención Integral en Salud”. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/resolucion-0429-2016.pdf>

Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia. (2018). Resolución 0382 “Por medio de la cual se adoptan los lineamientos técnicos y operativos de la Ruta Integral de Atención para la Promoción y Mantenimiento de la Salud y la Ruta Integral de Atención en Salud para la Población Materno Perinatal y se establecen las directrices para su operación”. https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Resoluci%C3%B3n%20No.%2003280%20de%2020183280.pdf

Partido Cambio Radical. (2023). Proyecto de ley "Por medio del cual se reforma se reforma la justicia, se modifica el Código de Procedimiento Penal, Código Disciplinario del Abogado, el Estatuto Arbitral, el código General del Proceso, la Ley 1905 de 2018, se estimula la Conciliación Extrajudicial Contencioso Administrativa, se adiciona la Ley 1437 de 2011 y se dictan otras disposiciones".

<https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2023-07/PL.018-2023C%20%28REFORMA%20A%20LA%20JUSTICIA%29.pdf>

Organización de las Naciones Unidas para las mujeres. ONU Mujeres. (14 de septiembre de 2024). ONU Mujeres. Obtenido de https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/CSW/BPA_S_Final_WEB.pdf

PROFAMILIA. (2024). Evaluación Ecosistema de aborto en Medellín, Antioquia. Informe narrativo. <https://profamilia.org.co/wp-content/uploads/2024/05/Informe-Narrativo-Evaluacion-del-Ecosistema-de-Aborto-en-Medellin-Antioquia-VF.pdf>

Revista Derecho. (10 de septiembre de 2024). Revista Derecho. Obtenido de <https://www.revistaderecho.com.co/2023/03/18/de-la-aplicacion-del-principio-de-oportunidad-en-el-delito-de-violencia-intrafamiliar/>

Sistema de Información, Secretaría de las Mujeres. (2024). Medellín.

Superintendencia Nacional de Salud. (2024). Circular Externa 2024150000000009-5 sobre “Instrucciones frente a la garantía del acceso, calidad e integralidad de la interrupción voluntaria del embarazo (en adelante ive) en el territorio nacional.” https://sidn.ramajudicial.gov.co/SIDN/NORMATIVA/TEXTOS_COMPLETOS/4_CIRCULARES/CIRCULARES%202024/Circular%20externa%2020241500000000095%20de%202024.pdf

2.4. Seguimiento a la garantía del derecho a la educación en entornos protectores, seguros y dignos en el Distrito de Medellín, en el año 2024

2.4.1 Presentación

La pobreza, la violencia intrafamiliar, los problemas de salud mental y la inseguridad alimentaria, entre otros, configuran la desigualdad social que persiste en Colombia y que afecta de manera especial a la población en edad escolar que, además de ser víctima de distintas formas de violencia, también puede llegar a ser victimaria a través de hechos de acoso escolar, agresiones físicas, sextorsión, entre otras: “un reporte reciente de PISA y del *Sistema unificado de convivencia escolar* revela que el 23 % de los estudiantes en el país sufren acoso escolar de manera regular, posicionando al país en el puesto 11 a nivel global en términos de proporción de estudiantes afectados por el matoneo”. (El Espectador, 2024).

Según el *Sistema unificado de convivencia escolar* de Colombia (SUICE), en 2023 se reportaron, aproximadamente, 6.180 casos de acoso escolar tipo II (agresiones reiteradas) y tipo III (delitos), 2.690 casos más en comparación al 2022. Las Entidades Territoriales de Cali, Córdoba, Cundinamarca y Antioquia reportan los números más altos de casos de acoso escolar en Colombia” (Pontificia Universidad Javeriana).

El panorama en el departamento de Antioquia es preocupante desde el cuatrienio anterior, por el aumento de problemas de convivencia escolar y la falta de prevención y efectiva atención por parte de las instituciones educativas:

Según el informe de *Condiciones escolares para bienestar en Colombia*, publicado por parte de la organización *Escalando* y el *Laboratorio de la economía de la educación* de la Javeriana, la Secretaría de Educación de Antioquia está por debajo del promedio nacional respecto al cumplimiento de estándares de educación para la salud. Por ejemplo, solo el 43 % de los colegios reportan haber formado al equipo docente en salud mental y

emocional; el 28 %, en prevención del matoneo, acoso y ciberacoso; el 26 % en prevención de estigmas y discriminación; el 26 % en sexualidad y derechos sexuales y reproductivos; y el 14 % en prevención de violencias basadas en género e intrafamiliar.

Ningún colegio analizado reporta estar en capacidad de prestar a los estudiantes atenciones en salud de manera directa, o a través de alianzas formales con otras entidades con el fin de realizar, entre otras, derivaciones orientadas a la atención de problemas y enfermedades mentales y a la atención de violencias. (El Colombiano, 2022).

En Medellín, las instituciones de educación pública también enfrentan situaciones cotidianas que atentan contra la convivencia escolar. Los problemas de ciudad que se viven a nivel familiar, social, económico y cultural se reflejan y reproducen en las aulas, registrándose hechos de violencia física, sexual, acoso escolar, violencia digital, discriminación a razón de género, etnia o discapacidad, actos de intolerancia, hostigamientos, entre otros. Todo ello afecta la salud física y mental de estudiantes, docentes, directivas y familias, lo que incide en la vulneración de sus derechos.

A esto se suman las deficiencias logísticas relacionadas con el deterioro de la infraestructura de las instituciones educativas por problemas estructurales o falta de amoblamiento, entre otros, lo que genera dificultades para el aprendizaje, la interacción social y riesgos inminentes para la vida de los estudiantes y docentes.

Asimismo, es clave hacer seguimiento al cumplimiento de la normatividad para la atención integral y oportuna de las instituciones educativas frente a los problemas de convivencia escolar, a la activación de las rutas de protección y denuncia, a la promoción de derechos humanos y a la prevención de problemas como el suicidio, el consumo de sustancias psicoactivas (SPA), la violencia de género, los actos de xenofobia, racismo, ciberacoso y delitos en medios digitales.

La normativa colombiana se ha ocupado del tema. La Ley 1620 de 2013 contempló el *Sistema nacional de convivencia escolar y formación para el ejercicio de los derechos humanos, sexuales y reproductivos y la prevención y mitigación de la violencia escolar*; y como consecuencia de ella se expidió el Decreto 1965 de septiembre 11 de 2013 "Por el cual se reglamenta la Ley 1620 de 2013, que crea el *Sistema nacional de convivencia escolar y formación para el ejercicio de los derechos humanos, la educación para la sexualidad y la prevención y mitigación de la violencia escolar*, y la *Ruta de atención integral para la convivencia escolar*, actualizada en 2015.

La Ley 2025 del 23 de julio de 2020 establece los lineamientos para el desarrollo de las escuelas para padres y madres de familia y cuidadores en las instituciones de educación preescolar, básica y media del país. Asimismo, están en funcionamiento los *Comités territoriales de convivencia escolar* y en cada institución educativa debe estar constituido un Comité de Convivencia que desde 2021 actúa conforme a los nuevos protocolos pedagógicos para prevenir situaciones que afecten la convivencia escolar y tiene a disposición el *Sistema de información unificado de convivencia escolar* (SIUCE), a través del cual es posible reportar y hacer seguimiento a situaciones que afectan la convivencia escolar en las instituciones educativas.

A nivel local, están vigentes los siguientes acuerdos distritales:

- Acuerdo 146 de 2019 "Por el cual se adopta e institucionaliza el programa *Escuela entorno protector* en la Secretaría de Educación y se dictan medidas para fortalecer la protección integral de niños, niñas, adolescentes y jóvenes del entorno escolar de Medellín".
- Acuerdo 17 de 2020 "Por el cual se establecen los lineamientos para la implementación del colegio del futuro en el municipio de Medellín, como elemento dinamizador de la transformación educativa partiendo de la promoción de un modelo pedagógico dialogante, el cual se basa en la calidad y pertinencia de la educación preescolar, básica y media", que tiene por objeto: "atender las necesidades actuales en la formación académica de niños, niñas y adolescentes,

promoviendo el mejoramiento de la infraestructura física y tecnología así como un modelo pedagógico dialogante dónde además se refuerce el rol del docente como un diseñador de experiencias de aprendizaje surtiendo el efecto de mediador, permitiendo eliminar barreras que limiten el aprendizaje en los estudiantes” (Concejo de Medellín, 2020).

- Acuerdo 012 de 2020 “Por medio del cual se crea la Política Pública de salud mental y adicciones del municipio de Medellín, se derogan los acuerdos 64 de 2005 y 05 de 2011 y se dictan otras disposiciones” (Concejo de Medellín, 2020).
- Acuerdo 083 de 2023 “Por medio del cual se establecen estrategias para prevenir, atender y erradicar el acoso sexual en el Distrito de Medellín” (Concejo de Medellín, 2023).
- Acuerdo 098 de 2023: “Por medio del cual se crea el acuerdo distrital para la inclusión de las personas TEA del distrito especial de Medellín y se dictan otras disposiciones” (Concejo de Medellín, 2023).

A pesar del marco institucional establecido para garantizar ambientes seguros en las instituciones educativas, persisten cifras preocupantes de violencia que evidencian un escenario de riesgos significativos para la comunidad estudiantil. Estas situaciones incluyen episodios de violencia física y psicológica, acoso escolar y otras formas de maltrato que pueden generar un impacto negativo en el bienestar y desarrollo de los estudiantes. La persistencia de estos hechos demuestra la necesidad de fortalecer las estrategias de prevención, intervención y protección dentro del entorno escolar, con el fin de garantizar el respeto por los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes.

Esta investigación se desarrolló bajo un enfoque mixto, combinando técnicas cuantitativas y cualitativas para obtener una comprensión integral de la situación de las instituciones educativas públicas en Medellín durante el año 2024 en relación con la violencia escolar y la infraestructura educativa. Para ello, se realizó un análisis documental de normativas, planes de política pública y reportes institucionales sobre seguridad escolar y contratación de infraestructura.

Además, se llevó a cabo un seguimiento de los casos de violencia escolar mediante la recopilación y sistematización de datos provenientes de entidades oficiales, encuestas dirigidas a docentes y estudiantes, así como entrevistas semiestructuradas con actores clave del sector educativo. En cuanto a la infraestructura, se analizaron los procesos de contratación pública y su impacto en la calidad de los entornos escolares, identificando avances y dificultades en la implementación de proyectos.

A partir de los hallazgos, se formularon recomendaciones dirigidas a la administración distrital con el fin de fortalecer la garantía del derecho a la educación en espacios seguros y protectores, promoviendo acciones concretas para la mitigación de la violencia y el mejoramiento de la infraestructura escolar en Medellín.

2.4.2 Hallazgos

La reproducción de las violencias en las instituciones educativas de Medellín

La violencia expresada en riñas, acoso escolar y sexual, en las instituciones educativas tiene múltiples causas que van desde factores socioeconómicos, hasta cuestiones relacionadas con el sistema educativo en sí. En primer lugar, la desigualdad social es un factor determinante en la perpetuación de la violencia en las escuelas. La falta de recursos económicos y sociales en ciertos grupos sociales se traduce en una menor calidad de la educación recibida, lo que a su vez contribuye a la reproducción de la desigualdad y la pobreza.

Otro factor importante es la discriminación y el prejuicio que se manifiestan en la exclusión de ciertos grupos sociales, como la población NARP (negros, afrodescendientes, raizales y palenqueros), LGBT o las personas con discapacidad, entre otros, quienes en algunos casos son víctimas de marginación y enfrentan barreras para acceder a una educación de calidad, lo que perpetúa su situación de vulnerabilidad y contribuye a la reproducción de la desigualdad.

Además, las políticas educativas y las estructuras institucionales también pueden contribuir a la violencia en las instituciones educativas. La falta de inclusión de la diversidad en el currículo, la ausencia de políticas de equidad de género o la prevalencia de prácticas autoritarias y punitivas son algunas de las formas en las que las instituciones educativas pueden perpetuar la desigualdad y la exclusión.

De otro lado, se viene presentando una nueva modalidad en redes sociales, consistente en la difusión de retos que incitan al odio y a la violencia y a ejecutar prácticas de hostigamiento y agresión física que han concluido en hechos reales de violencia: “la Secretaría de Educación ha identificado que muchas de estas confrontaciones han sido promovidas a través de redes sociales y por influencers que incitan a encuentros violentos entre menores de edad” (Minuto 30, 2024).

Otro medio noticioso informó lo siguiente:

La Secretaría de Educación de Medellín ya tiene identificadas varias páginas que instrumentalizarían a los menores a través de sus videos, en donde los estudiantes protagonizan los hechos violentos que quedan registrados en video. La mayoría de los casos se han presentado en las comunas de Robledo, Villa Hermosa, Santa Cruz y Buenos Aires (RCN Noticias, 2024).

La Personería Distrital de Medellín ha tenido conocimiento de hechos de violencia y discriminación ocurridos en entornos educativos en el año 2024, algunos ampliamente divulgados por la prensa¹³.

¹³ Se espera dar continuidad a este tema en 2025 para establecer las situaciones problemáticas que enfrentan las comunidades educativas, más allá del cubrimiento de prensa, con base en fuentes primarias como la Secretaría de Educación, de Salud, Paz y Derechos Humanos, comisarías de familia, Policía de Infancia y Adolescencia y otras.

Riñas y matoneo escolar

Durante el año 2024 se conocieron casos preocupantes de violencia entre estudiantes de distintas instituciones educativas:

En la Institución Educativa Héctor Abad Gómez, ubicada en el barrio Boston de Medellín, un estudiante de noveno de bachillerato, de 15 años, atacó con un arma blanca a un compañero de curso de su misma edad, después de tener una discusión que terminó en una riña. El hecho se presentó en la tarde del miércoles, 21 de agosto. En medio de la pelea, uno de los jóvenes resultó herido de gravedad a la altura del pecho y fue trasladado a un centro médico especializado, mientras que el otro fue revisado en la Unidad Hospitalaria La Piloto, por heridas superficiales en el rostro (El Espectador, 2024).

En las redes sociales, se viralizó un video en el cual se observa cómo una estudiante en el Colegio Juan de la Cruz Posada, en Villa Hermosa, empuja a otra y la golpea mientras está tendida en el suelo, en evidente estado de indefensión. La situación es presenciada por otras estudiantes que, en lugar de intervenir, se limitan a grabar la golpiza. La víctima, tiene un diagnóstico de trastorno del espectro autista (El Espectador, 2024).

Un nuevo hecho de intolerancia y violencia escolar se vivió en la ciudad de Medellín, donde dos alumnas de la Institución Educativa El Pinal en la comuna Villa Hermosa se enfrascaron en una brutal pelea delante de sus compañeros de clase. Varios videos de este lamentable espectáculo se están haciendo virales en las redes sociales, en los cuales se puede observar a estas dos jóvenes de escasos 15 años en una violenta trifulca con tirones de cabello, patadas, arañazos y puñetazos (Revista Semana, 2024).

Un video grabado en la Institución Educativa Barrio Santa Cruz, muestra a una estudiante siendo golpeada reiteradamente por varias compañeras. Según dice la denuncia en redes, la afectada ya no quiere volver al colegio y

no sería la única, pues habría otros adolescentes que tampoco quieren volver al colegio debido a estas situaciones de violencia (El Tiempo, 2024).

Estudiantes de la I.E Luis Carlos Galán Sarmiento, en el barrio Colinas de Enciso, se citaron a una riña entre dos estudiantes, la cual quedó grabada por otros compañeros (El Tiempo, 2024).

Tras identificar que, en 4 colegios de Medellín, los estudiantes se están citando para cumplir retos digitales y pelear en vía pública, la Secretaría de Educación aseguró que avanza en las investigaciones. El último caso ocurrió en el Parque de Robledo, donde 2 estudiantes de bachillerato se agredieron. (Telemedellín, 2024).

La Policía Metropolitana del Valle de Aburrá y la fiscalía general de la Nación estarían detrás de cinco personas que trabajan en diferentes redes sociales y que usarían su influencia para convocar a riñas en las afueras de los colegios de Medellín. Por esta situación, ya fue enviado a casa por cárcel el joven William Camacho, influencer también conocido como 'El Wilpro', quien incitaba a peleas y diferentes retos en las instituciones educativas de la ciudad (Pulzo, 2024).

Hasta septiembre de 2024 se habían reportado 18 riñas graves ocurridas en instituciones educativas; es decir, con uso de armas blancas, de fuego o peleas entre varios estudiantes contra uno solo. Según la Secretaría de Educación del Distrito, las zonas con más casos identificados son: Comuna 8 (Villa Hermosa) y la Comuna 10 (La Candelaria) como áreas con mayores conflictos entre estudiantes ocurridos a las afueras de las instituciones educativas.

Violencias sexuales en entornos educativos y deportivos

A las riñas escolares, se suman otras situaciones de acoso y violencias sexuales hacia estudiantes por parte de docentes que han recibido también la atención de los medios de comunicación, producto de las denuncias públicas que desde años atrás vienen haciendo las estudiantes en redes sociales y por parte de distintas colectivas y movimientos feministas.

De acuerdo con informe de la Secretaría de Educación del Distrito (Secretaría de Educación de Medellín, 2022) y su equipo del *Programa entorno escolar protector* presentado al Concejo de Medellín en abril de 2022, el total de casos conocidos de presunta violencia sexual a estudiantes entre el año 2020 hasta el 2022¹⁴ es el siguiente:

Tabla 1. Tipos de violencia

	2020	2021	2022
Violencias sexuales y Violencias Basadas en Género.	456		
Presunto Abuso sexual		423	180
Presunto Acoso sexual		93	68
Otros tipos de ciberacoso no escolar que afectan a estudiantes		89	24
Presunta Explotación Sexual Comercial de NNA		21	3
Presunta Trata de personas con fines de explotación sexual		2	1

Fuente: Secretaría de Educación de Medellín, *Programa entorno escolar protector* presentado al Concejo de Medellín en abril de 2022.

Según la Dirección Técnica de Talento Humano de la Secretaría de Educación, la información disponible de presuntos casos de violencia sexual por parte de docentes, directivos docentes y/o personal administrativo y de apoyo hasta 2022¹⁵ es la siguiente:

¹⁴ Se desconocen datos de 2023 y 2024.

¹⁵ Se desconocen datos de 2023 y 2024.

Tabla 2. Número de quejas conocidas por talento humano

AÑO	
2020	6
2021	16
2022 (primer trimestre)	18
Total	40

Fuente: Dirección Técnica de Talento Humano de la Secretaría de Educación, 2024.

Desde 2022 se han denunciado casos de acoso sexual en las instituciones educativas: CEFA, IEO Gabriel Múnera, IEO Héctor Abad Gómez, IEO INEM José Félix de Restrepo, pero también se ha derivado a Fiscalía casos de las siguientes instituciones educativas:

- I.E. Fe y Alegría Aures: SPOA 050016099166202174491
- I.E Ángela Restrepo Moreno: SPOA 050016000207202250185
- I.E Maestro Arenas Betancur: SPOA 050016099166202254321
- I.E Ciudadela de las Américas-Fundadores: Número de proceso 05001600020620220498700-NÚMERO DE INTERNO 249767-DETENIDO
- I.E Pedregal: SPOA 0500160002072022504
- I.E Rafael García Herreros: Radicado en CAIVAS 20220370076002 e ICBF 202231500000035732
- I.E Juan XXIII: SPOA 050016000207202250521
- I.E La libertad: SPOA 050016000207202250444
- I.E Gabriel García Márquez: SPOA 050016000248202004811
- I.E Presbítero Juan J Escobar: SPOA 050016000207202250568
- I.E Gabriel García Márquez: SPOA 050016000207202250583
- I.E Javiera Londoño: Cuenta con firma de recibido en CAIVAS con fecha del 23 de marzo de 2022
- I.E Bello Oriente: SPOA 05001600207202250582
- I.E Rosalía Suárez: SPOA 050016000207202250718

En el año 2024, la dependencia de Vigilancia administrativa e instrucción disciplinaria de la Personería Distrital de Medellín abrió investigación contra el director técnico del Centro de Innovación del Maestro (MOVA) en Medellín, por presuntos actos de acoso sexual e irrespeto hacia una practicante vinculada a la institución, en la modalidad de excelencia. Cabe señalar que el objetivo del MOVA es fortalecer las competencias pedagógicas de los maestros de la región y, aunque se trate de un tipo de acoso sexual laboral, está enmarcado en el contexto educativo, por lo que se incluye en este informe.

En 2024 también se hizo pública la denuncia de una madre de familia por presunto caso de abuso sexual cometido en los baños de la Unidad Deportiva Atanasio Girardot por parte de un profesor del INDER a un menor de 13 años. Este hecho fue repudiado por el alcalde de Medellín en redes sociales y el agresor fue puesto a disposición de la Fiscalía General de la Nación.

Salud mental y adicciones. Alerta en instituciones educativas

Las muertes por suicidio en Medellín en el cuatrienio 2020-2023 ascendieron a 791, 118 más que entre 2016-2019 (673), de los cuales 98 corresponden a personas entre los 5 y 19 años de edad:

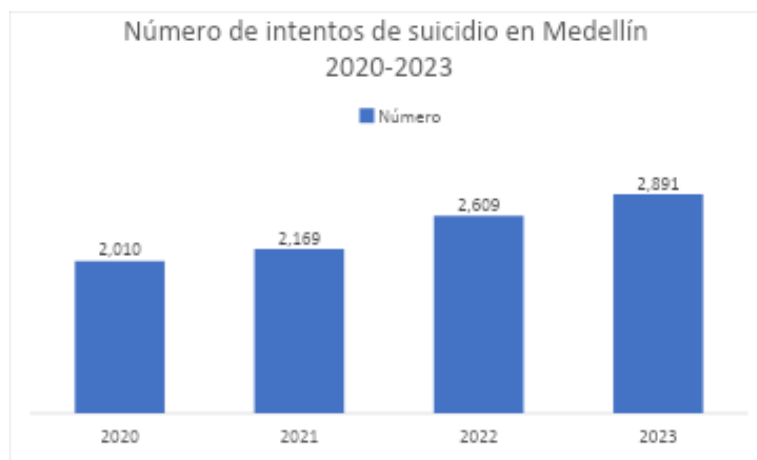
Tabla 3. Muertes por suicidio en Medellín en el cuatrienio 2020-2023

Grupo edad	2020	2021	2022	2023	Total
5-9	0	1	0	0	1
10-14	4	7	6	3	20
15-19	16	23	18	20	77
Total	20	31	24	23	98

Fuente: DANE para los años 2020, 2021 y 2022 y *Registro único de afiliados, nacimientos y defunciones – RUAF – ND 2023*).

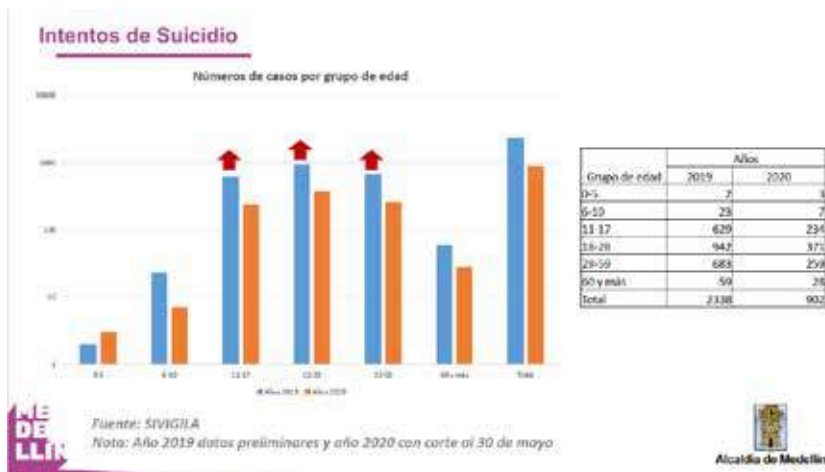
Se identificó que el suicidio y los comportamientos suicidas generalmente ocurren en personas con trastornos mentales, tales como trastorno bipolar, trastorno límite de la personalidad, depresión, consumo de drogas o alcohol, esquizofrenia, antecedentes de abuso sexual, físico y emocional, entre otros. Solo en 2023 en Medellín, conforme al *Registro individual de prestación de servicios (RIPS)* reportado por la Secretaría de Salud distrital, se reportaron un total de 834.262 diagnósticos por trastornos de salud mental en todas las edades.

Las cifras de ideación suicida son más alarmantes; sin embargo, solo se cuenta con información desagregada por grupos de edad entre 2019 y 2020. Los datos suministrados por la Secretaría de Salud del Distrito dan cuenta del registro de ideación suicida por años:

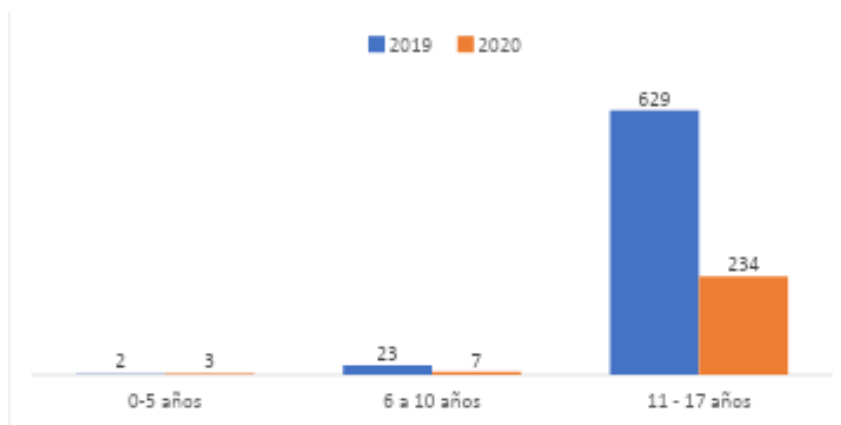
Gráfica 1. Número de intentos de suicidio en Medellín

Fuente: SIVIGILA, 2023.

Como puede observarse en la gráfica 2, entre 2019 y 2020 se registraron un total de 898 intentos de suicidio en población de 5 a 17 años de edad en Medellín:

Gráfica 2. Intentos de suicidio

Fuente: SIVIGILA, 2023.

Gráfica 3. Intentos de suicidio. Número de casos por grupo de edad

Fuente: SIVIGILA, 2023.

Los problemas de depresión, ansiedad y oposicionismo desafiante son los que se presentan en mayor proporción en la infancia y adolescencia; en ocasiones corresponden a comorbilidades de otros diagnósticos como el trastorno por déficit de atención e hiperactividad, el trastorno obsesivo compulsivo y el trastorno del espectro autista. Para el año 2024, el Ministerio de Educación consideró como categoría nueva la discapacidad mental psicosocial:

En esta categoría se encuentran aquellas personas-estudiantes que presentan en forma permanente alteraciones de conciencia, orientación, energía, impulso, atención, temperamento, memoria, personalidad y en las conductas psicosociales, entre otras. Pueden presentar diferentes grados de dificultad en la ejecución de actividades que implican organizar rutinas, manejar el estrés y las emociones; interactuar y relacionarse con otras personas; al igual que en actividades de educación, trabajo, comunitarias, sociales y cívicas.

En esta categoría se incluyen personas con desórdenes mentales expresados en comportamientos o expresiones emocionales inadecuadas, como la esquizofrenia, la bipolaridad, trastornos de ansiedad manifestados a través de trastorno obsesivo compulsivo, mutismo selectivo, psicosis, entre otras,

quienes requieren de tratamiento psiquiátrico para poder ser incluidos al sistema educativo, ya que pierden el contacto con la realidad. También está el trastorno del espectro autista (TEA) que afecta el desempeño de funciones intelectuales, psicosociales, la voz y el habla, incidiendo en las relaciones interpersonales (Ministerio de Educación de Colombia, 2024).

Este ajuste a las categorías de discapacidad, capacidades y talentos excepcionales realizado por el Ministerio de Educación tiene el fin de:

Unificar criterios y buscar mecanismos de ajuste entre los diferentes sistemas de información de los ministerios y entidades nacionales relacionadas con el tema de NEE (necesidades educativas especiales). Se realizaron cambios y actualizaciones a las categorías de los tipos de discapacidad, capacidades y talentos excepcionales del Anexo 5A y 6A del SIMAT, las cuales deberán manejarse de ahora en adelante para el registro de estudiantes nuevos de cada establecimiento educativo. Así mismo, estos ajustes aplican para los estudiantes antiguos que estaban clasificados bajo las categorías anteriores, por lo tanto, la información deberá ser actualizada en el sistema, con el acompañamiento de las secretarías de educación; la migración de esta información debe realizarse a más tardar en agosto del presente año (Ministerio de Educación de Colombia, 2024).

En Medellín se cuenta con el Acuerdo 098 de 2023: “Por medio del cual se crea el acuerdo distrital para la inclusión de las personas TEA del distrito especial de Medellín y se dictan otras disposiciones”, que tiene por objeto:

Garantizar la atención integral y la protección de las personas con trastorno del espectro autista (TEA) y condiciones similares y complementarias a las demás normas existentes sobre la materia. Además, pretende establecer un régimen legal para las personas que se encuentran dentro del trastorno del espectro autista (TEA) y condiciones similares, basado en la estrategia

Rehabilitación basada en comunidad (RBC), que fomente el diagnóstico temprano y oportuno, la intervención inmediata, protección de la salud, educación inclusiva en todos los niveles desde educación básica hasta superior, capacitación, inserción laboral y social incluyendo cultura, recreación y deporte, así como fortalecimiento de organizaciones que trabajan en beneficio de esta población.

Mediante este acuerdo distrital se definen los objetivos, los principios, los enfoques, el ámbito de aplicación, los ejes y las estrategias, entre las cuales se incluye en el artículo 10, la estrategia “Educación para todos”:

Contempla el acceso, la permanencia y la calidad en la educación formal, educación superior media, educación para el trabajo y el desarrollo humano (ETDH). Para las personas con trastorno del espectro autista y otras neurodiversidades en la totalidad del ciclo formativo: educación inicial, preescolar, básica, media y superior; a través de la implementación del enfoque de educación inclusiva que tenga como pilares el *Diseño universal para aprendizaje* (DUA) y los *Planes individuales de ajustes razonables* (PIAR). Este proceso involucra a toda la comunidad educativa: directivos, docentes, estudiantes, empleados y familia, reconociendo a esta última como corresponsable en la gestión escolar.

De manera que el Distrito de Medellín tiene el reto de materializar los ajustes definidos por el Ministerio de Educación Nacional y la implementación del acuerdo distrital en la presente vigencia, asignando el presupuesto requerido y las capacidades técnicas necesarias para su efectivo cumplimiento.

Por otra parte, el problema de adicciones en Medellín y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá sigue en aumento y está relacionado con los problemas de salud mental. De acuerdo con el Estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas (junio de 2020), el Distrito Medellín y el Área Metropolitana ocupan el segundo lugar con mayor prevalencia

en Colombia en el consumo de sustancias ilícitas, mientras que el resto de Antioquia tiene una prevalencia por debajo de la media nacional en las sustancias lícitas (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2020).

Según la investigación de la *Escuela contra la drogadicción, alcohol, tabaco y marihuana* realizada en 2022, un 25 % del total de antioqueños encuestados afirmaron haber usado por vez primera las sustancias ilegales a los 13 años o menos. En Medellín, la administración distrital identificó que los principales motivos por los cuales la población joven consume sustancias psicoactivas, son entre otros: pasar el tiempo (44 %), recrearse (41 %), dormir (31 %), mejorar la concentración (19 %), calmar un dolor físico (13 %), solucionar problemas personales (12 %), tener apetito (10 %) y tener mayor energía (8 %).

La Personería Distrital de Medellín, a través de la *Unidad para la protección al interés público* (UPIP), en su componente de gobierno escolar, manifestó preocupación en 2023 por la falta de información en los últimos años sobre el consumo de sustancias psicoactivas en las instituciones educativas de la ciudad: “No existen cifras de la vigencia 2020-2023 del consumo de estupefacientes en instituciones educativas de Medellín” (Personería de Medellín, 2023). No obstante, se conoce que la Policía de Infancia y Adolescencia ha tenido que intervenir múltiples instituciones educativas por reportes de consumo y expendio de sustancias psicoactivas en el interior de las sedes educativas.

Deficiencias de infraestructura física que atentan contra la seguridad de las comunidades educativas en Medellín

La crisis de infraestructura educativa en el distrito ha sido un tema de control político por parte del Concejo de Medellín, desde el cuatrienio anterior. En 2022 se presentó el Proyecto de Acuerdo 102 “Por el cual se implementa la estrategia de acompañamiento social al Mejoramiento de la Infraestructura Educativa, Deportiva, Recreativa y de Salud LO SIGO”, con los objetivos de:

Implementar un espacio que promueva el seguimiento social y consulta, que integre a los actores del territorio en los procesos de construcción, mejoramiento y adecuación de Infraestructura Educativa, Deportiva, Recreativa y de Salud del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín. Institucionalizar un espacio para el seguimiento permanente de los procesos de contratación, diseño e interventoría de las obras que permitirán la construcción, mejoramiento y adecuación de infraestructura educativa, deportiva, recreativa y de salud del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín.

Este proyecto de acuerdo se archivó por finalización del período, pero su objeto tiene vigencia para prevenir situaciones críticas en materia de infraestructura.

No obstante, diversos eventos han evidenciado la persistencia de esas dificultades. Por ejemplo, en 2023 se conoció el caso de un techo que cayó sobre quince estudiantes de la Institución Educativa Doce de Octubre y, como esta, otras sedes educativas presentan condiciones de riesgo para su funcionamiento. Este hecho llama la atención, porque el Concejo de Medellín le aprobó a la Secretaría de Educación \$ 905.580.000.000 en el Plan Plurianual 2020-2023, para el programa Infraestructura y ambientes de aprendizaje, lo que relativiza la justificación financiera como un factor determinante en el estado de abandono en el que se han mantenido las instituciones educativas. Sin embargo, en 2023 se aprobaron vigencias futuras para mejorar las instalaciones de 60 sedes educativas, con una inversión de \$104.000.000.000, beneficiando 14 comunas (1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 15 y 16) y 4 corregimientos (San Antonio, Altavista, San Cristóbal y Santa Elena).

En 2024, el Concejo de Medellín realizó varias sesiones de control político con el objetivo de evaluar el avance en la ejecución de las obras contratadas y la inversión de los recursos asignados. A este seguimiento se sumó la Personería Distrital de Medellín, con el propósito de verificar la gestión de la administración distrital en la salvaguarda de los recursos públicos y la garantía de los derechos de las comunidades educativas. No obstante, los problemas de infraestructura continúan afectando a la población estudiantil.

Un ejemplo de esta situación ocurrió el 12 de agosto de 2024 en la Institución Educativa Héctor Abad Gómez, ubicada en la Comuna 10, donde un menor de edad resultó gravemente herido al clavarse accidentalmente un vidrio en el pecho. Este vidrio provenía de una cartelera que se encontraba en los pasillos del colegio, lo que evidenció condiciones inadecuadas de seguridad dentro de la institución. A raíz de este incidente, la Secretaría de Educación local inició una investigación para esclarecer las circunstancias y determinar posibles responsabilidades (El Tiempo, 2024).

Si bien se han destinado recursos para mejorar la infraestructura educativa en Medellín, la persistencia de accidentes y deficiencias en las instalaciones demuestra la necesidad de un mayor control y seguimiento en la ejecución de las obras. Es fundamental que las autoridades garanticen que las inversiones se traduzcan en mejoras reales en los entornos escolares, asegurando espacios seguros y adecuados para la comunidad educativa.

Resultados del trabajo de campo de verificación de la infraestructura educativa de Medellín en 2024

La Personería Distrital de Medellín, a través del grupo de Gobierno Escolar, realizó en el año 2024 un ejercicio de seguimiento a la situación de infraestructura física de treinta y ocho instituciones educativas del Distrito, a través de trabajo de campo y aplicación de encuestas con rectores y directivos. Se realizaron visitas a las instituciones que han reportado dificultades sobre todo en su infraestructura, para lo cual se plantearon tres preguntas, además de algunas observaciones, en las que los rectores o coordinadores dejaron consignadas las dificultades relacionadas con infraestructura, falta de materiales didácticos, de sistemas y de una calificación a su cuerpo docente. Las instituciones educativas visitadas fueron las siguiente:

- I.E Ángela Restrepo Moreno-sede Primaria
- I.E Ángela Restrepo Moreno-sede bachillerato
- I.E Compartir
- I.E Escuela Normal Superior de Medellín

- I.E Fátima Nutibara
- I.E Fe y Alegría Limonar
- I.E Inem José Félix de Restrepo
- I.E Javiera Londoño- Sede Sevilla centro
- I.E José María Espinosa Prieto
- I.E Juan Bautista Montini
- I.E Kennedy 12 de octubre Bachillerato
- I.E Kennedy Concentración Primaria
- I.E La Presentación Campo Amor
- I.E Manuel de J. Betancur
- I.E Monseñor Víctor Wildermann
- I.E Nuevo Horizonte Pablo VI
- I.E Ramón Giraldo Ceballos
- I.E San Antonio de Prado-sede Primaria Carlos Betancur Betancur
- I.E Fe y Alegría Granizal
- I.E San Cristóbal
- I.E Lusitania Paz de Colombia – Sede el Tirol I
- I.E Lusitania Paz de Colombia – Sede el Tirol II
- I.E Benedikta Zur Nieden
- I.E Héctor Abad Gómez
- I.E Tulio Ospina
- I.E San francisco de Asís
- I.E Santo Ángel
- I.E Juan de la Cruz Posada
- I.E Pedro Luis Villa
- I.E Manuela Beltrán
- I.E Enrique Olaya Herrera
- I.E Ramón Múnera Lopera
- I.E República de Barbado
- I.E Las Nieves
- I.E Gabriel Restrepo Moreno
- I.E San Lorenzo de Aburrá
- I.E José Roberto Vásquez B.M
- I.E La Milagrosa

Lo anterior, en la búsqueda de identificar las más vulnerables o con mayores problemas relacionados con su infraestructura. Los establecimientos visitados se ubican en las siguientes comunas:

Tabla 4. Establecimientos visitados por comunas

Ubicación	Número De Instituciones
Comuna 80	7
Comuna 60	3
Comuna 16	2
Comuna 1	2
Comuna 10	5
Comuna 8	4
Comuna 2	1
Comuna 14	1
Comuna 15	2
Comuna 13	2
Comuna 3	9

Fuente: elaboración propia.

Para todas las visitas se diseñó un instrumento de recolección de información que contenía un encabezado con información de la institución: nombre, dirección, nombre del rector, N° de cédula opcional y el cargo. Posteriormente se incluían tres preguntas y un espacio para que los rectores hicieran las observaciones pertinentes frente a cada interrogante. Los resultados tabulados son los siguientes:

Tabla 5. Percepción sobre la infraestructura y calidad docente

Pregunta	Calificación Buena	Calificación Regular	Calificación Mala
¿Cómo considera usted que se encuentra el estado de la infraestructura	8	22	8

en su institución educativa?			
¿Cómo considera que se encuentra la dotación de material didáctico y pedagógico en su institución educativa?	9	21	8
¿Cómo considera la calidad de los docentes en su institución educativa?	37	1	0

Fuente: elaboración propia.

Respecto a los resultados obtenidos, es importante señalar lo siguiente: en la pregunta número uno, la respuesta más obtenida es la de *regular*, con 58 %. En la pregunta número dos, la opción *regular* tuvo el mayor porcentaje con 55 %. Y en la pregunta tres, la calificación *buena* obtuvo un porcentaje del 97 %, lo que destaca la percepción positiva sobre la calidad de los docentes en las instituciones educativas del Distrito de Medellín.

Frente a esta situación, es necesario resaltar que hay algunas obras abandonadas por los contratistas. A raíz de esto, desde el programa de Gobierno Escolar de la Personería Distrital de Medellín, se emitió una alerta y solicitud de información sobre la contratación en las instituciones educativas del corregimiento de San Antonio de Prado y del corregimiento de San Cristóbal.

En respuesta recibida por parte de la Secretaría de Educación y la Empresa de Desarrollo Urbano (EDU) sobre los contratos del año 2023 de las instituciones educativas y su nivel de ejecución se encontró lo siguiente:

Tabla 6. Estado de avance contratos de obra en corregimientos de San Antonio de Prado y San Cristóbal

Institución educativa	Avance físico programado	Avance real
I.E Fe y Alegría el Limonar	82 %	42 %
I.E Manuel J Betancur	95 %	52 %
I.E Monseñor Víctor Wildermann	90 %	80 %
I.E Compartir	95 %	22 %
I.E Carlos Betancur Betancur	90 %	17 %

Fuente: elaboración propia a partir de respuesta recibida por parte de la Secretaría de Educación y la EDU.

De los resultados obtenidos en las visitas realizadas a las instituciones educativas en los corregimientos de San Antonio de Prado y San Cristóbal, en su gran mayoría, la mala y regular infraestructura predomina; en las otras instituciones educativas de las demás comunas de Medellín sometidas a esta investigación, se observó que la tendencia baja un poco. En el territorio urbano no es tan crítica la situación de la infraestructura educativa y van apareciendo otros fenómenos, pues se pasó de un porcentaje del 90 % entre regular y mala, conforme al informe del mes de julio de 2024, al 78 % de acuerdo con el informe del mes de septiembre de 2024.

Para la ejecución del presupuesto aprobado por el Concejo Distrital, que asciende a 1,2 billones de pesos en materia de infraestructura educativa en este cuatrienio, se diseñó un modelo denominado como “Escuelas Inteligentes” con 4 ejes fundamentales:

- Infraestructura digna: renovación total de los espacios como las aulas, comedores, baterías de baños, espacios deportivos.
- Ambientes inspiradores: aulas con mobiliario nuevo, elementos deportivos nuevos, oficinas para los directivos y docentes, elementos pedagógicos nuevos.
- Tecnología para el aprendizaje: conectividad de alta calidad, plataformas y herramientas tecnológicas nuevas, dispositivos tecnológicos para el servicio del aprendizaje.

- Entorno protector – Escuela Incluyente y equitativa: entorno protector, “el líder sos vos”, maestras de apoyo a la inclusión, PAE, transporte escolar, modelos flexibles de aprendizaje.

La EDU manifestó que debido a un inadecuado manejo de los recursos públicos se presentó incumplimiento de los contratos en un 95 %. Esta entidad encontró que el 90 % de las sedes de los colegios estaban en mala situación de infraestructura. Esta entidad ha logrado entregar 112 de las 187 instituciones que se deberían haber entregado en el año 2023. Adicionalmente ha siniestrado los demás contratos, activando las pólizas de los contratistas y dando comienzo a nuevos contratos, con empresas idóneas y bajo el nuevo manual de contratación; ya que se encontró que el 86 % de la contratación de la entidad fue excluida de la licitación y pasada netamente contratación directa. Las zonas del distrito más perjudicadas por los incumplimientos de contratistas son: corregimiento de San Antonio de Prado, corregimiento de San Cristóbal, corregimiento de Alta Vista y barrio Villa Hermosa.

Frente a los hallazgos mencionados, la EDU se comprometió a terminar todos los nuevos contratos y todas las obras siniestradas que están pendientes de las vigencias futuras del año 2023. Por estas vigencias futuras, se intervinieron 60 instituciones educativas en las comunas 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 15, 16 y los corregimientos de San Antonio de Prado, Altavista, San Cristóbal, Santa Elena. Según informe de la EDU presentado en el Concejo de Medellín en junio de 2024, las siguientes son las Instituciones educativas intervenidas y su porcentaje de avance:

Tabla 7. Instituciones educativas intervenidas y porcentaje de avance

Institución educativa	% avance a julio de 2023
I.E. Doce de Octubre	100 %
I.E. Juvenil Nuevo Futuro	54 %
Centro Educativo Fabio Zuluaga Orozco	43 %
Institución Educativa INEM	36 %
Institución Educativa José María Espinosa Prieto	34 %
Institución Educativa Diego Echavarría Misas	32 %
Institución Educativa Antonio Derka	27 %
Institución Educativa Marco Fidel Suárez	25 %

Fuente: elaboración propia a partir del informe de la EDU presentado en el Concejo de Medellín en junio de 2024.

Por otra parte, se debe señalar que a pesar de que los contratos cuentan con interventorías, estas presentan deficiencias o en su defecto pueden no operar correctamente, respecto al seguimiento a las obras. Llama la atención que, según manifiestan algunos de los rectores y coordinadores consultados, los contratistas comunicaron que solo estarían en obra hasta el 14 o 18 de agosto y que no continuaban por falta de recursos, por un lado, porque la EDU no desembolsó dinero y otros porque no tiene un músculo financiero para soportar la falta de flujo de caja.

Una de las preocupaciones más frecuentes expresadas por la comunidad educativa está relacionada con la calidad de las intervenciones en la infraestructura escolar. Docentes, directivos, estudiantes y padres de familia han manifestado inquietudes sobre el estado de algunas instituciones, señalando la necesidad de finalizar oportunamente las obras en curso y de garantizar una ejecución adecuada de los trabajos. Asimismo, se ha resaltado la importancia de una respuesta ágil ante las instituciones que requieren intervenciones urgentes, con el fin de ofrecer espacios seguros y adecuados para el desarrollo académico.

Otro hallazgo importante tiene que ver con el crecimiento urbano que Medellín ha experimentado en los últimos años, lo que ha producido una mayor presión sobre los recursos educativos y ha impactado la calidad de la infraestructura de las instituciones educativas. Al respecto, se logra identificar los siguientes:

- Edificios deteriorados: hay escuelas que presentan problemas estructurales, falta de mantenimiento y condiciones inadecuadas (filtraciones, falta de ventilación).
- Escasez de espacios: en algunas áreas, las aulas son insuficientes para la demanda de estudiantes, lo que provoca hacinamiento.
- Falta de recursos: las instituciones carecen de materiales didácticos, tecnología y espacios adecuados para actividades extracurriculares.
- Desempeño académico: la deficiente infraestructura puede afectar la concentración y el aprendizaje de los estudiantes, incidiendo en su desempeño académico.

2.4.3 Conclusiones

El panorama de violencia, discriminación, problemas de salud mental y adicciones, ensombrece el camino para la garantía de los derechos de estudiantes de instituciones educativas públicas en el distrito Medellín y amerita la implementación de estrategias articuladoras e integradoras de la oferta institucional para salvaguardar la integridad, la seguridad y la protección de la población en edad escolar, en comunas y corregimientos. Este problema no es competencia exclusiva de la Secretaría de Educación, sino que requiere la efectiva participación de diversos actores institucionales y particulares.

Los hallazgos referidos resaltan la necesidad de invertir en la infraestructura educativa para mejorar la calidad de la educación en Medellín, así como la importancia de un enfoque integral que considere la participación de la comunidad y la sostenibilidad.

2.4.4 Recomendaciones

Relacionadas con el acoso escolar y la salud mental

La Secretaría de Educación debe ampliar la cobertura de la campaña *Una reflexión por la vida y la convivencia* dirigida a los estudiantes de 10° y 11° en los colegios para crear un entorno libre de violencia, de manera que beneficie a los más de 300 mil estudiantes de instituciones públicas del distrito de los distintos grados escolares. En especial, por el hallazgo del informe *del Sistema unificado de convivencia escolar* (SUICE) que indica que, en Colombia, los grados 6º, 7º y 8º son los que reportan mayor porcentaje de situaciones de acoso.

El proyecto estratégico del Plan de Desarrollo *Tejiendo hogares* debe continuar brindando acompañamiento institucional a los estudiantes y familias para la promoción de la convivencia escolar.

La Secretaría de Educación debe fortalecer técnicamente los comités escolares de convivencia, a través de capacitaciones al personal docente sobre prevención de violencias, rutas de atención en salud mental y restablecimiento de derechos.

Es necesario desarrollar campañas digitales de prevención y denuncia de riñas en entornos educativos que logren alcanzar mayor cobertura y que contrarresten los contenidos que incitan al odio.

La Secretaría de Educación Distrital debe hacer actualización permanente del *Sistema de información unificado de convivencia escolar (SIUCE)*, creado por la Ley 1629 de 2013 para mantener al día los procesos de identificación, registro y seguimiento de los casos de acoso, violencia escolar y vulneración de los derechos humanos, sexuales y reproductivos de niñas, niños y adolescentes en las instituciones educativas del distrito.

La Secretaría de Educación Distrital debe aumentar el número de psicólogos por instituciones educativas oficiales, con el fin de mejorar la atención de la población estudiantil.

Se debe velar porque la política pública de salud mental y adicciones y las políticas públicas relacionadas con prevención, atención, rehabilitación y cuidado de la salud mental en grupos poblacionales se materialicen con la disponibilidad de los recursos técnicos y presupuestales necesarios, de manera que se garantice la atención de pacientes, familiares y comunidades.

Es necesario aumentar las estrategias para la prevención y el tratamiento adecuado de los trastornos mentales, evitar la reducción de la edad de inicio del primer consumo de alcohol y sustancias psicoactivas y la restricción de medios letales (armas, químicos, medicamentos) que apunten a reducir las tasas de suicidio.

Las secretarías corresponsables deben implementar y dar informes anuales de cumplimiento del Acuerdo 098 de 2023: “Por medio del cual se crea el acuerdo distrital para la inclusión de las personas TEA del distrito especial de Medellín y se dictan otras disposiciones”.

La Secretaría de Salud debe agilizar la realización del nuevo estudio de salud mental de Medellín, ya que el último es del 2019, lo que se requiere para tomar decisiones públicas basadas en la evidencia.

El distrito debe reglamentar la política pública de salud mental y adicciones que, si bien cuenta con una estructura apropiada con el Acuerdo 012 de 2020, requiere materializar su debida reglamentación mediante decreto distrital que especifique el alcance y las competencias para la efectiva implementación de la política pública. De esta manera, el sector educativo tendrá mayores claridades para la prevención, la derivación y la atención de casos de consumo problemático de sustancias psicoactivas y de trastornos mentales.

2.4.5 Referencias

Alcaldía de Medellín. Secretaría de Educación. (2022). *Respuesta a cuestionario Control Político: “Analizar la situación de violencia sexual y de género en Instituciones Educativas Oficiales de Medellín”*. Medellín.

Concejo de Medellín. (2023). Acuerdo 98. “Por medio del cual se crea el acuerdo distrital para la inclusión de las personas TEA del distrito especial de Medellín y se dictan otras disposiciones”.
https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/astrea/docs/A_CONMED_0098_2023.htm

Concejo de Medellín. (2023). Acuerdo 23 “Por medio del cual se establecen estrategias para prevenir, atender y erradicar el acoso sexual en el Distrito de Medellín”.
https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/astrea/docs/A_CONMED_0083_2023.htm

Concejo de Medellín. (2020). Acuerdo 17 “Por el cual se establecen los lineamientos para la implementación del Colegio del Futuro en el municipio de Medellín, como elemento dinamizador de la transformación educativa partiendo de la promoción de un modelo pedagógico dialogante, el cual se basa en la calidad y la pertinencia

de la educación preescolar, básica y media”.

https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/astrea/docs/A_CONMED_0017_2020.htm

Concejo de Medellín. (2019). Acuerdo 146 “Por el cual se adopta e institucionaliza el programa *Escuela entorno protector* en la Secretaría de Educación y se dictan medidas para fortalecer la protección integral de niños, niñas, adolescentes y jóvenes del entorno escolar de Medellín”.

https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/astrea/docs/A_CONMED_0146_2019.htm

Denuncias Antioquia (2024). Se presentó riña entre estudiantes del Colegio Francisco Antonio Zea en Laureles.

<https://x.com/DenunciasAntio2/status/1778275786182574291?mx=2>

El Colombiano. (2022, septiembre). *Medellín lleva 501 casos de acoso escolar reportados*.

Recuperado de <https://www.elcolombiano.com/antioquia/medellin-lleva-501-casos-de-acoso-escolar-reportados-DH16997554>

El Espectador. (2024, agosto 30). *Alerta por dos casos de violencia entre estudiantes de colegios en Medellín*. Recuperado de

<https://www.elspectador.com/colombia/medellin/alerta-por-dos-casos-de-violencia-entre-estudiantes-de-colegios-en-medellin/>

El Tiempo. (2024, febrero). *Medellín: lanzan alerta por reiteradas riñas entre estudiantes*.

Recuperado de <https://www.eltiempo.com/colombia/medellin/medellin-lanzan-alerta-por-reiteradas-rinas-entre-estudiantes-856923>

Escuela contra la drogadicción, alcohol, tabaco y marihuana. (2022).

<https://ecd.gov.co/investigacion/#2022>

Ministerio de Educación de Colombia. (2024). Necesidades Educativas Especiales. Ajustes a las categorías de discapacidad, capacidades y talentos excepcionales.

<https://www.mineducacion.gov.co/1621/w3-printer-351622.html#:~:text=Discapacidad%20Mental%20Psicosocial,las%20conductas%20psicosociales%2C%20entre%20otras>

Ministerio de Justicia y del Derecho. (2020, junio). *Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas*. Bogotá.

Minuto 30. (2024, octubre). *Medellín intensifica campañas para prevenir violencia escolar*.

Recuperado de <https://www.minuto30.com/medellin-intensifica-campanas-para-prevenir-violencia-escolar/1626968/>

Personería de Medellín. (2023). *No existen cifras de la vigencia 2020-2023 del consumo de estupefacientes en instituciones educativas de Medellín*. Recuperado de

<https://www.personeriamedellin.gov.co/no-existen-cifras-de-la-vigencia-2020-2023-del-consumo-de-estupefacientes-en-instituciones-educativas-de-medellin/>

Pontificia Universidad Javeriana. (s.f.). *Laboratorio de Economía de la Educación*.

Recuperado de <https://lee.javeriana.edu.co/w/noticias-bullying?redirect=%2Fnoticias>

Pulzo. (2024, diciembre). *Influencers estarían incitando a menores a participar en riñas en Medellín*.

Recuperado de <https://www.pulzo.com/nacion/medellin-hoy-influencers-estarian-incitando-menores-participar-rinas-PP3950310A>

RCN Noticias. (2024, abril). *Peleas a las afueras de los colegios de Medellín estarían siendo promovidas por influenciadores*. Recuperado de

https://www.noticiascn.com/colombia/peleas-a-las-afueras-de-los-colegios-de-medellin-estarian-siendo-promovidas-por-influenciadores-466117#google_vignette

Revista Semana. (2024, diciembre). *Indignante: estudiantes de un colegio en Medellín alientan y graban a sus compañeras mientras protagonizan una pelea brutal.*

Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/medellin/articulo/indignante-estudiantes-de-un-colegio-en-medellin-alientan-y-graban-a-sus-companeras-mientras-protagonizan-una-pelea-brutal/202331/>

Telemedellín. (2024, diciembre). *Estudiantes citan pelea en parque de Robledo.* Recuperado de <https://telemedellin.tv/estudiantes-cita-pelea-parque-de-robledo/690821/>

2.5. La deserción escolar como factor de vulneración de Derechos Humanos de niñas, niños y adolescentes, en el Distrito de Medellín

2.5.1 Presentación

La Constitución Política de Colombia en su artículo 44 establece expresamente la educación como derecho fundamental de las niñas, niños y adolescentes; esto sumado a lo indicado en el artículo 67 del mismo texto constitucional que le asigna la obligación a la familia, a la sociedad y al Estado de garantizar la educación, además del desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de derechos para todos los integrantes de este grupo poblacional de especial protección.

Y es que “la familia tiene verdadera importancia en la construcción de la persona, en su educación, en su forma de comportarse, etc., la familia influye con valores y moral...” (Alcántara, 2009), por lo que es fundamental que el niño crezca en un ambiente seguro que facilite su correcto desarrollo. Así mismo, la sociedad influye directamente en los valores y comportamientos de estos, al promover una cultura de respeto, ofrecer entornos seguros e incentivar la participación ciudadana en las políticas públicas que favorezcan la educación de las niñas, niños y adolescentes. Por su parte, el Estado tiene la obligación de formular e implementar estrategias efectivas que garanticen el derecho a la educación, asignar los recursos necesarios para que esta sea de calidad y permita una atención a los estudiantes.

Estas tres instituciones (familia, sociedad y Estado) deben estar totalmente articuladas y coordinadas para garantizar el derecho fundamental a la educación de niñas, niños y adolescentes, con el objetivo de evitar la vulneración de sus derechos y garantizar su permanencia dentro del sistema educativo. Se considera que garantizar la educación de niñas, niños y adolescentes es una obligación prioritaria para el Estado colombiano; sin embargo, su cumplimiento se ve afectado por la *deserción escolar*, fenómeno que mengua considerablemente la protección del derecho a la educación.

Para niñas, niños y adolescentes, la garantía de su inclusión en el sistema educativo fortalece su capacidad crítica y creatividad y los forma para enfrentar los desafíos del futuro. Es esencial que todos los menores, sin importar su origen, tengan acceso a una educación

de calidad, ya que esto promueve el progreso social y económico, no solo de estos, sino de toda la sociedad. La educación es una de las claves para erradicar la pobreza y la discriminación, garantiza que cada persona pueda contribuir de manera significativa a su comunidad; además forma ciudadanos responsables y conscientes de su entorno, creando ambientes más justos y equitativos.

Cuando la educación no puede ser garantizada para niñas, niños y adolescentes, se convierte en un problema complejo, no solo para estos y sus familias, sino para la sociedad en general y tiene consecuencias graves tanto a nivel individual como colectivo. Cuando un niño abandona la escuela antes de completar su educación, pierde oportunidades claves para desarrollar habilidades esenciales que le permitirán avanzar y contribuir activamente a la sociedad.

Para el desarrollo de esta investigación, se empleó un enfoque cualitativo con un diseño descriptivo, basado en la recopilación y análisis de información documental. Se realizó una revisión de normativas, informes institucionales y estudios previos relacionados con la deserción escolar y su impacto en los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes en Medellín. Asimismo, se analizaron datos estadísticos proporcionados por entidades gubernamentales y organizaciones especializadas, con el fin de identificar patrones y factores asociados a la deserción. La información obtenida permitió contextualizar el problema y evaluar las estrategias implementadas por la administración distrital para mitigar esta problemática.

2.5.2 Hallazgos

Derechos humanos de niñas, niños y adolescentes

Conforme a lo establecido en la Constitución Política de 1991, Colombia es un Estado social de derecho, esto trae consigo el deber de afrontar una serie de responsabilidades en la protección y garantía de los derechos fundamentales de las personas que se encuentran dentro del territorio nacional, lo que se encuentra fundamentado “(...) en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general” (Constitución Política, 1991, artículo 1).

Este compromiso que asume Colombia genera una necesaria intervención del Estado, de tal manera que las diferentes acciones y estrategias que se implementen por parte de este deben estar encaminadas a la protección y garantía de los derechos de la comunidad; al brindar especial atención a los diferentes grupos poblacionales que, por su naturaleza, se consideran más vulnerables, como lo es el caso de niñas, niños y adolescentes.

El artículo 44 de la carta política de 1991 estableció de manera expresa que “los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”, lo que implica que es obligación del Estado, la Familia y la Sociedad, asistir y proteger a los niños, niñas y adolescentes “(...) para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos”(Constitución Política, 1991, artículo 44).

En concordancia con lo anterior, y como parte del bloque de constitucionalidad nacional, encontramos algunos preceptos internacionales como la *Convención de los derechos de los niños*, que es un tratado aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU) el 20 de noviembre de 1989 y ratificado por Colombia, en la que se establecen los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y de protección para todos los niños y las del mundo. Entre los principales derechos consagrados en esta convención, se encuentran los siguientes:

- **Derecho a la igualdad** (artículo 2): los niños deben ser protegidos contra la discriminación y deben gozar de los mismos derechos sin distinción de raza, religión, idioma, origen, etc.
- **Derecho a la vida, supervivencia y desarrollo** (artículo 6): los niños tienen derecho a la vida, y los Estados deben asegurar su desarrollo pleno y saludable.
- **Derecho a la identidad** (artículo 8): todo niño tiene derecho a un nombre, una nacionalidad y a conocer a sus padres.
- **Derecho a la educación** (artículo 28): los niños deben tener acceso a la educación y los Estados deben esforzarse por garantizar una educación primaria gratuita y obligatoria.
- **Derecho a la salud** (artículo 24): los niños tienen derecho a disfrutar del mejor estado de salud posible y a recibir atención médica.
- **Derecho a la protección contra el abuso y la explotación** (artículo 19): los niños deben ser protegidos contra todas las formas de abuso físico y psicológico, abuso sexual y explotación económica.

Este mecanismo internacional de protección respecto a las niñas, niños y adolescentes los señala:

Como sujetos de derechos, dejando atrás la percepción pasiva y de protección, reconoce sus capacidades y la necesidad de brindar las condiciones adecuadas para un goce efectivo de los derechos humanos desde la titularidad, prevalencia de los derechos, protección integral, el interés superior y la corresponsabilidad (Cely, 2015).

Teniendo en cuenta lo anterior y tomando como referencia la consagración constitucional, más concretamente el artículo 44 de la Constitución Política de 1991, son considerados:

(...) derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad,

tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

En materia de protección de niñas, niños y adolescentes, a la protección constitucional y la derivada de convenios internacionales de los cuales el país hace parte, en Colombia se suma lo establecido en la Ley 1098 de 2006, por la cual se expidió el Código de Infancia y Adolescencia que regula de manera específica los derechos fundamentales de niñas, niños y adolescentes. Entre estos: el derecho a la vida, la integridad personal, el buen trato, la libertad y seguridad personal, tener una familia y no ser separado de ella, la salud, la educación, el desarrollo integral, la recreación, la cultura y la participación, entre otros.

De acuerdo con lo anterior, se considera que la educación en Colombia es uno de los derechos fundamentales de niñas, niños y adolescentes, ya que es indispensable para su desarrollo integral al proporcionarles las herramientas necesarias para comprender el mundo que los rodea y desarrollarles habilidades cognitivas, sociales y emocionales que les permitan crecer de manera plena y alcanzar su máximo potencial.

Deserción escolar

Para efectos del presente trabajo, se presentan las definiciones de deserción escolar que se consideran apropiadas para el contexto colombiano y en particular para lo que al respecto se presenta en el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín.

Según el Ministerio de Educación Nacional la deserción escolar puede entenderse como el abandono del sistema escolar por parte de los estudiantes, provocado por la combinación de factores que se generan tanto en el interior del sistema como en contextos de tipo social, familiar, individual y del entorno (S.f.).

Al respecto, ese ministerio también indica que la deserción escolar es un “fenómeno complejo que implica el abandono del proceso educativo de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, afecta su trayectoria educativa y el desarrollo integral, e incide en la formación del capital humano, el desarrollo sostenible, la movilidad social, la superación de la pobreza y la equidad” (Ministerio de Educación Nacional, 2022).

Además, menciona que:

su carácter multidimensional y multifactorial responde a elementos de orden individual (género, habilidades, actitudes, entre otros), familiar (educación de las familias, condiciones económicas, entre otros), escolar (calidad de los profesores, clima escolar, liderazgo directivo, infraestructura y dotaciones, entre otros) y contextual (exposición a violencia, desplazamiento y disponibilidad de servicios públicos, entre otros), que deben ser considerados en su conjunto en la construcción de la política pública en educación (Ministerio de Educación Nacional, 2022).

Por su parte, Magendzo y Toledo señalan que “La deserción escolar es un fenómeno psicosocial y, como tal, es complejo. En él se conjugan aspectos estructurales, sociales, comunitarios, familiares e individuales.” (1990, p. 11).

Factores que pueden originar la deserción escolar

La deserción escolar puede originarse por diversos factores que afectan a la población estudiantil, desde su entorno personal hasta su contexto social. Entre los principales factores se encuentran las dificultades económicas de las familias, que obligan a los jóvenes a abandonar la escuela para trabajar y contribuir al hogar. Además, la falta de acceso a recursos educativos adecuados, como materiales o infraestructura escolar deficiente, incide directamente en el rendimiento académico. La violencia y el conflicto armado en algunas regiones del país también generan un ambiente de inseguridad que interrumpe la educación. A nivel familiar, la desintegración familiar, el abuso o la falta de apoyo emocional afectan el compromiso de los estudiantes con sus estudios.

En este sentido y de acuerdo con Mejía, la deserción escolar obedece a factores personales del estudiante como sus actitudes, conductas, sentimientos y emociones que inciden en su motivación para aprender; factores familiares referidos al entorno en el que vive el estudiante, entre los que se incluyen la formación académica de los padres y la educación que en valores y convivencia que brindan a sus hijos; factores socioeconómicos como la pobreza, que desestimula el ingreso escolar y genera trabajo infantil; así como factores educativos como la infraestructura con la que cuenta la respectiva institución educativa, la convivencia que en ella se genera o los métodos educativos que ella emplea (Mejía, 2022).

Causas de la deserción escolar de niñas, niños y adolescentes, en el Distrito de Medellín

A partir de la información suministrada por la Secretaría de Educación del Distrito especial de Ciencia, Tecnología e Innovación, a continuación se presentan las causales de deserción escolar identificadas en el distrito para el año 2024.

Tabla 1. Causales de deserción

Causales de deserción*	Número	Porcentaje
Trabajar	88	0,98 %
Padres a temprana edad	7	0,078 %
Salud del estudiante	71	0,789 %
Extraedad	39	0,43 %
Bajo rendimiento escolar	316	3,5 %
Problemas de lectura	1	0,01 %
Problemas de escritura	1	0,01 %
Problemas de oralidad	1	0,01 %
Expulsión de estudiante	4	0,04 %
Repitencia	83	0,92 %
Poco gusto por el estudio	490	5,44 %
Dificultades académica	117	1,3 %
Metodologías y procesos pedagógicos no responden a sus particularidades	14	0,16 %
Ausencia de formación sobre plan de vida	27	0,30 %
Poca valoración del estudio para su vida	23	0,26 %
Cambio de residencia	3.082	34,2 %
Desempleo de padres o acudientes	15	0,17 %
Muerte de los padres	1	0,01 %
Desplazamiento forzado	18	0,20 %
Poca importancia a la educación por parte de padres o acudientes	230	2,6 %
Cambio de país	1.410	15,6 %

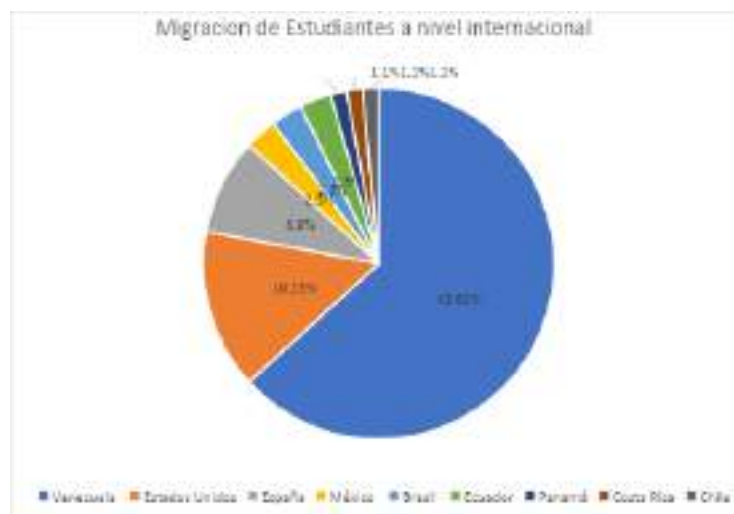
Hacinamiento	1	0,01 %
Problemas de infraestructura	1	0,01 %
Trato agresivo	3	0,03 %
Discriminación	3	0,03 %
Establecimiento en zona lejana	32	0,36 %
Insuficiencia atención psicosocial	1	0,01 %
Jornadas no adecuadas al tiempo del estudiante	3	0,03 %
Costos educativos	1	0,01 %
Conflictos entre estudiantes	25	0,28 %
Conflictos entre docentes	2	0,02 %
Conflictos entre directivos	1	0,01 %
Conflictos entre estudiantes y docentes	4	0,04 %
Conflictos entre estudiantes y directivos	1	0,01 %
Conflictos entre docentes Y directivos	1	0,01 %
Prostitución	1	0,01 %
Drogadicción	4	0,04 %
Inseguridad	4	0,04 %
Acoso escolar	7	0,08 %
Matoneo escolar (bullying)	10	0,11 %
Distancia hogar al establecimiento	38	0,42 %
OTRAS	2.833	31,43 %
TOTAL	9.014	100 %

Fuente: elaboración propia, a partir de información suministrada por la Secretaría de Educación Distrital (2025), en respuesta con radicado 202530007941 del 10 de enero de 2025.

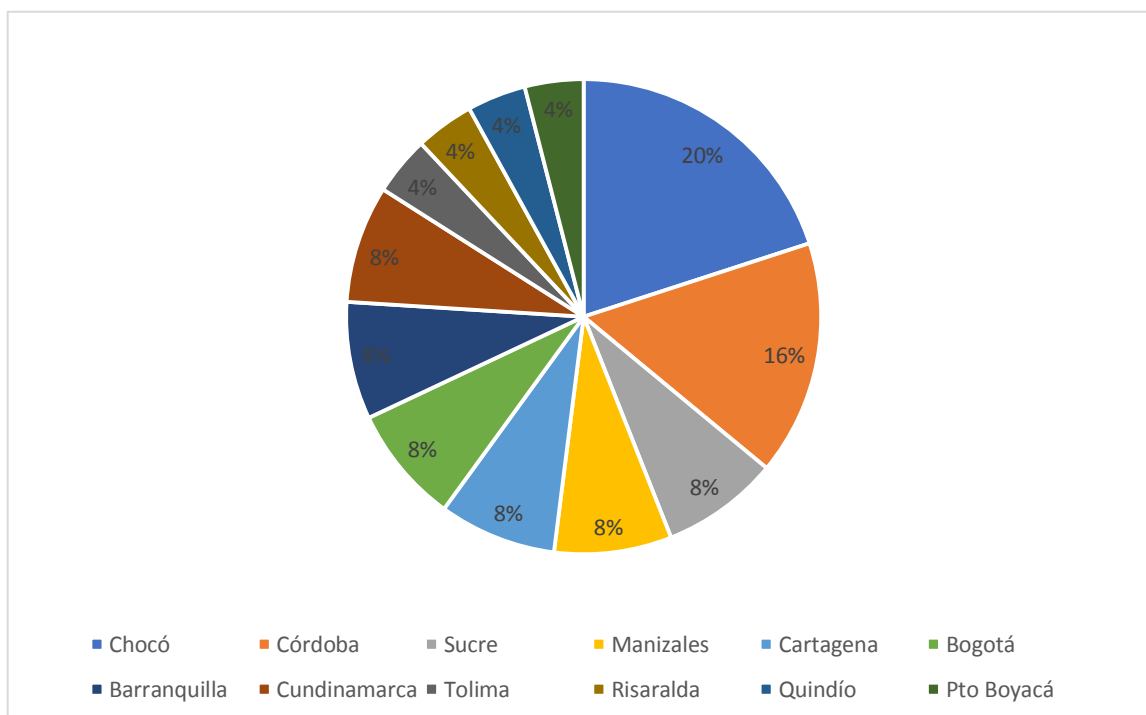
* El total de causales no es equivalente al número de estudiantes, ya que a un registro de un estudiante se le pueden marcar varias causas por las cuales se genera el retiro.

En la causal identificada como *Otras*, ubicada en la última fila del listado anterior, los auxiliares administrativos de las instituciones identificaron las diversas causales que son muy específicas de cada estudiante, dentro de los cuales pueden estar incluidas como posibles causas: la inasistencia, cambio de institución, validación, etc.

Respecto a las dos causales específicas que representa un mayor número de casos de deserción, como lo son el cambio de país y el cambio de residencia, se ha logrado identificar que a los lugares donde mayoritariamente han migrado los estudiantes y sus familias al momento del retiro del sistema educativo del distrito, corresponden a los que se indican en las siguientes gráficas, construidas como proyección estadística a partir de información suministrada por la Secretaría de Educación Distrital en respuesta con radicado 202430572394 del 05 de noviembre de 2024:

Gráfica 1. Migración de estudiantes a nivel internacional.

Fuente: elaboración propia a partir de información suministrada por la Secretaría de Educación Distrital.

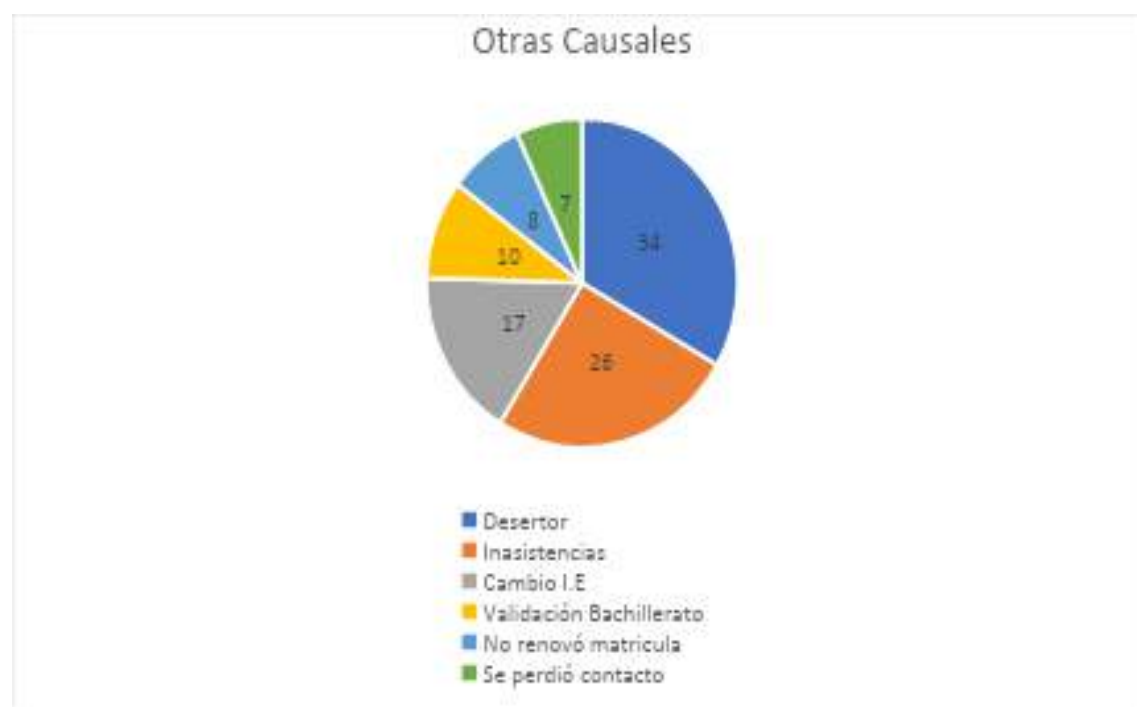
Gráfica 2. Migración de estudiantes a nivel nacional

Fuente: elaboración propia a partir de información suministrada por la Secretaría de Educación Distrital.

Gráfica 3. Desplazamiento de estudiantes a nivel departamental

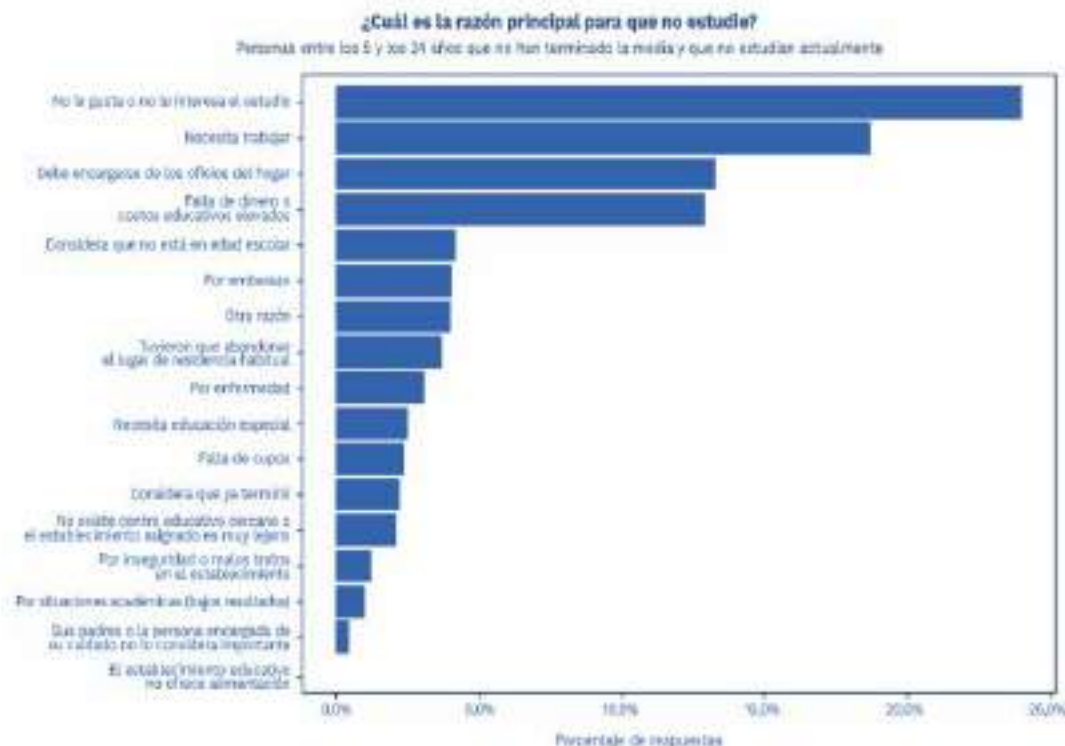
Fuente: elaboración propia a partir de información suministrada por la Secretaría de Educación Distrital.

Para la categoría de otras causales relacionada en el gráfico inicial de deserción se destacan las siguientes:

Gráfica 4. Otras causas de deserción

Fuente: Gráfico elaborado a partir de información suministrada por la Secretaría de Educación Distrital.

Gráfica 5. Razones por las cuales personas entre los 5 y los 24 años de edad no estudian



Fuente: tomada del Ministerio de educación. Esta gráfica fue elaborada con información de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida Fuente: DANE - Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2013 - 2016, 2018.

Consecuencias de la deserción escolar

Si bien la deserción escolar es un problema que parte desde un aspecto individual, sus efectos van más allá de este campo, en la medida que la falta de educación de los individuos suele manifestarse en pérdidas sociales, en una baja productividad y, por ende, en un crecimiento económico menor (Rodríguez, 2021). Además, Sánchez Alhambra (2017) señala que las evidencias demuestran que el abandono del sistema educativo lleva al individuo a correr diferentes riesgos, tales como el desempleo, la pobreza y la exclusión social. Respecto de este último ítem, se plantea que la deserción escolar puede conducir a que el individuo tenga menos posibilidades de interactuar con otros, dado que podría tener una

menor comprensión de aspectos como las normas de convivencia, la autoestima, la toma de decisiones grupales, entre otros (Racines & Bretón, 2017).

El Ministerio de Educación Nacional (2022) plantea tres (3) grandes problemas que le generan a quien no continúa en el sistema educativo: desempleo, ingresos más bajos y menor calidad de vida. Estas son afectaciones que se generan a mediano y largo plazo y que condicionan el crecimiento laboral, económico y profesional.

Comprender los efectos que genera la deserción escolar es fundamental para dimensionar su gravedad y direccionar las estrategias y políticas que promuevan y faciliten la permanencia en el sistema educativo de los estudiantes. A continuación, se mencionan algunos de los principales efectos o vulneraciones a los derechos humanos derivados de la deserción escolar de niñas, niños y adolescentes (NNA), en el Distrito de Medellín.

Trabajo infantil

Según el Observatorio del bienestar de la niñez del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, “el trabajo infantil es una violación a los derechos de niñas, niños y adolescentes que afecta su proceso de desarrollo y genera condiciones que vulneran el goce efectivo de sus derechos” (s.f). De acuerdo a lo informado por el periódico El Colombiano, Para el año 2024 con corte al 30 de octubre:

En total, 107 niñas, niños y adolescentes han sido detectados como posibles víctimas de trabajo infantil en Medellín durante las acciones de control que ha efectuado el Distrito en el transcurso de 2024 (...) respecto al trabajo infantil. En la ciudad, en las comunas donde más se presenta esta problemática son en la Comuna 10 La Candelaria, Comuna 14 El Poblado, Comuna 11 Laureles, Comuna 4 Aranjuez, Comuna 15 Guayabal y Comuna 9 Buenos Aires (El Colombiano, 2024).

Respecto a esta información, la administración distrital ha indicado que Medellín cuenta con un *Comité interinstitucional de erradicación de trabajo infantil* (CIETI), integrado

por la Alcaldía de Medellín, el Ministerio de Trabajo, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), entre otras entidades, para desarrollar capacidad de respuesta institucional efectiva para que los niños no trabajen sino que jueguen y estudien.

El trabajo infantil genera vulneraciones de derechos en niñas, niños y adolescentes, en lo que tiene que ver con lo siguiente:

- **Derecho a la educación:** el trabajo infantil interfiere con la educación de niñas, niños y adolescentes, ya que muchos de ellos se ven obligados a abandonar la escuela para trabajar, lo que limita su acceso a la educación y reduce sus oportunidades futuras. La falta de educación perpetúa ciclos de pobreza y privación de derechos.
- **Derecho a la salud:** los niños y las niñas que trabajan, especialmente en condiciones peligrosas, se exponen a riesgos físicos y psicológicos. Las tareas pesadas, la exposición a sustancias tóxicas y la falta de acceso a atención médica adecuada pueden causar lesiones permanentes, enfermedades o trastornos emocionales.
- **Derecho al descanso y esparcimiento:** el trabajo infantil priva a los niños y las niñas del tiempo necesario para jugar, descansar y desarrollarse de manera integral. La infancia es una etapa crucial para el desarrollo emocional, social y cognitivo, y el trabajo infantil impide que los se puedan disfrutar de estos aspectos esenciales.
- **Derecho a ser tratados con dignidad y respeto:** los niños y las niñas que trabajan se tratan a menudo como simples recursos laborales, sin consideración de su bienestar o sus necesidades humanas fundamentales. Esto reduce su dignidad y socava su autoestima.

La explotación laboral infantil se presenta en la mayoría de ocasiones por falta de recursos en el interior de su núcleo familiar, por falta de educación y demás factores que llevan a los niños, niñas y a adolescentes a realizar oficios o a incorporarse a muy temprana edad en el mercado laboral, dejando así sus estudios y desertando del sistema educativo.

Explotación sexual infantil comercial en el Distrito de Medellín

La explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes se considera como una violación de los derechos fundamentales de la niñez. “Esta comprende el abuso sexual por adultos y la remuneración en metálico o en especie al niño o niña y a una tercera persona o varias. El niño es tratado como un objeto sexual y una mercancía. La explotación sexual comercial constituye una forma de coerción y violencia contra los niños.” (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2018).

Respecto a este problema, la Universidad Pontificia Bolivariana, mediante un trabajo de investigación denominado “Análisis de la situación de la ESCNNA en Medellín y recomendaciones de abordaje para la nueva Administración Distrital 2024-2027”, presenta una serie de recomendaciones y conclusiones al respecto. Se destacan las siguientes:

- Mayor afectación al grupo de edad adolescentes y al sexo femenino: se observa que la mayoría de las víctimas son adolescentes (entre 14 y 17 años) o preadolescentes (entre 12 y 13 años) y en su mayoría mujeres.
- Expansión territorial de la ESCNNA: el problema cobra víctimas en todas las comunas y corregimientos de Medellín, ocurre en 13 de las 21 comunas del distrito (comunas 1, 3, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 50, 60, 80 y 90) y se extiende a los 10 municipios del Valle de Aburrá.
- Utilización de adolescentes en las prácticas de ESCNNA: como inductores de otras niñas, niños y adolescentes a la explotación sexual.
- Identificación de diversos contextos de riesgo: redes sociales, zonas de prostitución, discotecas, instituciones educativas (adentro y afuera de estas), zonas de afluencia turística y los hogares son señalados como entornos de alto riesgo para ESCNNA. Se denuncia que en algunos sectores de prostitución se mimetizan niñas, niños y adolescentes víctimas de ESCNNA. Igualmente, se identifican lugares en los territorios que requieren mayor control y acción preventiva debido a su mayor riesgo para la inducción o captación de las víctimas (instituciones educativas, redes

sociales, discotecas, sectores de ejercicio de prostitución, gimnasios, entre otros), para el contacto entre explotadores y víctimas (discotecas, redes sociales, terminales de transporte y aeropuertos, entre otras) o para la perpetración del abuso sexual (hoteles, apartamentos alquilados a través de plataformas, fincas, entre otros).

- Concurrencia de factores agravantes: se identificaron fenómenos sociales y prácticas que agravan la ESCNNA, incluyendo la crisis económica post pandemia, el incremento de violencias sexuales, el mayor involucramiento de los grupos delincuenciales, la naturalización de la problemática y el aumento de la demanda de explotación sexual- “sexualización del territorio”, el auge del turismo en la ciudad, la migración transnacional, el tráfico de drogas, entre otros.

La deserción escolar es un fenómeno que va más allá del ámbito individual, ya que perpetúa los ciclos de pobreza y desigualdad, limitando el acceso a un futuro mejor. Al abandonar la educación, los individuos no solo enfrentan la pérdida de oportunidades de desarrollo personal y profesional, sino que también quedan expuestos a situaciones de vulnerabilidad como el desempleo, la pobreza y la exclusión social. En lugares como Medellín, esta realidad se agrava, ya que la deserción escolar se vincula con problemas aún más graves, como el trabajo infantil y la explotación sexual infantil comercial, que atentan contra los derechos fundamentales de la niñez, como el derecho a la educación, la salud, el descanso y la dignidad. De este modo, el abandono escolar no solo empobrece a quienes lo sufren, sino que contribuye a la perpetuación de estructuras de desigualdad que limitan las posibilidades de un futuro más justo y equitativo para todos.

La identificación de las causas de la deserción y sus consecuencias subraya la necesidad urgente de implementar estrategias eficaces que aseguren la permanencia de los niños y adolescentes en el sistema educativo. Es fundamental que las políticas públicas aborden estos problemas de forma integral, garantizando el derecho a la educación y la protección de los derechos de los niños y adolescentes para evitar que se vean forzados a abandonar su desarrollo académico.

Estrategias y acciones que ha implementado la administración distrital para enfrentar la deserción escolar de niñas, niños y adolescentes, en el Distrito de Medellín

Como se ha mencionado en el desarrollo del presente trabajo, corresponde a las autoridades nacionales, departamentales y locales, como unos de los responsables de la educación de las niñas, niños y adolescentes, desarrollar estrategias y asignar apropiaciones presupuestales que permitan garantizar la educación de los menores en cada uno de sus territorios; para el caso del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín se han logrado identificar varias estrategias que se desarrollaron durante el año 2024, tendientes a reducir los índices de deserción escolar; entre estas se destacan las siguientes extractadas de la respuesta de la Secretaría de Educación con radicado 202430572394.

- **Programa de alimentación escolar (PAE):** este programa es una estrategia estatal que promueve el acceso con permanencia de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en el sistema educativo oficial, a través del suministro de un complemento alimentario durante la jornada escolar. Para la vigencia 2024, se tuvo una cobertura de 232.000 cupos en las modalidades de: preparado en sitio a.m./p.m., almuerzo, ración industrializada y vaso de leche, en 448 comedores escolares de las 437 sedes, en las 16 comunas y los 5 corregimientos del Distrito.
- **Transporte escolar:** la Secretaría de Educación del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín presta el beneficio de transporte escolar a niñas, niños y jóvenes que lo requieran para desplazarse de su vivienda al lugar donde se encuentran matriculados. . Dicho servicio es fundamental, tanto en el área urbana como en los corregimientos, ya que los estudiantes beneficiados son en su mayoría población vulnerable, que no cuentan con los medios económicos para llegar a la Institución Educativa donde se encuentran matriculados, teniendo en cuenta que deben recorrer varios kilómetros para lograr llegar a esta y posteriormente regresar a sus viviendas.

Es importante resaltar que esta estrategia de permanencia educativa es, para muchos de los estudiantes, la única oportunidad para asistir a las aulas de clase,

dado que los altos costos en materia de transporte los obligarían a desertar de las aulas.

Para la vigencia 2024 se tuvieron los siguientes cupos en transporte escolar: · *Perfil estudiante Metro*: 37.500 cupos dispuestos. Transporte contratado: 10.000 estudiantes.

- **Modelos educativos flexibles (MEF):** son estrategias pedagógicas que buscan dar respuesta a niñas, niños, adolescentes y jóvenes que se encuentran en extraedad, es decir, que tienen un desfase entre la edad y el grado escolar. Por esta razón, la Secretaría de Educación del Distrito cuenta con una oferta educativa en los ciclos de básica primaria y básica secundaria para que puedan nivelarse académicamente y tener la continuidad escolar hasta culminar sus procesos de educación formal. Las estrategias pedagógicas que se ofertan en los diferentes establecimientos educativos son:
 - Procesos básicos: para estudiantes en extraedad entre los 9 y los 14 años. Permite realizar los niveles de 1°, 2° y 3° de básica primaria en un año lectivo, con posibilidad de ser promovido a un grado regular o a otra oferta educativa como *Aceleración del aprendizaje*.
 - Aceleración del aprendizaje: para estudiantes en extraedad entre los 10 y los 15 años. Permite realizar los niveles de 4° y 5° en un año lectivo, con posibilidad de ser promovido a un grado regular en secundaria o a otra oferta educativa como *Caminar en secundaria*.
 - Caminar en secundaria: para estudiantes en extraedad entre los 13 y 16 años. Permite realizar los niveles de 6° y 7° en un año lectivo, con posibilidad de ser promovido a un grado regular en secundaria o el nivel siguiente de extraedad que es 8° y 9° en un año lectivo. Si la extraedad se nivela continua en grados regulares de 10°EM o pasa la modalidad de adultos.

- o Educación para jóvenes en extraedad y adultos: es una modalidad de educación para jóvenes entre los 16 años y adultos que quieran culminar sus ciclos escolares a través de los CLEI (*Ciclos lectivos especiales integrados*), en jornadas nocturnas o sabatinas y dominicales (...)

Asimismo, se establecen estrategias por parte de la Secretaría de Educación para enfrentar la deserción escolar, orientadas a realizar seguimiento y control de la asistencia y retiros de los estudiantes, mediante la evaluación de los diferentes factores de riesgo y, de esta manera, promover y favorecer la permanencia escolar:

- **Ruta de seguimiento y control de retirados:** la ruta de seguimiento y control de retirados se viene implementado en cada una de las instituciones educativas oficiales del distrito, con el fin de realizar un mejor control de los estudiantes que se retiran del sistema educativo y, en consecuencia, establecer acciones que permitan identificar las causas y factores que potencian o limitan la permanencia y la educación inclusiva. Esto con el fin de generar alertas tempranas y aplicar medidas correctivas para evitar así la deserción escolar. Cada establecimiento educativo debe adelantar el proceso de caracterización de todos los estudiantes e identificar las posibles causales de deserción en el *Sistema de información para el monitoreo, la prevención y el análisis de la deserción escolar* (SIMPADE), a través de los cinco formularios de este sistema.
- **Sistema de información para el monitoreo, prevención y análisis de la deserción escolar (SIMPADE):** este es un sistema de información desarrollado por el Ministerio de Educación Nacional (MEN) para el seguimiento de los estudiantes, en especial de los que se encuentran en riesgo de deserción e identificación de las causas de los que ya desertaron, con el fin de analizar, diseñar e implementar las estrategias requeridas por la entidad territorial y proponer acciones dentro de los establecimientos educativos; busca mejorar la permanencia escolar. Además, permite analizar el comportamiento de las variables en un determinado tiempo (mes, trimestre o anualidad), comparar los datos para determinar si las estrategias

implementadas están dando los resultados esperados o determinar qué otros factores internos o externos, están influyendo positiva o negativamente en los resultados obtenidos.

- **Estrategia de permanencia escolar “monitoreo y seguimiento escolar a la asistencia”:** estrategia que consiste en la activación de diferentes acciones orientadas a garantizar el acceso y la permanencia escolar, disminuir el ausentismo y la deserción en las instituciones educativas oficiales y de cobertura. Se inició un pilotaje en 33 instituciones educativas oficiales con los indicadores de deserción más altos del distrito. Se viene implementando mediante reuniones periódicas con las mesas de permanencia conformadas en las 33 instituciones priorizadas, con una serie de actividades tales como: festivales por la permanencia, recorridos por la permanencia, lanzamiento del centro de mediación y permanencia escolar y carnaval familiar por la permanencia. Esta estrategia cuenta con “guardianes” en cada una de las instituciones, quienes realizan seguimiento al ausentismo escolar mediante un instrumento, el cual se le comparte a las instituciones educativas mediante un link para reportar a los estudiantes que tengan más de 3 faltas repetidas en la semana. Al respecto, los “guardianes” tienen las siguientes responsabilidades:
 - Monitoreo y seguimiento: analizar las causas del ausentismo que generan la inasistencia y/o el retiro del sistema escolar del estudiante.
 - Planeación e implementación de la estrategia: acompañar la planeación e implementación de las estrategias propias y nuevas a implementar en cada los establecimientos educativos.
 - Articulación permanente con actores territoriales: generar procesos de articulación permanente con los actores internos y externos para fortalecer las estrategias de permanencia implementadas.

En el Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación se establece anualmente un presupuesto destinado al sector educación; entre estos rubros, se encuentran los asignados

para desarrollar las estrategias mencionadas y demás acciones en torno a favorecer la permanencia de las niñas, niños y adolescentes en el sistema educativo.

Con base en información suministrada por la administración distrital, se presenta un gráfico comparativo de los montos asignados para garantizar la educación de las niñas, niños y adolescentes durante los años 2021, 2022, 2023 y 2024:

Gráfica 6. Comparativo presupuesto de educación 2021-2024



Fuente: elaboración propia.

2.5.3 Conclusiones

A pesar de que la educación es un derecho fundamental de las niñas, niños y adolescentes consagrado a nivel constitucional y enmarcado en acuerdos y tratados internacionales de los cuales Colombia es parte, su materialización por parte de las entidades nacionales y territoriales, de acuerdo a sus competencias, no se encuentra plenamente garantizada.

La deserción escolar es un fenómeno complejo que involucra una amplia gama de factores, los cuales se interrelacionan y afectan de manera significativa el desarrollo de los estudiantes. Estos factores pueden clasificarse en personales, familiares, socioeconómicos y educativos, cada uno de ellos presenta una serie de retos que, si no se abordan adecuadamente, pueden llevar a las niñas, niños y adolescentes a abandonar la escuela.

Las causas identificadas y relacionadas con la deserción escolar en Medellín son similares a las presentadas en períodos anteriores a la vigencia 2024 y coinciden, en algunas de ellas, con las presentadas a nivel nacional; sin embargo, su actual ocurrencia en el Distrito, obliga a plantearse interrogantes sobre la eficacia y eficiencia de las políticas, medidas y estrategias implementadas para su mitigación o erradicación.

Las dos principales causas de deserción escolar observadas en el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín son el cambio de país y de residencia, lo que permite inferir que los fenómenos de migración, en especial los presentados en Venezuela, guardan relación con esta causal, ya que es el país de destino del mayor número de estudiantes que abandonan sus estudios en Medellín.

Entre las principales vulneraciones a los Derechos Humanos de niñas, niños y adolescentes como consecuencia de la deserción escolar en el Distrito de Medellín, se destacan la afectación de derechos como la educación, la salud, dignidad, los derechos a la recreación y esparcimiento y la materialización de conductas en contra de los menores como lo son el trabajo infantil, la violencia intrafamiliar y la explotación, sexual y comercial de niñas, niños y adolescentes (ESCNNA).

2.5.4 Recomendaciones

A la Secretaría de Educación Distrital: establecer indicadores para el seguimiento y la medición del cumplimiento y efectividad de las medidas y estrategias implementadas en el distrito para mitigar y/o erradicar la deserción escolar de niñas, niños y adolescentes.

