

REVISTA



RAÍCES



Personería
Distrital de Medellín

Esta publicación es producto del Centro de Pensamiento de la Personería de Medellín.

Mefi Boset Rave Gómez

Personero Distrital de Medellín

Elkin Eduardo Gallego

Personero Delegado 20D Decisión Disciplinaria

Eyder Bolívar Mojica

Líder Metodológico

Carlos Alexander Vanegas Arango

Coordinador Centro de Pensamiento y Formación en Derechos Humanos
y Estudios Sociopolíticos «Adán Arriaga Andrade»

Autores

Andrea Arango Gutiérrez

Juan Camilo Rengifo López

César Cardona

Adriana Giraldo

Xiomara Losada

Karen Cataño

Sindy Cifuentes

Carlos Calle Galvis

Briyidt Yorlaine Martínez Romero

Marlo Moscarella Quintero

Observatorio mujeres, diversidades sexuales y de género

Diseño y diagramación

Grupo de analítica – Personería Distrital de Medellín

Edición: 1, 2025.

ISSN: 2745-2212

Personería 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 de Medellín es de distribución gratuita.



Licencia: Este documento está licenciado bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional (CC BY-NC 4.0). Para más información, visite: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>

EDITORIAL

La Revista Raíces vuelve en esta edición 2025-1 como un espacio para pensar el presente y el futuro de nuestra ciudad y del país, desde una convicción profunda: la educación en derechos humanos, la participación ciudadana y la reflexión crítica son pilares esenciales para construir sociedades más justas, solidarias y democráticas. Como publicación del Centro de Pensamiento y Formación en Derechos Humanos y Estudios Sociopolíticos “Adán Arriaga Andrade”, la revista reafirma su propósito de articular conocimiento académico, experiencias institucionales y voces ciudadanas, para transformar realidades y promover una cultura basada en la dignidad humana.

En tiempos marcados por la incertidumbre, la polarización y los desafíos sociales acumulados tales como: crisis ambientales, movilidad humana, inequidades persistentes, nuevas formas de violencia y desconfianza hacia lo público, Raíces insiste en una idea central:

los derechos humanos no son un discurso abstracto, sino prácticas concretas que se construyen día a día en escuelas, barrios, organizaciones sociales, instituciones y comunidades.

En esta edición, los artículos que conforman la revista abordan temas que atraviesan la vida cotidiana y el debate público: el papel del ministerio público en la defensa de los derechos, los retos de la migración y la movilidad humana, las tensiones entre desarrollo y sostenibilidad, la educación como camino para la convivencia, y las transformaciones culturales que exigen nuevas formas de justicia y participación.

Retomamos también el llamado de Immanuel Kant cuando señalaba que “la libertad de cada uno termina donde empieza la libertad del otro”. Esta idea, lejos de ser solo filosófica, orienta el sentido ético de las instituciones públicas y recuerda que la democracia requiere responsabilidad, diálogo informado y corresponsabilidad social.

La Personería Distrital de Medellín, desde su misión de vigilancia, acompañamiento y defensa de los derechos colectivos e individuales, encuentra en esta revista un puente entre el conocimiento y la acción. Aquí convergen academia, servidores públicos, líderes comunitarios y ciudadanía para pensar juntos posibles soluciones, cuestionar prácticas injustas y fortalecer la confianza en lo público. Asimismo, reafirmamos que la investigación, cuando se enraíza en los territorios, se convierte en herramienta de cambio: produce evidencia, ilumina decisiones y abre oportunidades para garantizar derechos. Por eso, cada artículo es también una invitación a leer críticamente, debatir con respeto y actuar con sentido ético.

Con esta nueva edición, Raíces renueva su compromiso con la reflexión plural, el análisis riguroso y la acción transformadora. Invitamos a nuestros lectores a sumergirse en sus páginas, a dialogar con sus autores y a reconocer que la dignidad humana —nuestra raíz común— es el horizonte que orienta todo esfuerzo institucional y académico. Que este número inspire, cuestione y motive a seguir construyendo, desde Medellín, un futuro más justo, solidario y profundamente humano.