A la administración distrital: adelantar campañas de sensibilización que promuevan la responsabilidad para garantizar la educación de los menores edad, la cual está en cabeza no solo del Estado, sino también, como corresponsables, la familia y la sociedad en general. Así mismo, realizar un monitoreo constante, no solo para garantizar el retorno a las instituciones educativas de aquellos menores de edad que abandonaron sus estudios, sino también para evitar que, mientras esto sucede, aumenten los riesgos de vulneración de sus derechos y sean víctimas de conductas como el trabajo infantil, la violencia intrafamiliar y

la explotación sexual y comercial de niñas, niños y adolescentes ESCNNA, entre otras, que pongan en riesgo el goce efectivo de sus derechos.

A la Secretaría de Educación Distrital: articular acciones, en especial con las secretarías de Inclusión Social y Familia, Secretaría de Paz y Derechos Humanos, Policía de Infancia y Adolescencia e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar que permitan, en las estrategias implementadas, difundir las diferentes rutas de atención y prevención de vulneraciones de los derechos humanos de los menores en las instituciones educativas el distrito.

2.5.5 Referencias

Alcántara, M. C. (2009). *Trabajo infantil en Andalucía*. CSIF. Recuperado el 8 de enero de 2025,

https://archivos.csif.es/archivos/andalucia/ensenanza/revistas/csicsif/revista/pdf/Numero_16/MARIA%20CONCEPCION_ALCANTARA_1.pdf

Cely, R. D. del P. (2015). Análisis de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos. *Salud & Sociedad Uptc*, 2(1). <https://doi.org/10.19053/19092407.3978>

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/1687988>

El Colombiano. (2024, junio 12). Trabajo infantil: este año en Medellín se han atendido 103 casos. *El Colombiano*. <https://www.elcolombiano.com/medellin/trabajo-infantil-cifras-medellin-EF24744167>

El Colombiano. (2024, octubre 30). Urgen detener la proliferación del trabajo infantil en Medellín. *El Colombiano*. <https://www.elcolombiano.com/medellin/trabajo-infantil-medellin-PB25719457>

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2018). Campaña: Colombia presente contra la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes.

<https://www.icbf.gov.co/colombia-presente-contra-la-explotacion-sexual-comercial-de-ninas-ninos-y-adolescentes>

Magendzo, S., & Toledo, M. I. (1990). *Soledad y deserción: un estudio psicosocial de la deserción escolar en los sectores populares*. Universidad Estatal de Pensilvania: Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación.

Mejía Higueta, L. (2022). *La situación de los derechos de los niños y adolescentes en Colombia*. Universidad Nacional del Rosario. Recuperado el 2 de enero de 2025, de <https://rephip.unr.edu.ar/server/api/core/bitstreams/10721548-54a7-4c13-a240-2f565dddf179a/content>

Ministerio de Educación Nacional de Colombia. (s/f). *Política pública educativa en Colombia*. Consultado el 20 de octubre de 2024, de <https://www.mineduacion.gov.co/1621/article-82745.html>

Ministerio de Educación Nacional de Colombia. (2022). *Deserción escolar en Colombia: análisis, determinantes y política de acogida, bienestar y permanencia*. https://www.mineduacion.gov.co/1780/articles-363488_recurso_34.pdf

Observatorio del bienestar de la niñez del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (S. f.). *Trabajo infantil en Colombia*. https://www.icbf.gov.co/system/files/infografiatrabajoinfantil_vf.pdf

Organización de las Naciones Unidas. (1989). *Convención sobre los derechos de los niños*. <https://www.plataformadeinfancia.org/derechos-de-infancia/convencion-derechos-del-nino/convencion-sobre-los-derechos-del-nino-texto-oficial/>

Racines, E., & Bretón, J. (2017). *Factores de deserción escolar en la región*. Revista Arjé. Edu.ve. Recuperado el 2 de enero de 2025, de <http://www.arje.bc.uc.edu.ve/arj12/art17.pdf>

Rodríguez Torres, D. F. (2021). Análisis de la deserción escolar por localidades en Bogotá.

Tesis de maestría.

<https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/80914/101365897.2022.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

Sánchez-Alhambra, A. (2017). Aspectos académicos y personales que inciden en el AET en Educación Secundaria Obligatoria. Universidad Complutense de Madrid.

Universidad Pontificia Bolivariana. (2025). *Análisis de la situación de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en Medellín y recomendaciones de abordaje*. Recuperado el 7 de enero de 2025, de

https://investigacion.upb.edu.co/ws/portalfiles/portal/65432991/Analisis_de_la_situacion_de_la_explotacion_sexual_comercial_de_ninas_ninos_y_adolescentes_en_Medellin_y_recomendaciones_de_abordaje_para_la_nueva_Administracion_Dist.pdf

2.6. Medellín: un distrito ecoinclusivo que promueve el equilibrio entre los derechos humanos y la sostenibilidad ambiental

2.6.1 Presentación

Anteriormente, una de las mayores preocupaciones en la sociedad internacional era poder reconocer, garantizar, proteger y establecer reglas, normas y principios mínimos para los derechos humanos, después de que el mundo fuese testigo de grandes atrocidades y tratos crueles e inhumanos en contra de la población, tales como el genocidio en la Alemania nazi, durante la segunda guerra mundial.

Posteriormente, el mundo se volcó al desarrollo y avance tecnológico, industrial y comercial de las sociedades, con nuevas formas de manufactura, producción, expansión de empresas, extracción de la tierra con uso de la tecnología, etc. Lo que realmente produjo una ola de transformación global.

Esta evolución ha estado generando efectos negativos en el medio ambiente, el ecosistema y el bienestar social e individual. Por mencionar solo un ejemplo, la contaminación del aire y la amenaza directa a la biodiversidad son parte de los mayores desafíos que enfrenta la humanidad, tanto que alrededor de 8,3 millones de personas mueren cada año en el mundo por enfermedades causadas por la deficiente calidad del aire (Universidad de Antioquia, 2024).

El sentido de la calidad de vida en la actualidad nos lleva a pensar en un bienestar holístico o integral, comprendido, en primer lugar, por el buen vivir de los humanos desde la garantía de derechos fundamentales hasta el desarrollo del ámbito sociocultural, político y económico. En segundo lugar, el bienestar animal, así como la preservación del ecosistema y el medio ambiente, pues son igualmente importantes y hacen parte de ese conjunto de elementos modernos para reconocer la calidad de vida en el mundo, puesto que no se trata solamente de nuestros derechos, sino también de las garantías del planeta tierra.

La Personería Distrital de Medellín, en cumplimiento de los preceptos constitucionales y legales que establecen su misión como Ministerio Público, debe abordar aquellos temas de ciudad que representan un impacto para la sociedad. En el mismo sentido, y como respuesta a ello, debe emprender acciones encaminadas a la protección no solo de los derechos humanos sino del medio ambiente y su sostenibilidad.

La calidad del aire, el acceso al agua potable y la contaminación auditiva presentan problemas significativos para el derecho ambiental y la calidad de vida de los habitantes de la ciudad. Frente a ello, la Personería Distrital de Medellín reclama de los entes responsables la implementación de medidas que permitan dar respuestas de manera efectiva y urgente a esta situación y la implementación de políticas públicas ambientales, para lograr el contexto de ciudad ecoinclusiva que se promueve desde esta agencia del Ministerio Público.

En consonancia con lo anterior, esta investigación se propuso, como objetivo general, identificar si el Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, constituye

un modelo ecoinclusivo de ciudad que armoniza de manera equitativa y sostenible los derechos humanos y la conservación ambiental en el entorno urbano. Para el logro del objetivo planteado, se efectuó un diagnóstico del estado actual del ambiente en Medellín en relación con el aire, la calidad del agua y la contaminación auditiva; se identificaron las principales estrategias de la Alcaldía de Medellín para atender las fuentes de contaminación y, por último, se propusieron algunas recomendaciones sobre planes, acciones y estrategias para fortalecer el equilibrio entre los de derechos humanos y la sostenibilidad ambiental como políticas públicas.

2.6.2 Hallazgos

Deficiente calidad del aire, una amenaza para la vida: fuentes de contaminación

La deficiente calidad del aire es una realidad que se está enfrentando en todo el mundo, especialmente en los países en desarrollo, y que tiene cada vez mayor impacto en la población. Hace un tiempo no se pensaba en que respirar el aire fuese un ejercicio potencialmente letal para un individuo, puesto que existía una confianza natural en el espacio habitado, el cual proveía de lo necesario y mucho más para tener una vida en bienestar.

No obstante, este concepto ha venido cambiando radicalmente y la contaminación del aire se ha convertido en el segundo factor de riesgo de muerte a nivel mundial, ya que la exposición diaria a las partículas contaminantes del ambiente genera afectaciones en la mayoría de los sistemas del cuerpo, sobre todo aumentan el riesgo a sufrir alguna enfermedad grave en los pulmones, el cerebro o el corazón (Naciones Unidas, 2024). Es por ello que se ha convertido en un reto la creación de sistemas socioculturales, económicos y políticos que sigan alcanzando el desarrollo de las sociedades y, que al mismo tiempo, no pongan en riesgo la vida de los humanos, el hábitat y la salud ambiental del mundo.

Para la Personería Distrital de Medellín, es fundamental que los derechos humanos no se vean vulnerados en la ciudad como consecuencia de la búsqueda del beneficio

socioeconómico y la inserción en los procesos de globalización, en detrimento de la protección del medio ambiente.

La calidad del aire en Medellín se ve afectada por el parque automotor, el uso de combustibles fósiles (el gas, el carbón y el petróleo), las prácticas humanas como la incineración de residuos sólidos para extraer materias primas como el alambre metálico de los neumáticos, los incendios forestales provocados, las emisiones de las empresas o las causas naturales como las tormentas de polvo. Sin embargo, el principal contaminante del Valle de Aburrá es la materia particulada de 2,5 micrómetros o menos, conocida por su sigla en inglés como PM_{2,5} que, en términos coloquiales, es polvo con un tamaño de partícula muy pequeño capaz de entrar a cualquier lugar o sistema del cuerpo producto de la quema del diésel que se expulsa a la atmósfera en forma de polvo contaminante.

De acuerdo con la entrevista realizada por la Personería de Medellín al ingeniero ambiental David Aguiar, quien lidera el *Grupo de investigación y laboratorio de monitoreo ambiental de la Universidad de Antioquia*, el Valle de Aburrá en los últimos 10 años ha pasado de tener aproximadamente 350 mil vehículos a casi 2 millones, cifras que probablemente seguirán aumentando por la comercialización de automotores. La dificultad no solo radica en el aumento del parque automotor, sino en que no hay un plan que sostenga un balance entre el aumento del parque automotor y las afectaciones al medio ambiente que este provoca.

Análisis de la concentración de PM_{2,5}

Según el más reciente informe de calidad del aire en el área metropolitana del Valle de Aburrá (2023), existen 23 estaciones de monitoreo automático de PM_{2,5} en los 10 municipios del área. De acuerdo con esta información, las horas del día con mayor concentración de PM_{2,5} son entre las 05:00 y las 10:00 horas y entre las 19:00 y 21:00 horas. En el municipio de Medellín se encontró que la estación Tráfico Centro (CEN-TRAF Carrera 53 # 52-51) registró el mayor nivel; por el contrario, la estación MED-SELE, ubicada en el corregimiento de Santa Elena, tuvo la menor concentración. En las estaciones

poblacionales, la estación MED-ALTA de Medellín, carrera 88a # 18a-5, y la estación EST-HOSP de La Estrella, calle 83a Sur # 60-45, fueron las que reportaron mayores concentraciones promedio hora durante el año 2023.

Las horas del día con mayor concentración de PM_{2,5} corresponden a las horas en las que la superficie de la atmósfera aún no ha sido calentada por los efectos de la radiación solar, lo que impide la dispersión y el ascenso de contaminantes en la atmósfera libre; por ello, entre las 05:00 y 10:00 de la mañana el pico de concentración es muy alto, mientras que entre las 15:00 y 20:00 horas disminuye, lo que sumado a la alta circulación del parque automotor en estas mismas horas, deriva en un alto nivel de contaminación para el Valle de Aburrá y un potencial peligro para las personas.

Los índices de calidad del aire se identifican por colores, de manera que a medida que se va incrementando la concentración de PM_{2.5} cambia el color, siendo verde el que representa una buena calidad de aire, a partir del color amarillo se empieza a presentar afectación a la salud, sobre todo en grupos vulnerables, el rojo es un indicador que afecta en mayor medida la salud, por lo que empieza a ser necesario el uso de tapabocas, se limita la actividad física al aire libre y en todos los escenarios posibles, se evita la exposición al aire contaminado. Por último, el color púrpura significa que el aire está en un estado altamente dañino para las personas y el resto del hábitat.

En el ciclo anual de concentración, se evidencia que la mayoría de las estaciones de medición estuvieron en valor ICA amarillo (aceptable), seguido por ICA verde (bueno). En los meses de febrero y marzo se presentó ICA naranja, estado dañino para la salud. Las estaciones de Santa Elena y la Torre Social del municipio de Barbosa registraron la calidad de aire verde (buena) la mayoría del año, y la estación CEN-TRAF de Medellín excedió el mayor porcentaje de excedencias a la Resolución 2254 de 2017 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sobre niveles permisibles de PM_{2,5} en Colombia.

En el ciclo diurno de las concentraciones de PM_{2,5} durante el año 2023, las estaciones automáticas ubicadas en el Distrito de Medellín mantuvieron un

comportamiento alto para contaminantes en la superficie (Área Metropolitana, 2023). Cabe señalar que no se cuenta con información actualizada y consolidada para hacer comparaciones sobre la calidad del aire del año 2023 frente a la del año 2024.

Este problema expone a algunos grupos de habitantes a un mayor riesgo: niñas, niños y adolescentes; adultos mayores; mujeres en embarazo y personas en situación de pobreza, que son quienes pueden recibir las consecuencias de la contaminación atmosférica directamente y en gran proporción. Por ello, deben priorizarse en procesos de gestión de la calidad del aire en las ciudades.

Una de las consecuencias principales de la baja calidad del aire son las enfermedades respiratorias agudas en niñas, niños y adolescentes, en quienes las bronquitis y neumonías empiezan a ser causales de muerte. Igualmente el asma, la disminución de la función pulmonar y las alteraciones inmunológicas afectan a los adultos mayores, o las malformaciones y alteraciones genéticas en el caso de las mujeres embarazadas, todo ello producto de la exposición al PM_{2,5} (Vargas, Donnato y otros 2008). Así mismo, las personas de más bajos recursos están en desventaja porque se enfrentan a una mayor exposición de aire contaminado en razón de las zonas en las que habitan y por el desconocimiento referente a los cuidados que deben tener para preservar la salud, además de ser individuos con menor posibilidad de acceder a un buen servicio de salud para mitigar las afectaciones derivadas de la contaminación atmosférica.

Grupos vulnerables y la amenaza de su bienestar

Como se dijo previamente, a partir del nivel de concentración en amarillo, se presentan efectos negativos en la salud sobre todo en los grupos vulnerables: adultos mayores, NNA, personas con enfermedades de base, mujeres en embarazo y personas con bajo estrato socioeconómico que permanecen mucho tiempo expuestos al aire contaminado.

Los vendedores ambulantes del centro de Medellín y su exposición permanente al aire de deficiente calidad

El centro de Medellín es una zona de mucha concurrencia. Durante recorridos de ciudad realizados por esta Personería pudo evidenciarse que allí convergen la mayoría de rutas de transporte público de municipios aledaños a Medellín como Envigado, Sabaneta, Caldas, Copacabana y Bello. En el mismo sentido, hay presencia de un gran flujo de personas diariamente y la actividad comercial es agitada en la mayoría de sectores, lo que hace de esta zona una de las más afectadas por la contaminación atmosférica.

El grado de exposición al aire contaminado de las personas que concurren y habitan el centro es muy alto y está generando afectaciones graves en la salud física y mental de estos individuos, especialmente de los vendedores ambulantes que pasan la mayor parte del día respirándolo. Las dinámicas de su trabajo no son solo una forma de vulnerabilidad y transgresión de sus derechos laborales, económicos, culturales y sociales, sino que ahora también son una causa de afectación de su salud, por las condiciones ambientales de la ciudad.

Algunas de las consecuencias en la salud de los vendedores informales que se han evidenciado son principalmente afecciones cutáneas, cefalea, diabetes, obesidad, pérdida auditiva, sintomatología depresiva, afectaciones respiratorias, irritaciones en los ojos, sobrepeso y osteoartritis, según estudios de la profesora de la Universidad CES, María Osley (citada por El Colombiano, 2024). Así mismo, según esta docente investigadora, el 50 % de los vendedores ambulantes se ve afectado por la contaminación auditiva y del aire.

El hecho de que un vendedor informal se exponga constantemente a las temperaturas extremas por el cambio climático, a la contaminación del aire, al excesivo ruido diario de los carros, las bocinas, la música, el bullicio de la población, los gritos de los venteros, los conflictos que se presentan, la contaminación visual, los volúmenes de personas que transitan por las calles y las condiciones poco salubres en jornadas extensas (la mayoría sale de sus casas muy temprano y retornan a altas horas de la noche) se ha ido convirtiendo en factores que violan los derechos humanos de este grupo de personas. En otras palabras, se acentúa su condición de vulnerabilidad —dada por los problemas

estructurales ya existentes que atentan contra su dignidad humana— al añadir una amenaza más para su calidad de vida en razón del medio ambiente.

Niñas, niños y adolescentes que no están seguros en sus espacios

Para la Personería de Medellín es menester que niñas, niños y adolescentes (en adelante NNA) gocen de bienestar, protección, cuidado y condiciones mínimas para tener un buen desarrollo. Garantizar un ambiente sano se constituye en un aspecto importante de su bienestar. Por tal razón, se revisó cuál es el tipo de protección que se le está brindando a la población de NNA frente al medio ambiente.

Se tomó como referencia el barrio Moravia, una de las zonas más vulnerables de la ciudad. Allí se encuentran ubicadas canchas y un parque recreativo sobre la calle 62, debajo del puente de la estación del Metro Caribe y sobre la autopista. En este punto, la afluencia vehicular es constante, ya que se encuentra inmediatamente cercano a una de las principales vías de la ciudad como lo es la Autopista Medellín-Bogotá. Como se ha mencionado, el material particulado derivado de los vehículos es el principal contaminante del medio ambiente, por lo cual es factible asumir que NNA que realicen actividades deportivas o lúdicas en este entorno deberán inhalar mayor cantidad de aire contaminado para suplir las demandas de oxigenación propias de su actividad deportiva, lo que les pone en riesgo su salud.

Esta Personería investigó desde la aplicación dispuesta por el Sistema de Alerta Temprana de Medellín y el Valle de Aburrá (SIATA), si existen puntos de monitoreo instalados para medir el aire en la zona de Moravia o cerca de ella, y de ser así, si efectivamente hay filtros instalados que permitan obtener información de la calidad del aire y conocer qué están respirando los NNA en ese sector. Sin embargo, se encontró que, desde la opción Ciudadanos Científicos, Calidad del Aire, no existen puntos de monitoreo cercanos a dicha zona, lo que impide conocer información sobre qué tipo de aire están respirando los NNA.

Finalmente, desde esta Personería se cuestiona si la administración de la ciudad está poniendo el foco en el diseño de estrategias que disminuyan el impacto de la contaminación del aire sobre la población de NNA de la ciudad, con la finalidad de que no se les vulnere el derecho a la recreación y esparcimiento, el derecho a un ambiente sano y sostenible, el derecho a la salud y el derecho a la vida.

Zonas como la de Moravia deberían estar cubiertas por el sistema de medición del medio ambiente, no sólo para obtener la información, sino de cara a tomar las medidas necesarias y las acciones pertinentes que hagan posible contrarrestar la deficiente calidad del aire de los grupos poblacionales principalmente sensibles.

Una mirada en las estrategias de la administración

De acuerdo con la Alcaldía de Medellín, el proceso de gestión sobre la calidad del aire se lleva a cabo en articulación con diversas dependencias y entidades, tales como el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Corantioquia, entre otros. Esta articulación permitió la implementación de diversas estrategias para atender las principales fuentes de contaminación del aire en el distrito, durante los años 2023 y 2024.

Entre dichas estrategias se encuentra el *Plan integral de gestión de la calidad del aire en el Valle de Aburrá* (PIGECA), elaborado por el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, y el *Plan estratégico para la gestión de la calidad del aire*, en la jurisdicción de Corantioquia, cuyo seguimiento se realiza desde la Secretaría de Medio Ambiente y se llevan a cabo acciones por parte de las diferentes secretarías del distrito.

Del mismo modo, la alcaldía atiende especialmente los episodios de contaminación del aire, en el marco del *Plan operacional para enfrentar episodios de contaminación atmosférica* (POECA) que se actualiza cada año en el *Comité temático interinstitucional de calidad del aire del sistema de gestión ambiental* (SIGAM), con última actualización en diciembre de 2023.

Conforme al Decreto Municipal 883 de 2015 modificado por el Decreto 863 de 2020, corresponde a la Subsecretaría de Gestión Ambiental diseñar y coordinar estrategias de mejoramiento de la calidad del aire, prevención y corrección de la contaminación auditiva, así como establecer y diseñar redes de monitoreo. Como resultado de estas estrategias, se enuncian las siguientes acciones:

- Comités temáticos interinstitucionales del SIGAM

Para direccionar, controlar y hacer seguimiento sobre la conservación, el manejo, el aprovechamiento y el uso de los recursos naturales distritales, en coordinación con otros actores de la comunidad. Dichos comités tienen como finalidad la articulación de los lineamientos de política ambiental nacional, regional y local con los campos estratégicos, programas y proyectos del Plan Ambiental de Medellín (PAM) y con los demás actores del SIGAM. Está conformado por profesionales de las diferentes secretarías y entes descentralizados para el mejoramiento ambiental de todo el distrito. Las reuniones ordinarias se realizan cada mes y las temáticas pueden variar de acuerdo con los compromisos y el estado del ambiente en momentos determinados, en Medellín.

- Apoyo, coordinación y control del sector industrial

Se realizan visitas al sector industrial apoyando al Área Metropolitana del Valle de Aburrá con el propósito de verificar el cumplimiento de los parámetros de la Resolución 909 de 2008 y Resolución 1371 de 2022. Se efectuó una visita a las industrias, fueron supervisados los equipos de combustión de las empresas y el funcionamiento de los equipos de control de emisiones de gases y partículas contaminantes del aire. Se les solicitó a los últimos los documentos de muestreo isocinético radicados en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, la bitácora de funcionamiento y mantenimiento de los equipos, según la Resolución Metropolitana 2020 001285 de junio 30 del 2020; se les informó de la nueva normativa y se les instó a capacitar a su personal sobre temas medioambientales una vez al año.

- Análisis permanente de la calidad del aire en las estaciones

Como se mencionó anteriormente, Medellín y el resto de municipios del área metropolitana cuentan con estaciones de monitoreo de calidad del aire que miden la influencia directa de las industrias y los vehículos en la concentración de gases y partículas contaminantes.

- Jornadas de educación y sensibilización en calidad del aire

Se realizan campañas, capacitaciones y jornadas para educar y sensibilizar a la comunidad y las empresas, en las que se abordan generalidades de la calidad del aire y ruido a nivel metropolitano y distrital, así como las buenas prácticas para mitigar los niveles de contaminación.

En el año 2023 hubo 1.502 personas sensibilizadas y en lo corrido del 2024 habían asistido a las jornadas y eventos 1.521 personas. Dichas jornadas se hacen también desde la articulación con otras instituciones y en diferentes escenarios como colegios, vías de la ciudad, empresas, ferias, entre otros, ya sea de forma presencial o virtual. Son especialmente lideradas desde la unidad de *Educación y buenas prácticas ambientales* de la Subsecretaría de Gestión Ambiental.

- Pacto por la calidad del aire

A través de la vinculación voluntaria de diferentes entes públicos y privados de orden local, regional y nacional, se tiene como objetivo la reducción de emisión de gases y partículas contaminantes. En el *Plan de Desarrollo Medellín Futuro 2020-2023* se plasmaron dos indicadores que buscan dar cumplimiento a este, que consisten en:

- Aumentar el número de firmantes de 175 a 275.
- Crear e implementar un mecanismo de seguimiento y monitoreo para el cumplimiento de los entes firmantes.

Hasta el año 2023, había un gran número de entidades vinculadas al pacto: 28 entidades públicas, 222 entidades privadas y 16 académicas. Los ejes a los que se comprometen los miembros del pacto son: el eje 1, renovación del parque automotor; eje 2, disminución de emisiones en las fuentes fijas (reducción y consumo sostenible); eje 3,

educación, cultura ambiental y gestión del conocimiento en torno a la calidad del aire; eje 4, movilidad empresarial sostenible y planes MES; eje 5, construcción sostenible, impactos en calidad del aire, y, finalmente, eje 6, desarrollo bajo en carbono.

De las entidades firmantes, 37 empresas pudieron alcanzar los objetivos en 2023 y fueron reconocidas por la Alcaldía de Medellín. Por otro lado, con estos compromisos se pudo reducir las emisiones de 75.532,2 toneladas de CO₂, gracias a prácticas como el aprovechamiento de residuos de transformación energética usados posteriormente en hornos y calderas que reducen el uso del carbón; la renovación del parque automotor con vehículos eléctricos y tractocamionetas con tecnología Euro V; instalación de paneles solares; mejoras tecnológicas en procesos de construcción de motocicletas (sistema de carburador *Fuel Injection*), entre otros.

Finalmente, la administración señala que el Distrito de Medellín ha adoptado como ruta de trabajo la normativa y el *Plan integral de gestión de la calidad del aire en el Valle de Aburrá* (PIGECA) con metas a alcanzar para el año 2030. Los resultados de las estrategias implementadas se deben reflejar en los niveles de contaminación reportadas por la red de monitoreo operada por el SIATA.

La calidad del agua no deja de ser un reto

Otro problema ambiental es la calidad del agua, ya que este recurso hídrico es esencial para la vida. También está siendo afectada por el mal uso, la contaminación, el erróneo tratamiento de los residuos de la industria legal e ilegal y la infraestructura inadecuada. Sus consecuencias son muy notorias, tales como la afectación a la salud de los humanos, la escasez del recurso, la sequía en ciertos lugares, los daños y el desbalance en los ecosistemas, la proliferación de plagas, entre muchas otras.

El derecho al agua se convierte en otro elemento esencial para que se configure calidad de vida, mucho más cuando la Corte Constitucional ha establecido que el agua es tanto un derecho fundamental como un servicio público. En tal sentido, todas las personas

deben poder acceder al servicio de acueducto en condiciones de cantidad, calidad y continuidad (Corte Constitucional, 2011).

Es importante mencionar que, de acuerdo con el indicador 6.3.2 de los ODS, una buena calidad del agua ambiental es aquella que fluye en ríos, lagos y acuíferos sin causar daño a la salud humana y al ecosistema. Y para esto debe cumplir con unas características medibles a través de diferentes herramientas, tales como el cuadro de mando de la calidad de agua, en el que se consideran cinco grupos de parámetros centrales que deben cumplir los cuerpos de aguas así:

Grupo 1: Oxígeno.

Grupo 2: pH.

Grupo 3: Nitrógeno.

Grupo 4: Fósforo.

Grupo 5: Salinidad

Si la medición del agua no cumple con los valores objetivos de los grupos anteriormente mencionados, se entiende que el agua no tiene una buena calidad. En Medellín existe una situación compleja debido a factores como los residuos de las aguas domésticas y de la industria en fuentes hídricas; ha sido especialmente difícil el control y tratamiento de las aguas que llegan de las zonas de invasión, puesto que las aguas del alcantarillado llegan a lugares donde no deberían ir, es decir, van directo a quebradas y, a su vez, estas van a parar al río Medellín.

Todos los residuos que caen por las alcantarillas son altamente contaminantes de las aguas y perjudican directamente el ecosistema. Por mencionar un ejemplo, el aceite de cocina que se vierte en el desagüe del lavaplatos es una mala práctica muy común en la población; por un litro de aceite vertido se contamina 1.000 litros de agua.

Pese a existir disposiciones para el manejo de los residuos y en general para el cuidado del medio ambiente, como por ejemplo la Resolución 2184 de 2019 que establece el código de colores para hacer la separación de los residuos, en la práctica hacen falta estrategias, cooperación, inversión, entre otros factores, necesarios para llevar a cabo la tarea de cuidar el medio ambiente.

Mediante oficio de la Alcaldía de Medellín desde la Secretaría de Gestión y Control Territorial – Subsecretaría de Servicios Públicos, se aclaró que las Empresas Públicas de Medellín (EPM) prestan el servicio de acueducto y alcantarillado en la zona urbana y es prestador parcial de los 5 corregimientos de Medellín, de acuerdo con las cifras reportadas por el *Fondo de solidaridad y redistribución del ingreso* con corte a mayo de 2024.

Existen otros 22 prestadores de servicio que operan y administran 31 plantas de tratamiento de agua potable y 4 plantas de tratamiento de aguas residuales en el distrito. Con base en la información recolectada fueron identificados los factores que afectan el acceso al agua potable y al saneamiento básico:

- Crecimiento demográfico y urbanístico en el territorio sin control y por encima de las tasas de crecimiento previstas por el DANE, situación que hace que las plantas de tratamiento alcancen la demanda prevista para su período de diseño (25 años) mucho antes de lo esperado, lo que da origen a desabastecimientos.
- Consumo intensivo del agua por parte de la población como consecuencia de la falta de cultura.
- Contaminaciones de las fuentes por cultivos, ganadería y movimientos de tierra para construcciones aguas arriba de las bocatomas.
- Captaciones ilegales por parte de terceros aguas arriba de las bocatomas de los acueductos veredales.
- Fraudes y conexiones ilegales para usos domésticos y agropecuarios.
- Variabilidad en las precipitaciones y desabastecimiento de fuentes como consecuencia del cambio climático.

- Insuficiencia de fuentes para abastecer toda la población asentada en el territorio rural y periurbano.
- Falta de una adecuada disposición de las aguas residuales, lo que no permite acceder al servicio de acueducto.
- Dispersión de las viviendas en algunas veredas, que hacen inviable la construcción de acueductos y que obligan a la implementación de sistemas alternativos.
- Familias que tienen acceso al agua potable y que culturalmente prefieren consumir agua cruda al agua tratada.
- Limitadas plantas de tratamiento de agua residual, dada la dispersión de las viviendas en las diferentes veredas del distrito.
- Carencia o falta de mantenimiento a las soluciones individuales de tratamiento de aguas residuales (pozos sépticos).
- Limitación en el perímetro sanitario de EPM, lo que impide que algunas veredas colindantes con el territorio urbano se puedan conectar al servicio de alcantarillado que presta dicha entidad.

Lo anterior genera problemas de salud e higiene en los habitantes de Medellín y la contaminación de las fuentes hídricas (Alcaldía de Medellín, 2024).

Deficiencia de las estrategias de sensibilización de la comunidad

Las nuevas generaciones no están siendo lo suficientemente instruidas sobre cómo se deben gestionar los residuos. Es una tarea aún sin completar, ya que hay un código de colores para los residuos, pero una parte de la población no sabe qué se debe depositar en cada caneca, por lo que se debe obtener guía en procesos ambientales que hasta ahora se desconocen.

Por otro lado, se incentiva a reciclar y usar el código de los residuos anteriormente señalados; sin embargo, al momento de la recolección, la basura es depositada en un mismo lugar y el proceso que hizo el ciudadano para reciclar es nulo o insuficiente. Prácticas como estas llevan a la conclusión de que la ciudad necesita un trabajo más fuerte, comprometido

y directo para el manejo de los residuos de las basuras, desde la comunidad, los barrios y la ciudadanía, hasta las empresas y las entidades estatales que en cooperación generen mejor resultado en la gestión de los residuos, y así evitar que estos vayan a dar a las aguas, contaminando y destruyendo el hábitat.

Procesos insuficientes y segmentados para la realidad del distrito

Se encontraron casos como que existen puntos naranjas liderados por EMVARIAS en diferentes zonas de la ciudad con la finalidad de que allí se depositen los residuos posconsumo o se haga un manejo diferencial por el tipo de objeto o producto, pero hay poca información al respecto y ello no hace parte del proceso convencional de basuras en los barrios. La estrategia de la ubicación de estos puntos es deficiente, debido a que los 7 puntos existentes en zonas de la ciudad (Punto limpio AV. San Juan, Estación Santa Lucía, Belén, Parque Lleras, Uva Tesoro, Primer parque de Laureles y Placita de Flórez) no encajan con la realidad que se vive en los barrios populares. Piénsese en una persona de estrato 2, que muchas veces no tiene lo suficiente para comer, debe disponer de un pasaje para dirigirse a alguno de los siete puntos naranjas con los residuos de su casa; esto es algo ilusorio.

EMVARIAS tiene un punto de recolección de residuos como llantas, medicamentos vencidos, aceite, aparatos tecnológicos, luminarias entre otros, ubicado en la calle 44 San Juan; sin embargo, es otro lugar poco estratégico, si se piensa en el contexto y realidad socioeconómica. En efecto, resulta dudoso que los barrios de estrato 1, 2 y 3 (que conforman el 70 % de la población de la ciudad) vayan a usar esa alternativa por la lejanía a su lugar de residencia (Medellín Cómo Vamos, 2023), barrios en los que no existen puntos naranjas ni puntos para la gestión de estos residuos, es decir, el 70 % de los residuos posconsumo de la ciudad están siendo mal gestionados.

Se mencionaba también que depositar el aceite por el lavaplatos es una mala práctica común, aun así, la ciudad y la administración no tienen un proceso que dé respuesta a la ciudadanía para realizar una adecuada disposición de ese residuo doméstico

o industrial. Al respecto, se encontró que son algunas empresas las que se ocupan de recoger los aceites usados de las casas para procesarlo, enviarlo al exterior y ser convertido en biocombustible.

También es importante tener presente que la inadecuada gestión de los residuos genera riesgos para la comunidad, especialmente en épocas de lluvia, puesto que los residuos, los empaques o los objetos como muebles o colchones se convierten en las principales causas de inundaciones por la obstrucción que causan en los desagües y drenajes al impedir que el agua siga su cauce (Área Metropolitana, 2024).

Para finalizar, de acuerdo con el informe *Calidad de Vida 2020-2023*, el 35 % de la ciudadanía expresó estar insatisfecha con la calidad del agua, los ríos y las quebradas debido a la mala gestión de los residuos y a la insuficiencia en el tratamiento de las aguas.

La contaminación acústica como problema creciente

Con el propósito de determinar si Medellín es una ciudad ecoinclusiva y si es un distrito que tiene las condiciones para que los habitantes gocen de una calidad de vida, se debe poner el foco en un problema que cada vez va tomando más fuerza: la contaminación acústica. Tal como los resultados de Medellín Cómo Vamos (2023) lo demuestran, el 54 % de los habitantes (más de la mitad de la población) presenta una insatisfacción por causa de los altos niveles de ruido en la ciudad, generado principalmente por tráfico vehicular, actividades industriales, ocio nocturno y ruido en las viviendas, lo que permite suponer efectos negativos en los individuos, en la salud y en el ámbito económico y social.

De los 278 barrios de Medellín, aproximadamente 250 están contaminados por ruido y el 88 % del territorio habitado del Valle de Aburrá tiene algún grado de contaminación acústica, según informe publicado por El Colombiano, lo que indica que este fenómeno no solo ha afectado a Medellín, sino que aqueja al resto de municipios del Valle de Aburrá (El Colombiano, 2024).

Sin voz ante el ruido

Casos como el de Hernán Darío Castrillón, un ciudadano que pidió a sus vecinos que bajaran el volumen de la música para poder concentrarse y leer un poco, y a cambio recibió una fuerte golpiza que lo dejó ciego; el de Gilberto de Jesús Alzate, a quien le propinaron 5 puñaladas cuando en la mañana del 12 de mayo también solicitó a sus vecinos que disminuyeran el volumen de su equipo de sonido; o el de la familia de Isabel, que debió dejar su vivienda en el barrio Castilla tras ser amenazados por denunciar a los vecinos ruidosos de la cuadra. Estos casos son tan solo una pequeña muestra de que el ruido en Medellín está desplazando, enfermando, asesinando y dejando irónicamente “sin voz” a la ciudad (Valencia, 2024).

El ruido es uno más de los problemas de convivencia que deteriora la salud humana con agitaciones respiratorias, aumento de la presión arterial, dolor de cabeza, irritabilidad, estrés, trastornos del sueño, problemas para memorizar y concentrarse, gastritis, o incluso infartos; y en los animales también puede generar efectos negativos como histeria y la pérdida de capacidad auditiva. Algunos ciudadanos han tenido que medicarse con pastillas para dormir debido al ruido alrededor de sus casas, tal como fue el caso de algunos habitantes del barrio Lalande en el Poblado que optaron por pastillas para descansar del ruido producido por los negocios circundantes que, sobre todo, ofrecen servicios a los extranjeros en esta zona (Valencia, 2024).

Más al norte de la ciudad, vecinos del barrio Moravia se enfrentan a exceso de ruido por causa de los eventos y conciertos realizados en el Parque Cincuentenario Arturo Bustamante, que se extienden hasta la madrugada, afectando a todo el sector y a los barrios aledaños. Se debe señalar que los organizadores de eventos como estos deben cumplir con una serie de requisitos para llevarlos a cabo; por esto, se contempla que estén en orden temas de derechos de autor, pólizas por responsabilidades extracontractuales, implementación de planes de emergencia frente a los posibles riesgos, servicio de limpieza y baños, capacidad estructural, montaje y desmontaje, entre otros. Sin embargo, no se conoce que existan parámetros establecidos en relación con los topes mínimos y máximos del ruido, su gestión y medición y el registro de sus afectaciones.

Lo que significa que aquellos que realizan esta clase de eventos en Medellín no tienen ningún tipo de control sobre los niveles de ruido que generan, no conocen su medida sonora y tampoco saben de las consecuencias de la exposición al ruido a los habitantes de la ciudad.

Respuesta institucional

Cuando la ciudadanía denuncia ante las autoridades los altos niveles de ruido en sus barrios o lugares de domicilio, la respuesta institucional es confusa. Esto porque las instituciones no tienen lineamientos claros o rutas de respuesta concretas y efectivas para atender estas denuncias. Por ejemplo, la Policía Nacional tiene la potestad para ordenar a las personas la disminución del ruido que se esté generando en las viviendas; no obstante, es una medida inicial y general que no resuelve el problema de contaminación auditiva de una manera definitiva. De hecho, no siempre las medidas son efectivas porque las personas no pagan las multas o sí las pagan, pero continúan generando ruido; en los casos de establecimientos comerciales, cierran los establecimientos, pero abren otros en un nuevo lugar. Así, la ciudadanía no tiene orientación para acudir en los casos de contaminación por el ruido.

Por otro lado, las autoridades del Distrito de Medellín se culpan unas a otras o se atribuyen entre estas la responsabilidad que corresponde. En el caso de la discoteca Paradise de la avenida 33, los vecinos del barrio Conquistadores cansados del ruido que hacía vibrar sus ventanas y del movimiento nocturno causado por esta, decidieron iniciar un proceso para que se cerrara la discoteca; sin embargo, tuvieron que peregrinar por las instituciones para que se les resolviera su situación, pues la Secretaría de Salud los remitió a la Secretaría de Ambiente, esta señaló a la Secretaría de Seguridad y esta, a su vez, los envió al Área Metropolitana que cargó la responsabilidad en Control Urbanístico (Valencia, 2024). Es decir, Medellín no cuenta con un protocolo de gestión del ruido para la ciudad que delimite claramente acciones, entidades competentes y planes para hacer frente a esta situación en defensa de los intereses de la ciudadanía.

2.6.3 Conclusiones

Se concluye que el abordar de manera eficiente, integral y categórica el problema ambiental que afecta la calidad de vida de la ciudadanía es un desafío que enfrenta Medellín, toda vez que confluyen prácticas, estrategias, omisiones e ideologías vulneradoras de los derechos humanos y el derecho a un ambiente sano, lo que pone también en riesgo el ecosistema. De hecho, algunas acciones y medidas de la administración no están orientadas a la realidad sociocultural y económica de la población, lo que genera mayores desigualdades.

Además, se ve con preocupación que los grupos que por décadas han sido vulnerables sigan siendo los que reciben el mayor impacto por las condiciones ambientales dentro de la ciudad, de modo que se cuestiona el desarrollo de la ciudad cuando las condiciones de vida de estas personas siguen agravándose.

Se resalta la necesidad de continuar trabajando por una vida en bienestar y por la protección del medio ambiente, especialmente desde la prevención, porque las consecuencias son irreversibles y de impacto intergeneracional, ya que no solo afecta a las generaciones actuales, sino también a las futuras. Lo anterior obliga a actuar de manera decidida para regular y controlar de forma rigurosa las actividades que afectan el bienestar del hábitat, el ambiente y las personas.

2.6.4 Recomendaciones

A Emvarias:

Añadir a sus servicios la recolección gratuita y accesible a la comunidad el servicio de recolección de residuos que, por sus características voluminosas y la composición del material, no son recogidos por los carros de basura como colchones, electrodomésticos, escombros, entre otros.

Poner un Punto Naranja en cada uno de los barrios de Medellín, donde las personas puedan depositar los residuos posconsumo y el reciclaje. Además de lo anterior, crear una

estrategia comunicativa fuerte para dar a conocer los puntos naranjas, su función y objetivo en la sociedad del Distrito de Medellín.

Crear una estrategia al alcance de los ciudadanos, útil y sencilla para recolectar el aceite usado doméstico e industrial de Medellín y, en alianza con otras empresas, poder llegar a transformarlo en material reutilizable.

Finalmente, realizar un proyecto de gestión de residuos orgánicos para la ciudad y, en coordinación con entidades como el Área Metropolitana, disponer de la materia orgánica producida por estos.

Al Área Metropolitana del Valle de Aburrá:

Mayor cobertura en el monitoreo sobre calidad del aire y, una vez la información esté recolectada, tomar las medidas necesarias para que la población más vulnerable no deba enfrentarse directamente a la contaminación del aire.

A la Alcaldía de Medellín:

Sensibilización de las familias, comunidades, niños, niñas y adolescentes, con el uso de múltiples herramientas, tales como programas, medios de comunicación y campañas para el aprendizaje de manejo de los residuos, conciencia sobre el ruido que se genera a las demás personas.

Considerar a los grupos más vulnerables para la gestión de la mala calidad del aire en la ciudad, con proyectos y planes inclusivos y específicos para estos.

Crear un balance entre el aumento del parque automotor con respecto a las medidas que se deban establecer para hacer frente a las afectaciones por la contaminación que estos provocan.

Mayor inversión y presupuesto para cubrir las estrategias medioambientales. Unión de las universidades, colegios, empresas, entidades estatales para la creación de proyectos y mejoramiento de los existentes en pro del medio ambiente y los derechos humanos.

Generar alternativas como la capacitación de la comunidad, especialmente de los barrios más afectados por el estado del agua, para que incluyan procesos artesanales de tratamiento de agua de forma independiente. La Administración también podría incluir, en el servicio convencional de tratamiento de aguas residuales domésticas e industriales que presta, un servicio más de procesos artesanales.

Intervenir de manera eficaz usando los instrumentos jurídicos para sancionar a quienes incurren en las conexiones ilegales y fraudulentas de agua.

Mayor control y supervisión de las empresas sobre el uso del agua, la gestión de los residuos, la reposición que hacen al ambiente, y en general, todas las cuestiones relacionadas a su actividad económica en relación con el medio ambiente. Además, incentivar a los empresarios a aprovechar los residuos y reutilizarlos en su producción.

Continuar con las sanciones por incurrir en prácticas que atenten contra el bienestar del ambiente, no solo a nivel pecuniario, sino también con cursos educativos sobre cuidado del medio ambiente como el que se mencionó anteriormente. Fortalecer todos los temas de conciencia para generar una cultura diferente que sepa gestionar el ruido.

Se exhorta a la Alcaldía de Medellín a realizar un plan de visitas constantes al sector industrial para la verificación de los requisitos legales durante todo el año, sin que sea necesario que la ciudad esté atravesando por un episodio de contaminación atmosférica, precisamente para actuar con un enfoque de prevención.

Regular la efectiva capacitación de los empresarios, empleados y personal industrial sobre el medioambiente en sus actividades específicas, en aras de que puedan realizar cambios significativos en su quehacer cotidiano. Ejemplo de ello sería, crear incentivos tributarios para las empresas que tengan un alto mejoramiento en el impacto ambiental.

Llevar un control riguroso de las empresas que permita medir cuáles son las industrias que están alterando más el ambiente y poder ejecutar acciones de mejoramiento.

2.6.5 Referencias

Alcaldía de Medellín. Secretaría de Medio Ambiente. (2024). Oficio con radicado 202410363074. 05 de noviembre de 2024.

Alcaldía de Medellín. Subsecretaría de Servicios Públicos. (2024). Oficio con radicado 202410350269. 31 de octubre de 2024.

Área Metropolitana (2023). Informe Anual Calidad del Aire 2023. <https://www.metropol.gov.co/ambiental/calidad-del-aire/Paginas/Redcalidad-de-aire.aspx>

Calidad del aire. (2024, 11 octubre). OPS/OMS | Organización Panamericana de la Salud. <https://www.paho.org/es/temas/calidad-aire>

Colombiano, E. (2024, 23 agosto). Medellín tendrá una semana para hablar sobre la crisis del ruido que tiene enferma a la ciudadanía | El Colombiano. *El Colombiano*. <https://www.elcolombiano.com/medellin/campana-contra-contaminacion-auditiva-medellin-HC25273224>

Florez, C. (2024, 1 octubre). *Ruido en el Valle de Aburrá: falta rigurosidad en planes de ordenamiento territorial y cultura ciudadana*. Universidad de Medellín. <https://udemedellin.edu.co/ruido-en-el-valle-de-aburra-falta-rigurosidad-en-planes-de-ordenamiento-territorial-y-cultura-ciudadana/>

Gómez Isaza, D. R. (2024, April 12). *Los venteros del centro de Medellín y los riesgos en salud: la depresión y el sobrepeso se asocian a su estilo de vida*. El Colombiano. <https://www.elcolombiano.com/tendencias/preocupantes-datos-sobre-la-salud-de-los-venteros-ambulantes-del-centro-de-medellin-segun-investigadora-BA24246465>

Medellín Cómo Vamos. (2023). Medellín Cómo Vamos.

Naciones Unidas. (2024). *La contaminación atmosférica causó 8,1 millones de muertes en todo el mundo en 2021*. (2024, 19 junio). Noticias ONU. <https://news.un.org/es/story/2024/06/1530631>

Naciones Unidas. (2015). Acuerdo de París.

Puntos naranja. (s. f.). <https://www.emvarias.com.co/emvarias/Puntosnaranja>

Telemedellin. (5 de enero de 2015). *Empresa de Medellín fábrica biocombustible con aceite usado de cocina*. <https://youtu.be/XB5OKP7Rril>

Universidad CES [@UniversidadCES]. (s/f). Trabajadores informales. Youtube. Recuperado el 12 de noviembre de 2024, de <https://www.youtube.com/watch?v=RZaO8qBFNbE&t=115s>

Universidad de Antioquia. (s.f.). *Contaminación y biodiversidad*. Alma Mater. Recuperado de <https://lc.cx/p0-eQQ>

Vargas, S., Onatra, W., Osorno, L., Páez, E., & Sáenz, O. (s. f.). *Contaminación atmosférica y efectos respiratorios en niños, en mujeres embarazadas y en adultos mayores*. http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0123-42262008000100006&script=sci_arttext

Zuleta Valencia, J. F. (2024, 29 julio). Casi 250 barrios en Medellín están contaminados por ruido | El Colombiano. *El Colombiano*. <https://www.elcolombiano.com/medellin/contaminacion-por-ruido-en-250-barrios-de-medellin-GO25097515>

Línea 3 Grupos Poblacionales

2.7. Defensor personal y habitante de calle: un enfoque para fortalecer la protección de derechos humanos en el Distrito de Medellín

2.7.1 Presentación

La misión de la Personería de Medellín como Ministerio Público en Colombia consiste en proteger y promover los derechos humanos, vigilar la conducta oficial y defender el interés público y el medio ambiente, adicionalmente se dedica a la solución alternativa de conflictos y al fortalecimiento de la diversidad y los grupos poblacionales.

Como Personería para todos, dentro del Plan Estratégico 2024 – 2028 contamos con el programa *Vulnerabilidad y exclusión social*, que se enfoca en proteger y promover los derechos de grupos vulnerables excluidos con el fin de asegurar el acceso equitativo a servicios básicos, lograr el apoyo social que garantice condiciones de dignidad de vida, contribuir a la protección de los derechos fundamentales de personas en situación de calle, adultos mayores, víctimas del conflicto armado, migrantes y refugiados, así como personas privadas de la libertad en aras de asegurar su inclusión social y el respeto a su dignidad, tal como se ha establecido en el Plan Estratégico (p. 56).

A su vez la Personería Distrital ha establecido en el Plan Estratégico 2024 – 2028 *Personería para todos*, el proyecto denominado: *Apoyo integral para la protección del habitante de calle y en situación de calle*, el cual busca asegurar y promover el respeto y la protección de sus derechos fundamentales, con el fin de garantizar que estas personas tengan acceso equitativo a servicios básicos, atención médica y apoyo social, para mejorar su calidad de vida y facilitar su reintegración plena y digna en la sociedad.

Con tal propósito, esta investigación tiene como objetivo general analizar en qué medida la figura del defensor personal, contemplada en la Ley 1996 de 2019, puede ser implementada como un mecanismo para fortalecer la protección de los derechos de los y las personas habitantes de y en la calle de la ciudad de Medellín. Los objetivos específicos

se concretan en exponer el marco normativo y variables importantes relativas al grupo poblacional elegido, analizar la política pública social para los habitantes de la calle en el Distrito de Medellín, identificar las estadísticas de las atenciones realizadas por la Personería Distrital de Medellín en el año 2024 y presentar la figura del defensor personal establecida en la ley 1996 de 2019 como mecanismo para fortalecer la protección de los derechos de las personas habitantes de y en la calle de la ciudad de Medellín.

Se trata de una investigación de tipo teórico – dogmático. Teórico, en tanto centra su atención en el análisis de los conceptos de habitante de y en la calle, así como en la figura del defensor personal establecida en el artículo 14 de la Ley 1996 de 2019 "Por medio de la cual se establece el régimen para el ejercicio de la capacidad legal de las personas con discapacidad mayores de edad"; y dogmático, porque nos interesa conocer qué dice el ordenamiento jurídico colombiano en torno a la figura del defensor personal para conocer la viabilidad de aplicarla al grupo poblacional habitantes de y en la calle de la ciudad de Medellín.

El enfoque de la investigación es mixto, ya que combina el enfoque descriptivo, crítico y analítico. Las técnicas aplicadas son: la sistematización de las normas relacionadas con los temas objeto de estudio, análisis de jurisprudencia e interpretación del derecho en torno a la figura del defensor personal aplicada a los habitantes de y en la calle.

Este informe de investigación, además de tener un compilado normativo, gráficas e información relevante para el tema del habitante de y en la calle de la ciudad de Medellín, lleva consigo humanidad, sentimientos y experiencias que se han recogido a lo largo del año 2024. La Personería de Medellín, al incluir la estrategia de visibilización, comunicación y movilización, bajo la figura de "Investigadores en derechos humanos y observatorios", ha permitido que como investigadores recorramos el territorio de Medellín, particularmente los atinentes al grupo poblacional que nos reúne en este informe. Además de conocer los ámbitos conceptuales de esta temática, también tenemos una mirada de la realidad de los y las habitantes de calle de la ciudad de Medellín.

Es por lo anterior que el informe de investigación corresponde a los hallazgos de una investigadora de derechos humanos de la ciudad de Medellín, derivado de los recorridos de ciudad, visitas a albergues y centros de atención con enfoque en el grupo poblacional.

Además de tener como fin presentar los aspectos más significativos teóricamente, las observaciones y recomendaciones relacionadas con la política pública social para los habitantes de calle en el municipio de Medellín, tienen como propósito sensibilizar a la comunidad para reconocer al otro como un sujeto de derechos, verlo como a sí mismo, respetarlo. Además, pretende reconocer a los y las habitantes de calle como sujetos con dignidad, lo cual se sustenta desde un principio transversal en la normativa colombiana y los tratados internacionales. Su protección está incorporada en la Constitución, leyes nacionales, sentencias de la Corte Constitucional y en instrumentos internacionales vinculantes. Estos marcos normativos buscan garantizar que cada persona sea tratada con respeto, igualdad y condiciones mínimas para una vida digna.

2.7.2 Hallazgos

Contexto demográfico del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín

Antes de dar inicio al contexto demográfico de la ciudad de Medellín es pertinente recordar que por la reforma constitucional que adicionó los artículos 328 y 356, Medellín pasó de ser entidad territorial municipal a distrital, cambio que se formalizó mediante el Acto Legislativo 01 de 2021 “Por el cual se otorga la calidad de Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación a la ciudad de Medellín y se dictan otras disposiciones” lo anterior de conformidad con lo establecido en el informe de rendición de cuentas del año 2024 (concretamente página 216) expuesto en el mes de diciembre del año 2024.

En el componente diagnóstico sociodemográfico del Plan *de desarrollo por Antioquia firme 2024-2027* se da cuenta de la población total del departamento y la distribución de esta a nivel subregional. En la proyección a 2024 con base en el censo de 2018 y ajustes post Covid-19, se tienen los siguientes datos: la población de Antioquia

cuenta con 6.903.721 habitantes de los cuales 3.330.576 son hombres esto es equivalente al 48,8 % y 3.573.145 mujeres correspondiente al 51,8 % como se evidencia:



Fuente: DANE (proyección a 2018 con base en el censo de 2018 ajustos postCovid)

Según la fuente citada, el departamento de Antioquia cuenta con nueve subregiones, las cuales se conciben como unidades territoriales y administrativas de actuación básica para efecto de los procesos de planificación y gestión del desarrollo. Estas a su vez se dividen en 25 zonas, que agrupan municipios con dinámicas socioeconómicas y territoriales similares. A continuación, se distinguen algunas generalidades importantes del Valle de Aburrá, en donde el 61 % corresponde a 4.179.996 habitantes de la población de Antioquia, con una concentración de población urbana de 3.992.029 y de población rural de 187.967.

Gráfica 2. Diagnóstico subregional del Valle de Aburrá.



Fuente: Plan de Desarrollo *por Antioquia Firme* 2024-2027, página 40.

De acuerdo con la Gaceta Oficial del Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación, específicamente del Acuerdo 03 de 2024 del 11 de junio, para 2024 Medellín cuenta con una población de 2.616.335 habitantes, lo que la convierte en la segunda ciudad más poblada de Colombia, de estos el 47,22 % son hombres, y 52,77 % mujeres.

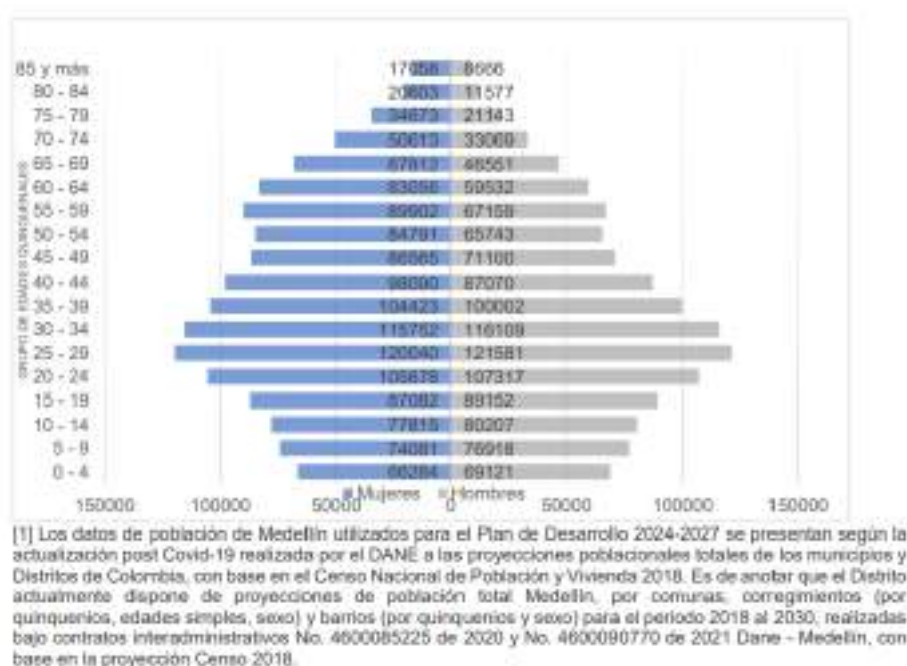
Gráfica 3. Población y distribución por edad.



Fuente: Acuerdo 03 de 2024 del 11 de junio "Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Distrital 2024-2027 "Medellín te quiere", página 88.

Del total de la población, el 5,18 % son niños de 0 a 4 años; el 11,8 % está en el rango entre los 5 y los 14 años; más del 17 % es población joven entre 18 y 28 años; alrededor del 35 % se encuentran entre los 29 y 54 años; y los mayores de 55 años representan el 23,37 % de los habitantes. En el Distrito actualmente la mayor proporción de la población es joven y adulta para ambos géneros, comportamiento explicado por el descenso en la natalidad, reducción del embarazo y descenso en mortalidad por algunas causales como el homicidio en población joven y el aumento de la esperanza de vida.

Gráfica 4. Distribución Poblacional por edad y sexo



Fuente: Acuerdo 03 de 2024 del 11 de junio "Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Distrital 2024-2027 "Medellín te quiere", página 88.

Continuando con lo señalado en el acuerdo 03 de 2024, es importante resaltar que, de acuerdo con las proyecciones de población del *Censo nacional de población y vivienda* realizado en el año 2018 por el DANE, la población de la ciudad de Medellín ha mostrado un crecimiento sostenido en los últimos años con una tasa de 1,86 % anual.

En cuanto a las dinámicas poblacionales y de acuerdo con los resultados de la población censada en los hogares, mediante auto reconocimiento étnico se registra que 96,18 % de los habitantes no pertenecen a ningún grupo étnico; un 2,49 % se reconoce

como negro(a), mulato(a), afrodescendiente o afrocolombiano(a); aproximadamente un 0,08 % como indígena; y el restante, 0,01 %, está compuesto por gitano(a) o rom, raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina o palenquero(a) de San Basilio.

Con arreglo a los reportes de Migración Colombia (2022), al mes de agosto de 2021, el total de migrantes venezolanos llegó a 1.842.390 personas, y tan sólo el 18,7 % están en condición de regularidad. Las cifras establecen que para el año 2020, en el Distrito de Medellín se encontraban 90.146 venezolanos, siendo el territorio con mayor recepción de migrantes del Departamento de Antioquia y la cuarta ciudad a nivel nacional. (Alcaldía de Medellín, 2024)

También es importante destacar la información que nos suministra el Distrito de la ciudad de Medellín a través del Departamento Administrativo de Planeación relacionado con los elementos más sobresalientes del Plan de desarrollo “Medellín te quiere” 2024-2027 específicamente en el capítulo denominado “¿Cuánto conoces Medellín?” En donde nos suministran la siguiente información; Medellín cuenta con 16 comunas, 5 corregimientos, 249 barrios, tiene como suelo urbano 106.78 km², suelo rural equivale al 268.87 km², la expansión del suelo a 4.69 km² y el espacio público por habitante corresponde al 3,87 M2/HAB. Es decir 375,74 km² atinente al territorio total, a los 5 corregimientos 275.17 km² y a las 16 comunas 100.57km².

En la *Encuesta de calidad de vida* para el año 2022, se incluyó un indicador para medir el nivel de bienestar de una comunidad o población por medio de quince dimensiones: desescolarización, entorno y vivienda, acceso a servicios públicos, vulnerabilidad, capital físico del hogar, percepción de la calidad de vida, ingresos, escolaridad, salud, participación, libertad y seguridad, medio ambiente, movilidad, trabajo y recreación. Estas dimensiones permiten determinar las brechas existentes entre el componente urbano y rural de la ciudad. En el estudio del *Índice multidimensional de calidad de vida*, tuvieron gran impacto para evidenciar una grieta importante entre población urbana y rural:

Gráfica 5. Calidad de vida.



Fuente: Estadística realizada por el Distrito de la ciudad de Medellín a través del Departamento Administrativo de Planeación.

Fundamento normativo

El fundamento normativo concerniente a los habitantes de y en la calle, incluye dos niveles: el nivel fundamental (Constitución Nacional y Tratados de DDHH), nivel legal (Leyes nacionales, locales) y nivel base (Sentencias):

Tabla 1. Marco Normativo Colombiano

Constitución Política Colombiana de 1991	Ley 1641 de 2013	Ley 387 de 1997
Específicamente en los artículos 1,11,12 y 13; consagra el derecho a la vida, a la dignidad humana, a la igualdad y a la protección de personas vulnerables. Será nuestro primer fundamento normativo para analizar la presunta vulneración de derechos humanos de los	Establece las normas para la atención integral de la población habitante de y en la calle, promueve políticas de inclusión y restablecimiento de derechos.	Establece medidas para la prevención y atención de las personas desplazadas internamente, algunas de las cuales pueden convertirse en habitantes de la calle.

habitantes de y en la calle de la ciudad de Medellín.		
Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana):		
Específicamente en el artículo 41. "Atención integral a la población habitante de y en calle" se hace especial énfasis en que de conformidad con la Ley 1641 de 2013 se debe de establecer un modelo de atención integral por ciclo vital y diferencial a la población habitante de y en la calle, orientada a "promover, prevenir, atender, proteger y restablecer derechos, modelo que tendrá como principios la igualdad, diversidad, equidad, universalidad y reconocimiento del individuo, la familia y la comunidad como sujetos de atención y que procure el diálogo y reconocimiento de realidades sociales del territorio y contribuya al bienestar y desarrollo integral del ser" (...).		

Fuente: elaboración propia.

Tabla 2. Convenios Internacionales

Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José, 1969):	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC):	Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la ONU:
Obliga al Estado a garantizar los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad, incluidos los habitantes de calle.	Establece la obligación del Estado colombiano de garantizar un nivel de vida adecuado, lo que incluye el acceso a vivienda, alimentación y atención médica para las personas en situación de calle.	Particularmente los ODS 1 (Erradicación de la pobreza) y ODS 10 (Reducción de desigualdades), se alinean con las estrategias para garantizar una vida digna a los habitantes de la calle.

Fuente: elaboración propia.

Tabla 3. Políticas públicas y programas en Colombia relacionados con habitantes de y en la calle.

Política Pública Nacional para Habitantes de Calle (2020-2030):	Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI):
Esta política tiene como objetivo principal promover la reintegración social, mejorar las condiciones de vida y garantizar los derechos de los habitantes de y en la calle. Sus líneas estratégicas son: atención integral en salud, vivienda y alimentación, estrategias de inclusión laboral y educativa, reducción del estigma y la discriminación.	Busca dar atención integral, física y mental a víctimas del conflicto armado, incluidos habitantes de la calle que han sido desplazados.

Fuente: elaboración propia.

Tabla 4. Políticas públicas habitantes de y en la calle a nivel Nacional y local y Acuerdos relevantes

Política Pública Nacional para Habitantes de Calle (2020-2030):	Plan estratégico 2017-2025 Política pública para los habitantes de la calle del municipio de Medellín
Esta política tiene como objetivo principal promover la reintegración social, mejorar las condiciones de vida y garantizar los derechos de los habitantes de y en la calle. Sus líneas estratégicas son: atención integral en salud, vivienda y alimentación, estrategias de inclusión laboral y educativa, reducción del estigma y la discriminación.	Los siguientes acuerdos son imprescindibles en este punto; Acuerdo 24 de 2015 por medio del cual se establece la política pública social para los habitantes de la calle del municipio de Medellín. Acuerdo 29 de 2015 por medio del cual se establecen las “granjas productivas para la resocialización y rehabilitación de las personas habitantes de calle” en el municipio de Medellín. Decreto 0718 de 2017 por medio del cual se reglamenta el Acuerdo 24 de 2015 de la Política Pública Social para los habitantes de calle del Municipio de Medellín.

Fuente: elaboración propia.

Tabla 5. Sentencias

Sentencia y Magistrado ponente	Problema Jurídico	Aspecto relevante
Sentencia T-649-2004 Doctor Alfredo Beltrán Sierra.	El actor considera que su derecho a la vida, la salud, y dignidad humana fueron desconocidos por el Ministro de Defensa Nacional, al no tener en cuenta las certificaciones que demuestran su participación en el conflicto colombo – peruano y negar el subsidio que el Estado reconoce a personas que como él se encuentran en total estado de indigencia. Por tanto, la Sala debe establecer si realmente existió la vulneración de los derechos fundamentales que se dicen desconocidos, y si los medios judiciales, diversos a la acción de tutela, son los adecuados para su protección, tal como lo plantearon los jueces, al resolver la acción de la referencia.	Derecho a la igualdad-protección de personas en circunstancias de debilidad manifiesta
Sentencia T-323-2011 Doctor Jorge Iván Palacio Palacio.	Corresponde a la Corte determinar si en el caso la Secretaría de Salud Departamental de Risaralda, la Caja de Previsión Social de Comunicaciones CAPRECOM, la E.S.E. Hospital San Pedro y San Pablo de La Virginia (Risaralda), la E.S.E. Hospital Universitario San Jorge de Pereira y/o el municipio de La Virginia (Risaralda), han desconocido los derechos fundamentales a la vida, a la salud, a la protección especial a los disminuidos físicos, psíquicos o sensoriales y a la seguridad social del señor XX, al no ubicarlo en una institución u hogar de paso donde pueda continuar adecuadamente su tratamiento médico, contra las enfermedades que padece (VIH y tuberculosis), y estar aislado sin causar riesgo a la comunidad que le rodea.	Protección constitucional de los habitantes de la calle portadores de VIH (deber de protección del estado)
Sentencia	Las ciudadanas Gisel Katherine Bernal Rodríguez y Geraldí Hernández Guzmán, mediante el ejercicio de la acción pública de	Norma sobre lineamientos para formulación de política pública social para habitantes de la calle-

C-385-2014 Doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo	inconstitucionalidad, solicitan a la Corte que declare inexecutable la expresión “y, que ha roto los vínculos con su entorno familiar”, contenida en el literal b) del artículo 2º de la Ley 1641 de 2013. El aparte tachado de inconstitucional “discrimina y excluye” a las personas “que cumplen con el requisito de hacer de la calle su lugar de habitación, pero que aún no han roto vínculos con su entorno familiar, dado que, en muchas ocasiones, son todos los integrantes de una misma familia quienes hacen de la calle su morada de forma permanente”.	definiciones/habitante de calle-requisito de haber roto relaciones con su familia como elemento integrante en su definición legal, constituye una medida que vulnera el derecho a la igualdad de trato de esta población en condiciones de vulnerabilidad
Sentencia T-043-2015 Doctor Jorge Iván Palacio Palacio.	La Sala de Revisión observa que el expediente gira en torno a la solicitud oficiosa impetrada por el Personero del Municipio de Dosquebradas en favor de Sandra Lucero Soto Loaiza quien habita en la calle y ha sido atendida por padecimientos de tuberculosis, insuficiencia cardiaca no especificada, trastornos mentales, adicción a sustancias psicoactivas y sospecha de VIH. Específicamente, el agente oficioso reclama por medio de la acción de amparo que se proteja el derecho a la vida digna de la señora Soto Loaiza y se le brinde un albergue. Se advirtió que la vulneración denunciada por la accionante denota una dificultad de raigambre constitucional que puede proyectarse en los siguientes problemas jurídicos específicos y generales: 1.¿Vulnera los derechos fundamentales a la salud y a la vida digna de Sandra Lucero Soto Loaiza la decisión de la alcaldía municipal de Dosquebradas y Asmet Salud EPS de no proveer un servicio de albergue, pese a ser una habitante de la calle con serios problemas de salud? 2. ¿Constituye una violación a los derechos fundamentales de la población habitante de la calle el retraso en la implementación de la Ley 1641 de 2013 y la consecuente negativa de las entidades territoriales accionadas a proveer	Derecho a la salud en la atención en farmacodependencia y/o drogadicción en el ordenamiento jurídico Nacional.

	políticas públicas al respecto hasta que se reglamente el contenido de la norma?	
Sentencia C-062-2021 Doctora Gloria Stella Ortiz Delgado	¿La imposición de medidas correctivas de multa y asistencia a programas pedagógicos a las personas habitantes de calle que realizan sus necesidades fisiológicas en el espacio público vulnera su dignidad y sus derechos fundamentales a la igualdad, a la intimidad y al libre desarrollo de la personalidad?	Prohibición de realizar necesidades fisiológicas en espacio público- Medida correctiva no aplicable a los habitantes de calle por falta de acceso a infraestructura sanitaria

Fuente: elaboración propia.

Variables importantes relativas al grupo poblacional habitante de y en la calle de la ciudad de Medellín.

Identificamos a nivel local los avances relativos a la temática de los y las habitantes de calle de la ciudad de Medellín y finalmente realizaremos varias reflexiones en torno a ella.

Para iniciar con el contexto local, es esencial abordar la dinámica de la temática desde la Ley 1641 de 2013, la cual indica los lineamientos para la formulación de la *Política Pública Social para habitantes de la calle*, también el acuerdo 24 de 2015 por medio del cual se establece la *Política Pública Social para los habitantes de la calle* (reglamentada por el Decreto 0718 de 2017) y el *Plan Estratégico 2017-2025 Política Pública Social para los habitantes de la calle del Municipio de Medellín*. Vale la pena resaltar que, si bien el distrito cuenta con atención para esta población, el incremento ha superado la capacidad institucional para atenderla, asunto que deben atender con prelación para garantizar el cumplimiento de derechos fundamentales de esta población.

El último censo de habitantes de calle, lo realizó el DANE en el año 2019; para ese momento, Medellín registró 3.214 personas en situación de calle (2.738 hombres y 476

mujeres).¹⁶ Sin embargo, en los últimos años se ha incrementado la población debido a fenómenos como la pandemia por Covid-19 y a los procesos migratorios que se viven en el distrito.

Según el Acuerdo 03 de 2024 del 11 de junio, se comprende por personas habitantes de calle, quienes hacen de la calle su lugar de habitación permanente, y por personas en calle, aquellas que desarrollan las actividades de subsistencia en la calle, no duermen en ella pero tienen acceso incierto y débil a un lugar donde vivir (pág. 226). Así mismo se establece en el acuerdo aludido que, 9.117 personas habitantes de y en calle accedieron a los servicios que ofrece el distrito de Medellín, de los cuales 7.258 tuvieron permanencia en los servicios de atención para el cubrimiento de necesidades de atención básica.

Otra de las cifras relevantes establecidas en el acuerdo anterior identifica 460 ciudadanos habitantes de calle que requirieron atención en albergue por condiciones de salud (recuperación y estabilización en salud, enfermedades infectocontagiosas y otras necesidades especiales), 290 personas con trastorno mental y/o discapacidad física requirieron institucionalización con atención integral y 2.270 accedieron a procesos de resocialización y minimización del daño. Otro de los factores trascendentes incorporados dentro del análisis del Plan de Desarrollo “Medellín te quiere” es el factor asociado a la presencia de ciudadanía extranjera en situación de vulnerabilidad y tránsito por el distrito, lo que aumenta las cifras para la población habitante de calle y que se convierte en un reto importante para el distrito.

Los registros administrativos de la Secretaría de Inclusión Social y Familia del Distrito de Medellín, indicaron que se cuenta con la caracterización de 7.258 personas, las cuales fueron encuestadas acerca de diferentes aspectos como el tiempo de permanencia en calle, consumo de sustancias psicoactivas (SPA), edad, entre otros elementos determinantes. Derivado del insumo se obtuvo que 62 % manifestó que llevaba en condición de calle en la

¹⁶ DANE. Información para todos. Censos habitantes de la calle 2019 Resultados Medellín y Área Metropolitana. Bogotá. Febrero 2020.

ciudad de Medellín más de cinco años, entre las edades de 27 y 59 años, también se constató la presencia de 385 personas jóvenes correspondiente al 14,7 %.

El *Informe de caracterización y georreferencia en el año 2023 del Distrito*, indicó que, por ejemplo, en la Comuna 10 - La Candelaria- se concentra la mayor cantidad de habitantes de y en la calle (81,2 % equivalente a 2.123 ciudadanas y ciudadanos), entre los puntos más álgidos de habitanza en calle se encuentra el sector Cúcuta con Zea. En el año 2023 se caracterizaron 985 personas.

En dicho informe, también se indica que la segunda comuna con mayor concentración fue la comuna 15 -Guayabal-, donde se identificaron 211 personas, con un aumento significativo respecto a la caracterización del año 2022. También se identificó que los sectores como Niquitao, la Avenida Oriental, calle La Paz, los alrededores de la Plaza Minorista, la Avenida del Río entre la calle San Juan y el Parque Norte, presentaron importantes concentraciones de este grupo poblacional, lo cual no ha tenido cambio significativo para el año 2024.

El fácil acceso a las sustancias psicoactivas ha sido un factor determinante para llegar a las calles y permanecer en ellas, lo que lleva a altos niveles de deterioro en salud física y mental teniendo como consecuencia alta demanda en atención básica en servicios de autocuidado, alimentación, hospedaje, atención psicológica y rehabilitación. Además, se ha evidenciado que gran parte de la población habitante de y en la calle ha presentado limitaciones en el desarrollo de habilidades sociales, vocacionales, ocupacionales y familiares. Esto debido al rápido desgaste físico, mental y emocional que generan las sustancias psicoactivas en esta población.

En lo que refiere a la caracterización y georreferenciación de la población habitante de y en la calle de la ciudad de Medellín, el operador *Parque de la vida* de la facultad de Medicina de la Universidad de Antioquia realizó un informe de caracterización y georreferenciación a través del contrato 4600084923 de 2020. Dicha georreferenciación se realizó entre los meses marzo, abril y mayo del 2020 y tuvo en cuenta 8 zonas para su

análisis: zona 1 (Barrio Triste), zona 4 (Estadio), zona 3, zona 2 y periferia, como se observa en la gráfica siguiente:

Tabla No. 6. Distribución de zonas

ZONA 1	ZONA 2	ZONA 3	ZONA 4	BARRIO TRISTE
Cra 52 Carabobo entre la 58 y la 50	Parque de Bolívar y alrededores cras 48 49 y 50	AV Oriental Desde La Calle 58, Comedores Verdes Hasta Las Torres de San Sebastián	Viaducto Bolívar – Estación Prado /Estación Hospital	Avenida del Río desde la Macarena hasta el Aula Ambiental
Cra 53 Cundinamarca entre calles 58 y 50	Viaducto Bolívar desde la calle 58 Estación Prado hasta la Estación P Berrio	Cra 45 el Palo entre calles 58 y 44	Prado Centro	Avenida del Ferrocarril incluyendo puentes peatonales desde Easy hasta la Glorieta de San Juan
Parque Rojas Pinilla, Tajero	Villanueva calle 57 Cra Paz	Cra 47 Sucre	Juan del Corral	Barrio Sagrado Corazón
Plaza Zea	Barbacoas	Barrio Colón (Niquitao, Corraleja, Calle Larga)	Barrio Sevilla, Parque de la República, cementerio de San Pedro	San Benito, Puente de Colombia
Cra 54 Cúcuta entre calles 58 y 56	Paseo Junín hasta Ayacucho	Viaducto de Bolívar desde el Banco de la República hasta las Huestas	Campo Valdés, hospital consejo de Medellín, U De Antioquia, Jardín Botánico	Corpaul / Bayadera Un, U Autónoma, Iglesia María Auxiliadora, Parque de las Bicicletas
Edificio Miguel de Aguinaga	Centro Comercial Bolívar	Parque San Antonio	Cementerio San Pedro – Lovaina, Parque de las Heróicas	Barrio Chagualo, CC Aventura
Avenida de Greff	Hotel Nublara y alrededores	Parque de la EDU	Clínica León XIII – Alrededores Cra 52 hasta Moravia	Bajos del Cerro el Volador
Alrededores de Centro Día 2		Estación San Antonio hasta el Viaducto de Cisneros	Hospital san Vicente de Paul, Moravia Por la paralela al Río. Pácos Verdes, Terminal del Norte, Glorieta Coca-Cola	Deprimido de la Alpujarra, mangas del antiguo campamento y oreja de la Minorista

Fuente: Universidad de Antioquia. Operador Parque de la vida, 2020.

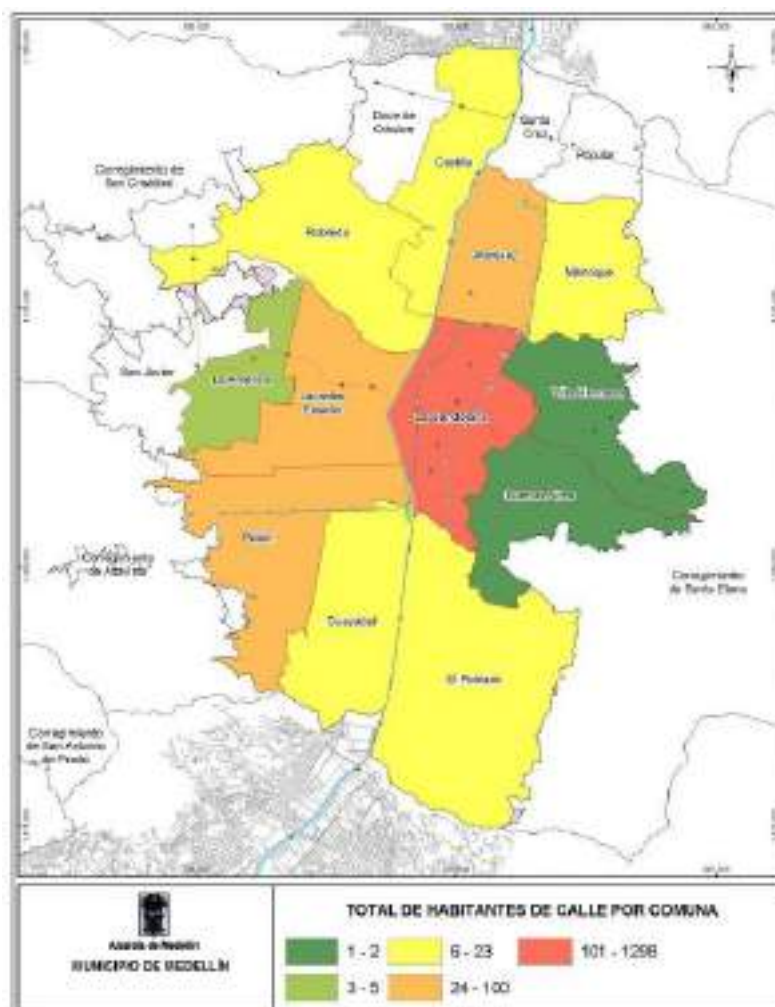
Tabla No. 7. Distribución de zonas

PERIFERIA	ZONA ESTADIO			ZONA OCCIDENTE		
Cra 43 Girardot entre calles 66 y 47	Avenida Regional	Bulerías - UPE	Laureles (Parques)	Belén Rosales	Trinidad	Villa Carlota
Parque Obrero, Boston P del	La Macarena	Carrera 70	Santa Mónica	Parque de Belén	Santa Fe	Manila
Periodista y Bicentenario						
Plazuela san Ignacio, coleccion del Club Medellin	Naranjal	Estadio -Velódromo	La Floresta	Aeroparque Juan Pablo II	Terminal de Transporte Sur	Patio Bonito
Ayacucho entre las estaciones Pabellón del Agua y Bicentenario	Suramericana	Unidad Deportiva Atanasio Girardot	La América	Belén Fátima	El Poblado	La Aguacatala
Cda Santa Elena desde el puente de la Toma	San Joaquín	Viaducto del Metro estación Santa Lucía - Suramericana	Estación Santa Lucía- Carrera 80 – Calle 50	Canalización Alavista Canalización la Picacha	Provenza	
Plaza de Flores y alrededores, teatro Pablo Tobón Uribe	Avenida Bolivariana					
La Playa con Córdoba y Girardot, Intermado San José, Museo de la Memoria	Velódromo, UD Atanasio Girardot, Metro estación Santa Lucía					

Fuente: Universidad de Antioquia. Operador Parque de la vida, 2020.

En el siguiente mapa se evidencia el total de habitantes de calle distribuidos por comuna, mediante colores como indicadores. Se observa que el mayor número de habitantes de y en la calle se concentran en la comuna 10 – La Candelaria- en la cual se concentraban para ese momento de 101 a 1298 habitantes de calle:

Gráfica 6. Georreferenciación específica por comunas



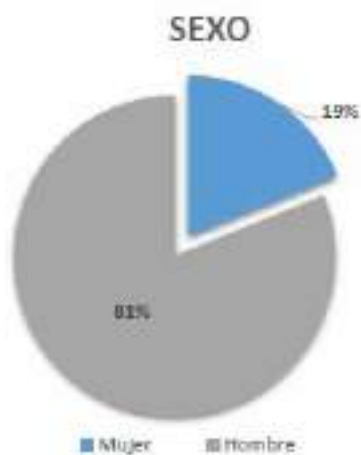
Fuente: Universidad de Antioquia. Operador Parque de la vida, 2020.

En la gráfica que se expone a continuación se observa que el 59 % de la población se concentra en la zona 1 más conocida como Cúcuta con Zea, seguido de barrio triste con un 17 % y el 24 % lo ocupan el resto de las zonas que se visualizan en la gráfica.

Gráfica 7. Distribución por sectores

Fuente: Universidad de Antioquia. Operador Parque de la vida, 2020.

La caracterización de ciudadanos en general indicada en dicho proyecto fue 1.547 de los cuales 81 % son hombres y 19 % mujeres.

Gráfica 8. Caracterización de ciudadanos general por sexo.

Fuente: Universidad de Antioquia. Operador Parque de la vida, 2020.

Las edades más significativas en dicho estudio para los hombres van desde el rango de 20 a 24 años hasta el rango de 35 a 39, lo que representa 54,6 %, . En tanto la edad de las mujeres va desde los 20 a los 24 años hasta el rango de 40 a 44 con un 71 % de representatividad:

Tabla No. 8. Distribución de la edad según sexo

EDAD SEGÚN SEXO						
Edad	H	%	M	%	Total	%
15 - 19	42	3,3	14	4,8	56	3,6
20 - 24	129	10,3	30	10,3	159	10,3
25 - 29	213	17,0	37	12,7	250	16,2
30 - 34	213	17,0	57	19,5	270	17,5
35 - 39	130	10,4	52	17,8	182	11,8
40 - 44	110	8,8	31	10,6	141	9,1
45 - 49	86	6,9	17	5,8	103	6,7
50 - 54	99	7,9	13	4,5	112	7,2
55 - 59	113	9,0	15	5,1	128	8,3
60 - 64	62	4,9	8	2,7	70	4,5
65 y más	31	2,5	3	1,0	34	2,2
Sin dato	27	2,2	15	5,1	42	2,7
Total	1255	100	292	100	1547	100

Fuente: Universidad de Antioquia. Operador Parque de la vida, 2020.

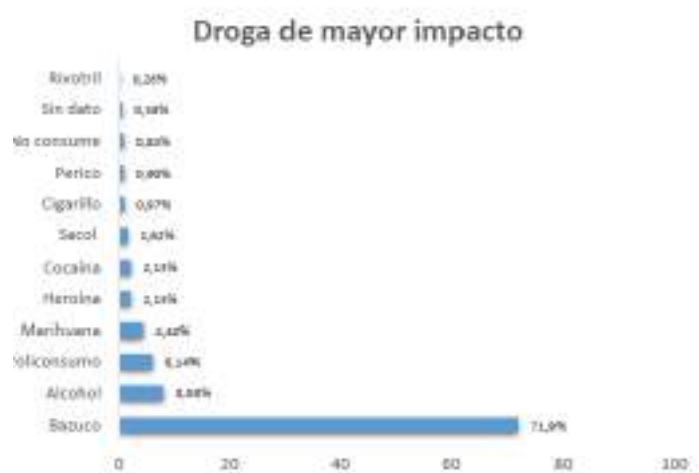
El 75.4 % de esos ciudadanos son permanentes en el área de ubicación y el 24.6 % son ocasionales. En el proyecto *Habitante de calle – informe de caracterización y georreferenciación*, encontraron que el 57 % de la población accede a la oferta institucional frente a un 43 % que no la utiliza, convirtiéndose en un reto para la administración municipal para planear y ejecutar nuevas estrategias que permitan acercar los servicios a este grupo poblacional.

Respecto al motivo de permanencia de los habitantes de calle, se expresó en el proyecto referido que el 72.3 % permanecen principalmente en las zonas o sectores de caracterización por motivos de consumo de sustancias psicoactivas, seguido de un 13.2 % que lo hacen por gusto:

Gráfica 9. Motivo de permanencia en las calles

Fuente: Universidad de Antioquia. Operador Parque de la vida, 2020.

Es importante destacar la droga de mayor impacto identificada en el proyecto. El bazuco con un 72 %, seguido del consumo de alcohol 8.1 % y el consumo de varias sustancias en un 6.1 %. Los otros porcentajes se distribuyen en otras sustancias alucinógenas como marihuana, heroína y sacol como se visualiza en la gráfica:

Gráfica 10. Drogas de consumo frecuente

Fuente: Universidad de Antioquia. Operador Parque de la vida, 2020.

En la actividad utilizada para generar ingresos, en general el 46.4 % de los habitantes de calle caracterizados lo hacen través del reciclaje, seguido del 16.5 % que generan ingresos a través de la mendicidad y un 13.8 % en oficios varios:

Gráfica 11. Actividad para generar ingresos



Fuente: Universidad de Antioquia. Operador Parque de la vida, 2020.

En cuanto a los lugares de procedencia de los habitantes de calle caracterizados en el proyecto, se reveló que el 59.5 % de los habitantes de calle refirieron vivir en Medellín, el 13.9 % vienen de otros lugares como municipios y ciudades, así:

Tabla No. 9. Lugar de procedencia de los y las habitantes de calle

Lugar de procedencia		
	%	N
Medellín	59,5	921
Otros	13,1	203
Antioquia	11,9	184
Bello	2,5	38
Valle del cauca	1,6	25
Bogotá	1,3	20
Sin datos	1,3	20

Lugar de procedencia		
Risaraldia	1,1	17
Pereira	0,8	13
Itagüí	0,8	13
San Cristóbal	0,8	13
Barranquilla	0,7	11
Chocó	0,7	11
Copacabana	0,6	10
Apartadó	0,6	10
Caldas	0,6	10
Envigado	0,6	9
Venezuela	0,5	8
Quindío	0,4	6
Uruguay-Perú	0,3	5
Total	100	1547

Fuente: Universidad de Antioquia. Operador Parque de la vida, 2020.

Posterior a la caracterización, se le indicó a la población habitante de y en calle que cumplieran con los parámetros para acceder a la oferta institucional, lo cual tuvo poco nivel de aceptación. Esta es una razón importante que justifica la propuesta de asignarle a cada habitante de y en la calle un defensor personal. También dentro del documento elaborado por el operador *Parque de la vida – Universidad de Antioquia* se evidencia que la zona de mayor concentración de población habitante de y en la calle se concentra en el sector de centro 1, siendo Cúcuta con Zea el punto crítico con 686 ciudadanos caracterizados en el proyecto de georreferenciación. El 59.5% de los habitantes de y en la calle son ciudadanos de Medellín y el 13.1% de otros municipios del departamento de Antioquia; de igual forma se indica que el 87 % de la población caracterizada se encuentra entre los 20 y 59 años, siendo una oportunidad para mejorar las condiciones económicas de la ciudad, ya que las edades de los y las habitantes de la calle son económicamente activas para incursionar en actividades laborales.

Cabe resaltar que la droga de mayor impacto en 7 de las 8 zonas es el bazuco, generando una alerta importante para el distrito relacionada con la atención del tema de consumo de sustancias psicoactivas, advirtiendo nuevas propuestas para combatir esta problemática principal para recaer en la situación de calle

Finalmente, la actividad que genera más rentabilidad para los habitantes de y en la calle es el reciclaje como se evidenció en la gráfica 14, lo que también constituye una oportunidad para que el distrito implemente nuevos programas y herramientas relacionados con el reciclaje, ya que puede ser el medio para llegar de forma más rápida y profunda a esta población y puedan salir de la habitancia en calle. Es necesario aclarar que dicho proyecto se realizó en el marco del tránsito de la pandemia y en el año 2020, lo que amerita un llamado de atención al Distrito para que actualice con su grupo de trabajo las cifras y los indicadores de este grupo poblacional en colaboración con el DANE, para tener datos recientes y claros de los habitantes de y en la calle de la ciudad de Medellín.

Política pública social para los habitantes de la calle en el Distrito de Medellín

La *Política Pública de habitante de calle de Medellín* cuenta con un plan estratégico entre 2017 y 2025, lo que implica que el Distrito debe iniciar la fase de preparación del plan de trabajo para el nuevo plan estratégico, siguiendo los parámetros establecidos en los manuales y procedimientos definidos por el Departamento Administrativo de Planeación para la actualización de políticas públicas, con el fin de lograr que para los años 2026 y 2027 el Distrito logre la implementación de la política pública actualizada.

El objetivo misional de la política pública es garantizar, promocionar, proteger y promover el restablecimiento de derechos de los y las habitantes de y en la calle del Distrito de Medellín. La secretaria de Inclusión Social y Familia explicó en plenaria del 10 de diciembre de 2024 la ruta de atención del sistema de habitante de calle así:

Gráfica No. 12. Ruta de atención del sistema habitante de calle



Fuente: Plenaria del 10 de diciembre de 2024, presentación secretaria de inclusión social y familia. Concejo Distrital de Medellín.

En cuanto a la ruta de atención en salud del habitante de calle, la Secretaría de Salud expuso:

Gráfica No. 13. Ruta para la atención en salud del habitante de calle



Fuente: Plenaria del 10 de diciembre de 2024, presentación Secretaría de Salud Distrital. Concejo Distrital de Medellín.

La Secretaría de Inclusión Social y Familia del Distrito, para la estrategia de intervención territorial, estableció 5 nodos y enlaces territoriales en las siguientes comunas:

Gráfica No. 14. Estrategia de intervención territorial por nodos, comunas



Fuente: Plenaria del 10 de diciembre de 2024, presentación secretaria de inclusión social y familia. Concejo Distrital de Medellín.

Dentro de la estrategia territorial por nodos se identifica quiénes son las personas en condición de calle. Por ejemplo, la Secretaria de Inclusión Social y Familia indicó que se encuentran en asentamiento por consumo, arraigo por mendicidad, comercio y reciclaje, tránsito, deterioro de condiciones de salud y en riesgo de calle.

Resaltó como elemento importante que pasaron de tener 25 educadores en enero de 2024 a 218 en diciembre del año 2024, con un incremento del 772 %. En relación a los móviles, para enero de 2024, tenían 5 y en diciembre del año 2024, pasaron a tener 16 móviles y, en lo relativo a la atención médica, cuentan con 1 médico para valoración y control médico, lo cual demanda incrementar personal médico para la atención integral en Centro Día y demás establecimientos dispuestos para esta población.

En la Plenaria del 10 de diciembre de 2024 una de las estrategias implementadas en atención básica y especializada para los habitantes de y en la calle consistió en lo siguiente de conformidad con la exposición realizada por la Secretaría de Inclusión Social y Familia.

Gráfica No. 15. Estrategias implementadas en atención básica y especializada



Fuente: Plenaria del 10 de diciembre de 2024, presentación secretaria de inclusión social y familia. Concejo Distrital de Medellín.

También se hace necesario hacer énfasis a la presentación relacionada con la articulación con otras instancias corresponsables, ya que en plenaria del mes de julio del año 2024 una de las problemáticas expuestas por la Secretaría radica en la poca articulación, lo que hoy se ve superado:

Gráfica No. 16. Articulación con las instancias corresponsables

Secretaría de Seguridad y Convivencia, Subsecretaría de Espacio Público	Secretaría de Salud y Metroscuola	Secretaría de Medio Ambiente y EMVIAS	Secretaría de Infraestructura	Policía Nacional
Operativos articulados	Móviles para la atención desde noviembre	Intervenciones de espacios públicos y Plan Camibuches	Se están condonando altísimos de consumo y escondite	Intervención de las personas que contravienen la convivencia
Puestos fijos Puentes Priorizados	Brigadas en salud en Centro Día			
Estructuras desmontadas Plan Camibuches	Derivaciones en salud de acuerdo a la demanda	Personas del proceso vinculados a Tacita de Plata	***Mallas viejas – puentes (en proceso inicial)	Trasladados al CTP

Fuente: Plenaria del 10 de diciembre de 2024, presentación secretaria de inclusión social y familia. Concejo Distrital de Medellín.

En relación con la articulación, también tuvieron lugar actores privados dando lugar a la importante campaña denominada “Con unas monedas no calmas su hambre, alimentas su adicción”.

Gráfica No. 17. Actores privados

Actores Privados

Acciones diferenciales en sectores del Distrito - percepción relacionada con el fenómeno de habitación en calle

Equipos de educadores realizando acciones de persuasión y derivación a centros de atención básica y atención de requerimientos de la comunidad

Acciones de limpieza, aseo, ornato y mantenimiento por parte de ciudadanos de los centros de atención básica.

Articulación con otras dependencias para acciones de trabajo.

Socialización de la campaña "Hay otras formas de ayudar".

CONTRIBUCIÓN	CIUDADANOS Y COMERCIOANTES
POPULAR	20
MANRIQUE	168
ARANJUEZ	148
CASTILLA	429
DOCE DE OCTUBRE	70
VILLA HERMOZA	85
BUENOS AIRES	49
CANDELARIA	854
LAURELES, ESTADIO	207
LA AMERICA	12
SAN JAVIER	6
POBLADO	130
GUAYABAL	28
BELEN	38
ALTAUISTA	14
SAN ANTONIO DE PRADO	22
TOTAL	2280

Fuente: Plenaria del 10 de diciembre de 2024, presentación secretaria de inclusión social y familia. Concejo Distrital de Medellín.

Como resultados de la estrategia de intervención de habitante de calle, la Secretaría de Inclusión Social y Familia expresó que 7.676 personas fueron clasificadas como habitantes de calle con un porcentaje de 62 % con 5 años o más habitando la calle; fueron

clasificados con riesgo de calle 3.706, derivaciones al componente de recuperación y estabilización en salud y enfermedades infectocontagiosas desde unidades hospitalarias; 1.205, derivaciones al componente de necesidades especial (discapacidad física o mental), desde Centro Día o Unidades Hospitalarias, con diagnósticos orgánicos predominante como: hipertensión arterial (HTA), tuberculosis, diabetes, EPOC, neumonía, VIH, sífilis, hepatitis A y diagnóstico de salud mental imperante; trastorno dual, trastorno afectivo bipolar, depresión, ansiedad, esquizofrenia, trastorno por consumo de alcohol y spa, diagnósticos directamente relacionados con lo evidenciado en los recorridos de ciudad y en los diálogos suscitados con los habitantes de y en la calle y con el grupo interdisciplinario de cada programa dispuesto para la población.

En lo referente a los cupos dispuestos para los programas del grupo poblacional que nos reúne, en la presentación del 10 de diciembre de 2024 en el Concejo de la ciudad de Medellín se expuso el siguiente gráfico:

Tabla No. 10. Sedes y cupos programas habitantes de y en la calle, Distrito de Medellín

Sede	Cupos Actuales	Cupos ocupados	Cupos para incrementar	Observaciones
Resocialización (Barbosa)	230	230	80	A partir del mes de diciembre de 2024
Resignificación de proyecto de vida-Atención integral a población en situación de calle con afectación comportamental por consumo de SPA (Santa Elena)	200	100		A partir del mes de octubre de 2024
Atención y cuidado integral a población en situación de calle con discapacidad leve o moderada (San Cristóbal)	300	300	30	A partir del mes de diciembre de 2024
Atención a personas en situación de y en calle con discapacidad psicosocial de alta dependencia.	87	90	10	A partir del mes de enero 2025
Atención al habitante en situación de calle en la modalidad de albergues	90	90	10	A partir del mes de enero 2025

Fuente: Plenaria del 10 de diciembre de 2024. Concejo Distrital de Medellín.

Lo anterior evidencia la urgencia de ampliar los cupos para la población en aras de garantizar el cumplimiento de derechos fundamentales.

Finalmente se evidenció que el Distrito de Medellín ha implementado un sistema de nodos territoriales para identificar a las personas en situación de calle y sus necesidades específicas, lo cual ha tenido resultados sobresalientes, lo que impulsa a aumentar el personal en estos nodos. Por ejemplo, el aumento de educadores para diciembre del año 2024 permite un trabajo articulado y con resultados para beneficiar a la población habitante de y en la calle del distrito.

También se visualizó que se lograron avances en la atención médica para los habitantes de calle, pero se identificó una necesidad urgente de ampliar el personal médico para brindar atención integral. Las principales condiciones de salud tratadas incluyen enfermedades físicas como hipertensión, diabetes, EPOC, y trastornos de salud mental como esquizofrenia, ansiedad y trastorno dual.

Por su parte, la articulación entre diferentes instancias públicas y privadas mejoró significativamente, lo cual se refleja en campañas como “Con unas monedas no calmas su hambre, alimentas su adicción”. Los programas alcanzaron logros tangibles, como la ampliación de atención básica a 24 horas y el aumento de cupos en diversos centros de atención. El trabajo articulado del Distrito y los actores corresponsables ha permitido avances hacia el cumplimiento de metas orientadas al bienestar de esta población.

Como recomendaciones al trabajo que viene realizando el Distrito en torno a la correcta aplicación de la política pública social para habitante de calle y de conformidad con el plan estratégico, es necesario Implementar mecanismos de seguimiento a las metas planteadas, especialmente en cuanto a la ampliación de cupos y la mejora de la calidad de la atención. Evaluar periódicamente el impacto de las estrategias para identificar áreas de mejora, incrementar el personal médico para atender las demandas de los habitantes de calle, especialmente en los centros día y hospitales, continuar ampliando la disponibilidad de unidades móviles y educadores para mejorar la cobertura, consolidar los vínculos con actores privados y públicos para garantizar la sostenibilidad de las estrategias, mantener y expandir campañas de sensibilización para reducir la estigmatización de esta población, también ampliar los cupos en los programas existentes y garantizar que las sedes cuenten

con los recursos necesarios para atender a la población de manera integral y por supuesto continuar con las preparaciones necesarias para el Plan Estratégico actualizado de la *Política Pública de habitante de calle* para los años 2026-2027, asegurando que refleje las necesidades actuales y futuras de la población.

Estadísticas atenciones realizadas por la Personería Distrital de Medellín al usuario – habitante de y en la calle

Uno de los principales objetivos de la Personería de Medellín consiste en proteger y promover los derechos humanos como respuesta a los requerimientos de los habitantes de y en la calle de la ciudad de Medellín. En ese sentido, es importante conocer los indicadores de atención.

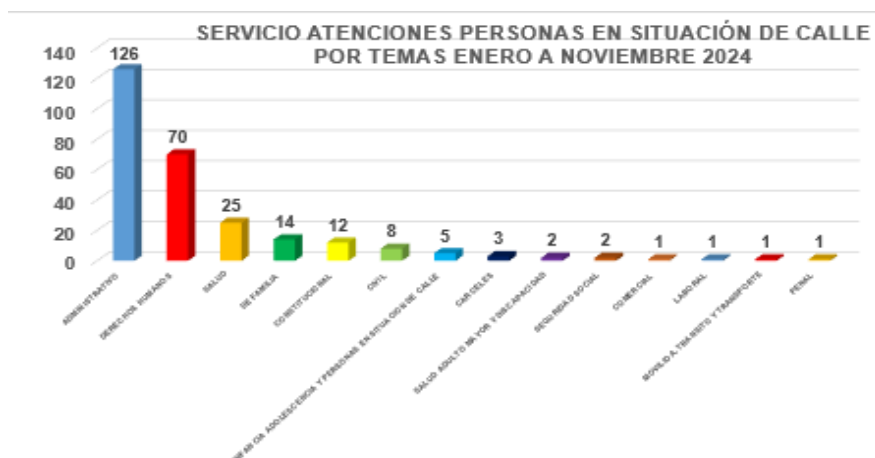
Gráfica No. 18. Atención personas en situación de calle; comparativo de enero de 2024 a noviembre de 2024



Fuente: Sistema de Información de la Personería Distrital de Medellín SIP.

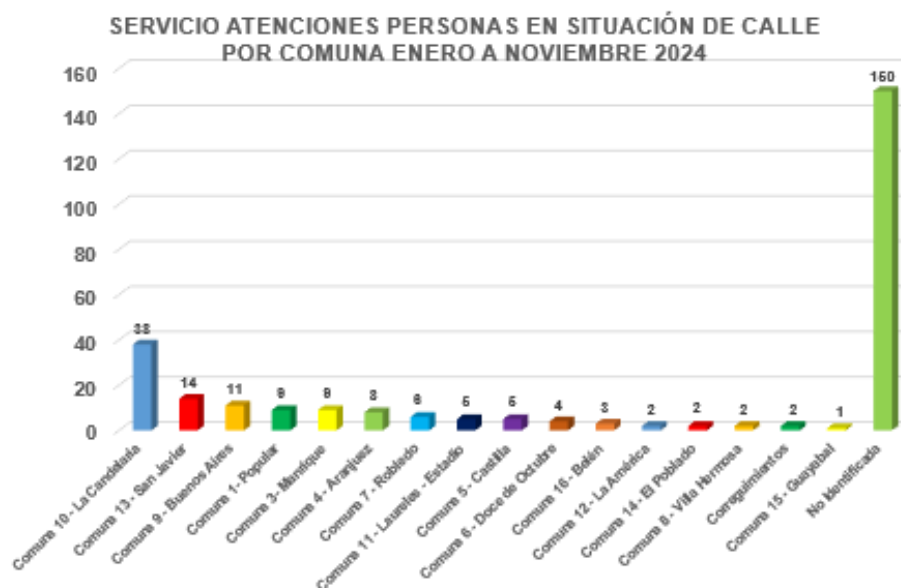
Como una forma de focalizar el análisis, es importante agrupar los datos con base en diferentes categorías a saber: atención por género, por tema, por comuna, por edad, por tema y subtema como se evidencia, lo anterior a cortes del 30 de noviembre de 2024:

Gráfica No. 19. Servicios de atención a personas en situación de calle por temas; comparativo de enero de 2024 a noviembre de 2024



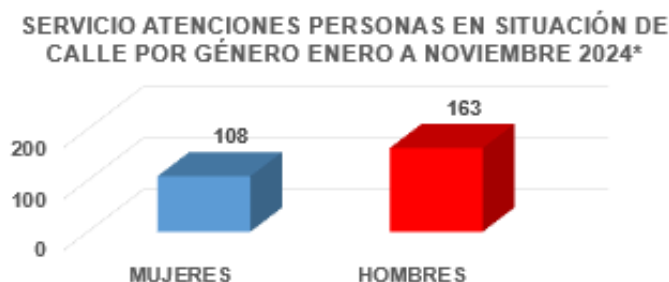
Fuente: Sistema de Información de la Personería Distrital de Medellín SIP.

Gráfica No. 20. Servicios de atención a personas en situación de calle por comuna año 2024; comparativo de enero de 2024 a noviembre de 2024



Fuente: Sistema de Información de la Personería Distrital de Medellín SIP.

Gráfica No. 21. Servicios de atención a personas en situación de calle por género comparativo de enero de 2024 a noviembre de 2024



Fuente: Sistema de Información de la Personería Distrital de Medellín SIP.

Tabla No. 11. Servicios de atención a personas en situación de calle por edad año 2024; comparativo de enero de 2024 a noviembre de 2024

SERVICIO ATENCIONES PERSONAS EN SITUACIÓN DE CALLE POR EDAD AÑO 2024*	TOTAL
0	16
1	16
3	29
7	18
8	20
9	20
18	18
19	18
23	20
24	18
25	48
26	18
27	16
28	18
29	18
30	17
31	17
32	20
33	18
34	24
35	24
36	24
38	18
39	20
40	20
41	17
42	18
44	20
45	18
46	17
47	18
48	48
49	20
50	18

SERVICIO ATENCIONES PERSONAS EN SITUACIÓN DE CALLE POR EDAD AÑO 2024*	TOTAL
51	5
52	1
53	3
54	4
55	4
56	5
57	4
58	6
59	6
60	7
61	4
62	4
63	7
64	8
65	6
66	7
67	5
68	7
70	6
71	2
72	7
73	4
74	3
75	3
76	3
77	6
79	1
82	3
83	1
NO IDENTIFICADA	2
TOTAL GENERAL	134

Fuente: Sistema Información Personería Medellín - SIP
*Dato al 30/11/2024

Fuente: Sistema de Información de la Personería Distrital de Medellín SIP.

En relación con los servicios de atención a personas en situación de calle y en la calle, por tema y subtema con corte de noviembre del año 2024, encontramos que en materia de derechos humanos la amenaza, la desaparición forzada, el desplazamiento forzado, el homicidio y las dificultades de acceso a servicios de salud fueron los que tuvieron mayor

impacto en el Distrito, lo que sugiere una mirada especial para el plan estratégico que la entidad debe construir con miras al cumplimiento real y efectivo de derechos humanos de este grupo poblacional.

Se evidencia del anterior análisis que la Personería Distrital ha tenido durante el periodo de enero a noviembre del año 2024 un número de atenciones significativas, con una suma equivalente a 271 personas; dichas atenciones tuvieron mayor movimiento en el mes de abril y julio del año 2024; los temas con mayor prevalencia de consultas fueron los trámites administrativos, lo que confirma la necesidad de que el Distrito mejore sus canales de difusión relacionados con los programas establecidos para esta población. Como lo hemos evidenciado, la comuna 10 - La Candelaria- fue la que tuvo mayor consulta atendiendo 108 mujeres y 163 hombres para el periodo de enero a noviembre del año 2024.

Figura del defensor personal a la luz de la ley 1996 de 2019

La figura del defensor personal aparece en el artículo 14 de la Ley 1996 de 2019 "Por medio de la cual se establece el régimen para el ejercicio de la capacidad legal de las personas con discapacidad mayores de edad" el cual establece que un juez de familia puede designar un defensor personal para que una persona con discapacidad que no tenga a quien designar, reciba apoyo en la realización de los actos jurídicos que requiera.

La Resolución 774 del 18 de mayo de 2023 "Por medio de la cual se establecen las condiciones para la prestación de los servicios de valoración de apoyos y de defensor personal por la Defensoría del Pueblo" se establecieron los lineamientos para la prestación del servicio de defensor personal, caso que nos reúne puntualmente. De conformidad con el artículo 2 conceptos de la referida resolución, se entiende por defensor personal: "la persona designada judicialmente en los casos en que la persona con discapacidad necesite apoyos, pero no tenga personas de confianza a quien designar con este fin."

A su vez en el título III Designación defensor personal, en el artículo 11: "Designación y naturaleza del defensor personal" se dispuso:

Designará un defensor personal, de acuerdo con las previsiones contenidas en los artículos 14, 44 y 45 de la Ley 1996 de 2019, solamente para realizar el acto o actos jurídicos que necesite la persona con discapacidad y que se encuentren contenidos en la providencia judicial. En ninguna circunstancia, los defensores personales podrán tomar decisiones o ejecutar actividades propias de un contrato civil o comercial, diferente al mandato, con la persona titular del acto.

PARÁGRAFO 1o. El servicio de Defensor Personal se prestará a través de la Dirección Nacional de Defensoría Pública bajo la coordinación del *Grupo interno de representación judicial de víctimas y otros usuarios*. En consecuencia, para la designación de un defensor personal, la respectiva Defensoría Regional, dependiendo de la naturaleza del acto jurídico a realizar, determinará el defensor público que fungirá como defensor personal.

PARÁGRAFO 2o. Quien sea designado como defensor personal prestará el apoyo requerido o representará a la persona titular del acto, solo en aquellos casos en donde exista un mandato expreso de la persona titular para efectuar uno o varios actos jurídicos en su nombre y representación, de acuerdo con lo contenido en la sentencia de adjudicación de apoyos.

PARÁGRAFO 3o. En los casos en que no exista este mandato expreso y se hayan adjudicado apoyos por vía judicial, el defensor personal deberá solicitar autorización del juez para actuar en representación de la persona titular del acto, siempre que se cumpla con los siguientes requisitos:

1. Que el titular del acto se encuentre absolutamente imposibilitado para manifestar su voluntad y preferencias por cualquier medio, modo y formato de comunicación posible; y,
2. Que el defensor personal demuestre que el acto jurídico a celebrar refleja la mejor interpretación de la voluntad y preferencias de la persona titular del acto. (Resolución 774 de 2023).

El artículo 12 de la referida resolución establece que la duración del apoyo representado en el defensor personal, en la celebración de un determinado acto jurídico, estará contenida en la sentencia de adjudicación de apoyo por periodos de tiempo definidos por el juez y este término podrá ser prorrogado dependiendo de las necesidades de la persona titular del mismo.

Dado que la figura del defensor personal está orientada a personas que requieran un apoyo por sus dificultades para designar a alguien, surge la pregunta que fundamenta este informe: ¿en qué medida la figura del defensor personal, definida en la Ley 1996 de 2019, podría ser implementada como un mecanismo para fortalecer la protección de los derechos de las personas habitantes de y en la calle de la ciudad de Medellín? La pregunta se sustenta en el hecho evidente de que esta población requiere un defensor personal, no sólo para tomar decisiones jurídicas relevantes, sino para ayudar a tomar decisiones influyentes en la adecuada rehabilitación; es decir, apoyar en todas las decisiones propias del habitante de y en la calle.

Es una propuesta ambiciosa porque tiene límites delgados con la transgresión de la libertad de elección, pero como lo hemos demostrado a lo largo de este informe, los deterioros progresivos en ámbitos de salud física, mental, emocional por el alto consumo de sustancias alucinógenas y la permanente habitancia en calle, ha hecho que estas personas no encuentren una solución trascendente para sus vidas. Se evidenció en los diferentes recorridos de ciudad y visitas a albergue que el Distrito de Medellín se ha convertido en asistencialista lo que, en vez de reducir las cifras, ha contribuido a su

incremento, ya que el enfoque asistencialista no logra reducir la problemática ni transformar las condiciones de vida de esta población, evidenciando la necesidad de propuestas innovadoras.

Aunque el defensor personal fue diseñado inicialmente para personas con discapacidad, el texto plantea la posibilidad de expandirlo a los habitantes de y en la calle, debido a las afectaciones físicas, mentales y sociales que los ponen en una situación de vulnerabilidad extrema, dificultando la toma de decisiones autónomas y conscientes. Se considera que el defensor podría apoyar en decisiones jurídicas y en la rehabilitación integral de los habitantes de y en la calle, sirviendo como un puente entre estos individuos y las instituciones que puedan garantizar sus derechos y oportunidades.

Se sugiere implementar la figura del defensor personal como un mecanismo articulado entre el Ministerio Público, instancias gubernamentales y actores privados, garantizando una protección integral de los derechos humanos y promoviendo la inclusión social. Se recomienda plantear una estrategia piloto para evaluar la viabilidad y el impacto de esta figura jurídica en la mejora de las condiciones de vida de los habitantes de y en la calle.

Dentro de los cambios revolucionarios está la posibilidad de modificar la Ley 1996 de 2019 para incluir a los habitantes de y en la calle como beneficiarios de la figura del defensor personal, adaptando los lineamientos a las particularidades de esta población. A su vez, diseñar protocolos claros para la designación y actuación del defensor personal en casos de habitancia en calle, priorizando la protección de las libertades individuales y garantizando que las decisiones reflejen la voluntad y preferencias del beneficiario.

También Implementar un equipo interdisciplinario (psicólogos, trabajadores sociales, abogados, entre otros) para trabajar de manera coordinada con los defensores personales, permitiendo un enfoque integral en la toma de decisiones y adicionalmente fomentar alianzas entre la Defensoría del Pueblo, la Personería Distrital, la Alcaldía de Medellín y organizaciones privadas para garantizar la implementación efectiva de la figura

y también es adecuado pensar en establecer un sistema de monitoreo continuo que permita evaluar el impacto de la figura en la protección de los derechos humanos y la mejora de la calidad de vida de los habitantes de y en la calle, ajustando estrategias según los resultados obtenidos.

Un trabajo articulado entre el Ministerio Público y las diferentes instancias gubernamentales, junto con actores privados, puede propiciar el análisis de factibilidad de la figura del defensor personal como posible solución a la problemática de los habitantes de y en la calle. Si fue posible para las personas en situación de discapacidad, puede ser una salida viable para los habitantes de y la calle de la ciudad de Medellín, para así garantizar el cumplimiento de derechos humanos y una transformación a la política pública social de los habitantes de la calle y al plan estratégico que pronto se cumple su ciclo, dando esperanza para pensar otros panoramas desde el ámbito jurídico para ayudar a esta población y tener como consecuencia seres humanos sanos, seguros y felices.

Es una apuesta revolucionaria pero que con un equipo interdisciplinario puede analizarse de forma rigurosa. Si es pertinente para el contexto de la ciudad de Medellín. Por lo pronto puede plantearse una estrategia piloto para mejorar las condiciones de vida de esta población.

2.7.3 Conclusiones

Luego de haber navegado por el contexto demográfico, profundizamos en los fundamentos normativos y variables importantes relativas al grupo poblacional habitante de y en la calle de la ciudad de Medellín; analizamos la Política Pública Social para los habitantes de la calle en el Distrito de Medellín sobre todo se evidenció las fortalezas y acciones de mejora a implementar durante el año 2025 y periodos consecutivos; expusimos las estadísticas relacionadas con las atenciones realizadas por la Personería Distrital de Medellín al usuario habitante de y en la calle y abordamos la figura del defensor personal a la luz de la Ley 1996 de 2019, como propuesta fundante para mejorar las condiciones de vida de los y las habitantes de calle de la ciudad de Medellín.

La problemática de la habitancia en calle en Medellín sigue en aumento, destacándose factores como el consumo de sustancias psicoactivas, problemas familiares y económicos. Las estrategias actuales se perciben como asistencialistas, sin lograr transformaciones sostenibles en la vida de esta población. Es por ello que la figura del defensor personal es propuesta como herramienta innovadora; si bien en la ley 1996 de 2019 está diseñada para personas en situación de discapacidad, el defensor personal podría extenderse a los habitantes de calle, dada su vulnerabilidad extrema que dificulta la toma de decisiones autónomas.

Adicionalmente, este mecanismo puede garantizar un acompañamiento jurídico y psicosocial, permitiendo que estas personas accedan efectivamente a sus derechos y oportunidades de reintegración, lo que implica iniciar una estrategia piloto en Medellín para evaluar la viabilidad de este enfoque, promover un trabajo articulado entre la Personería, Defensoría del Pueblo, la Alcaldía y actores privados para garantizar la implementación de la figura y adaptar la Ley 1996 de 2019 para incluir a los habitantes de calle como beneficiarios, desarrollando lineamientos específicos para este grupo.

Derivado del análisis del informe de investigación se recomienda crear un equipo interdisciplinario para trabajar con defensores personales, diseñar protocolos claros que respeten las libertades individuales y aseguren que las decisiones reflejen las preferencias del beneficiario, establecer un sistema de monitoreo continuo para evaluar el impacto de la figura en la mejora de la calidad de vida de esta población.

En suma, el informe de investigación propone un enfoque transformador para abordar la problemática de los habitantes de calle en Medellín, buscando no solo garantizar sus derechos, sino también ofrecerles una oportunidad real de rehabilitación e inclusión social.

2.7.4 Recomendaciones

Secretaría de Inclusión Social y Familia:

Ampliar y fortalecer los programas existentes: incrementar los cupos en los centros de atención y garantizar recursos suficientes para atender integralmente a los habitantes de la calle.

Difusión masiva de los programas: mejorar la comunicación de los servicios disponibles, ya que el 75,4 % de los habitantes de calle no conocen los programas del distrito.

Implementar la figura del defensor personal: diseñar un proyecto piloto para evaluar la viabilidad de esta figura en el acompañamiento jurídico y social, adaptado a las necesidades de esta población.

Integrar servicios médicos especializados: aumentar el personal médico y psicológico para atender enfermedades físicas, mentales y de adicción, prioritarias en esta población.

Secretaría de Salud:

Atención integral en salud mental y adicciones: crear programas específicos para tratar los trastornos duales y el consumo problemático de sustancias psicoactivas.

Unidades móviles de salud: ampliar la cobertura con unidades móviles que ofrezcan servicios básicos en sectores de alta concentración de habitantes de calle.

Secretaría de Educación:

Programas educativos inclusivos: ofrecer alfabetización y formación vocacional a través de programas adaptados a las condiciones de vida de esta población.

Alianzas con entidades educativas: facilitar la reincorporación educativa de habitantes de calle jóvenes para fomentar su integración social.

Secretaría de Seguridad y Convivencia:

Capacitación en derechos humanos: instruir a los agentes de policía en prácticas respetuosas y libres de abuso hacia los habitantes de calle.

Monitoreo de abusos: implementar mecanismos de supervisión para evitar violaciones a los derechos humanos, en colaboración con la Personería Distrital.

Secretaría de Desarrollo Económico:

Promoción de empleabilidad: crear programas laborales en reciclaje y otros sectores sostenibles que permitan a los habitantes de calle generar ingresos legales.

Apoyo a emprendimientos: fomentar microemprendimientos sociales dirigidos a esta población, con incentivos y asesoría técnica.

Secretaría de Planeación:

Actualización de datos demográficos: realizar censos periódicos para identificar de manera precisa las necesidades de los habitantes de calle y planificar estrategias de intervención efectivas.

Diseño de políticas públicas inclusivas: incorporar las recomendaciones del informe en el nuevo Plan Estratégico 2026-2027.

Articulación intersecretarial:

Creación de una mesa interinstitucional: establecer un espacio de coordinación permanente entre las secretarías, la Personería Distrital, la Defensoría del Pueblo y actores privados para trabajar en estrategias conjuntas.

Monitoreo y evaluación: implementar un sistema de seguimiento al impacto de las políticas públicas en esta población.

Secretaría de Participación Ciudadana:

Fomentar el voluntariado y el apoyo comunitario: promover la sensibilización de la ciudadanía para reducir la estigmatización hacia los habitantes de calle y generar apoyo comunitario efectivo.

2.7.5 Referencias

Alcaldía de Medellín (19 de diciembre de 2024). Informe de rendición de cuentas año 2024.

<https://www.medellin.gov.co/es/wp-content/uploads/2024/11/Informe-Gestion-RdC2024p.pdf>

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia.

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Congreso de la República. (2019). Ley 1996 *"Por medio de la cual se establece el régimen para el ejercicio de la capacidad legal de las personas con discapacidad mayores de edad"*. Ley 1996 de agosto 26 de 2019. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30037889>

Congreso de la República. (2013). Ley 1641 "Por la cual se establecen los lineamientos para la formulación de la política pública social para habitantes de la calle y se dictan otras disposiciones." http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1641_2013.html

Congreso de la República. (1997). Ley 387 "Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia." http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0387_1997.html

Corte Constitucional. (2021). Sentencia C-062. Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/C-062-21.htm>

Corte Constitucional. (2015). Sentencia T-043. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-043-15.htm>

Defensoría del Pueblo. (2023). Resolución 774 “Por medio de la cual se establecen las condiciones para la prestación de los servicios de valoración de apoyos y de defensor personal por la Defensoría del Pueblo”. https://normograma.mintic.gov.co/mintic/compilacion/docs/resolucion_defensoria_0774_2023.htm

Gobernación de Antioquia (19 de diciembre de 2024) Plan de Desarrollo Por Antioquia Firme 2024-2027. [Archivo PDF]. <https://antioquia.gov.co/images/PDF2/plan-de-desarrollo/2024/15082024%20Plan%20de%20Desarrollo%20Por%20Antioquia%20Firme%202024-2027.pdf>

Gaceta Oficial del Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación. Acuerdo 03 de 2024 del 11 de junio “Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Distrital 2024-2027 “Medellín te quiere” <https://www.medellin.gov.co/es/wp-content/uploads/2024/10/Gaceta-Oficial-PD-5387.pdf>

Personería Distrital de Medellín. *Plan Estratégico 2024 – 2028 Personería para todos.* <https://www.personeriamedellin.gov.co/wpcontent/uploads/2024/08/Plan%20Estrategico%20Personeria%20para%20Todos%202024%20-%202028.pdf>

Universidad de Antioquia. Operador Parque de la vida. Proyecto habitante de calle – Informe de caracterización y georeferenciación contrato 4600084923 (2020). <file:///C:/Users/angie/OneDrive/Desktop/3.%20PERSONERIA%20DISTRITAL%20DE%20MEDELLIN/1.%20INVESTIGACI%C3%93N/7.%20DOCUMENTOS%20IMPORTANTES/2.%20HABITANTE%20DE%20CALLE/6.%20PARA%20INFORME%20FINAL%20DE%20INVES/Georreferenciaci%C3%B3n%20y%20caracterizaci%C3%B3n%20HC%202020-1%20V1.pdf>

2.8. Retos distritales para la garantía de los Derechos Humanos de la población étnica migrante y refugiada en el Distrito de Medellín, en el año 2024

2.8.1 Presentación

En Colombia, el Distrito de Medellín ha sido uno de los principales territorios receptores de población migrante y refugiada, a razón de las ventajas socioespaciales que brinda; lo cual se debe, además del clima y la ubicación estratégica, a los procesos de acompañamiento y acogida pública y privada que les ofrece mejores condiciones en comparación con otros municipios. Por otra parte, hay presencia de población indígena, negra, afrocolombiana, raizal y palenquera proveniente de otras regiones del departamento y del país o nacida en Medellín que, al igual que la población migrante y refugiada, enfrentan condiciones de pobreza, pobreza extrema, discriminación, violencia y exclusión social, entre otras vulneraciones, por lo cual requieren efectividad en la gestión pública para la garantía de sus derechos.

A pesar de la institucionalidad creada y de los instrumentos de política pública impulsados por la administración distrital, continúan las dificultades en materia de planeación, articulación, transversalización, inversión, seguimiento y evaluación de los programas y los proyectos, todo lo cual ha obstaculizado la toma de decisiones basadas en la evidencia científica y adecuadas a las necesidades particulares de cada grupo poblacional, debido a la carencia de enfoques territorial, interseccional, diferencial y de género. Un escenario que provoca la dispersión de la oferta pública, la revictimización y el deterioro de las condiciones de vida de la población.

La falta de procesos de análisis sobre los avances y retos de la oferta institucional ha generado que se dilaten los procesos de gestión y apropiación social del conocimiento, y surjan reprocesos, barreras y falta de efectividad para el restablecimiento de los derechos. Así mismo, ha llevado a que se desconozcan diagnósticos socioeconómicos y culturales actualizados de los grupos poblacionales, lo que deviene en la falta de pertinencia y de implicación de la población en las acciones que los incluyen.

En este sentido, el objetivo general de este trabajo consiste en realizar un análisis descriptivo sobre los retos de la administración distrital en 2024 para la garantía de los derechos humanos de la población étnica, migrante y refugiada en Medellín. Los objetivos específicos trazados buscan identificar el marco estratégico y la oferta institucional vigente dirigida a población étnica, migrante y refugiada en Medellín; describir los avances, las barreras y los retos de la administración distrital para la atención de esta población y establecer las principales recomendaciones para el fortalecimiento de la gestión pública en materia de garantía y restablecimiento de sus derechos.

2.8.2 Hallazgos

Marcos estratégicos

Marco estratégico para la atención de la población migrante

A nivel nacional se destaca la siguiente normatividad:

- La Constitución Política de Colombia de 1991, en el artículo 100, reconoció que todos los extranjeros que se encuentren dentro del territorio nacional disfrutarán de los mismos derechos fundamentales que se conceden a los colombianos (Constitución Política, 1991).
- Ley 2136 de 2021 “Por medio de la cual se establecen las definiciones, principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la política integral migratoria del estado colombiano y se dictan otras disposiciones”.
- Resolución 10.434 de 2023 que reglamenta los siguientes artículos: 65. Apátridas nacidos en el exterior; 66. Procedimiento; 67. Apátridas nacidos en Colombia.

En la vigencia 2024-2027, en el Plan de Desarrollo Distrital *Medellín Te Quiere*, en el pilar 2, el componente: “Medellín, territorio Incluyente” quedó incluido el Programa: “Bienestar para las familias migrantes”, que desarrolla 2 indicadores de producto:

Tabla 1. Indicadores de producto: bienestar para las familias migrantes

Indicador(es) de Producto	Unidad de medida	Año Línea base	Línea Base	Meta 2020-2023	Dependencia o entidad responsable
Centro de atención a la población migrante funcionando	Número	2023	1	1	Secretaría de Inclusión social y familia
Personas migrantes atendidas y orientadas sobre rutas de derechos	Número	2023	27.575	30.000	Secretaría de Inclusión social y familia

Fuente: Plan de Desarrollo Distrital *Medellín Te Quiere 2024-2027*.

Como puede observarse, los indicadores no tienen un factor de innovación social que permita cualificar la oferta de servicios, sino que se apegan a lo que la institucionalidad ya venía ofreciendo: el *Centro Intégrate* en funcionamiento y un número de personas migrantes atendidas y orientadas. En este sentido, y en lo que tiene que ver con el número de personas migrantes atendidas y orientadas sobre rutas de derechos, se presenta la línea base solo del año 2023, no del cuatrienio completo que, comparado con el total de personas atendidas entre 2020-2023, podría disminuir el número de personas migrantes atendidas. Asimismo, habría sido importante que se incluyera como indicador de producto una meta de implementación de la política pública de gestión de la migración con seguimiento y evaluación.

A nivel distrital, a partir del 31 de octubre de 2024 se cuenta con el Acuerdo 12 de 2024, “Por medio del cual se adopta la Política Pública de Gestión de la Migración del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín”, cuyo proceso de estudio y aprobación fue acompañado desde el Ministerio Público y que se continuará con la verificación de su efectiva implementación.

Marco estratégico para la atención de la población negra, afrodescendiente, raizal y palenquera (NARP)

A nivel nacional se destaca la siguiente normatividad:

- Constitución Política de Colombia de 1991: artículo 7º, “El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana”; y artículo 13:

Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley y recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua o religión, opinión política o filosófica, para cuyo efecto, el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados.

- Decreto 1640 de 2020, “Por el cual se sustituye el Capítulo 1, relacionado con la conformación y reglamentación de la *Comisión consultiva de alto nivel de las comunidades Negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras*, prevista en el artículo 45 de la Ley 70 de 1993, se adiciona el Capítulo 5, relacionado con el registro de instituciones de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y, en relación con la participación de estas comunidades, se adiciona lo planteado en el Decreto 1066 de 2015 Único reglamentario del sector administrativo del interior (capítulo 5 del título 1 de la parte 5 del libro 2).
- Ley 2160 de 2021: contratación de cabildos indígenas y consejos comunitarios de comunidades negras.

En Medellín, el Concejo aprobó en 2015 el Acuerdo 56 “Por medio del cual se adopta la política pública para la población afrodescendiente en el municipio de Medellín y se deroga el Acuerdo 11 de 2006”, que posteriormente fue sometida a acción de nulidad porque no se había respetado el derecho de la consulta previa.

Actualmente, se cuenta con un *Plan municipal afrodescendiente* y con el *Consejo municipal afrodescendiente*. En el *Plan de desarrollo distrital 2024-2027*, en el programa *Medellín distrito étnico*, se incluyeron los siguientes indicadores de producto:

Tabla 2. Indicadores de producto: Medellín distrito étnico

Indicador(es) de Producto	Unidad de medida	Año Línea base	Línea Base	Meta 2020-2023	Dependencia o entidad responsable
Estrategias implementadas para la autonomía económica, social y cultural de la población negra, afrodescendiente, raizal y palenquera	Número	2023	6	7	Gerencia Étnica
Sistema de información étnico diseñado e implementado	Número	No aplica	No aplica	1	Gerencia Étnica
Sistema de estímulos para el desarrollo de las capacidades productivas, organizativas y poblacionales de la comunidad negra, afrodescendiente, raizal y palenqueras diseñado e implementado	Número	No aplica	No aplica	1	Gerencia Étnica
Sistema propio organizativo de las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras fortalecido	Número	No aplica	No aplica	1	Gerencia Étnica
Estrategias para la prevención y atención del racismo y la discriminación racial implementadas	Número	2023	2	5	Gerencia Étnica
Diagnósticos e investigaciones sobre la población indígena, negra, afrodescendiente	Número	No aplica	No aplica	4	Gerencia Étnica
Instrumentos de planeación de la población negra, afrodescendiente, raizal y palenquera formulados	Porcentaje	2023	69	100	Gerencia Étnica
Población indígena, negra, afrodescendiente, raizal y palenquera beneficiada con las estrategias de autonomía económica, social y cultural implementadas por la Gerencia Étnica	Número	2023	2125	6342	Gerencia Étnica

Fuente: Plan de Desarrollo Distrital *Medellín Te Quiere 2024-2027*.

Marco estratégico para la atención de la población indígena

A nivel nacional se destaca la siguiente normatividad:

- Ley 21 de 1991: por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (Congreso de Colombia, 2024).
- Constitución Política de Colombia de 1991: artículo 7° "El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana". Artículo 13:

todas las personas nacen libre e iguales ante la ley y recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua o religión, opinión política o filosófica, para cuyo efecto, el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados.

- Ley 2160 de 2021: contratación de cabildos indígenas y consejos comunitarios de comunidades negras.

En Medellín, el Concejo aprobó el Acuerdo 130 de 2019 "por el cual se adopta la política pública para la protección de los derechos de los pueblos indígenas en el municipio de Medellín". Según este acuerdo, la administración distrital debe acompañar los planes integrales de vida de la población indígena y la mesa de concertación indígena:

Artículo 10. Instituye los planes integrales de vida indígena. Los planes integrales de vida o propuestas propias para el vivir bien/buen vivir, son herramientas de afirmación cultural, social, económica y política de los pueblos indígenas y sus comunidades; son instrumentos de mediación intercultural para la realización de sus derechos.

Artículo 11. Establece la creación de la *Mesa Permanente de concertación indígena de Medellín* como un espacio mixto de participación y concertación de estrategias, planes, programas y proyectos para la población indígena en el contexto de ciudad.

Artículo 14. Promover la articulación e incorporación de los planes integrales de vida indígena en el *Plan de desarrollo municipal*.

Esta política pública, que sigue vigente, fue armonizada con el *Plan de desarrollo distrital Medellín Te quiere 2024-2027*, considerando el *Plan indígena por los buenos vivires* y el programa *Medellín distrito étnico*, que tienen como objetivo:

Fortalecer la autonomía económica, social y cultural de las poblaciones negras, afrodescendientes, raizales, palenqueras y los sistemas propios de los pueblos indígenas, desde la perspectiva del enfoque diferencial étnico e interseccional, orientado hacia el cierre de brechas y la garantía de sus derechos individuales y colectivos en el distrito de Medellín (Alcaldía de Medellín, 2024).

Este programa se planteó tres indicadores de producto para el cuatrienio 2024-2027, a saber:

Tabla 3. Indicadores de producto: Medellín distrito étnico

Indicador(es) de Producto	Unidad de medida	Año Línea base	Línea Base	Meta 2020-2023	Dependencia o entidad responsable
Estrategias implementadas de los sistemas tradicionales propios de los pueblos indígenas	Número	2023	7	8	Gerencia Étnica
Estrategias para el fortalecimiento de la identidad y la autonomía económica de los pueblos indígenas implementadas	Número	No aplica	No aplica	3	Gerencia Étnica
Diagnósticos e investigaciones sobre la	Número	No aplica	No	4	Gerencia

Indicador(es) de Producto	Unidad de medida	Año Línea base	Línea Base	Meta 2020-2023	Dependencia o entidad responsable
población indígena, negra, afrodescendiente			aplica		Étnica

Fuente: Plan de Desarrollo Distrital *Medellín Te Quiere 2024-2027*.

Avances distritales para la atención de la población étnica, migrante y refugiada en 2024

Logros del Plan de Desarrollo Distrital en la atención de población migrante y refugiada

Al hacer revisión del Informe de Seguimiento a Plan Indicativo con corte a 31 de agosto de 2024, en lo que tiene que ver con los indicadores *del Programa Bienestar para las familias migrantes*, se encontró:

- Del indicador de producto “Centro de atención a la población migrante en funcionamiento”, meta 2024: 1 - Logro a 31 de agosto: 1. Descripción textual:

En el transcurso del año, el centro de atención a la población migrante (Intégrate) ha estado en funcionamiento continuo, ofreciendo apoyo y servicios a las personas migrantes. Hasta el 31 de agosto, el centro ha atendido a un total de 3.450 migrantes, quienes han recibido asistencia en diversas áreas, incluyendo orientación legal, apoyo psicológico, referenciación a bienes y/o servicios de las organizaciones de cooperación internacional, entre otros.

- En el indicador de producto “Personas migrantes atendidas y orientadas sobre ruta de derechos”, meta 2024: 10.500 - Logro a 31 de agosto: 5.808. Descripción textual se afirma que:

Desde el Centro Intégrate y la línea 123 Social, se han atendido y orientado a 5.808 personas migrantes sobre rutas de derechos en lo que va de este año. Sin embargo, el proceso contractual ha presentado dificultades en encontrar

un proveedor óptimo para la ejecución del proyecto, no obstante, se tiene prevista su fecha de inicio el 9 de septiembre.

El Programa *Asistencia social a población vulnerable* desarrolla los siguientes indicadores de producto:

- “Personas en situación de riesgo o emergencia, natural o antrópica beneficiadas de acompañamiento social y atención básica de emergencia”, meta 2024: 100 %, logro a 31 de agosto: 100 %.

En lo que va del año, se registra un total de 2.151 personas atendidas por eventos de emergencia natural y/o antrópica y beneficiadas con acompañamiento social y atención básica de emergencia. De las 2.151 personas, 62 registran atención con recursos del 2023.

- “Personas en situación de emergencias beneficiadas con albergue temporal”, meta 2024: 100 %, logro a 31 de agosto de 2024: 90 %:

Durante el año, se han registrado 210 personas en situación de emergencia atendidas en albergue temporal, que equivalen al 90 % del total de las personas que solicitaron el servicio. De estas, 79 recibieron asistencia con recursos del año 2023. Además, actualmente, se continúa con atención de 65 cupos en el albergue temporal de emergencias

El Ministerio Público espera conocer los resultados con corte a 31 de diciembre de 2024, para establecer la ejecución física y financiera de los programas dirigidos a la población migrante y refugiada para la garantía de sus derechos.

Logros del Plan de desarrollo distrital, en la atención de población étnica

De acuerdo con el Informe de seguimiento al plan de acción con corte a 31 de agosto de 2024 asociado al Plan de desarrollo “Medellín te Quiere”, del total de proyectos del Plan de Desarrollo 2024-2027, 137 proyectos tienen Sello Étnico, que definen como:

Una marca que permite identificar los programas que desarrollan estrategias con enfoque diferencial étnico, orientadas a la protección y garantía de derechos individuales y colectivos de las poblaciones y comunidades negras, afrodescendientes, raizales, palenqueras y pueblos indígenas que habitan en el Distrito de Medellín, conducentes al cierre de brechas y la superación del racismo, dando cumplimiento a la implementación de los planes estratégicos de las poblaciones étnicas. Dentro del enfoque diferencial se encuentra el enfoque étnico, el cual tiene en cuenta las particularidades que caracterizan a las poblaciones étnicas, ubicadas constitucionalmente como sujetos de especial protección (Departamento Administrativo de Planeación del Distrito Medellín, 2024).

Los proyectos que tienen sello étnico en general tienen que ver con educación, participación social, arte, cultura, recreación y deporte, protección social, salud, seguridad alimentaria, seguridad y convivencia, entre otras.

En lo que tiene que ver con los indicadores del Programa *Medellín distrito étnico*, según *el Informe de seguimiento al plan indicativo con corte a 31 de agosto de 2024* del Departamento Administrativo de Planeación del Distrito Medellín, se encontró:

- Del indicador de producto “Estrategias implementadas para la autonomía económica, social y cultural de la población negra, afrodescendiente, raizal y palenquera”, la meta de 2024 es 2, y el logro con corte a 31 de agosto de 2024: 0,75 %. Descripción textual:

Hemos avanzado en acciones de identificación, caracterización y selección de 17 unidades productivas, y la gestión interinstitucional con los programas vitrinas, CEDEZO y OPE como parte del proceso de fortalecimiento. De la misma manera, avanzamos con la orientación vocacional y ocupacional a jóvenes y adultos, como también la dinamización del Centro de integración afrodescendiente con exposiciones y activación de grupos de danza y música.

- Del indicador de producto “Estrategias implementadas de los sistemas tradicionales propios de los pueblos indígenas”, la meta de 2024 es de 2, y el logro con corte a 31 de agosto de 2024: 0,75 %:

Avanzamos en el acompañamiento en territorio con la sensibilización y las acciones pedagógicas para la mitigación del ejercicio de mendicidad en especial en NNA de la población indígena, la activación de rutas y acercamiento de la oferta institucional en la sede Niquitao "Casa de sueños" y los diferentes recorridos en puntos estratégicos de la ciudad. En la estrategia del sello étnico empresarial con la identificación, caracterización y selección de 13 unidades productivas que iniciarán su proceso de fortalecimiento.

- Del indicador de producto “Sistema de estímulos para el desarrollo de las capacidades productivas, organizativas y poblacionales de la comunidad negra, afrodescendiente, raizal y palenqueras diseñado e implementado”, la meta 2 de 2024 es 1, y el logro con corte a 31 de agosto de 2024 es 1. Descripción textual:

Durante el mes junio y julio se realizó el proceso de selección y premiación del evento "Premios Changó" reconocimiento al liderazgo afro de Medellín, como un estímulo a líderes y lideresas que han desarrollado su ejercicio social, participativo y comunitario en sus territorios a través de 6 categorías.

- Del indicador de producto “Estrategias para la prevención y atención del racismo y la discriminación racial implementadas”, la meta de 2024 es de 2, y el logro a 31 de agosto de 2024 fue de 0,5 %:

Se avanzó en el protocolo de atención y seguimiento a los casos de presunta discriminación racial y racismo a la población étnica en el Distrito; de la misma manera se avanza en la articulación de Medellín en la *Coalición de ciudades latinoamericanas* de prevención del racismo y la planeación de acciones para la reactivación de la mesa interinstitucional y la red para prevención a casos de racismo.

- Del indicador de producto “Instrumentos de planificación de la población negra, afrodescendiente, raizal y palenquera formulados”, la meta de 2024 es de 80 %, y el logro con corte a 31 de agosto de 2024 fue de 74 %:

Se avanzó en la etapa de análisis y consolidación de documentos técnicos, análisis del proceso participativo y construcción del cronograma de encuentros territoriales. Simultáneamente se vienen realizando actividades con el *Consejo de políticas públicas* para la convalidación de las acciones a desarrollar.

- Del indicador de producto “Población indígena, negra, afrodescendiente, raizal y palenquera beneficiada con las estrategias de autonomía económica, social y cultural implementadas por la Gerencia Étnica”, la meta de 2024 es de 646, y el logro con corte a 31 de agosto de 2024 fue de 413. Descripción textual:

Logramos beneficiar a 229 usuarios de la población étnica del Distrito en servicios de atención psicosocial, acercamiento a la oferta institucional, orientación vocacional y laboral, campaña contra el ejercicio de mendicidad y explotación NNA, acciones en el marco de la agenda de dinamización del Centro de Integración Afrodescendiente y la creación del banco de hojas de vida.

Cuatro indicadores de producto adicionales de este programa no tuvieron meta para 2024: Sistema de información étnico, diseñado e implementado; Sistema propio organizativo de las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras, fortalecido; Estrategias para el fortalecimiento de la identidad y la autonomía económica de los pueblos indígenas, implementadas; y Diagnósticos e investigaciones sobre la población indígena, negra, afrodescendiente, raizal y palenquera elaborados.

Se espera que las metas de 2024 hayan logrado su correcta ejecución con corte a 31 de diciembre, y que los indicadores que se planearon para iniciar en 2025 tengan avances representativos que beneficien a la población étnica de Medellín.

Barreras y retos de la administración distrital en torno a la garantía de derechos de la población étnica, migrante y refugiada, en Medellín

El ejercicio investigativo adelantado con el fin de establecer las principales barreras institucionales que enfrenta la población étnica, es decir, la población indígena, negra, afrodescendiente, raizal y palenquera en Medellín, y la población migrante y refugiada, se ha fundamentado en reuniones presenciales con grupos específicos de voceros, organizaciones y escenarios interinstitucionales, con quienes se ha indagado acerca de los avances, los obstáculos, las barreras y los tipos de negligencia administrativa que han identificado en la atención diferencial de estos grupos poblacionales. A continuación, se presenta un acercamiento al panorama actual de la población étnica, migrante y refugiada en Medellín.

Situación de la población indígena en 2024, en Medellín

De acuerdo con la atención de casos recibidos por el *Grupo especial de asuntos étnicos* de la Personería de Medellín, la población indígena que habita en Medellín, durante el año 2024 se ha visto afectada principalmente por las barreras que encuentra para ser atendida en servicios de salud y alojamiento temporal.

En primer lugar, es importante destacar que los cabildos indígenas, según el Decreto 1071 de 2015 tienen como finalidad: “representar legalmente a la comunidad, ejercer la autoridad y realizar las actividades que le atribuyen las leyes, sus usos, costumbres y el reglamento interno de cada comunidad” (artículo 2.14.7.1.2) y tienen bajo su responsabilidad levantar el autocenso con los datos de las personas que hacen parte de cada uno de los cabildos. Esta información se hace llegar a la Secretaría de Salud de la Alcaldía y, con base en estos listados, se autoriza el acceso a los servicios de la Red Pública Hospitalaria; basta con el certificado emitido por el cabildo correspondiente. Además, de acuerdo con el artículo 49 del Decreto 019 de 2012, los listados censales son incluidos en el *Sistema de información indígena de Colombia*, que puede ser consultado por las entidades públicas que tienen trámites con población indígena.

No obstante, la Personería de Medellín conoció que el Cabildo indígena Wayuu Wayaa del Valle de Aburrá, en Medellín, entregó a la Secretaría Distrital de Salud el auto censo a finales de 2023; pero en 2024 se han encontrado con la negativa en la prestación de los servicios, en especial, al ser indígenas binacionales, es decir, con nacionalidad colombiana y venezolana, por lo cual cada vez es más recurrente que les exijan afiliarse al Sisbén y tener pasaporte, lo que no es posible en la mayoría de los casos.

Buena parte de la población indígena binacional ha llegado a Medellín producto de la diáspora proveniente de Venezuela y llega a la ciudad sin documentación, lo que no debe ser impedimento para ser atendida. La población Wayuu en Medellín sufre una doble vulneración al ser refugiados e indígenas, sin una atención intercultural conforme a su lengua propia, cosmovisión e interrelación con el territorio.

La Personería tiene registro de casos de indígenas Wayuu que llevan meses en espera de orden de atención por fisiatría, tratamiento de diálisis por falla renal, tratamiento para cáncer, entre otros casos. Asimismo, se han reportado casos de negligencia y discriminación en la atención a pacientes Wayuu binacionales en la unidad hospitalaria La María en el barrio Castilla (Comuna 5) y en el Hospital General (Comuna 10), que fueron requeridos por la Personería de Medellín, para verificar la ruta y los procedimientos de atención, en sus instalaciones.

La atención diferencial en salud de la población indígena se sustenta en el Decreto N°4633 de 2011 “Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas”, específicamente en el artículo 77 (servicios de asistencia en salud), artículo 76 (atención inicial de urgencias en salud), artículo 78 (remisiones), artículo 79 (pólizas de salud), artículo 84 (ruta de atención integral en salud) (Presidencia de la República de Colombia, 2024). En este sentido, desde la Personería de Medellín se ha hecho seguimiento a los casos de salud pendientes de atención y a la Mesa Étnica en Salud Indígena instalada desde 2021, mediante el Contrato n°4600090387 de 2021.

Por otra parte, en materia de retornos, se registró una solicitud de acompañamiento de la Personería de Medellín, en junio 2024, para el retorno de 8 grupos familiares conformados por 25 personas sin recursos económicos ni autosostenibles, dada su situación humanitaria; estaban ubicados en inquilinatos de Niquitao (Comuna 10), de donde fueron expulsados por falta de pago por una deuda de \$4.200.000 por concepto de alojamiento en piezas. Estas familias, en su mayoría mujeres, niños y niñas, no tenían los recursos económicos para continuar pagando su estadía diaria en el inquilinato, ni para retornar por sus propios medios a la comunidad del Carmen de Atrato, con el consecuente riesgo de quedarse en la calle. Ante esto, desde el *Grupo de asuntos étnicos*, en articulación con la Alcaldía de Medellín, se logró el pago de seis días más, por parte del *Enlace de víctimas de la Alcaldía Distrital de Medellín*, mientras se podía organizar un retorno voluntario de la comunidad al Carmen de Atrato, Chocó. Además, se gestionó reunión para coordinar el retorno con la Defensoría del Chocó y la organización Orewa y, desde el programa de *Seguridad alimentaria de la Secretaría de Inclusión Social y familia*, se les brindaron dos bonos alimentarios diarios por seis días.

Como este, pueden presentarse más casos de familias indígenas en condiciones de alta vulnerabilidad que requieran alojamiento temporal, bonos alimentarios y gestión para el retorno; por lo tanto, la administración distrital debe disponer de los recursos necesarios para responder a las contingencias que puedan presentarse.

La situación de la población indígena en Medellín sigue siendo crítica. La Personería de Medellín en 2024 realizó numerosos recorridos que dan cuenta de la permanencia de niños, niñas, adolescentes y mujeres en situación de mendicidad en las calles y parques de la ciudad, especialmente de la comunidad Emberá Katíos del Chocó, que se ubican principalmente en barrios como la Candelaria, Laureles, el Poblado y Guayabal. Esta situación puede estar asociada a casos de trata de personas con fines de mendicidad ajena.

La población indígena enfrenta condiciones de pobreza, falta de atención de sus necesidades básicas y están expuestos a violencia de manera continua, lo que la somete a condiciones de vulnerabilidad en el ejercicio de sus derechos y exige, por tanto, mayor

intervención por parte de la *Gerencia étnica del Distrito Medellín*, del ICBF y de las entidades públicas responsables de la garantía y el restablecimiento de los derechos de esta población.

Situación de la población migrante y refugiada en 2024, en Medellín

La población migrante y refugiada ha llegado al Distrito de Medellín en distintos períodos de contingencia, por situaciones de pobreza y violencia en sus países de origen, principalmente de Venezuela. Aunque también habitan en Medellín migrantes y refugiados de otros países como Ecuador y Perú.

De acuerdo con la *Agencia de la ONU para los refugiados (ACNUR)*, Antioquia es el segundo departamento que tiene más refugiados y migrantes, con 393.392 personas. En Medellín, hay un total de 240.278 migrantes provenientes de Venezuela, lo que equivale al 10 % de la población de la capital antioqueña. “Se calcula que más del 10 % de la población en Medellín sea refugiada y migrante” (citado por El Colombiano, 2024).

Medellín es una de las ciudades capitales más atractivas para migrantes y refugiados, lo que exige que la institucionalidad logre hacer una efectiva gestión de la migración de manera ordenada y segura, para garantizar sus derechos y condiciones dignas en el proceso de acogida y evitar hechos de discriminación, xenofobia y vulneración de derechos humanos en la ciudad.

A nivel nacional se cuenta con la Resolución 570 de 2021 “Por la cual se reglamenta el artículo 2.1.1.6.9.6 del Título 1 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, en lo referente a la focalización territorial para acceder al Subsidio Familiar de Vivienda en la modalidad de arrendamiento para población migrante” (Ministerio de Justicia y del Derecho. Presidencia de la República de Colombia, 2024), y la Resolución 271 de 2023 “Por la cual se modifica el artículo 1° de la Resolución número 0570 de 2021 que reglamenta el artículo 2.1.1.6.9.6 del Título 1 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto número 1077 de 2015, en lo referente a la focalización territorial para acceder al Subsidio Familiar de Vivienda en la modalidad de arrendamiento para población migrante” (Ministerio de Justicia y del

Derecho. Presidencia de la República de Colombia, 2024), subsidios que tienen financiación por parte del Banco Mundial (BM) y el “Programa de integración socio-urbana de migrantes en ciudades colombianas” del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que incluye a Medellín entre los municipios focalizados para su aplicación.

Sin embargo, en Medellín, desde mayo de 2024, no se cuenta con el auxilio habitacional requerido para garantizar el alojamiento temporal de personas y familias migrantes y refugiadas, lo que empeoró las condiciones porque se vieron abocados a permanecer en la calle o en las terminales de transporte. Además, se desconoce el estado de implementación de las resoluciones de subsidio de vivienda en modalidad de arrendamiento para población migrante en Medellín.

La Secretaria de Inclusión Social y Familia, Sandra Sánchez, aseguró en entrevista para el periódico El Colombiano que el programa de auxilio habitacional “era un programa que desde su concepción estaba previsto que fuera temporal y el acompañamiento y la atención de la población migrante en el distrito no se fundamenta en la entrega de un auxilio habitacional, sino que es algo más integral” (El Colombiano, 2024). La mencionada atención integral todavía no se enmarca en una política pública aprobada por el Concejo de Medellín, a pesar de que inició su formulación desde el año 2021. Como bien lo señala este periódico:

En el presupuesto del distrito para este año quedó un rubro de \$1.480 millones para el “diseño e implementación de la política pública para migrantes en el municipio”, algo que ya en el último tramo del año parece todavía en borrador. “Hoy nos encontramos en su fase de desarrollo para ser presentada en el Concejo de Medellín para su discusión y aprobación”, informó la secretaria Sánchez (El Colombiano, 2024).

Para 2024 no se había dado continuidad a la oferta dirigida a las personas indígenas, migrantes y refugiadas que requieran alojamiento temporal, lo que deja desprotegida a una

porción importante de la población que está llegando al Distrito y que, de no recibir estos servicios, seguirá expuesta a la habitanza en calle y al deterioro de sus condiciones.

En relación con lo anterior, desde el *Grupo de asuntos étnicos, migrantes y refugiados* de la Personería de Medellín, se hizo revisión del *Plan de acción* de la Secretaría de Inclusión Social y Familia de la Alcaldía de Medellín para 2024, y se encontró que están vigentes dos proyectos que incluyen población migrante y refugiada:

- Proyecto 200264 “Asistencia social de emergencias” (Departamento Administrativo de Planeación, 2024), con un presupuesto inicial de \$13.412 millones de pesos, que tuvo adición mediante Acuerdo 11 de 2024 por un total de \$1.806.436.975 millones de pesos, con una proyección de 44.253 personas beneficiarias potenciales para quienes se gestiona la oferta social. Como se describe en el *Plan de acción*:

También tiene en cuenta a todas las personas en situación de emergencia social, atendidos desde la línea 123 social y acompañados socialmente a través de atención psicosocial, información, orientación, asesoría, intervención en crisis y la remisión y/o trámite para acceso a otros servicios.

Como puede verse en la página web de la Alcaldía de Medellín, aún está el programa *Auxilio habitacional* (Secretaría de Inclusión social y familia, 2024) enmarcado en el proyecto de emergencias del 123 Social:

Imagen 1. Auxilio habitacional Alcaldía de Medellín



Fuente: página web Alcaldía de Medellín.

- Proyecto 200265 “Servicio de albergue a población vulnerable” (Departamento Administrativo de Planeación, 2024), con un presupuesto inicial de \$8.127 millones de pesos, con una proyección de 888 beneficiarios potenciales para quienes se gestiona la oferta social:

Imagen 2. Servicio de albergue a población vulnerable

Proyecto: 200265 Servicio de albergue a población vulnerable			
Información Financiera:			Ppto Inicial (mill de \$): \$ 8.127
Producto/Bien/Servicio		Unidad de Medida	Cantidad Planificada
Servicio de gestión de oferta social para la población vulnerable			
IS65AQ	Beneficiarios potenciales para quienes se gestiona la oferta social Código Int. SUFP: 410005200	Número	888
Descripción B/S/A:	Corresponde a las personas habitantes de/en calle que reciben atención integral en la modalidad de albergue temporal por causas relacionadas con afectaciones en salud, enfermedades infectocontagiosas y necesidades especiales, también las personas en emergencia social o natural y/o antrópica que han tenido pérdida de su vivienda o se encuentran en una situación de alta vulnerabilidad social (definida por profesional social) y reciben atención integral desde el albergue de emergencias. Albergue Habitante de Calle: 390 Albergue Emergencias: 490		

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación (2024).

Hechas las consideraciones anteriores, cabe preguntarse por la justificación técnica de la administración distrital, por la cual la población migrante y refugiada no ha podido acceder a auxilio habitacional desde mayo de 2024 si se cuenta con los rubros económicos requeridos para la vigencia 2024.

En vista de lo anterior, las organizaciones locales han venido haciendo la gestión de alojamiento temporal y alimentación, a través de la financiación de ACNUR, Pastoral Social, *Blumont*, *World Vision* y otras organizaciones internacionales que brindan apoyo para garantizar estadía por días hasta un máximo de entre 3 y 9 meses según sea el caso y el perfil de cada familia o persona, pero es la Alcaldía de Medellín la que tiene la obligatoriedad en la garantía de derechos de la población migrante y refugiada.

De acuerdo con información socializada en reunión del *Grupo interagencial sobre flujos migratorios mixtos* (GIFMM), conformado por 61 organizaciones, de las cuales 25 son de Antioquia, se requiere gestionar posibilidades de articulación con la Gobernación de Antioquia para la activación de rutas de salud, educación y atención integral, a través de los enlaces de refugio y migración que ya hacen presencia en 72 de los 126 municipios del departamento.

Desde el Ministerio Público, se presenta la alerta frente a la suspensión de los auxilios habitacionales, porque en el Distrito de Medellín no se puede tolerar que familias con niños, niñas, adolescentes, personas con discapacidad, personas mayores y mujeres en condición de vulnerabilidad social se vean obligadas, por el hecho de ser migrantes y/o refugiados, a pernoctar en las calles debido a la falta de oferta social institucional pública, cuando las administraciones están obligadas legalmente a ejecutar los recursos necesarios para garantizar sus derechos.

En 2024, la Personería de Medellín atendió un aproximado de 349 asesorías, 97 acciones de tutela, 83 derechos de petición, 48 registros de víctimas del conflicto armado, 28 verificaciones de derechos humanos y 11 acompañamientos, entre otros servicios brindados a la población migrante y refugiada.

Situación de la población negra, afrodescendiente, raizal y palenquera, en Medellín en 2024

Actualmente el Distrito de Medellín se prepara para la primera consulta previa en el marco de la formulación de la política pública de población negra, afrodescendiente, raizal y palenquera.

En esta lógica, la Gerencia Étnica de la Alcaldía de Medellín presentó, en julio de 2024, un taller de planeación de la consulta previa que fue socializado con los voceros y voceras de escenarios decisivos de la población NARP en Medellín y puesto a su consideración. Los líderes recomendaron que:

- Se garanticen las condiciones logísticas y económicas para que las estructuras de las autoridades puedan ejercer sus funciones.
- El Consejo Afro, la Comisión, los delegados de presupuesto participativo y otros actores representativos reciban el documento técnico y la propuesta de consulta previa para ser revisado por ellos.
- La comunidad NARP se encargue de la recolección de la información, porque de lo contrario se viola la consulta previa.
- Se les haga entrega de una copia del contrato con la Universidad de Antioquia para la formulación de la política pública, porque ellos, como voceros de la comunidad, tienen derecho a participar de los términos de referencia y no fue así.

Mientras se logra avanzar en la consulta previa, las estadísticas demuestran que la población NARP atraviesa problemas sociales producto de la pobreza, el desplazamiento forzado, la discriminación y la falta de oportunidades laborales:

La incidencia de pobreza monetaria en Antioquia es mayor para la población étnica y migrante que para el resto de la población. Según el DANE, en el 2021, el 57,9 % de la población indígena estaba en condición de pobreza, mientras que para la población migrante la tasa fue del 52,8 %. Para la población afro se estima que 1 de cada tres personas eran pobres en ese mismo año (DANE, 2022).

De acuerdo con el *Primer estudio de caracterización de la población afrodescendiente en Colombia* realizado por el Colectivo Justicia Racial, en Colombia en 2024, “más del 80 % de las personas afrodescendientes viven en estratos 1 y 2, lo que las expone a la pobreza o a bajos ingresos”. Sin embargo, tanto a nivel nacional como distrital se adolece de falta de estadísticas actualizadas sobre la condición de la población NARP que permitan la toma de decisiones públicas basadas en la evidencia.

Desde la Personería de Medellín, en 2024 atendieron un aproximado de 269 acciones de tutela, 661 asesorías, 202 derechos de petición, 162 registros de víctimas del conflicto armado, 83 incidentes por desacato, 25 conciliaciones extrajudiciales en derecho y 12 verificaciones de derechos humanos, entre otros servicios brindados a población afrodescendiente.

2.8.3 Conclusiones

En Medellín es una prioridad la reducción de brechas sociales y económicas entre los grupos poblacionales, en razón a su pertenencia étnica. Las acciones afirmativas que supone la transversalización del *Sello étnico* en los programas del *Plan de desarrollo 2024-2027* deben lograr un impacto en la calidad de vida de la población indígena, negra, afrodescendiente, raizal y palenquera, brindando condiciones dignas, decentes e igualitarias que permitan el pleno goce de sus derechos.

Las personas y las familias migrantes y refugiadas están amparadas por todo un marco internacional, nacional y distrital que protege sus vidas y sus condiciones de vida, por lo cual la administración distrital no puede retroceder en la oferta pública. Al contrario, debe ampliar y fortalecer cada uno de los servicios en salud, educación, protección, participación, autonomía económica, arte y cultura, vivienda y seguridad. La reciente política pública aprobada por el Concejo es la carta de navegación sobre la cual las distintas dependencias del distrito deben guiarse para cumplir con la batería de indicadores formulados para su implementación, y asignar el recurso ordinario que se requiera para garantizar los derechos de la población migrante y refugiada en Medellín.

2.8.4 Recomendaciones

Para el fortalecimiento de la gestión pública en materia de garantía y restablecimiento de derechos de la población indígena, negra, afrodescendiente, raizal y palenquera, migrante y refugiada en Medellín es recomendable:

Implementar las estrategias pertinentes para la protección y el acceso a la educación de niños, niñas y adolescentes migrantes sin barreras en comunas y corregimientos de Medellín. De igual forma, es necesario adelantar una efectiva articulación entre las Secretarías de Salud, Inclusión Social y Familia, Metrosalud y la Unidad Administrativa Buen Comienzo, para la atención de mujeres migrantes en gestación y lactantes.

Brindar servicios dirigidos a la población migrante en materia de salud física, salud mental, y salud sexual y reproductiva. En ese sentido, es importante diseñar e implementar acciones de acompañamiento psicosocial a mujeres y población LGBTI migrante en contexto de prostitución.

Habilitar los servicios de albergue y auxilio habitacional para población étnica y migrante en condiciones de vulnerabilidad y/o abandono y garantizar el retorno de los 845 indígenas aproximadamente que se encuentran en situación de mendicidad, en condiciones dignas y teniendo como base la solución de los problemas económicos, culturales, sociales, de orden público etc., para poder regresarlos a su resguardo de origen en el alto Andágueda, Chocó.

Convocar a la creación de un espacio de concertación, participación e incidencia con la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera (NARP) que posibilite la construcción participativa de las estrategias de diagnóstico y formulación de la política pública afrodescendiente de Medellín.

Adelantar acciones para el reconocimiento del movimiento social afrocolombiano que en Medellín está conformado por representantes, lideresas, líderes y activistas que, en representación de la población NARP, impulsan procesos de movilización y participación en torno a la exigibilidad de sus derechos.

Socializar avances de cumplimiento de la Ley 2160 de 2021 que modificó el artículo 6 de la Ley 80 de 1993 decretando que: “También podrán celebrar contratos con las entidades estatales los Cabildos Indígenas, las asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas, los consejos comunitarios de las comunidades negras regulados por la Ley 70 de 1993”.

Actualizar el Decreto reglamentario 516 del 2021, en el marco de la reglamentación de la *Mesa permanente de concertación indígena* (Acuerdo 130/2019), ya que, después de la fecha de aprobación, se reestructuró la administración distrital con la creación de la Secretaría de la No Violencia, ahora Secretaría de Paz y Derechos Humanos, en la cual está suscrita la Unidad de Víctimas, con el fin de precisar la participación de la población indígena en los procesos de ciudad.

Adelantar un plan de mejoramiento para superar las barreras en la atención de la población indígena binacional por parte de la Secretaría de Salud, ya que cuenta con un modelo de activación de rutas de atención en salud para la población migrante y refugiada construido con ACNUR que es referente a nivel departamental.

Garantizar el gobierno propio en la participación en la consulta previa para la formulación de la política pública de población negra, afrodescendiente, raizal y palenquera, que debe ser ampliada por territorios, más las vocerías. Para esto se recomienda que la *Gerencia étnica* haga una búsqueda activa de las delegaciones afro existentes en otros espacios, que también hace parte de la base del diagnóstico.

Implementar y poner en marcha una ruta contra el racismo, la discriminación y la xenofobia. Se requiere la reactivación de la mesa interinstitucional y la red para prevención de casos de racismo, como escenarios participativos para la planeación, la atención, la denuncia y el seguimiento a los hechos de discriminación y racismo que se presenten en contextos públicos y privados.

Promover de manera masiva la priorización del programa Sapiencia para el acceso a educación superior de personas pertenecientes a comunidades afro e indígenas en

Medellín, en sus territorios de residencia y empleando intérpretes de lengua que garanticen la comprensión de las convocatorias vigentes.

2.8.5 Referencias

Alcaldía de Medellín. (2024). Plan de Desarrollo Distrital *Medellín Te quiere 2024-2027*. Medellín.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>

De la Urbe. (2024, 17 de mayo). Los problemas de los niños venezolanos en Medellín sin escuela ni seguridad. <https://delaurbe.udea.edu.co/index.php/dlu-lab/item/467-los-problemas-de-los-ninos-venezolanos-en-medellin-sin-escuelas-ni-seguridad>

Congreso de Colombia. (2021). Ley 2136 “Por medio de la cual se establecen las definiciones, principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la política integral migratoria del Estado colombiano - PIM, y se dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=168067>

Congreso de Colombia. (1991). Ley 21 “Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989”. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=37032>

Departamento Administrativo de Planeación. (2024). Formulación del Plan de Acción 2024. Medellín.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2023). Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) en el periodo julio 2022 - junio 2023. Bogotá.

Departamento Nacional de Estadística [DANE]. (2021). Encuesta Pulso de la Migración del DANE. Julio – agosto 2021. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. (31 de mayo de 2024). Observatorio Nacional de Migraciones (ONM). Obtenido de <https://2022.dnp.gov.co/DNPN/observatorio-de-migracion/Paginas/Sisb%C3%A9n.aspx>

El Colombiano. (14 de agosto de 2024). *¿Podrá Medellín recibir una nueva ola migratoria desde Venezuela?* <https://www.elcolombiano.com/medellin/medellin-no-esta-preparada-para-una-nueva-ola-migratoria-desde-venezuela-BE25214162>

El Colombiano. (15 de agosto de 2024). Periódico El Colombiano. Obtenido de <https://www.elcolombiano.com/medellin/medellin-ciudad-mayor-numero-migrantes-venezolanos-colombia-segun-datos-onu-CM24825531>

Función Pública. (2021). Concepto 376021 de 2021. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=173860#:~:text=Ahora%20bien%2C%20los%20Cabildos%20Ind%C3%ADgenas,reglamento%20interno%20de%20cada%20comunidad%22.>

Migración Colombia. (2023). Boletín de Migración. Bogotá.

Migración Colombia. Ministerio de Relaciones Exteriores. (29 de mayo de 2024). Unidad Administrativa Especial de Migración. Obtenido de https://unidad-administrativa-especial-migracion-colombia.micolombiadigital.gov.co/sites/unidad-administrativa-especial-migracion-colombia/content/files/000780/38976_radiografia-venezolanos-agosto-2023.pdf

Ministerio de Justicia y del Derecho. Presidencia de la República de Colombia. (15 de Julio de 2024). Suin Juriscol. Obtenido de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Resolucion/30046421>

Ministerio de Justicia y del Derecho. Presidencia de la República de Colombia. (10 de agosto de 2024). Suin Juriscol. Obtenido de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Resolucion/30050544>

Ministerio de Salud y Prosperidad Social. (22 de mayo de 2024). Minsalud. Obtenido de <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/GCFI/informe-circular-029-dic-2022.pdf>

Presidencia de la República. Decreto 1640 de 2020. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=151246>

Presidencia de la República. Decreto Ley 4633 de 2011. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=44966>

Programa Medellín Cómo Vamos. (2024). Integración socioeconómica de la población migrante venezolana en Medellín. Medellín.

Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos - Unidad de Niñez. 2021, 2022 y 2023. (2023). Población de niñas, niños y adolescentes atendidos, según principales motivos de atención. Unidad de Niñez, Distrito de Medellín, 2021-2023. Medellín.

Secretaría de Inclusión social y familia. (10 de agosto de 2024). Alcaldía de Medellín. Obtenido de <https://www.medellin.gov.co/es/secretaria-de-inclusion/123-social/>

2.9. Seguimiento a la actualización de la política pública para las personas con orientación sexual e identidad de género diversa (OSIGD) de y en Medellín

2.9.1 Presentación

A la Personería de Medellín, como agencia del Ministerio Público, le corresponde ejercer la guarda, promoción y defensa de los derechos humanos, vigilar la conducta oficial, proteger el interés público y contribuir a la solución alternativa de conflictos, con el fin de generar una cultura de paz, desarrollo sostenible con el medio ambiente y acompañamiento de víctimas, haciendo cumplir los principios rectores de la función administrativa.

En su eje misional, la Personería de Medellín cuenta con el *Proceso de investigaciones en derechos humanos* y observatorios, en el cual se encuentra el *Observatorio de mujeres, diversidades sexuales y de género*, dirigido a identificar el estado de los derechos de las mujeres y la población LGBTQ+, para hacer acompañamiento, seguimiento y vigilancia, con el fin de garantizar el acceso a la justicia y el restablecimiento de derechos; además contribuir a la inclusión y participación de estos grupos en distintos escenarios que contribuyan a la toma de decisiones y les permita tener mejores oportunidades y cerrar brechas existentes.

La Personería de Medellín, como ente garante de los derechos humanos en la ciudad, tiene un rol fundamental en la promoción de la equidad, la no discriminación y la inclusión social de todas las personas, sin distinción de orientación sexual o identidad de género. En este sentido, la actualización de la política pública de la población con *Orientación sexual e identidad de género diversa* (en adelante OSIGD) del y en el Distrito de Medellín es una prioridad para asegurar que se mantenga alineada con los avances normativos, los nuevos desafíos y las necesidades emergentes de esta población.

Hacer recomendaciones frente a esta actualización permite a la Personería no solo cumplir con su mandato misional de defender los derechos humanos, sino también incidir directamente en la creación de políticas más inclusivas, equitativas y respetuosas de la diversidad. La realidad social y jurídica evoluciona y es imprescindible que la política pública

refleje esas transformaciones para garantizar la plena participación y protección de la población OSIGD de y en Medellín.

Además, las recomendaciones que se formulen contribuirán a instar por la estructuración de propuestas institucionales orientadas al desmonte de barreras estructurales que limitan el acceso de esta población a servicios esenciales como la salud, la educación, el trabajo y la justicia. Mediante la actualización de esta política, se podrá mejorar la calidad de vida de las personas LGTBQ+, al promover su bienestar integral y asegurar el respeto de sus derechos fundamentales.

Para la Personería de Medellín, este proceso también es una oportunidad para fortalecer la participación ciudadana, ya que permitirá involucrar a la población OSIGD en la cocreación de soluciones que respondan a sus necesidades y demandas. La inclusión de sus voces en la revisión y actualización de la política pública es esencial para que las medidas adoptadas sean realmente efectivas y sostenibles en el tiempo.

En resumen, hacer recomendaciones para la actualización de la política pública población OSIGD del y en el Distrito de Medellín es una acción estratégica y necesaria para garantizar que la ciudad siga avanzando en el reconocimiento pleno de los derechos de las personas LGTBQ+, lo que promueve una Medellín más justa, diversa y respetuosa con todas las formas de vida y expresión.

En consonancia con lo expresado, esta investigación tiene como objetivo general proponer recomendaciones para la actualización de la política pública de la población OSIGD de y en Medellín, con el fin de fortalecer la garantía de sus derechos, promover su inclusión y participación en la toma de decisiones y asegurar que la política se mantenga alineada con los avances normativos, las necesidades emergentes y los desafíos que enfrenta esta población. Para el logro de tal objetivo, se precisará el marco normativo vigente a nivel internacional, nacional y local, que sustenta los derechos de la población LGTBQ+, destacando vacíos o áreas que requieren actualización para un mejor cumplimiento en la

ciudad; y se revisará el proceso de participación social e incidencia de la población en la actualización de la política pública distrital.

2.9.2 Hallazgos

Marco Normativo

Es importante que la actualización de la política pública para las personas OSIGD de y en Medellín incorpore en su marco estratégico componentes, objetivos y líneas de acción, todas las conquistas, las vindicaciones y reivindicaciones de derechos de la población LGBTQ+ de Colombia. Por lo cual se presenta a continuación un recuento normativo que se pone al servicio del proceso de actualización de la política pública.

Normativa nacional

La legislación que protege los derechos de la población LGTBIQ+ en Colombia está enmarcada tanto en la normativa internacional como la nacional. A nivel internacional, la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), ratificada por Colombia, establece en su artículo 1 la igualdad de derechos y libertades sin distinción alguna. De igual manera, la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 24 menciona la igualdad ante la ley, principio que ha sido la base para fallos posteriores a favor de los derechos LGTBIQ+ en la región.

En el ámbito nacional, la Constitución Política de Colombia, en su artículo 13, establece que todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho a recibir la misma protección. Además, la Ley 1482 de 2011, conocida como la Ley Antidiscriminación, tipifica como delito cualquier acto de discriminación basado en la orientación sexual o identidad de género.

La Corte Constitucional ha emitido varios fallos trascendentales para el reconocimiento de los derechos de las personas LGTBIQ+, tales como la Sentencia T-478 de 2015 que reconoce la posibilidad de cambio de nombre y sexo en documentos oficiales, y la sentencia C-577 de 2011 que abrió el camino para el matrimonio igualitario. Este desarrollo jurisprudencial gira

alrededor de los derechos fundamentales de la población LGBTI, al que debe sujetarse la política pública en el contexto distrital.

A continuación, se listan algunas de las sentencias y autos de la Corte Constitucional, así como decretos que regulan la materia:

- Sentencia de Tutela: Sentencia T-443/20. Protección de la identidad de género.
- Decreto 762 de 2018. Política Pública para la garantía del ejercicio efectivo de los derechos de las personas que hacen parte de los sectores sociales LGBTI y de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas.
- Decreto 410 de 2018. “Por el cual se adiciona el Título 4 a la Parte 4 del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, *Decreto único reglamentario del sector administrativo del interior*, sobre sectores sociales LGBTI y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas”. Capítulo 1 “Sobre prevención de la discriminación por razones de orientación sexual e identidades de género, mediante la promoción de la acción afirmativa #AquíEntranTodos”.
- Sentencia de Tutela: Sentencia T-077/16: Derecho al reconocimiento del nombre como atributo de la personalidad jurídica y al libre desarrollo de la personalidad.
- Sentencia de Tutela: Sentencia T-283/16 Caso de hombre indígena bisexual en prisión que es discriminado por su orientación sexual.
- Sentencia de Unificación: SU-214/16 Aprobación del matrimonio igualitario.
- Sentencia de Unificación: SU-696/ 15 Registro de niños.
- Sentencia de constitucionalidad: C- 683/15 Parejas del mismo sexo pueden aplicar a proceso de adopción.
- Sentencia de Tutela: Sentencia T-478/15. Caso Sergio Urrego. Prohibición de discriminación por razones de orientación sexual e identidad de género en instituciones educativas.
- Sentencia de Tutela: Sentencia T-371/15 Prohibición de negar la residencia en Colombia por motivo de la orientación sexual del peticionario.

- Sentencia de Tutela: T-141/15. Prohibición a las instituciones de educación superior a realizar actos discriminatorios por razones de raza, orientación sexual e identidad de género. Orden al Ministerio de Educación a ajustar y a adoptar la *Política pública de educación superior inclusiva*. Ver infografía.
- Sentencia de Tutela: T-099/15 Según la cual las mujeres trans no son destinatarias de la ley de servicio militar obligatorio (ley 48 de 1993). Se exhorta al Congreso a que promulgue una ley de identidad de género que proteja los derechos fundamentales de las mujeres y hombres trans.
- Sentencia de Tutela: T-063/15. Derecho a la corrección del sexo en el Registro Civil y demás documentos de identidad de las personas trans.
- Sentencia de constitucionalidad: C-071/15. Aprobación de adopción consentida por parejas del mismo sexo cuando sea el hijo/a biológico/a.
- Sentencia de Tutela: T-935/14. Reconocimiento de pensión de sobreviviente a parejas del mismo sexo.
- Sentencia de Tutela: T-804/14. Derecho a la educación a mujeres trans. Diferenciación entre orientación sexual e identidad de género.
- Sentencia de Tutela: T-444/14. Derecho a la privacidad y a la protección de datos.
- Sentencia de Tutela: T-622/14. Obligación de las EPS de realizar todos los estudios médicos necesarios para tener un consentimiento informado al momento de decidirse por una cirugía de reasignación de sexo.
- Sentencia de Unificación: SU-617/14 Adopción biológica entre parejas del mismo sexo. Caso madres de Medellín.
- Sentencia de Tutela: T-476/14 Inaplicación de la obligación de presentar libreta militar para el proceso de contratación a una mujer transgénero.
- Sentencia de Tutela: T-151/14 Reconocimiento de pensión de sobreviviente a parejas del mismo sexo.
- Sentencia de Tutela: T-327/14 Reconocimiento de pensión de sobreviviente. Prohibición de pedir pruebas adicionales extralegales que hagan más gravoso el trámite para parejas del mismo sexo.

- Sentencia de Tutela: T-086/14 Derecho al cambio de nombre por segunda vez por razones de identidad de género.
- Sentencia de Tutela: T-372/13. Derecho a la visita íntima en establecimiento carcelario.
- Sentencia de Tutela: T-771/13. Derecho a someterse a todos los procedimientos médicos necesarios para la afirmación sexual de las personas transgénero por medio de la EPS.
- Auto 155/13. Rechazo a la solicitud de nulidad de la sentencia C-577/11.
- Auto 152/13. Rechazo a la solicitud de aclaración de la sentencia C-577/11.
- Sentencia de Tutela: T-450A/13. Derecho a la salud y obligación de registro de los menores intersexuales o con ambigüedad genital.
- Sentencia de Tutela: T-552/13. Derecho a someterse a cirugía de reasignación de sexo de las personas trans por medio de la EPS.
- Sentencia de Tutela: T-673/13. Protección de discriminación de la policía metropolitana de Barranquilla a personas homosexuales.
- Sentencia de constitucionalidad: C-120/13. Ampliación de la acción de declaración de ausencia por desaparición forzada y otras formas de desaparición involuntaria de la pareja del mismo sexo.
- Sentencia de Tutela: T-565/13. Protección de la orientación sexual y la identidad de género en los manuales de convivencia escolares.
- Sentencia de Tutela: T-357/13. Reconocimiento de pensión de sobreviviente.
- Sentencia de Tutela: T-918/12. Reasignación sexual.
- Sentencia de Tutela: T-977/12. Cambio de nombre (por segunda vez) a mujer trans.
- Sentencia de Tutela: T-876/12. Solicitud de cambio de sexo de un hombre trans, a quien el POS de su EPS no quería cubrir este procedimiento.
- Sentencia de Tutela: T-276/12. Adopción individual - caso Chandler Burr.
- Sentencia de Tutela: T-248/12. Donación de Sangre.
- Sentencia de constitucionalidad: C-238/12. Herencia compañeros permanentes del mismo sexo.

- Sentencia de Tutela: T-909/11. Besos en espacio público.
- Sentencia de Tutela: T-860/11. Pensión de sobreviviente AA vs. ISS.
- Sentencia de Tutela: T-717/11. Ratifica otros medios de prueba de la Uniones Maritales de Hecho, diferentes a acta de conciliación o escritura pública.
- Sentencia de Tutela: T-716/11. Pensiones y ratifican familias.
- Sentencia de Tutela: T-492/11 Lesbiana obligada a utilizar uniforme de trabajo.
- Sentencia de Tutela: T-314/11. Trans que no dejaron entrar a establecimiento público. Política Pública nacional LGBTI.

Normativa distrital

A nivel local, siguen vigentes los siguientes acuerdos distritales:

Acuerdo 08 de 2011 “Por el cual se adopta la política pública para el reconocimiento de la diversidad sexual e identidades de género y para la protección, restablecimiento, atención y la garantía de derechos de las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgeneristas e intersexuales (LGBTI) del Municipio de Medellín”.

Acuerdo 132 de 2019 "Por medio del cual se modifica el acuerdo No. 08 de 2011 "Por el cual se adopta la política pública para el reconocimiento de la Diversidad sexual e identidades de género y para la protección, restablecimiento, atención y la garantía de derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgeneristas e intersexuales (LGBTI) del Municipio de Medellín".

Diagnóstico de la población OSIGD de y en Medellín

La Política Pública Nacional LGBT de 2018 y distintos lineamientos internacionales sustentaron la necesidad de añadir la identificación de la orientación sexual e identidad de género en el rediseño de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), asunto que permite profundizar en las condiciones y percepciones de la población diversa en distintos ámbitos.

De acuerdo con las cifras de la *Gran encuesta integrada de hogares* (GEIH) 2022 y de la *Encuesta pulso social* enfocados en la población LGBTI y su bienestar subjetivo:

- En Colombia se estima que 501.000 personas mayores de edad se identifican como LGBT (lesbianas, gais, bisexuales y transexuales), el 85,1 % vive en centros urbanos, el 66,5 % tiene entre 18 y 45 años y en su mayoría habitan en viviendas de estratos 3, 4 y 6.
- Para el período comprendido entre mayo de 2021 y abril de 2022, la tasa global de participación —que representa la presión de la población dispuesta a trabajar— fue de 72,9 % en la población LGBT, mientras que la de la población no LGBT fue de 65,6 %; en contraste, la tasa de desempleo de quienes se identifican como LGBT está alrededor de tres puntos por encima de la de la población que no lo hace, ubicándose en 16,1 %.
- El 35,7 % de la población LGBT dice sentirse inseguro o insegura caminando solos en su barrio de noche; el 21,5 %, muy inseguro y el 17,8 % dice que nunca sale solo/a de noche. Una preocupación que, aunque para ellas/os en algunos casos es mayor, también la comparten con las personas que no se identifican como LGBT: 36,4 % dice sentirse inseguro; el 17,6 %, muy inseguro y el 22,3 % nunca sale solo/a de noche.

En Medellín, según el Informe de vulneración de derechos del *Sistema de información para la seguridad y la convivencia* (SISC) de la Secretaría de Seguridad y Convivencia de Medellín (2024), en el período comprendido entre 1 de enero de 2023 y 31 de octubre del mismo año, y entre el 1 de enero hasta el 31 de octubre de 2024, se registraron un total de 6 homicidios de personas trans, de los cuales 3 ocurrieron en 2023 y 3 en 2024:

Tabla 1. Homicidio en Medellín según año e identidad de género Medellín, 2023-2024

Identidad de género / Sexo	2023				2024				Medellín, 2023 - 2024	
	H	M	Total	Porcentaje	H	M	Total	Porcentaje	Var.	Por.
Personas cis	0	0	0	0,0	0	0	0	0,0	-0,0	-0,0
Personas trans	0	0	0	0,0	0	0	0	0,0	0,0	0,0
Total	0	0	0	0,0	0	0	0	0,0	0,0	0,0

Fuente: Sistema de Información para la Seguridad y la convivencia -SISC- de la Secretaría de Seguridad y Convivencia de Medellín. 01/01/2023 – 31/10/2023, 01/01/2024 – 31/10/2024.

En 2023, las víctimas trans se registraron en la comuna 4 (Aranjuez), 8 (Villa Hermosa) y 16 (Belén). En 2024, se ubicaron en las comunas 3 (Manrique), 10 (Candelaria) y 60 (Corregimiento de San Cristóbal).

Tabla 2. Homicidio en Medellín según año, orientación sexual y comuna Medellín, 2023-2024

Periodo	2023						2024					Medellín, 2023 - 2024	
Comuna / Orientación sexual	Gay	Heterosexual	Lesbiana	N/D	Total	Part%	Gay	Heterosexual	N/D	Total	Part%	Var%	Dif
01-Popular	0	2	0	11	13	4	0	1	7	8	3	-38.46	-5
02-Santa Cruz	1	1	0	9	11	3	0	1	8	9	3	-18.18	-2
03-Manrique	1	4	0	16	21	7	1	2	9	12	5	-42.86	-9
04-Aranjuez	0	3	0	21	24	6	0	1	10	11	4	-54.17	-13
05-Castilla	0	2	0	18	20	6	0	1	19	20	8	0.00	0
06-Doce de Octubre	1	3	0	11	15	5	0	2	10	12	5	-20.00	-3
07-Robledo	0	1	0	20	21	7	1	5	13	19	7	-9.52	-2
08-Villa Hermosa	1	4	0	16	21	7	0	1	11	12	5	-42.86	-9
09-Buenos Aires	0	2	0	13	15	5	0	4	7	11	4	-26.67	-4
10-Candelaria	2	11	1	49	63	20	0	5	53	58	22	-7.94	-5
11-Laureles Estadio	1	2	0	12	15	5	0	0	9	9	3	-40.00	-6
12-América	0	0	0	4	4	1	0	1	7	8	3	100.00	4
13-San Javier	0	1	0	10	11	3	0	2	16	18	7	63.64	7
14-Poblado	1	0	0	4	5	2	1	0	7	8	3	60.00	3
15-Guayabal	0	0	0	7	7	2	0	0	10	10	4	42.86	3
16-Belén	0	2	0	15	17	5	0	0	13	13	5	-23.53	-4
50-Palmitas	0	0	0	2	2	1	0	0	2	2	1	0.00	0
60-San Cristobal	0	1	0	12	13	4	0	2	12	14	5	7.69	1
70-Altavista	0	0	0	5	5	2	0	1	1	2	1	-60.00	-3
80-San Antonio de Prado	0	3	0	6	9	3	0	0	4	4	2	-55.56	-5
90-Santa Elena	0	0	0	5	5	2	0	1	4	5	2	0.00	0
Sin dato	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.00	0
Total	8	42	1	266	317	100	3	30	232	265	100	-16.40	-52

Fuente: Sistema de Información para la Seguridad y la convivencia -SISC- de la Secretaría de Seguridad y convivencia de Medellín. 01/01/2023 – 31/10/2023, 01/01/2024 – 31/10/2024.

Según orientación sexual y comuna, las víctimas de homicidios en 2023 y 2024 (con corte a 31 de octubre) se ubicaron en los siguientes territorios:

Tabla 3. Zonas de homicidios según orientación sexual y comuna

HOMICIDIOS POR ORIENTACIÓN SEXUAL Y COMUNA	2023		2024		TOTAL
	GAYS	LESBIANAS	GAYS	LESBIANAS	
Santa Cruz	1				1
Manrique	1		1		2
Doce de octubre	1				1
Villahermosa	1				1
Candelaria	2	1			3
Laureles Estadio	1				1
Poblado	1		1		2
Robledo			1		1
Total:	8	1	3	0	12

Fuente: elaboración propia con base en datos del Sistema de Información para la Seguridad y la convivencia - SISC- de la Secretaría de Seguridad y Convivencia de Medellín. 01/01/2023 – 31/10/2023, 01/01/2024 – 31/10/2024.

Como puede observarse, estas tablas no incluyen datos de personas trans que hayan sido víctimas de homicidios. Según la corporación Caribe Informativo, en su *Resumen ejecutivo de la situación de derechos humanos de población LGBTIQ+ en el departamento de Antioquia y el área metropolitana del Valle de Aburrá, 2024*, la violencia homicida contra personas LGBTIQ+ entre 2020-2023 en Medellín presenta el siguiente comportamiento:

Tabla 4. Violencia homicida contra personas LGBTIQ+ 2020-2023 en Medellín

Año	2020	2021	2022	2023
Víctimas	17	14	10	15

Fuente: Caribe Afirmativo (2024)

De acuerdo con los datos: “en el año 2024 no ha cesado la violencia hacia las mujeres trans. Entre febrero y septiembre se presentaron 16 asesinatos de transfemininas”. Por lo cual, identifican un “crecimiento estructural y sistemático de actos de hostilidad y hostigamiento contra personas LGBTIQ+ en la Comuna 10 La Candelaria” (Caribe Afirmativo, 2024).

Situación de violencia homicida que, aunada a hechos de discriminación, persecución, exclusión y violencia sexual, configuran un panorama hostil para la población LGBTI en Medellín y que exige la adopción e implementación de medidas afirmativas para su inclusión y garantía de derechos humanos.

Proceso de participación e incidencia en la actualización de la política pública para la población OSIGD de y en Medellín

La Personería de Medellín, a través del *Observatorio de género y diversidades sexuales y género*, ha participado activamente en los encuentros territoriales de socialización de la actualización de la política pública realizados en 2024. Se han acompañado las actuaciones adelantadas en las comunas y corregimientos por parte de la *Gerencia de diversidades*

sexuales e identidades de género de la Alcaldía de Medellín, verificando que la población tenga garantizado su derecho a la participación y a la incidencia. Se han elaborado informes en cada territorio con el fin de estructurar un documento de recomendaciones como aporte al proceso de actualización de la política pública.

Hasta noviembre de 2024, la *Gerencia de diversidades sexuales e identidades de género* del Distrito Medellín ha realizado ocho encuentros zonales con un total de 218 participantes. En este proceso de planeación, se ha logrado adelantar once de los 18 pasos de la ruta de actualización de la política pública, que incluyen revisión documental, elaboración de diagnóstico cualitativo y cuantitativo, identificación del problema público, mapa de actores, formulación de alternativas de solución, definición de principios, enfoques, estrategias y el modelo de seguimiento y evaluación.

Las dimensiones planteadas en el nuevo documento de la política son: vida digna, cambio de imaginarios, participación social y política y fallas institucionales. Su marco estratégico está compuesto por componentes, objetivos, estrategias y líneas de acción.

En los encuentros zonales, desde la Personería de Medellín se han recogido las voces de la población OSIGD, con el fin de amplificar sus propuestas, sus iniciativas y recomendaciones para la actualización de la Política Pública:

- Replantear la estructura y el funcionamiento del *Consejo consultivo* como instancia de coordinación.
- Convocar a los concejales para que participen en la formulación de la política pública y se apropien de las estrategias, antes de que se presente en plenaria del Concejo para su aprobación.
- Analizar y establecer el tema presupuestal para la implementación de la política pública con participación de la población.
- Incluir el acceso a vivienda y el mejoramiento de vivienda de población OSIGD.
- Establecer los servicios que el Distrito prestará para las personas que están en tránsito a través de la política pública.

- Explicitar de manera clara el problema de salud mental, autocuidado y violencias basadas en género para que se desarrollen acciones específicas para la población.
- Crear un sistema distrital como instancia de participación para lograr mayor representatividad de la población en la toma de decisiones públicas.
- Definir colectivamente la enunciación política: LGBTI o población OSIGD.
- Incluir en el plan de acción de la política una cátedra de diversidades sexuales e identidades de género en instituciones educativas y superior.
- Promover estímulos arcoíris en las empresas.
- Desarrollar el tema de movilidad humana en la política pública.

Avances distritales para el reconocimiento y la inclusión de la población OSIGD:

- Becas trans.
- Módulo diverso.
- Mesa de casos urgentes.

2.9.3 Conclusiones

La política pública para el reconocimiento de la diversidad sexual e identidades de género y para la protección, el restablecimiento, la atención y la garantía de derechos de las personas OSIGD de y en Medellín, debe actualizarse y cualificarse, con sustento en la nueva legislación, los avances técnicos y la estructura administrativa creada en Medellín, con el fin de garantizar los derechos humanos, económicos, sociales, civiles y políticos de la población LGBTIQ+.

La política pública debe incluir, entre sus enfoques, el enfoque interseccional para abordar las múltiples discriminaciones que pueden presentarse en una misma persona, de manera que se logren orientar las acciones tendientes a evitar el incremento de las desventajas y las brechas.

La *Gerencia de diversidad sexual y de género* deberá contar con una asignación presupuestal, incluida la del plan plurianual de inversiones del Municipio de Medellín 2024-

2027, con el fin de garantizar su efectivo funcionamiento y el cumplimiento de los objetivos para los cuales fue creada.

2.9.4 Recomendaciones

La política pública debe incluir el enfoque interseccional, para abordar las múltiples discriminaciones que pueden presentarse en una misma persona, de manera que se logren orientar las acciones para evitar que se multipliquen las desventajas y las brechas.

La política pública que enuncia a la población de lesbianas, gais, bisexuales, transgeneristas, transexuales, travestis e intersexuales (con genitales de ambos sexos) — LGBTI— debe considerar la posibilidad de incluir ahora a la población con orientación asexual y a la que se identifica como *queer*, no binaria y género fluido, ya que nombrar las múltiples orientaciones sexuales y las identidades de género posibilita que se planeen, diseñen e implementen acciones especiales o afirmativas para garantizar sus derechos.

La política pública del Distrito debe enmarcarse en la *Política pública nacional LGBTIQ+* de 2018 y distintos lineamientos internacionales que sustentaron la necesidad de añadir la identificación de la orientación sexual e identidad de género en el rediseño de la *Gran encuesta integrada de hogares* (GEIH), asunto que permite profundizar en las condiciones y percepciones de la población diversa en distintos ámbitos.

La *Gerencia de diversidades sexuales e identidades de género*, creada en 2020 con aprobación del Concejo de Medellín (Decreto 863 de 2020), quedó encargada de la “coordinación, implementación y articulación de políticas, planes, programas y proyectos, tendientes a la promoción, protección, restitución y garantía de los derechos para la población con orientación sexual e identidades de género no hegemónico”, y como tal debe contar con el presupuesto requerido para el cumplimiento de la política pública y el nuevo plan estratégico que se formule.

A continuación, se enuncian algunas recomendaciones específicas:

Incluir, entre los enfoques de la política, el enfoque interseccional como perspectiva que permite reconocer la presencia simultánea de dos o más características diferenciales de las personas (pertenencia étnica, género, discapacidad, etapa del ciclo vital, entre otras) que incrementan la carga de desigualdad en un contexto histórico, social y cultural determinado y producen experiencias sustantivamente diferentes entre los sujetos (adaptado de Corte Constitucional-Sentencia T-141-15).

Incluir en los objetivos (artículo 4 en el actual Acuerdo Distrital No. 08 de 2011) dos nuevos, a saber:

Desarrollar acciones afirmativas interinstitucionales para la inclusión, la atención y la protección de la población LGBTI en general que se encuentran en estado de vulnerabilidad frente a los derechos sociales y económicos.