Comité Editorial – Revista Raíces
Personería Distrital de Medellín

Comportamiento electoral, distribución de votos y cuerpos colegiados en Antioquia y Medellín (2007-2023)

Andrea Arango Gutiérrez¹; Juan Camilo Rengifo López²

Resumen: Este ejercicio comparado subnacional es una descripción de dos fenómenos políticos: la cantidad de ciudadanos que votaron por las corporaciones públicas en las elecciones territoriales de 2007, 2011, 2015, 2019 y 2023 y el resultado por colectividad que generó la configuración de los cuerpos colegiados de representación; se considera cada ciclo electoral como un caso. Así mismo, identifica la ubicación geográfica de los votos por dos de las colectividades con mayor polaridad, en la ubicación de sus votantes. Se usan métodos mixtos para analizar la cantidad de votos por colectividad. Si bien no se trata de un análisis explicativo, para la georreferenciación de los votos por colectividad se hace una matriz de correlación que permite identificar asociaciones opuestas y elegir dos colectividades por cada caso. La evidencia empírica lleva a tres conclusiones: el sistema de partidos logra niveles de fragmentación tan altos en el 2023 como los del 2007; desde 2011 Antioquia y Medellín han sido el bastión del uribismo, al captar los votos del Partido Conservador, sobre todo de Antioquia, y las dos unidades territoriales analizadas ilustran la lógica centro-periferia, en donde el centro urbano ejerce un voto de opinión y la periferia rural, uno tradicional.

Palabras claves: comparación subnacional; comportamiento electoral; georreferenciación de los votos; cuerpos colegiados de representación; fragmentación del sistema de partidos.

Abstract: This subnational comparative analysis is a description of two political phenomena: the amount of citizens who voted for the representative committees on the local councils during the elections of 2007, 2011, 2015, 2019, and 2023; and the electoral result that lead to the conformation of the members of those local councils. Thus, each electoral cycle is a case of study. This analysis also identifies the geographic location of the votes for two of the most opposing parties. This mixed methods study analyzes the amount of votes per party, and even though there is a correlation of the location of the votes to identify the most negative combination of the electoral support for two parties, this correlation does not have a goal of explanation. Empirical evidence has led us to three conclusions: The party system has reached fragmentation levels in 2023 similar to those of 2007. Medellín and Antioquia are the powerhouse of Álvaro Uribe since 2011 and his party has taken the place of the Conservative Party, mainly in Antioquia. Finally, the two territorial units illustrate the center-periphery logic, in which urban centers vote based on the public opinions and rural periphery based on traditional political structures.

Keywords: Subnational comparison. Electoral behavior. Georeferenced votes. Representative committees. Party system fragmentation.

¹Docente de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Master of Arts, Political Science, San Diego State University. Polítóloga, Universidad de Antioquia. Correo: andrea.arangog@udea.edu.co

²Docente de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Magíster en Estudios Urbano-Regionales, Universidad Nacional de Colombia. Economista, Universidad de Antioquia. Correo: juanc.rengifo@udea.edu.co

Introducción

El comportamiento electoral de Antioquia y Medellín se ha vuelto fundamental para comprender las dinámicas políticas de Colombia. Desde el triunfo presidencial del antioqueño Álvaro Uribe Vélez, en 2002, su figura ha marcado el debate público nacional, al convertirse en el actor político más importante para la historia colombiana del siglo XXI. Su estilo de liderazgo carismático y la forma en la que apela a valores tradicionales de la región le han garantizado el éxito en las urnas; y sus alianzas políticas e influencia sobre el ejercicio del poder de otros líderes han consolidado al uribismo como una tendencia personalista con gran potencia, en los ciclos electorales nacionales y territoriales. Uribe controló la agenda presidencial de sus dos gobiernos (2002-2010), del primer gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014) y del gobierno de Iván Duque (2018-2022).

Antioquia y Medellín son el bastión del uribismo. Desde 2002 ha sido la tendencia hegemónica a través de su Partido de la U, fundado en 2005; este aparece como la colectividad más votada en Antioquia y Medellín para las elecciones de 2011; fuerza reemplazada sólo por el Centro Democrático (CD), la nueva colectividad creada por el mismo Uribe en 2013 para apartarse del segundo gobierno de Santos (2014-2018) por su agenda del acuerdo de paz con la entonces guerrilla de las FARC. En los ciclos electorales de 2015, 2019 y 2023, el CD ha sido el partido más votado en Antioquia y Medellín, sólo superado por Creemos, en el último ciclo electoral y únicamente para el nivel territorial de Medellín.