Hacer seguimiento al cumplimiento de la jurisprudencia de la Corte Constitucional para el reconocimiento de derechos de la población LGBTI y su implementación a nivel local, a cargo de la Línea de Gestión del conocimiento de la Política Pública.

Debe incluirse la Secretaría de Paz y Derechos Humanos entre las dependencias corresponsables de la política pública actualizada, cuyo objetivo y funciones se referencian en el Decreto 863 de 2020.

Se requiere que el *Módulo diverso de la Línea 123* quede institucionalizado en el acuerdo de política pública que se elabore. Este se creó en el cuatrienio 2020-2023 para reportar y denunciar cualquier acción o situación que amenace o ponga en peligro la vida, integridad y seguridad de la población LGBTIQ+, por lo cual es indispensable que se referencie en el nuevo acuerdo.

Es importante que la nueva política pública incluya, en la estructura organizativa, la *Mesa de casos urgentes LGBTIQ+ de Medellín*, creada a cargo de la Secretaría de Seguridad y Convivencia e integrada por múltiples dependencias de la Alcaldía de Medellín, para la

atención de hechos de riesgo y violencia contra población LGBTIQ+ que vienen incrementándose en el Distrito. Por lo tanto, debe quedar institucionalizada en la política pública para que adquiera un carácter vinculante y con permanencia.

Insertar líneas estratégicas de:

Educación: esta política pública deberá fortalecer procesos de promoción de entornos escolares seguros y el acceso a la educación superior para la población con identidades de género y orientaciones sexuales diversas. En este sentido deberá articularse con la política de *Matrícula cero*, Acuerdo Distrital N° 055 de 2022, para coordinar acciones de priorización, acceso, acompañamiento y permanencia en la educación superior.

Identidad: esta línea tiene como propósito asesorar la garantía de los derechos de la población LGBTI a la igualdad, la dignidad humana, la personalidad jurídica y el libre desarrollo de la personalidad, a través del uso del marcador de género no binario en sus documentos de identidad, tanto del registro civil de nacimiento como de la cédula de ciudadanía, para prevenir actos de discriminación debido a su identidad y su expresión de género, conforme a pronunciamiento de la Corte Constitucional de Colombia de 2019.

Protección: el *Plan estratégico de la política pública* deberá definir proyectos y servicios especiales para la población LGBTIQ+ víctima de violencias, agresiones, violación, amenaza, trata de personas, abandono de personas mayores, entre otras, para lo cual deberá garantizar su protección en albergues especializados destinados para la atención en emergencia, que podría superar los 3 meses, de acuerdo con cada situación, de manera que favorezca el restablecimiento de sus derechos y su integridad personal.

Atención: se busca que los programas y proyectos de la administración distrital focalicen a las personas LGBTIQ+ en condición de vulnerabilidad o discapacidad o en contexto de prostitución, además de las víctimas del conflicto armado, personas privadas de la libertad, pospénadas, migrantes, personas mayores, entre otras, de manera que puedan acceder efectivamente a acciones afirmativas para el restablecimiento, promoción y protección de

sus derechos. Esta política deberá articularse con la *Política pública de envejecimiento y vejez para la atención, albergue y protección de personas LGBTIQ+ mayores*.

2.9.5 Referencias

Caribe Afirmativo. (2024). *Resumen ejecutivo de la situación de derechos humanos de población LGBTIQ+ en el departamento de Antioquia y el área metropolitana del Valle de Aburrá. Medellín.* <https://caribeafirmativo.lgbt/wp-content/uploads/2024/04/INFORME-DDHH-2023-CA-DIGITAL.pdf>

Secretaría de Seguridad y convivencia de Medellín. (2024). Informe de vulneración de derechos.

2.10. Una realidad de la que nadie puede escapar: una mirada a los derechos de personas adultas mayores en situación de vulnerabilidad, en la ciudad de Medellín

2.10.1 Presentación

La Personería de Medellín tiene como propósito superior fortalecer el tejido social, construir una ciudad pacífica, inclusiva, justa y participativa, comprometida con los derechos, la legalidad y el respeto por la diferencia, tal como se ha establecido en el Plan Estratégico 2024 – 2028 *Personería para todos*.

La misionalidad de la Personería Distrital se adscribe en la protección y promoción de los derechos humanos, la resolución alternativa de los conflictos, el fortalecimiento de la diversidad de los grupos poblacionales y la defensa del interés público y el medio ambiente, así como la vigilancia de la conducta oficial. Con ello, se pretende estar más cerca de la comunidad, al garantizar una atención inclusiva, equitativa, empática y justa para cada ciudadano.

En línea con lo anterior, el programa *Vulnerabilidad y exclusión social* se enfoca en proteger y promover los derechos de grupos vulnerables excluidos, con el propósito de asegurar el acceso equitativo a servicios básicos y apoyo social y de garantizar condiciones

de dignidad de vida. Por tal razón, la inclusión social se convierte en el foco esencial en aras de lograr la protección de los derechos fundamentales de personas en situación de calle, adultas mayores, víctimas del conflicto armado, migrantes y refugiadas, así como personas privadas de la libertad y, en consecuencia, el respeto a su dignidad, tal como se ha establecido en el ya citado plan estratégico. Se acopiarán estos elementos para ampliar el panorama de la reflexión y situar la discusión en la ruta que ha establecido la Personería Distrital para los períodos 2024-2028.

En el plan estratégico también se ha definido el proyecto denominado *Protección integral del adulto*, que pretende garantizar el respeto, la protección y la promoción de los derechos humanos de las personas mayores, al abordar sus necesidades específicas y promover el bienestar integral y su participación en la sociedad, para asegurar una vejez digna y respetada (Plan Estratégico 2024-2028).

Entre los objetivos establecidos en el proyecto, se encuentran los siguientes: 1) verificar el cumplimiento de políticas públicas que impactan a los adultos mayores, 2) articular diferentes entidades públicas y organizaciones sociales que tengan como objetivo el cuidado y la garantía de una vejez digna, 3) efectuar el seguimiento de las diferentes vulneraciones de derechos de las personas adultas mayores, 4) realizar recorridos de verificación y seguimiento a hogares e instituciones de acogida de adultos mayores y 5) ejecutar campañas de sensibilización a la *Red de cuidado de los adultos mayores* sobre los derechos y la importancia de la inclusión y el respeto de esta población.

Por ello, esta investigación se propone como objetivo general analizar los principales desafíos que enfrenta el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de la ciudad de Medellín en la protección de los derechos humanos de los adultos mayores en condición de vulnerabilidad. Para el logro de tal objetivo, se expondrá el contexto demográfico del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de la ciudad de Medellín en lo relacionado al grupo poblacional adulto mayor en condición de vulnerabilidad; luego se analizará la *Política pública de envejecimiento y vejez – Plan gerontológico 2017-2027* del Distrito de Medellín, se revisarán las estadísticas de las atenciones realizadas por la

Personería Distrital de Medellín en el año 2024 relacionadas con la población adulta mayor en condición de vulnerabilidad del Distrito de Medellín y, finalmente, se formularán algunas recomendaciones a la administración distrital para la protección de los derechos humanos de los adultos mayores en condición de vulnerabilidad.

El presente informe es producto de una investigación de tipo teórico-dogmático; teórico, toda vez que centra su atención en el análisis del concepto de adulto mayor como sujeto de especial protección de conformidad con los artículos 13¹⁷ y 46¹⁸ de la Constitución Política de Colombia (1991), en la que se reconoce como elemento fundamental del Estado Social de Derecho la necesidad de otorgar una especial protección a ciertos sujetos que, por sus condiciones de manifiesta vulnerabilidad, pueden ver restringidas sus posibilidades. La propia jurisprudencia constitucional ha considerado que los adultos mayores deben ser considerados como sujetos de especial protección constitucional en tanto integran un grupo vulnerable de la sociedad, dadas las condiciones físicas, económicas o sociológicas que los diferencian de los otros tipos de colectivos (Corte Constitucional, Sentencia T-066 de 2020).

La investigación es dogmática, porque parte de su objeto se centra en el fundamento normativo concreto que regula al grupo poblacional adulto mayor, lo que permite tener un panorama más amplio para identificar los desafíos que se presentan para el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de la ciudad de Medellín en materia de derechos humanos.

¹⁷ “Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometa”.

¹⁸ “Artículo 46. El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria. El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.”

El enfoque de la investigación es mixto, ya que combina el ámbito descriptivo, crítico y analítico. Los instrumentos aplicados son la sistematización de las normas relacionadas con el tema objeto de estudio, el análisis de jurisprudencia y la reflexión en torno a la política pública de envejecimiento y vejez.

Adicionalmente, se presentan representaciones gráficas de los datos de las atenciones realizadas por la Personería Distrital de Medellín al usuario adulto mayor, lo que permite detectar patrones y tendencias para identificar cuál es el número de atenciones realizadas por mes, tema, comuna, género, edad, tema y subtema. Se pretende así, determinar cuáles son los problemas más recurrentes y plantear alternativas para mitigarlas.

También se pretende que, luego de leer el presente informe, se obtenga una mirada diferente y amplia del grupo poblacional adulto mayor, especialmente en condición de vulnerabilidad, ya que, aunque parezca una realidad ajena a nuestra vida, es una realidad inexorable para todos, pues cada persona llegará a esta condición, aunque desconozca cómo y en qué circunstancia. Una mirada integral con enfoque de derechos humanos nos permite unir el tejido social y propender por un Estado Social de Derecho en el que exista igualdad de condiciones y trato digno para todos. La protección del grupo poblacional adulto mayor está incorporada en la Constitución, leyes nacionales, sentencias de la Corte Constitucional y en instrumentos internacionales vinculantes, es decir no es solo un querer proteger a estos sujetos de especial protección, sino que es una directriz de imperativo constitucional e internacional.

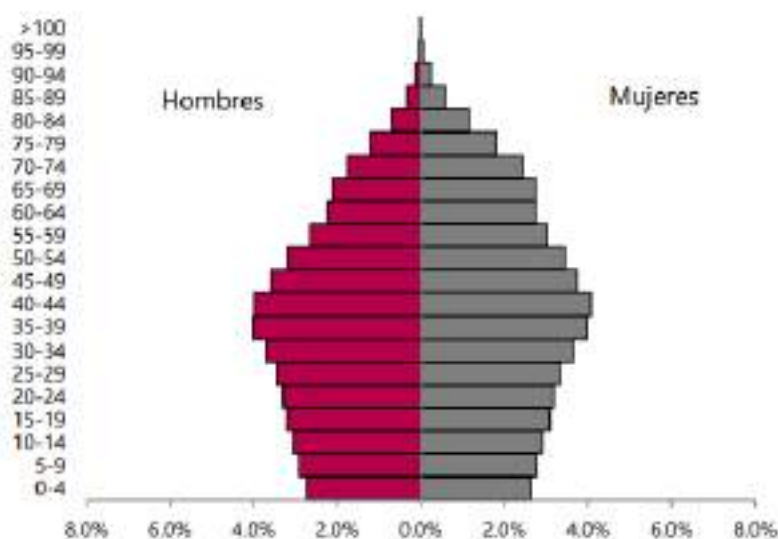
2.10.2 Hallazgos

Contexto demográfico del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín

El documento denominado *Información del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en la toma de decisiones regionales Medellín – Antioquia* de julio del año 2022, estableció que, para el año 2035, se proyecta que la mayoría de los hombres (4,0

%) y de mujeres (4,1 %) se concentran en los grupos de 35-39 años, lo que genera una creciente significativa en la longevidad de la población y abre camino para identificar los primeros retos que enfrenta el distrito de Medellín en la necesidad de ajustar las políticas públicas dispuestas para el grupo poblacional adulto mayor en condición de abandono; ajustes como al aumento de los cupos dispuestos para los programas, proyectos, estrategias y capacitaciones del personal, teniendo como consecuencia el cumplimiento colectivo de derechos humanos.

Gráfica 1. Proyecciones de población 2035 del departamento de Antioquia



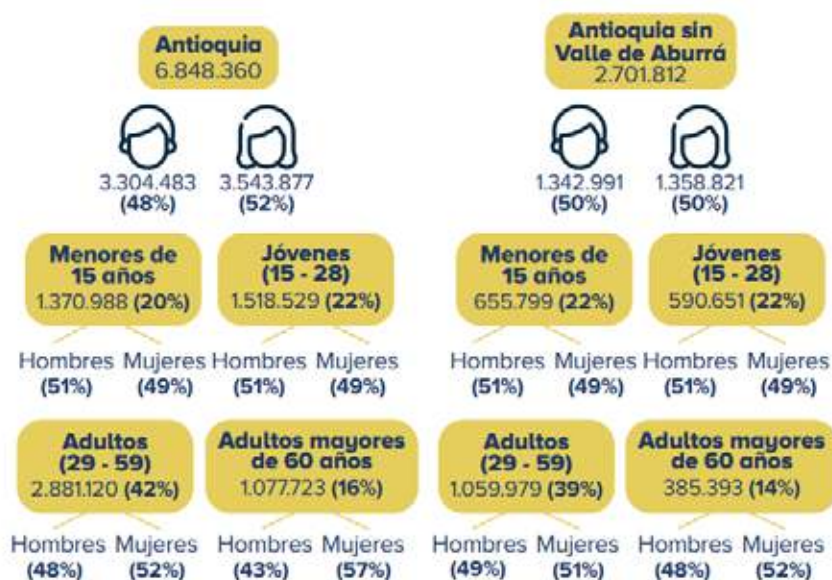
Fuente: tomado de DANE, 2022a, p. 121.

El *Informe de calidad de vida de Antioquia línea base*, en relación con la estructura de la población distribuida por grupos etarios, se indica lo siguiente:

En el 2023, el 42 % de la población de Antioquia es adulta (entre los 29 y 59 años), el 22 % es joven (entre los 16 y 28 años), el 20 % está conformada por niños, niñas y adolescentes menores de 15 años y el 16 % restante es la proporción que representan los adultos mayores a 60 años. Dada esta distribución, se puede concluir que la mayoría de la población de Antioquia está en edad económicamente activa, lo cual es un buen indicador del

potencial productivo del territorio y su capacidad de soporte económico de la población inactiva (niños, niñas y adolescentes y adultos mayores) (Antioquia Cómo Vamos, 2023).

Gráfica 2. Antioquia, distribución poblacional por grupos etarios 2023



Fuente: informe de calidad de vida de Antioquia, línea base Antioquia Cómo Vamos, p. 14.

Lo anterior amerita advertir las posibles consecuencias preliminares derivadas del aumento de la longevidad en el departamento de Antioquia: el incremento de la demanda de servicios sociales de salud para adultos mayores; el aumento de la longevidad que representa un porcentaje significativo de la población de 60 años, con necesidades progresivas en términos de atención médica integral, cuidados paliativos y —con especial atención— la salud mental, ya que es necesario prevenir la depresión; y, finalmente, el aislamiento con la ayuda de redes de apoyo de profesionales en el área.

También se tendría como consecuencia el impacto en las finanzas públicas, debido a que el envejecimiento poblacional ejercerá presión sobre el sistema de pensiones y los programas sociales relacionados con la inversión en subsidios y programas de apoyo, especialmente los dirigidos al grupo poblacional adulto mayor en condiciones de vulnerabilidad. Así mismo, será requerido el ajuste en las políticas públicas dispuestas para

esta población, para el caso que nos ocupa la *Política pública de envejecimiento y vejez – Plan Gerontológico 2017-2027*, de conformidad con lo expuesto antes y con lo que se desarrollará en el presente informe.

El impulso a la economía del cuidado que implica estimular sectores económicos relacionados con la tecnología para adultos, también será un ámbito con alta prevalencia. El Distrito está llamado a desarrollar herramientas que faciliten la autonomía, tales como dispositivos médicos y plataformas digitales para el acceso a servicios que garanticen el mínimo vital; de la mano con el programa de formación a personas cuidadoras, que tiene diferentes consecuencias positivas como el aumento de la empleabilidad, incremento en los cupos para la atención de la población adulta mayor vulnerable y el cumplimiento de garantías constitucionales.

Igualmente, el Distrito de Medellín encontrará desafíos éticos y legales atinentes al respeto a la autonomía, por lo cual deberán garantizar que los adultos mayores puedan tomar decisiones informadas sobre su vida y salud. De esta forma, será importante realizar seguimiento oportuno en la prevención del maltrato, con implicaciones para los derechos humanos en dos perspectivas: la primera con enfoque diferencial y la segunda llamada participación activa. El enfoque diferencial es crucial porque la adopción de un enfoque que reconozca las particularidades de los adultos mayores en condiciones de vulnerabilidad permitiría atender a esta población de forma integral; y la participación activa facilitará la inclusión de los adultos mayores en la toma de decisiones sobre políticas que los afecten, lo que permitiría conocer de cerca las necesidades de esta población.

La información que se presenta es extraída de la Gaceta Oficial del Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación, específicamente del Acuerdo 03 de 2024 del 11 de junio *“Por medio del cual se adopta el Plan de desarrollo distrital 2024-2027 “Medellín te quiere”* en lo concerniente a la caracterización demográfica del Distrito.

Dicho Acuerdo, en el *componente Medellín territorio incluyente* categoría de *personas mayores*, muestra que la estructura demográfica de Medellín viene atravesando

un proceso de pirámide regresiva. Esta dinámica se presenta, entre otras razones, por el control de la natalidad, el descenso de las tasas de mortalidad y el aumento en la esperanza de vida; lo que constituye un logro, al tiempo que supone el reto de prepararse para los posibles impactos que generan el aumento progresivo y acelerado de las personas mayores en la sociedad y las familias.

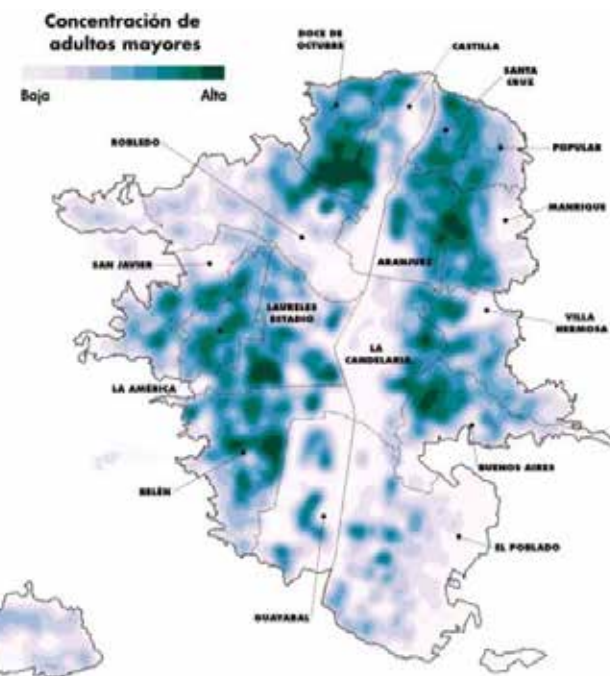
También se indicó en el acuerdo que la población mayor de 60 años y más pasó de ser 258.937 personas en 2005, a 379.292 en 2015 y 454.353 en 2024¹⁹ con una proyección para 2035 de 610.753 personas mayores. Lo anterior implica un aumento progresivo respecto al total de la población del Distrito, al pasar de representar el 11,7 % del total de la población en 2005 a ser hoy el 17,3 % y el 22,1 % en 2035.

En la *Encuesta de Percepción Ciudadana de Medellín Cómo Vamos*, un 55,0 % para el año 2022, en su mayoría mujeres, reconoció no estar preparada económicamente para asumir su vejez, lo que amerita una mirada especial a la cobertura de los programas dispuestos por el Distrito, en torno a la atención del grupo poblacional adulto mayor en condición de vulnerabilidad.

El DANE, en su informe sobre la toma de decisiones regionales, publica un ítem denominado “Ubicación y concentración de grupos poblacionales de la ciudad de Medellín”(2022). La siguiente gráfica da cuenta de los datos de ese informe.

Gráfica 3. Ubicación y concentración de grupos poblacionales de la ciudad de Medellín

¹⁹ Los datos de población de Medellín utilizados para el Plan de Desarrollo Distrital 2024-2027 *Medellín te quiere* se presentan según la actualización poscovid-19 realizada por el DANE a las proyecciones poblacionales totales de los municipios y distritos de Colombia, con base en el *Censo nacional de población y vivienda*, 2018. Es de anotar que el distrito actualmente dispone de proyecciones de población total de Medellín: por comunas, corregimientos (por quinquenios, edades simples, sexo) y barrios (por quinquenios y sexo) para el periodo 2018 al 2030, realizadas bajo contratos interadministrativos N.º 4600085225 de 2020 y N.º 4600090770 de 2021 Dane - Medellín, con base en la proyección Censo 2018. A la fecha se encuentra en proceso la contratación con el DANE la actualización poscovid-19 de las proyecciones a nivel de comunas y corregimientos, por lo cual, los datos totales presentados pueden no coincidir.



Fuente: tomado de DANE, 2022b, p. 163.

Lo anterior evidencia que las mayores concentraciones de adultos mayores están en las comunas Manrique, Doce de Octubre, Belén y Buenos Aires, lo que amerita que los recursos designados por comisiones de encuentro de participación ciudadana, planeación local, presupuesto participativo y recursos ordinarios destinados a este grupo poblacional tengan una inversión y un seguimiento riguroso para que su destinación cumpla el fin propuesto.

Es necesaria una reflexión en torno a la situación que vive el Distrito de Medellín en relación con el grupo poblacional adulto mayor en condición de vulnerabilidad, empezando por la falta de redes de apoyo. En visitas a los centros de protección para el adulto mayor, se puede constatar que el 90 % de esta población carece de apoyo familiar, económico, social y comunitario, lo que genera desprotección social, vulnerabilidad, abandono y maltrato. Como resultado, se reitera la importancia de las familias como redes de apoyo que garantizan entornos de cuidado y protección para garantizar un envejecimiento activo y saludable para sus familiares.

Paralelamente, se evidencian barreras que dificultan el disfrute del derecho a la ciudad por parte de la población adulta mayor. Por ejemplo, la disminución de sus capacidades físico-motoras y cognitivas o las imposiciones externas derivadas de la cultura, sociedad y familia ocasionan afectaciones en la calidad de vida, salud mental y autonomía. Por otra parte, el aumento significativo de la población adulta mayor en condición de vulnerabilidad repercute en el aumento de las desigualdades, la pobreza, la generación de conflictos y violencia, el deterioro de los vínculos familiares, sociales, comunitarios, así como la disminución de capacidades de gestión y generación de ingresos en las personas mayores y sus familiares.

Sobre el acceso de este grupo poblacional al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), derivado del análisis realizado por el distrito en el *Plan de desarrollo distrital 2024-2027 Medellín te quiere*, puede señalarse que, según la información suministrada por la Secretaría de Salud, para el total del Distrito (con fuente BDUA – Base de Datos Única de Afiliados), la población incluida en el régimen contributivo y el subsidiado para el primer semestre enero-junio de 2023 fue de 473.721 personas mayores aseguradas.

En el informe *Personas mayores en Colombia: hacia la inclusión y la participación* (DANE, 2021), en el apartado de *Estado de salud*, se expone que el 45,5 % de las personas diagnosticadas con enfermedad crónica, es decir, enfermedades de larga duración y prolongados tratamientos, como los problemas cardiovasculares, hipertensión, asma, bronquitis crónica, gastritis, lupus, cáncer, gota, leucemia, diabetes, entre otras, son personas de 60 años y más. A esto se suma la percepción que tienen sobre su estado de salud, pues el 39,8 % de las personas mayores de 75 años y más percibieron su estado de su salud como regular y el 4,2 % como malo.

En relación con ingresos, el DANE reportó que solo un 39,3 % de las personas mayores en edad pensional de Medellín y el Área Metropolitana cuentan con un ingreso de protección. En este escenario, son las mujeres quienes presentan un mayor riesgo de vulnerabilidad, ya que solo el 33,0 % de las mayores de 57 años acceden a una pensión, mientras que, en los hombres mayores de 62, el 50,0 % la reciben, de acuerdo con lo

establecido por el Distrito en el Acuerdo 03 del 11 de junio de 2024, numeral 3.4.2. *Componente: Medellín territorio incluyente particularmente en el grupo poblacional adulto mayor.*

Lo anterior refleja vulneración de derechos humanos para la población adulta mayor especialmente en condición de vulnerabilidad, teniendo presente que para 2024 la proyección establecida fue de 273.815 mujeres y 180.538 hombres.

Tabla 1. Proporción de hombres de 62 años y más y mujeres de 57 años y más con pensión, Medellín y Área Metropolitana, 2020

	Total	Hombres de 62 y más años	Mujeres de 57 años y más	Razón hombre-mujer
Medellín A.M.	39,3%	50,1%	33,8%	1,5

Fuente: cruce del Registro Administrativo Programa Colombia Mayor, Gran Encuesta Integrada de Hogares (GIEIH) y RRAA Ayudas institucionales (2020), p. 22.

Con base en lo anterior, es evidente que se requieren acciones ajustadas a las necesidades identificadas de aproximadamente 252.374 personas mayores en condición de vulnerabilidad. Se observa que la población en el departamento de Antioquia y en la ciudad de Medellín ha presentado un acelerado crecimiento y demanda de servicios, en los últimos años.

Los desafíos que enfrenta el Distrito no solo se centran en la ampliación de cobertura de los programas dispuestos para esta población, sino en generar condiciones de equidad y justicia social que permitan obtener logros asociados al desarrollo humano integral para cumplir a cabalidad con los derechos humanos desde el enfoque diferencial, participativo e incluyente, con lo cual disminuir las condiciones de riesgo y desprotección social, familiar y económica, así como aumentar sus capacidades de gestión, funcionalidad, autonomía y generación de ingresos, por parte de las personas mayores en condición de vulnerabilidad y sus familias.

Política pública de envejecimiento y vejez, plan gerontológico 2017-2027 del Distrito de Medellín

Los derechos humanos de las personas adultas mayores se encuentran protegidos por el bloque de constitucionalidad vigente y reconocido por el Estado colombiano. De manera específica, mediante instrumentos como: 1) Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948 (suscrita por Colombia), 2) el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (aprobado por la Ley 74 de 1968), 3) el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (aprobado por la Ley 74 de 1968), 4) la Convención Americana de Derechos Humanos (aprobado por la Ley 16 de 1972), 5) el Protocolo de San Salvador (aprobado por la Ley 319 de 1996) y 6) la Convención de los derechos de las personas con discapacidad (ratificada por la Ley 1346 de 2009) tal como se estableció en la *Política colombiana de envejecimiento humano y vejez 2015-2024* en el numeral 2.2 *Normas legales nacionales vinculantes*.

La Constitución Política de Colombia (1991) establece que los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en la Constitución Política de 1991 se interpretan de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia; y el Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección, la asistencia y la integración a la vida activa y comunitaria de las personas adultas mayores, al tiempo que se considera deber del Estado garantizar los servicios de seguridad social integral a toda la ciudadanía.

En adición a lo anterior, la Ley 1151 de 2007 determinó la obligación del Ministerio de la Protección Social de definir y desarrollar la *Política nacional de envejecimiento y vejez*; esto es ratificado por la Ley 1251 de 2008, mediante la que se dictan normas para la protección, promoción y defensa de los derechos de las personas adultas mayores, en cuyo desarrollo el Ministerio de Salud y Protección Social coordina la *Política colombiana de envejecimiento humano y vejez*.

Asimismo, la Ley 1276 de 2009, modificatoria de la Ley 687 de 2001, establece nuevos criterios de atención integral de las personas adultas mayores en los centros día o

centros vida, gestionados por las administraciones municipales y distritales, con el apoyo de las gobernaciones departamentales respectivas. Y, finalmente, la Ley 1315 de 2009, establece las condiciones mínimas que dignifiquen la estadía de las personas adultas mayores en los centros de protección, centros día e instituciones de atención, acompañada de la Resolución 8333 del 2004 “Por la cual se establece el reglamento para el funcionamiento de las instituciones Adulto Mayor y Anciano en el Departamento de Antioquia” y normas que complementan, modifican o adicionan la materia.

En coherencia con el marco normativo local utilizado para la conformación de la política pública, el Acuerdo 008 de 2012 del Concejo de Medellín adoptó la *Política pública de envejecimiento y vejez*; por su parte, en el Decreto 1431 de 2014 del Distrito se reglamenta el *Comité técnico municipal de personas mayores*. El Plan Gerontológico de Envejecimiento y Vejez 2017-2027 tiene como misión consolidar la cultura del envejecimiento y la vejez en la ciudad de Medellín en los diferentes sectores poblacionales, en procura de lograr el reconocimiento de la situación de vejez como el resultado del proceso vital de los seres humanos.

Al enmarcarse las acciones dentro del concepto de política pública, se generan una serie de exigencias emanadas de su definición. En ese sentido, el citado Acuerdo 008 de 2012, define la política pública como:

Un conjunto de decisiones del Estado frente a asuntos y problemas de la sociedad que se vuelven de interés general o público. Una política pública es un proceso de construcción colectiva del Estado y la sociedad civil que parte de una situación inicial desfavorable o potencial y culmina con una acción o serie de acciones que buscan mejorar las condiciones de vida de un grupo específico de la población (Concejo de Medellín, 2012).

El documento *Medellín creemos en vos, anteproyecto plan de desarrollo 2024-2027* indica que las políticas públicas surgen como una reflexión conceptual y teórica, sobre cómo

debe ser el proceso de la toma de decisiones desde el Estado para actuar con oportunidad sobre los problemas de la sociedad.

En Medellín, desde las dos últimas décadas, se vienen incorporando procesos de políticas públicas como parte importante de su planeación social y económica. Más grupos poblacionales y sectores demandan su propia política pública, debido a la creciente necesidad de visibilizar sus realidades de vida particulares, en sus entornos y medios de vida, que no se alcanzan a percibir en las políticas generales que el gobierno define a través de los planes de desarrollo.

Para el caso de la *Política pública de envejecimiento y vejez*, se tiene estipulado garantizar el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas mayores y sus familias, a través de planes, programas y estrategias de prevención, promoción, intervención, atención y asistencia, siempre con criterios de calidad, eficiencia, pertinencia y equidad. Todo esto constituye un reto importante para la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos de Medellín, porque convoca a la participación activa del grupo etario adulto mayor en situación de discapacidad y a los diferentes actores públicos y privados para que contribuyan al cumplimiento de los derechos humanos de esta población, mediante un trabajo articulado que redundará en resultados positivas para la sociedad.

La Administración Distrital ha venido ofreciendo bienes y servicios para el bienestar y protección del *Grupo etario adulto mayor*. Por ejemplo, para el año 2023 se atendieron 74.481 como se muestra en la siguiente tabla; no obstante, hubo una disminución en comparación con el año anterior.

Tabla 2. Personas mayores beneficiadas con servicios por la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos 2016-2023 en el Distrito de Medellín

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Población atendida	91.112	95.595	109.061	144.173	73.325	69.348	88.697	74.481
% variación anual	-	4,9	14,1	32,2	-49,1	-5,4	27,9	-16,0

Fuente: Medellín Creemos en Vos, anteproyecto Plan de Desarrollo 2024-2027, p. 228.

En sintonía con lo anterior, el Distrito de Medellín ha dispuesto los siguientes programas para la población adulta mayor.

Tabla 3. Equipo de promoción del envejecimiento

Programa	Descripción suministrada por el equipo de <i>personas mayores Amautta</i> . Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos
Formación a cuidadores	Capacitar y acompañar a cuidadores de personas mayores con dependencia de cuidado mediante recursos ordinarios y con los que se designen por las comisiones del <i>Encuentro de participación ciudadana</i> , Planeación Local y presupuesto participativo a las comunas que priorizan el servicio.
Servicio exequial	Servicios exequiales, de inhumación y afiliación a un plan exequial para <i>Personas mayores, habitantes de calle y/o población vulnerable</i> .
Clubes de vida	Orientar, apoyar y acompañar a los <i>Clubes de vida</i> reconocidos por la Alcaldía de Medellín, Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos, y a aquellos que soliciten información para conformarlos, con el fin de contribuir en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas mayores e incidir en la promoción de un envejecimiento activo.
Día de sol	Propiciar espacios de integración para personas mayores de 50 años pertenecientes a los clubes de vida organizados y reconocidos por la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos, quienes por medio de un día de sol fortalezcan la convivencia, la socialización, la igualdad y el respeto a la diferencia, en un ambiente de sano esparcimiento y de participación comunitaria, en aras del fortalecimiento de una vejez activa para la población beneficiada.
Suministro de uniformes	Suministrar uniformes a las personas mayores socias de los clubes de vida legalmente constituidos e inscritos en la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos, motivando a la participación de las personas mayores y favoreciendo el reconocimiento institucional.
Formación en manualidades	Desarrollar procesos de formación en manualidades para personas mayores de 50 años de edad que permitan la ocupación del tiempo y su participación en la sociedad, mediante el recurso designado por <i>Planeación local de presupuesto participativo</i> del año en vigencia para las comunas que priorizan el proyecto.
Apoyo económico	Apoyar a las personas mayores que se encuentran en condiciones de extrema vulnerabilidad económica y social mediante un aporte económico bimestral de \$151.000, como estrategia para minimizar el riesgo de expulsión de su núcleo social o familiar. Estos se otorgan con recursos ordinarios y de presupuesto participativo.
Subsidio Colombia mayor	Apoyar a las personas mayores que se encuentran en condiciones de extrema vulnerabilidad económica y social mediante un aporte económico mensual de \$80.000, como estrategia para minimizar el riesgo de expulsión de su núcleo social o familiar. Este se otorga con recursos de la Nación.
Centro vida gerontológico	Prestar atención integral diurna a través de los <i>Centros vida gerontológicos</i> a las personas mayores de 60 años o de 55 si su condición lo amerita, con el fin de disminuir sus condiciones de vulnerabilidad. La atención se brinda en modalidad completa e intermedia según el número de personas a atender y a la capacidad instalada.

Fuente: Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos.

Tabla 4. Equipo de Asistencia y acompañamiento

Programa	Descripción suministrada por el equipo de <i>Personas mayores Amautta</i> .

	Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos
Familias cuidadoras	Encontrar hogares dispuestos y aptos para prestar el servicio de protección y atención integral a las personas mayores que lo requieran y que, por sus condiciones económicas, físicas o mentales, se encuentran en circunstancias de riesgo social, debilidad o vulnerabilidad
Dormitorio social	Brindar asistencia integral a las personas mayores a través de los servicios del modelo de <i>Larga estancia</i> acorde con su funcionalidad, con el propósito de restablecer sus derechos. El servicio tiene atención nocturna y ofrece a los usuarios alimentación (desayuno y cena) y un espacio digno donde pasar la noche y asearse.
Larga estancia	Brindar asistencia integral a las personas mayores a través de los servicios del modelo de <i>Larga estancia</i> , (colonia de Belencito, cupos contratados en instituciones, dormitorio social), acorde con su funcionalidad, con el propósito de restablecer sus derechos.

Fuente: Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos.

La política pública de envejecimiento y vejez en Medellín refleja un esfuerzo articulado entre diferentes actores públicos y privados para garantizar los derechos humanos de los adultos mayores. El marco normativo nacional e internacional fortalece la protección jurídica y la implementación de programas efectivos para esta población. El *Plan gerontológico 2017-2027* y los programas de la Alcaldía han beneficiado a más de 74.481 personas mayores entre 2016 y 2023, los retos actuales incluyen garantizar la sostenibilidad de estos programas y ampliar su cobertura para atender a más personas en condiciones de vulnerabilidad.

Producto del análisis de la información, es pertinente presentar algunas observaciones derivadas de la integración entre el abordaje teórico y el conocimiento de la realidad observada en el estudio, es decir, los *Centros de protección del adulto mayor en condición de vulnerabilidad*. Los hallazgos son los siguientes:

- **Acceso limitado a servicios de salud adecuados:** a pesar de los avances en la cobertura de salud en la ciudad, muchos adultos mayores en condición de vulnerabilidad enfrentan barreras para acceder a servicios médicos de calidad, especialmente aquellos que viven en zonas periféricas o en situación de pobreza extrema. La falta de infraestructura adecuada y la escasez de recursos en algunos centros de atención médica dificultan la atención a sus necesidades específicas de salud.

- **Pobreza y exclusión social:** la alta tasa de pobreza en la que viven muchos adultos mayores vulnerables en Medellín, en particular aquellos que no cuentan con una pensión o una red de apoyo familiar, les limita el acceso a recursos básicos como alimentación, vivienda adecuada y transporte. La falta de una política pública integral que aborde las desigualdades socioeconómicas aumenta la marginación de este grupo.
- **Violencia y abuso institucional y familiar:** la violencia física, psicológica y económica hacia los adultos mayores es un fenómeno que sigue siendo común, tanto en el ámbito familiar como institucional. La invisibilidad de las víctimas de abuso y la falta de programas de sensibilización y denuncia dificultan la protección efectiva de sus derechos. Además, la red de apoyo social y las políticas públicas en este sentido pueden no ser lo suficientemente inclusivas o accesibles para este grupo.
- **Acceso limitado a la tecnología y la digitalización:** como el Distrito se caracteriza por ser un centro de innovación tecnológica, la brecha digital se convierte en un problema significativo. Muchos adultos mayores, especialmente los de sectores vulnerables, carecen de los conocimientos y recursos necesarios para acceder y beneficiarse de las tecnologías emergentes que podrían mejorar su calidad de vida y autonomía. Esto incluye desde la falta de acceso a internet hasta la exclusión de los beneficios de las plataformas digitales de salud, educación y servicios sociales.
- **Discriminación y estigmatización por edad:** la discriminación por edad es otro desafío importante, tanto en el ámbito laboral como en el social. Muchos adultos mayores en Medellín enfrentan prejuicios y barreras que les impiden acceder a empleo, oportunidades educativas y a la participación en la vida comunitaria. Esta discriminación contribuye a su aislamiento social y deterioro emocional.
- **Desigualdades en la protección de derechos fundamentales:** aunque existen normativas y leyes que buscan proteger los derechos de los adultos mayores, en Medellín persisten desafíos para su implementación efectiva. Los adultos mayores en situación de vulnerabilidad muchas veces no tienen acceso a los mecanismos

judiciales y administrativos que les permitan hacer valer sus derechos, como el derecho a la igualdad, a la salud, y a la protección frente a la violencia.

- **Falta de personal capacitado en los servicios públicos:** a menudo, los servidores públicos no cuentan con la formación necesaria para tratar a los adultos mayores con respeto y sensibilidad hacia sus necesidades particulares, lo que puede derivar en negligencia, malos tratos o falta de atención adecuada, en los servicios que deben proporcionar. Esto genera un ciclo de desconfianza y desprotección.
- **Desarrollo insuficiente de políticas públicas intersectoriales:** el enfoque de la política pública en Medellín ha sido, en muchos casos, fragmentado; lo que implica que no existe una estrategia integral que contemple todas las dimensiones del bienestar de los adultos mayores vulnerables (salud, educación, empleo, participación y seguridad). Es necesario que se desarrolle un plan intersectorial que incluya todos los aspectos relacionados con la calidad de vida de los adultos mayores, promoviendo su integración social y su dignidad.

Estos desafíos deben ser abordados con políticas públicas inclusivas, la creación de redes de apoyo social y familiar, y la implementación de estrategias de sensibilización y educación en torno a los derechos humanos de los adultos mayores. Además, es crucial el fortalecimiento de la capacitación a los servidores públicos y el monitoreo constante de los programas y servicios destinados a este grupo vulnerable.

Estadísticas de atenciones realizadas por la Personería Distrital de Medellín al usuario adulto mayor

La Personería Distrital de Medellín, en su misión de proteger, promover los derechos humanos, fortalecer el tejido social, construir una ciudad pacífica, inclusiva, justa, y participativa, proporciona atención a los diferentes requerimientos de la población de la ciudad de Medellín; para el caso los adultos mayores, en el marco de la legalidad y el respeto por la diferencia, ha realizado las siguientes atenciones clasificadas en los siguientes componentes: número de atenciones realizadas por mes, por tema, por comuna, por

género, por edad, por tema y subtema, como se presenta a continuación. La información se presenta con corte del 30 de noviembre de 2024:

Tabla 5. Atención adultos mayores en la Personería Distrital de Medellín año 2024

ATENCIÓN ADULTOS MAYORES EN LA PERSONERÍA DISTRITAL DE MEDELLÍN AÑO 2024*	
MESES	TOTAL
ENERO	117
FEBRERO	188
MARZO	197
ABRIL	359
MAYO	615
JUNIO	577
JULIO	728
AGOSTO	627
SEPTIEMBRE	709
OCTUBRE	701
NOVIEMBRE	531
TOTAL	5349

Fuente: Sistema de Información Personería de Medellín.

Tabla 6. Atención adultos mayores por temas en la Personería Distrital de Medellín, en 2024

SERVICIO ATENCIONES ADULTOS MAYORES POR TEMAS AÑO 2024	TOTAL
ADMINISTRATIVO	1792
SALUD	1622
DERECHOS HUMANOS	533
CIVIL	406
DE FAMILIA	271
SEGURIDAD SOCIAL	208
CONSTITUCIONAL	207
COMERCIAL	86
PENAL	86
LABORAL	79
SALUD ADULTO MAYOR Y DISCAPACIDAD	25
DISCIPLINARIO	7
VIGILANCIA ADMINISTRATIVA E INSTRUCCION	7
CARCELES	5
CODIGO DE POLICIA	5
ESPACIO PUBLICO Y COMERCIO INFORMAL	2
JURIDICO	2
MOVILIDA, TRANSITO Y TRANSPORTE	2
VIOLENCIA INTRAFAMILIAR	2
ALERTAS TEMPRANAS	1
CLASIFICACIÓN DE LA PETICIÓN	1
TOTAL GENERAL	5349

Fuente: Sistema de Información Personería de Medellín.

Tabla 6. Atención adultos mayores por comuna en la Personería Distrital de Medellín, en 2024

SERVICIO ATENCIONES ADULTOS MAYORES POR COMUNA AÑO 2024	TOTAL
Comuna 7 - Robledo	414
Comuna 3- Manrique	341
Comuna 13 - San Javier	308
Comuna 4 - Aranjuez	293
Comuna 10 - La Candelaria	282
Comuna 8 - Villa Hermosa	279
Comuna 9 - Buenos Aires	277
Comuna 16 - Belén	221
Comuna 1- Popular	214
Comuna 5 - Castilla	201
Comuna 6 - Doce de Octubre	179
Comuna 2- Santa Cruz	175
Comuna 12 - La América	154
Corregimientos	127
Comuna 11 - Laureles - Estadio	112
Comuna 15 - Guayabal	112
Comuna 14 - El Poblado	38
Corregimiento de San Cristóbal	6
Corregimiento Altavista	1
Corregimiento Santa Elena	1
No identificada	1614
TOTAL GENERAL	5349

Fuente: Sistema de Información Personería de Medellín.

Tabla 7. Atención adultos mayores por género en la Personería Distrital de Medellín, año 2024

SERVICIO ATENCIONES ADULTOS MAYORES POR GÉNERO AÑO 2024*	TOTAL
MUJERES	3084
HOMBRES	2265
TOTAL GENERAL	5349

Fuente: Sistema de Información Personería de Medellín.

Tabla 8. Atención adultos mayores por edad en la Personería Distrital de Medellín, en 2024

SERVICIO ATENCIONES ADULTOS MAYORES POR EDAD AÑO 2024	TOTAL	SERVICIO ATENCIONES ADULTOS MAYORES POR	TOTAL
60	145	83	40
61	210	84	35
62	229	85	53
63	297	86	26
64	271	87	24
65	310	88	35
66	287	89	15
67	283	90	8
68	239	91	15
69	278	92	14
70	247	93	4
71	244	94	2
72	184	95	1
73	185	96	8
74	181	No Identificada	588
75	162	TOTAL GENERAL	868
76	124		
77	133		
78	157		
79	75		
80	86		
81	88		
82	66		

Fuente: Sistema de Información Personería de Medellín.

En lo que respecta a las atenciones realizadas al *Grupo poblacional adulto mayor* por subtema para el año 2024, se evidencian las siguientes atenciones; desplazamiento forzado (219 atenciones), vulneración de derechos humanos (220 atenciones), homicidio (63 atenciones), amenaza (10 atenciones), desaparición forzada (7 atenciones), despojo y abandono forzado de tierras (6 atenciones), lesiones personales (3 atenciones), delitos contra la libertad e integridad sexual (2 atenciones), para desapariciones, secuestro y tortura (1 atención para cada una). Lo que amerita especial atención para las inversiones que realice el Distrito de la ciudad de Medellín con el objetivo de ofrecer garantizar los derechos humanos de este grupo poblacional.

Se evidencia que la Personería Distrital de Medellín atendió 5.349 adultos mayores en el período de enero a noviembre de 2024; las atenciones referidas tuvieron mayores solicitudes en el mes de julio de la anualidad, los temas más consultados fueron los relacionados con trámites administrativos (1.792 atenciones), seguido del tema de salud (1.622 atenciones), derechos humanos (533 atenciones), civil (406 atenciones), familia (271 atenciones), seguridad social (208 atenciones), constitucional (207 atenciones) siendo las prevalentes en la gráfica referida.

Para el servicio de atención relacionado con las comunas, la que tuvo mayor consulta fue la comuna 7 (Robledo, con 414 atenciones), luego la comuna 3 (Manrique, con 341 atenciones) y la comuna 13 (San Javier, con 308 atenciones).

En cuanto a atenciones proporcionadas por edad, se observa que consultaron 3.084 mujeres y 2.265 hombres, para un total de 5.349 adultos mayores beneficiados de los servicios dispuestos por la Personería de Medellín. En esta población, los adultos mayores de 65 años fueron los que consultaron con mayor periodicidad en el período de enero a noviembre de 2024.

2.10.3 Conclusiones

Para el desarrollo de la presente investigación, se realizó un recorrido por el contexto demográfico del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de la ciudad de Medellín, en lo relacionado con el grupo poblacional adulto mayor en condición de vulnerabilidad. Luego de este recorrido, se analizó la *Política pública de envejecimiento y vejez* Plan Gerontológico 2017-2027, con observaciones pertinentes para su actualización y mejora; también se presentaron las estadísticas de las atenciones realizadas por la Personería Distrital de Medellín en relación con la población adulta mayor, mediante la siguiente clasificación por categorías: número de atenciones realizadas por mes, por tema, por comuna, por género, por edad, por tema y subtema, lo que permitió un estudio integral de las vulneraciones de derechos más frecuentes.

Llegar a la vejez es una realidad de la que nadie tiene escape, por ello se convierte en uno de los desafíos más relevantes para la formulación de los programas y proyectos en beneficio de este grupo etario. De ahí que a lo largo del presente informe se presentaron los desafíos que enfrenta el Distrito, haciendo recomendaciones y observaciones pertinentes para lograr el cumplimiento de derechos humanos de forma masiva.

Además de una recopilación de datos esenciales de este grupo poblacional, el presente informe pretende generar una nueva mirada frente a la vejez, aumentar la conciencia frente a pensar el futuro de forma organizada y planificada. Debe existir una

conciencia colectiva frente al cuidado de los adultos mayores en condición de vulnerabilidad, empezando por los adultos que todas las personas y hogares tenemos en casa; un trabajo articulado con la comunidad, los actores directos y las diferentes organizaciones públicas y privadas creará condiciones para una sociedad equitativa y dispuesta al cumplimiento de las garantías constitucionales, con la dignidad humana como pilar de la sociedad.

2.10.4 Recomendaciones

Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos:

Desafíos identificados:

- Acceso limitado a servicios sociales adecuados.
- Discriminación por edad y falta de sensibilización en la sociedad.
- Exclusión de la tecnología y brecha digital.

Recomendaciones:

- Fortalecer las políticas públicas dirigidas a la inclusión social de los adultos mayores, asegurando el acceso a servicios de salud, vivienda, alimentación y apoyo psicosocial.
- Desarrollar e implementar programas de inclusión digital para adultos mayores, a fin de facilitar su acceso a las tecnologías de la información, herramientas que promuevan su participación activa en la vida social y política.

Secretaría de Salud

Desafíos identificados:

- Acceso insuficiente a servicios de salud especializados.
- Envejecimiento poblacional acelerado con enfermedades crónicas prevalentes.
- Brecha en la atención a salud mental en adultos mayores.

Recomendaciones:

- Ampliar la cobertura de atención médica especializada para adultos mayores, garantizando acceso a servicios médicos preventivos, curativos y paliativos.
- Desarrollar políticas específicas de atención en salud mental que incluyan apoyo psicosocial, terapias grupales e individuales para los adultos mayores que lo necesiten.
- Incrementar la formación de los profesionales de la salud en gerontología y geriatría para ofrecer una atención de calidad y humanizada.

Secretaría de Educación

Desafíos identificados:

- Bajo acceso de los adultos mayores a programas educativos formales e informales.
- Falta de espacios educativos que fomenten el desarrollo intelectual y la participación social.

Recomendaciones:

- Crear programas educativos inclusivos que permitan a los adultos mayores acceder a formación continua, mediante la participación en cursos y talleres orientados a su desarrollo intelectual, habilidades tecnológicas y capacidades creativas.
- Promover la creación de espacios intergeneracionales en los cuales adultos mayores y jóvenes puedan compartir conocimientos, habilidades y experiencias.
- Ofrecer programas de alfabetización digital adaptados a las necesidades específicas de los adultos mayores para facilitar su integración en la sociedad moderna.

Secretaría de Movilidad

Desafíos identificados:

- Dificultad en el acceso al transporte público debido a la falta de infraestructura adecuada.

- Vulnerabilidad en las calles debido a la escasa accesibilidad y seguridad en el espacio público.

Recomendaciones:

- Mejorar la infraestructura urbana y el transporte público, garantizando accesibilidad para los adultos mayores con movilidad reducida o en silla de ruedas.
- Implementar medidas de seguridad vial para proteger a los adultos mayores, como señalización adecuada, rampas en aceras y cruces peatonales seguros.
- Promover campañas de sensibilización sobre el respeto de los derechos de los adultos mayores en el uso del transporte público y las vías públicas.

Secretaría de Cultura Ciudadana

Desafíos identificados:

- Poca participación de los adultos mayores en actividades culturales y recreativas.
- Aislamiento social y falta de espacios adecuados para la integración.

Recomendaciones:

- Fomentar la participación activa de los adultos mayores en actividades culturales, artísticas y recreativas, creando programas específicos que sean accesibles para este grupo etario.
- Crear espacios culturales adaptados a las necesidades de los adultos mayores, donde puedan expresar su creatividad y fortalecer su identidad cultural.
- Implementar programas que promuevan la integración intergeneracional a través de actividades recreativas, deportivas y culturales.

Secretaría de Comunicaciones

Desafíos identificados:

- Desinformación sobre los derechos y servicios disponibles para los adultos mayores.

- Escaso acceso de los adultos mayores a medios de comunicación y plataformas digitales.

Recomendaciones:

- Desarrollar campañas de comunicación dirigidas específicamente a los adultos mayores, informándoles sobre sus derechos y los servicios disponibles, utilizando formatos accesibles como audios, videos y en lenguaje sencillo.
- Ampliar el acceso a las plataformas digitales mediante la formación de los adultos mayores en el uso de las tecnologías, promoviendo el acceso a internet en lugares de encuentro y centros comunitarios.
- Impulsar la creación de contenidos en medios tradicionales y digitales enfocados en los intereses y necesidades de los adultos mayores.

Secretaría de Desarrollo Económico

Desafíos identificados:

- Desempleo y subempleo entre los adultos mayores en condición de vulnerabilidad.
- Limitadas oportunidades de emprendimiento y participación económica.

Recomendaciones:

- Crear programas de capacitación laboral y emprendimiento para adultos mayores, con enfoque en sus habilidades y capacidades productivas, así como en la adaptación al mercado actual.
- Implementar incentivos fiscales o laborales para empresas que contraten adultos mayores, garantizando así su inclusión en el mercado laboral.
- Promover el acceso a microcréditos para adultos mayores emprendedores, con condiciones favorables que les permitan iniciar proyectos productivos.

2.10.5 Referencias

Alcaldía de Medellín (08 de enero de 2025). Informe de rendición de cuentas año 2024.

<https://www.medellin.gov.co/es/wp-content/uploads/2024/11/Informe-Gestion-RdC2024p.pdf>

Alcaldía de Medellín (08 de enero de 2025). Informe de rendición de cuentas año 2024.

<https://www.medellin.gov.co/es/wp-content/uploads/2024/11/Informe-Gestion-RdC2024p.pdf>

Alcaldía de Medellín (2024). Departamento Administrativo de Planeación. Plan de Desarrollo Medellín Te quiere 2024-2027. [Presentación Diapositivas].

<file:///C:/Users/angie/OneDrive/Desktop/3.%20PERSONERIA%20DISTRITAL%20DE%20MEDELLIN/1.%20INVESTIGACI%C3%93N/7.%20DOCUMENTOS%20IMPORTANTES/7.%20DOCS%20SUPER%20IMPORTANTES%20SIEMPRE/Resumen-del-Plan-de-Desarrollo-2024-2027-1.pdf>

Concejo de Medellín. Acuerdo 03 de 2024 del 11 de junio *“Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Distrital 2024-2027 “Medellín te quiere”.*

<https://www.medellin.gov.co/es/wp-content/uploads/2024/10/Gaceta-Oficial-PD-5387.pdf>

Corte Constitucional, Sentencia T-066 de 2020. [M.P. Cristina Pardo Schlesinger].

Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE (2022a). La información del DANE en la toma de decisiones regionales Medellín – Antioquia. Proyecciones de población 2033: Antioquia.

https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/planes-departamentos-ciudades/220726-info_dane-medellin-antioquia.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE (2022b). La información del DANE en la toma de decisiones regionales Medellín - Antioquia. Ubicación y concentración de grupos poblacionales - Medellín.

https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/planes-departamentos-ciudades/220726-info_dane-medellin-antioquia.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE (2021). Personas mayores en Colombia: hacia la inclusión y la participación.

<https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/nov-2021-nota-estadistica-personas-mayores-en-colombia.pdf>

La información del DANE en la toma de decisiones regionales Medellín - Antioquia.

Ubicación y concentración de grupos poblacionales - Medellín.

https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/planes-departamentos-ciudades/220726-info_dane-medellin-antioquia.pdf

Equipo de Personas Mayores Amautta.(S. f.). Secretaria de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos. Equipo de Promoción del Envejecimiento.

<file:///C:/Users/angie/Downloads/DIAPOSITIVAS%20PROGRAMA%20CUIDADORES%20AMAUTTA%20ADULTOS%20MAYORES.pdf>

Equipo de Personas Mayores Amautta. (S. f.). Secretaria de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos. Equipo de Asistencia y Acompañamiento.

<file:///C:/Users/angie/Downloads/DIAPOSITIVAS%20PROGRAMA%20CUIDADORES%20AMAUTTA%20ADULTOS%20MAYORES.pdf>

Gobernación de Antioquia (08 de enero de 2025). *Plan de Desarrollo Por Antioquia Firme 2024-2027*. Diagnostico sociodemográfico.

<https://antioquia.gov.co/images/PDF2/plan-de-desarrollo/2024/15082024%20Plan%20de%20Desarrollo%20Por%20Antioquia%20Firme%202024-2027.pdf>

Informe de calidad de vida de Antioquia línea base (2023). Antioquia Cómo Vamos.

Distribución poblacional por grupos etarios.

https://www.antioquiacomovamos.org/system/files/2024-05/docuprivados/20240201_DEMOGRAFI%CC%81A.pdf.

Medellín creemos en vos - Anteproyecto Plan de Desarrollo 2024-2027. Las Políticas Públicas en el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e innovación de Medellín.
file:///C:/Users/angie/OneDrive/Desktop/3.%20PERSONERIA%20DISTRITAL%20DE%20MEDELLIN/1.%20INVESTIGACI%C3%93N/7.%20DOCUMENTOS%20IMPORTANTES/1.%20ADULTO%20MAYOR/PARA%20INFORME%20FINAL/Anteproyecto_Plan_De_sarrollo_2024_2027_29022024.pdf

Personería Distrital de Medellín. (S. f.) Plan Estratégico 2024 – 2028 Personería para todos.
<file:///C:/Users/angie/OneDrive/Desktop/3.%20PERSONERIA%20DISTRITAL%20DE%20MEDELLIN/1.%20INVESTIGACI%C3%93N/7.%20DOCUMENTOS%20IMPORTANTES/1.%20ADULTO%20MAYOR/PARA%20INFORME%20FINAL/Plan%20Estrategico%20Personeria%20para%20Todos%202024%20-%202028.pdf>

2.11. Derechos Humanos y personas con discapacidad en Medellín: desafíos y avances en la inclusión social

2.11.1 Presentación

Con el reconocimiento de los principales desafíos y avances en la inclusión social que asume el Distrito de Medellín, en la protección de los Derechos Humanos de las personas en situación de discapacidad, se pretende que tanto la institucionalidad estatal como los actores públicos y privados adquieran mayor responsabilidad con el cumplimiento de las garantías constitucionales, sobre todo asociadas a los problemas que se evidencian en el territorio. Es un proceso de acercamiento a la realidad para identificar los problemas más agudos de la población, particularmente de las personas en situación de discapacidad, lo que debería derivar en la formulación y ejecución de programas, proyectos y estrategias que en verdad den respuestas prontas y oportunas al grupo poblacional sujeto de la presente reflexión.

Desde la Personería Distrital, se emprenden acciones que siguen el espíritu de la metodología propuesta en el *Plan Estratégico 2024-2028 Personería para todos* que incluye el programa llamado *Diversidad e inclusión*, con el que se pretende promover la igualdad, el respeto y la plena participación de todas las personas en todos los ámbitos de la vida, independientemente de sus capacidades, género, orientación sexual o identidad de género, con el fin de contribuir a la construcción de una sociedad inclusiva, justa y en la que todas las personas puedan vivir con dignidad y pleno acceso a sus derechos (Personería Distrital, 2024).

La Personería Distrital de Medellín ha establecido, en el plan estratégico, el proyecto *Protegiendo la dignidad de las personas con capacidades diferentes*, que busca construir una sociedad más justa e inclusiva. El proyecto tiene como objetivos los siguientes: 1) fomentar la inclusión de las personas con capacidades diversas en todas las esferas de la vida, incluyendo la educación, el empleo, la cultura y el ocio; 2) propender por que las personas con capacidades diversas tengan acceso igualitario a todos sus derechos, como la salud, la educación y la participación en la vida pública; 3) identificar y generar alertas de las barreras físicas, sociales y actitudinales que impiden la plena participación de las personas con capacidades diversas en el Distrito; 4) verificar el cumplimiento de políticas públicas que impactan a las personas con capacidades diversas; 5) realizar la valoración integral de personas con capacidades diversas para garantizar el ejercicio de sus derechos como habitantes del Distrito; 6) ofrecer programas de capacitación continua para los profesionales encargados de las valoraciones de apoyo (Personería Distrital, 2024).

Por lo anterior, a partir de la observación del territorio, se pretende enfrentar institucionalmente las presuntas vulneraciones de derechos humanos de las personas en situación de discapacidad, para que se puedan hacer ajustes razonables a los programas dispuestos en la actualidad y pendientes por formular, y atender con respuestas oportunas las necesidades más sobresalientes de la población en situación de discapacidad de la ciudad de Medellín. Por ello, esta investigación tiene como objetivo general analizar cuáles son los principales desafíos y avances en la inclusión social que asume el Distrito de

Medellín, en la protección de los derechos humanos de las personas en situación de discapacidad.

Para el logro de tal objetivo, se expondrá el marco jurídico concreto y relevante correspondiente al grupo poblacional de personas en situación de discapacidad, se identificará a través de estadísticas las principales variables que determinan la presunta vulneración de derechos humanos de las personas en situación de discapacidad y se culminará con una reflexión en torno al Acuerdo 144 de 2019 *Política Pública para la inclusión de las personas con discapacidad*, específicamente en lo relacionado con los componentes y proyectos dispuestos por el Distrito de Medellín.

El presente informe da cuenta de una investigación de tipo teórico-dogmático debido a que centra su atención en el análisis del concepto de las personas en situación de discapacidad como sujetos de especial protección en armonía con los artículos 13 inciso 3²⁰, 47²¹, 54²², e inciso 6 del artículo 68²³ de la Constitución Política Colombiana de 1991, en concordancia con lo establecido por la Corte Constitucional Colombiana, quien ha admitido que las personas en situación de discapacidad “Son sujetos de especial protección por parte del Estado” (Corte Constitucional, Sentencia C-767 de 2014) y que “Tanto [las] instituciones como [los] individuos deben facilitar de una forma activa el ejercicio de los derechos de este sector de la población” (Corte Constitucional, Sentencias C-606 de 2012 y C-485 de 2015), lo que “implica eliminar las barreras actitudinales, comunicativas y físicas que obstaculizan la realización de sus derechos (...)” (Corte Constitucional, Sentencia C-108 de 2023).

²⁰ Artículo 13 inciso 3, establece que: “El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.”

²¹ Artículo 47, establece que: “El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran.”

²² Artículo 54, establece que: “Es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer información y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran. El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud.”

²³ Inciso 6 del artículo 68, establece que: “La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado.”

Adicionalmente pretendemos que este informe de investigación sea el motivo para nuevas reflexiones de tipo ético, jurídico e institucional que permitan salvaguardar las garantías constitucionales de las personas en situación de discapacidad.

2.11.2 Hallazgos

Marco jurídico para personas con discapacidad, en Medellín

Para empezar, se presentan las definiciones principales de los conceptos que acompañan el tema de discapacidad, para luego dar paso al marco jurídico concreto y relevante correspondiente al grupo poblacional de personas con discapacidad.

En coherencia con lo establecido en las definiciones y principios de la Ley Estatutaria 1618 de febrero 27 de 2013 “Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad”, las personas con y/o en situación de discapacidad son aquellas personas que tienen deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a mediano y largo plazo y que, sumadas a diversas barreras incluyendo las actitudinales, pueden impedir su participación plena y efectiva en la sociedad.

La misma ley establece la definición de los siguientes conceptos: inclusión social, acciones afirmativas, acceso y accesibilidad, rehabilitación funcional, rehabilitación integral, enfoque diferencial, redes nacionales y regionales de y para personas con discapacidad y definición de barreras.

Tabla 1. Inclusión social, acciones afirmativas, acceso y accesibilidad

Ley Estatutaria 1618 de febrero 27 de 2013 “Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.”	
Título II definiciones y principios Artículo 2: definiciones	
Inclusión social	Acciones afirmativas
Es un proceso que asegura que todas las personas tengan las mismas oportunidades, y la posibilidad real y efectiva de acceder, participar, relacionarse y disfrutar de un bien,	Políticas, medidas o acciones dirigidas a favorecer a personas o grupos con algún tipo de discapacidad, con el fin de eliminar o reducir las desigualdades y barreras de tipo actitudinal,

servicio o ambiente, junto con los demás ciudadanos, sin ninguna limitación o restricción por motivo de discapacidad, mediante acciones concretas que ayuden a mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad.	social, cultural o económico que los afectan.
Acceso y accesibilidad	
Condiciones y medidas pertinentes que deben cumplir las instalaciones y los servicios de información para adaptar el entorno, productos y servicios, así como los objetos, herramientas y utensilios, con el fin de asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, tanto en zonas urbanas como rurales. Las ayudas técnicas se harán con tecnología apropiada teniendo en cuenta estatura, tamaño, peso y necesidad de la persona.	

Fuente: elaboración propia a partir de Ley 1618, 2013, art. 2.

Tabla 2. Rehabilitación funcional, rehabilitación integral enfoque diferencial, redes nacionales y regionales de y para personas con discapacidad

Rehabilitación funcional	Rehabilitación integral
Proceso de acciones médicas y terapéuticas, encaminadas a lograr que las personas con discapacidad estén en condiciones de alcanzar y mantener un estado funcional óptimo desde el punto de vista físico, sensorial, intelectual, psíquico o social, de manera que les posibilite modificar su propia vida y ser más independientes.	Mejoramiento de la calidad de vida y la plena integración de la persona con discapacidad al medio familiar, social y ocupacional, a través de procesos terapéuticos, educativos y formativos que se brindan acorde al tipo de discapacidad.
Enfoque diferencial	Redes nacionales y regionales de y para personas con discapacidad
Es la inclusión en las políticas públicas de medidas efectivas para asegurar que se adelanten acciones ajustadas a las características particulares de las personas o grupos poblacionales, tendientes a garantizar el ejercicio efectivo de sus derechos acorde con necesidades de protección propias y específicas.	Son estructuras sin personería jurídica, que agrupan las organizaciones de y para personas con discapacidad, que apoyan la implementación de la convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. Parágrafo: para efectos de la presente ley, adicionalmente se adoptan las definiciones de “comunicación”, “lenguaje”, “discriminación por motivos de discapacidad”, “ajustes razonables” y “diseño universal”, establecidas en la Ley 1346 de 2009.

Fuente: elaboración propia a partir de Ley 1618, 2013, art. 2.

Tabla 3. Barreras; actitudinales, comunicativas y físicas

Barreras: Cualquier tipo de obstáculo que impida el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con algún tipo de discapacidad. Estas pueden ser:		
Actitudinales	Comunicativas	Físicas

Aquellas conductas, palabras, frases, sentimientos, preconcepciones, estigmas, que impiden u obstaculizan el acceso en condiciones de igualdad de las personas con y/o en situación de discapacidad a los espacios, objetos, servicios y en general a las posibilidades que ofrece la sociedad.	Aquellos obstáculos que impiden o dificultan el acceso a la información, a la consulta, al conocimiento y en general, el desarrollo en condiciones de igualdad del proceso comunicativo de las personas con discapacidad a través de cualquier medio o modo de comunicación, incluidas las dificultades en la interacción comunicativa de las personas.	Aquellos obstáculos materiales, tangibles o contruídos que impiden o dificultan el acceso y el uso de espacios, objetos y servicios de carácter público y privado, en condiciones de igualdad por parte de las personas con discapacidad.

Fuente: elaboración propia a partir de Ley 1618, 2013, art. 2.

Para la exposición del marco jurídico concreto y relevante a nivel internacional, nacional y departamental correspondiente al grupo poblacional *Personas en situación de discapacidad*, se toma como referente bibliográfico la *Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social Departamental de Antioquia 2015-2024*, título marco normativo.

Tabla 4. Normas de carácter internacional

Convención sobre los <i>Derechos de las personas con discapacidad</i> , promulgada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de Diciembre de 2006, aprobada por Colombia a través de la Ley 1346 del 31 de Julio de 2009, declarada exequible mediante sentencia C-293 de 2010, y vigente a partir del 10 de Junio de 2011, se convierte en un elemento esencial en el proceso de construcción y formulación de la <i>Política pública en discapacidad</i> , al proponer acciones para garantizar los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las personas con discapacidad; también exige a los gobiernos nacionales y locales generar acciones para el cumplimiento de los postulados internacionales que den respuesta a las necesidades de las personas en situación de discapacidad y compromete al sector privado, las organizaciones, la sociedad civil organizada y la población con discapacidad a movilizarse y articular esfuerzos para garantizar el goce efectivo de derechos de este grupo poblacional.

Fuente: elaboración propia, con base en Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social Departamental de Antioquia 2015-2024.

Tabla 5. Normas de carácter nacional

Ley 70 de 1993	Ley 1098 de noviembre 8 de 2006

Esta ley reconoce la participación de las comunidades afrodescendientes en el diseño, ejecución y coordinación de los planes, programas y proyectos de desarrollo económico y social que los comprometan como una medida necesaria para respetar las particularidades de las necesidades, las prácticas culturales y su concepción del desarrollo.	En el artículo 36 contempla los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes con discapacidad. Además de los derechos consagrados en la Constitución Política y en los tratados y convenios internacionales. Los niños, las niñas y los adolescentes con discapacidad tienen derecho a gozar de una calidad de vida plena, y a que se les proporcionen las condiciones necesarias por parte del Estado para que puedan valerse por sí mismos, e integrarse a la sociedad.
Ley 1145 del 10 de julio de 2007	Ley 1346 del 31 de Julio de 2009
Por medio de la cual se crea el <i>Sistema nacional de discapacidad</i> SND, como piedra angular del proceso, pues establece los lineamientos y las estructuras en que se formulará la <i>Política pública en discapacidad</i> en el territorio nacional y en sus entes territoriales. Dicha norma tiene como objeto, “impulsar la formulación e implementación de la política pública en discapacidad, en forma coordinada entre las entidades públicas del orden nacional, regional y local, las organizaciones de personas con y en situación de discapacidad y la sociedad civil, con el fin de promocionar y garantizar sus derechos fundamentales, en el marco de los derechos humanos.”	Es declarada exequible el 22 de abril de 2010 y entrada en vigencia el 10 de Junio de 2011, mediante la cual Colombia adopta la Convención sobre los Derechos Humanos de la Personas con Discapacidad.
Ley 1275 de 2009	Ley Estatutaria 1618 de febrero 27 de 2013
La cual tiene por objeto declarar como personas en condición de discapacidad a las personas de talla baja y establecer lineamientos de política pública nacional, con el fin de promover la inclusión social, el bienestar y desarrollo integral de las personas que lo presentan, garantizar el ejercicio pleno y efectivo de sus derechos humanos y crear las bases e instrumentos que les permitan participar de manera equitativa en la vida económica, cultural, laboral, deportiva, política, social, educativa del país.	La cual tiene por objeto “garantizar y asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad, mediante la adopción de medidas de inclusión, acción afirmativa, ajustes razonables y eliminación de toda forma de discriminación por razón de discapacidad, en concordancia con la Ley 1346 de 2009.” Amplía y complementa la Convención sobre los <i>Derechos de las personas con discapacidad de las Naciones Unidas</i> , la ley 1145 y el proceso de construcción y formulación de la <i>Política pública en discapacidad</i> .
Documento CONPES 166 del 9 de diciembre del 2013	
Cuyo objetivo es precisar los compromisos necesarios para la implementación de la política como parte del Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014 <i>Prosperidad para todos</i> . Así mismo, busca definir los lineamientos, estrategias y recomendaciones que con la participación de las instituciones del Estado, la sociedad civil organizada y la ciudadanía, permitan avanzar en la construcción e implementación de la <i>Política pública de discapacidad e inclusión social</i> - PPDIS, que se basa en el goce pleno en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y	

libertades fundamentales por todas las Personas con Discapacidad, como lo establece la *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad de Naciones Unidas*.

Fuente: elaboración propia, con base en Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social Departamental de Antioquia 2015-2024.

Tabla 6. Normas de carácter departamental

Ordenanza departamental 023 de 2003	Ordenanza 010 del 2007
“Por medio de la cual se fijó la política pública en materia de discapacidad en el Departamento de Antioquia”. Definió las responsabilidades y competencias de cada dependencia y entidad, y específicamente se estableció que era responsabilidad de la oficina de Planeación, velar de manera permanente y sostenible por la inclusión en el Plan de Desarrollo de las acciones que garanticen la implementación de los enunciados propios de cada componente de la política pública: promoción, prevención, habilitación, rehabilitación, inclusión educativa, inclusión para el trabajo y accesibilidad.	Por la cual se adopta la política pública para reconocer y garantizar los derechos de las comunidades negras o afrodescendientes del Departamento de Antioquia.
Decreto 1544 de 2009	Decreto 2171 de 2012
Por medio del cual el Departamento de Antioquia adopta la ley 1145 de 2007, y determina la creación y la composición del <i>Comité departamental de discapacidad</i> . Además, crea el <i>Comité asesor departamental de discapacidad</i> , como ente técnico de apoyo para el CDD.	Mediante este se complementa y adiciona el Decreto 1544 de 2009, y se reglamenta el proceso de convocatoria y elección de los representantes de las organizaciones de las personas con discapacidad al <i>Comité departamental de discapacidad</i> , promoviendo y garantizando la participación de la sociedad civil, en el <i>Sistema nacional de discapacidad</i> , específicamente en el tercer nivel, correspondiente al Departamento.

Fuente: elaboración propia, con base en Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social Departamental de Antioquia 2015-2024.

Las disposiciones normativas nacionales e internacionales han establecido un marco sólido para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad, al priorizar la inclusión social, las acciones afirmativas y la accesibilidad. La Ley Estatutaria 1618 de 2013 y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU (adoptada en Colombia mediante la Ley 1346 de 2009) han consolidado principios fundamentales que orientan la formulación de políticas públicas en todos los niveles de gobierno. Sin embargo, persisten barreras actitudinales, comunicativas

y físicas que limitan el acceso a bienes, servicios y entornos, lo que evidencia la necesidad de ajustes razonables y medidas efectivas de accesibilidad. La creación del Sistema Nacional de Discapacidad (Ley 1145 de 2007) y la implementación de políticas departamentales, como la Ordenanza 023 de 2003 en Antioquia, han sido pasos clave en la descentralización de estas garantías, pero aún se requiere una mayor articulación interinstitucional y asignación de recursos para su ejecución efectiva.

En términos de rehabilitación e integración, el enfoque diferencial se ha convertido en un elemento transversal del marco normativo, promoviendo acciones ajustadas a las particularidades de cada grupo poblacional en situación de discapacidad. La rehabilitación funcional y la rehabilitación integral, reguladas en la Ley 1618 de 2013, han sido concebidas como procesos complementarios que buscan no solo la recuperación física y sensorial, sino también la autonomía y la plena integración en el ámbito social, educativo y laboral. No obstante, la implementación de estas estrategias sigue enfrentando desafíos en cuanto a su cobertura y acceso equitativo, especialmente en zonas rurales. En este sentido, resulta imprescindible fortalecer las redes nacionales y regionales de personas con discapacidad, para asegurar su participación activa en la formulación y monitoreo de políticas públicas, en consonancia con el mandato de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. La digitalización de los servicios y el uso de tecnologías accesibles representan una oportunidad clave para garantizar la igualdad de condiciones y el goce efectivo de derechos.

Estadísticas de las principales variables que determinan la presunta vulneración de derechos humanos de las personas con discapacidad

Conforme al cuestionario solicitado por el Concejo Distrital de la ciudad de Medellín para debate de control político relacionado con la atención de programas, proyectos e implementación de la política pública para la atención de las personas en situación de discapacidad en el Municipio de Medellín, y en relación con el presente informe de investigación, es pertinente hacer alusión a algunos interrogantes y postulados que fueron respondidos por la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos que

permiten una reflexión más amplia y verídica del grupo poblacional *personas con discapacidad de la ciudad de Medellín*.

En relación con el registro de la población con discapacidad, la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos indica que, de acuerdo con la Resolución número 113 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, el Registro de localización y caracterización de las personas con discapacidad (RLCPD) es:

La plataforma en la cual se registra la información resultante del procedimiento de certificación de discapacidad, a fin de establecer la caracterización y localización geográfica, en los niveles municipal, distrital, departamental y nacional del solicitante. El RLCPD, es la fuente oficial de información sobre las personas con discapacidad en Colombia y hace parte del *Sistema integrado de información de la protección social - SISPRO-* “ del Ministerio de Salud y Protección Social.

La Secretaria de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos agregó que el *SISPRO* se establecía como la única fuente de información oficial desde la cual se apoyaba el *Equipo de discapacidad* para emitir información de localización y caracterización de las personas con discapacidad de la ciudad; sin embargo, hasta el 30 de junio de 2020, de acuerdo con la Resolución 113 de 2020, el *Equipo de discapacidad* dejó de ser unidad generadora de datos (UGD) y la competencia pasó directamente a las instituciones prestadoras de servicios de salud y su administración, a las secretarías municipales de salud, las que en este orden son las encargadas de la inscripción, actualización, gestión y análisis de los registros.

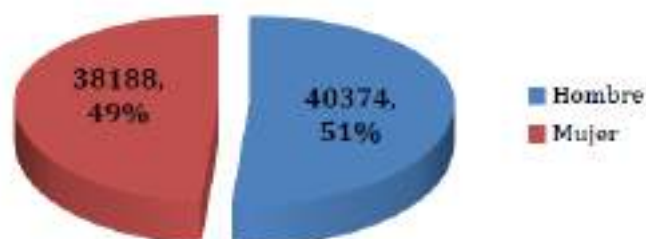
Además, existen otras fuentes como la *Encuesta de calidad de vida de Medellín* o el DANE, que proporcionan información de referencia para eventuales análisis situacionales de la población sujeto, sin alguna periodicidad predeterminada; no obstante, por la calidad, integridad, metodología y actualización permanente en la recolección de los datos, la fuente principal debe ser el RLCPD. Según la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos, el *Equipo de discapacidad* no cuenta con acceso directo a las bases de datos de

estas fuentes de información mencionadas y, en el caso del RLCPD, el enlace debe ser a través de Secretaría de Salud, que recibe lineamientos del nivel nacional.

De conformidad con lo anterior, en 2022, el *Equipo de discapacidad* de la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos contó con un diagnóstico de las personas con discapacidad de la ciudad de Medellín con fecha de corte del 30 de junio de 2020, otorgado por el Registro de localización y caracterización de personas con discapacidad – Ministerio de Salud y Protección Social, que se utiliza para el presente informe de investigación. En el siguiente apartado, se presentan datos sobre las presuntas vulneraciones de derechos humanos de las personas en situación de discapacidad.

Datos principales

Gráfica 1. Número de personas con discapacidad según sexo, a junio de 2020, en Medellín



Fuente: datos obtenidos en la respuesta al cuestionario N° 202210112356. Concejo Distrital de Medellín, 2022, p. 3.

Gráfica 2. Pirámide poblacional con discapacidad según sexo y edad a junio de 2020



Fuente: datos obtenidos en la respuesta al cuestionario N° 202210112356. Concejo Distrital de Medellín, 2022, p. 4.

Tabla 7. Etnias a junio de 2020

ETNIA	HOMBRE	MUJER	TOTAL	%
Negro(a), Mulato(a), Afrocolombiano(a) o Afrodescendiente	39	35	74	0,09%
Raizal (Población del Archipiélago de San Andrés y Providencia)	1	4	5	0,01%
Palenquero de San Basilio	11	14	25	0,03%
ROM (Gitano)	9	12	21	0,03%
Indígena	1578	1350	2928	3,73%
Otra Etnia	19064	17653	36717	46,74%
Ninguna	19663	19114	38777	49,36%
Sin dato	9	6	15	0,02%
TOTAL	40374	38188	78562	100,00%

Fuente: datos obtenidos en la respuesta al cuestionario N° 202210112356. Concejo Distrital de Medellín, 2022, p. 4.

Tabla 8. Personas con discapacidad por comuna y corregimiento a junio de 2020

PERSONAS CON DISCAPACIDAD POR COMUNA Y CORREGIMIENTO, JUNIO DE 2020			
COMUNA	HOMBRE	MUJER	TOTAL
POPULAR	3777	3609	7386
SANTA CRUZ	2276	2221	4497
MANRIQUE	4544	4576	9120
ARANJUEZ	2736	2456	5192
CASTILLA	2550	2371	4921
DOCE DE OCTUBRE	2664	2304	4968
ROBLEDO	2974	2752	5726
VILLA HERMOSA	2575	2230	4805
BUENOS AIRES	2303	2258	4561
LA CANDELARIA	1586	1206	2792
LAURELES	503	546	1049
LA AMERICA	1003	1170	2173
SAN JAVIER	3262	3239	6501
EL POBLADO	279	261	540
GUAYABAL	883	870	1753
BELEN	2433	2400	4833
CORREGIMIENTO DE SAN SEBASTIAN DE PALMITAS	100	62	162
CORREGIMIENTO DE SAN CRISTOBAL	1216	1219	2435
CORREGIMIENTO DE ALTAVISTA	349	255	604
CORREGIMIENTO DE SAN ANTONIO DE PRADO	1262	1267	2529
CORREGIMIENTO DE SANTA ELENA	203	158	361
SIN DATO	896	758	1654
TOTAL	40374	38188	78562

Fuente: datos obtenidos en la respuesta al cuestionario N° 202210112356. Concejo Distrital de Medellín, 2022, p. 5.

Tabla 9. Personas con discapacidad según comuna de localización a junio de 2020, en Medellín

ESTRATO DE LA VIVIENDA	HOMBRE	MUJER	TOTAL	%
Estrato 1	8981	8036	17017	21,66%
Estrato 2	18930	17931	36861	46,92%
Estrato 3	10081	9725	19806	25,21%
Estrato 4	1673	1738	3411	4,34%
Estrato 5	494	591	1085	1,38%
Estrato 6	102	64	166	0,21%
Sin estrato	113	103	216	0,27%
TOTAL	40374	38188	78562	100,00%

Fuente: datos obtenidos en la respuesta al cuestionario N° 202210112356. Concejo Distrital de Medellín, 2022, p. 6.

Datos del tipo y origen de discapacidad

Tabla 10. Tipo de discapacidad por sexo, 2020

TIPO DISCAPACIDAD	HOMBRE	MUJER	TOTAL	%
Movilidad	8606	10564	19170	24,40%
Sensorial Auditiva	1175	1320	2495	3,18%
Sensorial Visual	1602	1552	3154	4,01%
Sensorial Gusto-Olfato-Tacto	28	22	50	0,06%
Sistémica	1339	1583	2922	3,72%
Mental Cognitivo	8050	5878	13928	17,73%
Mental Psicosocial	3278	2299	5577	7,10%
Voz y Habla	205	167	372	0,47%
Piel, Uñas y Cabello	29	44	73	0,09%

TIPO DISCAPACIDAD	HOMBRE	MUJER	TOTAL	%
Talla Baja	22	37	59	0,08%
No la sabe nombrar	187	199	386	0,49%
Múltiple	6682	6494	13076	16,64%
Sin dato	9271	8029	17300	22,02%
TOTAL	40374	38188	78562	100,00%

Fuente: datos obtenidos en la respuesta al cuestionario N° 202210112356. Concejo Distrital de Medellín, 2022, pp. 6-7.

Tabla 11. Origen de la discapacidad

ORIGEN DE LA DISCAPACIDAD	HOMBRE	MUJER	TOTAL	%
Condiciones de salud de la madre durante el embarazo	2627	2268	4895	6,23%
Complicaciones durante el parto	1472	1087	2559	3,26%
Enfermedad general	10557	15071	25628	32,62%
Alteración genética, hereditaria	4545	4545	9090	11,67%
Lesión auto infligida	81	84	165	0,21%
Enfermedad profesional	419	266	685	0,87%
Consumo de psicoactivos	1037	289	1326	1,69%
Desastre natural	16	18	34	0,04%
Accidente	6185	3016	9201	11,71%
Victima de violencia	2026	632	2658	3,38%
Conflicto armado	738	106	844	1,07%
Dificultades en la prestación de servicios de salud	265	327	592	0,75%
ORIGEN DE LA DISCAPACIDAD	HOMBRE	MUJER	TOTAL	%
Otra causa	995	1250	2245	2,86%
Sin dato	9411	9229	18640	23,73%
TOTAL	40374	38188	78562	100,00%

Fuente: datos obtenidos en la respuesta al cuestionario N° 202210112356. Concejo Distrital de Medellín, 2022, pp. 6-7.

Acceso y accesibilidad

Tabla 12. Acceso y accesibilidad – dificultades permanentes, a junio de 2020

DIFICULTADES PERMANENTES PARA:	HOMBRE	MUJER	TOTAL	% (*)
Pensar	20746	17112	37858	48,19%
Ver	6364	6700	13064	16,63%
Oír	4011	3961	7972	10,15%
Percibir sabores u olores	618	637	1255	1,60%
Hablar y comunicarse	10199	7988	18187	23,15%
Movilizarse	5137	6600	11737	14,94%
Masticar, tragar, asimilar alimentos	2078	2655	4633	5,90%
Tener relaciones sexuales	3220	3190	6410	8,16%
Caminar, correr, saltar	18261	20999	39260	49,97%
Mantener piel, uñas, cabellos sanos	931	1360	2291	2,92%
Relacionarse con los demás	11416	8958	20374	25,93%
Llevar, mover, utilizar objetos con las manos	8580	10056	18636	23,72%
Caminar, mantener la posición del cuerpo	7715	9923	17638	22,45%
Alimentarse, asearse y vestirse	3789	4021	7810	9,94%
Tiene otra dificultad	1353	1442	2795	3,56%
Ninguna	97	89	186	0,24%

Fuente: datos obtenidos de la respuesta a cuestionario N° 202210112356. Control Político – Seguimiento y análisis de los resultados en atención de los programas, proyectos e implementación de la política pública

para la atención de las personas con discapacidad en el Municipio de Medellín. Concejo Distrital de Medellín, pp. 6-7.

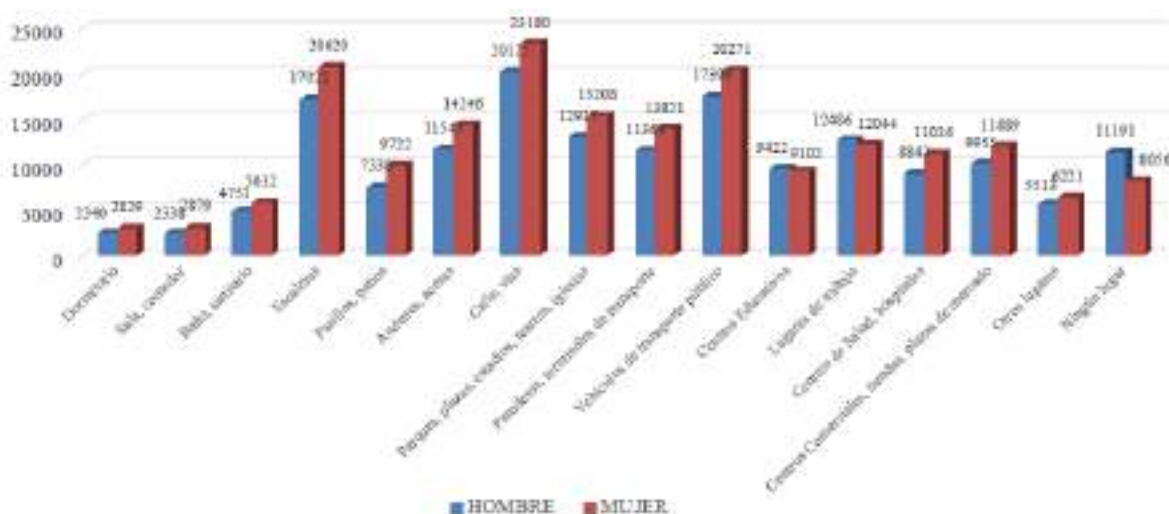
Tabla 13. Barreras arquitectónicas

BARRERAS ARQUITECTÓNICAS EN:	HOMBRE	MUJER	TOTAL	% (*)
Dormitorio	2340	2829	5169	6,58%
Sala, comedor	2338	2879	5217	6,64%
Baño, sanitario	4751	5632	10383	13,22%
Escaleras	17021	20620	37641	47,91%
Pasillos, patios	7338	9722	17060	21,72%
Andenes, aceras	11543	14246	25789	32,83%
Calle, vías	20125	23180	43305	55,12%
Parques, plazas, estadios, teatros, iglesias	12927	15208	28135	35,81%
Paraderos, terminales de transporte	11360	13821	25181	32,05%
Vehículos de transporte público	17390	20271	37661	47,94%
Centros Educativos	9422	9102	18524	23,58%
Lugares de trabajo	12486	12044	24530	31,22%
Centros de Salud, hospitales	8842	11026	19868	25,29%
Centros Comerciales, tiendas, plazas de	9955	11889	21844	27,80%

BARRERAS ARQUITECTÓNICAS EN:	HOMBRE	MUJER	TOTAL	% (*)
mercado				
Otros lugares	5513	6221	11734	14,94%
Ningún lugar	11191	8056	19247	24,50%

Fuente: datos obtenidos en la respuesta al cuestionario N° 202210112356. Concejo Distrital de Medellín, 2022, pp. 9-10.

Gráfica 3. Personas con discapacidad con presencia de barreras arquitectónicas para las actividades, según sexo, a junio de 2020



Fuente: datos obtenidos en la respuesta al cuestionario N° 202210112356. Concejo Distrital de Medellín, 2022, p. 10.

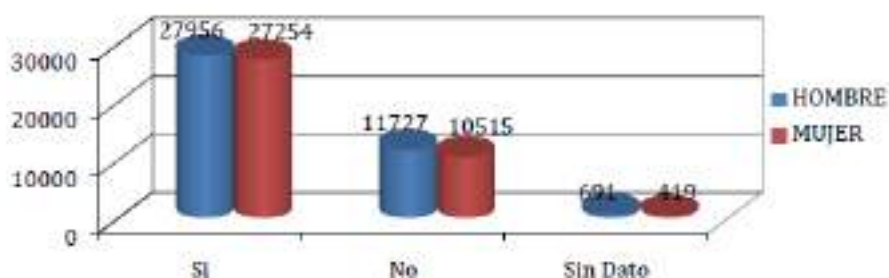
Datos de educación

Tabla 14. Sabe leer y escribir

SABE LEER Y ESCRIBIR	HOMBRE	MUJER	TOTAL	%
SI	27956	27254	55210	70,28%
No	11727	10515	22242	28,31%
Sin Dato	691	419	1110	1,41%
TOTAL	40374	38188	78562	100,00%

Fuente: datos obtenidos en la respuesta al cuestionario N° 202210112356. Concejo Distrital de Medellín, 2022.

Gráfica 4. Personas con discapacidad según capacidad de lectoescritura, por sexo y último nivel educativo aprobado, a junio de 2020



Fuente: datos obtenidos en la respuesta al cuestionario N° 202210112356. Concejo Distrital de Medellín, 2022.

Tabla 15. Nivel educativo

ÚLTIMO NIVEL EDUCATIVO APROBADO	HOMBRE	MUJER	TOTAL	%
Preescolar	1035	711	1746	2,22%
Básica Primaria	15836	16226	32062	40,81%
Básica secundaria	12106	9974	22080	28,11%
Técnico o Tecnológico	1488	1567	3055	3,89%
Universitario	951	857	1808	2,30%
Postgrado	84	84	168	0,21%
Ninguno	8550	8550	17100 ²	21,77%
Sin Dato	324	219	543	0,69%
TOTAL	40374	38188	78562	100,00%

*En el cuestionario, particularmente en este ítem, la Secretaria de Inclusión Social, Familia y Derechos Humano clarificó qué; de los 78.562 personas con discapacidad que hay en la ciudad de Medellín, 77.892 están en edad escolar (es decir, mayores de 5 - 6 años y más) de las cuales 16.926 no tienen ningún nivel educativo.

Fuente: datos obtenidos en la respuesta al cuestionario N° 202210112356. Concejo Distrital de Medellín, 2022.

Datos de ocupación

Tabla 16. Actividades que han realizado en los últimos seis meses y personas con discapacidad según ocupación y sexo, a junio de 2020

QUÉ HA HECHO EN LOS ÚLTIMOS 6 MESES	HOMBRE	MUJER	TOTAL	%
Trabajando	3853	1657	5510	7,01%
Buscando trabajo	1779	687	2466	3,14%
Incapacitado permanente para trabajar - sin pensión	13508	13385	26893	34,23%
Incapacitado permanente para trabajar - con pensión	2721	2318	5039	6,41%
Estudiando	7569	4707	12276	15,63%
Realizando oficios del hogar	1596	8565	10161	12,93%
Recibiendo renta	51	88	139	0,18%
Pensionado-jubilado	1072	1251	2323	2,96%
Realizando actividades de autoconsumo	566	266	832	1,06%
Otra actividad	6980	4839	11819	15,04%
Sin Dato	679	425	1104	1,41%
TOTAL	40374	38188	78562	100,00%

Fuente: datos obtenidos en la respuesta al cuestionario N° 202210112356. Concejo Distrital de Medellín, 2022.

Tabla 17. Tipo de actividad económica en la cual trabaja, a junio de 2020

TIPO ACTIVIDAD ECONOMICA EN LA CUAL TRABAJA	HOMBRE	MUJER	TOTAL	%
Industria	404	170	574	0,73%
Comercio	1027	445	1472	1,87%
Agrícola	113	7	120	0,15%
Pecuaría	13	2	15	0,02%
Servicios	1320	695	2015	2,56%
Otra actividad	964	336	1300	1,65%
Sin Dato	36533	36533	73066	93,00%
TOTAL	40374	38188	78562	100,00%

Fuente: datos obtenidos en la respuesta al cuestionario N° 202210112356. Concejo Distrital de Medellín, 2022.

Datos de rehabilitación en salud y ayudas técnicas, a junio de 2020

Tabla 18. Población sisbenizada a junio de 2020

POBLACIÓN SISBENIZADA	HOMBRE	MUJER	TOTAL	%
Si	23506	22201	45707	58,18%
No	7763	8124	15887	20,22%
Sin Dato	9105	7863	16968	21,60%
TOTAL	40374	38188	78562	100,00%

Fuente: datos obtenidos en la respuesta al cuestionario N° 202210112356. Concejo Distrital de Medellín, 2022.

Tabla 19. Asistencia a servicios de rehabilitación y personas con discapacidad que asisten a procesos de rehabilitación según sexo, a junio de 2020

ASISTE A SERVICIO DE REHABILITACIÓN	HOMBRE	MUJER	TOTAL	%
Si	21094	21372	42466	54,05%
No	13843	12059	25902	32,97%
Sin Dato	5437	4757	10194	12,98%
TOTAL	40374	38188	78562	100,00%

Fuente: datos obtenidos en la respuesta al cuestionario N° 202210112356. Concejo Distrital de Medellín, 2022.

Tabla 20. Quién realiza el pago de la rehabilitación a junio de 2020

QUIÉN PAGA LA REHABILITACIÓN	HOMBRE	MUJER	TOTAL	%
El sistema general de salud	16255	17379	33634	42,81%
La Familia	1055	998	2053	2,61%
Personalmente	395	335	730	0,93%
Una ONG	90	52	142	0,18%
El empleador	92	54	146	0,19%
Otro	3795	3064	6859	8,73%
Sin Dato	18692	16306	34998	44,55%
TOTAL	40374	38188	78562	100,00%

Fuente: datos obtenidos en la respuesta al cuestionario N° 202210112356. Concejo Distrital de Medellín, 2022, p. 14.

Tabla 21. Orientación sobre el manejo de la discapacidad a junio de 2020

ORIENTACIÓN SOBRE EL MANEJO DE SU DISCAPACIDAD	HOMBRE	MUJER	TOTAL	%
Si	27692	26101	53793	68,47%
No	12674	12080	24754	31,51%
Sin Dato	8	7	15	0,02%
TOTAL	40374	38188	78562	100,00%

Fuente: datos obtenidos en la respuesta al cuestionario N° 202210112356. Concejo Distrital de Medellín, 2022.

Tabla 22. Recepción de atención en salud a causa de la discapacidad en el último año

HA RECIBIDO ATENCIÓN EN SALUD A CAUSA DE SU DISCAPACIDAD EN EL ÚLTIMO AÑO	HOMBRE	MUJER	TOTAL	%
SI	18745	18636	37381	47,58%
No	21627	19549	41176	52,41%
Sin Dato	2	3	5	0,01%
TOTAL	40374	38188	78562	100,00%

Fuente: datos obtenidos en la respuesta al cuestionario N° 202210112356. Concejo Distrital de Medellín, 2022.

Tabla 23. Requerimiento de atención en salud por la discapacidad a junio de 2020

REQUIERE ATENCIÓN EN SALUD POR SU DISCAPACIDAD	HOMBRE	MUJER	TOTAL	%
SI	26081	26294	52375	66,67%
No	5099	3946	9045	11,51%
Sin Dato	9194	7948	17142	21,82%
TOTAL	40374	38188	78562	100,00%

Fuente: datos obtenidos en la respuesta al cuestionario N° 202210112356. Concejo Distrital de Medellín, 2022.

Tabla 24. Requerimiento de ayuda permanente a junio de 2020

REQUIERE AYUDA PERMANENTE	HOMBRE	MUJER	TOTAL	%
SI	14486	16878	31364	39,92%
NO	25883	21304	47187	60,06%
SIN DATO	5	6	11	0,01%
TOTAL	40374	38188	78562	100,00%

REQUIERE AYUDA PERMANENTE DE:	HOMBRE	MUJER	TOTAL	%
Algún miembro del hogar	13460	15462	28922	36,81%
Persona externa no empleada	213	420	633	0,81%
Persona externa empleada para ayudarlo	643	831	1474	1,88%
Otra	156	150	306	0,39%

REQUIERE AYUDA PERMANENTE DE:	HOMBRE	MUJER	TOTAL	%
Sin dato	25902	21325	47227	60,11%
TOTAL	40374	38188	78562	100,00%

Fuente: datos obtenidos en la respuesta al cuestionario N° 202210112356. Concejo Distrital de Medellín, 2022.

Tabla 25. Utilización de ayudas técnicas, prótesis, medicamentos o ninguna a junio del año 2020

UTILIZA ACTUALMENTE:	HOMBRE	MUJER	TOTAL	% (*)
Ayudas técnicas	8910	10122	19032	24,23%
Prótesis	1098	1104	2202	2,80%
Medicamentos	19237	21020	40257	51,24%
Ninguna	12610	9270	21880	27,85%

(*) Porcentaje calculado con base en la población total con discapacidad del municipio de Medellín (78.562)

Fuente: datos obtenidos en la respuesta al cuestionario N° 202210112356. Concejo Distrital de Medellín, 2022.

El análisis realizado en este capítulo, con corte a junio de 2020, se distribuyó en seis categorías en el siguiente orden:

- **Datos principales:** incluye el número de personas con discapacidad según sexo, la pirámide poblacional con discapacidad según sexo y edad, la categoría de discapacidad según cada etnia, personas con discapacidad por comuna y corregimiento, personas con discapacidad según comuna de localización.

- **Datos del tipo y origen de discapacidad:** incluye datos del tipo de origen y discapacidad, origen de la discapacidad.
- **Acceso y accesibilidad:** incluye acceso y accesibilidad – dificultades permanentes, barreras arquitectónicas, personas con discapacidad con presencia de barreras arquitectónicas para las actividades según sexo.
- **Datos de educación:** contempla la identificación de la población que sabe leer y escribir, personas con discapacidad según capacidad de lectoescritura por sexo y último nivel educativo aprobado.
- **Datos de ocupación:** se evidencian las actividades que han realizado en los últimos seis meses y personas con discapacidad según ocupación por sexo, tipo de actividad económica en la cual trabajan las personas en situación de discapacidad.
- **Datos de rehabilitación en salud y ayudas técnicas:** se identifica la población sisbenizada, asistencia a servicios de rehabilitación y personas con discapacidad que asisten a procesos de rehabilitación por sexo, quién realiza el pago de la rehabilitación, orientación sobre el manejo de la discapacidad, recepción de atención en salud a causa de la discapacidad en el último año, requerimiento de atención en salud por la discapacidad, requerimiento de ayuda permanente y la exposición de la utilización de ayudas técnicas, prótesis, medicamentos o ninguna.

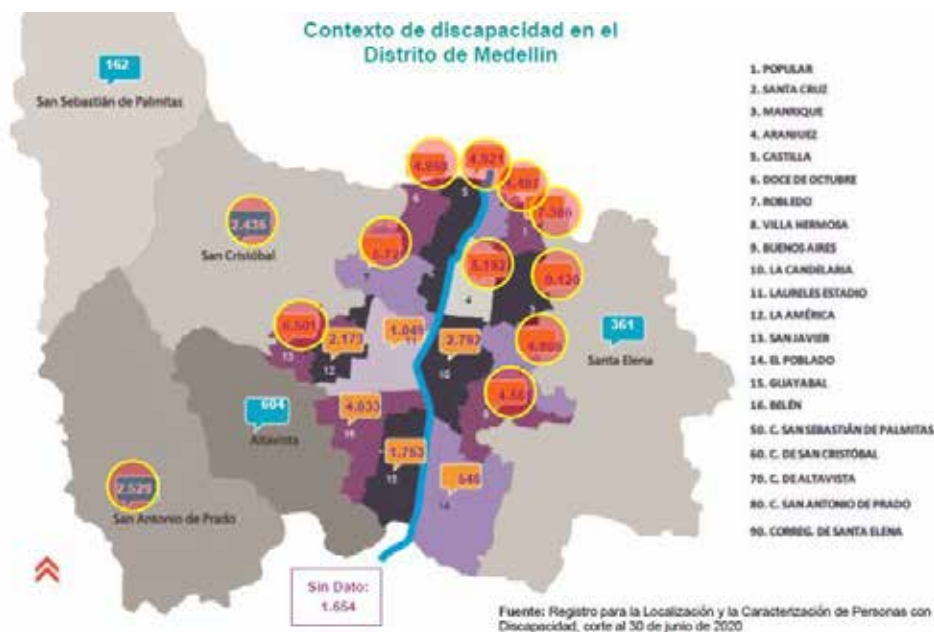
Las seis categorías utilizadas fueron seleccionadas con el propósito de dar a conocer las presuntas vulneraciones que han padecido por larga estancia las personas con discapacidad en la ciudad de Medellín, sobre todo para exponer a los actores públicos y privados y a la comunidad en general las estadísticas concretas de lo que ha vivido este grupo poblacional, con el objetivo principal de formular nuevos programas, proyectos políticas públicas que evitan la continuidad de vulneración de derechos humanos y den respuestas oportunas a las verdaderas necesidades de esta población.

Reflexión sobre el Acuerdo 144 de 2019 y sus proyectos de inclusión en Medellín

En este capítulo se identifica el contexto de discapacidad en el Distrito de Medellín; luego se presentan las estrategias dispuestas por el equipo de discapacidad de la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos del Distrito, con énfasis en los proyectos, objetivos y componentes. Finalmente, se discute la filosofía que utiliza la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos, de tal manera que se pueda realizar un análisis articulado y vigente de lo que ha establecido el Acuerdo 144 de 2019 Política Pública para la *Inclusión de las personas con discapacidad de la ciudad de Medellín*.

En armonía con el orden dispuesto para esta reflexión, se presentará el número de personas con algún tipo de discapacidad y se hará alusión al *Registro para la Localización y la caracterización de personas con discapacidad* a corte del 30 de junio de 2020.

Gráfica 7. Contexto de discapacidad en el Distrito de Medellín



Fuente: tomado de presentación con diapositivas de líder del programa de discapacidad para el año 2024, Secretaría de Inclusión Social, familia y Derechos Humanos.

Gráfica 8. Contexto de las personas en situación de discapacidad en el Distrito de Medellín



Fuente: tomado de presentación con diapositivas de líder del programa de discapacidad para el año 2024, Secretaría de Inclusión Social, familia y Derechos Humanos.

Se evidencia un porcentaje significativo de personas en situación de discapacidad, sobre todo en lo referido a las categorías movilidad, sensorial auditivo, mental cognitivo y sensorial visual, lo que da cuenta de los desafíos que enfrenta el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, por ejemplo:

Accesibilidad digital: a pesar de los esfuerzos, persisten brechas significativas en la inclusión digital de las personas en situación de discapacidad. Menos de la mitad de esta población tiene acceso a dispositivos tecnológicos, lo que limita su participación en educación, empleo y vida social.

Barreras en el entorno urbano: aunque se han realizado mejoras, aún existen obstáculos en la infraestructura de la ciudad que dificultan la movilidad y acceso de las personas en situación de discapacidad, especialmente en áreas con topografía compleja como es la ciudad de Medellín.

Inclusión laboral: las oportunidades de empleo para personas en situación de discapacidad siguen siendo limitadas. Aunque existen programas de formación y sensibilización, es necesario fortalecer la intermediación laboral y ofrecer incentivos a las empresas para fomentar la contratación inclusiva. Aunque el Distrito de

Medellín ha logrado avances significativos en la inclusión de personas en situación de discapacidad, persisten desafíos importantes que requieren atención continua para garantizar la plena participación y el ejercicio de derechos de esta población en todos los ámbitos de la vida.

Es importante destacar que la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos está integrada por la *Subsecretaría técnica* y la *Subsecretaría de grupos poblacionales* que a su vez incluye unidad de familia, unidad de niñez, unidad de programas sociales especiales, equipo de seguridad alimentaria, equipo de personas mayores (Amautta) y el equipo de discapacidad. Este último aplica estrategias fundamentadas en proyectos, objetivos y componentes, como puede verse a continuación:

Gráfica 9. Estrategias del equipo de discapacidad de la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos



Fuente: tomado de presentación con diapositivas de líder del programa de discapacidad para el año 2024, Secretaría de Inclusión Social, familia y Derechos Humanos, p. 5.

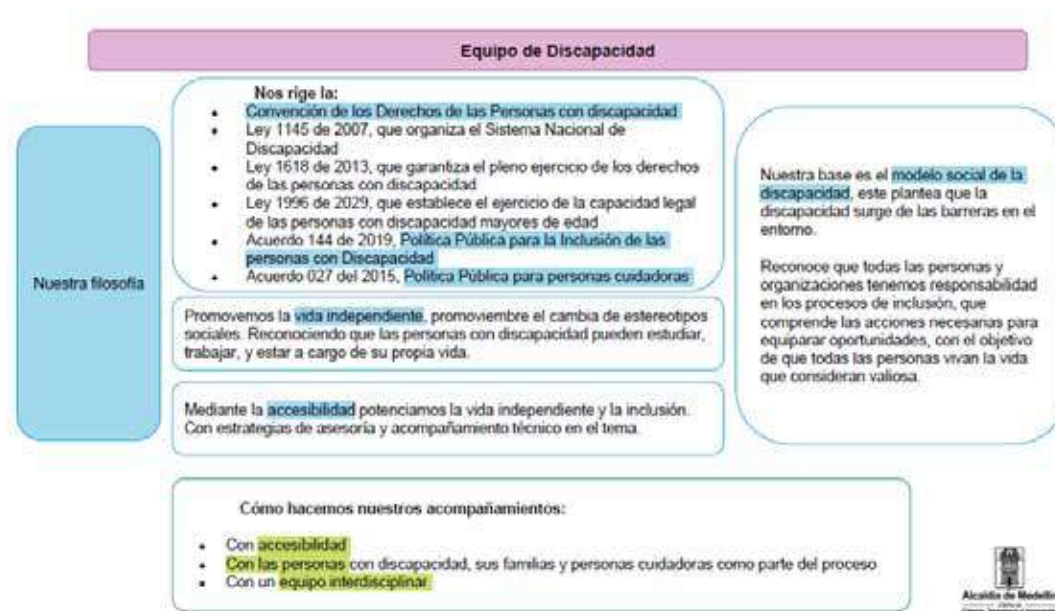
Gráfica 10. Secretaría de Inclusión Social y Familia, proyectos, objetivos, componentes equipo de discapacidad



Fuente: tomado de presentación con diapositivas de líder del programa de discapacidad para el año 2024, Secretaría de Inclusión Social, familia y Derechos Humanos, p. 6.

La filosofía dispuesta por el equipo de Discapacidad se rige por el siguiente fundamento normativo y lineamientos:

Gráfica 11. Filosofía Equipo de Discapacidad



Fuente: tomado de presentación con diapositivas de líder del programa de discapacidad para el año 2024, Secretaría de Inclusión Social, familia y Derechos Humanos, p. 7.

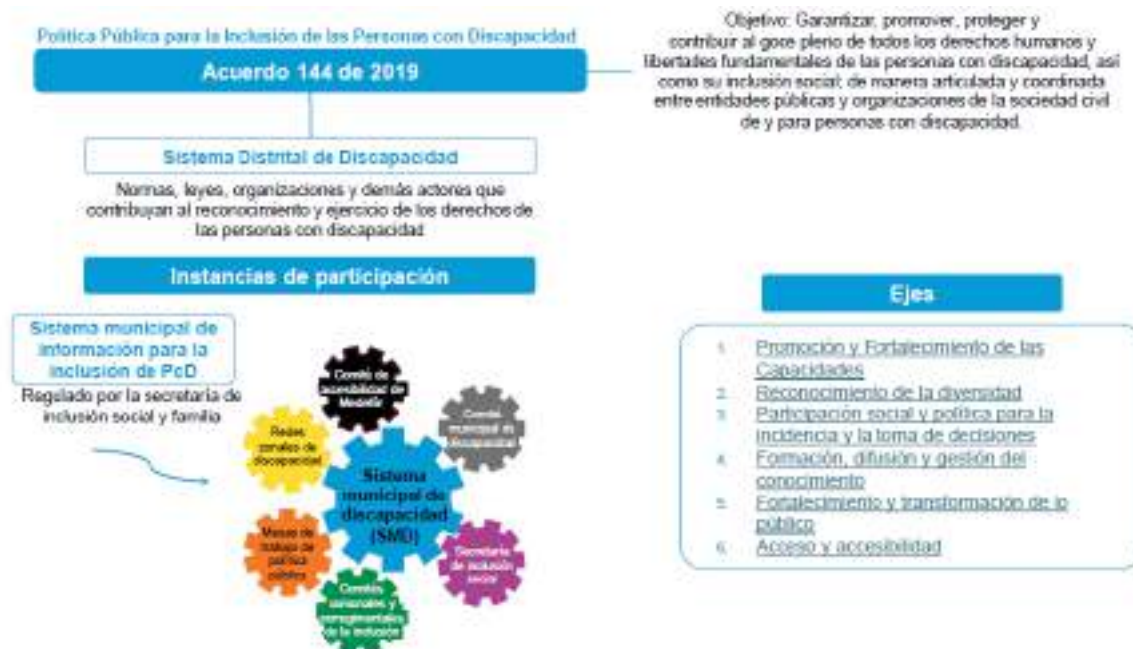
Luego de identificar el contexto de discapacidad en el Distrito de Medellín, conocer las estrategias dispuestas por el equipo de discapacidad de la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos del Distrito con enfoque en proyectos, objetivos y componentes, conocer la filosofía que utiliza la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos, se presenta una reflexión sobre el Acuerdo 144 de 2019 Política Pública para la Inclusión de las Personas con Discapacidad de la ciudad de Medellín.

El proceso de reconocimiento del contexto y el diseño de estrategias orientadas a la materialización de una filosofía institucional mediante objetivos y proyectos se enmarca en una política pública cuyo objetivo es promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad, logrando su plena inclusión social a través de una coordinación efectiva entre entidades públicas y organizaciones de la sociedad civil.

Como agentes activos en la instancia de participación en la política pública están: Secretaría de Inclusión Social y Familia, dependencia encargada de coordinar; el *Sistema*

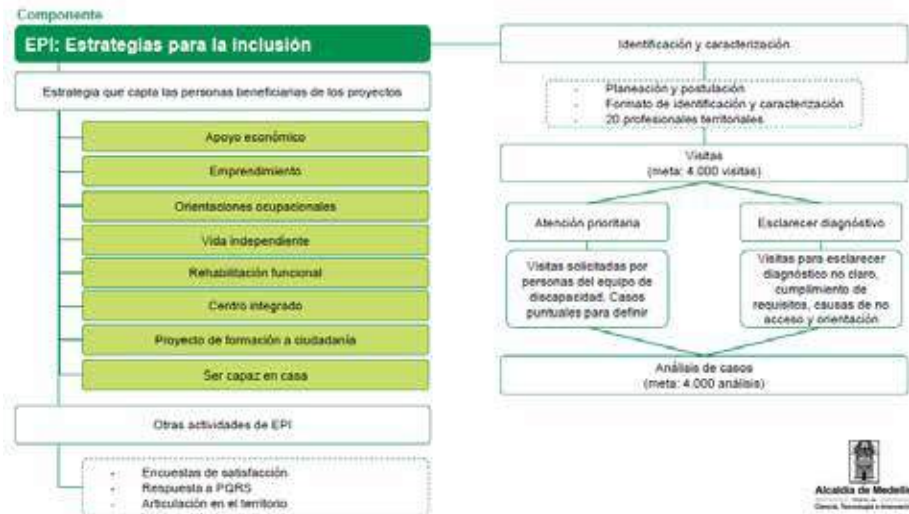
distrital de discapacidad de Medellín; Comité distrital de discapacidad (CDD); Comité de accesibilidad de Medellín (CAME); Comités comunales y corregimentales de inclusión (CCCI); mesas de trabajo de esta política pública y las Redes zonales de discapacidad. La relación entre estas instancias puede verse en la siguiente gráfica:

Gráfica 12. Acuerdo 144 de 2019 Política pública para la inclusión de las personas con discapacidad de Medellín

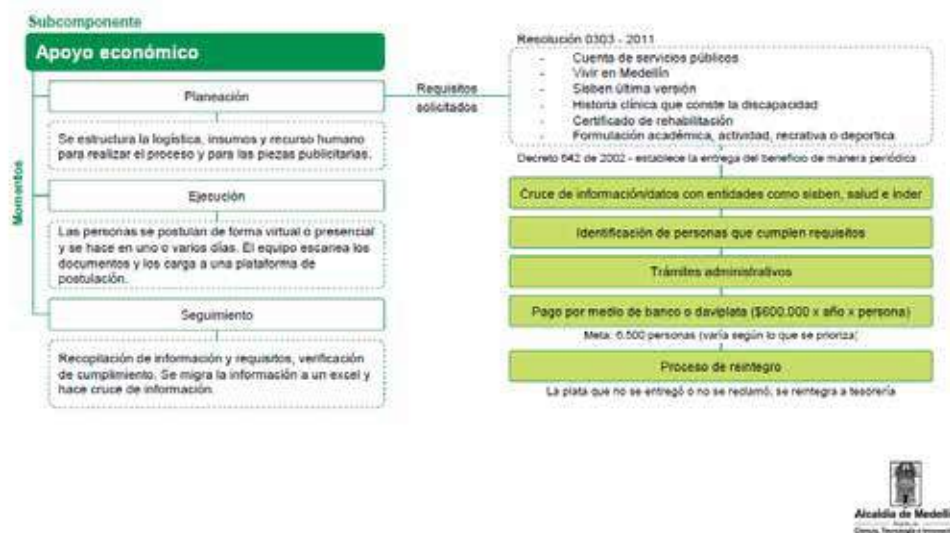


Fuente: tomado de presentación con diapositivas de líder del programa de discapacidad para el año 2024, Secretaría de Inclusión Social, familia y Derechos Humanos.

Es indispensable identificar los proyectos que permiten desarrollar de forma óptima y eficaz el Acuerdo 144 de 2019, tales como: *Ser capaz, Centro integrado, Emprendimiento, Rehabilitación funcional y vida independiente*. A continuación, se detallan componentes de los proyectos:

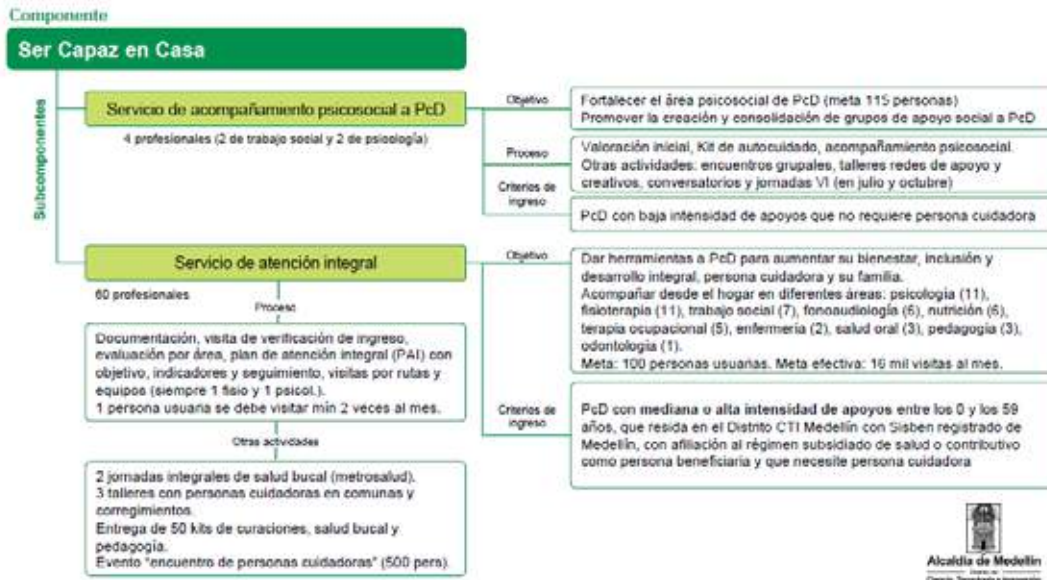
Gráfica 13. Proyecto ser capaz, componente estrategias para la inclusión

Fuente: tomado de presentación con diapositivas de líder del programa de discapacidad para el año 2024, Secretaría de Inclusión Social, familia y Derechos Humanos.

Gráfica 14. Subcomponente de Apoyo económico

Fuente: tomado de presentación con diapositivas de líder del programa de discapacidad para el año 2024, Secretaría de Inclusión Social, familia y Derechos Humanos.

Gráfica 15. Componente Ser Capaz en Casa



Fuente: tomado de presentación con diapositivas de líder del programa de discapacidad para el año 2024, Secretaría de Inclusión Social, familia y Derechos Humanos.

Gráfica 16. Componente Acciones de gestión para un distrito de cuidado



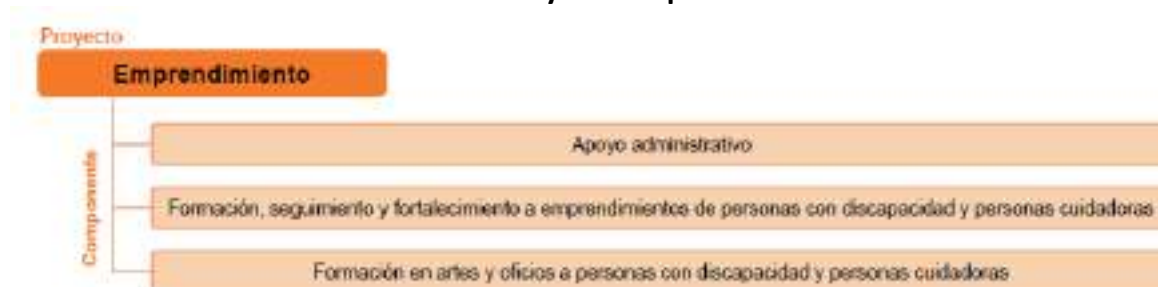
Fuente: tomado de presentación con diapositivas de líder del programa de discapacidad para el año 2024, Secretaría de Inclusión Social, familia y Derechos Humanos.

Gráfica 17. Proyecto centro integrado

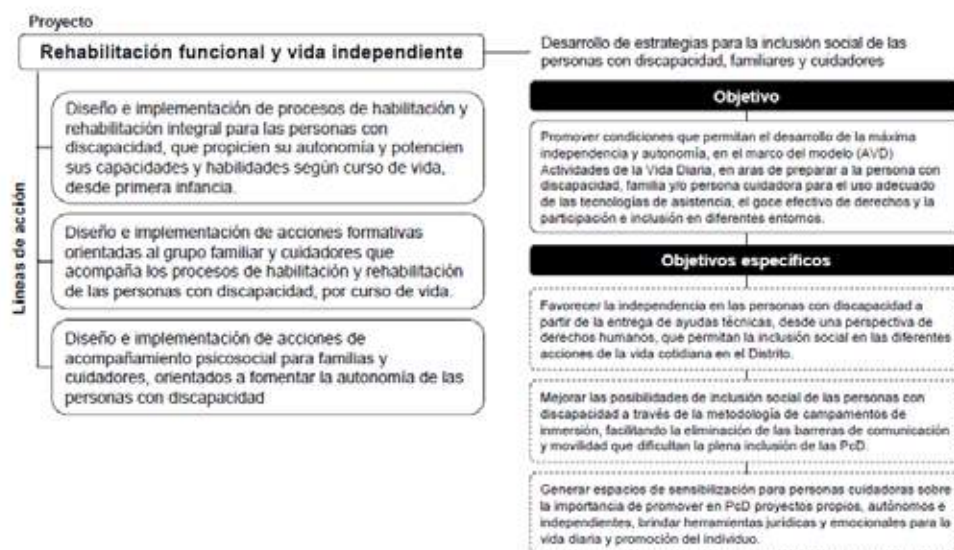


Fuente: tomado de presentación con diapositivas de líder del programa de discapacidad para el año 2024, Secretaría de Inclusión Social, familia y Derechos Humanos.

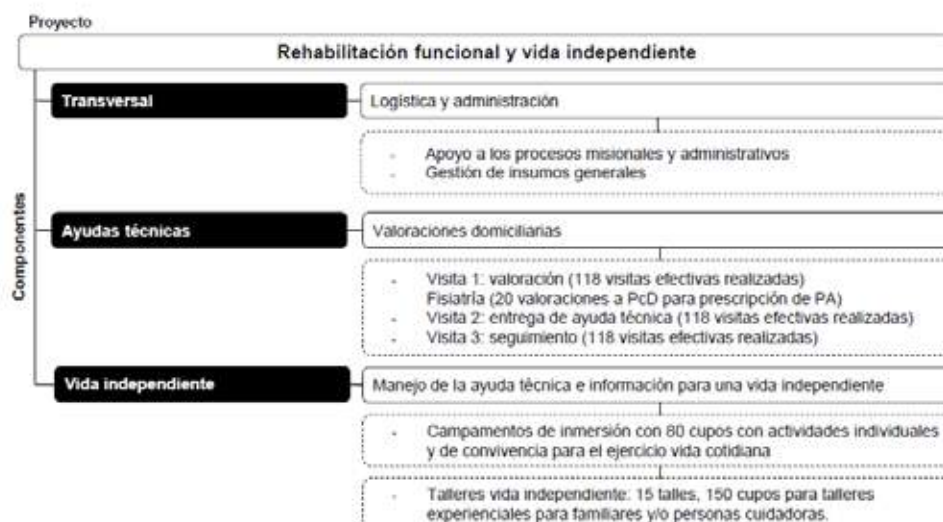
Gráfica 18. Proyecto emprendimiento



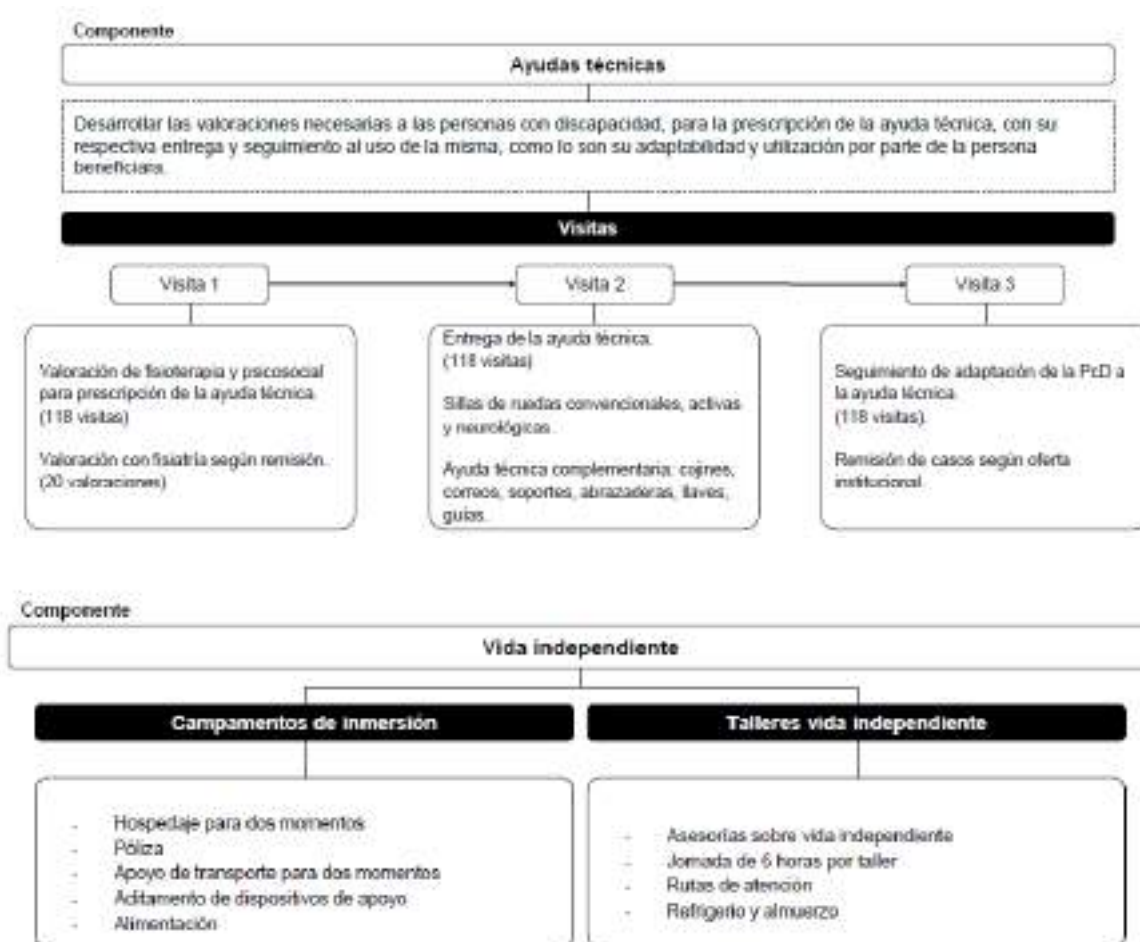
Fuente: tomado de presentación con diapositivas de líder del programa de discapacidad para el año 2024, Secretaría de Inclusión Social, familia y Derechos Humanos.

Gráfica 19. Proyecto rehabilitación funcional y vida independiente

Fuente: tomado de presentación con diapositivas de líder del programa de discapacidad para el año 2024, Secretaría de Inclusión Social, familia y Derechos Humanos.

Gráfica 20. Proyecto rehabilitación funcional y vida independiente – componentes

Fuente: tomado de presentación con diapositivas de líder del programa de discapacidad para el año 2024, Secretaría de Inclusión Social, familia y Derechos Humanos.

Gráfica 21. Componente ayudas técnicas – vida independiente

Fuente: tomado de presentación con diapositivas de líder del programa de discapacidad para el año 2024, Secretaría de Inclusión Social, familia y Derechos Humanos.

Con la anterior exposición puede verse que el Distrito de Medellín ha sido riguroso con el cumplimiento del Acuerdo 144 de 2019 *Política Pública para la Inclusión de las Personas en situación de Discapacidad* de la ciudad de Medellín; se insta a que continúe con el desarrollo de programas que den cuenta del cumplimiento de las necesidades de la población en situación de discapacidad.

Esta necesidad de seguimiento se ha evidenciado en los recorridos del territorio, las visitas a los centros de acogida de personas en situación de discapacidad y fundaciones así como en el diálogo con los actores de la sociedad, requerimiento esencial para la socialización de los programas que tiene dispuesto el Distrito de Medellín a través de la

Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos, particularmente la *Subsecretaría de grupos poblacionales* que, a su vez, incluye al equipo de discapacidad. En síntesis, la adopción de nuevas formas para dar a conocer los programas dispuestos para este grupo etario es imprescindible y se debe acompañar de la cobertura y el acceso necesarios para disponer de los programas, proyectos y escenarios que benefician a esta población, teniendo como efecto el cumplimiento ordenado y colectivo de derechos humanos.

2.11.3 Conclusiones

Para el desarrollo del informe de investigación fue necesario exponer el marco jurídico concreto y relevante correspondiente al *Grupo poblacional personas en situación de discapacidad*. Tanto la demanda ética inherente al funcionamiento del Estado como las directrices internacionales, nacionales, departamentales y locales obligan al cumplimiento de los derechos humanos de las personas en situación de discapacidad para preservar las garantías constitucionales que permiten una vida digna y dichosa para esta población.

Se expusieron seis categorías (datos principales, datos del tipo y origen de discapacidad, acceso y accesibilidad, datos de educación, datos de ocupación, datos de rehabilitación en salud y ayudas técnicas) representadas a través de gráficas para dar cuenta de los temas que deben ser mirados con mayor detenimiento por el Distrito de Medellín, con el objetivo de formular programas y proyectos que den respuesta pronta y oportuna a las presuntas vulneraciones de la población en situación de discapacidad.

Finalmente, se presenta una descripción en torno al Acuerdo 144 de 2019 *Política pública para la inclusión de las personas con discapacidad*, específicamente en lo referido a los componentes y proyectos dispuestos por el Distrito de Medellín, donde se expusieron los programas, proyectos, componentes y objetivos que ha utilizado el Distrito para cumplir con el Acuerdo 144 de 2019 y los lineamientos jurídicos de estricto cumplimiento.

En cuanto a los desafíos y avances que se identificaron a lo largo de esta investigación, es importante mencionar los siguientes:

Desafíos:

- **Accesibilidad universal:** en lo referido a la infraestructura, garantizar que los espacios públicos y privados cumplan con los estándares de accesibilidad universal (rampas, ascensores, señalización en braille y los requeridos por la población). En cuanto al transporte, adaptar el sistema de transporte público para que sea completamente accesible y asequible para las personas en situación de discapacidad.
- **Inclusión educativa:** asegurar que las instituciones educativas públicas y privadas tengan programas inclusivos, con materiales y tecnologías accesibles para personas en situación de discapacidad cognitiva, sensorial y motriz. También es imperativo fortalecer la formación docente en enfoques inclusivos.
- **Empleo digno:** impulsar programas de empleabilidad que promuevan la inclusión laboral de personas en situación de discapacidad en condiciones justas y sin discriminación e incentivar al sector privado para contratar personas en situación de discapacidad, a través de beneficios tributarios o convenios.
- **Acceso a la justicia:** garantizar que las personas en situación de discapacidad tengan acceso pleno a servicios judiciales, con la inclusión de intérpretes de lengua de señas, herramientas de lectura accesible y personal capacitado en atención a este grupo poblacional.
- **Sistema de salud inclusivo:** asegurar servicios de salud que respeten la diversidad y particularidades del grupo poblacional citado, eliminando barreras físicas, comunicativas y actitudinales.
- **Recopilación de datos y monitoreo:** establecer sistemas confiables de recolección de datos desagregados sobre el grupo etario en cita para diseñar políticas públicas con información actual y verídica.
- **Participación:** incluir a las personas en situación de discapacidad en los espacios de toma de decisiones, especialmente en temas que afectan sus derechos.

Frente a estos requerimientos, se cuenta con los siguientes avances:

- **Marco normativo local:** Medellín articula, a través del Plan de Desarrollo 2024-2027 *Medellín te quiere*, la línea *Medellín me cuida*. El componente se denomina *Recuperemos lo social* y el programa *Acciones de fortalecimiento social para el cuidado y la protección*. Lo que genera un avance significativo para la implementación de las políticas, los programas y los proyectos dispuestos para esta población.
- **Plataformas de atención y participación:** la creación de espacios de diálogo entre la administración y las organizaciones del grupo etario en cuestión en la creación de políticas públicas, ha sido un avance importante para la inclusión y el reconocimiento de las necesidades primordiales.
- **Disposición para la atención de la población:** el Distrito ha estado dispuesto para atender los requerimientos de la población en situación de discapacidad, sobre todo en las solicitudes que llevan al mejoramiento de procesos en beneficio del grupo etario citado y en cumplimiento de los Derechos Humanos.

2.11.4 Recomendaciones

Para la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos:

- Implementar programas permanentes de sensibilización dirigidos a funcionarios públicos, comunidad en general y el sector privado sobre los derechos y programas dispuestos para las personas en situación de discapacidad.
- Promover campañas educativas sobre el respeto a la dignidad, igualdad de oportunidades y no discriminación de esta población.
- Crear mecanismos efectivos de participación para que las personas en situación de discapacidad, sus cuidadores y organizaciones representativas sean parte de la toma de decisiones en políticas públicas.

Para la Secretaría de Salud:

- Asegurar la disponibilidad de equipos médicos adaptados y accesibles para personas con diferentes tipos de discapacidad.

- Diseñar protocolos de atención inclusiva y capacitar al personal de salud en la atención a personas en situación de discapacidad, reconociendo sus necesidades específicas.

Para la Secretaría de Movilidad:

- Fortalecer el sistema de transporte público accesible, asegurando que todos los vehículos y estacionamientos cumplan con los estándares de accesibilidad.
- Implementar políticas de movilidad segura, incluyendo señalización táctil, semáforos sonoros y accesos peatonales adecuados para personas con movilidad reducida o discapacidad visual.
- Regular y supervisar el cumplimiento de normas de transporte accesible en servicios como taxis y plataformas digitales.

Para la Secretaría de Educación:

- Garantizar el acceso a la educación inclusiva en todos los niveles, con la adaptación de contenidos, metodologías y materiales educativos a las necesidades de cada tipo de discapacidad.
- Promover la formación docente en estrategias pedagógicas inclusivas para garantizar una enseñanza efectiva.
- Facilitar la disponibilidad de herramientas tecnológicas accesibles en las instituciones educativas.

Para la Secretaría de Infraestructura Física:

- Asegurar la accesibilidad de los espacios públicos y privados de uso público, como parques, edificios gubernamentales y centros culturales, mediante la implementación de rampas, ascensores, señalización accesible y baños adaptados.

- Realizar un diagnóstico de las barreras arquitectónicas existentes en la ciudad y priorizar su eliminación.

Para la Secretaría de Cultura Ciudadana:

- Promover actividades culturales inclusivas y accesibles para personas en situación de discapacidad.
- Crear programas que visibilicen el talento de esta población, lo que fomenta su participación en eventos artísticos y culturales.
- Implementar servicios de interpretación en lengua de señas y tecnologías inclusivas, en eventos culturales.

Para la Secretaría de Desarrollo Económico:

- Incentivar a las empresas para la contratación de personas en situación de discapacidad, mediante beneficios fiscales y programas de capacitación laboral.
- Crear y fortalecer emprendimientos liderados por personas en situación de discapacidad, brindándoles acceso a créditos y asesorías.
- Implementar ferias de empleo inclusivas con enfoque diferencial.

Para la Secretaría de Participación Ciudadana:

- Fortalecer los consejos de discapacidad municipales y distritales, garantizando su funcionamiento efectivo y su representatividad.
- Fomentar la creación de veedurías ciudadanas que supervisen el cumplimiento de las políticas públicas relacionadas con discapacidad.
- Garantizar canales accesibles para la recepción de quejas y reclamos.

Para la Secretaría de Seguridad y Convivencia:

- Capacitar a la fuerza pública en el respeto y promoción de los derechos humanos de las personas en situación de discapacidad.
- Diseñar protocolos específicos para la atención de víctimas con discapacidad en casos de violencia, abuso o discriminación.

Recomendaciones generales a todas las Secretarías:

- **Seguimiento y evaluación:** implementar sistemas de monitoreo y evaluación de políticas públicas con indicadores específicos de cumplimiento de derechos humanos de las personas en situación de discapacidad.
- **Presupuesto diferencial:** asignar recursos suficientes y específicos en el *Plan de Desarrollo Distrital 2024-2027 Medellín te quiere* para garantizar la implementación de programas de inclusión y accesibilidad.
- **Intersectorialidad:** fomentar el trabajo conjunto entre secretarías, al integrar las acciones para lograr mayor impacto en la vida de esta población.
- **Difusión de información accesible:** garantizar que toda la información institucional sea comprensible para personas con discapacidad auditiva, visual e intelectual.

2.11.5 Referencias

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Corte Constitucional. (2023). Sentencia C-108. Magistrado Ponente: Alejandro Linares Cantillo. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/C-108-23.htm#:~:text=aumenta%20la%20discriminaci%C3%B3n%20y%20la,a%20trav%C3%A9s%20de%20reiterada%20jurisprudencia>

Ley 1618 de 2013. Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad. 27 de febrero de 2013. D.O. No. 48717.

Gobernación de Antioquia (S. f.). Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social Departamento de Antioquia 2015-2024. [https://dssa.gov.co/images/programas-y-proyectos/salud-publica/PPDIS Departamento de Antioquia.pdf](https://dssa.gov.co/images/programas-y-proyectos/salud-publica/PPDIS_Departamento_de_Antioquia.pdf)

Concejo Distrital de Medellín (2022). Respuesta Cuestionario N° 202210112356. Control Político – Seguimiento y análisis de los resultados en atención de los programas, proyectos e implementación de la Política Pública para la atención de las personas con discapacidad en el Municipio de Medellín.

Línea 5 Acceso a la Justicia

2.12. Efectividad y desafíos en el ejercicio de acciones constitucionales en el Distrito de Medellín (2021-2024): un análisis de barreras y oportunidades para la protección de Derechos Fundamentales desde la Personería Distrital de Medellín

2.12.1 Presentación

En el contexto de un Estado Social de Derecho como Colombia, las acciones constitucionales representan una herramienta esencial para la protección y garantía de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política de 1991 (Bernal, 2024). Medellín, como epicentro de dinámicas sociales, económicas y culturales diversas, ofrece un escenario único para analizar la efectividad de estos mecanismos. A pesar de su importancia, el acceso y ejercicio de estas acciones enfrentan múltiples desafíos, particularmente para las poblaciones más vulnerables (Espinosa y Ramírez, 2021).

Este análisis se enfoca en explorar la efectividad y los retos asociados a las acciones constitucionales en Medellín, al examinar las barreras que limitan su alcance y las oportunidades que se presentan para fortalecer su impacto (González, y Zuluaga-Hoyos, 2020). Entre los principales desafíos, se encuentran el desconocimiento de los mecanismos legales, las barreras económicas y educativas, la congestión judicial y la desconfianza en las instituciones. Estos problemas son especialmente críticos en un contexto de desigualdad estructural y altos índices de violencia, factores que incrementan la vulnerabilidad de amplios sectores de la población.

A través de un estudio meticuloso, se busca no solo identificar estas barreras, sino también proponer soluciones que permitan maximizar el potencial de las acciones constitucionales como instrumentos efectivos de justicia (Cubides *et al.*, 2023). Este esfuerzo es fundamental para garantizar que los derechos fundamentales no sean meramente nominales, sino realidades tangibles para todos los habitantes de Medellín, sin distinción de su condición social o económica.

En un país como Colombia, donde las desigualdades sociales y económicas persisten, las acciones constitucionales se han consolidado como una herramienta clave para la protección de los derechos fundamentales (Defensoría del Pueblo, 2023). Sin embargo, su efectividad depende de factores que trascienden la normativa y que se enmarcan en las dinámicas sociales, económicas e institucionales de cada región (Hinestroza, 2023). Medellín, al ser una de las ciudades con mayores contrastes socioeconómicos, refleja de manera contundente las fortalezas y debilidades de estos mecanismos.

A pesar de los esfuerzos por garantizar un acceso amplio a las acciones constitucionales, existen barreras significativas que limitan su eficacia, especialmente para las poblaciones más vulnerables. Entre estas barreras se encuentran: el desconocimiento de los mecanismos legales, la falta de recursos económicos y educativos para su adecuada interposición, la congestión judicial y la desconfianza hacia las instituciones públicas (Espinosa y Ramírez, 2021). Estos problemas son particularmente evidentes en las comunas más afectadas por la pobreza y la violencia, donde las desigualdades estructurales limitan el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos (DANE, 2023).

La Personería Distrital de Medellín, como garante de los derechos fundamentales, juega un rol crucial en la orientación, asesoría y representación de los ciudadanos en el uso de las acciones constitucionales. Durante el período 2021-2024, esta institución ha enfrentado un crecimiento sostenido en la demanda de estos servicios, lo que plantea preguntas sobre su capacidad para atender eficazmente estas solicitudes y sobre las estrategias que se requieren para superar las barreras identificadas.

Así, la pregunta central de esta investigación es: ¿en qué medida las acciones constitucionales en Medellín son efectivas para garantizar los derechos fundamentales, y cuáles son las principales barreras que limitan su acceso, especialmente para poblaciones vulnerables desde la Personería Distrital de Medellín durante el período 2021-2024? Este interrogante busca no solo evaluar la eficacia de estos mecanismos, sino también identificar la normatividad y referentes vinculantes, las oportunidades para fortalecer su impacto en

la garantía de derechos fundamentales y proponer estrategias que permitan superar los desafíos existentes.

Para dar respuesta a la pregunta formulada, se analizará la normativa aplicable a la Personería Distrital de Medellín frente a la tramitación de las acciones constitucionales en Medellín, se identificarán las barreras jurídicas, económicas y sociales que afectan el acceso y la correcta tramitación de dichas acciones, con la consideración especial de las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, y se analizará la efectividad de la Personería de Medellín de cara a las acciones constitucionales en el Distrito.

2.12.2 Hallazgos

Contexto y relevancia

Medellín es la segunda ciudad más importante de Colombia, caracterizada por su crecimiento económico, innovación urbana y dinamismo social. Sin embargo, estas características contrastan con desafíos profundos relacionados con la desigualdad social, la violencia y la marginalización de ciertos sectores de la población. Comunas como la 13, la 8 y otras zonas del nororiente de la ciudad presentan altos índices de pobreza, desplazamiento forzado y exclusión social, factores que incrementan la necesidad de mecanismos efectivos para la protección de los derechos fundamentales (DANE, 2023).

La ciudad también enfrenta retos significativos en términos de acceso a servicios básicos como salud, educación y vivienda digna. Según informes recientes, aunque Medellín ha avanzado en la reducción de la pobreza extrema, persisten brechas significativas que afectan principalmente a mujeres, niños, jóvenes y comunidades étnicas. En este contexto, las acciones constitucionales adquieren un papel crucial como instrumentos de justicia social y reparación de derechos vulnerados.

La Personería de Medellín es un actor clave en la defensa y promoción de los derechos humanos y en la vigilancia de la función pública en la ciudad. Este órgano, como garante del orden constitucional, desempeña un rol protagónico en la orientación y

acompañamiento de las personas que desean interponer acciones constitucionales como tutelas, acciones populares o de grupo.

Entre sus funciones más destacadas, la Personería ofrece asesoría jurídica gratuita, promueve la educación en derechos humanos y actúa como representante de las comunidades vulnerables en procesos judiciales y administrativos. Esta institución ha trabajado intensamente en los últimos años para enfrentar barreras estructurales como el desconocimiento de los derechos y la desconfianza en las instituciones, factores que limitan el acceso a la justicia y, en consecuencia, la garantía de derechos.

Por ejemplo, la Personería reportó un aumento significativo en la presentación de tutelas relacionadas con el derecho a la salud y la educación, en 2023, lo que refleja la necesidad de fortalecer los mecanismos de orientación y apoyo jurídico. Asimismo, se ha identificado una creciente demanda de acciones populares en casos de afectaciones al medio ambiente y la infraestructura urbana, áreas donde esta entidad desempeña un papel de mediador entre la ciudadanía y las autoridades locales.

Medellín presenta un panorama complejo, pero también lleno de oportunidades para la promoción de los derechos fundamentales a través de las acciones constitucionales. La articulación entre instituciones como la Personería de Medellín y las comunidades más afectadas es esencial para superar las barreras existentes y garantizar que estos mecanismos cumplan su propósito de proteger los derechos de todos los ciudadanos.

Problemas identificados

La investigación sobre la efectividad y los desafíos de las acciones constitucionales en Medellín entre 2021 y 2024 revela una serie de problemas interrelacionados que limitan su capacidad para garantizar los derechos fundamentales. A continuación, se abordan estos problemas desde el contexto de la Personería de Medellín y su interacción con las dinámicas sociales de la ciudad.

Congestión judicial y saturación institucional

Uno de los hallazgos más relevantes es el crecimiento exponencial en el uso de la acción de tutela, que representó el 61,79 % de las atenciones realizadas por la Personería, entre 2021 y 2024. Aunque esto demuestra que la tutela es percibida como un mecanismo eficaz, también señala un problema estructural: la saturación del sistema judicial (Carrera, 2011). La congestión genera demoras en la resolución de casos, lo que impacta negativamente su capacidad para brindar protección inmediata, especialmente en asuntos urgentes como salud y vivienda.

Además, la alta demanda de servicios sobrecarga los recursos disponibles en la Personería de Medellín, lo que pone en riesgo la calidad y celeridad de las atenciones ofrecidas. La falta de personal y herramientas tecnológicas adecuadas agrava esta situación, lo que deja a muchos usuarios sin el acompañamiento oportuno que requieren.

Desconocimiento de los mecanismos legales

El desconocimiento generalizado sobre las acciones constitucionales, particularmente las acciones populares y de cumplimiento, constituye una barrera significativa (Alcaldía de Medellín, 2023). Estas acciones, diseñadas para proteger derechos colectivos, representaron menos del 0,15 % del total de atenciones durante el período analizado. Esto evidencia una desconexión entre la población y estos mecanismos, que podrían ser clave para abordar problemas estructurales como la contaminación ambiental y la vulneración de derechos urbanos.

Este desconocimiento es más pronunciado en las comunas con mayores índices de pobreza, donde la falta de educación jurídica limita la capacidad de la ciudadanía para ejercer sus derechos (Ramírez, 2019). Aunque la Personería realiza campañas de sensibilización, estas iniciativas no han logrado cerrar completamente esta brecha informativa.

Uno de los hallazgos más relevantes es el crecimiento exponencial en el uso de la acción de tutela, que representó el 61,79 % de las atenciones realizadas por la Personería, entre 2021 y 2024. Aunque esto demuestra que la tutela es percibida como un mecanismo eficaz, también señala un problema estructural: la saturación del sistema judicial (Carrera, 2011). La congestión genera demoras en la resolución de casos, lo que impacta negativamente su capacidad para brindar protección inmediata, especialmente en asuntos urgentes como salud y vivienda.

Además, la alta demanda de servicios sobrecarga los recursos disponibles en la Personería de Medellín, lo que pone en riesgo la calidad y celeridad de las atenciones ofrecidas. La falta de personal y herramientas tecnológicas adecuadas agrava esta situación, lo que deja a muchos usuarios sin el acompañamiento oportuno que requieren.

Desconocimiento de los mecanismos legales

El desconocimiento generalizado sobre las acciones constitucionales, particularmente las acciones populares y de cumplimiento, constituye una barrera significativa (Alcaldía de Medellín, 2023). Estas acciones, diseñadas para proteger derechos colectivos, representaron menos del 0,15 % del total de atenciones durante el período analizado. Esto evidencia una desconexión entre la población y estos mecanismos, que podrían ser clave para abordar problemas estructurales como la contaminación ambiental y la vulneración de derechos urbanos.

Este desconocimiento es más pronunciado en las comunas con mayores índices de pobreza, donde la falta de educación jurídica limita la capacidad de la ciudadanía para ejercer sus derechos (Ramírez, 2019). Aunque la Personería realiza campañas de sensibilización, estas iniciativas no han logrado cerrar completamente esta brecha informativa.

Barreras económicas y sociales

Si bien la acción de tutela no exige representación legal, muchas personas enfrentan dificultades económicas y sociales que limitan su acceso efectivo (Hinestroza, 2023). Los costos asociados al transporte para acudir a los puntos de atención, la falta de tiempo debido a largas jornadas laborales y la necesidad de cuidar a familiares son factores que dificultan la participación de las poblaciones más vulnerables.

Estas barreras afectan desproporcionadamente a las mujeres, quienes representaron el 64,52 % de las solicitudes atendidas por la Personería. Este dato sugiere que, aunque las mujeres son más propensas a utilizar estos mecanismos, también enfrentan desafíos únicos relacionados con su rol como principales cuidadoras en sus hogares y su exposición a situaciones de violencia de género.

Desconfianza hacia las instituciones

La percepción de ineficiencia o corrupción en el sistema judicial y las entidades administrativas es otra barrera importante. Muchas personas dudan de la efectividad de las acciones constitucionales, especialmente en casos en los que se enfrentan a actores poderosos como empresas privadas o entidades estatales (Alcaldía de Medellín, 2023).

Esta desconfianza se refleja en la baja participación en procesos colectivos, como las acciones populares, que requieren una mayor articulación entre las comunidades y las instituciones. Sin embargo, la Personería tiene la oportunidad de liderar procesos que fomenten la confianza ciudadana mediante una mayor transparencia y rendición de cuentas.

Inequidad en la distribución de recursos

La desigualdad en el acceso a los servicios de la Personería es evidente en las comunas más alejadas del centro urbano, donde la presencia institucional es limitada. La centralización de los servicios dificulta que las comunidades vulnerables accedan a orientación jurídica

oportuna, lo que las lleva a depender de intermediarios o a desistir de sus intentos de defensa de derechos.

Impacto del contexto social y económico de Medellín

La violencia, el desplazamiento forzado y la precariedad económica son realidades que amplifican las necesidades de las poblaciones más vulnerables en Medellín. Estos factores no solo incrementan la demanda de acciones constitucionales, sino que también dificultan su ejercicio efectivo (Alcaldía de Medellín, 2023). La Personería enfrenta el desafío de adaptar sus estrategias a un entorno cambiante, donde las necesidades de los ciudadanos son cada vez más complejas.

Normativa y regulación aplicable a la Personería Distrital frente a la tramitación de las acciones constitucionales en la ciudad

Normativa

La normativa que rige la actuación de la Personería Distrital de Medellín se enmarca en los preceptos de la Constitución Política de Colombia de 1991 y las leyes estatutarias que desarrollan las acciones constitucionales (Osuna, 2019). Según el artículo 118 de la Constitución, las personerías son entidades del Ministerio Público encargadas de la promoción, protección y vigilancia de los derechos humanos, así como del cumplimiento de las normas legales y constitucionales por parte de las autoridades.

La acción de tutela, regulada por el artículo 86 de la Constitución y desarrollada por la Ley Estatutaria 1755 de 2015, es el principal mecanismo tramitado por la Personería. En Medellín, este mecanismo ha sido crucial para garantizar derechos fundamentales como la salud, la educación y la vivienda. La Ley 472 de 1998, que regula las acciones populares y de grupo, también enmarca la actuación de la Personería, especialmente en la protección de derechos colectivos. Por su parte, la Ley 393 de 1997 desarrolla la acción de cumplimiento, permitiendo a los ciudadanos exigir la ejecución de normas y actos administrativos.

Desde una perspectiva operativa, la Personería Distrital de Medellín tiene la facultad de brindar asesoría jurídica gratuita, promover la educación en derechos humanos y actuar como representante de las comunidades en casos judiciales o administrativos. En el período 2021-2024, la institución ha enfrentado retos significativos debido al incremento sostenido en la demanda de sus servicios, lo que ha exigido una mayor capacidad técnica y administrativa.

Las acciones constitucionales en Colombia están enmarcadas en la Constitución Política de 1991 y desarrolladas por diversas leyes estatutarias. Estos mecanismos son instrumentos diseñados para garantizar la protección de los derechos fundamentales y colectivos. En el caso de Medellín, su uso está regido por los mismos principios, pero con particularidades que responden a las dinámicas sociales y políticas de la ciudad.

Tabla 1. Acciones constitucionales principales

Acción constitucional	Descripción
<i>Acción de tutela</i>	Regulada por el artículo 86 de la Constitución, la acción de tutela protege los derechos fundamentales cuando estos son vulnerados por la acción u omisión de una autoridad o un particular. La Ley Estatutaria 1755 de 2015 establece las condiciones para su ejercicio.
<i>Acción popular y de grupo</i>	Consagrada en el artículo 88 de la Constitución, busca proteger derechos e intereses colectivos, como el medio ambiente y la seguridad pública. Estas acciones están reguladas por la Ley 472 de 1998.
<i>Acción de cumplimiento</i>	Regulada por el artículo 87 de la Constitución y la Ley 393 de 1997, permite exigir el cumplimiento de normas o actos administrativos.
<i>Habeas corpus</i>	Previsto en el artículo 30 de la Constitución, es un mecanismo de protección inmediata contra la privación ilegal de la libertad.

Fuente: elaboración propia.

Jurisprudencia relevante

La Corte Constitucional ha sido clave en el desarrollo jurisprudencial de estos mecanismos. Sentencias como la T-760 de 2008, que definió estándares para la protección del derecho a la salud, y la T-025 de 2004, que declaró un estado de cosas inconstitucional para la población desplazada, son ejemplos paradigmáticos. Estas decisiones han marcado la efectividad de las acciones constitucionales como herramientas para la justicia.

Tabla 2. Relación jurisprudencial Corte Constitucional Colombiana – acciones constitucionales

Sentencia	Problema jurídico	Aporte	Magistrado Ponente
Sentencia T-025 de 2004	¿Vulnera el Estado los derechos fundamentales de la población desplazada al no garantizar medidas adecuadas de atención y reparación?	Declaró el estado de cosas inconstitucional en relación con la situación de la población desplazada en Colombia, y ordena al Estado implementar políticas públicas y garantizar recursos suficientes para proteger sus derechos fundamentales, incluyendo acceso a la justicia, vivienda, salud, y educación.	Manuel José Cepeda Espinosa
Sentencia T-292 de 2006	¿Puede la acción de tutela ser utilizada para garantizar derechos fundamentales de las comunidades indígenas frente a megaproyectos que afectan sus territorios?	Reafirma el derecho de consulta previa y la tutela como herramienta para la defensa de derechos fundamentales de las comunidades indígenas, estableciendo que los proyectos que afectan a estas comunidades deben cumplir con procesos participativos claros y respetuosos.	Jaime Araújo Rentería
Sentencia T-760 de 2008	¿Cómo garantizar el derecho a la salud frente a la fragmentación del sistema de salud y la falta de acceso a servicios básicos por parte de los ciudadanos?	La Corte Constitucional estableció estándares para la protección del derecho fundamental a la salud, y ordena reformas estructurales al sistema de salud colombiano para asegurar acceso equitativo, continuidad y calidad. También reforzó el uso de la acción de tutela como un mecanismo eficaz para garantizar este derecho.	Manuel José Cepeda Espinosa
Sentencia T-713 de 2013	Analizar si una decisión judicial que niega una pensión de sobreviviente a una persona en situación	Destaca la importancia de la protección reforzada a personas en situación de vulnerabilidad y la obligación de las autoridades de garantizar sus derechos.	Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

	de discapacidad vulnera sus derechos fundamentales.		
Sentencia T-206 de 2018	Determinar si la negativa de una entidad de salud para autorizar un tratamiento médico vulnera los derechos fundamentales del paciente.	Reafirma el derecho fundamental a la salud y establece criterios para garantizar su protección efectiva, especialmente en casos de enfermedades graves.	Alejandro Linares Cantillo
Sentencia C-128 de 2020	Evaluar la constitucionalidad de una norma que establece restricciones para la detención preventiva en el sistema penal acusatorio.	Declara la exequibilidad condicionada de la norma y enfatiza la necesidad de proteger la presunción de inocencia y evitar detenciones arbitrarias.	José Fernando Reyes Cuartas
Sentencia SU-215 de 2022	Definir los criterios de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales.	Establece que la tutela contra decisiones judiciales procede únicamente cuando existe una relevancia constitucional evidente, reforzando el carácter excepcional de este mecanismo.	Natalia Ángel Cabo
Sentencia T-272 de 2023	Determinar si la falta de respuesta a una solicitud de información ambiental vulnera el derecho fundamental de petición.	Reitera la obligación de las autoridades de responder de manera oportuna y adecuada las solicitudes ciudadanas, especialmente en temas ambientales.	Juan Carlos Cortés González

Fuente: elaboración propia.

Aunque la normatividad actual proporciona un marco adecuado para la protección de derechos fundamentales, su efectiva aplicación se ve limitada por problemas operativos y vicisitudes de la administración de justicia, tales como los tiempos de resolución y decisión (Hinestroza, 2023). La Personería, con recursos insuficientes, lucha por atender el creciente número de solicitudes, lo que repercute negativamente en la celeridad de la resolución de casos.

Barreras jurídicas, económicas y sociales que afectan el acceso y la correcta tramitación de las acciones constitucionales en Medellín, especialmente a las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad

El acceso y la correcta tramitación de las acciones constitucionales en Medellín están profundamente influenciados por barreras interrelacionadas que afectan de manera desproporcionada a las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad (Mira y Arango 2021). Estas barreras, que incluyen aspectos jurídicos, económicos y sociales, dificultan la garantía efectiva de los derechos fundamentales, a pesar de los esfuerzos realizados por la Personería Distrital y otras entidades.

Una de las principales barreras jurídicas es el desconocimiento de los mecanismos legales por parte de la población. Muchas personas, especialmente en comunas con altos índices de pobreza, no están al tanto de sus derechos ni de los instrumentos disponibles para protegerlos (Mira y Arango 2021). Este desconocimiento limita significativamente el uso de acciones constitucionales como la acción de tutela, las acciones populares y las acciones de cumplimiento.

El bajo uso de acciones colectivas, como las populares y de cumplimiento, es un reflejo de este problema. Según datos de la Personería Distrital, estas acciones representan menos del 0,15 % del total de solicitudes atendidas entre 2021 y 2024. Esto se debe, en parte, a la percepción de que estos mecanismos son complejos y requieren un alto nivel de asesoría jurídica, algo que no está al alcance de todos los ciudadanos.

Además, la saturación del sistema judicial y los retrasos en la resolución de casos son barreras significativas. Aunque la acción de tutela está diseñada para ofrecer una protección inmediata, los altos volúmenes de casos en Medellín generan demoras que afectan su efectividad, especialmente en asuntos urgentes como salud y vivienda.

Las barreras económicas afectan principalmente a las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, quienes enfrentan dificultades para cubrir los costos indirectos asociados a la presentación de acciones constitucionales. Aunque estas acciones son gratuitas, gastos

como transporte, fotocopias y pérdida de ingresos diarios por asistir a trámites legales representan obstáculos significativos.

Además, muchas personas recurren a intermediarios o abogados para la redacción de sus solicitudes, lo que incrementa los costos. Este problema es especialmente grave en casos en los que las personas no cuentan con la capacidad educativa para redactar una tutela o realizar un seguimiento adecuado de su caso.

El impacto económico de estas barreras es más pronunciado en mujeres y comunidades indígenas, quienes enfrentan condiciones de mayor precariedad económica y tienen un acceso limitado a servicios básicos (Ramírez, 2019). En el período analizado, el 64,52 % de las solicitudes atendidas por la Personería fueron hechas por mujeres, lo que evidencia tanto su mayor exposición a situaciones de vulnerabilidad como las barreras específicas que enfrentan.

La desconfianza hacia las instituciones públicas es una barrera social significativa que desincentiva a la ciudadanía a interponer acciones constitucionales (Bernal, 2024). Muchas personas perciben que los mecanismos legales son ineficaces o están sujetos a corrupción, lo que reduce su disposición a buscar protección jurídica. Esta percepción es especialmente problemática en zonas donde las instituciones tienen una presencia limitada o donde las personas han experimentado fallos sistemáticos en la protección de sus derechos. En estas comunidades, la exclusión social y la falta de representación legal adecuada perpetúan la vulnerabilidad de sus habitantes.

Además, la desigualdad en la distribución de los recursos institucionales exacerba estas barreras sociales. La centralización de los servicios de la Personería en el centro urbano de Medellín dificulta el acceso para las comunas periféricas, donde los ciudadanos deben incurrir en mayores costos de transporte y tiempo para obtener atención jurídica.

Las barreras jurídicas, económicas y sociales que afectan el acceso y la correcta tramitación de las acciones constitucionales en Medellín limitan su capacidad para garantizar los derechos fundamentales, especialmente en las poblaciones más vulnerables.

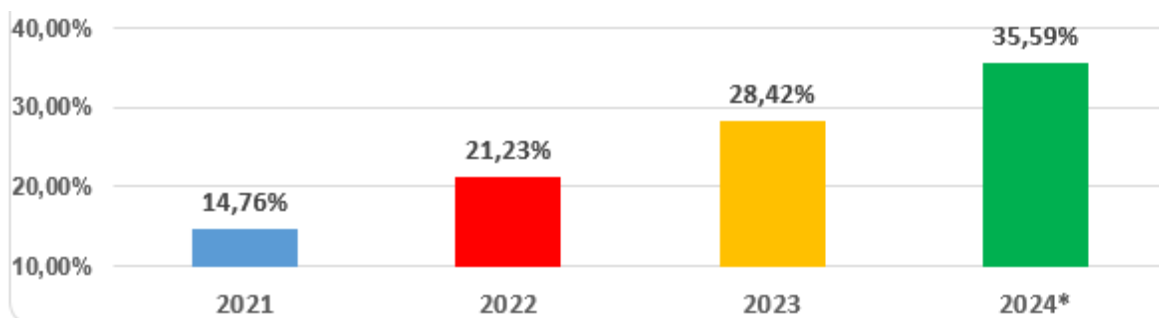
Aunque la Personería Distrital ha realizado esfuerzos significativos para mitigar estos desafíos, es necesario implementar estrategias más focalizadas que incluyan la educación jurídica, la descentralización de los servicios y la digitalización de los procesos. Solo a través de un enfoque integral será posible superar estas barreras y garantizar que las acciones constitucionales cumplan su propósito como instrumentos efectivos de justicia social.

Efectividad de la personería de Medellín frente al acceso y la correcta tramitación de las acciones constitucionales en el Distrito

La efectividad de la Personería Distrital de Medellín se mide por su capacidad para garantizar el acceso a la justicia y la resolución de conflictos a través de las acciones constitucionales. Durante el período 2021-2024, la institución atendió más de 66.000 solicitudes relacionadas con estas herramientas, lo que evidencia una creciente demanda por parte de la ciudadanía. A continuación, se presentan los resultados de la información consolidada en relación con la atención en servicios de la Personería frente a acciones constitucionales.

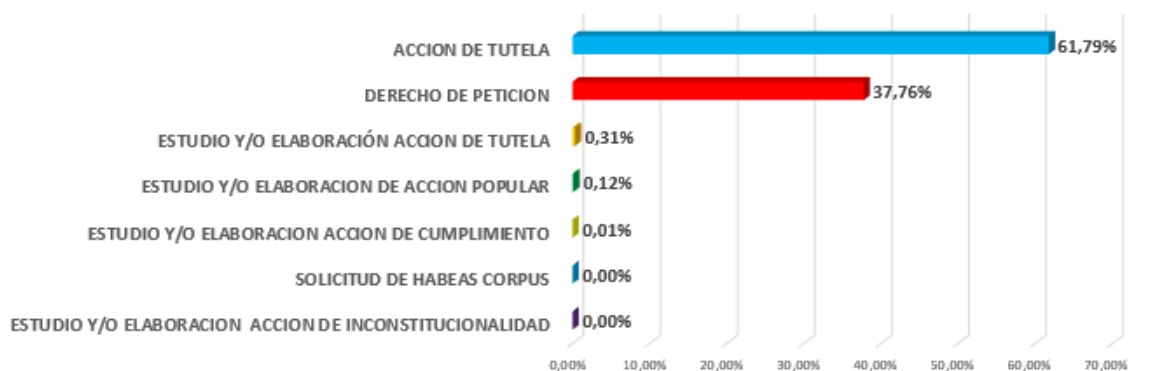
El uso predominante de la acción de tutela (61,79 % del total de atenciones) refleja tanto su eficacia como la dependencia de la población de este mecanismo para resolver problemas urgentes. Sin embargo, la saturación del sistema judicial y la falta de recursos técnicos limitan la capacidad de la Personería para garantizar un acceso equitativo y oportuno.

La siguiente gráfica refleja un crecimiento sostenido en el número de atenciones relacionadas con acciones constitucionales en Medellín, al pasar de 9.767 casos en 2021 a 23.557 en 2024 (dato hasta el 30 de noviembre). Este incremento del 141 % en cuatro años evidencia una mayor dependencia de los ciudadanos en mecanismos como la tutela y el derecho de petición para garantizar sus derechos fundamentales. El crecimiento puede asociarse tanto a un aumento en las vulneraciones de derechos como a una mayor visibilización y acceso a estos instrumentos.

Gráfica 1. Tendencias en acciones constitucionales de la Personería de Medellín (2021-2024)

Fuente: elaboración propia.

La distribución por tipo de acción muestra que la acción de tutela domina con un 61,79 % de las atenciones totales (40.896 casos), seguida por el derecho de petición con un 37,76 % (24.994 casos). Otros mecanismos, como las acciones populares, de cumplimiento y de inconstitucionalidad, representan menos del 1 %, lo que destaca una subutilización de estas herramientas colectivas. Esto sugiere una falta de conocimiento sobre estas acciones o dificultades percibidas en su tramitación.

Gráfica 2. Atenciones acciones constitucionales Personería Distrital de Medellín (2021 -2024)

Fuente: elaboración propia.

Gráfica 3. Servicio de atenciones acciones constitucionales Personería Distrital de Medellín (2021 -2024)

Servicio de atenciones acciones constitucionales Personería Distrital de Medellín 2021 2024	2021	2022	2023	2024*	Total
Accion de tutela	5.944	8.501	11.671	14.780	40.896
Derecho de petición	3.768	5.498	7.029	8.699	24.994
Estudio y/o elaboración acción de inconstitucionalidad			1		1
Estudio y/o elaboración acción de cumplimiento	3		3		6
Estudio y/o elaboración accion de tutela	41	33	77	56	207
Estudio y/o elaboración acción popular	11	19	30	21	81
Solicitud habeas corpus		2		1	3
Total general	9.767	14.053	18.811	23.557	66.188

Fuente: Sistema de Información Personería de Medellín.

La siguiente gráfica revela que el 64,52 % de las solicitudes fueron presentadas por mujeres (42.696 casos), frente al 35,48 % de hombres (23.492 casos). Este predominio femenino refleja una mayor exposición de las mujeres a situaciones de vulnerabilidad, relacionadas con necesidades de salud, violencia intrafamiliar y cuidado de terceros, lo que las lleva a buscar protección jurídica con mayor frecuencia.

Gráfica 4. Tendencias comparativas atenciones acciones constitucionales Personería Distrital de Medellín por género (2021 -2024)

ATENCIONES ACCIONES CONSTITUCIONALES POR GÉNERO	2021	2022	2023	2024*	TOTAL
Femenino	6064	9133	12054	15445	42696
Masculino	3703	4920	6757	8112	23492
TOTAL GENERAL	9767	14053	18811	23557	66188
*Dato al 30/11/2024					

Fuente: Sistema de Información Personería de Medellín.

La mayoría de las solicitudes provienen de personas adultas entre los 30 y 60 años, al concentrar el 60,7 % de los casos (40.169 atenciones). En contraste, los niños y adolescentes representan el 6,5 %, mientras que los adultos mayores (60+ años) abarcan el 27,2 %. Estos datos reflejan que las personas en edad productiva son quienes enfrentan más vulneraciones de derechos, especialmente en el ámbito laboral y de salud.

Entre 2021 y 2024, las acciones constitucionales gestionadas por la Personería de Medellín han mostrado un crecimiento sostenido, lo que refleja una mayor demanda de estos mecanismos para la defensa de derechos fundamentales. La tutela y el derecho de petición dominan ampliamente, mientras que otras herramientas, como las acciones populares y de cumplimiento, permanecen subutilizadas.

Crecimiento sostenido en la demanda, entre 2021 y 2024, las atenciones de acciones constitucionales han experimentado un aumento constante, lo que evidencia una creciente dependencia de estos mecanismos para resolver problemas fundamentales. Este fenómeno sugiere la persistencia de fallos en la garantía ordinaria de derechos.

Predominio de la tutela y el derecho de petición: estos dos mecanismos representan el 99 % de las solicitudes, lo que deja subutilizadas las acciones colectivas, como las populares y de cumplimiento. Esta situación destaca la necesidad urgente de campañas educativas que fomenten el uso de estas herramientas.

Mayor participación femenina: las mujeres son las principales usuarias de las acciones constitucionales, lo que refleja su alta exposición a vulneraciones de derechos, especialmente en los ámbitos de salud, educación y violencia de género.

Edad y vulnerabilidad: las personas en edad productiva (30-60 años) concentran la mayoría de las solicitudes, pero los adultos mayores también enfrentan importantes barreras, especialmente en cuestiones de salud y seguridad social.

Recomendación estratégica: es esencial fortalecer la descentralización de los servicios de la Personería, promover campañas educativas, y digitalizar los procesos para garantizar un acceso más equitativo y eficiente a las acciones constitucionales en Medellín.

2.12.3 Conclusiones

La investigación ha evidenciado que el acceso y la correcta tramitación de acciones constitucionales en Medellín se ven seriamente limitados por barreras jurídicas, económicas y sociales. La falta de asesoría legal adecuada afecta al 60 % de las personas

que intentan ejercer sus derechos, lo que refleja una desigualdad directa asociada a su posición socioeconómica.

La congestión judicial, que provoca retrasos en la resolución de tutelas, y la marginación social de poblaciones vulnerables como afrodescendientes, indígenas y LGTBI, acentúan la dificultad de acceso a la justicia. Por lo tanto, es fundamental fortalecer la infraestructura judicial y mejorar la asesoría legal gratuita para garantizar que todos los ciudadanos puedan hacer valer sus derechos.

La evaluación de las políticas públicas implementadas en Medellín para mejorar el acceso a la justicia muestra que estas han sido parcialmente efectivas. Con solo el 55 % de las metas del Plan de Desarrollo Municipal alcanzadas y la limitada cobertura del programa *Acceso a la justicia para todos*, es evidente que las políticas actuales no cumplen con las expectativas. Además, la implementación de estándares internacionales de derechos humanos sigue siendo insuficiente.

Esto requiere de un enfoque más robusto y coordinado para garantizar la protección de los derechos fundamentales en la ciudad. La Personería Distrital de Medellín ha gestionado 36.081 atenciones entre 2023 y 2024, entre las que destacan las acciones de tutela con 22.383 casos, lo que resalta la alta demanda de protección de derechos fundamentales.

Sin embargo, persisten desafíos en la distribución equitativa de atención, con una representación mayoritaria de mujeres. Es crucial fortalecer la inclusión y asegurar que todos los grupos poblacionales reciban asistencia adecuada, para mejorar la efectividad en la protección de los derechos y enfrentar las crecientes demandas en el sistema judicial.

El camino hacia un acceso equitativo a la justicia en Medellín exige un compromiso renovado y la implementación de estrategias que eliminen las barreras existentes. Esto incluye la promoción de la educación sobre derechos, la creación de redes de apoyo legal y la garantía de una infraestructura judicial suficiente para atender la demanda. Solo a través de un enfoque integral y coordinado se podrá construir un entorno más justo e inclusivo,

donde todas las personas, especialmente aquellas en situaciones de vulnerabilidad, tengan la oportunidad real de hacer valer sus derechos fundamentales.

Las acciones constitucionales en Medellín, particularmente entre 2021 y 2024, han demostrado ser herramientas indispensables para la protección de derechos fundamentales, especialmente a través de mecanismos como la tutela y el derecho de petición. Sin embargo, su efectividad está condicionada por múltiples barreras jurídicas, económicas y sociales que afectan de manera desproporcionada a las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad. El incremento sostenido en el número de solicitudes refleja tanto una mayor apropiación ciudadana como la persistencia de fallas estructurales en la garantía ordinaria de derechos por parte de las instituciones. En este contexto, la Personería de Medellín ha jugado un papel fundamental al ofrecer asesoría jurídica y apoyo técnico, aunque enfrenta limitaciones significativas relacionadas con la saturación de servicios y la centralización de recursos.

Para garantizar una mayor eficacia de estos mecanismos, resulta imperativo abordar las barreras identificadas mediante estrategias específicas. La educación jurídica masiva es esencial para aumentar el conocimiento ciudadano sobre mecanismos colectivos como las acciones populares y de cumplimiento. Asimismo, la descentralización de servicios y la implementación de herramientas digitales facilitarían el acceso de las comunidades más vulnerables, y reduciría costos y tiempos.

Por último, fortalecer la confianza en las instituciones mediante la transparencia y el fortalecimiento técnico-administrativo de la Personería puede maximizar el impacto de las acciones constitucionales y avanzar hacia una justicia más inclusiva y equitativa para todos los habitantes de Medellín.

2.12.4 Recomendaciones

A partir de estos hallazgos, se proponen las siguientes recomendaciones concretas, dirigidas a fortalecer su autonomía, optimizar sus procesos, mejorar la coordinación interinstitucional y promover una administración pública ética y transparente, con el objetivo de consolidar su papel como garante de la legalidad y la ética en la gestión pública:

Tabla 3. Relación de recomendaciones

Recomendación	Acción de mejora
Aumento de recursos para defensorías de oficio e instalación de capacidades institucionales:	Se recomienda a la Alcaldía de Medellín y a la Defensoría del Pueblo implementar estrategias para aumentar la asignación de recursos a las defensorías de oficio. Esto aseguraría que al menos el 30 % de los abogados defensores estén disponibles para atender casos de acciones constitucionales, priorizando a la población vulnerable (Ortiz, 2021).
Convenios con universidades para el fortalecimiento y afianzamiento de la protección de derechos:	Se recomienda a la Alcaldía de Medellín y a la Defensoría del Pueblo establecer convenios con universidades locales para que estudiantes de derecho realicen prácticas profesionales en la defensa de derechos fundamentales, dedicándose exclusivamente a esta tarea.
Modernización de juzgados y tecnología en función de la accesibilidad:	Para el Consejo Superior de la Judicatura, se recomienda priorizar e invertir en la modernización de los juzgados y en la implementación de tecnologías y software para la gestión de casos. Esto incluye sistemas de gestión de calidad y programas de software que agilicen el trámite judicial e incorporen el factor de vulnerabilidad de las poblaciones con brechas digitales (Bernal, 2024).
Educación integral y diferenciadora en derechos humanos:	La Secretaría de Inclusión Social y las organizaciones sociales deben implementar y adaptar programas de educación continua en derechos humanos y mecanismos constitucionales dirigidos a comunidades vulnerables, mediante acciones pedagógicas integrales. Este programa debe incluir talleres, charlas y materiales informativos en formatos accesibles, tanto presenciales como digitales, desde el aprender haciendo, curso de derechos humanos vía chat de <i>WhatsApp</i> hasta el estudio de casos.
Monitoreo y reducción de tiempos de resolución:	Se recomienda al Consejo Superior de la Judicatura establecer un sistema de monitoreo y reporte trimestral sobre los tiempos de resolución de acciones constitucionales. Además, debe desarrollar un plan de acción para abordar las causas de congestión y retraso, incluyendo métricas de evaluación para medir el progreso en la reducción de tiempos de espera.
Fondo para asesorías legales:	Se sugiere al Ministerio de Justicia crear un fondo específico para financiar asesorías legales y recursos judiciales para personas en situación de vulnerabilidad y garantizar así su acceso a servicios legales de calidad y representación (Ortiz, 2021).
Puntos de atención	Se recomienda a la Alcaldía de Medellín y a la Defensoría del Pueblo

legal en comunidades vulnerables:	implementar puntos de atención legal en barrios y comunidades vulnerables, para que los ciudadanos puedan acceder a asesoría y apoyo en la presentación de acciones constitucionales. Estos puntos deben ser accesibles y contar con personal capacitado para atender las necesidades específicas de cada comunidad.
Revisión de Políticas Públicas:	Se recomienda a la Secretaría de Gobierno de Medellín realizar una revisión exhaustiva de las políticas públicas actuales relacionadas con el acceso a la justicia, asegurando su alineación con los estándares internacionales de derechos humanos. Esto debería incluir la identificación de brechas y la formulación de un plan de acción concreto para abordar estas deficiencias.
Capacitación judicial con enfoque diferencial:	Se recomienda al Consejo Superior de la Judicatura incluir en la capacitación judicial un enfoque diferencial que contemple las realidades de los grupos en situación de vulnerabilidad. Esto debe incluir el desarrollo de herramientas y protocolos específicos para asegurar que las decisiones judiciales sean sensibles a las características particulares de estas poblaciones.

Fuente: elaboración propia.

Estas medidas permitirán a la Personería Distrital de Medellín y a los diferentes actores del sistema de protección de derechos enfrentar los desafíos estructurales y operativos que limitan su eficacia en materia de acciones constitucionales. Con recursos adecuados, autonomía fortalecida y una mayor coordinación interinstitucional, podrán consolidar su rol como garantes del orden jurídico y los derechos constitucionalmente instituidos.

2.12.5 Referencias

Alcaldía de Medellín. (2023). *Evaluación del Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023*.

Alcaldía de Medellín. (2023). *Informe sobre acciones constitucionales y acceso a la justicia en Medellín*.

Bernal Bernal, J. F. (2024). *Los retos actuales del Derecho Procesal Constitucional y su impacto en el trámite de acciones constitucionales*: <https://hdl.handle.net/10901/28204>.

Carrera Silva, Liliana. (2011). *La acción de tutela en Colombia*. *Revista IUS*, 5(27), 72-94.

- Consejo Superior de la Judicatura. (2023). *Informe sobre la gestión de acciones constitucionales en Colombia*.
- Cubides, P. A. S., Jiménez, D. M. H., & Bautista, C. E. S. (2023). *Marco conceptual de los derechos colectivos: de la llamada tercera generación de derechos como derechos fundamentales*. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 53(139), 1-27.
- Defensoría del Pueblo. (2023). *Informe anual de derechos humanos y acceso a la justicia en Colombia*.
- Defensoría del Pueblo. (2023). *Informe de Derechos Humanos en Medellín*. Bogotá: Defensoría del Pueblo.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2023). *Boletín de pobreza y exclusión social en Medellín*.
- Espinosa Hios, J. G., & Ramírez David, C. S. (2021). *¿Qué hacer con el problema de la inconstitucionalidad por omisión? ¿Es la acción de tutela un medio de control de las omisiones legislativas relativas?* *Opinión Jurídica*, 20(spe43), 231-250.
- González, D. y Zuluaga-Hoyos, C. (2020). *La acción de tutela como mecanismo judicial de protección ciudadana del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia*. En M. L. Torres-Villarreal & P. M. Iregui-Parra (Eds.), *Las acciones constitucionales: reflexiones sobre sus avances y retos* (pp. 25-50). Editorial Universidad del Rosario.
- Hinestroza, I. (2023). *Efectividad y alcance de las acciones populares en Colombia: Una revisión crítica*. Universidad Santo Tomás.
- Mendieta González, David. (2010). *La acción pública de inconstitucionalidad: a propósito de los 100 años de su vigencia en Colombia*. *Vniversitas*, (120), 61-83.
- Mira González, C. M., & Arango Quiroz, J. (2021). *La Corte Constitucional y la Policía Nacional frente la actividad de los venteros ambulantes de Medellín, Colombia*. *Prolegómenos*, 24(47), 11-23.

- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2023). *Análisis de la situación de derechos humanos en Colombia del 1 de enero al 30 de junio de 2023*. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia.
- Ortiz, C. M. V. (2021). *Democratización de las acciones constitucionales en Colombia*. DE IURE, 3(3), 25-25.
- Osuna Patiño, N. (2019). *La dinámica de las acciones constitucionales*. Universidad Externado de Colombia.
- Quintero, J. P., Correa, M. J., & Garzón, I. (2020). *La tutela: ¿Requisito administrativo o acción constitucional?* UNAULA: Revista de la Universidad Autónoma Latinoamericana, (40), 61-72.
- Ramírez, L. F. A., & Rojas, V. N. (2019). *Desplazamiento intraurbano en Medellín por proyectos de desarrollo: retos de intervención para la Clínica Jurídica de Interés Público* UNAULA. Revista Indisciplinas, 5(10), 31-48.
- Reyes Jaimes, J. M., Bonilla Ovallos, M. E., Cruz Merchán, C. A., & Pardo Uribe, M. J. (2023). *Mecanismos constitucionales de protección de derechos*. Universidad Autónoma de Bucaramanga.
- Torres-Villarreal, M., & Iregui-Parra, P. M. (Eds.). (2020). *Acción de grupo*. En *Las acciones constitucionales: reflexiones sobre sus avances y retos* (pp. 152-187). Bogotá: Editorial Universidad del Rosario; Fundación Hanns Seidel. Textos de Jurisprudencia. ISBN: 978-958-784-390-3.
- Vargas Franco, M. H., Ramírez Brouchoud, M. F., & Chinkousky Giraldo, M. A. (2018). *Los controles a la administración pública en Colombia: una aproximación al control social al presupuesto participativo en Medellín*. Revista Ciencias Estratégicas, 26(39), 65-85.

2.13. Acceso a la justicia en Medellín: una evaluación de la garantía de Derechos Humanos y eficacia de políticas públicas en relación con las personas privadas de la libertad (2023-2024)

2.13.1 Presentación

El acceso a la justicia es un derecho fundamental que adquiere una importancia crucial en el contexto de la privación de la libertad. Sin embargo, en Medellín, las condiciones actuales de los centros penitenciarios reflejan un panorama crítico en términos de hacinamiento y acceso a servicios básicos. Según el informe de la Defensoría del Pueblo (2023), el nivel promedio de hacinamiento en los establecimientos de reclusión alcanza un alarmante 236 %. Esta cifra pone en evidencia la precariedad de las instalaciones, donde espacios diseñados para albergar a 30 personas llegan a concentrar hasta 110 internos. Esta sobrepoblación afecta el bienestar físico y mental de los reclusos, y se constituye en una grave vulneración de la dignidad humana.

Las implicaciones de este problema trascienden las condiciones materiales de reclusión, pues menoscaba las posibilidades de acceso a la justicia para los internos. El hacinamiento limita las posibilidades de recibir una atención jurídica adecuada, especialmente para quienes carecen de apoderados legales. La falta de defensores públicos suficientes y la demora en los procesos judiciales prolongan innecesariamente la permanencia de personas en centros de detención preventiva, lo que agrava su situación. En muchos casos, una representación legal oportuna podría agilizar la emisión de sentencias y garantizar el traslado a establecimientos con mejores condiciones, lo que resalta la necesidad de intervenciones urgentes en esta materia.

Este estudio tiene como objetivo analizar los principales obstáculos que enfrentan las personas privadas de la libertad en Medellín para acceder a la justicia, con base en una perspectiva de derechos humanos y los esfuerzos institucionales realizados entre 2023 y 2024. La investigación busca no solo identificar las barreras estructurales y operativas, sino también evaluar el cumplimiento de los estándares internacionales de derechos humanos y proponer soluciones prácticas para fortalecer el sistema penitenciario en términos de equidad y justicia.

El acceso a la justicia es un derecho fundamental que cobra especial relevancia en contextos de privación de la libertad, en los que las personas se encuentran en una posición de alta vulnerabilidad. En Medellín, la población carcelaria enfrenta una compleja serie de obstáculos estructurales y operativos que dificultan el ejercicio de este derecho, lo que refleja una desconexión entre los mandatos constitucionales y la realidad penitenciaria. La sobrepoblación carcelaria, que supera en algunos casos el 140 % de la capacidad instalada, genera condiciones que vulneran la dignidad humana y limitan el acceso a servicios básicos como salud, alimentación y defensa jurídica, esenciales para garantizar un proceso justo y equitativo.

Entre los principales obstáculos identificados, destacan la insuficiencia de recursos para la atención legal, la falta de infraestructura tecnológica para realizar audiencias virtuales y el limitado acceso a defensores públicos capacitados. Estas barreras se agravan en el caso de mujeres, personas extranjeras y otros grupos vulnerables, quienes enfrentan además discriminación estructural y la falta de políticas públicas con enfoque diferencial. El sistema de justicia no solo debe garantizar una representación legal adecuada, sino también asegurar la existencia de mecanismos efectivos que permitan a los internos conocer y ejercer sus derechos fundamentales en condiciones dignas.

Durante el período 2023-2024, la persistencia de estos problemas se ha visto reflejada en los informes de organismos de control y sentencias de la Corte Constitucional, que han señalado el incumplimiento de estándares nacionales e internacionales en derechos humanos. Estas deficiencias no solo afectan el bienestar individual de las personas privadas de la libertad, sino que también erosionan la confianza pública en el sistema judicial.

Tal escenario plantea la necesidad de analizar los obstáculos que enfrentan las personas privadas de la libertad en Medellín para acceder a la justicia, identificando las principales vulneraciones de derechos humanos y los esfuerzos institucionales para mejorar esta situación durante el período 2023-2024. Para ello se hará un análisis de las barreras jurídicas, económicas y sociales que limitan el acceso a la justicia de las personas privadas

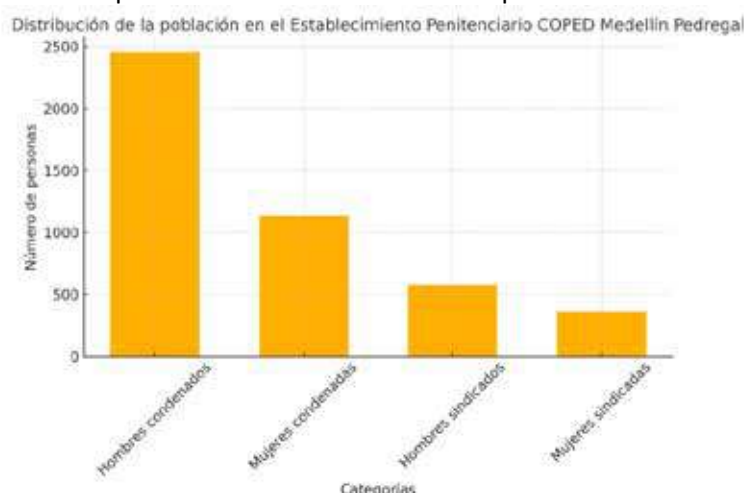
de la libertad durante el período 2023-2024, en el Distrito de Medellín; se evaluará la eficacia de las directrices constitucionales, las políticas públicas y los programas implementados para garantizar los derechos de aquellas personas en relación con el acceso a la justicia en Medellín, con la consideración especial de las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad durante el período 2023-2024. Finalmente, se verificará el cumplimiento de los estándares internacionales de derechos humanos en los centros de reclusión de Medellín durante el período mencionado.

2.13.2 Hallazgos

Contexto y relevancia

En Medellín, el hacinamiento en los centros de reclusión y estaciones de policía se ha convertido en uno de los problemas más críticos. La Personería Distrital de Medellín ha determinado que el *Complejo carcelario y penitenciario de Medellín*, conocido como Bellavista, junto con otros centros, ha alcanzado un índice de hacinamiento del 200 % en los últimos años. En las estaciones de policía y unidades de reacción inmediata (URI), la situación es aún más grave, con una ocupación que llega hasta el 300 %. Este nivel de hacinamiento impacta directamente la capacidad de respuesta y el acceso a recursos legales para las personas inmersas en procesos penales (Personería de Medellín, 2023).

En 2023, la Personería Distrital de Medellín informó que, al corte de diciembre, la población privada de la libertad en el país, bajo custodia del INPEC, ascendía a 101.622 personas. Esta cifra incluye tanto a quienes se encuentran en centros penitenciarios intramurales como aquellos en modalidades de prisión domiciliaria y con vigilancia electrónica.

Gráfica 1. Distribución de la población en el establecimiento penitenciario El Pedregal (2024)

Fuente: elaboración propia.

Específicamente en el *Establecimiento penitenciario COPED, Medellín-Pedregal*, se registró una sobrepoblación de 417 personas sobre su capacidad de 3.165 cupos, con lo que se alcanzó una población total de 3.582 personas. Adicionalmente, en las estaciones de policía, unidades de reacción inmediata (URI) y salas de paso de Medellín, se encontraban 1.579 personas en detención preventiva. Asimismo, 247 extranjeros permanecían en centros de detención transitoria, a la espera de los documentos requeridos por el INPEC para su traslado a un establecimiento penitenciario (INPEC, 2023).

Problemas identificados

El *Observatorio de justicia de la Universidad de Medellín* (2022) revela que solo el 35 % de las personas privadas de la libertad tienen acceso a una defensa adecuada. Esta situación se debe no solo a la insuficiente asignación de defensores públicos, sino también a la falta de preparación y adecuación de los espacios para que los internos puedan desarrollarse en un entorno seguro y adecuado para las diligencias judiciales, especialmente en el contexto de las audiencias virtuales. La escasez de abogados de oficio y los limitados recursos económicos restringen la capacidad de los internos para acceder a la justicia, lo que resulta en una representación legal inadecuada para muchos de ellos.

En Medellín, aproximadamente el 30 % de la población carcelaria está en calidad de sindicada, es decir, personas privadas de la libertad sin una sentencia definitiva. Según la

Rama Judicial de Colombia, al menos el 15 % de estos procesos supera el tiempo máximo de prisión preventiva, lo que vulnera el derecho de los individuos a un juicio rápido y justo. Este problema es especialmente crítico en las estaciones de policía, donde muchos detenidos enfrentan barreras significativas para acceder a defensores públicos o servicios de asistencia legal (Rama Judicial de Colombia, 2022).

La Personería Distrital de Medellín realiza visitas permanentes a través del *Observatorio del sistema penal penitenciario y carcelario* y del *Observatorio de investigación*, que han evidenciado las dificultades de comunicación debido al hacinamiento, la falta de recursos y la infraestructura deficiente. Estas condiciones dificultan enormemente la preparación de defensas legales y el acceso a recursos, además de comprometer el trato digno de los internos. También se ha documentado una grave afectación a la salud mental de los reclusos, exacerbada por la imposibilidad de recibir o mantener contacto con sus familiares y abogados. Estos problemas están respaldados por estudios de diversas organizaciones sociales (Red de Derechos Humanos, 2023).

En 2022, la Personería de Medellín documentó que solo el 40 % de las cárceles en Antioquia contaba con espacios adecuados para consultas con defensores públicos y que el 65 % de las personas en detención temporal en las URI de Medellín enfrentaba barreras para acceder a servicios legales. Este déficit afecta directamente el acceso de los reclusos a recursos legales, lo que prolonga sus períodos de detención (Personería de Medellín, 2022). Una situación que persiste debido a la infraestructura inadecuada en las salas de audiencia, carentes del equipamiento adecuado para llevar a cabo las actuaciones judiciales necesarias y garantizar un juicio justo y digno. Las condiciones deficientes de los espacios y herramientas en los centros de reclusión impactan negativamente el proceso judicial, lo que compromete el derecho a un acceso efectivo a la justicia.

Las barreras de acceso a la justicia para las personas privadas de la libertad en Medellín revelan un problema multidimensional que afecta tanto a los derechos individuales como al sistema de justicia en su conjunto. Según Arboleda y de Jesús (2022), el hacinamiento y las deficiencias estructurales en los centros penitenciarios limitan las

oportunidades de defensa técnica y acceso a servicios básicos. Este contexto evidencia un incumplimiento de las directrices constitucionales y de los estándares internacionales en derechos humanos, como lo señala el Informe de la Defensoría del Pueblo (2023) y evidencia una flagrante violación de la dignidad humana.

Además, las limitaciones económicas en el sistema penitenciario agravan las desigualdades, especialmente para las poblaciones vulnerables. Según el INPEC (2022), la baja cobertura de programas de resocialización y la insuficiencia de recursos destinados a defensores públicos perpetúan las condiciones de exclusión y desigualdad. Estas barreras son particularmente críticas para los internos en detención preventiva, quienes a menudo enfrentan largos períodos de reclusión sin una resolución judicial efectiva (González y Gómez, 2022).

Por otra parte, las barreras sociales y culturales evidencian la falta de un enfoque diferencial que reconozca las necesidades específicas de mujeres, personas afrodescendientes y otros colectivos vulnerables. Según Lloreda, Rúa y Tapiero (2024), esta omisión agrava las desigualdades estructurales dentro del sistema penitenciario y refuerza patrones de discriminación, lo que subraya la necesidad de políticas públicas inclusivas. Carencias que, sumadas a la insuficiencia de infraestructura tecnológica, limitan la implementación de mecanismos innovadores, como las audiencias virtuales (Arboleda y de Jesús, 2022).

Finalmente, como señala Carrera Silva (2011), la acción de tutela ha sido un instrumento fundamental para garantizar el acceso a derechos básicos en un sistema judicial con notorias falencias. Sin embargo, el uso masivo de esta herramienta refleja la incapacidad estructural del sistema para responder a las demandas de justicia de manera oportuna y efectiva. Estas situaciones subrayan la necesidad urgente de fortalecer las políticas públicas, aumentar los recursos asignados al sistema penitenciario y garantizar un acceso equitativo a la justicia para todas las personas privadas de la libertad en Medellín.