Este bastión ha permanecido fiel aún en momentos en los que otros departamentos del país se han apartado de la agenda de Álvaro Uribe, como en 2016 cuando Antioquia votó “No” en el plebiscito por la paz. Incluso, después del paro nacional de 2021, en medio de las elecciones nacionales de 2022 que fueron un claro castigo a la gestión del presidente del CD, en cabeza de Iván Duque, Antioquia era el único departamento de Colombia que insistía en elegir a “el que diga Uribe” (Arango, 2022); que en ese momento era Federico Gutiérrez (Fico) con su partido *Creemos*, hoy alcalde de Medellín por segunda vez con más del 73 % de los votos.

Creemos fue el fenómeno electoral en Medellín de las pasadas elecciones territoriales del 29 de octubre de 2023. Su caudal electoral le aportó los votos necesarios para el triunfo de Andrés Julián Rendón, el candidato del CD a la gobernación de Antioquia, gracias a la alianza de Creemos y el CD, en la campaña; así mismo, *Creemos* logró una bancada de siete concejales y cinco diputados. Esta es una fuerza renovada con origen en el CD y liderada por Federico Gutiérrez, quien llegó a la política electoral gracias al apoyo de Uribe que le permitió ser electo en 2003, en el concejal de Medellín.

La actual presidencia del país en cabeza de Gustavo Petro y su colectividad, el Pacto Histórico, es un proyecto progresista y antiuribista que triunfó gracias a la crisis del uribismo por la mala administración de Iván Duque. Fue tan profunda esa crisis que el proyecto uribista tuvo que recogerse en el antipetismo para apoyar en la segunda vuelta presidencial de 2022 al candidato antisistema, Rodolfo Hernández; por lo que quedó sin candidatura propia y sin jefe de la oposición dada la renuncia de Hernández a ocupar la silla en el Senado por el estatuto de la oposición.

A pesar de la pérdida del control de la agenda nacional, el uribismo se ha reafirmado en su bastión fiel desde la campaña para las pasadas elecciones territoriales, en las que el antipetismo era una de las condiciones necesarias para el éxito electoral en Antioquia y Medellín. Con el control de la Gobernación y la Asamblea Departamental de Antioquia, de la Alcaldía y el Concejo Distrital de Medellín, el uribismo promete posicionarse de nuevo en las elecciones nacionales de 2026. Aún más cuando Federico Gutiérrez logra renovar la agenda securitista del uribismo con apuestas progresistas como la de la diversidad y la interseccionalidad, así como la agenda ambiental y animalista que captan el voto joven, fundamental para los próximos ciclos electorales.

Es por lo anterior que el análisis subnacional y en foco en el comportamiento electoral de Antioquia y Medellín son fundamentales de cara al próximo ciclo de las elecciones nacionales.

Referentes teóricos

Las legislaturas son cuerpos intermedios entre el Estado y la sociedad que hacen parte del régimen político (Munck, 2007); estas tienen el objetivo de debatir, deliberar públicamente, promover la transparencia en la toma de decisiones públicas y la rendición de cuentas por parte de esas personas que toman decisiones frente a sus electores, legislar, y sobre todo, representar. Estos cuerpos colegiados de representación toman la forma de asambleas, congresos y/o parlamentos (Martin y otros, 2014).

Cuando entramos en el análisis subnacional, la división territorial de los Estados es fundamental para saber las competencias de esas legislaturas, sobre todo su capacidad para crear leyes; toda vez que, en Estados federados, las mismas tienen más funciones que en los Estados centralizados, en los que la legislatura nacional es la que ejerce la mayor cantidad de funciones (Behrend, 2012). Este último es el caso colombiano al tratarse de un Estado unitario territorialmente, pero descentralizado administrativamente; en este, el Congreso de la República es el órgano que crea las leyes de la nación (Constitución Política de Colombia, 2004). Sin embargo, contamos con asambleas territoriales: 32 a nivel departamental y 1.102 a nivel municipal, en las que su función no es legislativa, ni se constituyen en un órgano de poder que le hace contrapeso al poder ejecutivo, en un *Accountability horizontal* (O' Donnell, 2001), sino que hacen parte del poder ejecutivo y de su función administrativa, lo que deja la función de peso y contrapeso al Congreso.