Barreras jurídicas, económicas y sociales que limitan el acceso a la justicia de las personas privadas de la libertad durante el período 2023-2024, en el Distrito de Medellín

La presente sección aborda los hallazgos más relevantes relacionados con las barreras jurídicas, económicas y sociales que limitan el acceso a la justicia para las personas privadas de la libertad durante el período 2023-2024, en el Distrito de Medellín.

Estos hallazgos evidencian una interrelación compleja de factores estructurales y operativos que perpetúan la vulneración de derechos fundamentales dentro del sistema penitenciario. Entre las principales barreras identificadas se encuentran: la insuficiencia de defensores públicos, el hacinamiento extremo, la falta de infraestructura tecnológica para la realización de audiencias virtuales y las limitaciones en los recursos destinados a la atención legal.

Asimismo, se destacan las inequidades que enfrentan grupos en condiciones de vulnerabilidad, como mujeres, personas extranjeras y aquellas en detención preventiva, quienes a menudo experimentan una doble afectación debido a la ausencia de un enfoque diferencial en las políticas públicas aplicadas. Estos hallazgos son analizados en profundidad para resaltar las implicaciones en el ejercicio del derecho a la justicia y la necesidad de intervenciones inmediatas y sostenibles.

En Medellín, la población carcelaria enfrenta diversas barreras jurídicas, económicas y sociales que dificultan su acceso a la justicia, perpetuando una situación de exclusión y vulnerabilidad. Según la Defensoría del Pueblo (2023), el hacinamiento en los centros penitenciarios supera en promedio el 236 %, lo que genera condiciones que vulneran la dignidad humana y dificultan el acceso a servicios legales y básicos. Estas condiciones no solo limitan la posibilidad de un debido proceso, sino que también afectan de manera desproporcionada a las personas que no cuentan con recursos económicos suficientes para contratar abogados particulares, lo que les hace depender exclusivamente de un sistema público que resulta insuficiente. González y Gómez (2022) destacan que este estado de

cosas inconstitucional agrava la falta de defensa técnica efectiva, especialmente en los casos de detención preventiva.

Por otro lado, las barreras sociales se manifiestan en la falta de políticas públicas con enfoque diferencial que reconozcan las necesidades específicas de las poblaciones vulnerables dentro de los centros penitenciarios. Lloreda, Rúa y Tapiero (2024) señalan que grupos como las mujeres, las personas afrodescendientes y los extranjeros enfrentan una doble discriminación, al no contar con infraestructura adecuada ni programas específicos que mitiguen sus condiciones de vulnerabilidad. Esta situación refleja una desconexión entre las directrices constitucionales y la realidad operativa, evidenciada en el informe del Observatorio de Justicia de la Universidad de Medellín (2022), que alerta sobre las carencias en la representación legal para estas poblaciones.

En términos económicos, el bajo presupuesto destinado al sistema penitenciario y la falta de recursos asignados a programas de resocialización han sido señalados como factores críticos. Según el INPEC (2022), los programas de resocialización cubren solo una fracción de la población privada de libertad, lo que deja a la mayoría de los internos sin acceso a herramientas que les permitan una reintegración efectiva. Además, Arboleda y de Jesús (2022) sostienen que la falta de inversión en infraestructura tecnológica y conectividad impide la realización oportuna de audiencias virtuales, lo que alarga los procesos judiciales y exacerba el hacinamiento en los establecimientos penitenciarios.

Finalmente, las barreras jurídicas incluyen la escasez de defensores públicos y la ineficiencia en los procesos judiciales. Carrera Silva (2011) destaca que la acción de tutela ha sido una herramienta crucial para garantizar el acceso a derechos fundamentales, pero su utilización masiva también ha puesto en evidencia las fallas estructurales del sistema judicial. Esto ha sido corroborado por la Personería Distrital de Medellín (2023), que subraya la urgencia de fortalecer el acceso a la defensa técnica, especialmente en los casos de detención preventiva, en los que la demora en los procesos no solo afecta el acceso a la justicia, sino también la confianza en las instituciones judiciales.

Eficacia de directrices constitucionales, políticas públicas y los programas implementados para garantizar los derechos de estas personas con relación al acceso a la justicia en Medellín, considerando especialmente a las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad durante el período 2023-2024

Conocer y rastrear las sentencias de la Corte Constitucional relacionadas con los derechos humanos de la población carcelaria es fundamental para comprender la evolución jurisprudencial en la defensa de los derechos fundamentales en contextos de privación de la libertad.

Estas decisiones no solo evidencian los desafíos estructurales del sistema penitenciario colombiano, como el hacinamiento, la falta de atención en salud y la carencia de una infraestructura adecuada, sino que también establecen lineamientos claros para la acción estatal en la protección de la dignidad humana. Además, el análisis de estas sentencias permite identificar los avances y retos pendientes en el acceso a la justicia para una de las poblaciones más vulnerables del país, lo que aporta a la implementación de políticas públicas eficaces y garantistas que respondan a los mandatos constitucionales e internacionales en materia de derechos humanos. Estas decisiones han marcado la efectividad de las acciones constitucionales como herramientas para la justicia.

Tabla 1. Relación jurisprudencial Corte Constitucional Colombiana – Derechos Humanos de la población carcelaria

Sentencia	Problema jurídico	Aporte	Magistrado Ponente
Sentencia T-119 de 1998	Tratos crueles, inhumanos y degradantes en los centros de reclusión.	Exhortó al Estado a mejorar las condiciones de los centros penitenciarios y cumplir con estándares internacionales de derechos humanos.	Alejandro Martínez Caballero
Sentencia T-153 de 1998	Deficiencias en la provisión de alimentos en las cárceles.	Reiteró el derecho a una alimentación adecuada y ordenó medidas para garantizar este derecho fundamental.	Alfredo Beltrán Sierra
Sentencia T-043 de 2002	Incompatibilidad de infraestructura penitenciaria para personas con	Estableció la necesidad de infraestructura accesible y servicios adecuados para esta población.	Eduardo Montealegre Lynett

	discapacidad.		
Sentencia T-388 de 2006	Inexistencia de programas de atención psicosocial para internos.	Ordenó garantizar servicios de salud mental en las cárceles y desarrollar programas de rehabilitación psicosocial.	Rodrigo Escobar Gil
Sentencia T-267 de 2011	Falta de acceso a representación legal adecuada para personas en detención preventiva.	Reafirmó el derecho a la defensa técnica y la necesidad de fortalecer el sistema de defensores públicos.	Humberto Antonio Sierra Porto
Sentencia T-388 de 2013	Declaración del estado de cosas inconstitucional (ECI) debido a las condiciones inhumanas en los centros penitenciarios.	Reconocimiento de la vulneración sistemática de los derechos fundamentales en el sistema carcelario, y orden de adoptar medidas inmediatas para garantizar condiciones dignas.	Luis Ernesto Vargas Silva
Sentencia T-282 de 2014	Hacinamiento extremo en los centros penitenciarios, afectando condiciones de vida digna.	Obligó a las autoridades a ampliar y adecuar la infraestructura penitenciaria para mitigar el hacinamiento.	Gloria Stella Ortiz Delgado.
Sentencia T-762 de 2015	Vulneración del derecho a la salud de las personas privadas de la libertad por falta de atención adecuada.	Ordenó la implementación de programas de salud efectivos en las cárceles y reiteró la obligación estatal de garantizar este derecho.	Jorge Iván Palacio.
Sentencia T-207 de 2017	Vulneración de derechos de grupos poblacionales vulnerables dentro de los centros penitenciarios.	Emitió directrices específicas para la protección de mujeres, personas LGBTI y adultos mayores privados de la libertad.	Diana Fajardo Rivera
Sentencia T-286 de 2019	Ineficiencia de los mecanismos de control interno en los centros penitenciarios.	Reiteró la importancia de mecanismos de supervisión que garanticen el respeto de los derechos humanos en los establecimientos penitenciarios.	Alberto Rojas Ríos.
Sentencia C-128 de 2020	Evaluar la constitucionalidad de una norma que establece restricciones para la	Declara la exequibilidad condicionada de la norma, enfatizando la necesidad de proteger la presunción de inocencia y evitar detenciones arbitrarias.	José Fernando Reyes Cuartas

	detención preventiva en el sistema penal acusatorio.		

Fuente: elaboración propia.

Estas sentencias son fundamentales porque han sentado precedentes para garantizar el respeto de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad. A través de estas, la Corte Constitucional ha establecido la necesidad de infraestructura adecuada, acceso a salud, defensa legal y condiciones de vida dignas, lo que repercute directamente en un acceso más justo y equitativo a la justicia en el sistema penitenciario colombiano.

Entre las políticas públicas implementadas para fortalecer los derechos de las personas privadas de la libertad en Medellín, destaca la Ley 1709 de 2014, que reforma artículos de leyes previas y dicta disposiciones para proteger los derechos de las personas en el sistema penal. Esta ley se caracteriza por su complejidad y su propósito de salvaguardar los derechos humanos. Sin embargo, su implementación en la ciudad ha sido lenta y con resultados limitados. Según el informe de evaluación del Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023, solo se ha alcanzado el 62 % de las metas relacionadas con la atención a personas privadas de la libertad (Alcaldía de Medellín, 2023). La Personería Distrital de Medellín atribuye estas limitaciones, entre otros factores, a la falta de recursos y a la insuficiencia en la infraestructura carcelaria, lo cual evidencia una desconexión preocupante entre las intenciones legislativas y la realidad local.

En respuesta a estas deficiencias, en agosto de 2023, el Ministerio de Justicia y del Derecho presentó el *Plan de acceso a la justicia con enfoque en derechos humanos*. Este plan busca que las personas privadas de la libertad tengan facilidad para presentar peticiones, tutelas, apelaciones y recursos de reposición. Además, pretende garantizar la libertad de quienes han cumplido su condena y reducir el tiempo de reclusión para aquellos sindicados que, sin juicio, han permanecido largos períodos detenidos.

Una implementación clave para Medellín sería la creación de oficinas de asistencia jurídica en los centros de detención, lo que permitiría a la población privada de la libertad

acceder a orientación legal y podría reducir hasta en un 20 % los tiempos de espera para los sindicados, lo que mejoraría la eficiencia judicial y contribuiría a mitigar el hacinamiento (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2023).

Asimismo, la implementación de un sistema de alertas que notifique el cumplimiento de las condenas evitaría la reclusión prolongada. En Medellín, se estima que esta medida beneficiaría a cerca de 700 personas que, habiendo cumplido los requisitos legales para su liberación, continúan detenidas debido a fallas administrativas (Personería de Medellín, 2023).

Otro aspecto crucial en la reducción de la reincidencia —actualmente en un 35 % en Medellín, un 10 % por encima del promedio nacional— es la inversión en programas de reinserción laboral y social. La Alcaldía de Medellín estima que estos programas podrían reducir el índice de reincidencia en un 15 %, al promover una inclusión efectiva que, a su vez, disminuiría los niveles de criminalidad en la ciudad.

Aunque existen iniciativas como el programa de *Apoyo a los procesos de resignificación de la población privada de la libertad, pospenada y en riesgo*, los esfuerzos para cubrir las necesidades educativas y de resocialización se ven obstaculizados por la falta de recursos. Según el INPEC (2022), solo el 25 % de los internos participa en programas de formación. El hacinamiento agrava esta situación, al limitar la capacidad del sistema para brindar una educación de calidad que permita a los internos reflexionar sobre su conducta, comprender sus derechos y prepararse para una reintegración social significativa.

La congestión judicial en Medellín sigue siendo un desafío crítico, especialmente en jurisdicciones penales, donde el Índice de Congestión Judicial (ICJ) ha mostrado niveles históricos superiores al 80 %. Este alto índice refleja una sobrecarga de casos que ralentiza el proceso de resolución y afecta directamente la justicia penal, con graves repercusiones en los derechos de los detenidos preventivos. Esta congestión también se manifiesta en el tiempo promedio de resolución de procesos penales, que oscila entre 12 y 18 meses.

Este retraso crea una presión adicional sobre las personas detenidas preventivamente, quienes, según datos del INPEC, constituyen aproximadamente el 30 % de la población penitenciaria de Medellín. Se resalta la falta de celeridad y la ineficiencia del sistema judicial, lo que impide que muchos detenidos accedan a un juicio oportuno y podría considerarse una violación de sus derechos fundamentales.

Las condiciones carcelarias en Medellín presentan índices de hacinamiento alarmantes. En establecimientos como Bellavista y El Pedregal, el hacinamiento penitenciario supera el 140 %, lo que no solo sobrecarga la infraestructura penitenciaria, sino que también crea un entorno que dificulta el acceso a condiciones mínimas de dignidad y respeto a los derechos humanos. Además, la relación entre defensores públicos y reclusos es extremadamente desproporcionada, con un promedio de un defensor público por cada 100 reclusos, lo que limita el acceso efectivo a una defensa adecuada, especialmente para los más vulnerables.

Para abordar estos problemas, se han implementado diversas políticas públicas, como el *Plan de acción para el sistema penitenciario y carcelario de Antioquia*, que busca reducir el hacinamiento al 120 % para 2025 y mejorar las condiciones de infraestructura y resocialización en los centros penitenciarios. Además, la *Política nacional de acceso a la justicia* (CONPES 3954 de 2018) establece metas para Medellín, como la digitalización de procesos judiciales y la ampliación de servicios jurídicos en las *Casas de justicia*. Sin embargo, a pesar de estas iniciativas, los resultados aún no son suficientes para garantizar un acceso a la justicia equitativo y justo, especialmente para los sectores más vulnerables.

En términos de evaluación de derechos humanos, el *Índice de cumplimiento de derechos humanos* (ICDH) muestra avances moderados en áreas como el acceso a servicios básicos. No obstante, aún existen grandes deficiencias en áreas cruciales como la garantía de no hacinamiento y el acceso a servicios de salud y educación para la población penitenciaria.

La Personería Distrital de Medellín ha realizado un seguimiento exhaustivo a estos problemas, y ha identificado que aunque los recursos destinados para la atención de esta población han aumentado siguen siendo insuficientes para cubrir la demanda de servicios jurídicos y de rehabilitación. Esta situación subraya la urgencia de una mayor inversión estatal y la implementación de políticas públicas más robustas y efectivas que alineen la normativa con la realidad. Solo así se podrán mejorar las condiciones de quienes están privados de la libertad y asegurar su derecho a la dignidad, la educación y la reintegración social.

Estándares internacionales de derechos humanos en los centros de reclusión de Medellín durante el período 2023-2024

Desde una perspectiva ética kantiana, el trato a los reclusos no solo debe garantizar condiciones básicas de salud y seguridad, sino también respetar su dignidad humana. Immanuel Kant (2006) defiende que cada ser humano debe ser tratado como un fin en sí mismo, y no solo como un medio para el castigo o la retribución. El hacinamiento y la violencia dentro de las cárceles no solo violan las normas internacionales, sino que también implican una deshumanización que va en contra de la ética fundamental de tratar a los individuos con respeto y dignidad, independientemente de su estatus como reclusos.

Las condiciones de los centros penitenciarios en Colombia han sido objeto de alertas emitidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), al destacar específicamente a Medellín como uno de los territorios más afectados. Según el informe de 2023 de la CIDH, los centros penitenciarios de Medellín no cumplen con los estándares internacionales de derechos humanos, especialmente en términos de hacinamiento y acceso a atención médica adecuada.

En Colombia, los centros carcelarios tienen un índice de hacinamiento promedio del 118 %, pero en Medellín esta cifra supera el 236 %. Esta situación se considera una violación directa de los derechos humanos, según el estándar de la Regla 12 de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos de las Naciones Unidas (Reglas Mandela), que exige un

espacio idóneo y adecuado por persona para garantizar el derecho a la dignidad humana. En resumen, el hacinamiento y la falta de atención médica adecuada en los centros penitenciarios de Medellín representan una grave amenaza para los derechos humanos de los internos.

Las condiciones en los centros penitenciarios de Medellín reflejan una grave violación de los estándares internacionales, como las Reglas Mandela, debido al hacinamiento, la falta de atención médica adecuada, la escasez y baja calidad de los alimentos, y la seguridad deficiente. Estas limitaciones impiden que los internos ejerzan plenamente sus derechos, lo que afecta tanto su salud física y mental como su capacidad para interactuar con sus apoderados, lo que compromete la adecuada preparación para las actuaciones judiciales pertinentes.

La deficiente infraestructura y la limitada seguridad agravan esta situación, lo que dificulta la comunicación entre reclusos y defensores y obstaculiza el proceso judicial. El hacinamiento restringe la calidad de los servicios y la atención médica, dejando a los internos en una situación de vulnerabilidad, que afecta su bienestar y su participación en los procesos judiciales.

La violencia interna y la inseguridad en las cárceles de Medellín aumentan la desconfianza de los reclusos en el sistema judicial. Según la Defensoría del Pueblo (2023), las violaciones de derechos básicos, como la seguridad y la dignidad, incrementan la vulnerabilidad de los internos. Esta situación también repercute en la reinserción social, ya que más del 70 % de los reclusos carecen de programas educativos y laborales, lo que contribuye a altas tasas de reincidencia. La falta de un plan integral de reinserción afecta también la seguridad pública, ya que los reclusos liberados sin una adecuada rehabilitación tienden a reincidir.

Según la teoría política de John Rawls (1999) sobre la justicia como equidad, un sistema justo debe garantizar que incluso los más desfavorecidos en la sociedad tengan acceso a recursos y oportunidades para ejercer sus derechos fundamentales. La

desprotección de los reclusos no solo es una falla del sistema penal, sino una violación del principio de justicia distributiva. La incapacidad del Estado de garantizar condiciones mínimas de seguridad y educación en las cárceles revela una profunda desigualdad estructural que pone en duda la legitimidad del sistema judicial en su conjunto. La verdadera justicia debería empezar por aquellos que están más vulnerables.

La Defensoría del Pueblo (2023) ha expuesto en sus informes anuales que la constante violación de derechos básicos, como la seguridad y la dignidad, genera una sensación de desprotección entre los reclusos. Muchos de ellos desconocen sus derechos o no cuentan con las herramientas necesarias para exigirlos, una situación agravada por la incapacidad del Estado para garantizar condiciones mínimas de seguridad en las cárceles. Esto impide que los reclusos ejerzan su derecho a la defensa de manera efectiva, ya que la Policía Nacional, encargada de la seguridad interna, no puede prevenir episodios de violencia que aumentan la vulnerabilidad de los internos y obstaculizan su capacidad para colaborar en sus procesos judiciales.

La violencia interna genera un entorno de inseguridad no solo dentro de las cárceles, sino también en las comunidades circundantes. Según el Centro de Estudios en Convivencia y Seguridad (2023), la criminalidad en Medellín ha aumentado en un 15 % en los últimos dos años, lo que coincide con el deterioro de las condiciones penitenciarias.

La falta de condiciones dignas en los centros penitenciarios de Medellín afecta gravemente la posibilidad de reinserción social de los internos. Según la Ley 65 de 1993, que establece el Código Penitenciario y Carcelario de Colombia, el sistema penitenciario debe propender por la rehabilitación y reintegración de los reclusos a la sociedad. Sin embargo, el hacinamiento extremo y la falta de programas efectivos de rehabilitación y formación laboral limitan las oportunidades de los internos para desarrollar habilidades que les permitan reintegrarse adecuadamente al finalizar su condena. Un estudio de la Universidad de Medellín (2023) señala que más del 70 % de los reclusos carece de acceso a programas educativos y de capacitación laboral, lo que se traduce en una alta tasa de reincidencia. Muchos internos, al salir de prisión, recurren nuevamente a actividades

delictivas para sobrevivir, lo que perpetúa el ciclo de violencia y criminalidad en la sociedad. La falta de un plan integral de reinserción no solo afecta a los reclusos, sino que también tiene repercusiones en la seguridad pública y contribuye al aumento de la violencia en las calles de Medellín.

La percepción pública de la justicia también se ve afectada, ya que la violación sistemática de derechos humanos en los centros penitenciarios socava la legitimidad del sistema judicial. La falta de cumplimiento de las Reglas Mandela refleja una falla del Estado en proteger los derechos humanos y perpetúa el ciclo de violencia y criminalidad. Implementar un enfoque centrado en los derechos humanos y cumplir con las Reglas Mandela no solo beneficiará a los internos, sino que también fortalecerá la confianza de la ciudadanía en el sistema de justicia, promoviendo así un entorno más seguro y equitativo para todos.

El castigo punitivo, como lo discuten filósofos como Michel Foucault (2002) en su análisis sobre las cárceles, no solo castiga a los reclusos, sino que los marca y los excluye aún después de cumplir su pena. El sistema penitenciario, tal como está estructurado, contribuye a la creación de un “sujeto” que es definido solo por su criminalidad. Esta noción va en contra de la posibilidad de reintegración plena del individuo a la sociedad. Foucault destaca que las cárceles no rehabilitan, sino que disciplinan, excluyendo a los individuos y perpetuando la violencia. Este sistema de castigo retributivo puede hacer que los reclusos, al salir de la cárcel, estén aún más alejados de una reintegración efectiva a la sociedad.

2.13.3 Conclusiones

El acceso a la justicia para las personas privadas de la libertad en Medellín enfrenta retos sustanciales derivados del hacinamiento, la insuficiencia de recursos humanos y materiales, y la falta de coordinación en la implementación de políticas públicas. Este estudio concluye que es imperativo fortalecer las capacidades institucionales, garantizar recursos adecuados

y promover la rendición de cuentas para materializar los derechos fundamentales de esta población vulnerada.

La investigación revela un extremo hacinamiento en los centros penitenciarios de Medellín, al alcanzar un 236 % de su capacidad, en comparación con el 118 % a nivel nacional. Esta situación compromete gravemente la salud física y mental de los internos y limita su acceso a servicios legales. Aproximadamente el 65 % de los internos carece de representación legal adecuada, lo que aumenta su vulnerabilidad en el sistema judicial. La falta de acceso a una defensa efectiva perpetúa un ciclo de injusticia, donde muchos internos permanecen en condiciones de detención prolongada sin un juicio justo.

La implementación de la Ley 1709 de 2014 ha sido deficiente, al alcanzar solo un 62 % de sus metas. Aunque se han establecido programas de educación y rehabilitación, solo el 25% de los internos participa en estos, debido a la falta de recursos y condiciones adecuadas principalmente. Esto resalta la necesidad urgente de revisar y reforzar las políticas públicas para garantizar su efectividad en el contexto penitenciario.

Los centros de reclusión en Medellín no cumplen con los estándares internacionales de derechos humanos, como los establecidos por las Reglas Mandela. La deficiencia en atención médica y la violencia interna son alarmantes, afectando la dignidad y seguridad de los internos. La falta de programas de rehabilitación y salud mental contribuye a un ambiente de violencia y desesperación.

La ausencia de un enfoque diferencial en el tratamiento de poblaciones vulnerables dentro del sistema penitenciario perpetúa la desprotección de grupos como extranjeros, indígenas y habitantes de calle. Estos colectivos enfrentan una falta de apoyo específico que agrava su situación y limita sus oportunidades de reintegración social. Es indispensable diseñar e implementar políticas públicas dirigidas a abordar estas desigualdades, asegurando una atención efectiva y adaptada a sus necesidades.

El análisis de las barreras que limitan el acceso a la justicia de las personas privadas de la libertad en Medellín pone de manifiesto una compleja interrelación de factores que

vulneran sus derechos fundamentales. La alarmante tasa de hacinamiento, que supera el 236 % en los centros penitenciarios de la ciudad, no solo afecta las condiciones de vida de los internos, sino que también dificulta el acceso a servicios básicos y a una defensa jurídica adecuada. Informes de la Defensoría del Pueblo y la Personería Distrital destacan la desconexión entre la normativa legal y la realidad operativa en los centros de reclusión.

El hacinamiento y la insuficiencia de recursos han provocado que solo el 35 % de los internos cuente con una defensa jurídica adecuada. Este problema es aún más crítico para quienes se encuentran en detención preventiva, un grupo que constituye el 30 % de la población carcelaria y que enfrenta barreras significativas para acceder a servicios legales. Esta vulneración de derechos impacta no solo el bienestar individual de los internos, sino también la confianza ciudadana en las instituciones judiciales y de seguridad.

Las condiciones de los centros de reclusión en Medellín han sido objeto de críticas por parte de organismos internacionales debido a las deficiencias en infraestructura, atención médica y violencia interna, lo que constituye una violación de los estándares establecidos en las Reglas Mandela. Estas fallas estructurales perpetúan la desprotección y la impunidad, lo que genera un entorno que no favorece la rehabilitación ni la reintegración social.

Aunque se han implementado instrumentos como la Ley 1709 de 2014 y el "Plan de acceso a la justicia con enfoque en derechos humanos", su impacto ha sido limitado debido a la insuficiencia de recursos y la falta de infraestructura adecuada. La inversión en programas de rehabilitación y reintegración es crucial para reducir las altas tasas de reincidencia y fomentar una inclusión efectiva de los internos en la sociedad.

Para mejorar el acceso a la justicia y las condiciones de vida de los reclusos en Medellín, es esencial adoptar medidas concretas, como: la creación de oficinas de asistencia jurídica en los centros de detención, la mejora sustancial de la infraestructura penitenciaria, la implementación de programas de rehabilitación y formación laboral efectivos, el

fortalecimiento del compromiso estatal para garantizar el cumplimiento de los estándares internacionales de derechos humanos.

Es crucial fomentar un enfoque integral que priorice la rehabilitación y reintegración social de los internos, más allá de la retribución punitiva. Un sistema de justicia más humano y efectivo no solo beneficiará a las personas privadas de la libertad, sino también fortalecerá la confianza ciudadana en las instituciones, promoviendo un entorno más seguro y equitativo para todos.

2.13.4 Recomendaciones

A partir de estos hallazgos, se proponen las siguientes recomendaciones concretas, dirigidas a fortalecer las capacidades administrativas para la defensa de los derechos humanos y materialización de las acciones de las políticas públicas para la garantía de los derechos de la población en cárceles, con el objetivo de consolidar desde la Personería Distrital su papel como garante de los derechos humanos en el ámbito distrital.

Tabla 2. Relación de recomendaciones

Recomendación	Acción de mejora
Infraestructura penitenciaria:	Se recomienda a la Secretaría de Seguridad y Convivencia priorizar la inversión en la infraestructura de los centros penitenciarios, garantizando condiciones adecuadas para la vida y el acceso a servicios médicos y legales. Esto incluye la ampliación de espacios y recursos destinados a la atención médica, así como la implementación de programas de rehabilitación que promuevan la reintegración social efectiva. Una infraestructura penitenciaria adecuada no solo es esencial para el bienestar de los internos, sino también para garantizar la efectividad de las políticas públicas en esta materia.
Fortalecimiento de la defensa pública:	La Defensoría del Pueblo debe aumentar la asignación de recursos y mejorar la capacitación de los defensores públicos, asegurando que todos los internos, especialmente aquellos en condiciones de vulnerabilidad económica, tengan acceso efectivo a una representación legal adecuada. Además, se recomienda la implementación de programas de orientación legal y asesoría gratuita para los internos, garantizando así el ejercicio pleno de sus derechos fundamentales.
Programas de atención psicosocial:	La Secretaría de Seguridad y Convivencia debe ampliar los programas de atención psicosocial para asegurar que al menos el 60 % de la población reclusa reciba apoyo integral que incluya salud física, mental y emocional. Estos programas deben enfocarse en la rehabilitación y reintegración social, ofreciendo oportunidades de formación laboral y desarrollo de habilidades

	que contribuyan a una reincorporación efectiva a la sociedad.
Atención a grupos vulnerables:	Las instituciones responsables, como la Secretaría de Paz y Derechos Humanos, Gerencia de Etnias y Secretaría de Inclusión Social y Familia deben diseñar e implementar programas específicos para atender las necesidades de grupos vulnerables dentro de los centros penitenciarios. Esto incluye extranjeros, indígenas y otros colectivos en riesgo. Asimismo, se debe capacitar al personal penitenciario en temas de diversidad cultural y sensibilidad hacia las necesidades específicas de estos grupos, asegurando un trato digno y respetuoso.
Sistema de seguimiento y transparencia	Se sugiere a la Secretaría de Paz y Derechos Humanos implementar un sistema de seguimiento más riguroso sobre el cumplimiento de las políticas públicas relacionadas con el sistema penitenciario. Este sistema debe incluir la generación de informes periódicos que evalúen la efectividad de las medidas adoptadas, identifiquen áreas de mejora y promuevan la rendición de cuentas como un pilar para fortalecer la confianza ciudadana en el sistema.
Supervisión permanente:	Establecer una veeduría ciudadana permanente para supervisar las condiciones en los centros penitenciarios de Medellín, con énfasis en la verificación del respeto a los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad.
Capacitación especializada:	Diseñar e implementar programas de capacitación para el personal de la Personería en temas relacionados con derechos humanos y el sistema penitenciario, fortaleciendo su capacidad de intervención y acompañamiento.
Incidencia interinstitucional	Promover y facilitar la coordinación interinstitucional entre las autoridades municipales, departamentales y nacionales para garantizar una gestión efectiva de los recursos destinados al mejoramiento del sistema penitenciario.
Sensibilización ciudadana	Liderar campañas de sensibilización dirigidas a la ciudadanía para visibilizar la situación de las personas privadas de la libertad y fomentar una cultura de respeto y protección hacia esta población.

Fuente: elaboración propia.

Estas recomendaciones tienen como propósito abordar de manera integral los problemas del sistema penitenciario en Medellín, promoviendo una gestión más eficiente y respetuosa de los derechos humanos alineada con los estándares internacionales vigentes.

2.13.5 Referencias

Achagua, J. C., Rodríguez, S. J., Llanos, D. R., Ojeda, J. P., & Velásquez, J. J. (2022). Afectación al derecho a la salud ya la vida de la población carcelaria de la institución penitenciaria. *DERECHOS HUMANOS*, 107.

Alcaldía de Medellín. (2023). Evaluación del Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023.

Alcaldía de Medellín. (2023). Informe sobre acciones constitucionales y acceso a la justicia en Medellín.

Arboleda, S., & de Jesús, F. (2022). Hacinamiento carcelario en el Centro de Reclusión Bellavista de Medellín, Antioquia: vulneración de los derechos humanos. [Tesis de posgrado] Universidad Autónoma Latinoamericana: Medellín.

Blandón, L. F. C., & Castrillón, S. D. M. (2023). El estado de cosas inconstitucional y el principio de unidad de la jurisdicción en Colombia. *Estudios de derecho*, 80(176), 15-38.

Bernal Sánchez, N. B., & Lescano Galeas, N. (2021). Resignificar la justicia penal. Un análisis entre la práctica de Ecuador y México. *Boletín mexicano de derecho comparado*, 54(162).

Carrera Silva, L. (2011). La acción de tutela en Colombia. *Revista IUS*, 5(27), 72-94.

Chaverra, C. S. A., & Celis, D. C. (2022). El modelo Medellín y su enfoque de los problemas de seguridad: urbanismo social y prevención situacional del delito, 2008-2015. *Memorias Forenses*, (5), 29-47.

Defensoría del Pueblo. (2023). Informe anual de derechos humanos y acceso a la justicia en Colombia.

Defensoría del Pueblo. (2023). Informe de Derechos Humanos en Medellín. Bogotá: Defensoría del Pueblo.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2023). Boletín de pobreza y exclusión social en Medellín.

Departamento Nacional de Planeación. (2018). CONPES 3954: Política nacional de reclusión y resocialización 2018-2030. Bogotá, Colombia: Consejo Nacional de Política Económica y Social.

- Fernández, E. T. (2022). Justicia restaurativa versus populismo punitivo. Una propuesta para reducir los índices de hacinamiento en las cárceles colombianas. *Desafíos actuales del Derecho penal y la Política criminal en Alemania y Latinoamérica*, 451.
- Foucault, M. (2002). Vigilar y castigar: Nacimiento de la prisión. Siglo XXI Editores.
- Fuentes-Reyes, G., & Neri-Hernández, M. (2021). El derecho de acceso a la justicia en personas adultas mayores privadas de libertad. In *Forum. Revista Departamento de Ciencia Política* (No. 19, pp. 140-166).
- González, D. M., & Gómez, F. G. (2022). Estado de cosas inconstitucional y sistema penitenciario y carcelario de Colombia. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)*, 14(3), 329-350.
- Hurtado, E. M. T., & Dueñas, D. C. (2022). La justicia como igualdad de oportunidades: ¿Posible en la política criminal en Colombia? *Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo*, 14(28), 386-406.
- Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC). (2022). *Informe anual sobre reincidencia y programas de resocialización*. Bogotá, Colombia: INPEC.
- Kant, I. (2006). Fundamentación de la metafísica de las costumbres (1ª ed.). Editorial Tecnos.
- Lloreda, W. Y. V., Rúa, M. M. B., & Tapiero, J. I. M. (2024). Acceso a la justicia de la población afrodescendiente en Medellín (Colombia). *Nuevo Derecho*, 20(35).
- Martínez, M. J., & Marroquin, V. M. A. (2023). Acompañando la vida carcelaria desde El Trabajo Social con Grupos: experiencia en la cárcel Pedregal de Medellín, Colombia 2014-2019. *Groupwork*, 31(1-2), 212-252.
- Mindiola, C. R., Pinela, R. G., Flores, N. M., & Sedamanos, J. S. (2023). Crisis carcelaria vs derechos humanos. *Polo del Conocimiento*, 8(5), 339-351.

Navarro-Yepes, N., López-Pérez, P. J., Benítez-Agudelo, J. C., Linero-Racines, R. M., Ariza Álvarez, A., & Blanco Espeleta, M. (2024). Ansiedad y estrategias de afrontamiento en personas privadas de la libertad en Barranquilla, Colombia. *Revista Criminalidad*, 66(1), 47-58.

Observatorio de Justicia de la Universidad de Medellín. (2022). Informe sobre el acceso a la defensa en las cárceles de Medellín. Medellín, Colombia.

Personería Distrital de Medellín. (2023). *Informe sobre recursos y condiciones de la población privada de la libertad en Medellín*. Medellín, Colombia: Personería Distrital de Medellín.

Pinela, R. G., Vicuña, C. A., Marca, J. C., & Heredia, J. C. (2023). Hacinamiento carcelario y el derecho al buen vivir. *Polo del Conocimiento: Revista científico-profesional*, 8(5), 715-727.

Rawls, J. (1999). Teoría de la justicia (1ª ed.). Fondo de Cultura Económica.

Silva, A. S. H. D. (2024). Hacinamiento penitenciario y su influencia en la dignidad humana de los internos del penal ubicado en Cajamarca, 2023. *Revista Científica de Salud y Desarrollo Humano*, 5(3), 1145-1157.



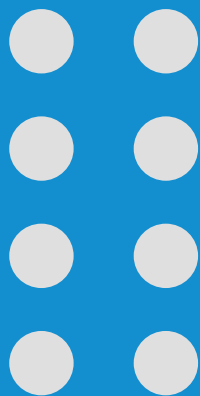
Personería
Distrital de Medellín

Informe Anual de Derechos Humanos 2024

3.

Investigaciones

acerca de las afectaciones
a la integridad humana



3. Investigaciones acerca de las afectaciones a la integridad humana

Línea 1 Derechos Civiles y Políticos

3.1. Delitos de alto impacto en el Distrito de Medellín: una aproximación a su comportamiento durante el año 2024

3.1.1 Presentación

Cuando se habla de las transformaciones claves que ha tenido Medellín, el tema de seguridad es uno de los relatos principales. Conviene hacer una precisión técnica: la ejecución de hechos delictivos no siempre tiene como correlato la inseguridad. Existen delitos tipificados en el Código Penal Colombiano Ley 599 de 2000 que no representan amenazas generalizadas para la población; si bien se aborda a la inseguridad como sinónimo de violencia, en sentido riguroso no es así, no todos los delitos son de alto impacto.

Foucault (2002) afirma que el poder y el control social no solo se manifiestan a través de la violencia física, sino también mediante la construcción de discursos de miedo y seguridad, que podrían aportar una dimensión más profunda sobre cómo las sociedades experimentan y gestionan la inseguridad.

Si bien existen varios delitos que contribuyen al fenómeno de la violencia, el homicidio es la expresión máxima de la vulneración del derecho a la vida y, por ende, constituye un indicador fundamental. Las tasas de homicidios por cada cien mil habitantes son una de las variables que permiten analizar la situación de violencia en un territorio determinado, de allí que en la década de los noventa Medellín haya sido catalogada como una de las ciudades más violentas del mundo; sin embargo, este panorama cambia gradualmente como respuesta a las acciones de las instituciones del Estado frente a las dinámicas delictivas de la ciudad. Para ilustrar la situación, en 1979, la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes fue de 44, mientras que la del año 1991 fue de 388 (García *et al.*, 2012); para 2024 es de 11 homicidios por cada cien mil habitantes (Olivares, 2024).

Sumado al homicidio, los hurtos y las extorsiones perpetradas afectan la confianza que tienen las personas en la institucionalidad, ponen en riesgo las condiciones de vida y atentan de manera directa contra los derechos humanos; además, se relacionan con la crisis humanitaria que se deriva en la privación de la libertad, en una ciudad donde no se cuenta con las garantías mínimas de dignidad que permitan someter al delincuente a un tratamiento penitenciario que resignifique de manera efectiva su vida. De acuerdo con lo anterior, cabe preguntarse ¿cuáles son los desafíos en la protección de los derechos humanos frente a los delitos de alto impacto cometidos durante el año 2024, en el distrito de Medellín? .

El objetivo general que se planteó en esta investigación consiste en analizar los desafíos en la protección de los derechos humanos frente a los delitos de alto impacto en Medellín en el año 2024, para proponer recomendaciones que fortalezcan la respuesta institucional y la garantía de los derechos fundamentales.

Para el logro de tal objetivo, esta investigación se propuso delimitar conceptualmente los delitos de alto impacto que se cometen en el distrito de Medellín, entre los que se consideran, para efecto de este análisis, el homicidio, el hurto y la extorsión; también, conocer la percepción de la ciudadanía sobre la seguridad y la protección de sus derechos frente a tales delitos y proponer estrategias que permitan la real protección de los derechos humanos en el contexto de los delitos de alto impacto.

3.1.2 Hallazgos

Definición del concepto de delitos de alto impacto

Los delitos de alto impacto son llamados así, entre otras razones, por la frecuencia con la que se cometen y por la manera en que se perciben, es decir, el incremento de probabilidades de ser víctima de este tipo de delitos, lo que deriva en una amenaza para la sociedad. Se trata de las afectaciones contra la vida y la integridad de las personas. Por ello, la manera correcta de referenciarlos es como delitos de alto impacto social.

Una clave importante para su comprensión es el cruce de dos variables que atraviesan el sentido de los delitos de alto impacto social: la inseguridad objetiva, entendida como los delitos efectivamente cometidos, y la inseguridad subjetiva, entendida como el miedo de las personas a ser potenciales víctimas de un delito. Por ello, los homicidios, los hurtos y las extorsiones, una vez perpetrados, afectan la confianza que tienen las personas en la institucionalidad, ponen en riesgo las condiciones de vida y atentan de manera directa contra los derechos humanos.

Se podría incluir la noción de "comunidad" según Emmanuel Levinas (2002), quien ve el otro (el otro ser humano) como un llamado ético a la responsabilidad. Los delitos de alto impacto no solo destruyen el bienestar de las víctimas, sino que también alteran el sentido de comunidad, donde la desconexión y el miedo se convierten en barreras para la solidaridad social. Reflexionar sobre cómo estos delitos afectan nuestra capacidad de confiar en el otro podría generar una discusión filosófica más rica sobre la restauración de la confianza en la sociedad.

Los delitos de alto impacto están tipificados en el Título I del Libro II del Código Penal Colombiano. En otras palabras:

Los “delitos de alto impacto” si bien a nivel global no representan las mayores amenazas, sí constituyen hoy uno de los principales problemas de seguridad. Sus efectos no recaen en el bienestar global, ni en la riqueza de una sociedad (la corrupción y las afectaciones al medio ambiente generan mucho más daño), pero el miedo que generan incide negativamente en la confianza de las personas en sus instituciones y en la frecuencia y calidad de las interacciones producidas en espacios distintos al doméstico (la calle, bares, restaurantes, transporte público) (Muñoz, 2021).

Lo anterior se traduce en que los delitos de alto impacto social se vuelven relevantes en el imaginario colectivo por el hecho de que representan amenazas próximas; percepción que se incrementa con la cercanía a la comisión del delito, es decir, en caso de que se haya

sido víctima, que se conocen casos cercanos de personas víctimas o por la divulgación constante a la que se expone la sociedad, que les hace tener presente a las personas su vulnerabilidad ante el delito. Así pues, no todos los delitos generan percepción de inseguridad en la población.

Homicidio

Aunque su definición en el artículo 103 del Código Penal Colombiano es sucinta, a saber “el que matare a otro” (2000), el homicidio es un hecho delictivo que atenta contra uno de los máximo bienes jurídicos sujetos a protección, es decir el derecho fundamental a la vida que, así como la dignidad humana, es la columna vertebral de los derechos fundamentales. El delito de homicidio tiene establecida como pena principal la privativa de libertad, siendo esta la consecuencia jurídica más grave para la persona que lo ocasiona; sin embargo, su impacto también recae sobre las familias, la sociedad y la comunidad que tienen una afectación a su entorno cuando un miembro de su familia o de la comunidad pierde la vida en manos de otro ser humano.

El homicidio doctrinariamente se encuentra justificado en la protección a la vida humana independiente, pues desde la doctrina se ha planteado que desde el momento en que se dan los primeros respiros, la vida debe ser protegida por el ordenamiento jurídico (Gámez, 2017). La Corte Constitucional colombiana ha definido, en Sentencia C-133 de 1994, que la vida independiente se da en el momento del nacimiento, lo que permite entonces desatar la discusión en torno al homicidio y otro tipo de delitos contra la vida. Se destaca que lo que el ordenamiento jurídico protege con la tipificación del delito de homicidio es la protección a un bien jurídico que no solo se sustenta en la independencia del cuerpo materno, sino también al pilar fundamental de cualquier cuerpo de derechos.

Para la Constitución Política de Colombia de 1991, en su artículo 11, la vida es un derecho inviolable, que además se encuentra en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en el artículo 3, por lo que, desde el derecho internacional los derechos humanos, son un bien tutelable y protegido; de ahí que su protección se extienda a todo tipo de

personas, por lo que la legislación ha incluido agravantes y delitos especiales como el feminicidio en el que se evidencia no solo la vulneración a la vida, sino a un grupo poblacional especial.

El delito de homicidio, como fenómeno social, puede analizarse desde distintos puntos de vista. Si bien doctrinariamente y desde los derechos fundamentales se concibe como una forma de desviación a la norma, sociológicamente puede entenderse como un fenómeno disfuncional, en las familias de los delincuentes (Viscanio *et al.*, 2002); lo que, en relación con la realidad histórica de la ciudad de Medellín, podría permitir comprender la fenomenología de este delito y su incremento en algunas épocas de la historia, como los años ochenta y dos mil.

Extorsión

La extorsión ha sido uno de los delitos catalogados como de alto impacto en los últimos años en la ciudad de Medellín, debido a que se ha convertido no solo en uno de los medios delictivos más comunes y recurrentes, sino además en un delito que ha terminado por involucrar entre sus víctimas a grandes sectores de la economía de la ciudad, lo que afecta principalmente a los comerciantes grandes, medianos y pequeños.

Este problema ha tomado la forma de un gran negocio en el Distrito de Medellín, que genera efectos socioeconómicos amenazantes de la estabilidad económica de las personas y su calidad de vida. De hecho, es una de las causas de otros delitos como el desplazamiento forzado intraurbano, puesto que se han dado casos de individuos que dejan sus hogares como consecuencia de las persistentes amenazas a sus vidas y patrimonios (Personería, 2022).

El Código Penal Colombiano, Ley 599 de 2000, en su artículo 244 lo define como “el que constriña a otro a hacer, tolerar u omitir alguna cosa, con el propósito de obtener provecho ilícito o cualquier utilidad ilícita o beneficio ilícito, para sí o para un tercero”

(2000), y así como en el homicidio su sanción conlleva una pena de prisión. Este puede ser relacionado con el delito de concierto para delinquir, en la medida que los grupos delincuenciales utilizan esta modalidad como forma de financiar sus actuaciones, también como mecanismo para imponer el poder en los territorios donde ejercen la actividad delictiva.

A medida que la ciudad crece y la economía se transforma, el delito de extorsión se hace más visible, pues se realizan extorsiones a cambio de seguridad; por ejemplo, en algunos barrios de la ciudad, se pide dinero a los dueños de los negocios como tiendas, panaderías, peluquerías, entre otros, para el ingreso de mercancía. Por otro lado, una nueva modalidad de extorsión se da por medio de las redes sociales, al usar la información personal que reposa en los sitios web y en los perfiles.

La extorsión genera miedo, estrés y vulnerabilidad en los sectores más desfavorecidos, lo que profundiza desigualdades ya existentes.

En tanto a afectación a derechos colectivos, se ha evidenciado que algunos comerciantes, transportistas y trabajadores informales viven bajo constantes amenazas, lo que restringe su libertad de trabajo y emprendimiento, y debilita la confianza entre los ciudadanos.

No obstante, el Distrito de Medellín padece una normalización de este delito, pues en algunas zonas, la extorsión es vista como un “impuesto” inevitable, lo que evidencia la descomposición social y la necesidad de una intervención cultural y educativa que desnaturalice estas prácticas. Presuntamente se registra dentro de los gastos fijos mensuales de algunos ciudadanos.

Hurto

El delito de hurto es uno de los más recurrentes en la ciudad. Algunas de las modalidades en las que se manifiesta este delito son:

- Hurto callejero y en sistemas de transporte: una gran parte de los hurtos ocurre en espacios públicos y sistemas de transporte, facilitados por la aglomeración de personas y la posibilidad de una rápida huida, especialmente en motocicletas.
- Modalidades tecnológicas: en 2024, se ha incrementado el hurto cibernético, en el cual los delincuentes aprovechan el acceso no seguro a plataformas digitales para robar información financiera o realizar fraudes.
- Estrategias delictivas organizadas: algunas modalidades, como el robo de vehículos o bicicletas, involucran redes criminales especializadas que comercializan rápidamente los bienes hurtados en mercados ilegales.

En el artículo 239 de la Ley 599 de 2000, se indica que el hurto ocurre cuando alguien “se apodere de una cosa mueble ajena, con el propósito de obtener provecho para sí o para otro”. No obstante, se establecen diferentes modalidades como la del uso de la fuerza, arma de fuego, arma blanca, intimidación o amenazas con estas, entre otros. No siempre es sancionado con la pena de prisión, pero siempre que se ha logrado la investigación y el proceso penal, tendrá una sanción. Para la doctrina, el delito de hurto suele tener dos momentos de gran relevancia: cuando se desprende el bien mueble del sujeto pasivo y cuando se da el aprovechamiento de este (Olave, 2018).

Con el delito de hurto se ve afectado el patrimonio económico de las personas; cabe señalar que este delito puede ser cometido tanto sobre personas naturales como jurídicas. No obstante, se trata de un delito contra el patrimonio en el que se afecta la dignidad de las personas, pues, en muchos casos, el hurto ocurre en condiciones que ponen en inferioridad a los sujetos, lo que conlleva a que enfrenten incluso traumas posteriores y miedos a continuar transitando libremente por la ciudad.

Presencia de estructuras criminales en Medellín

No todos los delitos que se cometen en el distrito de Medellín tienen como fuente a las estructuras criminales; los delitos son cometidos por personas de toda índole, empero, el panorama de las estructuras criminales en la ciudad es un dato necesario para mapear los

principales desafíos en la materia, pues incide en la configuración de la violencia urbana, en cada territorio.

La Directiva permanente 15 del 22 de abril de 2016 expedida por el Ministerio de Defensa, clasificó el sistema delincuencial urbano con efectos a nivel nacional. Con esta directiva, se reconoce de manera implícita la evolución de las bandas criminales (BACRIM) y se delimita su estructura de mayor a menor orden de jerarquía.

Con base en esta disposición normativa, las BACRIM son denominadas grupo armado organizado (GAO); son grupos delincuenciales de primer nivel que ejercen control en un territorio determinado, bajo un mando centralizado y con capacidad de realizar operaciones militares sostenidas y concertadas. En un segundo nivel, están los grupos delincuenciales organizados (GDO), que son estructuras criminales de mediana capacidad que se subdividen y apoyan en el tercer nivel, de menor jerarquía, denominado grupo de delincuencia común organizada (GDCO), grupos más pequeños, pero con incidencia directa en los territorios; es decir, su poder de influencia se centra en barrios y cuadras. Esta manera de operar el delito en la ciudad afecta los fenómenos de violencia e incide en el comportamiento de los delitos de alto impacto social en Medellín.

No existe un consenso acerca de la presencia de estas estructuras criminales en el distrito. Después del denominado *Pacto del Fusil*, los GAO en la ciudad quedaron divididos en cuatro actores principales, lo que se mantiene hasta el presente: dos facciones de la Oficina, denominados por las autoridades como *cuerpo colegiado de la Oficina*²⁴, *alianza de estructuras criminales*²⁵ (Secretaría de Seguridad y Convivencia, 2020, pp. 109-110) y organizaciones asociadas a las Autodefensas Gaitanistas de Colombia. En cuanto a las GDO y GDCO, se estima la existencia de 20 estructuras de mediana capacidad; la Defensoría del Pueblo (2020) calcula la existencia de 120 GDCO, mientras que la Policía Nacional habla de

²⁴ Entre las que se encuentran Los Triana, La Unión, Caicedo, entre otras.

²⁵ Entre estas, están La Terraza y Robledo (estos también conocidos como Los Pesebreros).

la existencia de 10 GDO y 83 GDCO. Otros autores como Blatman *et al.* (2020) aseguran la existencia de 350 GDCO en Medellín.

En la siguiente tabla se muestra la presunta presencia de GDO y GDO por comunas en Medellín; si bien son datos del año 2020, a 2024 no se han evidenciado cambios trascendentales:

Tabla No. 1. GDO por comuna

Comuna	Grupos delincuenciales
Popular	7
Santa Cruz	1
Manrique	3
Aranjuez	5
Castilla	13
Doce de Octubre	4
Robledo	13
Villa Hermosa	5
Buenos Aires	2
La Candelaria	3
Laureles-Estadio	1
La América	2
San Javier	7
El Poblado	0
Guayabal	4
Belén	4
Palmitas	1
San Cristóbal	1
Altavista	4
San Antonio de Prado	2
Santa Elena	0

Fuente: Alcaldía de Medellín (2020) y Lozano (2019).

Dinámicas de los delitos de alto impacto durante el año 2024, en Medellín

Homicidio

Con base en los datos de la Policía Nacional, del 1 de enero al 31 de diciembre de 2023 se registraron 359 homicidios en Medellín; en el mismo período del año 2024, la cifra fue de 297. Es decir, en el 2024 hubo 62 homicidios menos respecto al año 2023, lo que representa una disminución del 17,27 % de muertes ocurridas por este delito como causa (Policía Nacional, 2024):

Gráfica No. 1. Comparativo de homicidios en Medellín, años 2023 y 2024.



Fuente: Portal Estadístico de la Policía Nacional.

La tendencia de disminución de homicidios en Medellín responde a diferentes dinámicas de la realidad de la ciudad. Por un lado, están las acciones preventivas, de contención y represión por parte de las instituciones del Estado que hacen frente a este tipo de delito de alto impacto social. Por el otro, está el funcionamiento estructurado de las organizaciones delictivas que influyen en que se presenten menos hechos violentos que llevan al homicidio.

Las dinámicas delictivas relacionadas con el homicidio son multicausales, desde hechos estructurales como la pobreza, la desigualdad, el narcotráfico, hasta situaciones coyunturales como enfrentamientos por territorios o debilidad institucional. Por ello, esta disminución en los homicidios durante el año 2024 se relaciona con ambas causas: estructurales y coyunturales. Pues, visto desde la institucionalidad, el Distrito de Medellín ha implementado planes, programas y proyectos con una visión integral, desde el programa *Parceros*, hasta las estrategias de empleo, emprendimiento y las desarrolladas en materia de seguridad y convivencia.

Los meses de agosto, marzo y septiembre fueron en los que se presentaron más casos de muertes por la comisión de este delito, con 35, 32, 31 homicidios respectivamente. Abril, mayo y junio fueron los meses de menos casos, con 16, 17 y 18 en su orden.

Tabla No. 2. Homicidios por mes en Medellín durante 2024.

Mes	Casos de homicidio 2024
Enero	26
Febrero	26
Marzo	32
Abril	16
Mayo	17
Junio	18
Julio	21
Agosto	35
Septiembre	31
Octubre	22
Noviembre	25
Diciembre	28

Fuente: elaboración propia con datos de la Policía Nacional.

En cuanto a los grupos etarios, las personas de edad adulta —27 a 59 años— fueron las que más víctimas de homicidio arrojaron durante 2024, con 290 casos. Es decir que el 97 % de personas asesinadas oscilaba en este rango de edad. Hubo 6 personas jóvenes y 1 menor. El sexo masculino presentó 274 víctimas y el femenino 23 en el año 2024.

Al rastrear las dinámicas del homicidio por territorio, es la comuna 10 (La Candelaria) la que presenta más casos del delito, seguido por las comunas 5 (Castilla), 7 (Robledo) y 13 (San Javier). Entre estas, la comuna 10 aglutina particularidades que la hacen propensa a que el delito del homicidio sea más recurrente que en las demás. La Candelaria es la comuna más heterogénea de Medellín, allí convergen diferentes usos del suelo que hacen que se gesten interacciones sociales de toda índole. La gran afluencia diurna y las dinámicas nocturnas promueven que delitos como el homicidio se agraven allí, a ello se le suma la presencia de GDCO como los Cocuelos y otros de nacionalidad venezolana, que se disputan territorios de microtráfico, extorsión y “licencias” para cometer otro tipo de delitos, como el hurto. Las comunas 5, 7 y 13 tienen como condiciones preponderantes la ubicación periférica de sus territorios, la presencia histórica de GDO GDCO y las situaciones socioeconómicas de pobreza y pobreza extrema que hacen más vulnerable a la población.

Tabla No.3. Número de homicidios en mayor comisión entre enero y diciembre de 2024, en Medellín

COMUNA	NÚMERO DE HOMICIDIOS
La Candelaria	60
Castilla	22
San Javier	18
Robledo	19
Belén	16
San Cristóbal	14
Doce de Octubre	12
Manrique	13
Aranjuez	12

Fuente: elaboración propia con datos de la Policía Nacional.

El homicidio en Medellín sigue siendo un flagelo que, a pesar de los esfuerzos institucionales, se presenta y sin que se focalice en ciertas zonas, pues desde los barrios más populares hasta los exclusivos son víctimas de este delito.

Para ampliar la información, mediante un derecho de petición, se solicitó a la Fiscalía General de la Nación información acerca de las cifras de homicidios en Medellín durante el

año 2024, tendiente a los procesos activos, en investigación o etapa de juicio, pues esta investigación tiene la premisa que la capacidad coercitiva del Estado, en tanto a su poder de judicialización puede contener el delito o, por el contrario, si hay laxitud, promueve indirectamente la comisión del mismo por la confianza de los victimarios a no ser penalizados de manera severa.

Tabla No. 4. Procesos activos por homicidio cometidos entre enero y agosto de 2024, en la ciudad de Medellín

MUNICIPIO	ETAPA	TOTAL VÍCTIMAS
Medellín	Indagación	107
Medellín	Investigación	27
Medellín	Juicio	24

Fuente: Elaboración propia con datos de FGN

Lo que se evidencia para la finalización del año 2024 es que el delito de homicidio sigue siendo un flagelo que se presenta con gran aumento en la ciudad. De acuerdo con la información de la Policía Nacional, 54 homicidios fueron cometidos por asuntos de convivencia y 52 por grupos delincuenciales organizados (GDO) y grupos armados organizados (GAO), es decir, los combos barriales y grupos al margen de la ley son los mayores victimarios en relación con la vida de las personas que habitan la ciudad de Medellín, en especial de las comunas mencionadas.

Los homicidios reflejados en las estadísticas que se presentan y sobre todo aquellos cometidos por los GDO son conexos a delitos como la extorsión, el microtráfico y las relaciones de poder que ejercen entre bandas para ostentar los mandos, en las plazas de estupecientes.

Extorsión

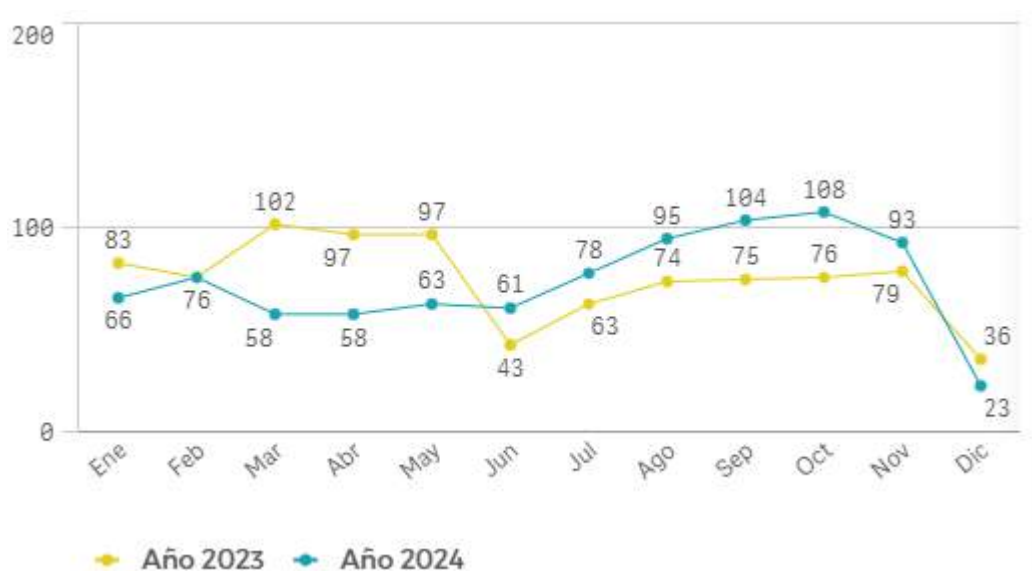
La *Subsecretaría operativa de la seguridad del Distrito Especial de Medellín* informó a esta agencia del Ministerio Público que en lo que iba del año 2023 se habían realizado 1.446 actividades preventivas, de las cuales 608 han sido campañas de sensibilización que se desarrollan en las distintas comunas de la ciudad; 562 análisis de informes de seguimiento

a las diferentes estructuras que se encuentran en los territorios; 246 informes periódicos, en los que se determina la incidencia del delito de acuerdo con las denuncias que han sido presentadas en la Fiscalía General, y 11 acciones contra el delito que han podido ser ejecutadas gracias a la infraestructura tecnológica con la que cuenta la ciudad (Personería, 2023).

En el año 2023, las comunas 10 (La Candelaria) y 4 (Aranjuez) presentaron el mayor número de extorsiones en la ciudad, seguida de la comuna 16 (Belén). Este balance representó alrededor de un 70 % de las extorsiones que se presentaron en el año 2023, lo que permite inferir que existen algunos sectores de la ciudad donde se presentan en mayor aumento las cifras de extorsión, una conexión con los combos y actividades delincuenciales que se desarrollan en estos barrios (Personería, 2023).

Con base en el Portal Estadístico de la Policía Nacional, el comportamiento del delito de extorsión tuvo variaciones leves en el año 2024 respecto al año 2023, pues hubo una disminución del 2 % que corresponde a 18 casos menos en el 2024. Del 1 de enero al 31 de diciembre de 2023 se registraron 901 casos de extorsión, y en el mismo lapso de 2024, 883.

Gráfica No. 2. Título Comparativo casos de extorsión en Medellín, años 2023 y 2024.



Fuente: tomada de Policía Nacional.

Octubre, septiembre y agosto fueron los meses del año en los que más se presentó el delito de extorsión durante el año 2024, con 108, 104 y 95 casos respectivamente.

Tabla No. 5. Extorsiones por mes en Medellín durante el año 2024.

Mes	Casos de extorsión 2024
Enero	66
Febrero	76
Marzo	58
Abril	58
Mayo	63
Junio	61
Julio	78
Agosto	98
Septiembre	104
Octubre	108
Noviembre	93
Diciembre	23

Fuente: elaboración propia con datos de la Policía Nacional.

Las personas adultas y los hombres son las mayores víctimas de este flagelo; 556 víctimas fueron del sexo masculino y 881 en edad adulta. Hubo 13 casos de jóvenes extorsionados y 2 menores de edad.

Los procesos penales que se cursan en el año 2024 por el delito de extorsión, según las cifras presentadas, no alcanzan a materializar condenas sobre los victimarios, pues los juicios no representan más del 5 % del número de indagaciones. Lo anterior hace de la extorsión un delito que tiende a ser practicado sin reservas, cuya tendencia puede seguir en aumento, pues la baja penalización es un incentivo para ejercerlo.

Tabla No. 6. Procesos activos por extorsión cometidos entre enero y agosto de 2024, en la ciudad de Medellín

MUNICIPIO	ETAPA	TOTAL PROCESO
Medellín	Indagación	677
Medellín	Investigación	8

Medellín	Juicio	24

Fuente: elaboración propia con datos de FGN.

Según la información que presentó la Policía Nacional para la realización de esta investigación, las cifras de extorsión entre el 01 de enero y el 30 de octubre de 20204, se reflejan así:

Tabla No. 7. Modalidad y cifras de extorsión en Medellín durante el año 2024

MODALIDAD	CIFRAS
Carcelaria	19
Ciberextorsión	143
Clásica	416
Devolución de bienes	61
Otras modalidades	8
Intima	51
Micro extorsión	80

Fuente: elaboración propia con datos de PONAL.

Estas cifras que arrojan un total de las 778 extorsiones practicadas a octubre de 2024, se presentan de diferentes formas. La principal se refiere a la modalidad extorsiva sobre los negocios, las propiedades o los vehículos de los habitantes de los barrios, que se esconden en figuras de “seguridad privada” a cambio de sumas de dinero establecidas por los GDO y bajo presión y amenazas cuando no se cumplen (Policía Nacional, 2024). Siendo esta modalidad de extorsión, la que ha generado incluso la condición de desplazados intraurbanos.

El trabajo de campo realizado para esta investigación, permitió realizar un contraste empírico sobre las cifras y las causas del delito de extorsión en Medellín durante 2024. Se entiende que uno de los mayores alicientes para la consecución del delito es la impunidad que lo rodea, este delito también es consecuencia del poder paralelo que ejercen las estructuras criminales en Medellín y de la situación socioeconómica de pobreza y pobreza extrema de la población.

- Entrevista No. 1

Agosto 22 de 2024. La persona manifiesta haber sido víctima de extorsión en su barrio Belén (comuna 16); la modalidad del delito era la clásica pues la extorsión recayó sobre su inmueble y, cansado de pagar estas sumas de dinero, fue obligado a dejar su vivienda; estas conductas fueron cometidas por la GDO del barrio.

- Entrevista No. 2

Septiembre 6 de 2024. El entrevistado pertenecía a una de las bandas delincuenciales en el occidente de Medellín, pero toma la decisión de retirarse de estas actividades ilícitas, en las cuales se encargaba de realizar extorsiones a comerciantes y habitantes del barrio; una vez abandona la GDO es víctima de amenazas contra su vida.

- Entrevista No. 3

Septiembre 19 de 2024. Esta entrevista fue realizada a una mujer, quien fue víctima de desplazamiento forzado interno desde el Municipio de Chocó. Viviendo en Medellín comenzó a recibir extorsiones y amenazas, pero además fue víctima de delitos sexuales por parte de los GDO quienes incidieron además en su nuevo desplazamiento.

Nótese como las víctimas manifiestan diferentes formas de extorsión, algunos por ser comerciantes, otros, por ser personas que provienen de sectores distintos, y las mujeres podrían señalar que la extorsión se da por su condición de ser mujer, además por no acceder a dar beneficios sexuales para los integrantes de los grupos delincuenciales. En suma, la extorsión es un delito que impone una condición de superioridad en el victimario que, al pretender algo de su víctima, acude a la intimidación.

De estas tres entrevistas se desprenden fuertes vulneraciones a los derechos humanos de las personas que han sido víctimas del delito de extorsión, en tanto se puede notar como incluso quien en un principio fungió como parte de la organización hoy es víctima de esta.

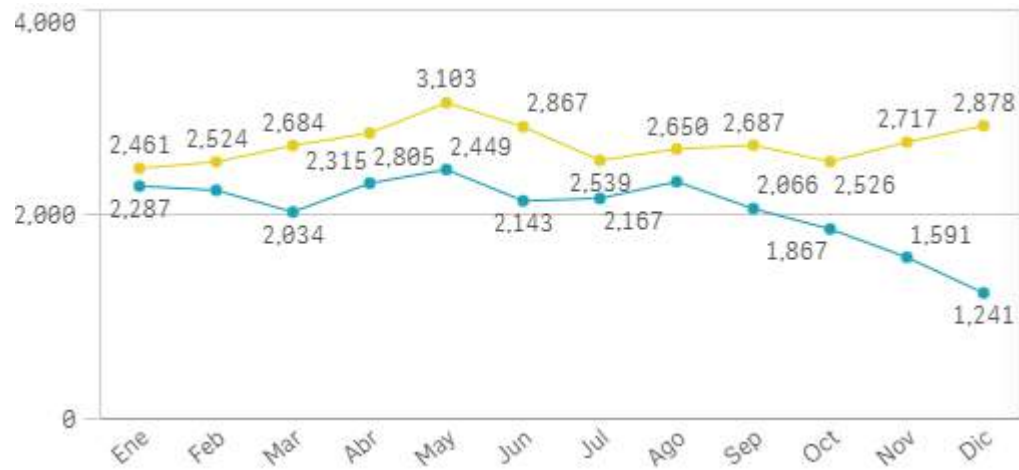
Se observa además que, conexamente al delito de extorsión, se presenta el desplazamiento forzado e incluso los delitos contra la integridad sexual y personal de la mujer.

Hurto

Según cifras presentadas por la Alcaldía de Medellín, en el segundo mes del año 2024, el hurto disminuyó en diferentes modalidades: el hurto a personas presentó una disminución del 24 %, el hurto a motos en un 21 %, a residencias en un 22 % y al comercio un 67 % (Telemedellín, 2024).

La comuna 10 (La Candelaria) se presenta como el territorio de la ciudad con mayor ocurrencia de hechos delictivos relacionados con el hurto. Dependiendo de la modalidad, el flujo de personas en un lugar condiciona las probabilidades del hurto, también el estrato socioeconómico y la presencia de GDO o GDCO. No todas las condiciones se dan al mismo tiempo, empero, comunas como la 11 (Laureles Estadio), son de las más propensas a que esta práctica delictiva se presente.

Al ampliar la información del párrafo anterior, se evidencia que el hurto a personas presentó una disminución de 7.705 casos respecto al año 2023. Del 1 de enero de 2023 al 31 de diciembre de 2024 se presentaron 32.441 casos de hurto a personas; para el mismo período del año 2024, la cifra fue de 24.736, es decir, una disminución del 23,75 % de hurto en 2024 respecto al año anterior.

Gráfica No. 3. Comparativo casos de hurto a personas en Medellín, años 2023 y 2024.

Fuente: tomada de Policía Nacional.

El hurto a residencias es una modalidad que se presenta en todo el territorio, sin embargo, tiene focos de gravedad en las comunas de estratos socioeconómicos más altos de Medellín, en especial en las comunas 11 (Laureles Estadio), 12 (La América), 14 (El Poblado), 15 (Guayabal), 16 (Belén) y datos aislados en zonas rurales de corregimientos como Santa Elena.

En todo el año 2023 hubo un total de 1.771 hurtos a residencias, mientras que en 2024 se presentaron 1.597, es decir que hubo una disminución del 9,82 %, que se traduce en 174 casos menos.

Gráfica No. 4. Comparativo casos de hurto a residencias en Medellín, años 2023 y 2024.

Fuente: tomada de Policía Nacional.

El hurto a automotores presentó una variación de 18 casos, con un 1,68 % en aumento. Mientras que en el año 2023 se presentaron 1.071 hurtos a automotores, en 2024 fueron 1.089. Es un asunto al que se le debe prestar atención en la ciudad, pues el mercado de autopartes robadas está en incremento, también la presencia de habitantes de y en condición de calle que generan este tipo de actos y los vehículos que son hurtados para trabajos de estructuras criminales en y por fuera de la ciudad.

Gráfica No. 5. Comparativos casos de hurto a y de automotores en Medellín, años 2023 y 2024



Fuente: tomada de Policía Nacional.

El hurto a motocicletas presenta un panorama más alentador. En el año 2023 fueron hurtadas 6.479 motocicletas, mientras que en 2024 hubo una disminución del 21 %, 143 menos motocicletas robadas, para un total de 6.336 en 2024.

Gráfica No. 6. Comparativos casos de hurto de motocicletas en Medellín, años 2023 y 2024



Fuente: tomado de Policía Nacional.

En el hurto a comercio hubo una disminución de 610 casos en el año 2024 respecto al año anterior. Con esta disminución del 19,85 % se presentaron 2.463 casos de hurto a comercio en Medellín del 1 de enero al 31 de diciembre de 2024.

Gráfico No. 7. Comparativo casos de hurto a comercio en Medellín, años 2023 y 2024



Fuente: tomada de Policía Nacional.

Por último, la modalidad de hurto que menos se presenta en el distrito es la de hurto a entidades financieras. En 2024 hubo 2 casos, mientras que, en 2023, 6. Cabe aclarar que esta información en ambos periodos es con corte al 20 de octubre.

Gráfico. No. 8. Comparativo casos de hurto a comercio en Medellín, años 2023 y 2024

Fuente: Policía Nacional.

El número de capturas que se han presentado a octubre de 2024 en la ciudad de Medellín muestra cómo la estación de policía Centro de Traslado por Protección (CTP) presenta un alto número de personas detenidas por el delito de hurto, que se encuentran en condición de condenados, mientras que la estación de la Candelaria presenta un alto número de sindicados por hurto.

Tabla No. 8. Capturas por el delito de hurto en Medellín 2024

Estación	Condenados	Sindicados
Aranjuez	5	24
Manrique	5	12
Laureles	30	
CTP	62	
AltaVista	7	
Bunker Fiscalía	12	
Candelaria	27	75

Fuente: elaboración propia con datos de PONAL.

Tabla No. 9. Procesos activos por hurto cometidos en la ciudad de Medellín entre enero y diciembre de 2024

MUNICIPIO	ETAPA	TOTAL, PROCESO
Medellín	Indagación	8.087
Medellín	Investigación	103
Medellín	Juicio	572

Fuente: Elaboración propia con datos de FGN.

3.1.3 Conclusiones

Los delitos de alto impacto en Medellín constituyen un gran obstáculo para la garantía y protección de derechos humanos de la ciudadanía, por cuanto la criminalidad expresada en el homicidio y las extorsiones atentan contra la integridad física, la libertad sexual, la dignidad humana, el trabajo, entre otros derechos. Asimismo, los retos no sólo están en judicializar a los victimarios, reparar a las víctimas y recuperar el control de los territorios por parte de la institucionalidad, sino que se debe ahondar mucho más en la esencia misma del problema: las desigualdades en la ciudad y la exclusión que empuja a algunos sectores de la población hacia actividades ilícitas. Por tal razón es necesario fortalecer el empleo formal, incentivar y apoyar a los jóvenes para que puedan educarse y tener oportunidades en el ámbito académico, cultural, artístico, y así salvarlos de un futuro de delincuencia.

Todo ello mientras se sigue insistiendo en mitigar los impactos de estos delitos, se restaura el tejido social, y se refuerza el trabajo de la administración local para luchar contra los verdaderos responsables y delincuentes de estas estructuras criminales.

Con un enfoque criminológico, el análisis del homicidio en Medellín revela un problema vinculado a factores estructurales y dinámicos. Aunque en los últimos años se han registrado disminuciones en los índices de homicidio, gracias a políticas de seguridad integrales, en 2024 la situación se enfrenta a desafíos específicos:

- Reconfiguración de grupos criminales: el debilitamiento de estructuras tradicionales ha dado lugar a fragmentaciones internas y disputas por el control territorial, lo que puede explicar picos de violencia en zonas específicas.

- Factores socioeconómicos: la persistente desigualdad y la falta de oportunidades laborales para jóvenes en contextos vulnerables contribuyen al reclutamiento por grupos ilegales y aumentan los conflictos interpersonales.
- Falta de acceso a justicia: la percepción de impunidad en la ciudad desincentiva la denuncia y promueve la resolución violenta de conflictos, lo que perpetúa ciclos de criminalidad. Así como el miedo de las víctimas a ser amenazadas.

3.1.4 Recomendaciones

Se insta en primera medida a la Alcaldía Distrital de Medellín para que fortalezca las instituciones de seguridad, tales como los centros de monitoreo, las estaciones de policía y las secretarías encargadas de la convivencia.

Además, se recomienda a la Secretaría de Seguridad y Convivencia de la ciudad para que mantenga la actualización de la información y las cifras que se presentan en el SISC por ser de valiosa importancia.

Fortalecer el personal que trabaja en las diferentes secretarías para la atención a las víctimas.

Desarrollar programas y capacitaciones a la ciudadanía, en lo que respecta al delito de extorsión, para que pueda prevenirse la comisión de este delito.

Realizar campañas de prevención del delito de extorsión en conjunto con otras instituciones.

Fortalecer las relaciones con la Secretaría de las Mujeres para la prevención del delito de feminicidio y de convivencia que concluyen con homicidios.

Incluir políticas de inclusión social, programas educativos y de empleo dirigidos a jóvenes en riesgo, especialmente de las comunas mayormente afectadas por estos delitos, con un enfoque restaurativo que permita a los involucrados en hurtos menores reintegrarse a la sociedad.

3.1.5 Referencias

- Alcaldía Distrital de Medellín (2024). *Registro de reducción de homicidios*. Recuperado de <https://acortar.link/ZZdRTK>
- Alcaldía de Medellín. (2020). *Plan de Desarrollo 2020-2023 Medellín Futuro*. <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/PlanDesarrollo/Publicaciones/Shared%20Content/Documentos/2020/Gaceta%20Oficial4722.pdf>
- Corte Constitucional [CC] marzo 17,1994. M.P.: A. Barrera. Sentencia 133/94. (Colombia) obtenido de <https://acortar.link/7l7z25>
- Constitución Política de Colombia [Const. P.]. (1991). Colombia. Obtenido de <https://acortar.link/6rE0aA>
- Defensoría del Pueblo. (2020). *Alerta temprana 032 de 2020*. <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/10/AT-N%C2%B0-032-20-ANT-Medell%C3%ADn.pdf>
- Foucault, M. (2002). *Vigilar y castigar: Nacimiento de la prisión*. Siglo XXI Editores.
- Gámez, J. (2017). *Delito de Homicidio*. Obtenido de: <https://www.eumed.net/libros-gratis/2017/1643/1643>
- Garcia et al. (2012). Treinta años de homicidios en Medellín, Colombia, 1979-2008. <https://cadernos.ensp.fiocruz.br/ojs/index.php/csp/article/download/4908/10029?inline=1#:~:text=La%20tasa%20de%20homicidios%20por,m%C3%A1ximo%20de%20388%20en%201991>.
- Instituto de Medicina Legal (2024). Boletín estadístico mensual. Obtenido de: <https://www.medicinalegal.gov.co/cifras-estadisticas/boletines-estadisticos-mensuales>

Levinas, E. (2002). Totalidad e infinito: Ensayo sobre la exterioridad (1ª ed.). Ediciones Sígueme.

Ley Nro. 599, Código Penal (24 de julio de 2000).
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0599_2000.html

Lozano, D. (2019, agosto 16). Entre 94 estructuras criminales se reparten el Aburrá. *Q'hubo*, 6–7.

Olivares, S. (18 de octubre de 2024). Medellín alcanza la tasa más baja de homicidios entre las grandes ciudades del país y pinta para año histórico. *El Colombiano*.

Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos. Naciones Unidas (1979). Obtenido de: <https://acortar.link/SIhiYZ>

Periódico El Colombiano (2024). Obtenido de:
<https://www.elcolombiano.com/medellin/reduccion-de-cifras-de-homicidios-en-medellin-primer-semester-2024-FO24914562>

Personería de Medellín. (2023). *Informe de Derechos Humanos*. Obtenido de:
<https://www.personeriamedellin.gov.co/transparencia/informes-de-derechos-humanos-ddhh/>

Policía Nacional de Colombia. (2024). Portal Estadístico.
<https://portalsiedco.policia.gov.co:4443/extensions/PortalPublico/index.html#/Indicadores/Delito>

Secretaría de Seguridad y Convivencia, Alcaldía de Medellín. (2024).
<https://www.medellin.gov.co/es/secretaria-seguridad/sisc/>

Romeo, C. & Perin, A. (2023). *El homicidio y sus formas*. In Derecho penal. Parte especial (pp. 1-63). Comares.

Secretaría de Seguridad y Convivencia. (2020). *Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana*. <https://www.medellin.gov.co/es/wp-content/uploads/2023/01/4.26-Plan-Estrategico-de-Seguridad-y-convivencia-PISC-2020-2023.pdf>

Tele Medellín Televisión (2024). Obtenido de: <https://telemedellin.tv/delitos-disminuyeron-medellin-2-meses-2024/690502/>

Tele Medellín Televisión (2024). Obtenido de: <https://telemedellin.tv/reduccion-homicidios-manrique-2024/704145/>

Viscanio M, Laguado A (2002). *Homicidios: Una mirada desde los actores*. Revista Colombiana de Sociología. Vol VII, No. 1. Obtenido de: <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/25236/11154-26736-1-PB.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Línea 2 Derechos Económicos, Culturales y Sociales

3.2. Vulneraciones de los Derechos Humanos en el ejercicio de actividades turísticas en el Distrito de Medellín durante 2024

3.2.1 Presentación

En la última década el turismo en el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín ha tenido un gran apogeo, reflejado en el creciente flujo de turistas extranjeros. La llegada de la pandemia COVID 19 y la pospandemia trajeron cambios en las dinámicas sociales, económicas y políticas a nivel mundial y por supuesto el sector turismo no fue ajeno a esta situación; por tal razón, es de suma importancia dar a conocer y diagnosticar las nuevas dinámicas asociadas al ejercicio de actividades turísticas y concretamente identificar aquellos sectores del Distrito Especial de Ciencia Tecnología e Innovación de Medellín en los cuáles, en los últimos 4 años, se han presentado mayor número de casos de vulneraciones en derechos humanos, y las dificultades que esto ha causado a turistas y visitantes extranjeros para la garantía del goce efectivo de sus derechos.

Conforme a lo anteriormente mencionado, se ha formulado la siguiente pregunta de investigación: ¿cuáles son las principales vulneraciones de derechos humanos en el ejercicio de actividades turísticas presentadas en el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín en los últimos 4 años?

La respuesta a tal interrogante es el objetivo general de la presente investigación, para cuyo efecto fueron trazados como objetivos específicos: identificar las zonas o sectores del Distrito de Medellín donde se han reportado mayor número de vulneraciones de derechos humanos en el ejercicio de actividades turísticas, enlistar los derechos humanos que más han sido vulnerados en la realización de actividades turísticas en el Distrito de Medellín y relacionar los derechos humanos vulnerados y zonas del distrito con mayor

vulneración, con las dificultades para el ejercicio de un turismo responsable y seguro para los habitantes y turistas en el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín.

3.2.2 Hallazgos

Para efectos de la presente investigación, se acogerán las definiciones de los términos turismo y turista establecidos en la Ley 2068 de 2020, por la cual se modifica la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones:

Turismo: Conjunto de actividades que realizan las personas -turistas- durante sus viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual por un período de tiempo consecutivo inferior a un año, con fines, entre otros, de ocio, cultura, salud, eventos, convenciones o negocios. [...]

Turista: Persona que realiza un viaje, que incluye una pernoctación, a un destino principal distinto al de su entorno habitual, por una duración inferior a un año, y con cualquier finalidad principal (negocios, ocio u otro motivo personal) que no sea la de ser empleado por una entidad residente en el país o lugar visitados.

Según cifras suministradas por la administración distrital (respuesta a radicado 202430473296), complementada con la publicada en la página web oficial del SIT (sistema de información turística) de la Alcaldía Distrital de Medellín, entre los años 2020 y 2024 ingresaron un total de 3.216.118 visitantes, de los cuales entre 2022 y 2024 el 87.80 % lo hizo por vacaciones, recreo y ocio, el 5,56 % por negocios y trabajo, el 1.93 % por otro motivo personal, el 1.71 % por tránsito, el 1,71 % por eventos (conferencias-congresos), el 0.84 % por educación/formación, y por otros motivos el 0.47%. Conforme a lo anterior, se evidencia que el Distrito de Medellín se ha logrado posicionar como un destino a visitar por ciudadanos de diversas partes del mundo, en especial de Estados Unidos, Panamá, México, República Dominicana, Perú, Costa Rica, España, Ecuador y Puerto Rico.

Los siguientes son los datos con los que cuenta la administración distrital, utilizando como fuente Migración Colombia, respecto al flujo de pasajeros que entran por el punto migratorio del aeropuerto José María Córdoba de Rionegro (Respuesta a solicitud de información. Radicado 202430473296):

Tabla 1. flujo de pasajeros que entran por el punto migratorio del aeropuerto José María Córdoba de Rionegro

	2020	2021	2022	2023	2024
PASAJEROS	305.347	787.281	1.385.673	1.498.091	1.637.037

Fuente: Migración Colombia.

Tabla 2. Número de visitantes no residentes que ingresan por cualquier punto migratorio del país y que tienen como departamento de hospedaje Antioquia

	2020	2021	2022	2023	2024
VISITANTES	169.687	446.427	874.867	760.923	964.214

Fuente: Migración Colombia.

Se ha logrado identificar que, dentro de los principales factores motivacionales del destino para ser visitado, se encuentran entre otros: el clima, el sistema de transporte, la amabilidad de sus habitantes, la variedad gastronómica, la tasa favorable en el cambio de monedas extranjeras; además el deseo de conocer lugares emblemáticos como la comuna 13, la Plaza Botero, el Parque Lleras, Provenza; incluso algunos turistas llegan al distrito por su cercanía con otros sitios de interés como lo son la Piedra del Peñol, el municipio de Guatapé, el Parque Temático Hacienda Nápoles, San Antonio de Pereira y Santa Fe de Antioquia.

De igual manera, como motivo para visitar el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín se detecta la posibilidad o intención de conocer o de concretar “citas o salidas” utilizando plataformas digitales o a través de la concurrencia de turistas a bares, discotecas y restaurantes, en especial de las comunas 14-El Poblado (Parque Lleras, Provenza, Astorga)-, comuna 10-La Candelaria (sectores como la Plaza Botero y Parque de Bolívar)- y la comuna 11-Laureles-Estadio-, en sitios como la carrera 70 y sectores aledaños a la avenida Nutibara; esta información, en su mayoría, continúa coincidiendo con un estudio publicado en el año 2018 por la Institución Universitaria Tecnológico de Antioquia que cita, entre otros, los siguientes factores: “habitantes interesantes y amigables, paisaje excepcional, zona montañosa, diferentes culturas, tiene muy buen clima, variedad de actividades para realizar, se puede recorrer fácilmente, alojamiento y restaurantes económicos, es una ciudad moderna, pueblos antiguos e históricos, vida nocturna y entretenimiento, turismo médico, turismo sexual, museos y galerías de arte”.

Al respecto, en el mes de enero del año 2024 la embajada de los Estados Unidos en Bogotá emitió una alerta mediante la cual informaba que tenía conocimiento de:

[...] ocho muertes sospechosas de ciudadanos estadounidenses en Medellín entre el 1 de noviembre y el 31 de diciembre de 2023. Las muertes parecen estar relacionadas con una sobredosis involuntaria de drogas o se sospecha de homicidios. En este momento, no se cree que estas muertes están relacionadas, ya que cada una involucró circunstancias distintas, sin embargo, varias de las muertes apuntan a posibles drogas, robos y sobredosis, y varias involucran el uso de aplicaciones de citas en línea.

Los delincuentes utilizan aplicaciones de citas para atraer a las víctimas a reunirse en lugares públicos como hoteles, restaurantes y bares, y luego las asaltan y roban. Numerosos ciudadanos estadounidenses en Colombia han sido drogados, robados e incluso

asesinados por sus citas colombianas. (U.S. Embassy in Colombia, 2024).

Frente a lo anterior la administración distrital y la embajada de los Estados Unidos, tras concluir una reunión sobre el uso de plataformas digitales por parte de turistas en la ciudad, acordaron una colaboración conjunta para implementar medidas preventivas y de alerta que protejan a los extranjeros. Uno de los acuerdos fue la construcción de un mensaje entre las aplicaciones y las instituciones distritales para concientizar sobre los posibles riesgos y la importancia de utilizar la línea de emergencia en caso de vulnerabilidad.

Al respecto, el distrito ha señalado que:

Como medida de corresponsabilidad, las plataformas generarán una alerta con posibles riesgos y medidas preventivas. Los visitantes extranjeros podrán llamar al 911 para emergencias turísticas y lo direccionaremos al 123, donde contestará una persona bilingüe. Se tendrá colaboración con la Embajada de Estados Unidos, la Policía y la Fiscalía para identificar a las personas que utilizan las plataformas para hacer daño. El distrito y la embajada de Estados Unidos definieron acciones para garantizar la seguridad de los turistas en la ciudad. (Alcaldía de Medellín, 2024).

Adicionalmente, aunque en menor proporción, como causa o motivación para la llegada de turistas, en especial de extranjeros, se ha detectado la intención de contratar servicios sexuales o desplegar conductas delictivas en contra de niñas, niños y adolescentes, entre ellas la explotación sexual y comercial ESCNNA.

la explotación sexual comercial supone la utilización de personas menores de 18 años de edad para relaciones sexuales remuneradas, pornografía infantil y adolescente, utilización de niños, niñas y adolescentes en espectáculos sexuales, donde exista además un intercambio económico o pago de otra

índole para la persona menor de edad o para un tercero intermediario (UNICEF).

El hallazgo, en marzo de 2024, de un ciudadano estadounidense con dos menores de edad (niñas de 12 y 13 años) en un hotel del barrio el Poblado, de la comuna 14 del distrito visibilizó las dimensiones del problema en el Distrito, lo que implicó una mayor atención institucional y un mayor énfasis informativo. Esto originó que el primero de abril de 2024, se firmaran dos decretos. El primero de ellos que durante seis meses “suspende de manera temporal la demanda o solicitud de servicios sexuales y actividades afines en el espacio público que afectan al parque Lleras, Provenza, la calle 10 y el parque de El Poblado”, y el segundo “pone en marcha un plan piloto temporal de modificación de horarios de funcionamiento de los establecimientos de comercio con venta y/o consumo de bebidas alcohólicas, ubicados en el parque Lleras. Inicialmente, la medida aplica hasta la 1:00 de la madrugada”.

En el año 2023, se dio inicio a una estrategia desplegada por la administración distrital de ese entonces denominada “Abrazo al Lleras” con la cual se “(...) instalaron 100 vallas en los seis puntos de acceso que son regulados por uniformados de la Policía Metropolitana posibilitando el control de ingreso de drogas, armas y el efectivo control de ingreso de menores en horarios restringidos por el decreto de toque de queda (...)”. (Medellín, 2023).

Frente a lo anterior, es preciso señalar que, en visitas de verificación llevadas a cabo por parte de la Personería Distrital de Medellín a sectores como el parque Lleras, la calle 10 y el parque de Poblado, se observa que la oferta de servicios sexuales en espacio público y en algunos casos el consumo de drogas persiste, a pesar de las medidas implementadas durante los periodos comprendidos entre los años 2021 y 2024.

Igualmente, durante el año 2023 en la Plaza Botero, ubicada en la comuna 10-La Candelaria-, se implementó una medida denominada “Abrazo a Botero” con la cual se buscaba, entre otros aspectos, mejorar las condiciones de seguridad del sector; lo que

tampoco logró materializarse, con el consecuente debate en torno a la eficacia de este tipo de medidas, ya que, para aquel entonces, dentro de los balances de la administración distrital, se encontraba la “reducción del 95 % en la tasa de delitos, gracias al aumento de la seguridad. Se estima que, diariamente, entre 35.000 y 50.000 personas transitan por allí”. (Medellín, 2024). Tal información dista de lo publicado por algunos medios de comunicación, indicando que “Luego del cerramiento de este centro turístico, que duró 334 días, se radicaron 12 bandas criminales en los alrededores, que causaron aumento de los hurtos, las extorsiones y demás delitos”(El Colombiano. 2024).

En visitas realizadas por la Personería Distrital, se ha observado una nutrida presencia institucional por parte de la Policía de Turismo y de algunas secretarías, como la de Inclusión Social y Familia, Espacio Público, entre otras; lo que ha permitido mejorar la percepción de seguridad de los turistas que visitan esta zona; sin embargo, esta se va perdiendo a medida que se avanza, a unos pocos metros de los alrededores del Museo de Antioquia y el Palacio de la Cultura, en sectores como la Iglesia Veracruz, la carrera 53 y la avenida de Greiff.

Otro aspecto relevante tiene que ver con las afectaciones que pueden causar las actividades relacionadas con el sector turismo a quienes habitan el Distrito de Medellín. Entre estas se encuentran la vulneración a derechos como el disfrute de un ambiente sano, por la generación de contaminación auditiva (ruido), la realización de fiestas o actividades en lugares residenciales y en horarios no permitidos, que afectan el descanso y la sana convivencia, lo que además en muchos casos, guarda relación directa con la destinación o uso inadecuado que se le da a inmuebles de uso residencial, los cuales son arrendados para estancias cortas, aumentando la proliferación de estas problemáticas. Estas situaciones se acompañan de la falta de control y regulación por parte de las autoridades competentes, propietarios y copropiedades.

Al respecto, señala la Universidad Nacional de Colombia que a las polémicas por los aumentos en los costos de los arriendos y su dolarización y el alza en los precios de las viviendas para compra en Medellín producto del incremento del turismo, se suman

problemáticas sociales como la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes y el aumento de la prostitución. Esto reabrió el debate sobre la urgencia de ejercer mayor control en las rentas cortas, es decir, estancias menores a 30 días, con fines turísticos en la ciudad (Universidad Nacional de Colombia).

Estas conductas atentan contra la garantía del pleno ejercicio de derechos como la integridad sexual y la dignidad de quienes son víctimas, en la mayoría de los casos, niñas, niños, adolescentes y mujeres del distrito.

Zonas con mayor número de vulneraciones de derechos humanos en el ejercicio de actividades turísticas, en Medellín

Comuna 10: La Candelaria

Esta es una comuna céntrica e histórica de Medellín, que limita con las comunas 4 (Aranjuez), 7(Robledo), 8(Villa Hermosa), 9 (Buenos Aires), 11(laureles-Estadio), 12 (La América), 14 (El Poblado), 15 (Guayabal) y 16 (Belén). En esta zona del distrito se encuentran varios puntos que son especialmente frecuentados por turistas, entre ellos la Plaza Botero, donde se encuentran 23 esculturas de bronce donadas por el maestro Fernando Botero, el Museo Antioquia, el Palacio de la Cultura Rafael Uribe Uribe, el Parque de Bolívar, la Catedral Metropolitana, el Centro Administrativo la Alpujarra, el Museo Casa de la Memoria, la Plaza Minorista, además de otros sitios emblemáticos y edificios históricos del sector.

Al ser esta una zona ampliamente concurrida por visitantes nacionales y extranjeros, es también una de las comunas donde mayor número de vulneraciones de derechos humanos en el desarrollo de actividades turísticas se presentan, destacándose las afectaciones derivadas de conductas delictivas como hurtos, homicidios y problemáticas relacionadas con la explotación sexual.

Comuna 11: Laureles-Estadio

Esta comuna se encuentra ubicada en la zona occidental de Medellín, limita con las comunas 7 (Robledo), 10 (La Candelaria), 12 (La América), 13 (San Javier) y 16 (Belén). En esta se han posicionado sitios de interés turístico como lo son la Unidad Deportiva Atanasio Girardot, el Parque de Laureles, la Avenida Nutibara, la carrera 70 y sectores aledaños, en los cuáles se concentra una gran oferta comercial, gastronómica y hotelera; además son aprovechados para la realización de actividades al aire libre como caminatas y actividad física en parques y zonas verdes.

En esta comuna del distrito se presentan vulneraciones a los Derechos Humanos derivadas de conductas que atentan contra la vida, la integridad, los derechos patrimoniales y económicos y la sana convivencia; entre estas hurtos, homicidios y contaminación auditiva.

Comuna 14: El Poblado

Esta comuna del distrito limita con las comunas 9 (Buenos Aires), 10 (La Candelaria), 15 (Guayabal), 90 (Santa Elena) y con el municipio de Envigado. De esta hace parte uno de los barrios más famosos y reconocidos de Medellín, el Poblado, lugar donde se encuentra una amplia zona comercial, oferta gastronómica, bares y discotecas; además una de las principales áreas hoteleras y de alojamiento del distrito, dentro de los sectores más concurridos y visitados para la realización de actividades asociadas al turismo se encuentran el Parque Lleras, Parque del Poblado, Provenza y Astorga, al igual que diferentes centros comerciales, como el Centro Comercial Santa fe, el Tesoro, Oviedo y la zona conocida como la Milla de Oro, el Museo de Arte Moderno y el Museo el Castillo.

Derechos humanos que más han sido vulnerados en la realización de actividades turísticas, en Medellín

Las principales vulneraciones de Derechos Humanos de las cuales han sido o pueden ser víctimas los turistas extranjeros que visitan el Distrito Especial de Ciencia Tecnología e Innovación de Medellín tienen que ver con problemas relacionados con la seguridad. Entre estas, la materialización en su contra de delitos como el hurto, lesiones personales, incluso

homicidios; los cuáles vulneran entre otros los derechos económicos, patrimoniales y el derecho a la vida e integridad personal. También se ha detectado que estos han sido afectados o pueden estar expuestos a estafas, engaños o prácticas comerciales deshonestas, como el cobro de bienes y servicios por valores mayores a los del mercado, configurándose una vulneración a sus derechos como consumidores.

Aunque en el desarrollo de actividades turísticas, los visitantes pueden ser víctimas de conductas que afectan su estadía en Medellín, también estos, en ocasiones, pueden desplegar conductas en contra de los derechos de quienes habitan el territorio distrital. Entre estas se encuentran actos contra la integridad y libertad sexual, que incluyen la explotación sexual y comercial de niñas, niños y adolescentes ESCNNA, comportamientos contrarios a la convivencia, como la utilización de sectores no permitidos y en horario por fuera de lo establecido para la celebración de fiestas, encuentros sexuales, consumo de sustancias psicoactivas y participación en riñas, las cuales, pueden en ocasiones, estar relacionadas con la demanda de servicios sexuales, en particular en sectores de las comunas 10 (La Candelaria), 11 (Laureles-Estadio) y 14 (Poblado).

Ante estas situaciones, la administración distrital, en coordinación con autoridades nacionales e incluso con las de los países de origen de quienes visitan en mayor número el Distrito de Medellín, han puesto en marcha medidas para combatir y prevenir que lleguen visitantes con la intención de cometer delitos o desplegar conductas contrarias a la convivencia, o que estos sean víctimas o pongan en riesgo el goce efectivo de sus derechos. Se pretende fomentar un turismo seguro a través de la utilización de estrategias de sensibilización, promoción del turismo responsable, la cooperación con autoridades y organizaciones internacionales, así como con la implementación de campañas en contra de la explotación sexual y comercial de niñas, niños y adolescentes ESCCNA, a la cual se ven expuestos especialmente menores de edad que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad.

Dentro de las acciones de prevención también se encuentran el fomento de la educación, la colaboración y denuncia entre habitantes del distrito y visitantes, con

estrategias como la de *Hoteles, moteles y hostales*, la cual, indica la administración distrital, en respuesta con radicado 202430476485, “está encaminada a controlar los prestadores de servicios turísticos, con el fin de evitar la explotación sexual y comercial de niños, niñas y adolescentes (ESCNNA), prevenir el homicidio y la comercialización de estupefacientes en estos espacios”.

Derechos Humanos vulnerados y zonas con mayor vulneración: dificultades para un turismo responsable y seguro, en Medellín

Existe una relación directa entre algunas de las zonas con mayor presencia de turistas y los riesgos a los que estos se pueden ver enfrentados, entre ellos, aquellos que afectan sus derechos patrimoniales, vida e integridad física. En sectores como las comunas 10 (La Candelaria), 11 (Laureles-Estadio) y 14 (Poblado), se le dificulta a las autoridades la posibilidad de garantizar una estadía segura a los visitantes debido a la presencia grupos ilegales y/o personas que aprovechan el desconocimiento de los peligros por parte de los viajeros, para tenerlos como objetivo en la comisión de delitos o involucrarlos en conductas que los afectan o ponen en riesgo. Entre las más comunes se encuentran el hurto, la estafa, lesiones personales e incluso homicidios.

De igual manera, es importante destacar, que, en algunos casos, quienes visitan Medellín lo hacen con objetivos que nada tiene que ver con la práctica de un turismo responsable y seguro, originando que no solamente se afecten o pongan en riesgo quienes llegan como turistas, sino algunos habitantes del distrito, con afectaciones como la emisión de niveles de ruido inapropiados en sectores residenciales que afectan la tranquilidad y descanso, la proliferación de personas que ofrecen servicios sexuales, la venta de drogas y el despliegue de actividades asociadas con la explotación sexual y comercial de Niñas, Niños y adolescentes ESCNNA, generando una percepción de inseguridad e intranquilidad en estas zonas.

Conforme a la información recopilada y procesada durante los últimos 4 años por el Observatorio de Turismo de la Personería Distrital de Medellín, se presentan a continuación

las principales afectaciones de las cuales han sido víctimas los turistas extranjeros en el Distrito Especial de Ciencia Tecnología e Innovación de Medellín; estas tienen que ver con vulneraciones al derecho a la vida y a los derechos patrimoniales y económicos.

Se utilizan como fuentes el Sistema de Información *Red de desaparecidos y cadáveres* SIRDEC y la Secretaría de Seguridad y Convivencia “SISC”. SIJIN de la Policía Nacional, sistema SIEDCO.

Frente a las cifras de muertes se presentan datos totales, los cuales incluyen, entre otras, muertes naturales y violentas (homicidios, accidental, suicidio, sin determinar y por establecer); se debe precisar que el 28.95 % de las muertes totales para el cuatrienio presentado han sido clasificadas como naturales.

Gráfico 1. Año 2021, muertes de turistas: 3 (3 hombres)

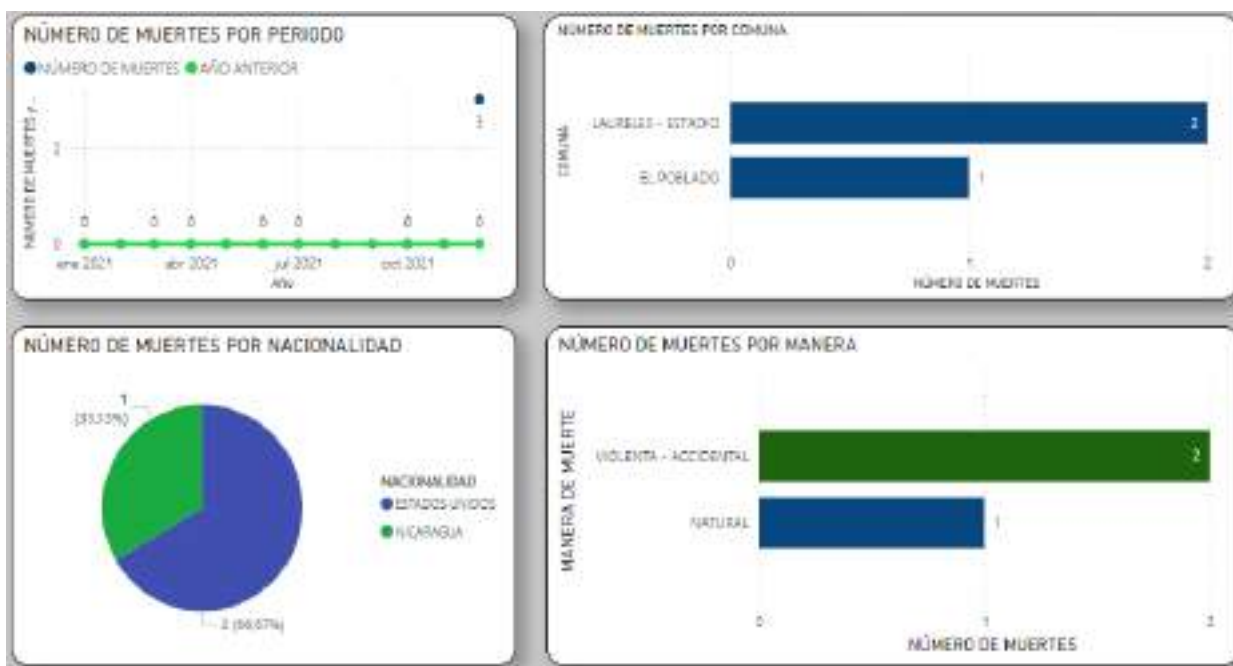


Gráfico 2. Denuncias por hurtos a turistas:221

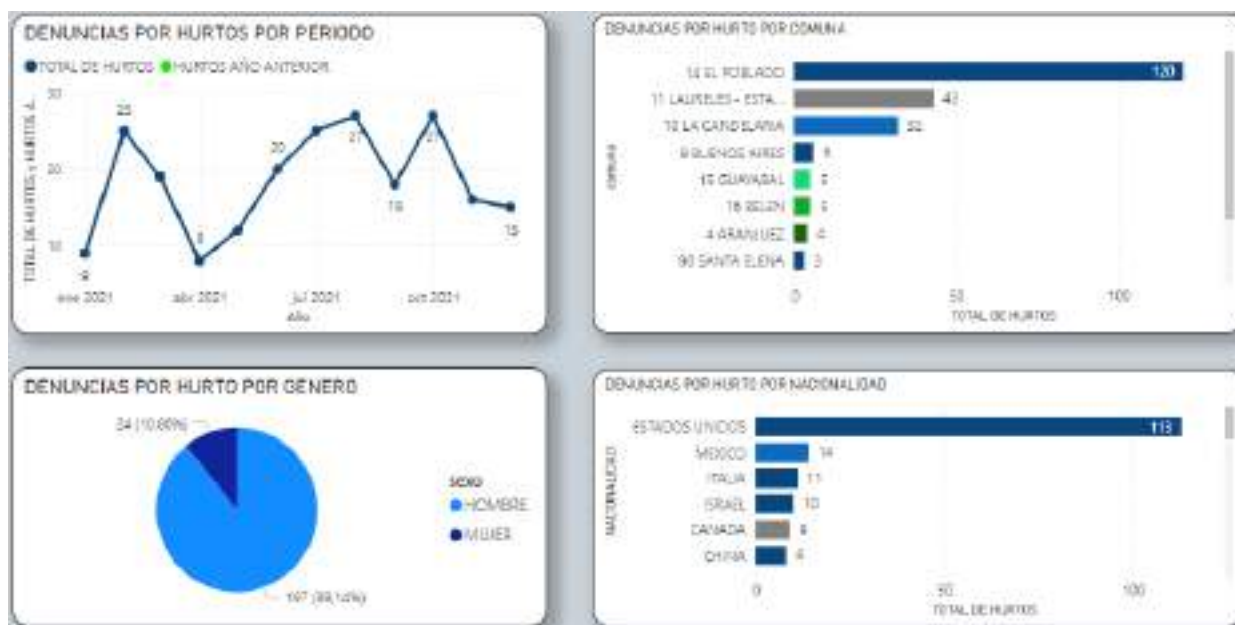


Gráfico 3. Año 2022, muertes de turistas: 27 (2 mujeres, 25 hombres)



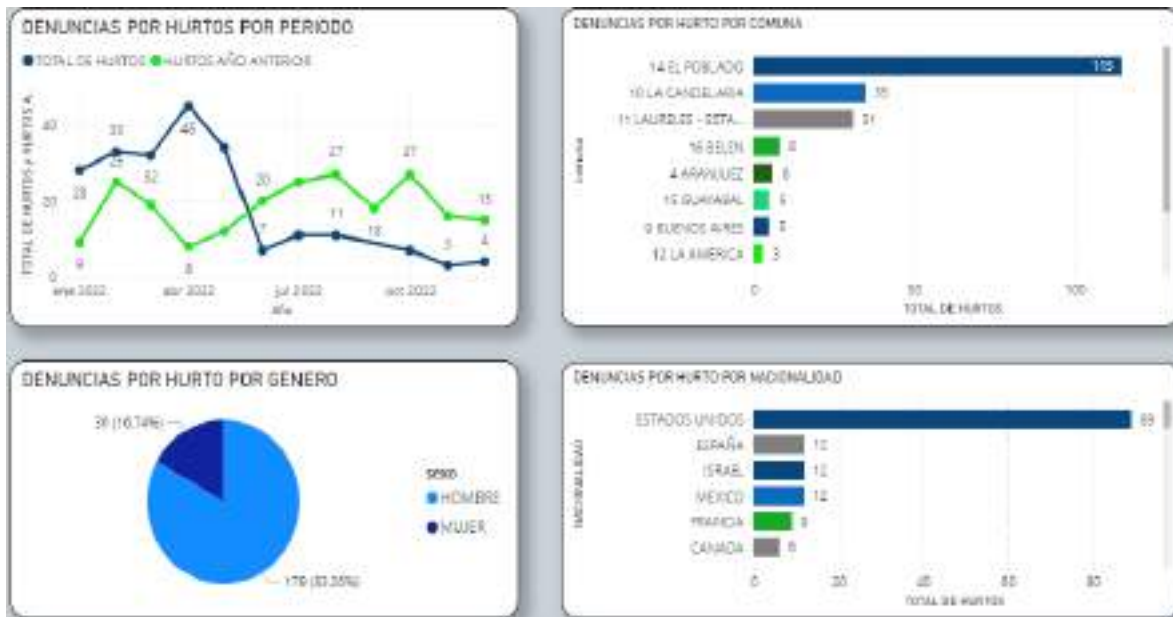
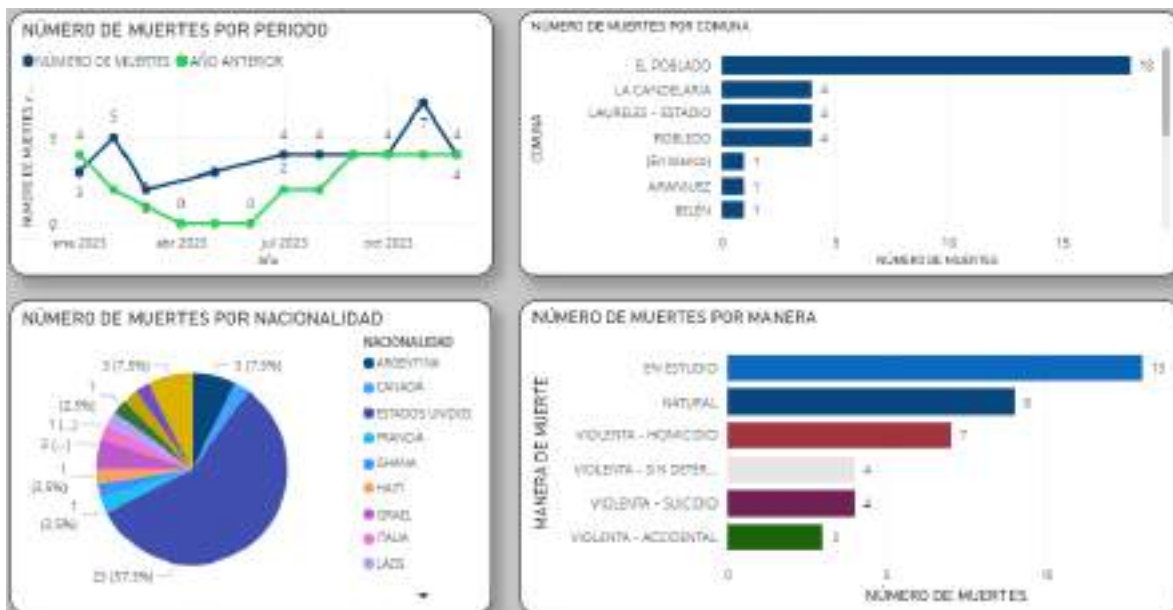
Gráfico 4. Denuncias por hurtos a turistas:215**Gráfico 5. Año 2023, muertes de turistas: 40 (5 mujeres, 35 hombres)**

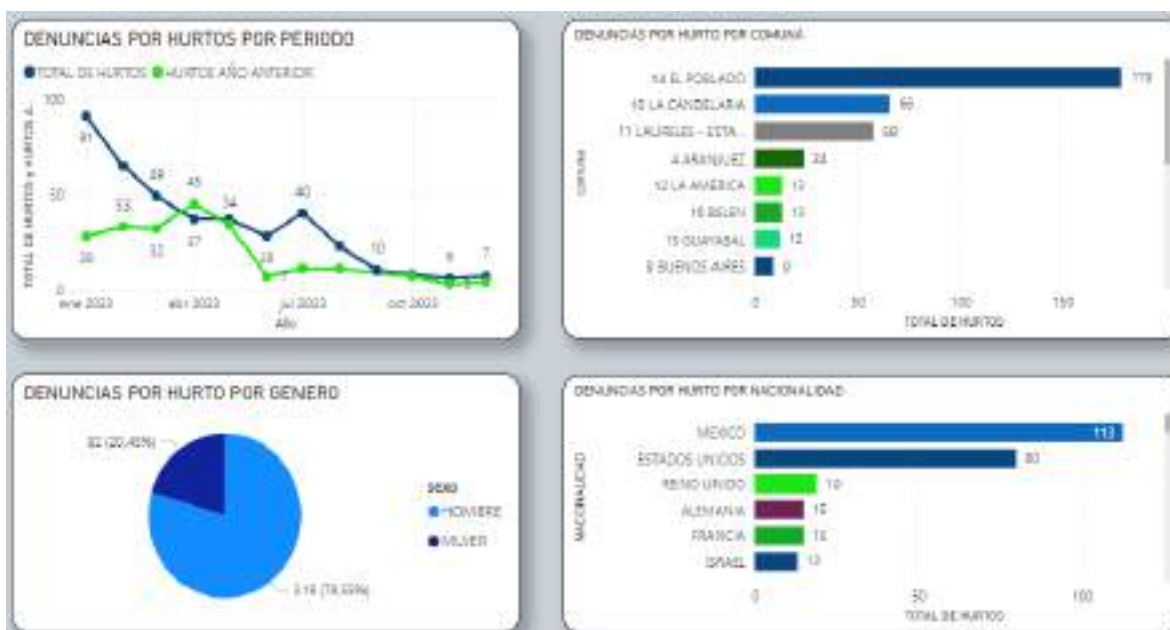
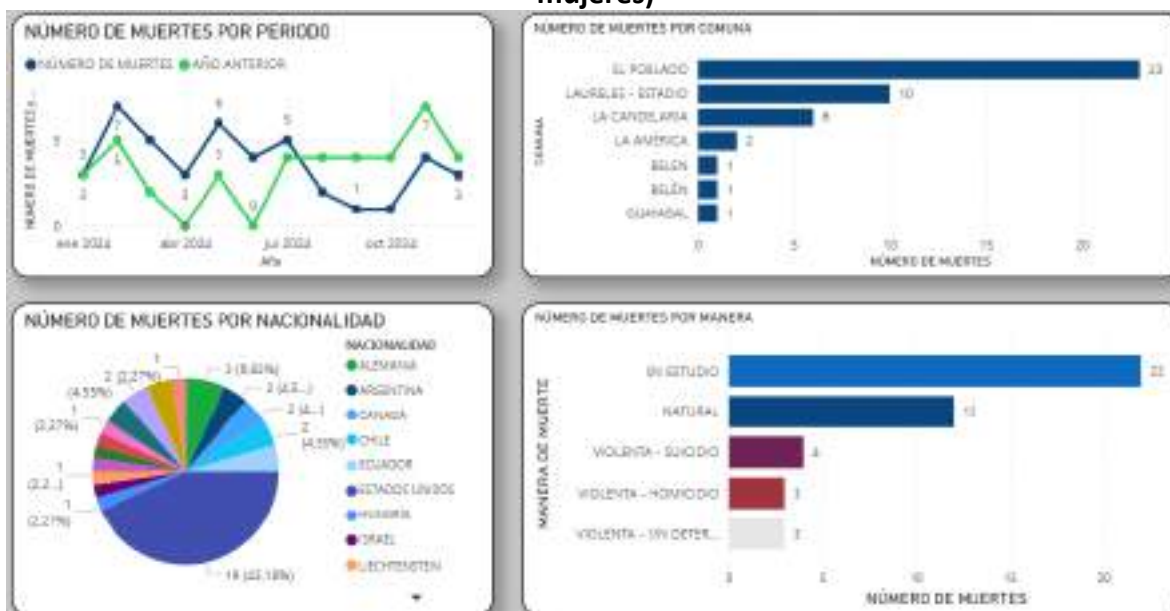
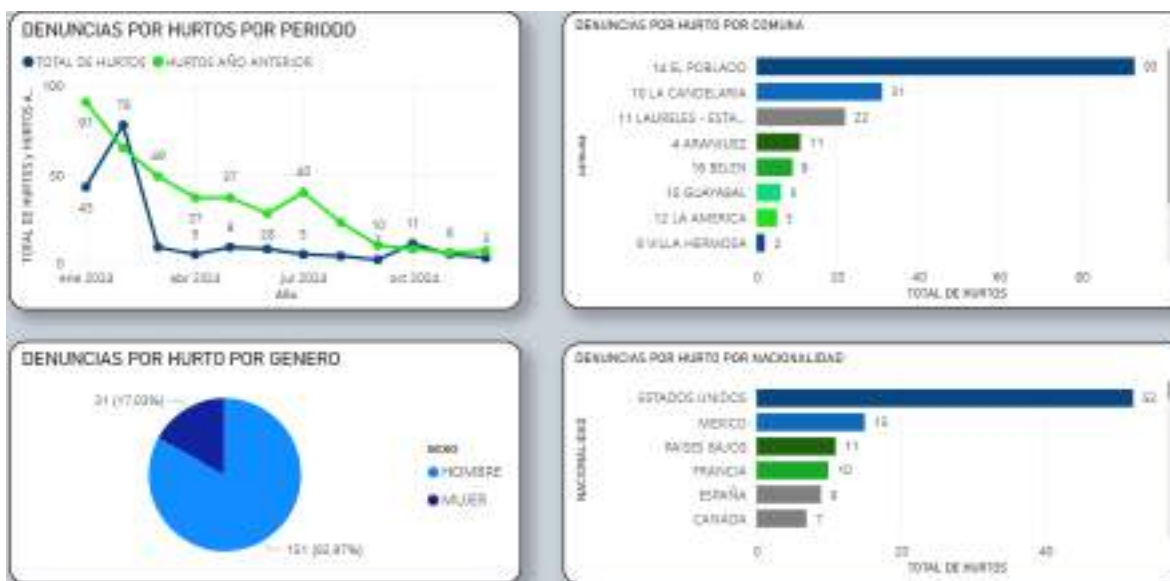
Gráfico 6. Denuncias por hurtos a turistas: 401**Gráfico 7. Año 2024 (corte al mes de octubre), muertes de turistas: 44 (42 hombres, 2 mujeres)**

Gráfico 8. Denuncias por hurtos a turistas: 182

En respuesta 0022-DRNO-2025 recibida por parte del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, regional noroccidente, con fecha del 24 de enero de 2025, se recibieron los datos de muertes de ciudadanos extranjeros (no venezolanos), debido a lesiones fatales de causa externa durante el periodo comprendido entre los meses de octubre y diciembre de 2024 en el distrito de Medellín, así:

Tabla 3. Total, muertes de turistas 14 (3 mujeres, 11 hombres). Octubre-diciembre 2024

NACIONALIDAD	GENERO	COMUNA	MANERA DE MUERTE
ARGENTINA	HOMBRE	14.EL POBLADO	NATURAL
ESTADOS UNIDOS	HOMBRE	11.LAURELES-ESTADIO	NATURAL
ESTADOS UNIDOS	HOMBRE	14.EL POBLADO	EN ESTUDIO
ESTADOS UNIDOS	HOMBRE	12.LA AMERICA	EN ESTUDIO
ESTADOS UNIDOS	HOMBRE	14.EL POBLADO	NATURAL
ESTADOS UNIDOS	MUJER	11.LAURELES-ESTADIO	VIOLENTA/SIN DETERMINAR
ESTADOS UNIDOS	MUJER	11.EL POBLADO	VIOLENTA/ACCIDENTAL
ESTADOS UNIDOS	MUJER	16.BELEN	VIOLENTA/SUICIDIO
SUDAFRICA	HOMBRE	10.LA CANDELARIA	EN ESTUDIO
SUIZA	HOMBRE	14.EL POBLADO	NATURAL
PORTUGAL	HOMBRE	16.BELEN	NATURAL
ESPAÑA	HOMBRE	10.LA CANDELARIA	NATURAL

ECUADOR	HOMBRE	10.LA CANDELARIA	VIOLENTA/HOMICIDIO
NICARAGUA	HOMBRE	16.BELEN	NATURAL

Fuente: Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres -SIRDEC-, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

En respuesta recibida por parte de la secretaría de seguridad y convivencia de Medellín, con fecha del 20 de enero de 2025, número de radicado 202530017158, respecto a la denuncia por hurtos a extranjeros no venezolanos en distrito de Medellín, en el periodo comprendido entre octubre y diciembre de 2024, se tiene la siguiente información

Tabla 4. Total, de denuncias por hurtos a turistas 23 (5 mujeres, 18 hombres), octubre-diciembre 2024)

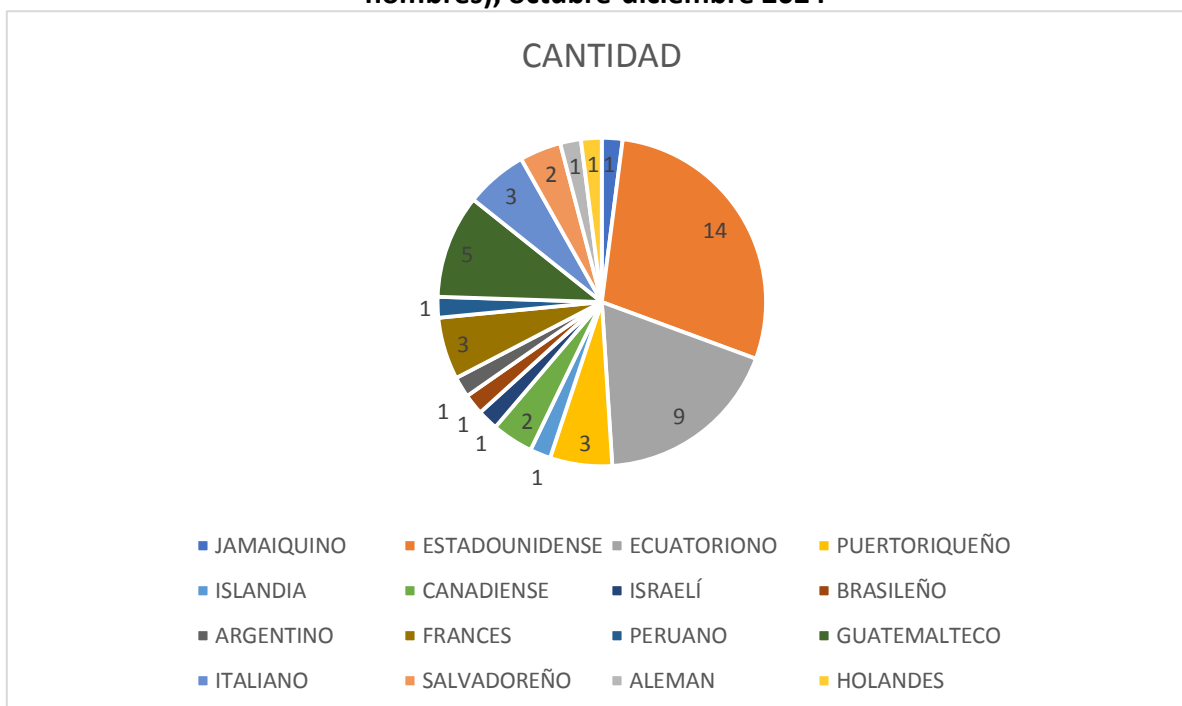
NACIONALIDAD	TOTAL	COMUNAS
MEXICO	3	10. La candelaria, 14. El poblado. 16.Belén
CHINA	1	11.Laures-estadio
ECUADOR	2	11.Laures-estadio, 5. Castilla
PUERTO RICO	1	14.El poblado
FRANCIA	2	11.Laures-estadio, 14. El poblado
ESPAÑA	1	10.La candelaria
TURQUIA	1	11.Laures-estadio
SUIZA	1	10.La candelaria
REPUBLICA DOMINICANA	1	14.El poblado
PERU	1	14.El poblado
ESLOVAQUIA	1	10.La candelaria
COSTA RICA	1	10.La candelaria
CANADA	1	4.Aranjuez
ISRAEL	1	14.El poblado
ESTADOS UNIDOS	2	14.El poblado
BOLIVIA	1	11.Laures-estadio
PAISES BAJOS	1	4.Aranjuez
ALEMANIA	1	14.El poblado

Fuente: datos y cifras estadísticas: SIJIN de la Policía Nacional, sistema SIEDCO. Construcción: Sistema de Información para la seguridad y convivencia – SISC.

Conforme a información recibida el pasado 16 de enero de 2025, como respuesta a radicado con número 20240101633018EE de la personería distrital, la subsecretaría de gobierno local y convivencia, suministra información de extranjeros no venezolanas que

fueron trasladados por protección en el distrito de Medellín, en el periodo comprendido entre octubre y diciembre de 2024, así:

Gráfica 9. Total, Ingresos a Centros de traslado por protección 49 (2 mujeres, 47 hombres), octubre-diciembre 2024



Fuente: elaboración propia.

Durante junio, julio y agosto de 2024 se realizaron visitas a los a los *Comandos de atención inmediata* CAI de la Policía Nacional ubicados en las comunas 10 (La Candelaria), 14 (El Poblado) y 11(Laureles-Estadio)- por parte del equipo de investigaciones de la Personería Distrital de Medellín. Mediante preguntas realizadas a algunos de los agentes encargados de su atención, se logró cotejar que la información presentada guarda relación con el diagnóstico de quienes en primera instancia y como representación más próxima de la autoridad policial tienen a su cargo garantizar la seguridad en estos entornos; coincidiendo en que las principales denuncias e intervenciones policiales relacionadas con afectaciones en contra de ciudadanos extranjeros que realizan actividades turísticas en Medellín tienen que ver, en su orden con hurtos y muertes violentas.

Muchas de estas afectaciones o delitos de los cuales son víctimas los turistas extranjeros guardan relación directa con la demanda de servicios sexuales o de compañía, en su mayoría de mujeres, en sitios como el Parque de Berrio, Parque de Bolívar, Parque Lleras y algunos sectores de la carrera 70; la modalidad más usada por los turistas para el desarrollo estas actividades es a través del uso de las plataformas digitales o frecuentando lugares públicos o establecimientos abiertos al público, entre ellos bares, discotecas o restaurantes, en los cuales los turistas tras previa identificación y seguimiento son abordados por los perpetradores; en ocasiones a través del suministro de sustancias tóxicas para ponerlos en condición de indefensión.

Otro aspecto a resaltar tiene que ver con los traslados por protección, siendo este un mecanismo con el que cuentan las autoridades de policía de carácter preventivo y excepcional, para salvaguardar la vida e integridad de personas que se encuentren en riesgo. El marco legal que le da sustento, se encuentra en la Ley 1801 de 2016, por medio de la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, que en su artículo 155 señala los casos en que una persona podrá ser trasladada, siendo estos los siguientes:

- A) Cuando se encuentre inmerso en riña.
- B) Se encuentra deambulando en estado de indefensión.
- C) Padezca alteración del estado de conciencia por aspectos de orden mental.
- D) Se encuentre o aparente estar bajo efectos del consumo de bebidas alcohólicas o sustancias psicoactivas ilícitas o prohibidas y exteriorice comportamientos agresivos o temerarios
- E) Realice actividades peligrosas o de riesgo que pongan en peligro su vida o integridad, o la de terceros.
- F) Se encuentre en peligro de ser agredido

Durante el periodo comprendido entre el año 2021 y 2024, según datos obtenidos por el *Observatorio de turismo* de la Personería Distrital de Medellín, utilizando como fuente la Secretaría de Inclusión Social y Familia de la Administración Distrital, un total de 363 turistas extranjeros han sido trasladados al Centro de Traslado Por Protección CTP, como se muestra a continuación:

**Gráfica 10. Ingresos a Centros de traslado por protección
Año 2021. Total 71**

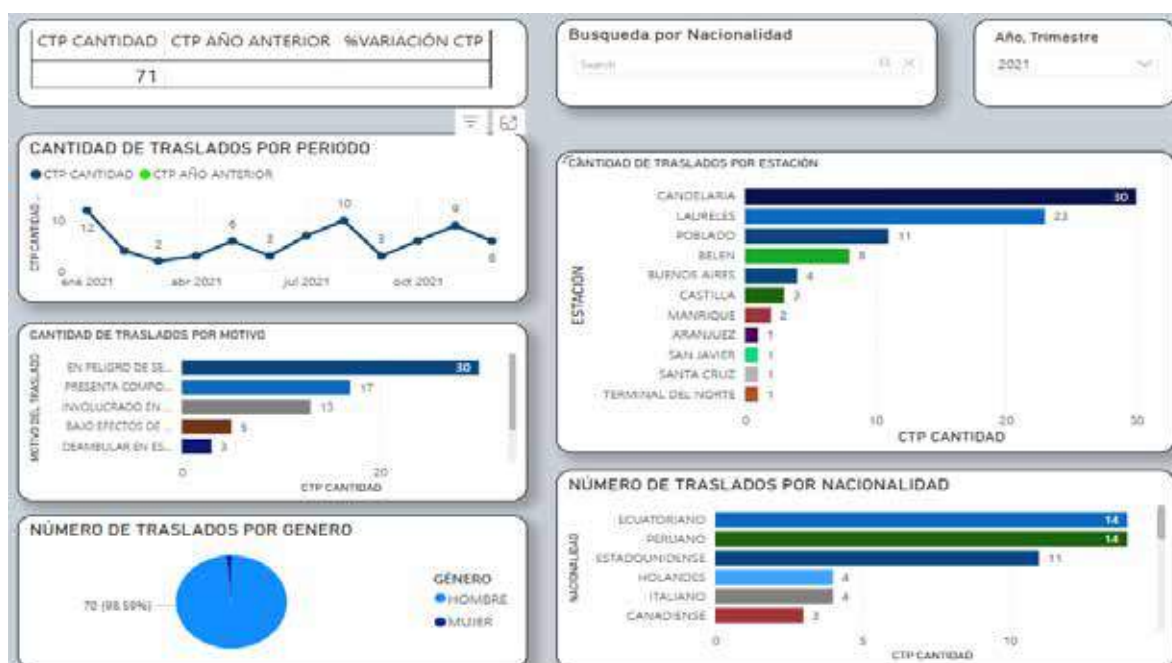


Gráfico 11. Año 2022. Total 85

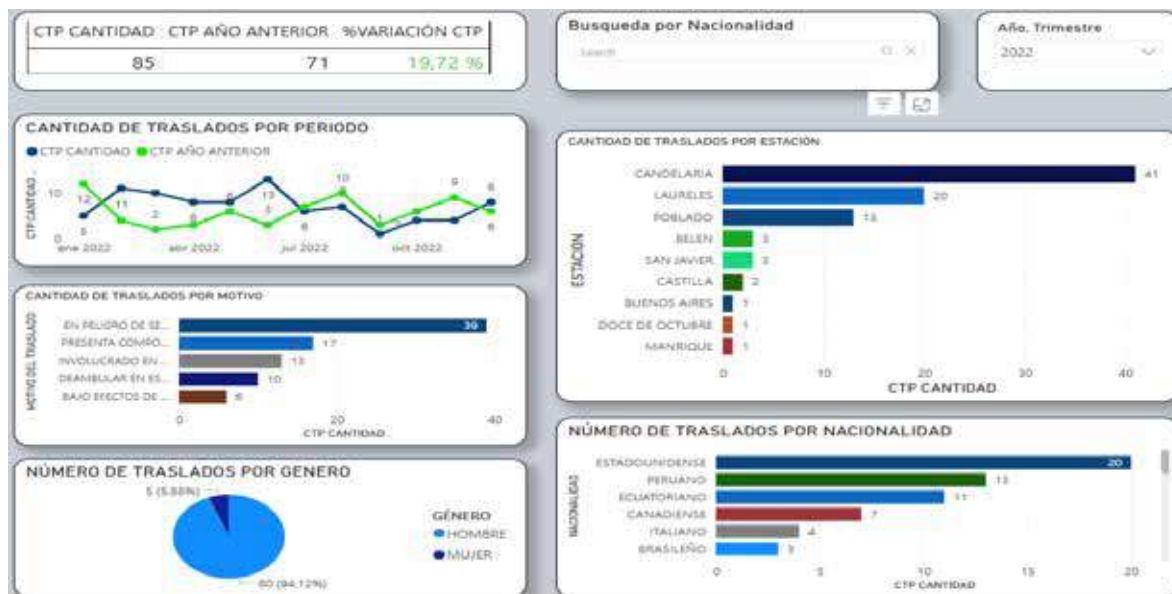


Gráfico 12. Año 2023. Total 85

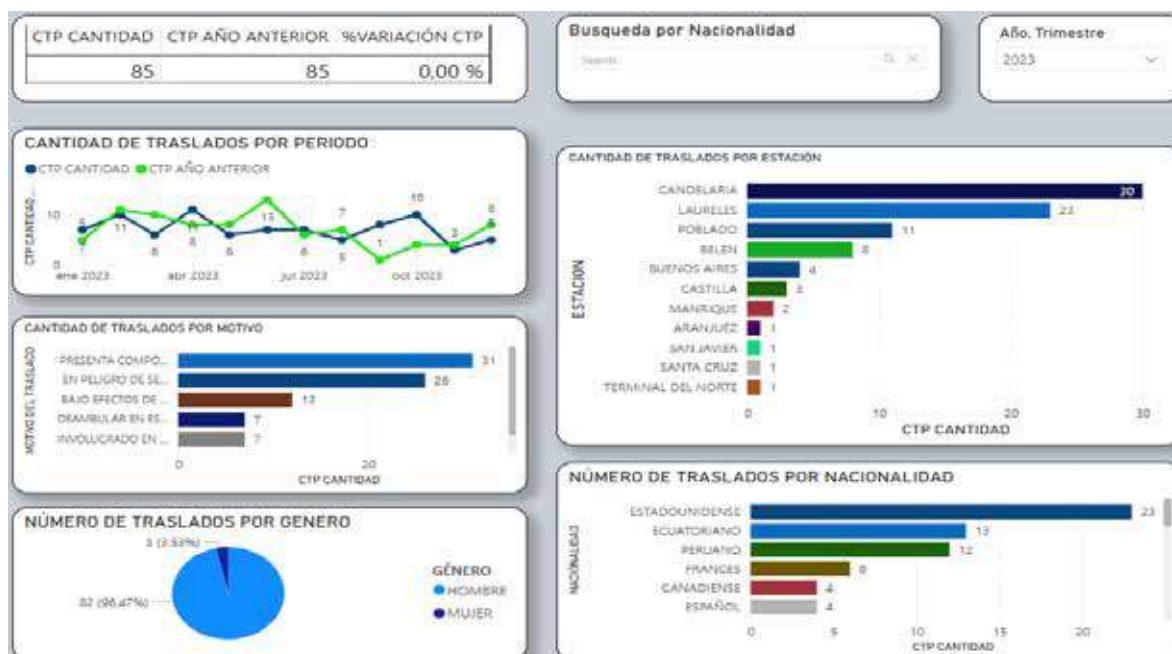
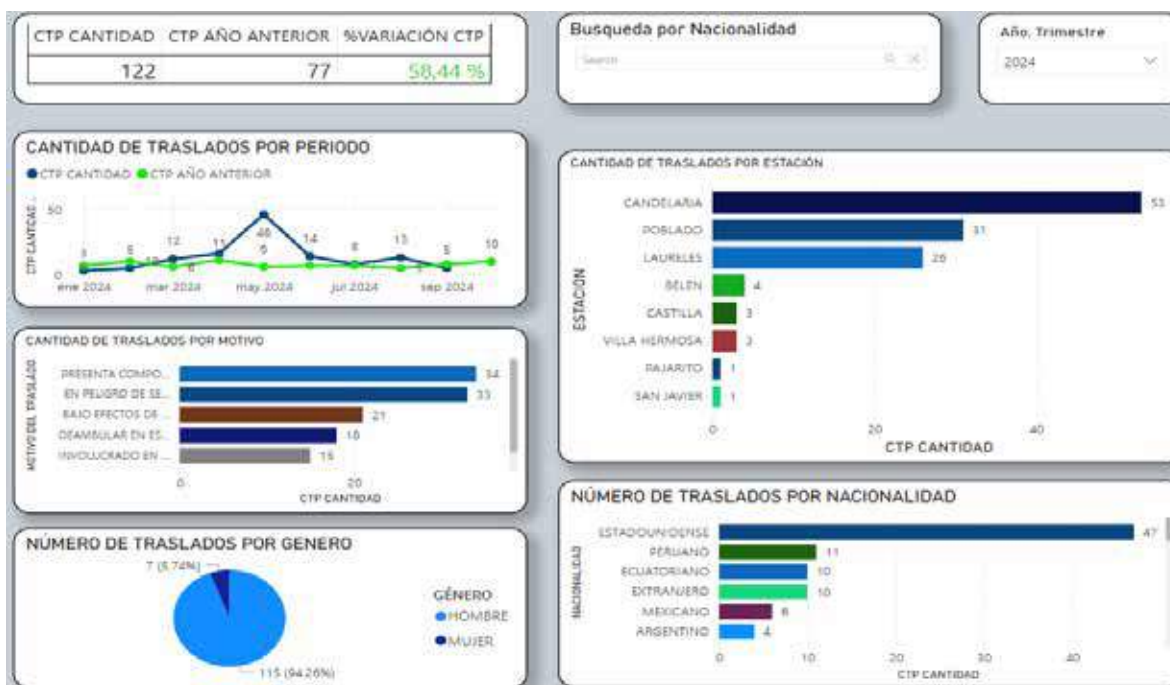


Gráfico 13. Año 2024. Total 122 (corte octubre)

3.2.3 Conclusiones

Las comunas 10 (La Candelaria), 11 (Laureles-Estadio) y 14 (Poblado), son las zonas del distrito donde se han presentado mayor número de vulneración de derechos en contra de turistas extranjeros en los últimos 4 años, mayoritariamente hurtos y homicidios, afectando con ello los derechos a la vida, integridad y derechos patrimoniales.

Aunque los sectores y las problemáticas anteriormente descritas son recurrentes y de fácil ubicación en el territorio por parte de las autoridades competentes, estas persisten; lo cual dificulta la consolidación del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín como un destino seguro y responsable para la realización de actividades asociadas al turismo.

Por tal razón, se requiere la adopción de medidas de fondo y estructurales que permitan enfrentar la problemática asociada a la vulneración de derechos humanos en el

sector turismo del Distrito, si se desea la consolidación de Medellín como un destino con las condiciones de seguridad necesarias para sus visitantes.

Es vital actualizar la política pública de turismo, como en reiteradas ocasiones lo ha manifestado la Personería Distrital de Medellín. Continúa el llamado a la administración distrital y al Concejo de Medellín para que se actualice el acuerdo 20 de 2015, con el fin de que todas las actividades relacionadas con el sector turístico en el distrito realicen de manera segura y libre de vulneración de Derechos, tanto para quienes llegan a disfrutar de sus atractivos, como para sus habitantes.

Dicha actualización “debe apuntar a aumentar la capacidad institucional y a que todas las secretarías trabajen coordinadas para la prevención de delitos y conductas que se generan alrededor del turismo, como la “gentrificación -carestía en la propiedad raíz-, la explotación comercial-sexual de niños, niñas y adolescentes y todos los fenómenos que puedan afectar a los turistas que llegan a la ciudad de Medellín, pero también los que residimos acá”. Desde el año 2022, la Personería Distrital viene advirtiendo acerca de las problemáticas suscitadas alrededor del turismo y, en este sentido, ha elevado alertas sobre el incremento de las muertes violentas de turistas (...)” (El Colombiano, 2024).

3.2.4 Recomendaciones

Con la creación de la Secretaría de Turismo oficializada en la vigencia 2024, se recomienda:

A la Administración Distrital se le recomienda continuar no solo con la promoción del turismo en el distrito y su posicionamiento como un destino atractivo tanto a nivel nacional como internacional, sino con la garantía para que las actividades que se desarrollen en Medellín, relacionadas con este sector, permitan el ejercicio pleno de los derechos humanos, tanto de quienes lo visitan como en sus habitantes, mediante la promoción de un turismo responsable, en especial para la protección de las niñas, niños y adolescentes, evitando que se desplieguen conductas de explotación sexual y comercial en su contra.

De igual forma, abordar, de manera decidida y efectiva, otras problemáticas que se originan en prácticas irregulares relacionadas con actividades turísticas; entre ellas, la distorsión en la economía local, que puede derivar en el incremento excesivo de precios de bienes y servicios para quienes residen en el distrito, así como problemas de contaminación por exceso de ruido y disposición inapropiada de residuos en zonas de alta afluencia de turistas.

A las Secretarías de Turismo, Gobierno y Seguridad se les recomienda prestar especial atención en sectores de la comuna 13, comuna 4 (Aranjuez), comuna 3 (Manrique)- y la comuna 90 (Corregimiento de Santa Elena); ya que en estos, a pesar de no identificarse estadísticamente porcentajes altos de vulneraciones de derechos en comparación con las con la comuna 10, 11 y 14, son frecuentados por turistas nacionales y extranjeros, en especial las escaleras eléctricas, el Jardín Botánico, el Parque Explora, el Planetario de Medellín, el Parque Norte, Constelaciones, el Parque ARVÍ y Piedras Blancas.

Se recomienda al Concejo y a la Administración distrital impulsar y tramitar la actualización de la política pública de turismo.

3.2.5 Referencias

Alcaldía de Medellín. (2024). Recuperado el 26 de septiembre de 2024, <https://www.medellin.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/el-distrito-y-la-embajada-de-estados-unidos-definieron-acciones-para-garantizar-la-seguridad-de-turistas-en-la-ciudad/>.

Alcaldía de Medellín (2023). Recuperado el 26 de septiembre, <https://www.medellin.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/ciudadanos-y-turistas-en-medellin-ya-disfrutan-del-abrazo-del-parque-lleras/>)

Alcaldía de Medellín. (2024). Recuperado el 30 de septiembre. <https://www.medellin.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/los-100-dias-del-abrazo-a-botero-han-mejorado-la-seguridad-y-la-experiencia-de-los-turistas/>)

El colombiano. (2024). Recuperado el 30 de septiembre. *Las cifras del cerramiento de Plaza Botero, Medellín.* <https://www.elcolombiano.com/medellin/las-cifras-del-cerramiento-de-plaza-botero-medellin-FD23464616>)

El colombiano. (2024). Recuperado el 30 de septiembre. <https://www.elcolombiano.com/medellin/personero-distrital-william-yeffer-rivas-se-pronuncia-sobre-muerte-de-turistas-extranjeros-y-politica-publica-de-turismo-OF23518372>

Sistema de información Turística, tableros dinámicos SIT (2024), perfil del visitante.

turismomde.gov.co/observatorio/perfil-del-visitante. (Consultado el 04 de octubre de 2024).

Tecnológico de Antioquia. Vista de Motivaciones de viaje del turista que visita Medellín. (s/f). Edu.co. Recuperado el 26 de septiembre de 2024, de <https://ojs.tdea.edu.co/index.php/agora/article/view/558/721>

Universidad Nacional de Colombia. (n.d.). Recuperado el 30 de septiembre. Rentas cortas. *Unimedios* *Medellín.* <https://unimedios.medellin.unal.edu.co/~bitacoraun/conexion/1352-rentas-cortas.html>).

U.S. Embassy in Colombia. (2024, enero 14). Security alert: Risks of using online dating applications. *Embassy of the United States, Bogotá.* Recuperado el 26 de septiembre de 2024, <https://co.usembassy.gov/security-alert-risks-of-using-online-dating-applications/>).

SOPORTES

Solicitud de información radicada en la administración distrital. radicado N° 202410314036.

Solicitud de información radicada en la administración distrital. radicado N° 202410314036.

Solicitud de información radicada en la administración distrital. radicado N° 20240120008445.

Solicitud de información radicada en la administración distrital. radicado N° 202410314063.

Respuesta a solicitud de información radicada en la administración distrital 202430473296 (Secretaría de Turismo).

Respuesta a solicitud de información radicada en la administración distrital 2024304476485 (Secretaría de Seguridad).

Respuesta a solicitud de información radicada en la administración distrital 2024140000431 (fiscalía general de la Nación).

Respuesta a solicitud de información radicada en la administración distrital 202430467594 (Secretaría de Inclusión Social y Familia).

Línea 3 Grupos Poblacionales

3.3. Desplazamiento forzado intraurbano y víctimas en el Distrito de Medellín: análisis de dinámicas, impactos y estrategias de mitigación

3.3.1 Presentación

El desplazamiento forzado intraurbano en el Distrito de Medellín ha emergido como una problemática social de creciente complejidad, que afecta a miles de personas cada año y refleja la persistencia de conflictos sociales, económicos y estructurales dentro de la ciudad. Este fenómeno caracterizado por el desarraigo forzoso de las personas de sus hogares debido a amenazas, violencia o condiciones de inseguridad genera un alto impacto en las víctimas, quienes enfrentan no solo la pérdida de su hogar, sino también la exclusión social, la marginalización y la vulneración de sus derechos fundamentales. A lo largo de los años, las dinámicas del desplazamiento forzado intraurbano han sido alimentadas por factores como el narcotráfico, las disputas territoriales entre grupos armados y la falta de oportunidades en sectores periféricos de la ciudad. Estos desplazamientos agravan las condiciones de pobreza y desigualdad social, ya que las personas desplazadas se ven obligadas a asentarse en áreas con escaso acceso a servicios básicos, lo cual afecta su bienestar y desarrollo integral. La falta de una respuesta institucional adecuada y la debilidad de las políticas públicas en la atención integral a las víctimas, contribuyen a la profundización de este problema.

El desplazamiento forzado intraurbano en el Distrito de Medellín se ha convertido en un fenómeno complejo que refleja las profundas desigualdades sociales, económicas y políticas que afectan a los ciudadanos. Aunque el desplazamiento forzado en Colombia ha sido históricamente asociado con las zonas rurales, en los últimos años ha cobrado una relevancia creciente dentro de las áreas urbanas, particularmente en ciudades como Medellín, donde la violencia, las amenazas de grupos armados ilegales, los conflictos territoriales por el control del narcotráfico y las luchas internas entre bandas criminales han generado un ambiente de inseguridad constante. Este tipo de desplazamiento afecta principalmente a poblaciones de barrios marginales y periféricos, quienes, debido a su

vulnerabilidad, son forzadas a abandonar sus hogares y trasladarse a otras zonas de la ciudad, donde enfrentan nuevas dificultades relacionadas con la integración social, el acceso a servicios básicos y la estigmatización.

Las personas desplazadas en Medellín no solo pierden su hogar y bienes materiales, sino que también sufren una serie de consecuencias psicológicas, emocionales y económicas. La inseguridad constante, la incertidumbre sobre el futuro y la pérdida de vínculos comunitarios agravan su situación, generando un ciclo de pobreza y marginalidad difícil de romper. Además, muchas de estas víctimas se enfrentan a una discriminación social que las excluye aún más del acceso a servicios de salud, educación, empleo y vivienda digna. Los sectores más afectados son aquellos con menores recursos, signados por la falta de infraestructura, de servicios públicos y oportunidades laborales, problemáticas que se incrementan con la llegada de nuevos desplazados, lo que agrava aún más las tensiones sociales y las condiciones de vida.,

A pesar de que existen políticas públicas y programas de atención a las víctimas del desplazamiento forzado, en aras de dar cumplimiento a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, la implementación de estas iniciativas en el ámbito urbano ha sido limitada y en muchos casos insuficiente para cubrir las necesidades de esta población. La falta de coordinación entre las autoridades locales, nacionales y organizaciones no gubernamentales, sumada a la escasa inversión en la rehabilitación social y económica de las personas desplazadas, contribuye a la reproducción del ciclo de pobreza y exclusión. En este contexto, se hace urgente un análisis profundo sobre las dinámicas que originan este fenómeno, los impactos que causa en las víctimas y la identificación de estrategias efectivas de mitigación que permitan no solo aliviar la situación inmediata de los desplazados, sino también promover su inclusión efectiva en la sociedad urbana.

Es fundamental abordar este problema desde una perspectiva integral que considere tanto los factores estructurales que perpetúan el desplazamiento, como las soluciones que fomenten la integración social y la recuperación de derechos. Esto implica no solo la creación de políticas públicas eficaces que brinden atención inmediata, sino

también la construcción de mecanismos de apoyo a largo plazo, que incluyan el acceso a empleo, educación, salud y viviendas adecuadas, así como el fortalecimiento de la participación ciudadana y la construcción de una cultura de paz. En definitiva, el desplazamiento forzado intraurbano en Medellín es un reto que requiere un enfoque multidimensional, que combine el entendimiento profundo de sus causas y consecuencias con la implementación de soluciones innovadoras y sostenibles.

Además, el desplazamiento forzado intraurbano se ha visto exacerbado por la falta de planificación urbana, la presencia de violencia estructural en algunas zonas de la ciudad, y la persistente estigmatización de los desplazados. Esto aumenta el aislamiento social de las víctimas y les dificulta el acceso a oportunidades de empleo, educación y participación en la vida comunitaria. A pesar de los esfuerzos por parte de algunas organizaciones no gubernamentales y grupos comunitarios, la falta de una estrategia integral y de largo plazo para la inclusión de estas personas en el tejido social y económico de la ciudad es un desafío constante.

El desplazamiento forzado intraurbano en Medellín requiere una respuesta multifacética que aborde los efectos inmediatos del desarraigo y que apunte a la construcción de soluciones sostenibles a largo plazo. Es crucial fortalecer las políticas públicas enfocadas en la prevención del desplazamiento y en la protección de las víctimas, con el propósito de garantizar su acceso a derechos fundamentales como la vivienda, el empleo, la educación y la salud.

Este proyecto de investigación tiene como objetivo principal analizar las dinámicas del desplazamiento forzado intraurbano en el Distrito de Medellín, principalmente durante los años 2023 y 2024. En orden al logro del objetivo planteado, se describirán las principales causas que generan el desplazamiento forzado intraurbano en Medellín y el impacto en las víctimas, considerando aspectos sociales, económicos, psicológicos y de acceso a servicios básicos. Igualmente, se identificarán y analizarán las políticas públicas y estrategias existentes para mitigar el desplazamiento forzado intraurbano en Medellín, evaluando su efectividad y cobertura.

3.3.2 Hallazgos

Desplazamiento urbano en Medellín

El desplazamiento intraurbano en Medellín es un fenómeno complejo que refleja tanto la movilidad de sus habitantes como los desafíos socioeconómicos y de seguridad que enfrenta la ciudad. A lo largo de las últimas décadas, Medellín ha sido testigo de profundas transformaciones urbanas, al pasar de una ciudad marcada por la violencia y el narcotráfico a ser un referente de innovación y desarrollo. Sin embargo, este proceso de transformación ha traído consigo nuevos retos, especialmente en términos de desplazamiento forzado.

La urbanización acelerada en Medellín, que ha llevado a un crecimiento poblacional de aproximadamente 2.5 millones de habitantes en 2023 (DANE, 2023), ha generado una alta demanda de movilidad y ha exacerbado las tensiones sociales. "La movilidad en Medellín no es solo un asunto de transporte; es un indicador de las condiciones de vida y la inclusión social de sus habitantes"(Pérez, 2023). Esto es especialmente relevante en las comunas más vulnerables, donde la falta de acceso a servicios básicos y la violencia persisten, creando un ciclo de desplazamiento forzado.

El impacto del desplazamiento intraurbano no solo afecta a los individuos y las familias, sino que también tiene repercusiones en la cohesión social y la estabilidad económica de la ciudad. Las víctimas del desplazamiento enfrentan desafíos significativos, que incluyen la desintegración familiar, la pérdida de empleo y el acceso limitado a servicios de salud y educación (Secretaría de Inclusión Social, 2024).

El desplazamiento intraurbano en Medellín no solo refleja la movilidad de sus habitantes, sino también los desafíos sociales y económicos que enfrenta la ciudad. En los últimos años, el desplazamiento forzado ha emergido como un problema crítico, afectando a comunidades vulnerables y exacerbando la crisis humanitaria en áreas específicas.

Principales causas del desplazamiento forzado intraurbano e impacto en las víctimas: aspectos sociales, económicos, psicológicos y de acceso a servicios básicos, en Medellín

El desplazamiento intraurbano en Medellín ha experimentado transformaciones significativas a lo largo de las décadas. A partir de la década de 1990, la ciudad inició un proceso de modernización de su sistema de transporte público, destacándose la inauguración del Metro en 1995. Según Pérez, "la modernización del transporte en Medellín ha permitido una mejora en la movilidad urbana, aunque también ha revelado las desigualdades en el acceso a estos servicios" (2023). Esta evolución ha llevado a un aumento en la población urbana, que ha crecido a más de 2.5 millones de habitantes en 2023 (DANE, 2023).

El desplazamiento intraurbano es impulsado por múltiples factores, entre ellos la violencia y la inseguridad. A pesar de los esfuerzos por mejorar la seguridad, muchas comunidades todavía enfrentan la amenaza de grupos armados. La Defensoría del Pueblo indica que "la violencia sigue siendo un factor determinante en el desplazamiento interno, especialmente en áreas donde el control territorial está disputado" (2023). Esto ha llevado a que miles de personas se vean forzadas a abandonar sus hogares en busca de seguridad.

La desigualdad socioeconómica, es otra causa fundamental del desplazamiento. Según el informe del Centro Nacional de Memoria Histórica, "las comunidades más afectadas por el desplazamiento son aquellas con menos recursos y oportunidades, lo que perpetúa un ciclo de pobreza y exclusión"(CNMH, 2021). Las comunas más vulnerables de Medellín, como San Javier y Villa Hermosa (barrio La Sierra), han visto un aumento en las tasas de desplazamiento, ya que sus habitantes buscan mejores condiciones de vida en otras áreas de la ciudad. En cuanto al impacto en las víctimas, el desplazamiento intraurbano tiene consecuencias devastadoras. Como señala Rincón "las familias desplazadas enfrentan desintegración familiar, pérdida de empleos y acceso limitado a servicios básicos, lo que agrava su situación de vulnerabilidad"(2022). Este impacto no solo se refleja en la vida cotidiana de las personas desplazadas, sino también en la cohesión social de las comunidades afectadas.

Ante el creciente fenómeno del desplazamiento, el gobierno de Medellín ha implementado diversas políticas y programas para atender a las víctimas. La Alcaldía, a

través de la Secretaría de Inclusión Social (Refugiados, 2022), ha establecido "iniciativas de asistencia humanitaria y programas de reintegración social y económica para las familias desplazadas". Sin embargo, los desafíos persisten, y muchos desplazados todavía enfrentan dificultades para acceder a servicios y oportunidades laborales.

Mirando hacia el futuro, es fundamental abordar las causas profundas del desplazamiento en Medellín. Según Rodríguez y (L, 2023), "la implementación de políticas inclusivas y sostenibles es crucial para mitigar el impacto del desplazamiento y promover una movilidad equitativa". La ciudad debe continuar trabajando para mejorar la seguridad, la infraestructura de transporte y las condiciones de vida de las comunidades más vulnerables.

El desplazamiento intraurbano en Medellín, es el resultado de múltiples factores, entre los que destacan:

Tabla 1. Causas del desplazamiento intraurbano en Medellín

Violencia y Conflicto Armado	Desigualdad Socioeconómica	Desastres Naturales
A pesar de la disminución de la violencia en general, algunos sectores de la ciudad aún sufren la presencia de grupos armados ilegales, lo que genera miedo y obliga a las comunidades a abandonar sus hogares.	La pobreza y la falta de oportunidades laborales impulsan a muchas personas a trasladarse en busca de mejores condiciones de vida, a menudo sin contar con los recursos necesarios.	La topografía de Medellín la hace susceptible a deslizamientos y otros desastres naturales, que pueden forzar a las familias a desplazarse.

Fuente: Elaboración propia.

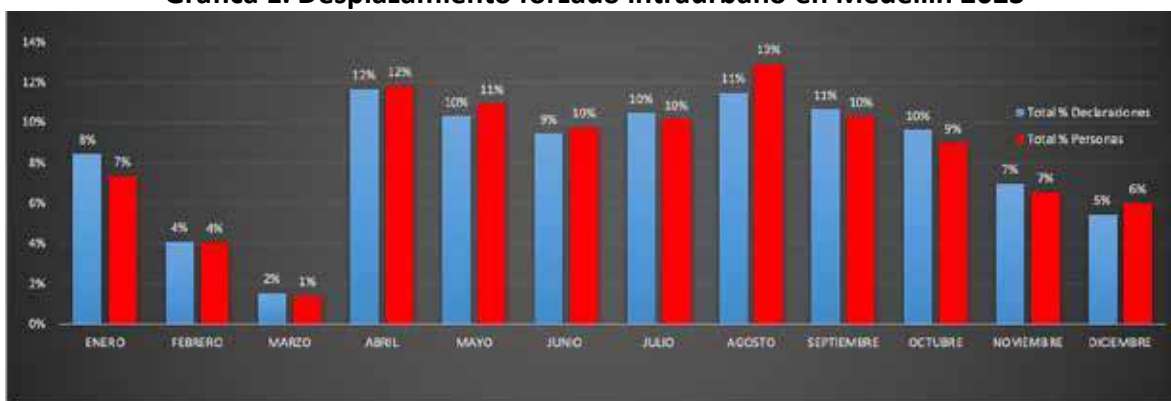
Datos esenciales del desplazamiento para el periodo de los años 2023-2024

A continuación, se analiza cómo estos factores han contribuido a la dinámica del desplazamiento durante los últimos años. Se muestran las cifras de desplazamiento intraurbano en Medellín, con base en los datos suministrados por el Sistema de Información de la Personería SIP:

Tabla 2. Desplazamiento forzado intraurbano en Medellín año 2023

MES	TOTAL DECLARACIONES	TOTAL PERSONAS	TOTAL %DECLARACIONES	TOTAL % PERSONAS
ENERO	50	109	8%	7%
FEBRERO	24	60	4%	4%
MARZO	9	21	2%	1%
ABRIL	69	176	12%	12%
MAYO	61	163	10%	11%
JUNIO	56	145	9%	10%
JULIO	62	151	10%	10%
AGOSTO	68	192	11%	13%
SEPTIEMBRE	63	153	11%	10%
OCTUBRE	57	134	10%	9%
NOVIEMBRE	41	97	7%	7%
DICIEMBRE	32	89	5%	6%
TOTAL GENERAL	592	1490	100%	100%

Fuente: Sistema de Información de la Personería SIP.

Gráfica 1. Desplazamiento forzado intraurbano en Medellín 2023

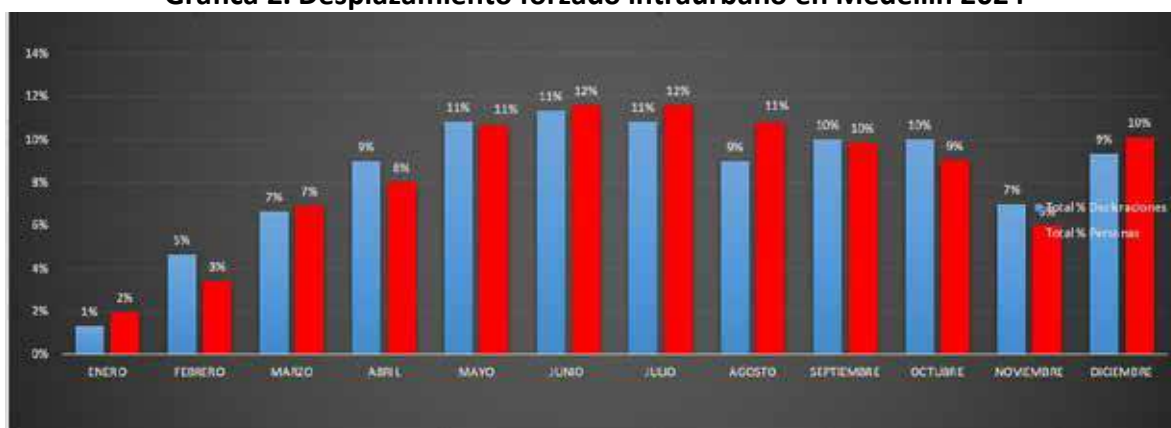
Fuente: Sistema de Información de la Personería SIP.

Tabla 3. Desplazamiento forzado intraurbano en Medellín año 2024

MES	TOTAL DECLARACIONES	TOTAL PERSONAS	TOTAL %DECLARACIONES	TOTAL % PERSONAS
ENERO	8	27	1%	2%
FEBRERO	28	47	5%	3%
MARZO	40	95	7%	7%
ABRIL	54	110	9%	8%
MAYO	65	146	11%	11%
JUNIO	68	159	11%	12%
JULIO	65	159	11%	12%
AGOSTO	54	148	9%	11%
SEPTIEMBRE	60	135	10%	10%
OCTUBRE	60	124	10%	9%
NOVIEMBRE	42	82	7%	6%
DICIEMBRE	56	139	9%	10%
TOTAL GENERAL	600	1371	100%	100%

Fuente: Sistema de Información de la Personería SIP.

Gráfica 2. Desplazamiento forzado intraurbano en Medellín 2024



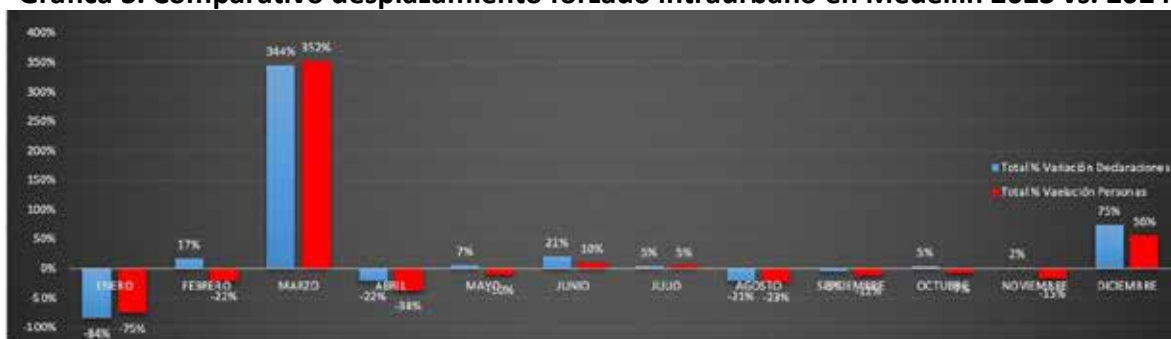
Fuente: Sistema de Información de la Personería SIP.

Tabla 4. Comparativo desplazamiento forzado intraurbano en Medellín 2023 vs. 2024

MES	TOTAL DIFERENCIA DECLARACIONES 2024 VS 2023	TOTAL DIFERENCIA PERSONAS 2024 VS 2023	TOTAL % VARIACIÓN DECLARACIONES	TOTAL % VARIACIÓN PERSONAS
ENERO	-42	-82	-84%	-75%
FEBRERO	4	-13	17%	-22%
MARZO	31	74	344%	352%
ABRIL	-15	-66	-22%	-38%
MAYO	4	-17	7%	-10%
JUNIO	12	14	21%	10%
JULIO	3	8	5%	5%
AGOSTO	-14	-44	-21%	-23%
SEPTIEMBRE	-3	-18	-5%	-12%
OCTUBRE	3	-10	5%	-7%
NOVIEMBRE	1	-15	2%	-15%
DICIEMBRE	24	50	75%	56%
TOTAL GENERAL	8	-119	1%	-8%

POSITIVO: Indica que se recibieron más declaraciones y fueron más las personas víctimas de desplazamiento forzado intraurbano en el año 2024 en comparación con el año 2023; mientras que NEGATIVO indica lo contrario.

Fuente: Sistema de Información de la Personería SIP.

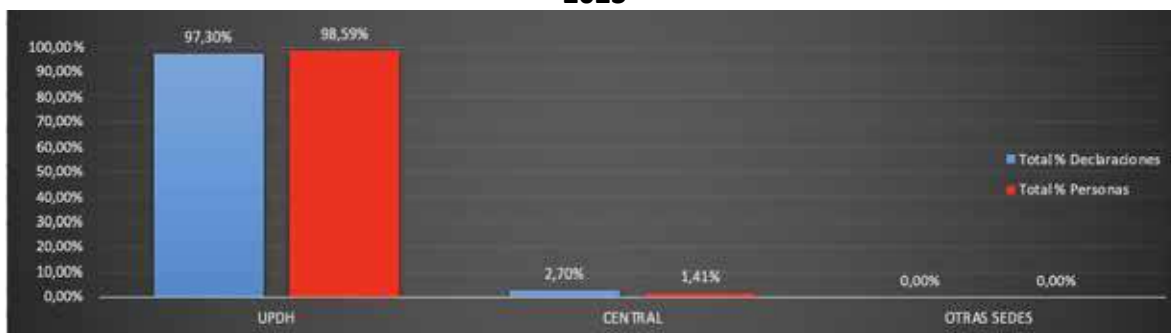
Gráfica 3. Comparativo desplazamiento forzado intraurbano en Medellín 2023 vs. 2024

Fuente: Sistema de Información de la Personería SIP.

Tabla 5. Desplazamiento forzado intraurbano en Medellín por sedes enero a diciembre 2023

SEDE	AÑO	TOTAL DECLARACIONES	TOTAL PERSONAS	TOTAL % DECLARACIONES	TOTAL % PERSONAS
UPDH	2023	576	1469	97,30%	98,59%
CENTRAL	2023	16	21	2,70%	1,41%
OTRAS SEDES	2023	0	0	0,00%	0,00%
TOTAL GENERAL	2023	592	1490	100%	100%

Fuente: Sistema de Información de la Personería SIP.

Gráfica 4. Desplazamiento forzado intraurbano en Medellín por sedes enero a diciembre 2023

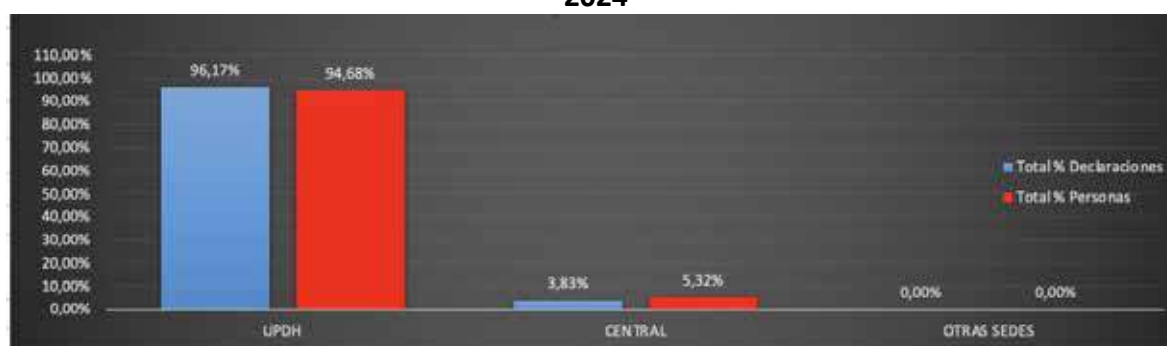
Fuente: Sistema de Información de la Personería SIP.

Tabla 6. Desplazamiento forzado intraurbano en Medellín por sedes enero a diciembre 2024

SEDE	AÑO	TOTAL DECLARACIONES	TOTAL PERSONAS	TOTAL % DECLARACIONES	TOTAL % PERSONAS
UPDH	2024	577	1298	96,17%	94,68%
CENTRAL	2024	23	73	3,83%	5,32%
OTRAS SEDES	2024	0	0	0,00%	0,00%
TOTAL GENERAL	2024	600	1371	100%	100%

Fuente: Sistema de Información de la Personería SIP.

Gráfica 5. Desplazamiento forzado intraurbano en Medellín por sedes enero a diciembre 2024



Fuente: Sistema de Información de la Personería SIP.

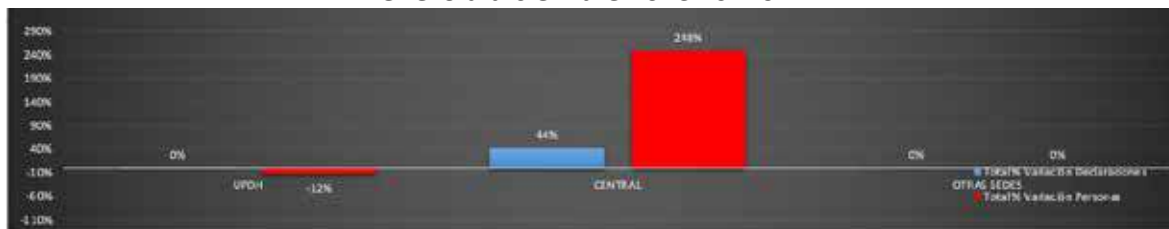
Tabla 7. Comparativo desplazamiento forzado intraurbano en Medellín por sedes enero a diciembre 2023 vs. 2024

SEDE	TOTAL DIFERENCIA DECLARACIONES 2024 VS 2023	TOTAL DIFERENCIA PERSONAS 2024 VS 2023	TOTAL % VARIACIÓN DECLARACIONES	TOTAL % VARIACIÓN PERSONAS
UPDH	1	-171	0%	-12%
CENTRAL	7	52	44%	248%
OTRAS SEDES	0	0	0%	0%
TOTAL GENERAL	8	-119	1%	-8%

POSITIVO: Indica que se recibieron más declaraciones y fueron más las personas víctimas de desplazamiento forzado intraurbano en el año 2024 en comparación con el año 2023; mientras que NEGATIVO indica lo contrario.

Fuente: Sistema de Información de la Personería SIP.

Gráfica 6. Comparativo desplazamiento forzado intraurbano en Medellín por sedes enero a diciembre 2023 vs. 2024



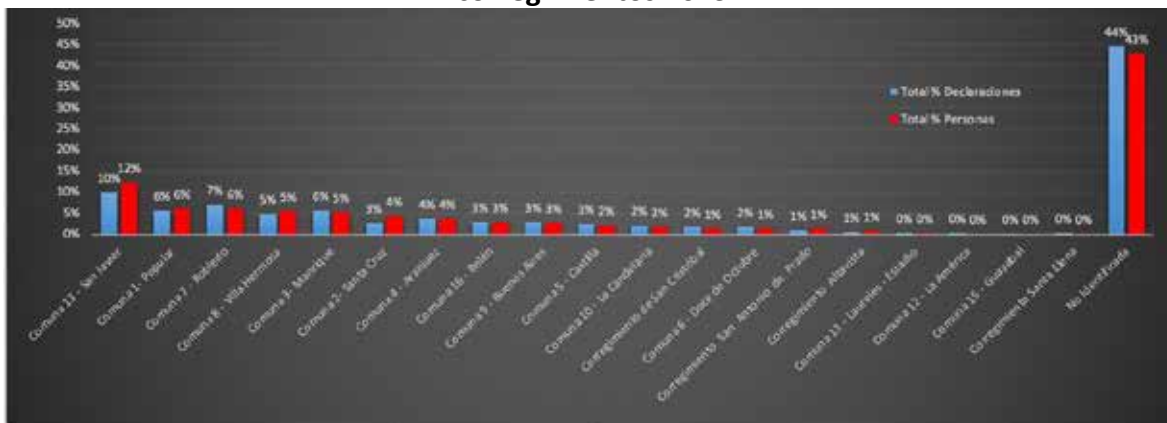
Fuente: Sistema de Información de la Personería SIP.

Tabla 8. Desplazamiento forzado intraurbano en Medellín por comunas y corregimientos 2023

COMUNAS Y CORREGIMIENTOS AÑO 2023	TOTAL DECLARACIONES	TOTAL PERSONAS	TOTAL % DECLARACIONES	TOTAL % PERSONAS
Comuna 13 - San Javier	59	184	10%	12%
Comuna 1- Popular	33	89	6%	6%
Comuna 7 - Robledo	41	89	7%	6%
Comuna 8 - Villa Hermosa	29	80	5%	5%
Comuna 3- Manrique	33	78	6%	5%
Comuna 2- Santa Cruz	16	62	3%	4%
Comuna 4 - Aranjuez	22	54	4%	4%
Comuna 16 - Belén	17	43	3%	3%
Comuna 9 - Buenos Aires	17	39	3%	3%
Comuna 5 - Castilla	15	32	3%	2%
Comuna 10 - La Candelaria	12	24	2%	2%
Corregimiento de San Cristóbal	10	20	2%	1%
Comuna 6 - Doce de Octubre	10	19	2%	1%
Corregimiento San Antonio de Prado	5	19	1%	1%
Corregimiento Altavista	3	10	1%	1%
Comuna 11 - Laureles - Estadio	2	4	0%	0%
Comuna 12 - La América	2	3	0%	0%
Comuna 15 - Guayabal	1	3	0%	0%
Corregimiento Santa Elena	2	2	0%	0%
No Identificada	263	636	44%	43%
TOTAL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTRAURBANO AÑO 2023	592	1490	100%	100%

Fuente: Sistema de Información de la Personería SIP.

Gráfica 7. Desplazamiento forzado intraurbano en Medellín por comunas y corregimientos 2023



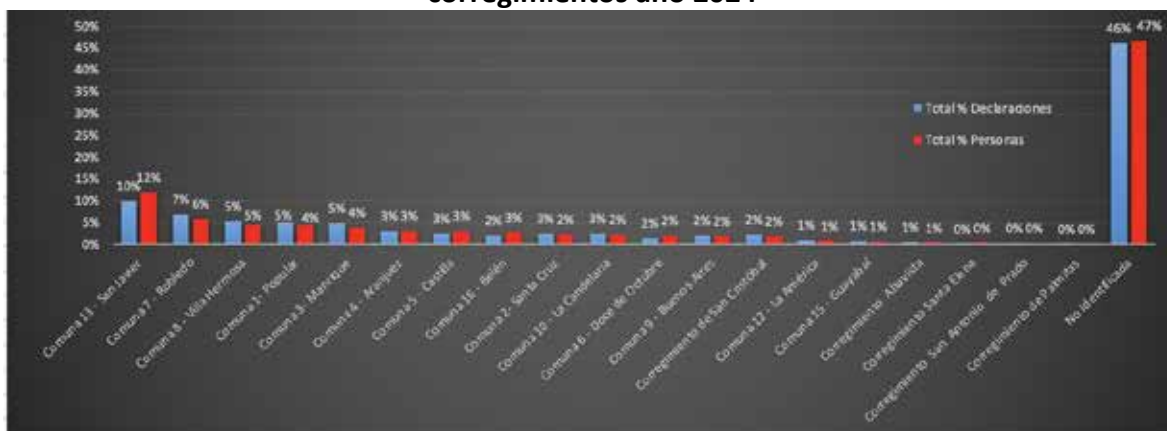
Fuente: Sistema de Información de la Personería SIP.

Tabla 9. Desplazamiento forzado intraurbano en Medellín por comunas y corregimientos año 2024

COMUNAS Y CORREGIMIENTOS AÑO 2024	TOTAL DECLARACIONES	TOTAL PERSONAS	TOTAL % DECLARACIONES	TOTAL % PERSONAS
Comuna 13 - San Javier	60	163	10%	12%
Comuna 7 - Robledo	41	82	7%	6%
Comuna 8 - Villa Hermosa	32	62	5%	5%
Comuna 1 - Popular	30	60	5%	4%
Comuna 3 - Manrique	29	54	5%	4%
Comuna 4 - Aranjuez	19	43	3%	3%
Comuna 5 - Castilla	15	42	3%	3%
Comuna 16 - Belén	13	38	2%	3%
Comuna 2 - Santa Cruz	15	31	3%	2%
Comuna 10 - La Candelaria	15	30	3%	2%
Comuna 6 - Doce de Octubre	9	29	2%	2%
Comuna 9 - Buenos Aires	13	27	2%	2%
Corregimiento de San Cristóbal	14	26	2%	2%
Comuna 12 - La América	6	15	1%	1%
Comuna 15 - Guayabal	5	9	1%	1%
Corregimiento Altavista	3	9	1%	1%
Corregimiento Santa Elena	1	5	0%	0%
Corregimiento San Antonio de Prado	2	3	0%	0%
Corregimiento de Palmitas	1	1	0%	0%
No Identificada	277	642	46%	47%
TOTAL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTRAURBANO AÑO 2024	600	1371	100%	100%

Fuente: Sistema de Información de la Personería SIP.

Gráfica 8. Desplazamiento forzado intraurbano en Medellín por comunas y corregimientos año 2024



Fuente: Sistema de Información de la Personería SIP.

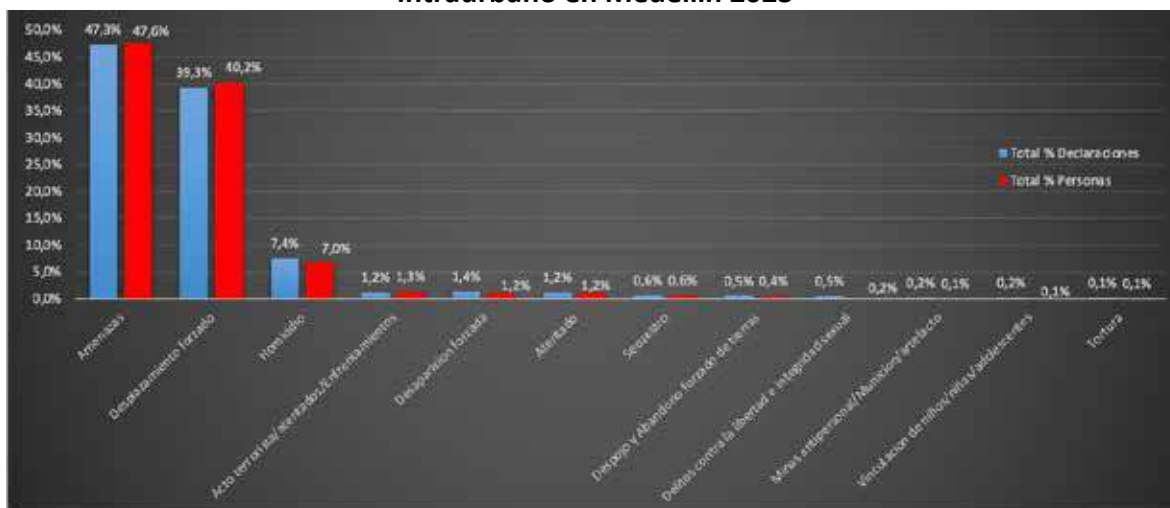
Tabla 10. Motivos o hechos victimizantes que causan desplazamiento forzado intraurbano en Medellín 2023

MOTIVO	TOTAL DECLARACIONES	TOTAL PERSONAS	TOTAL % DECLARACIONES	TOTAL % PERSONAS
Amenazas	712	1762	47,3%	47,6%
Desplazamiento forzado	592	1490	39,3%	40,2%
Homicidio	112	258	7,4%	7,0%
Acto terrorista/atentados/Enfrentamientos	18	49	1,2%	1,3%
Desaparición forzada	21	45	1,4%	1,2%
Atentado	18	43	1,2%	1,2%
Secuestro	9	23	0,6%	0,6%
Despojo y Abandono forzado de tierras	8	16	0,5%	0,4%
Delitos contra la libertad e integridad sexual	7	8	0,5%	0,2%
Minas antipersonal/Munición/artefacto	3	3	0,2%	0,1%
Vinculación de niños/niñas/adolescentes	3	3	0,2%	0,1%
Tortura	2	2	0,1%	0,1%
Total General	1505	3702	100%	100%

NOTA: Es importante tener en cuenta que una persona puede ser afectada por diferentes motivos o hechos victimizantes, por lo tanto las personas se repiten en los mismos; es decir, el total general de declaraciones y total general de personas no es el dato real del desplazamiento para el año 2023 a nivel intraurbano, ya que este es inferior por lo antes mencionado. Si se requiere esa información tomar sólo el dato de esta tabla de motivos "Desplazamiento Forzado"

Fuente: Sistema de Información de la Personería SIP.

Gráfica 9. Motivos o hechos victimizantes que causan desplazamiento forzado intraurbano en Medellín 2023



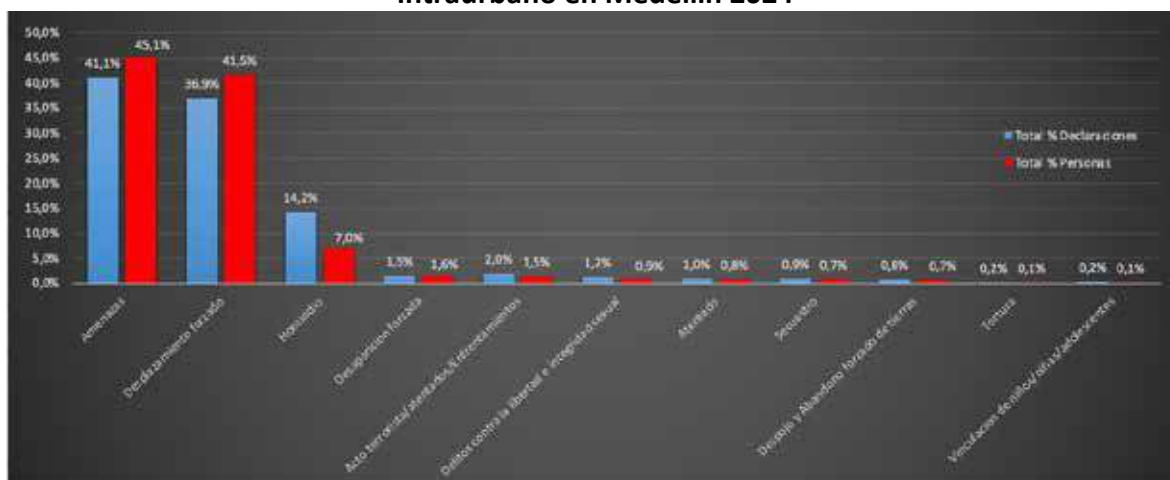
Fuente: Sistema de Información de la Personería SIP.

Tabla 11. Motivos o hechos victimizantes que causan desplazamiento forzado intraurbano en Medellín 2024

MOTIVO	TOTAL DECLARACIONES	TOTAL PERSONAS	TOTAL % DECLARACIONES	TOTAL % PERSONAS
Amenazas	668	1489	41,1%	45,1%
Desplazamiento forzado	600	1371	36,9%	41,5%
Homicidio	230	230	14,2%	7,0%
Desaparición forzada	25	53	1,5%	1,6%
Acto terrorista/atentados/Enfrentamientos	32	48	2,0%	1,5%
Delitos contra la libertad e integridad sexual	19	31	1,2%	0,9%
Atentado	16	25	1,0%	0,8%
Secuestro	14	24	0,9%	0,7%
Despojo y Abandono forzado de tierras	13	22	0,8%	0,7%
Tortura	3	4	0,2%	0,1%
Vinculación de niños/niñas/adolescentes	4	4	0,2%	0,1%
Total General	1624	3301	100%	100%
*Dato al 31/12/2024				
NOTA: Es importante tener en cuenta que una persona puede ser afectada por diferentes motivos o hechos victimizantes, por lo tanto las personas se repiten en los mismos; es decir, el total general de declaraciones y total general de personas no es el dato real del desplazamiento para el año 2024 a nivel intraurbano, ya que este es inferior por lo antes mencionado. Si se requiere esa información tomar sólo el dato de esta tabla de motivos "Desplazamiento Forzado"				

Fuente: Sistema de Información de la Personería SIP.

Gráfica 10. Motivos o hechos victimizantes que causan desplazamiento forzado intraurbano en Medellín 2024

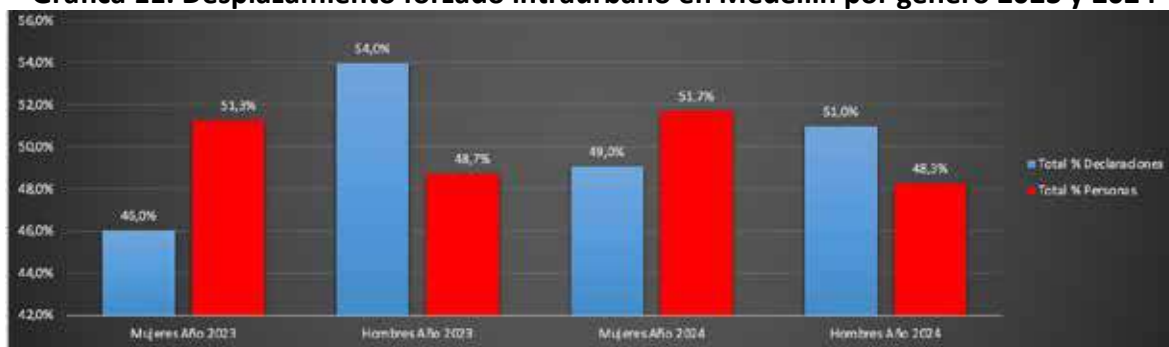


Fuente: Sistema de Información de la Personería SIP.

Tabla 12. Desplazamiento forzado intraurbano en Medellín por género 2023 y 2024

GÉNERO	TOTAL DECLARACIONES	TOTAL PERSONAS	TOTAL % DECLARACIONES	TOTAL % PERSONAS
Mujeres Año 2023	393	764	46,0%	51,3%
Hombres Año 2023	461	726	54,0%	48,7%
Mujeres Año 2024	411	709	49,0%	51,7%
Hombres Año 2024	427	662	51,0%	48,3%
Total General	1692	2861	200%	200%
*Dato al 31/12/2024				
NOTA: Es importante mencionar, que un hombre y una mujer en algunos casos pueden tener la misma declaración, por lo tanto estas se repiten, siendo superior a las declaraciones por desplazamiento forzado para el año 2023 y 2024. Si se requiere el dato real de las declaraciones tomar el mismo de la hoja "Comparativo Desplazamiento" del total tabla por meses para cada año.				

Fuente: Sistema de Información de la Personería SIP.

Gráfica 11. Desplazamiento forzado intraurbano en Medellín por género 2023 y 2024

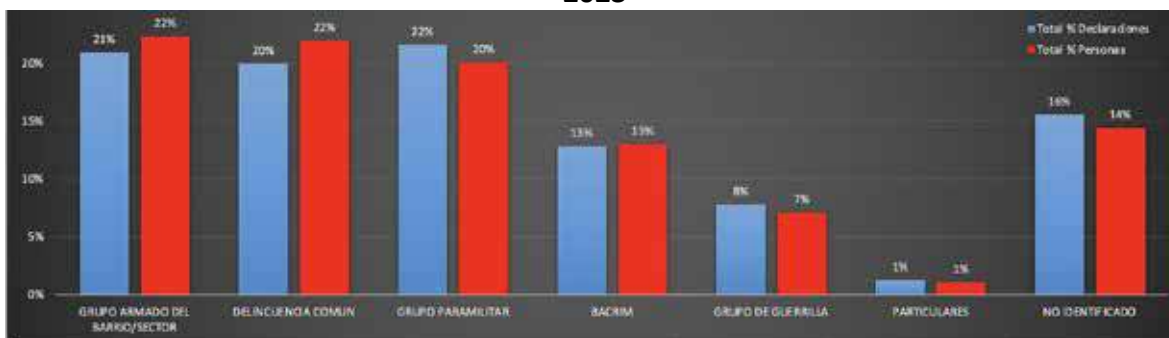
Fuente: Sistema de Información de la Personería SIP.

Tabla 13. Desplazamiento forzado intraurbano en Medellín por grupos delincuenciales 2023

ACTORES ARMADOS	TOTAL DECLARACIONES	TOTAL PERSONAS	TOTAL % DECLARACIONES	TOTAL % PERSONAS
GRUPO ARMADO DEL BARRIO/SECTOR	129	333	21%	22%
DELINCUENCIA COMUN	123	327	20%	22%
GRUPO PARAMILITAR	133	299	22%	20%
BACRIM	79	194	13%	13%
GRUPO DE GUERRILLA	48	106	8%	7%
PARTICULARES	8	16	1%	1%
NO IDENTIFICADO	96	215	16%	14%
TOTAL GENERAL	616	1490	100%	100%

NOTA: Es importante tener en cuenta que una persona puede ser desplazada por diferentes grupos al margen de la ley, por lo tanto las declaraciones se repiten en algunos casos; es decir, el total general de declaraciones no es el dato real del total de declaraciones por desplazamiento forzado para el año 2023 a nivel intraurbano, ya que este es inferior por lo antes mencionado. Si se requiere esa información tomar el dato del Total Declaraciones en la hoja de "Comparativo Desplazamiento" para el año 2023.

Fuente: Sistema de Información de la Personería SIP.

Gráfica 12. Desplazamiento forzado intraurbano en Medellín por grupos delincuenciales 2023

Fuente: Sistema de Información de la Personería SIP.

Tabla 14. Desplazamiento forzado intraurbano en Medellín por grupos delincuenciales 2024

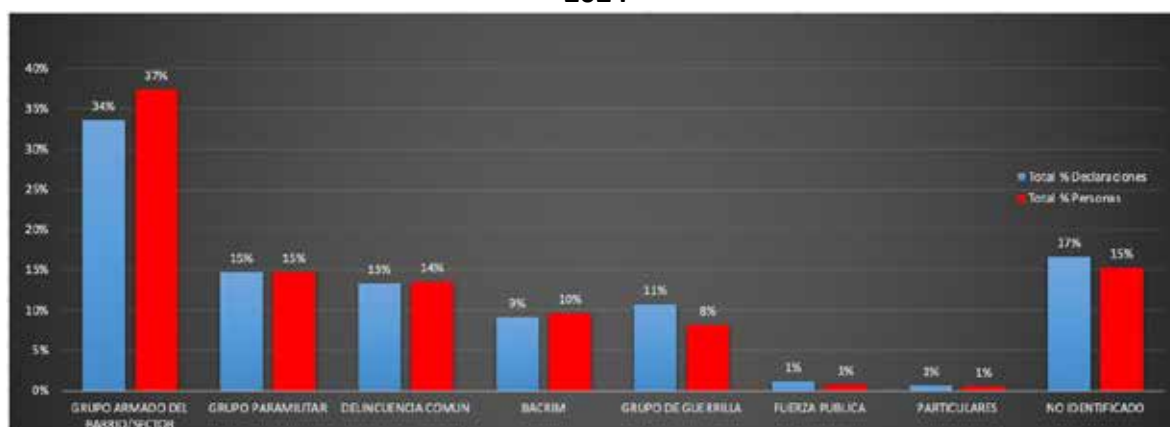
ACTORES ARMADOS	TOTAL DECLARACIONES	TOTAL PERSONAS	TOTAL % DECLARACIONES	TOTAL % PERSONAS
GRUPO ARMADO DEL BARRIO/SECTOR	206	513	34%	37%
GRUPO PARAMILITAR	90	202	15%	15%
DELINCUENCIA COMUN	82	186	13%	14%
BACRIM	56	132	9%	10%
GRUPO DE GUERRILLA	66	112	11%	8%
FUERZA PUBLICA	7	10	1%	1%
PARTICULARES	4	7	1%	1%
NO IDENTIFICADO	102	209	17%	15%
TOTAL GENERAL	613	1371	100%	100%

*Dato al 31/12/2024

NOTA: Es importante tener en cuenta que una persona puede ser desplazada por diferentes grupos al margen de la ley, por lo tanto las declaraciones se repiten en algunos casos; es decir, el total general de declaraciones no es el dato real del total de declaraciones por desplazamiento forzado para el año 2024 a nivel intraurbano, ya que este es inferior por lo antes mencionado. Si se requiere esa información tomar el dato del Total Declaraciones en la hoja de "Comparativo Desplazamiento" para el año 2024.

Fuente: Sistema de Información de la Personería SIP.

Gráfica 13. Desplazamiento forzado intraurbano en Medellín por grupos delincuenciales 2024



Fuente: Sistema de Información de la Personería SIP.

Tabla 15. Otros datos importantes relacionados con el desplazamiento para el periodo del año 2023 y 2024

Causas del desplazamiento	Impacto en la vida de las víctimas	Respuestas Institucionales.
-Violencia Armada: La presencia de grupos criminales y conflictos territoriales continúan siendo los factores más relevantes.	El desplazamiento forzado genera una serie de impactos negativos en la vida de las víctimas, incluyendo: -Desintegración Familiar: Muchas familias se ven	Programas de Atención: El gobierno de Medellín ha implementado varios programas para atender a las víctimas del

-Desigualdad Socioeconómica: La falta de oportunidades económicas y el acceso limitado a servicios básicos agravan la situación de las comunidades vulnerables. -Conflictos Intra-comunitarios: Las disputas locales entre grupos y familias también contribuyen al desplazamiento.	separadas durante el proceso de desplazamiento, lo que causa trauma emocional. -Acceso Limitado a Servicios: las víctimas enfrentan dificultades para acceder a atención médica, educación y empleo en sus nuevos entornos. -Estigmatización: Los desplazados a menudo enfrentan discriminación en las comunidades a las que se trasladan, lo que dificulta su integración.	desplazamiento intraurbano, incluyendo: -Asistencia Humanitaria: provisión de alimentos, ropa y apoyo psicológico a las familias desplazadas. -Programas de Reinserción: iniciativas para facilitar la reintegración social y económica, que incluyen capacitación laboral y acceso a servicios educativos. -Colaboración con ONG: la colaboración entre el gobierno y organizaciones no gubernamentales ha sido crucial para atender las necesidades de las víctimas. Estas organizaciones ofrecen servicios adicionales y actúan como intermediarios en la defensa de los derechos de los desplazados.

Fuente: Elaboración propia.

Durante los años 2023 y 2024, el fenómeno del desplazamiento forzado intraurbano en Medellín ha estado profundamente influenciado por una combinación de factores territoriales y de violencia urbana. Estos factores son clave para entender el comportamiento del desplazamiento y la distribución de este en las diferentes comunas de la ciudad.

La violencia urbana y control territorial, por parte de actores armados ilegales sigue siendo uno de los principales motores del desplazamiento forzado intraurbano en Medellín. Las comunas más afectadas por este fenómeno incluyen:

- San Javier: históricamente vulnerable, esta comuna ha sido un foco de violencia y confrontación de grupos armados.
- Villa Hermosa barrio La Sierra: combinación de pobreza y violencia en esta zona ha llevado a un aumento significativo de los desplazamientos.

- Manrique y Santa Cruz: estas comunas también han registrado un alto número de casos de desplazamiento forzado.

Palacio y Vélez (2019) prefieren hablar factores de incidencia y factores determinantes. En su libro, de corte mixto con predominio cualitativo, señalan que los factores de incidencia son los que propician un contexto de riesgo de ocurrencia del desplazamiento forzado; los factores determinantes son aquellos hechos que, finalmente, determinan o desencadenan el hecho del desplazamiento.

Estos autores proponen una caracterización para comprender el fenómeno en Medellín en la que identifican ocho causas, las cuales se exponen a continuación según el número de víctimas en la ciudad en 2018 (Vélez y Giraldo, 2018, p. 103): amenazas (43 % de las víctimas), delitos contra la integridad y seguridad personal (20 %), despojo y uso de bienes (3 %), extorsión (9 %), riesgos de género (6 %), violencia homicida (11 %), vinculación de menores de edad (18 años en Colombia) a grupos delincuenciales (4 %) y temor por violencia (3 %).

La problemática del desplazamiento forzado intraurbano en Medellín durante los años 2023 y 2024 refleja una compleja interacción entre factores sociales, económicos y de seguridad. En este contexto, el principal motor del desplazamiento sigue siendo la violencia generada por actores armados ilegales, que utilizan tácticas como amenazas, extorsiones y disputas territoriales para controlar comunas y barrios específicos. Zonas como San Javier, Villa Hermosa, Popular y Robledo son las más afectadas debido a la presencia histórica de estructuras criminales, que generan un clima de inseguridad que obliga a muchas familias a abandonar sus hogares.

En este sentido, los desplazamientos no solo son el resultado de la violencia directa, sino también de la fragmentación social y económica. Las comunas de bajos recursos, como Doce de Octubre, Aranjuez y Buenos Aires, presentan una alta vulnerabilidad, ya que la pobreza y la falta de oportunidades laborales incrementan la capacidad de los grupos delincuenciales para ejercer presión sobre los habitantes. La pobreza estructural en estos

territorios facilita la cooptación de las comunidades, que se ven atrapadas entre la violencia y la falta de opciones para mejorar sus condiciones de vida.

Análisis de las políticas y estrategias de mitigación del desplazamiento forzado intraurbano en Medellín: su efectividad y cobertura

Antes de dar inicio a la reflexión en torno a la identificación y análisis de las políticas y estrategias dispuestas para mitigar el desplazamiento forzado intraurbano en Medellín, es pertinente realizar la siguiente contextualización.

La presente investigación se centra en áreas específicas de Medellín afectadas por el desplazamiento forzado intraurbano: comuna 3 (Manrique), comuna 14 (El Poblado y corregimiento de San Cristóbal), comuna 13 (San Javier) y comuna 15 (Guayabal). Estas zonas han sido identificadas como las más vulnerables debido a la presencia histórica de violencia armada y disputas territoriales. Valga aclarar que se analiza el desplazamiento forzado intraurbano en Medellín durante los últimos diez años. La presente investigación se enfoca en familias y comunidades que han experimentado desplazamiento forzado dentro de la ciudad de Medellín, incluyendo tanto a los residentes desplazados como a las comunidades receptoras, considerando las características socioeconómicas de las poblaciones afectadas, como el nivel de ingresos, acceso a servicios básicos, nivel educativo y condiciones de vivienda, factores determinantes para entender mejor los factores que contribuyen al desplazamiento forzado.

Las causas subyacentes del desplazamiento forzado intraurbano identificadas son: la presencia de grupos armados ilegales, conflictos territoriales, presiones para proyectos de desarrollo urbano y falta de seguridad pública efectiva. Las consecuencias identificadas fueron: afectación de la cohesión social, acceso a oportunidades económicas, impacto en la salud mental y bienestar general de los afectados y las comunidades receptoras.

Los hallazgos de la presente investigación serán relevantes para diseñar políticas públicas locales y regionales que aborden efectivamente el desplazamiento forzado

intraurbano en Medellín, con el fin de contribuir a la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones afectadas. Para lo cual es necesario proporcionar recomendaciones prácticas sustentadas en evidencias, con el fin de la resiliencia comunitaria, mejorar la seguridad urbana y promover la inclusión social y económica en áreas urbanas vulnerables.

Para formular programas, proyectos y líneas de acción que den respuesta a la problemática, el Distrito de la ciudad de Medellín debe considerar varios elementos sensibles como la violencia armada, el control territorial, el impacto en la cohesión social, la desintegración de comunidades, la tensión entre grupos, la estigmatización, discriminación, desigualdad económica (brechas de ingresos), acceso desigual a servicios, la corrupción, la pérdida de bienes y patrimonio, el desempleo, la desigualdad en el acceso a oportunidades, las condiciones de vida precarias (vivienda inadecuada, falta de servicios básicos), la inestabilidad económica y vulnerabilidad (inseguridad económica, dependencia de ayudas), el impacto en la salud mental y productividad, las barreras culturales y sociales, la marginalización y exclusión, los cambios demográficos como el envejecimiento de la población, la migración, la polarización que incluye la ideología política, cultural.

También es relevante hacer un llamado a las instituciones públicas, privadas y a los actores comunitarios para que de forma articulada contribuyan a la formulación de políticas públicas que tengan incidencia positiva en la población.

El apoyo comunitario, las redes de solidaridad empoderan la cohesión social mediando conflictos y generando lazos entre la comunidad, los entes gubernamentales teniendo como efecto la resiliencia individual y colectiva. La resiliencia es una interacción compleja de factores psicológicos, sociales, y culturales que permiten a las personas y comunidades enfrentar, adaptarse y superar desafíos. Mientras que la resiliencia individual depende de la autoeficacia, el apoyo emocional y las habilidades cognitivas, la resiliencia colectiva se construye a través de la cohesión social, el liderazgo, la organización y la capacidad de aprendizaje y adaptación de la comunidad. Ambos tipos de resiliencia son esenciales para lograr un bienestar sostenible en contextos de adversidad. De igual manera las redes de apoyo comunitario son pilares esenciales de la resiliencia y protección en

tiempos de crisis, ofrecen una combinación de apoyo emocional, material, y social, y fortalecen la capacidad de las comunidades para resistir, adaptarse y recuperarse de los desafíos que enfrentan. Estas redes, al fomentar la cooperación, la inclusión, y la solidaridad, contribuyen significativamente al bienestar general y la cohesión social.

En algunas zonas ha habido avances importantes en términos de seguridad y reducción del desplazamiento. La implementación de medidas de seguridad y programas de convivencia, como el aumento de la presencia policial y la intervención de programas sociales, ha permitido disminuir la violencia en algunas comunas. Ejemplos claros de esto son Belén y La Candelaria, donde la disminución en los hogares desplazados refleja una mejora en las condiciones de seguridad y la efectividad de las políticas públicas implementadas por el gobierno municipal.

A pesar de estos avances, el desplazamiento forzado sigue siendo un fenómeno persistente en Medellín, con algunas comunas siendo aún puntos críticos de expulsión, como lo evidencian las cifras de hogares desplazados en San Javier y Villa Hermosa. En cuanto a las comunas receptoras, como La Candelaria y Laureles, la situación se ha manejado mediante la provisión de alojamiento temporal y otros mecanismos para proteger a las víctimas del desplazamiento.

Es necesario revisar la destinación presupuestal en materia de DFI. La asignación anual de recursos debe basarse en las necesidades públicas insatisfechas para reducir el número de personas que quedan fuera de la atención. Es importante destacar que las víctimas de DFI son una manifestación de las situaciones de violencia urbana en la ciudad; son una parte del problema, no el problema en sí. Por ello, el DFI debe ser atendido de manera integral, considerando las causas profundas que lo generan.

Por otro lado, la *Política pública de protección a moradores* debe ser más visible en su operación y debe ser conocida por las partes afectadas para garantizar su efectividad. Entre las medidas a asumir para asegurar los derechos humanos de las personas víctimas de DFI a largo plazo, se debe potenciar la generación de empleo e ingresos económicos para

esta población. Además, es importante reforzar los controles en los albergues, no solo en términos técnicos, sino también mejorando las condiciones en las que se atiende a las personas, ya que estas no siempre son óptimas para preservar la dignidad humana.

Las políticas públicas dispuestas para la población objeto de estudio deben formularse en fundamento a los Derechos Humanos y necesidades más sobresalientes de la población, por eso es importante contar en todo momento con las personas que han vivido de cerca la realidad del desplazamiento forzado intraurbano en la ciudad de Medellín, las recomendaciones que pueden brindar son un insumo valioso para reducir los riesgos y problemáticas más álgidas que han llevado al desplazamiento. Adicionalmente, el Distrito de la ciudad de Medellín debe aumentar los programas y proyectos para garantizar atención oportuna y eficaz a la población y así garantizar el cumplimiento de derechos humanos amparados en la dignidad humana.

3.3.3 Conclusiones

En los últimos años, Medellín ha experimentado un aumento en el número de víctimas de desplazamiento intraurbano, evidenciando la persistencia de la violencia y la inseguridad en ciertas comunas. Este fenómeno resalta la necesidad de abordar de manera urgente las causas subyacentes de la violencia en la ciudad. Las familias desplazadas son predominantemente de bajos recursos y, muchas veces, están compuestas por mujeres y niños. Esta situación agrava su vulnerabilidad y limita su acceso a servicios básicos como salud, educación y empleo, perpetuando un ciclo de pobreza y exclusión social.

El desplazamiento forzado tiene consecuencias devastadoras en la salud mental de las víctimas, que a menudo enfrentan ansiedad, depresión y trauma. Además, la desintegración familiar y la pérdida de redes de apoyo social complican aún más su situación. Aunque el gobierno de Medellín ha implementado programas para atender a las víctimas, la efectividad de estas iniciativas a menudo se ve limitada por la falta de recursos, coordinación y seguimiento. Es fundamental fortalecer estas respuestas y garantizar que las políticas lleguen efectivamente a quienes más lo necesitan. Para mitigar el impacto del

desplazamiento y fomentar la reintegración de las víctimas, es esencial desarrollar políticas públicas que promuevan la inclusión social y el acceso a oportunidades económicas. Esto incluye capacitación laboral, apoyo psicológico y la mejora de infraestructuras en las áreas más afectadas.

La prevención del desplazamiento forzado debe ser una prioridad. Abordar las causas de la violencia y fomentar la cohesión social son pasos cruciales para garantizar la seguridad y la estabilidad en las comunidades más vulnerables de Medellín. El desplazamiento intraurbano en Medellín representa un desafío significativo que requiere una atención integral. Es esencial abordar las causas profundas del desplazamiento, así como garantizar que las víctimas reciban el apoyo necesario para su recuperación y reintegración.

En 2024, las expectativas de asistencia y reinserción para las víctimas del desplazamiento intraurbano en Medellín apuntan a un enfoque integral que aborde las múltiples dimensiones de su situación. La colaboración interinstitucional, el enfoque en la inclusión social y la atención a las necesidades básicas serán esenciales para apoyar a estas familias en su proceso de recuperación y reintegración.

El número de desplazados que requieren asistencia humanitaria y programas de reintegración también se incrementará. Se espera que la demanda de servicios sociales, como atención médica, educación y apoyo psicológico, continúe creciendo. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) y el gobierno local deberán coordinar esfuerzos para garantizar una respuesta adecuada a estas necesidades emergentes.

3.3.4 Recomendaciones

Fortalecer la Seguridad: implementar políticas que aborden la violencia en las áreas más afectadas.

Promover la Inclusión Social: asegurar que las víctimas tengan acceso a servicios básicos y oportunidades económicas.

Crear Espacios de Participación: incluir a las víctimas en la formulación de políticas para garantizar que sus voces sean escuchadas y sus necesidades atendidas.

3.3.5 Referencias

Alcaldía de Medellín. (2024). *Informe de inclusión y desplazamiento en Medellín*.

Congreso de la República de Colombia. (1997). Ley 387 “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.”

Defensoría del Pueblo. (2023). *Informe de desplazamiento interno y respuesta interinstitucional*. Medellín.

Defensoría del Pueblo. (2023). *Informe sobre el desplazamiento interno en Colombia*. Bogotá.

Naciones Unidas. (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Naciones Unidas. (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos.

Organización de Estados Americanos. (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Palacio, E.; Vélez, N. (2019). El desplazamiento forzado intraurbano en Medellín. Caracterización de un fenómeno complejo. Alcaldía de Medellín.

Refugiados, C. N. (2022). *Desplazamiento forzado en Colombia: un reto humanitario*. Medellín.

Secretaría de Paz y Derechos Humanos, Subsecretaría de Justicia Transicional y Restaurativa, & Equipo de Atención y Reparación a Víctimas (EARV). (2024). Informe [septiembre 2024].

3.4. Explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes ESCNNA en 2024, en Medellín

3.4.1 Presentación

Los niños, niñas y adolescentes (en adelante NNA), según la Constitución Política de Colombia de 1991, son sujetos de especial protección y deben ser protegidos de todas las formas de violencia física, psicológica, sexual, actos de discriminación, abandono, negligencia, entre otras. No obstante, a nivel nacional la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes (actividad que se abrevia como ESCNNA) es un delito en crecimiento que ocurre en todas las ciudades, en áreas urbanas y rurales, y ahora también en entornos digitales.

Según la Mesa contra la ESCNNA de Medellín:

La Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes — ESCNNA— es la utilización sexual de las niñas, los niños y adolescentes para la obtención de ganancias sexuales, económicas, sociales o políticas, fruto del aprovechamiento de una posición de vulnerabilidad, desequilibrio de poder o confianza de la niña, niño o adolescente respecto del adulto, abusador o explotador. Es un delito que lleva a la cosificación y mercantilización de las niñas, niños y adolescentes, vulnerando sus derechos y afectando su dignidad e integridad²⁶.

Cada vez son más difundidos en medios de comunicación los casos de explotación sexual comercial de NNA, escenario que junto con el de la prostitución de personas adultas ha posicionado a Medellín en el panorama nacional como un “burdel a cielo abierto”, como una ciudad permisiva que tolera y justifica los casos de ESCNNA y que ha normalizado las

²⁶Concepto construido por la Mesa contra la ESCNNA de Medellín, a partir de las definiciones del Primer Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de los Niños (1996) y la Organización de Naciones Unidas (ONU, 2017).

escenas diurnas y nocturnas de menores siendo abordados por adultos, tanto nacionales como extranjeros, con fines de abuso sexual.

Por ello, desde el Ministerio Público se emprendieron acciones de seguimiento, análisis y verificación tanto de la situación actual de explotación sexual comercial en Medellín en sus ámbitos presencial y virtual, como de los alcances de la gestión pública.

De acuerdo con lo anterior, el objetivo de esta investigación consistió en analizar la situación actual de ESCNNA, a la luz de los diagnósticos y las estrategias intersectoriales de abordaje para la garantía y restablecimiento de derechos de las víctimas en el Distrito de Medellín en el año 2024. Para el logro de tal objetivo se efectuó un rastreo de los diagnósticos sobre ESCNNA en Medellín, se identificaron los avances y las barreras de la gestión pública para la atención de las víctimas de la *explotación sexual en niños, niñas y adolescentes* para finalmente presentar algunas recomendaciones, con el fin de mejorar la gestión pública en favor de los afectados.

3.4.2 Hallazgos

Marco normativo

En materia legislativa Colombia cuenta con distintas disposiciones que establecen medidas de atención prioritaria, promoción, prevención, judicialización y sanción por la ESCNNA:

- Ley 679 de 2001 por la cual “se expide un estatuto para prevenir y contrarrestar la explotación, la pornografía y el turismo sexual con menores”.
- Ley 1098 de 2006, Código de Infancia y Adolescencia.
- Ley 1336 de 2009 que adiciona la Ley 679 de 2001.
- Ley 2328 de 2023: "Por medio de la cual se establece la política de Estado para el desarrollo integral en la infancia y adolescencia. Todos por la infancia y la adolescencia".

En abril de 2024 se aprobó en el Senado de la República un proyecto de ley que pretende hacer frente a la ESCNNA en el país.

A nivel distrital, el honorable Concejo de Medellín ha expedido acuerdos distritales que han institucionalizado políticas públicas para direccionar los componentes de prevención, investigación, atención integral y promoción de derechos de niños, niñas y adolescentes, entre ellos:

- Acuerdo 50 de 2009 que establece medidas tendientes a la prevención y sanción del abuso y la explotación sexual de NNA.
- Acuerdo 20 de 2011 por medio del cual se modificó y se ajustó la política pública para la “prevención y atención de las violencias sexuales que afectan a la ciudadanía, principalmente mujeres niñas y niños”.
- Acuerdo 03 de 2010 que adopta el modelo de ciudad de NNA para Medellín.
- Acuerdo 143 de 2019 que define la política pública para el desarrollo integral, el reconocimiento y la potenciación de NNA como sujetos de derechos y sujetos políticos en la ciudad y ruralidad de Medellín.

Asimismo, siguen vigentes una serie de instrumentos de planeación para la intervención de la problemática y la implementación de las políticas públicas:

- Plan Docenal “Medellín, ciudad y ruralidad de niños, niñas y adolescentes 2016-2028”.
- Plan Intersectorial contra la ESCNNA con las líneas estratégicas de: promoción de la garantía de derechos de los NNA, prevención de su explotación sexual comercial, atención como garantía de derechos, fortalecimiento de las acciones de control y de acceso a la justicia.

ESCNNA en Medellín: un breve diagnóstico

La ESCNNA sucede en medio de una cadena cíclica de vulneración de derechos. Existe una estrecha relación entre explotación sexual, violencia basada en género, violencia intrafamiliar y consumo de sustancias psicoactivas. Según los estudios, la mayoría de niños, niñas y adolescentes víctimas de explotación sexual fueron víctimas de abuso, acceso carnal violento y violencia intrafamiliar, cuyo más alto porcentaje es de mujeres con violación sistemática de sus derechos: en situación de pobreza, negligencia y abandono, sin redes de apoyo presentes, sin atención en salud, desertores del sistema educativo y del núcleo

familiar, lo que les conduce a escenarios de explotación sexual comercial, vida en calle, e instrumentalización por grupos delictivos.

A nivel nacional, el delito de explotación sexual comercial viene siendo abordado, atendiendo al cumplimiento de la legislación vigente y al propósito de salvaguardar los derechos de la infancia y la adolescencia. Sin embargo, los casos se reproducen sin mejores resultados:

Según datos de la Fiscalía (2024), en los últimos 4 años se registraron 9.489 procesos por delitos relacionados con explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes –ESCNNA–. Asimismo, cabe recordar que según organizaciones y mesas intersectoriales que luchan contra esta grave problemática, la dimensión que ha tomado la ESCNNA en ciudades turísticas como Cartagena y Medellín es tan alarmante que se está registrando un caso cada dos días (Senado de la República de Colombia, s.f.).

Esta problemática ha sido diagnosticada parcialmente en el Distrito. Hace más de dos décadas que se vienen estudiando y modificando los conceptos, realizando estudios, conformando mesas, redes y alianzas sobre el tema que antes se le denominaba “prostitución infantil” y ahora se denomina como explotación sexual comercial.

En 2011 se identificaron solo en las Comunas 4 (Aranjuez) y 10 (La Candelaria) “un aproximado de 141 niños, niñas y adolescentes en explotación sexual comercial visible en el día” (*Mesa contra la explotación sexual comercial de niños*, 2011), pero no incluyó NNA en establecimientos privados, ni en inmuebles dedicados a la producción y comercialización de contenidos sexuales explícitos audiovisuales, ni en lugares públicos en la noche y la madrugada, por lo que se constituyó en una muestra limitada de la problemática.

A partir de una estimación de algunas organizaciones sociales de Medellín que hacen atención directa de víctimas de explotación sexual, en el Concejo de Medellín en el 2014, se denunció que había una cifra aproximada 900 NNA explotados sexualmente (Noticias

Caracol, 2014), entre quienes son contactados en el espacio público y quienes hacían parte de redes de uso de imágenes con contenido de abuso sexual explícito (pornografía infantil), establecimientos como grilles, salas de masaje y residencias, entre otros.

En 2024, en Medellín, que ocupa el puesto 20 de las mejores ciudades del mundo como destino turístico según la revista *Time Out* (El Colombiano, 2025), no se tiene certeza sobre la dimensión real de casos de explotación sexual comercial de NNA; se adolece de una caracterización que profundice en la situación actual desde enfoques de derechos, de género, territorial e interseccional. A lo sumo, se cuenta con cifras de atención por parte de la Secretaría de Inclusión Social y Familia, pero estas no corresponden al universo total de víctimas que pueden existir en el distrito en las distintas modalidades identificadas: abierta (contacto en el espacio público), privada (mediante redes de ESCNNA y proxenetas que usan catálogos con fotos y videos para movilizar a las víctimas hasta sitios cerrados), y virtual (a través de redes sociales o en páginas web con contenido de abuso sexual explícito) en contextos de viaje y turismo.

Por su parte, la academia y las organizaciones de la sociedad civil agrupadas en la Mesa Intersectorial contra la Explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes han desarrollado investigaciones y caracterizaciones que han contribuido al análisis de las dinámicas de ESCNNA en Medellín y el Área Metropolitana, que han derivado en la presentación de propuestas concretas en los procesos de construcción de los planes de desarrollo, pero que requieren actualización permanente, porque la ESCNNA tiene graves efectos en la salud física y mental, y en la definición de los proyectos de vida de las víctimas. Lo que a su vez desencadena una serie de consecuencias como trastornos de salud mental (ansiedad, depresión, ideación suicida), embarazo adolescente, VIH/SIDA e ITS, consumo problemático de sustancias psicoactivas sin acceso a rehabilitación, deterioro cognitivo, entre otros efectos, que no han sido suficientemente investigados.

Tampoco se ha profundizado lo necesario en algunas de las variables relacionadas con la ESCNNA. Fenómenos como la migración por parte de población venezolana especialmente, ha incidido en el aumento de casos y en el recrudecimiento de la

problemática, pues, a mayor oferta de víctimas de ESCNNA, menores garantías; es decir, peores condiciones económicas, de seguridad y de salud para las víctimas.

Se requiere observar las particularidades de la ESCNNA según la orientación sexual e identidad de género. La población de adolescentes LGBTBIQ+ víctimas de ESCNNA enfrenta formas de violencia y discriminación que empeoran su situación. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar —ICBF— ha señalado que, en Medellín, los casos de ESCNNA en la población trans se registran conforme a la información del documento de identidad. Como resultado, en algunas ocasiones su identidad de género no queda reflejada adecuadamente en el registro una vez recibida la atención. Esto puede llevar a que su situación no se registre correctamente y a que no reciban el apoyo necesario como víctimas de ESCNNA.

La Mesa contra la ESCNNA de Medellín, por su parte, ha alertado sobre la “relación entre la ESCNNA y la problemática emergente de la desaparición temporal en fines de semana, o definitiva, de niñas, niños, adolescentes y mujeres” (Mesa Intersectorial contra la ESCNNA de Medellín, 2023), lo que amerita una investigación exhaustiva que permita definir acciones de respuesta eficaces por parte de las autoridades.

La Fiscalía General de la Nación presentó en octubre de 2024, en el marco de la Mesa contra la ESCNNA, un reporte de 788 casos de explotación sexual comercial registrados en el último año en Medellín, especialmente entre adolescentes y preadolescentes, con una afectación mayor en las mujeres.

Se identificó una disparidad en la información estadística, ya que la Secretaría de Seguridad y Convivencia de la Alcaldía Distrital de Medellín en el informe de delitos sexuales entre enero y diciembre de 2022 y 2023, y entre 1 de enero y 31 de julio de 2024 presentó los siguientes datos:

Denuncias de Delitos Sexuales			
Fecha de corte del 1 de enero del 2022 al 31 de diciembre del 2023 y enero - julio 31 de 2024			
Artículos delitos sexuales	2022	2023	2024
Artículo 218. Pornografía con menores	67	81	36
Artículo 217 a. Demanda de explotación sexual comercial de persona menor de 18 años de edad	39	43	60
Artículo 219 a. Utilización o facilitación de medios de comunicación para ofrecer servicios sexuales de menores	17	19	10
Artículo 213. Inducción a la prostitución	13	11	12
Artículo 213 a. Proxenetismo con menor de edad	6	14	1
Artículo 214. Constreñimiento a la prostitución	2	1	3
Artículo 217. Estímulo a la prostitución de menores	-	1	
Total general	144	170	122
<i>Fuente: SIJIN de la Policía Nacional. Sistema SIEDCO</i>			
<i>Construcción: Sistema de Información para la seguridad y convivencia – SISC-</i>			

A lo anterior, se suma la actividad delictiva en internet. Aunque no hay un reporte consolidado, se puede observar, al navegar en entornos digitales se puede contemplar su uso como medio de contacto con las víctimas, a través de redes sociales (TikTok, Instagram, Facebook, Snapchat), páginas Web, videojuegos (Minecraft, Fornite, Roblox), y aplicaciones de citas usadas para contactar a NNA con fines de ESCNNA. Estas citas se materializan en hoteles, fincas y apartamentos alquilados por Airbnb, con la tolerancia de conductores de transporte público y personal de vigilancia, entre otros intermediarios; todo lo cual permite evidenciar que se trata de un problema grave de vulneración de derechos humanos y de impunidad.

Cabe resaltar que, desde 2016, la ESCNNA hace parte de los fenómenos criminales priorizados para el análisis del *Sistema de seguridad y convivencia -SISC-*, por lo que se

espera que se traduzca en investigaciones periódicas que contribuyan a precisar la magnitud actual de ESCNNA en Medellín.

A nivel nacional, en el marco del proyecto “Territorios turísticos responsables y seguros por el cuidado de la vida”, del Viceministerio de Turismo, el Fondo Nacional de Turismo -FONTUR- y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -UNODC- para la Región Andina y el Cono Sur, se realizó un diagnóstico sobre los fenómenos de consumo de sustancias psicoactivas, Trata de Personas y Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes (ESCNNA, en adelante) en contextos de viaje y turismo en Medellín, producto del cual:

“Reconocen que la ESCNNA es la problemática con mayor crecimiento y representatividad, no sólo de la ciudad, sino también en los municipios aledaños a los que ha migrado el fenómeno. Se reconoce también que la dinámica territorial alrededor de este delito se asocia a la inactividad institucional, al temor de las comunidades a denunciar, a la naturalización del fenómeno y a su vinculación directa con el consumo de sustancias psicoactivas. (Viceministerio de Turismo, el Fondo Nacional de Turismo -FONTUR- y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -UNODC, 2024)

Este mismo diagnóstico arrojó datos impactantes sobre la percepción de la población participante en el estudio sobre la ESCNNA en escenarios de viaje y turismo:

- “El 87% de la ciudadanía, incluyendo la comunidad de los entornos turísticos, cree que la ciudad tiene un ambiente que permite la explotación sexual de menores”
- “El 33% de los turistas vivieron situaciones en las que otros turistas les preguntaron por el acceso a sustancias psicoactivas (como marihuana, cocaína, éxtasis o similares)”
- “El 39% desconoce a qué entidades puede acudir frente a una situación de ESCNNA”
- “El 27% de la ciudadanía, incluyendo las personas que viven cerca de entornos turísticos, tienen poco conocimiento sobre las problemáticas relacionadas con la ESCNNA”.

Estos hallazgos tienen que prender las alertas de la institucionalidad y de la sociedad civil para emprender acciones continuadas que contribuyan a erradicar este flagelo.

Es así como, desde el Ministerio Público con los *Observatorios de familia, mujeres y diversidades sexuales*, así como *turismo*, se han realizado mensualmente recorridos que han evidenciado presencia permanente y numerosa de NNA especialmente mujeres cisgénero y transgénero en el espacio público en contexto de explotación sexual comercial en la Comuna 10- La Candelaria- (alrededores de la Estación Prado del Metro, Cundinamarca, el Parque Bolívar, Guayaquil), la Comuna-11 Laureles- Estadio- (Avenida 70, Velódromo) y la Comuna 14- El Poblado- (sector Provenza, Parque Lleras), entre otros.

“La Personería Distrital ha identificado que, a pesar de la existencia de protocolos de denuncia y atención, existe un alto subregistro de casos de ESCNNA en Medellín. Muchas víctimas, especialmente adolescentes, no denuncian debido al miedo, la estigmatización o la falta de confianza en las autoridades, y el desconocimiento de las rutas. Esto dificulta la identificación y seguimiento adecuado de los casos” (Personería Distrital de Medellín. Observatorio de Familia, 2024).

Al respecto, la *Mesa Intersectorial contra la ESCNNA* en el “Análisis de la situación de la ESCNNA en Medellín y recomendaciones de abordaje para la nueva Administración Distrital 2024-2027” indicó que en 2023 se registraron 315 denuncias por este delito en la ciudad y 1.159 en el departamento. Según su informe, de los 3.014 procesos por ESCNNA en Medellín entre 2010 y 2022, casi el 90 % continúa en etapa de indagación y solo el 4,1 % ha llegado a juicio. No obstante, en 2024 se sentó un importante precedente. Se trata de la judicialización del estadounidense Thomas Michael Renno, condenado en Medellín a 30 años y seis meses de prisión por los delitos de demanda de explotación sexual comercial de persona menor de 18 años agravado, y utilización o facilitación de medios de comunicación para ofrecer actividades sexuales agravadas en concurso homogéneo y sucesivo.

De igual forma, señaló entre las conclusiones que se identifica una:

expansión territorial de la ESCNNA: la problemática cobra víctimas en todas las comunas y corregimientos de Medellín, ocurre en 13 de las 21 comunas del distrito (comunas 1, 3, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 50, 60, 80 y 90) y se extiende a los 10 municipios del Valle de Aburrá (Mesa intersectorial contra la ESCNNA de Medellín, 2023).

Así es como, conociendo las dinámicas territoriales de la ESCNNA que no solo se presenta en Medellín como capital del departamento de Antioquia, sino que también se conecta con otros municipios de la región, la Personería Distrital de Medellín sostuvo en 2024 una reunión con los personeros del Área Metropolitana del Valle de Aburrá y de algunos municipios de la región con vocación turística como Guatapé, Rionegro y Jericó, con el fin de articular acciones para hacerle frente al flagelo de manera conjunta, al flagelo de la Explotación Sexual y Comercial de Niños, Niñas, Adolescentes.

Además, en septiembre de 2024 se realizó reunión con el director regional del ICBF en la que se expusieron las diferentes problemáticas encontradas en los recorridos de identificación de víctimas, ante lo cual el director afirmó que la institución tiene la capacidad de atender casos de vulneración de derechos de NNA de lunes a viernes de 8:00 am a 5:00 pm, además de mencionar que no cuenta con el personal de planta suficiente para garantizar la atención permanente. Situación que evidencia las falencias institucionales para la garantía de derechos de las víctimas de ESCNNA en Medellín.

Avances distritales para el abordaje de la ESCNNA en Medellín

Según el *Informe de seguimiento al plan indicativo* del Departamento Administrativo de Planeación del Distrito de Medellín, con corte a agosto 31 de 2024, cita datos de la Policía Nacional (2023) que indican un registro de 154 denuncias por delitos vinculados a ESCNNA y “se proyectan 232 denuncias interpuestas por estos delitos a diciembre 31 del presente año, lo que representa un aumento de 29,61 % respecto a la cantidad planeada para el año 2024” (2024, pág. 76).

A la vez, la Secretaría de Seguridad y Convivencia viene trabajando en la formulación e implementación de una estrategia contra el ciberdelito, que hasta agosto de 2024 tiene un avance del 33 % y que se espera incluya acciones de investigación y control de explotación sexual comercial de NNA en el ciberespacio (Departamento Administrativo de Planeación. Alcaldía de Medellín, 2024, pag. 78). Esta dependencia también avanza en la creación del *Grupo especializado contra la explotación sexual y la trata de personas* (GESET), que se encargará de la judicialización y captura de explotadores sexuales de NNA.

Las autoridades informaron que, en 2024, se logró que 27 extranjeros fueran inadmitidos en Medellín por sus antecedentes de delitos sexuales. Migración Colombia logró identificarlos gracias a la plataforma *Angel Watch*, que está en funcionamiento desde 2024 con el fin de cruzar bases de datos para evitar que agresores sexuales entren al país. Asimismo, se lograron 12 capturas de extranjeros por el delito de explotación sexual comercial en Medellín, lo que corresponde a un aumento de las capturas de un 1100 % con respecto al año 2023; también se logró el sellamiento temporal de 6 hoteles en septiembre de 2024.

Sin embargo, es importante subrayar que la Plataforma Angel Watch arroja alertas de intento de ingreso de personas condenadas por delitos contra niños, niñas y adolescentes, entre otros delitos, pero de hecho se presentan incontables casos de turistas sin antecedentes judiciales que visitan Medellín como destino turístico con propósitos de explotación sexual que pasan inadvertidos.

Según datos del *Sistema de inteligencia turística*, entre enero y noviembre de 2024 un aproximado de 1,1 millones de turistas visitaron el distrito:

“De 10 turistas que llegan a Medellín, seis son hombres y cuatro, mujeres. Tres tienen entre 30 y 50 años y también tres llegan desde Estados Unidos. Uno es centroamericano, de Costa Rica o Panamá. Nueve dicen que viajan por turismo y ocho llegan en avión. En promedio se quedan cinco noches y se gastan por noche US \$196 si son extranjeros o US \$163 si son colombianos”

Para el 2025, la Alcaldía de Medellín proyecta la llegada de 1,8 millones de turistas a la ciudad, asunto que amerita que se tengan planeadas estrategias de protección de niños, niñas y adolescentes, prevención de delitos sexuales y aumento de la operatividad en la captura y judicialización de agresores sexuales. Es inaceptable que se repitan casos de fuga como la de Timothy Alan Livingston, el extranjero encontrado en abril de 2024 con dos adolescentes en el Hotel Gotham en la Comuna 14 (El Poblado), que generó repudio de la ciudadanía y falta de confianza en la institucionalidad. Las acciones tienen que priorizarse en la investigación, la judicialización y el acceso ágil a la justicia para las víctimas.

Por esta razón, es necesario que se sometan a evaluación las medidas que se han tomado en esta materia. Este análisis debe fundamentarse en revisar a fondo los procedimientos y sus resultados.

Tal es el caso del Decreto 248 de 2024 (Marzo 22) “Por medio del cual se disponen medidas provisionales para prevenir y mitigar las alteraciones extraordinarias de seguridad relacionadas con la explotación sexual comercial en algunas zonas de Medellín”, vigente hasta septiembre de 2024 (Alcaldía de Medellín, 2024), y el Decreto 0082 de 2024, “que prohíbe la movilidad y permanencia de niños, niñas y adolescentes menores de edad, en lugares donde hay mayor riesgo de explotación sexual, todos los días de la semana desde las 7:00 pm hasta las 5:00 am”, aplicado hasta el 31 de julio de 2024 y renovado hasta diciembre de 2024 (Colombiano, 2024). Voceros expertos en el tema han coincidido en señalar que la mirada restrictiva y punitiva debe ponerse sobre las redes de explotación sexual, los grupos de delincuencia organizada, los abusadores sexuales que demandan encuentros sexuales con menores de edad y los lugares que los toleran y facilitan, y no en la movilidad de los NNA.

Desde la Personería Distrital de Medellín, se hizo un llamado a garantizar el derecho de locomoción como un derecho fundamental que permite a las personas moverse libremente. La imposición de un toque de queda para NNA puede verse como una restricción a este derecho, lo que genera un debate sobre la proporcionalidad y necesidad de la medida. Si bien la intención de proteger a los NNA de la explotación sexual comercial

es válida, es crucial evaluar si la medida es la más adecuada y efectiva. La restricción del derecho de locomoción debe ser considerada en el contexto de otras estrategias de protección que no limiten su libertad.

Toda medida decretada debe garantizar la protección de los derechos humanos de la población involucrada y siempre debe estar ajustada a planes no solo de contingencia para la atención integral, oportuna y digna, sino a acciones reales de restablecimiento de derechos a través de la activación de las rutas y de la disposición de una oferta de servicios que responda en materia de calidad, cobertura y pertinencia apegada al cumplimiento de la legislación vigente.

Aun sin tener claridad sobre el número total de casos de ESCNNA, es importante señalar que la cobertura de la Administración Distrital en materia de atención parece ser insuficiente y limitada. En el “Informe de seguimiento a plan indicativo” se sostiene que hasta agosto 31 de 2024 la Secretaría de Inclusión Social y Familia “ha brindado atención para el restablecimiento de derechos a 100 adolescentes en situación de presunta explotación sexual comercial, con el objetivo de garantizar sus derechos y promover su desarrollo integral” (Departamento Administrativo de Planeación. Alcaldía de Medellín, 2024, pág. 58). También afirma en dicho informe que ha llevado a cabo 594 acciones de promoción para la garantía de derechos, prevención y atención de la ESCNNA que corresponden al 54.9 % de la meta anual, faltando solo 3 meses para el cierre del año.

En el marco del Día contra la ESCNNA (23 de septiembre), el distrito lanzó la línea segura de *WhatsApp*: 324 574 36 35, habilitada para presentar denuncias confidenciales sobre casos de ESCNNA y creó la línea “Parceras”: 324 743 36 47, para brindar asesoría psicosocial a víctimas de explotación sexual, pero sin duda se requiere mayor intervención.

En materia de investigación, la Alcaldía de Medellín realizó en noviembre de 2024 el Congreso Internacional “Todos Los Protegemos”, con el propósito de visibilizar y generar compromisos concretos para la prevención y erradicación de delitos contra NNA, lo que apunta a informar, sensibilizar y concertar acciones de prevención en el mediano plazo.

El capital social y político en Medellín frente a la ESCNNA

Vale la pena mencionar un cúmulo de organizaciones sociales que trabajan con recursos precarios pero de forma incansable para prevenir, sensibilizar a la ciudadanía, adelantar investigaciones cualitativas y atender a las víctimas de ESCNNA en comunas y corregimientos. Organizaciones de la sociedad civil como la Corporación Educativa COMBOS, la Corporación Amiga Joven, la Corporación Primavera, la Corporación Convivamos, Libertas International, la Fundación Empodérame; el movimiento Acción Corazón; así como instituciones académicas como la Facultad Nacional de Salud Pública de la Universidad de Antioquia y la Universidad Pontificia Bolivariana que han trazado las rutas para el abordaje de la problemática.

Hace 14 años (2010) que se conformó la *Mesa intersectorial contra la ESCNNA*, en la que confluyen organizaciones y movimientos sociales, de la academia, autoridades y dependencias del distrito, agremiaciones privadas y actores sociales convocados por el compromiso de erradicar esa práctica y adelantar acciones en cuatro ejes específicos: a) prevención y concientización social para el rechazo y denuncia; b) investigación; c) protección, control y rutas de atención; d) posicionamiento en agenda y políticas públicas. Esta Mesa desarrolla una agenda mensual de reuniones, plantones y recorridos territoriales. Actualmente también funcionan las mesas del sur y del norte del Valle de Aburrá. Iniciativas intersectoriales que deben fortalecerse y acompañarse desde la institucionalidad conservando la autonomía de las organizaciones.

A finales de 2024, el Ministerio Público tuvo conocimiento de una comunicación enviada desde la Mesa Intersectorial contra la ESCNNA de Medellín al señor alcalde, con el fin de manifestar su preocupación frente al posible cierre de la estrategia *Casa vida 1*, la cual ha brindado acompañamiento a víctimas de ESCNNA hace 10 años en la ciudad:

(...) ya que puede configurarse en un debilitamiento de la atención a las víctimas de este delito y subsecuentemente al modelo de atención a la problemática y al Plan intersectorial frente a la

ESCNNA de Medellín, lo que además puede afectar el cumplimiento de los propósitos adquiridos en el Plan de Desarrollo vigente y los compromisos recientemente firmados de manera pública. Consideramos que la salida no es cerrar el programa sino fortalecerlo (Medellín, 2024).

Al respecto, la Personería Distrital de Medellín solicita a la Unidad de Niñez de la Secretaría de Inclusión Social y Familia que informe sobre el desarrollo de proyectos como Casa Vida¹ y procesos como la *Política pública de infancia y adolescencia de Medellín - PPIAM-*, el *Comité suprasectorial de la política pública*, los *Consejos de participación de NNA* y el *Plan Intersectorial contra la ESCNNA*, como estrategias que apuntan a la atención de la problemática y que no admiten demoras ni improvisación.

Por lo tanto, se considera una prioridad la articulación entre la Alcaldía de Medellín, el ICBF, la Policía de Infancia y Adolescencia, la Defensoría del Pueblo, la Personería Distrital, la academia, las organizaciones de la sociedad civil, los movimientos sociales y la comunidad, como clave para abordar la problemática de la explotación sexual comercial de NNA. Esta sinergia contribuye a la prevención, la identificación de casos y la sensibilización ciudadana a favor de la denuncia y la atención integral.

De igual forma, se destaca el rol de control político del Concejo Distrital de Medellín, que cada año realiza sesiones plenarias sobre la situación de vulneración de derechos de NNA en las que aborda la explotación sexual comercial infantil y adolescente. Algunos corporados han constituido comisiones accidentales de seguimiento a la gestión pública que permite la articulación con las organizaciones sociales y la academia para la coordinación de acciones intersectoriales que se espera tengan continuidad y logren incidencia en la cualificación de las estrategias.

3.4.3 Conclusiones

A manera de conclusión, la Personería Distrital de Medellín señala que, a pesar de los esfuerzos realizados, la ESCNNA sigue siendo una problemática grave en la ciudad. Los

hallazgos indican falta de denuncias, insuficiente coordinación entre las entidades encargadas de protección y una creciente vulnerabilidad, especialmente en entornos digitales. Es urgente fortalecer la articulación interinstitucional, mejorar los programas de prevención y atención, y garantizar un enfoque integral que proteja a las víctimas.

La Personería hace un llamado a todas las instituciones y la sociedad civil a unirse en la protección de los derechos de la infancia y erradicar la explotación sexual en Medellín, para ello se invita a divulgar y sensibilizar frente a la activación de rutas ante un posible caso de vulneración.

3.4.4 Recomendaciones

A la Alcaldía de Medellín:

Socializar el avance del decreto reglamentario de la política pública para el desarrollo integral, el reconocimiento y la potenciación de niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos y sujetos políticos en la ciudad y ruralidad de Medellín, elaborado por la *Unidad de niñez* en 2021 y enviado a la Secretaría General del Distrito.

Presentar a la sociedad civil la matriz de acciones del *Plan intersectorial contra la ESCNNA* con vigencia para el presente cuatrienio, identificando los indicadores y metas según responsabilidades del Distrito, de la Policía de Infancia de Infancia y Adolescencia y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, entre otras instituciones e instancias titulares de obligaciones.

Se necesita que se fortalezcan los proyectos y la inversión del Plan de Desarrollo Distrital 2024-2027 para garantizar el funcionamiento 24/7 de toda la oferta institucional de la *Unidad de niñez de la Secretaría de Inclusión Social y Familia*, para la atención de niños, niñas y adolescentes víctimas de explotación sexual comercial, a través de proyectos como: Casa Vida 2, el Centro de Diagnóstico y Derivación, el Hogar de Paso 2 y el Hogar Amaras.

Las Secretarías de Inclusión Social y Familia, Educación, Salud, Juventud, Mujeres, Gobierno y Turismo y Entretenimiento de la Alcaldía de Medellín tienen que coordinarse

para ejecutar estrategias de erradicación de la ESCNNA que logren resultados de impacto y no acciones puntuales desagregadas y desarticuladas.

Los efectos colaterales de la explotación sexual comercial tienen que ser atendidos: VIH/SIDA, TBC (tuberculosis), ITS (infecciones de transmisión sexual), tratamiento de consumo de sustancias psicoactivas -SPA- y trastornos de salud mental, porque la competencia para la garantía de los derechos de las víctimas de ESCNNA es de todo el Distrito y no de una sola Secretaría.

Cumplir satisfactoriamente con el Artículo 10 de la *Política pública de violencias sexuales* (Acuerdo 20 de 2011) que señala que: “La Administración Municipal, mantendrá en funcionamiento permanente un *Observatorio sobre violencias sexuales* que estará a cargo de la Secretaría de Bienestar Social con la asesoría técnica del Departamento Administrativo de Planeación Municipal”. Se requiere contar con un proceso de gestión de conocimiento permanente que contribuya a la toma de decisiones públicas basadas en la evidencia.

Incluir entre la población atendida los residentes de los corregimientos. Aunque las Comunas 4 y 10 tienen un alto número de casos de violencias sexuales, corregimientos como San Antonio de Prado y Altavista requieren atención integral prioritaria.

Desarrollar estrategias por parte del proyecto estratégico “Turismo responsable” que sean complementarias a las ejecutadas por la Secretaría de las Mujeres, porque ésta no tiene la competencia según su objetivo misional y no cuenta ni con el presupuesto, ni con la capacidad. La nueva Secretaría de Turismo y Entretenimiento junto a la Secretaría de Inclusión Social y Familia, deben adelantar acciones de sensibilización dirigidas a empresarios de sitios turísticos, comerciantes de establecimientos nocturnos, hoteleros, empresas de vigilancia, centros comerciales, terminales de transporte, aeropuertos y empresas de transporte público para la prevención de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes. |

Potenciar los medios de comunicación en clave de la protección de la integridad sexual de niños, niñas y adolescentes para que el tema ESCNNA no quede silenciado en la ciudad.

Diseñar e implementar campañas continuas que generen mayor sensibilidad en el gremio de transportadores, al mismo tiempo que se eduque a las aerolíneas en el tema ESCNNA, para desestimular el turismo con fines de explotación sexual.

Adelantar acciones para desnaturalizar la vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes, promover la denuncia y difundir la operatividad para que victimarios reconozcan que sí hay sanción frente a este delito.

A la Alcaldía de Medellín, la Policía Nacional, Interpol, Migración y Fiscalía General de la Nación:

Intensificar operativos de control de hoteles, residencias, salas de masaje, establecimientos nocturnos, y sitios de Internet, para prevenir casos de abuso y explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes.

Reforzar acciones de control de ingreso de extranjeros con antecedentes de delitos sexuales mediante acciones coordinadas entre la Alcaldía de Medellín, la Policía, Interpol, Migración y Fiscalía.

Trabajar hacia cero uso, instrumentalización y reclutamiento de niños, niñas y adolescentes para actividades de explotación sexual comercial por parte de grupos armados organizados al margen de la Ley y de los grupos delictivos Organizados.

Desestimular la percepción de Medellín como destino de explotación sexual comercial libre de judicialización.

Planear políticas públicas que no sean unisectoriales, sino que planteen el delito de la ESCNNA como un tema transversal al que deben dirigirse todas las estrategias de promoción, prevención y restablecimiento de derechos.

3.4.5 Referencias

Alcaldía de Medellín. (2024). *Alcaldía de Medellín*.
<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=153982>

Alcaldía de Medellín. Secretaría de Seguridad y Convivencia. (2024). *Informe de delitos sexuales en Medellín. Sistema de Información para la seguridad y convivencia – SISC*. Medellín.

Departamento Administrativo de Planeación. Alcaldía de Medellín. (2024). *Informe Seguimiento a Plan Indicativo con corte a 31 de agosto de 2024*. Medellín.

El Colombiano. (2024). Firman decreto que prohíbe que los niños estén donde hay riesgo de explotación sexual en Medellín como el parque Lleras y la 70.
<https://www.elcolombiano.com/medellin/firman-decreto-que-prohibe-que-los-ninos-estén-donde-hay-riesgo-de-explotacion-sexual-en-medellin-como-el-parque-lleras-y-la-70-PE23631718>

El Colombiano. (2025). Medellín entre las mejores ciudades del mundo para visitar en 2025.
<https://www.elcolombiano.com/medellin/medellin-entre-las-mejores-ciudades-del-mundo-para-visitar-en-2025-DO26392265>

Función Pública. Presidencia de la República de Colombia. (2025). *Función Pública*.
https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=220152

Fundación Plan, Fundación Antonio Restrepo Barco, Fundación Renacer. (2010). *"Escenarios de la Infamia"*. Bogotá.

Medellín, M. I. (2024). *Oficio de solicitud información acerca de probable cierre de Casa Vida e invitación a conversar*. Medellín.

Mesa contra la Explotación sexual comercial de niños, n. y. (2011). *Mapeo Mesa contra la Explotación Sexual Comercial Infantil y Adolescente*. Medellín.

Mesa Intersectorial contra la ESCNNA de Medellín. (2023). *Perspectiva de la Mesa Intersectorial contra la ESCNNA de Medellín frente a la situación de la problemática y recomendaciones de abordaje para la nueva administración distrital 2024-2027*. https://investigacion.upb.edu.co/ws/portalfiles/portal/65432991/An_lisis_de_la_situaci_n_de_la_explotaci_n_sexual_comercial_de_ni_as_ni_os_y_adolescentes_en_Medell

Noticias Caracol. (2014). *Noticias Caracol*. <https://www.noticiascaracol.com/colombia/en-medellin-900-menores-son-explotados-sexualmente>

Personería Distrital de Medellín. Observatorio de Familia. (2024). *Informe sobre explotación sexual de niños, niñas y adolescentes en Medellín*. Medellín.

Senado de la República de Colombia. (s.f.). *Senado*. <https://www.senado.gov.co/index.php/component/content/article/13-senadores/5424-explotacion-sexual-infantil-una-dolorosa-realidad-criminal-en-colombia>

Viceministerio de Turismo, el Fondo Nacional de Turismo -FONTUR- y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -UNODC. (2024). *Diagnóstico situacional sobre el consumo de sustancias psicoactivas, Trata de Personas y Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes (ESCNNA) en contextos de viaje y turismo*. Medellín.



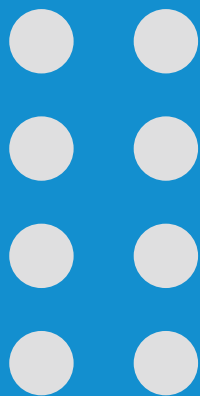
Personería
Distrital de Medellín

Informe Anual de Derechos Humanos 2024

4.

Investigaciones

acerca del ejercicio
de la Función Pública



4. Investigación acerca del ejercicio de la Función Pública

La Constitución Política de 1991, en su artículo 118 señala que “El Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los procuradores delegados y los agentes del ministerio público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley. Al Ministerio Público le corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas”. Lo anterior en concordancia con lo establecido en la Ley 136 de 1994, que en su artículo 169 consagra que “corresponde al personero municipal o distrital en cumplimiento de sus funciones de Ministerio Público la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta de quienes desempeñan funciones públicas.”

La Personería Distrital de Medellín en, cumplimiento de los mandatos constitucionales y legales y en armonía con su quehacer misional, orienta sus acciones institucionales a la protección y promoción de los derechos humanos, la vigilancia de la conducta oficial y la defensa del interés público y el medio ambiente.

En este capítulo titulado investigación acerca del ejercicio de la función pública, se aborda la investigación denominada “Análisis del poder disciplinario de la Personería Distrital de Medellín: alcances, eficacia y desafíos” el cual hace parte de la línea de investigación vigilancia de la conducta de la función pública, orientada a desarrollar investigaciones bajo la temática del poder disciplinario ejercido por la Personería de acuerdo con las competencias establecidas en la ley.

Línea 4 Vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan la Función Pública

4.1. Análisis del poder disciplinario de la Personería Distrital de Medellín: alcances, eficacia y desafíos

4.1.1 Presentación

Desde la Constitución de 1991, las personerías han tenido la facultad de ejercer poder disciplinario en sus jurisdicciones para supervisar el comportamiento de los servidores públicos. La Ley 200 de 1995, primer *Código disciplinario único*, estableció las normas básicas del régimen disciplinario, dándole a las personerías la función de investigar y sancionar faltas de los servidores públicos municipales, con sus respectivas excepciones.

Posteriormente, la Ley 734 de 2002, que reemplazó la Ley 200 de 1995, profundizó en las competencias disciplinarias, detallando los procedimientos y tipificando las conductas que debían ser objeto de investigación por parte de las personerías. En esta norma, se fortaleció el rol de los personeros como garantes del correcto funcionamiento de la administración pública en materia sancionatoria disciplinaria, derogada ésta por la Ley 1952 de 2019.

La Ley 1952 de 2019, conocida como el nuevo *Código general disciplinario*, unificó y actualizó el régimen disciplinario, reafirmando las competencias de las personerías. Sin embargo, fue modificada por la Ley 2094 de 2021, que introdujo ajustes procedimentales, ampliando las garantías procesales, como el derecho a la defensa y el debido proceso, así como la implementación de nuevas herramientas para la investigación y sanción de faltas disciplinarias.

La Personería Distrital de Medellín, como parte del Ministerio Público en Colombia, tiene entre sus funciones principales la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, con el objetivo de asegurar que los servidores públicos actúen dentro del marco de la legalidad, la ética y el respeto a los derechos fundamentales. Una de las manifestaciones más importantes de esta vigilancia es el ejercicio del poder

disciplinario, a través del cual la Personería investiga, juzga y sanciona a los servidores públicos que incurren en faltas disciplinarias. No obstante, a pesar de la relevancia de esta función, existen múltiples interrogantes acerca de la efectividad, los alcances y las limitaciones del poder disciplinario ejercido por la Personería Distrital de Medellín.

Uno de los principales problemas radica en la posible insuficiencia de recursos, tanto humanos como técnicos, que enfrenta la Personería Distrital de Medellín para llevar a cabo su labor disciplinaria (López & Corrales, 2024). La sobrecarga de trabajo, combinada con la necesidad de procesos meticulosos y bien fundamentados, puede llevar a demoras significativas en la resolución de los casos disciplinarios (Guevara, 2021). Estas demoras no solo afectan la eficacia del proceso, sino que también pueden generar entre la ciudadanía una percepción de impunidad o ineficiencia.

Asimismo, existe una preocupación creciente por la adecuación de los marcos legales y normativos que guían el poder disciplinario de la Personería. Aunque la normativa vigente establece las competencias y procedimientos, la rápida evolución de la administración pública y las nuevas formas de corrupción y mala conducta pueden requerir una actualización y adaptación constante de estas normas. La falta de alineación entre la normativa y las realidades actuales puede limitar la capacidad para abordar eficazmente ciertas conductas.

Esta investigación busca analizar el ejercicio del poder disciplinario de la Personería Distrital de Medellín, identificando sus alcances, limitaciones y eficacia en la gestión de procesos disciplinarios contra los servidores públicos del distrito. Para ello, se precisará el marco normativo que regula el poder disciplinario de la Personería Distrital de Medellín, se evaluará la eficacia de los procesos disciplinarios que gestionó en los últimos dos años y se identificará cuáles son los principales desafíos y limitaciones que enfrenta en la implementación de su poder disciplinario, en la promoción de la legalidad y la ética dentro de la administración pública distrital.

Los resultados y recomendaciones de la presente investigación contribuirán a un mejor entendimiento del papel de la Personería Distrital de Medellín en la vigilancia disciplinaria, en aras de fortalecer su capacidad para garantizar la ética y la legalidad en la administración pública. Los hallazgos pueden servir como base para futuros planes de acción de la dependencia y mejoras en la gestión disciplinaria.

4.1.2 Hallazgos

Marco legal y jurídico del poder disciplinario sancionatorio de la Personería Distrital de Medellín

El poder disciplinario de la Personería Distrital de Medellín está enmarcado en varias normativas clave que regulan su funcionamiento y competencias. Sin embargo, es clave abordar los alcances conceptuales del poder disciplinario sancionador en nuestro ordenamiento jurídico, antes de abordar la normatividad y jurisprudencia rastreada.

Poder disciplinario sancionador en Colombia

En Colombia, la competencia sancionatoria de la administración está sólidamente respaldada tanto a nivel constitucional como legal, lo que permite a diferentes órganos del Estado ejercer funciones sancionatorias sobre los servidores públicos. Esta potestad se inserta dentro del derecho administrativo sancionador, que a su vez se divide en varias ramas específicas que reflejan los distintos tipos de infracciones y las autoridades competentes para sancionarlas. Tres de las principales ramas son:

Derecho administrativo sancionador contravencional: este ámbito regula la preservación del orden público, seguridad y convivencia ciudadana, facultando a las Personerías, bajo el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016), para sancionar administrativamente a infractores y supervisar procedimientos abreviados e inmediatos, garantizando el cumplimiento de normas esenciales para la paz social.

Derecho administrativo sancionador correccional: vinculado a la supervisión de sectores como servicios públicos y competencia económica, este campo, liderado por superintendencias, busca asegurar el cumplimiento normativo en actividades empresariales y de servicios esenciales, promoviendo la eficiencia y la competencia leal en beneficio ciudadano.

Derecho administrativo disciplinario: regula la conducta de los servidores públicos bajo la Ley 734 de 2002, Ley 1952 de 2019 y Ley 2094 de 2021. Las personerías tienen la facultad de investigar y sancionar faltas disciplinarias, actuando conforme al debido proceso y principios del derecho administrativo sancionador, en el ámbito distrital y municipal.

El modelo de Estado Social Democrático de Derecho ha demandado mayor capacidad sancionatoria a las autoridades para corregir conductas irregulares y garantizar el buen funcionamiento de los servicios públicos, fortaleciendo la confianza ciudadana en las instituciones estatales. La Corte Constitucional ha consolidado el poder sancionatorio de las personerías, exigiendo que las sanciones se impongan con proporcionalidad y razonabilidad, garantizando la legitimidad y eficacia en la función pública.

Este poder, ejercido por entidades como la Procuraduría y las Personerías, tiene como fin supervisar y sancionar las faltas de los servidores públicos, con el propósito de promover los principios de transparencia, eficacia, moralidad y legalidad en el ejercicio de la función pública. Por tanto, las personerías en Colombia desempeñan una función esencial en el ámbito del derecho administrativo sancionador, asegurando el cumplimiento de la legalidad en el ejercicio de la función pública y contribuyendo a la consolidación del Estado de Derecho mediante la imposición de sanciones disciplinarias que buscan corregir y prevenir la desviación de los fines estatales.

Marco normativo del poder disciplinario sancionador

A continuación, se describe el marco legal y la jurisprudencia relevante para la investigación:

Tabla 1. Relación normativa - Poder disciplinario sancionatorio de la Personería

Normatividad	Descripción
Constitución de Colombia (1991)	El artículo 277 confiere a las personerías la facultad de controlar a los servidores públicos a nivel local como representantes del Ministerio Público. Este mandato incluye la potestad de iniciar investigaciones disciplinarias por el incumplimiento de deberes funcionales.
Ley 136 de 1994	Regula la estructura administrativa y la autonomía de los municipios, fortaleciendo a las personerías como defensoras de derechos ciudadanos y entes de control local. En materia disciplinaria, otorga a las personerías la función de vigilar la conducta de los servidores municipales.
Ley 200 de 1995	Estableció principios, procedimientos y sanciones disciplinarias, clasificando las faltas en gravísimas, graves y leves. Garantizó el debido proceso en investigaciones de servidores públicos. Derogada en 2002, sirvió como base para la creación del actual <i>Código disciplinario único</i> .
Ley 734 de 2002 (Código disciplinario único)	A pesar de ser derogada por la Ley 1952 de 2019, estructuró el régimen disciplinario colombiano y fue utilizada por las personerías, incluida la de Medellín, para sancionar conductas contrarias al orden administrativo.
Ley 1151 de 2012	Reformó la Ley 136 de 1994, actualizando aspectos sobre autonomía y gestión municipal. Fortaleció las personerías municipales, ampliando su capacidad de control y supervisión disciplinaria sobre servidores locales.
Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario):	Norma vigente que regula los procedimientos disciplinarios, destacando la responsabilidad de las personerías en investigar y sancionar faltas éticas y de transparencia. Limita su competencia frente a ciertos servidores (alcaldes, concejales), a menos que sea delegada por la Procuraduría General.
Ley 2094 de 2021 (Código General Disciplinario)	Introduce nuevas competencias para la Procuraduría General, incluyendo funciones jurisdiccionales y separación de funciones investigativas y sancionatorias para garantizar imparcialidad.

Fuente: elaboración propia.

Aportes jurisprudenciales al poder disciplinario sancionador

Como resultado del análisis del marco jurisprudencial que regula el poder disciplinario de la Personería Distrital de Medellín, se destacan sentencias clave de la Corte Constitucional (Tabla 2.) y el Consejo de Estado (Tabla 3.). Estas decisiones han clarificado y reforzado los principios que guían el ejercicio de la potestad disciplinaria, tanto a nivel municipal como distrital.

Tabla 2. Relación jurisprudencial Corte Constitucional Colombiana– Poder disciplinario sancionatorio de la Personería

Sentencia	Problema jurídico	Aporte	Magistrado Ponente
<i>C-948 de 2002</i>	Competencia de las personerías frente a los servidores públicos.	Esta sentencia reafirmó el poder disciplinario preferente de las personerías municipales y distritales, estableciendo que, junto con la Procuraduría General de la Nación, pueden investigar y sancionar a servidores públicos locales. La Corte precisó que este poder debe ejercerse respetando el principio de legalidad y debido proceso, indicando que solo se puede sancionar conductas descritas como faltas en la Ley vigente. Esto es esencial para garantizar la transparencia y la correcta aplicación del derecho disciplinario.	Álvaro Tafur Galvis
<i>C-948 de 2002</i>	Competencia de las personerías frente a los servidores públicos.	Esta sentencia reafirmó el poder disciplinario preferente de las personerías municipales y distritales, estableciendo que, junto con la Procuraduría General de la Nación, pueden investigar y sancionar a servidores públicos locales. La Corte precisó que este poder debe ejercerse respetando el principio de legalidad y debido proceso, indicando que solo se puede sancionar conductas descritas como faltas en la Ley vigente. Esto es esencial para garantizar la transparencia y la correcta aplicación del derecho disciplinario.	Álvaro Tafur Galvis
<i>T-473 de 2017</i>	Vulneró la Procuraduría General de la Nación los derechos fundamentales de unos oficiales de la Policía Nacional al imponerles sanciones disciplinarias sin observar adecuadamente las garantías del debido proceso.	En esta decisión se abordó el rol de las personerías en la supervisión disciplinaria de los servidores públicos. La Corte reafirmó que las personerías tienen competencia para conocer de faltas cometidas por servidores en sus respectivos territorios, siempre que no exista intervención de la Procuraduría. Además, esta sentencia también aclara la relación entre las oficinas de control disciplinario interno y las personerías.	Iván Humberto Escrucera Mayolo
<i>C-086 de 2019</i>	Competencia de las personerías frente a servidores públicos	Reafirmó los límites de la competencia disciplinaria de las personerías, resaltando la	Gloria Stella Ortiz Delgado

	que no pertenecen al nivel municipal.	necesaria delegación de la Procuraduría General de la Nación para ciertos casos.	
C-570 de 2019	Constitucionalidad de la intervención de la personería en procesos disciplinarios por faltas cometidas por servidores públicos.	La Corte reconoció el poder de las personerías para investigar a servidores locales, siempre que no se transgredan los derechos fundamentales de los procesados.	José Fernando Reyes Cuartas
C-128 de 2020	Constitucionalidad del artículo 21 de la Ley 1762 de 2015, sobre las sanciones en el marco del contrabando y lavado de activos.	Se examinó la facultad de las personerías para imponer sanciones y se determinó que, bajo ciertas condiciones, puede participar en la vigilancia administrativa cuando se trate de sanciones no judiciales.	José Fernando Reyes Cuartas
C-135 de 2021	Control sobre los servidores públicos y el alcance de las sanciones disciplinarias.	Confirmó que las personerías pueden adelantar investigaciones disciplinarias siempre que se respete el principio de proporcionalidad en la imposición de sanciones.	Diana Fajardo Rivera
C-030 de 2023	Es constitucional que la PGN, una entidad administrativa, pueda imponer sanciones que afecten el derecho político de elegir y ser elegido, sancionando con destitución o inhabilidad a servidores de elección popular sin la intervención de un juez.	La Corte declaró inconstitucional esta atribución de funciones jurisdiccionales a la PGN, al considerar que la imposición de sanciones que restringen derechos políticos, como la destitución o inhabilidad, requiere la intervención de un juez, conforme al artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Petro vs. Colombia. Esto reafirma que sólo un juez penal puede aplicar estas sanciones a servidores públicos elegidos popularmente, protegiendo así el derecho a la participación política bajo un proceso penal con garantías adecuadas. Esta sentencia refuerza el principio de juez natural y la separación entre la potestad administrativa y la jurisdiccional en materia disciplinaria para servidores de elección popular.	José Fernando Reyes Cuartas Juan Carlos Cortés González
C-030 de 2024	Constitucionalidad del artículo 189 de la Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario). La demanda cuestionó si las	Ratificó las competencias de las personerías en asuntos disciplinarios, ajustando sus funciones a los principios del debido proceso y garantizando que la investigación y el juzgamiento sean realizados por diferentes autoridades. La Corte reafirmó que las sanciones que restringen derechos políticos, como la destitución o inhabilitación, deben ser	Juan Carlos Cortés González

	potestades sancionatorias otorgadas a la Procuraduría, sin intervención judicial, vulneraron derechos fundamentales de servidores públicos, particularmente los de elección popular.	impuestas por jueces penales, garantizando así el principio del "juez natural".	

Fuente: elaboración propia.

Tabla 3. Relación jurisprudencial Consejo de Estado– Poder disciplinario sancionatorio de la Personería

Sentencia	Problema jurídico	Aporte	Magistrado Ponente
<i>Rad. No.: 11001-03-06-000-2016-00223-00(2321)</i>	Determinación de la sección presupuestal para el pago de salarios a personeros municipales.	El Consejo reafirmó la autonomía presupuestal de las personerías y su independencia frente a la administración central del municipio, lo cual fortalece su capacidad para actuar como órganos de control sin interferencias políticas locales. Reafirmó la autonomía administrativa y presupuestal de las personerías, protegiendo su independencia frente a los alcaldes.	Óscar Darío Amaya Navas
<i>Rad. No.: 25000-23-42-000-2016-03623-01(2838-19)</i>	Restablecimiento del derecho tras una destitución en un proceso disciplinario.	Estableció la obligatoriedad de respetar el principio de proporcionalidad en las sanciones disciplinarias impuestas a servidores públicos.	William Hernández Gómez
<i>Rad. No.: 25000-23-42-000-2016-03623-01(2838-19)</i>	Análisis de la responsabilidad disciplinaria en casos de negligencia.	Definió los criterios para la culpabilidad en casos de negligencia en el ejercicio de funciones públicas, estableciendo límites claros.	William Hernández Gómez
<i>Rad. No.: 25000-23-42-000-2017-00876-01(4811-19)</i>	Poder disciplinario preferente de la Procuraduría frente a las personerías en casos de corrupción.	Reiteró que, en casos de mayor gravedad, la Procuraduría tiene prioridad sobre las personerías en el control disciplinario.	Sandra Lisset Ibarra Vélez
<i>Rad. No.: 25000-23-42-000-2016-</i>	Conflicto de competencias entre la Procuraduría y las	Definió los límites del poder disciplinario de las personerías y la necesidad de coordinación con la Procuraduría.	William Hernández Gómez

03623-01(2838-19)	personerías procesos disciplinarios.	en		

Fuente: elaboración propia.

Estas decisiones forman el núcleo del marco jurisprudencial que regula el poder disciplinario de las personerías, incluyendo la Personería de Medellín, y aseguran que su actuación esté alineada con los principios constitucionales de legalidad, autonomía y debido proceso.

Eficacia de los procesos disciplinarios gestionados por la Personería Distrital de Medellín

La eficacia en la administración pública se define como la capacidad de alcanzar los objetivos institucionales de manera eficiente, optimizando recursos y asegurando la satisfacción de los derechos ciudadanos. En el ámbito colombiano, el artículo 209 de la Constitución Política exige que la función administrativa se rija por los principios de eficacia, economía, celeridad y publicidad. Desde una perspectiva disciplinaria, este principio está estrechamente vinculado al debido proceso, la imparcialidad y la celeridad, aspectos fundamentales para legitimar las actuaciones estatales.

En el ámbito del poder disciplinario, la eficacia no solo se mide por la resolución oportuna de procesos, sino también por la generación de confianza en las instituciones públicas y la prevención de conductas contrarias a la ética. Indicadores como celeridad procesal, calidad jurídica de los fallos y percepción ciudadana son determinantes para evaluar este impacto.

Análisis de la eficacia en la administración pública

La eficacia en la administración pública se refiere a la capacidad de una organización para alcanzar sus objetivos y metas de manera efectiva, utilizando los recursos disponibles de forma óptima. Según Mankiw (2004, p.253), la eficiencia es "la propiedad según la cual la sociedad aprovecha de la mejor manera posible sus recursos escasos". En este contexto, la

eficacia implica no solo la consecución de resultados, sino también la adecuada utilización de los recursos para lograr dichos fines. Farrell (1957) introdujo el concepto de eficiencia productiva, dividiéndolo en eficiencia técnica y eficiencia asignativa, enfatizando la importancia de maximizar la producción con los recursos disponibles.

En el ámbito jurídico colombiano, este principio adquiere particular relevancia en virtud del artículo 209 de la Constitución Política de 1991, que establece que la función administrativa debe desarrollarse bajo los parámetros de eficacia, economía, celeridad, y publicidad. Según Mondragón-Duarte (2020), la eficacia no solo se relaciona con la capacidad de cumplir con los objetivos trazados, sino también con la calidad y oportunidad de las acciones administrativas. En este sentido, el análisis de la eficacia permite evaluar el impacto real de las políticas públicas y su correspondencia con las necesidades sociales, un aspecto que los juristas consideran fundamental para legitimar la actuación del Estado.

Desde una perspectiva jurídica, la eficacia se relaciona estrechamente con el principio de buena administración, entendido como el derecho ciudadano a un desempeño estatal eficiente y transparente. Tal como lo señala Pavajeau (2021), la implementación de políticas públicas eficaces es una herramienta crucial para disminuir las desigualdades sociales y garantizar el acceso equitativo a los servicios básicos. Sin embargo, autores como Hernández, Guachetá-Torres, Paredes-Mosquera & Reyes-Gómez (2020) advierten que el diseño normativo por sí solo no garantiza la eficacia; este debe estar acompañado por mecanismos de control y seguimiento que permitan evaluar el cumplimiento de los objetivos estatales.

En Colombia, la Ley 1437 de 2011, o Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece herramientas procesales que facilitan a los ciudadanos exigir la observancia del principio de eficacia, fortaleciendo así la rendición de cuentas. Un enfoque jurídico de la eficacia en la administración pública también debe considerar los retos estructurales que enfrenta el aparato estatal. Villegas, Niño, Henao, Mejía Rubiano & Yepes (2009) resalta que la corrupción, la falta de capacitación del talento

humano y la rigidez normativa son barreras que limitan la capacidad del Estado para actuar con eficacia.

El análisis jurídico de la eficacia en la administración pública no solo implica revisar el cumplimiento normativo, sino también evaluar cómo las decisiones estatales transforman positivamente la realidad social, promoviendo el bienestar colectivo y el fortalecimiento del Estado Social de Derecho. En el marco disciplinario, la eficacia implica no solo la resolución oportuna de los procesos, sino también la generación de confianza en las instituciones y la prevención de conductas contrarias a la ética pública. En este sentido, indicadores como la resolución de casos en términos perentorios, la calidad jurídica de los fallos y la disminución de casos repetitivos de conducta disciplinaria son elementos clave para evaluar la eficacia.

Eficacia del poder disciplinario de la Personería de Medellín en el orden distrital

En el ejercicio del poder disciplinario, la eficacia normativa no solo depende del diseño legislativo, sino también de la aceptación social de estas normas. Según Fernández Blanco (2019), las normas sociales que entran en conflicto con las jurídicas pueden reducir la eficacia del derecho disciplinario al desviar o inhibir el cumplimiento de las obligaciones legales. Este fenómeno es particularmente relevante en Colombia, donde normas informales, como el clientelismo y prácticas corruptas, pueden coexistir y competir con los mandatos disciplinarios establecidos por las instituciones legales.

Las normas disciplinarias eficaces, según el enfoque de Fernández Blanco, requieren no solo del cumplimiento normativo formal, sino también de la construcción de una cultura social que refuerce las conductas prescritas. Esta interacción dinámica entre las instituciones formales y los marcos normativos informales destaca la importancia de fomentar procesos educativos y de sensibilización que permitan alinear los valores sociales con los principios éticos y jurídicos. Fernández Blanco (2019) argumenta que fortalecer la racionalidad legislativa y promover la integración de normas sociales valiosas en el sistema jurídico puede ser una vía eficaz para mejorar la gobernanza disciplinaria.

El panorama general evidencia la necesidad de fortalecer los mecanismos institucionales y de implementar estrategias de mejora continua en las entidades responsables del poder disciplinario. En el caso colombiano, ello implica una revisión continua de las prácticas institucionales y un compromiso sostenido con la rendición de cuentas, elementos que son esenciales para consolidar la legitimidad del sistema disciplinario y el respeto a la normatividad vigente. La eficacia se aborda desde cuatro perspectivas principales, conforme a las categorías establecidas por Fernández Blanco (2023), las cuales son: realización, aplicación, uso de opciones normativas y factibilidad.

Estas categorías permiten un análisis de cómo las normas disciplinarias se implementan y los efectos que generan en la conducta de los sujetos vigilados. En el contexto del control disciplinario, el principio de legalidad y la capacidad de sancionar conductas inapropiadas son centrales para garantizar el cumplimiento normativo y el mantenimiento del orden en el ejercicio de funciones públicas.

Dentro de los aspectos analíticos relevantes efectuados se encuentra:

- **Eficacia como realización (E1):** evalúa la capacidad de las normas disciplinarias para influir en la conducta de los servidores públicos, promoviendo su cumplimiento consciente y guiado. La realización efectiva ocurre cuando las sanciones disciplinarias logran la internalización de las normas conducente al fortalecimiento de una cultura de legalidad y transparencia en la administración pública.
- **Eficacia mediante la aplicación (E2):** mide el impacto de las sanciones disciplinarias como herramientas correctivas y preventivas. Su éxito radica no solo en sancionar, sino en generar disuasión específica (para el infractor) y general (para otros servidores). De esta forma, se asegura que las normas tengan un efecto amplificado y sostenible en la conducta pública.
- **Factores de factibilidad (E4):** analiza la dependencia de la eficacia disciplinaria en recursos disponibles, personal capacitado y procesos claros. Factores estructurales o logísticos deficientes pueden limitar la aplicación práctica de las normas, incluso

cuando están bien diseñadas. En Medellín, la evaluación continua de estos elementos es esencial para mejorar la capacidad disciplinaria de la Personería.

Con base en la información proporcionada por la Personería Distrital de Medellín, este análisis evalúa la eficacia de los procesos disciplinarios llevados a cabo entre los años 2022 y 2024. A través del análisis de indicadores clave como número de quejas, decisiones adoptadas y evolución temporal de los procesos, se busca determinar el grado de cumplimiento de los objetivos misionales de esta entidad en su rol de vigilancia de la conducta oficial en el distrito.

Su mandato incluye la vigilancia de la conducta oficial de los servidores públicos y la atención de quejas y denuncias ciudadanas. En los últimos años, la entidad ha implementado diversas estrategias para mejorar su desempeño disciplinario, lo cual se refleja en el impacto de los indicadores de gestión procesal de las diferentes actuaciones como se puede observar en la siguiente tabla:

Tabla 4. Análisis cuantitativo de gestión de la competencia (2022 -2024)

Categoría	2022	2023	2024	Eficacia Observada
Autos Inhibitorios	7	39	52	Alta optimización de recursos.
Aperturas de Indagación Previa	18	63	188	Alta, pero riesgo de saturación.
Archivo de Indagación Previa	5	48	34	Moderada, ajustes en filtros necesarios.
Aperturas de Investigación	14	30	41	Alta, mejora en escalamiento de casos.
Cierre de Investigación	8	43	17	Variable, necesita equilibrio operativo.

Fuente: elaboración propia.

Vigilancias Administrativas: durante el período 2022-2024, se efectuaron aproximadamente 1.700 vigilancias administrativas por la Personería Distrital de Medellín, demostrando una capacidad institucional elevada para la supervisión del cumplimiento normativo de los servidores públicos. Esta actividad intensa es indicativa de un rol preventivo y correctivo eficaz en la promoción de una conducta oficial adecuada.

Recepción de quejas: se registraron 20 quejas en total durante el periodo evaluado, distribuidas de la siguiente manera: 2 quejas presentadas en 2022, 4 que se presentaron en 2023 y 14 quejas en 2024. La cifra relativamente baja sugiere una posible limitación en la divulgación de los mecanismos de recepción o un desconocimiento generalizado del rol de la Personería, lo que amerita un análisis detallado para identificar posibles brechas en la confianza pública o en la efectividad de los canales de comunicación y denuncia.

Quejas remitidas por competencia: se remitieron 295 quejas en el periodo estudiado, con un notable aumento en 2023 (21 en 2022, 138 en 2023 y 136 en 2024). Este incremento evidencia una mejora en la gestión de las quejas, aunque la estabilización posterior sugiere que el nivel alcanzado podría representar un máximo operativo de gestión bajo las condiciones actuales. Esto invita a evaluar si se necesitan mejoras adicionales en recursos o procesos.

Actividad disciplinaria reflejada en autos:

Autos inhibitorios: se registraron 98, con un aumento progresivo de 7 en 2022 a 52 en 2024, lo que sugiere un análisis más riguroso de los casos.

Autos de apertura de indagación previa: con 269 autos emitidos (18 en 2022, 63 en 2023 y 188 en 2024), se observa un esfuerzo investigativo intensificado.

Autos de archivo de indagación previa: hubo 87 casos archivados (5 en 2022, 48 en 2023 y 34 en 2024), indicando una revisión más exhaustiva en 2023.

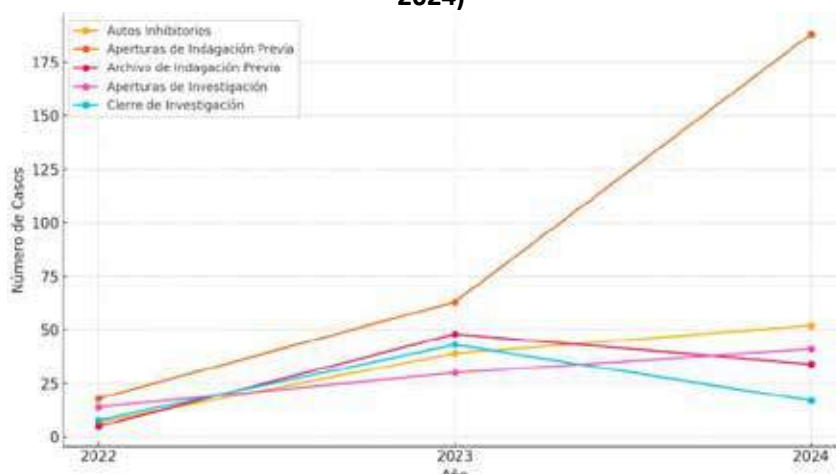
Autos de apertura de investigación disciplinaria: se profirieron 85 (14 en 2022, 30 en 2023 y 41 en 2024), mostrando un crecimiento constante en la profundización de los casos.

Autos de cierre y archivo: se emitieron 68 autos de cierre de investigaciones (8 en 2022, 43 en 2023 y 17 en 2024), con una marcada caída en 2024 que podría deberse a acumulación de casos o limitaciones de recursos. Por otro lado, 92 autos de archivo de investigación disciplinaria (9 en 2022, 53 en 2023 y 29 en 2024) reflejan una tendencia similar, sugiriendo la necesidad de ajustes en la planeación de los recursos y tiempos procesales.

Autos de prórroga de investigaciones: en este periodo se emitieron 25 autos de prórroga (2 en 2022, 8 en 2023 y 15 en 2024), mostrando una tendencia al alza. Esto podría atribuirse a la creciente complejidad de los casos investigados o a dificultades institucionales para cumplir los plazos establecidos. Este indicador resalta la necesidad de evaluar la carga laboral y los recursos disponibles para evitar demoras prolongadas en los procesos disciplinarios.

El anterior análisis de información de gestión de la actuación se consolida en la tabla 4 en donde pueden identificar las tendencias comparativas.

Gráfica 1. Tendencias comparativas del poder disciplinario Personería Distrital de Medellín (2022 -2024)



Fuente: elaboración propia.

Desafíos y limitaciones de la Personería Distrital de Medellín en la implementación de su poder disciplinario

La Personería Distrital de Medellín tiene como misión esencial la vigilancia de la conducta de los servidores públicos, asegurando el cumplimiento de los principios de legalidad, ética y respeto por los derechos fundamentales. Este ejercicio, sustentado en la autonomía funcional, enfrenta limitaciones estructurales y operativas que dificultan la eficacia de su labor disciplinaria.

El marco normativo, encabezado por el Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019 y su reforma, Ley 2094 de 2021), define los procedimientos para sancionar faltas de diversa gravedad, desde amonestaciones por faltas leves hasta destitución e inhabilidades por actos gravísimos que comprometen la integridad de la administración pública. Dichas normas también establecen las reglas para garantizar el debido proceso en todas las etapas del procedimiento disciplinario.

Si bien la Personería ejerce estas funciones de forma complementaria a la Procuraduría General de la Nación, que ostenta poder disciplinario preferente, las competencias pueden ser delegadas o asumidas por la Procuraduría en casos complejos. Esta dualidad genera desafíos en la coordinación interinstitucional y en la delimitación de competencias, afectando la eficacia de las investigaciones. La jurisprudencia y la doctrina subrayan la necesidad de mejorar la dotación de recursos humanos y financieros y clarificar los límites competenciales con la Procuraduría. Estos factores son esenciales para superar la percepción de que las sanciones no siempre son oportunas ni efectivas.

La eficacia disciplinaria de la Personería se mide no solo por el cumplimiento normativo, sino por su capacidad para disuadir conductas irregulares y promover transformaciones éticas y culturales en la administración pública. Este enfoque implica diseñar normas aplicables a las realidades locales en función de asegurar su implementación efectiva y con el fin de evitar su inoperancia. La función preventiva del control disciplinario es clave. Sanciones oportunas y comunicadas eficazmente fortalecen la confianza ciudadana y refuerzan la legitimidad institucional de la Personería. Sin embargo, estos objetivos requieren una estrategia integral que aborde tanto los desafíos internos como las expectativas sociales. En conclusión, consolidar el poder disciplinario de la Personería Distrital de Medellín exige optimizar su capacidad operativa, garantizar el respeto al debido proceso y asegurar un impacto tangible en la administración pública. Solo mediante una acción decidida en estos frentes podrá afianzarse como un garante efectivo de la ética y la legalidad en el servicio público.

4.1.3 Conclusiones

La Personería Distrital de Medellín desempeña un papel esencial en la vigilancia de la conducta de los servidores públicos, operando dentro de un marco legal robusto fundamentado en la Ley 1952 de 2019 y su reforma de 2021. Este mandato se materializa a través de un control disciplinario que refuerza los principios de legalidad, ética y respeto por los derechos fundamentales. Aunque la autonomía funcional de la Personería es un principio rector, la superposición de competencias con la Procuraduría General de la Nación plantea desafíos que deben abordarse para garantizar la eficacia en el ejercicio de estas funciones.

La autonomía de un ente público no solo está relacionada con su independencia de influencia externa (como la política), sino también con su capacidad para decidir y actuar dentro de los límites de su marco normativo y en favor del bien común. Esto conecta con la teoría política de Hannah Arendt (1993), quien considera que la autonomía se basa no solo en la independencia, sino también en la capacidad de los actores públicos de actuar de manera ética y responsable dentro de un sistema político.

A pesar de los avances normativos que han mejorado la claridad y rigor de los procedimientos disciplinarios, la eficacia de la Personería enfrenta limitaciones estructurales y operativas. Entre estas, destacan la insuficiencia de recursos y personal capacitado, así como la percepción de falta de oportunidad en la imposición de sanciones. Estas deficiencias impactan la capacidad de la Personería para cumplir con su mandato de manera efectiva y refuerzan la necesidad de fortalecer la coordinación interinstitucional con la Procuraduría para evitar duplicidades y maximizar los recursos disponibles.

Para consolidar su papel como ente de control efectivo, la Personería debe priorizar medidas estratégicas que incluyan el aumento de recursos financieros y humanos, la implementación de procesos más ágiles y transparentes, y el fortalecimiento de su independencia frente a influencias políticas locales. Estas acciones son fundamentales para garantizar la confianza ciudadana en el sistema disciplinario y para promover un cambio

estructural y cultural que fomente la ética y la transparencia en la administración pública de Medellín.

La ética en la percepción pública juega un papel crucial, especialmente en entidades como la Personería Distrital de Medellín, que se encargan de defender los derechos humanos y vigilar la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas. Según filósofos del derecho como John Rawls, la justicia como equidad debe ser la base de todas las instituciones públicas para asegurar que sus acciones no solo sean legales, sino también moralmente justificadas (Rawls, 1971). Este enfoque deontológico, que enfatiza la adherencia a normas universales, subraya la importancia de que los entes como la Personería no solo actúen conforme a la Ley, sino que sus decisiones y procesos se fundamenten en principios éticos inalienables que buscan la protección de los derechos y el bienestar colectivo.

En este contexto, la ética no sólo sirve como guía de conducta, sino también como elemento fundamental para la legitimidad y la confianza pública en la gestión de la Personería. Immanuel Kant, argumentó que las acciones deben ser juzgadas según una *‘máxima’* que pueda universalizarse, lo que implica un comportamiento que cualquier persona, en cualquier situación, debería poder adoptar (Kant, 1785). Esto resalta la importancia de que los personeros distritales actúen con una rectitud que inspire confianza y sea ejemplar, asegurando que sus actos reflejen un compromiso inquebrantable con la justicia y la ética. La percepción pública de esta integridad es vital para la efectividad de la Personería en su rol de mediador entre el estado y los ciudadanos.

Finalmente, la eficacia del poder disciplinario de la Personería no solo radica en la correcta aplicación de las normas, sino también en su capacidad para generar un impacto real en la conducta de los servidores públicos y en la percepción ciudadana de justicia y legalidad. Esto requiere un enfoque integral que combine rigor normativo, eficacia operativa y estrategias de comunicación para garantizar que las sanciones disciplinarias cumplan su función disuasoria y refuercen la legitimidad institucional de la Personería como garante del buen gobierno y la lucha contra la corrupción.

4.1.4 Recomendaciones

A partir de estos hallazgos, se proponen las siguientes recomendaciones concretas, dirigidas a fortalecer su autonomía, optimizar sus procesos, mejorar la coordinación interinstitucional y promover una administración pública ética y transparente, con el objetivo de consolidar su papel como garante de la legalidad y la ética en la gestión pública:

Tabla 5. Relación normativa - Poder disciplinario sancionatorio de la Personería

Recomendación	Descripción
Incremento en la dotación de recursos humanos y financieros	Es crucial asignar mayores recursos financieros que permitan ampliar la planta de personal especializado en derecho disciplinario, investigación y soporte técnico. Esto asegura procesos más ágiles y reduce la carga laboral que actualmente afecta la capacidad de respuesta.
Fortalecimiento de la autonomía institucional	Promover reformas legales y reglamentarias que garanticen la independencia de la Personería frente a las administraciones locales y otras influencias políticas. Esto puede incluir mecanismos de selección más transparentes para sus servidores y la prohibición expresa de injerencias externas.
Capacitación permanente del personal	Implementar programas continuos de formación y actualización en legislación disciplinaria, técnicas investigativas y jurisprudencia, para que el personal pueda aplicar eficientemente las normas y enfrentar casos complejos.
Optimización de los procedimientos disciplinarios	Revisar los protocolos internos para eliminar redundancias y acelerar los tiempos de investigación, sin comprometer el debido proceso. La adopción de herramientas tecnológicas para la gestión de casos podría ser determinante.
Mejorar la coordinación con la procuraduría general de la nación	Establecer acuerdos formales que definan claramente las competencias de ambas instituciones en el ejercicio del poder disciplinario, evitando duplicidades y conflictos jurisdiccionales que ralentizan las investigaciones.

Fortalecimiento de las tecnologías de la información	Incorporar plataformas digitales avanzadas para la recepción de quejas, seguimiento de investigaciones y manejo de expedientes, garantizando transparencia, seguridad y accesibilidad para los ciudadanos y los servidores.
Descentralización de los servicios de la Personería	Abrir oficinas satélites en las comunas de Medellín y otros puntos estratégicos, facilitando el acceso de la ciudadanía para presentar quejas y agilizando la recopilación de pruebas en el territorio.
Campañas de sensibilización ciudadana	Implementar estrategias de comunicación que eduquen a la ciudadanía sobre los procesos disciplinarios, las funciones de la Personería y la importancia de denunciar irregularidades. Esto fortalece la confianza pública y fomenta la colaboración ciudadana.
Evaluaciones periódicas de impacto	Diseñar y aplicar indicadores para medir la eficacia del poder disciplinario, como tiempos de resolución, impacto en la prevención de faltas y percepción ciudadana. Estas métricas permitirían ajustes continuos y fundamentaron mejoras normativas y operativas.
Promoción de buenas prácticas éticas en la administración pública	Complementar la labor disciplinaria con programas de formación ética dirigidos a servidores públicos. Esto ayudaría a prevenir faltas disciplinarias y fomentar una cultura institucional basada en la legalidad y la transparencia.

Fuente: elaboración propia.

Estas medidas permitirán a la Personería Distrital de Medellín enfrentar los desafíos estructurales y operativos que limitan su eficacia. Con recursos adecuados, autonomía fortalecida y una mayor coordinación interinstitucional, podrá consolidar su rol como garante del orden jurídico y la ética en la gestión pública.

4.1.5 Referencias

Arendt, H. (1993). *La condición humana* (1ª ed.). Editorial Paidós.

Farrell, M. J. (1957). The Measurement of Productive Efficiency. *Journal of the Royal Statistical Society. Series A (General)*, 120(3), 253-290.
<https://www.jstor.org/stable/2343100>

Fernández Blanco, C. (2023). Cuatro versiones de eficacia y su vinculación con la efectividad. *Revista Telemática de Filosofía del Derecho*, No. 26, 2023, pp. 47-75.
<http://www.rtfed.es/numero26/02-26.pdf>

García, M. S. A., Franco, J. V. L., & Espinosa, G. S. (2021). Perspectiva neoconstitucional y de sociología jurídica en el régimen disciplinario en Colombia. *Verba Iuris*, (46), 231-252. <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/verbaiuris/article/view/8503>.
(2019). Normas sociales y problemas de eficacia y efectividad de las normas jurídicas. *DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 42, pp. 259-283.
<https://doxa.ua.es/article/view/2019-n42-normas-sociales-y-problemas-de-eficacia-y-efectividad-d>

Gómez López, M., & Betancur Corrales, J. F.. (2024). Límites Presupuestales de las Personerías Municipales y la Vigilancia de la Conducta Oficial: Análisis de Medidas Legislativas que Restringen el Control sobre la Función Pública. *Diálogos De Saberes*, (60). <https://doi.org/10.18041/0124-0021/dialogos.60.2024.12042>

Guevara, L. D. G. (2021). La Ley 2094 de 2021. El dolor de cabeza de oficinas de control disciplinario y Personerías municipales. *Revista Doctrina Distrital*, 1(2), 35-40.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9086927>

Hernández Villamizar, I. P., Guachetá-Torres, J. D., Paredes-Mosquera, H. H., & Reyes-Gómez, E. D. C. (2020). Derecho Disciplinario en Colombia, desde la imposición de Sanciones ¿la pérdida de su vocación preventiva? *El Ágora USB*, 20(1), 66-81.

http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S1657-80312020000100066&script=sci_arttext

Kant, I. (1785). *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*. Madrid. Akal Editores

Mankiw, G. (2004). *Economía*, México, McGraw Hill Interamericana.

Mondragón-Duarte, S. L. (2020). El derecho administrativo disciplinario y su control judicial a la luz de la función pública. *Revista de la facultad de derecho y ciencias políticas*, 50(132), 100-122. http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=s0120-38862020000100100&script=sci_arttext

Pavajeau, C. A. G. (2021). *Fundamentos del derecho disciplinario colombiano*. U. Externado de Colombia.

Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Harvard University Press. Kant, I. (1785). *Groundwork of the Metaphysics of Morals*.

Suárez, D. M. Z. (2023). Ingeniería constitucional en una Colombia presidencialista: Historia de un error en la construcción del Ministerio Público y su facultad de control disciplinario. *HUMAN REVIEW. International Humanities Review/Revista Internacional de Humanidades*, 16(2), 1-12. <http://journals.eagora.org/revHUMAN/article/view/4639>

Villegas, M. G., García, C., Niño, N., Henao, A., Mejía, J. F., Rubiano, S., ... & Yepes, R. U. (2009). *Normas de papel: La cultura del incumplimiento de reglas*. Siglo del Hombre Editores. <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/issue/download/382/178#page=186>

Informe Anual de Derechos Humanos 2024
Personería Distrital de Medellín.

COMITÉ DIRECCIÓN INVESTIGACIÓN

Mefi Boset Rave Gómez	Personero Distrital de Medellín
Héctor Alfonso Gómez Trujillo	Personero Auxiliar
Gloria Yaneth Vélez Pérez	Personera Delegada 20D Decisión Disciplinaria
Manuel Alejandro Moreno	Personero Delegado 20D Unidad Permanente Derechos Humanos
Paola Andrea Cano Ramírez	Líder Investigaciones
Katerinn Julieth Guevara Torres	Líder Centro de Pensamiento

COMITÉ EDITORIAL

Mefi Boset Rave Gómez	Personero Distrital de Medellín
Gloria Yaneth Vélez Pérez	Personera Delegada 20D Decisión Disciplinaria
Paola Andrea Cano Ramírez	Líder Investigaciones
Katerinn Julieth Guevara Torres	Líder Centro de Pensamiento
María Alejandra Figueroa Barros	Jefe oficina Asesora Comunicaciones

COMITÉ TÉCNICO

Diseño y diagramación - Oficina Asesora de Comunicaciones

Innovación y Conocimiento

Investigadores

Evelin María Montoya Piedrahita	Juan Manuel Ramírez Chín
Johana Mildré López Lopera	Alejandro Zapata Ballesteros
Ana Lucía Mesa Vallejo	Diana Alexandra Gómez Builes
Edgar Hernán Ascuntar Hernández	Emmanuel Acevedo Muñoz
Alejandro Zabala Marín	Luisa Alejandra Hernández Hincapié
Jorge Esteban Jiménez Charlot	Julián de Jesús Giraldo Giraldo
María Alejandra Calle Galvis	Carlos Arley Palacios Palacios
Angie Andrea Valencia Montes	Jordan Daniel Lopera García
Angélica Patricia Angulo López	Paola Andrea Cano Ramírez

Con el apoyo de:

Observatorios y Grupos Especiales

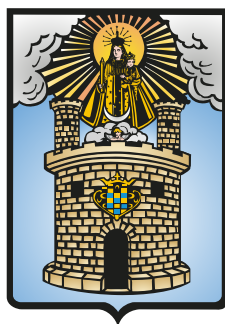
Informe Anual de

Derechos Humanos



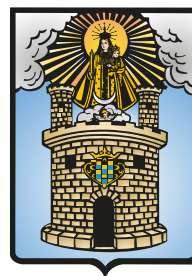
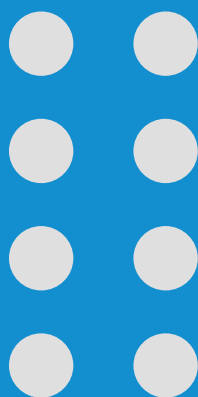
VIGENCIA
2024





Personería

Distrital de Medellín



Personería

Distrital de Medellín

Sede Central Personería Distrital de Medellín

Carrera 53 A No. 42-101
Centro Cultural Plaza la libertad

Unidad Permanente para los Derechos Humanos Sede el Bosque - 24 horas, 7 días de la semana

Carrera 52 No. 71-84
Frente al Parque de los Deseos.



@personeriamed



Personería Distrital de Medellín



@personeriamed



Personería Distrital de Medellín