En Colombia, las asambleas departamentales y los concejos municipales sí tienen funciones de reglamentación a partir de ordenanzas y acuerdos, respectivamente, pero como respuesta de la agenda administrativa del gobernador o del alcalde, según sea el caso. Aunque sus funciones son de coordinación administrativa, en ocasiones ejercen control político mediante la objeción, revisión y validación de iniciativas administrativas territoriales. En todo caso, en tanto corporaciones públicas que están formadas colectivamente y son elegidas por medio de elecciones populares, son un órgano fundamental de la representación a nivel subnacional; así mismo, en un análisis *Bottom-up* (Giraudy y otros, 2019), son un indicador claro de la forma cómo se configuran los partidos políticos de representación nacional y sus liderazgos, desde la base territorial en los departamentos y los municipios.

Metodología

Este análisis subnacional de los cuerpos colegiados de representación observa cinco elecciones territoriales: 28 de octubre de 2007, 30 de octubre de 2011, 25 de octubre de 2015, 27 de octubre de 2019 y 29 de octubre de 2023. A partir de estas, se observa el comportamiento electoral en dos niveles territoriales subnacionales: un departamento y una ciudad, toda vez que Colombia se configura en divisiones territoriales a partir de departamentos y municipios. Por un asunto de acceso a la información empírica, nuestro análisis se centra en los votantes del departamento de Antioquia y la configuración de su Asamblea departamental; y en el municipio, ahora distrito, de Medellín y la configuración de su Concejo municipal.

Cada una de las elecciones territoriales se convierte en un caso que cuenta con la evidencia empírica de la cantidad de votos obtenidos por colectividad para la Asamblea Departamental de Antioquia y el Concejo Municipal de Medellín; y la forma como las 26 curules de la Asamblea y las 21 del Concejo fueron distribuidas entre las colectividades que alcanzaron el umbral y obtuvieron la cifra repartidora. También se aporta la georreferenciación de los votos en Antioquia para la Asamblea y en Medellín para el Concejo por dos de las colectividades con mayor polaridad en la ubicación de sus votantes.

El estudio es descriptivo y usa métodos mixtos para analizar la cantidad de votos por colectividad; aunque para la georreferenciación de los votos por colectividades se hace una matriz de correlación que permite identificar asociaciones opuestas y elegir dos colectividades por cada caso, este análisis no intenta ser explicativo. La correlación aporta un criterio de selección objetivo de las dos colectividades que, en el ciclo electoral y en las dos escalas subnacionales, presentan comportamientos electorales opuestos.

Se llevó a cabo un análisis de estadística descriptiva con el uso del coeficiente de correlación, tanto en las elecciones locales de la Asamblea de Antioquia como en el Concejo de Medellín, en los cinco ciclos de estudio. Esta medida de asociación evalúa el comportamiento de dos variables de manera directa o inversa. En este caso, se considera tanto el signo como la magnitud de la correlación, y las correlaciones de interés deberían ser negativas para concluir si, efectivamente, un aumento en la participación electoral de una colectividad política se traduce en una disminución en la participación de la otra. El objetivo es observar, mediante un ejercicio de análisis espacial, las apuestas partidistas específicas en cada elección.

En primer lugar, se procedió al cálculo de la suma total de los votos válidos por colectividad política, en los cinco cortes de estudio para ambas corporaciones analizadas. Posteriormente, se calcularon las tasas de participación electoral. Para la Asamblea de Antioquia, la unidad geográfica considerada fueron los 125 municipios del departamento; mientras que, para el Concejo de Medellín, se optó por utilizar las comunas y los corregimientos como unidad espacial, debido a que la fuente de datos proporcionada por la Misión de Observación Electoral (MOE, 2024) a nivel de puesto de votación carecía de información para la mayoría de los puestos en los años 2007, 2011 y 2015. Por tanto, se decidió generar mapas de tipo coroplético para ambas corporaciones, en lugar de utilizar la interpolación espacial. La diferencia radica en que los primeros asignan un color completo en relación con un color en un gradiente específico al área político-administrativa de cada municipio,

comuna y corregimiento; mientras que los segundos no necesariamente definen un área determinada y pueden sobrepasar esos límites. Además, en el caso de la Asamblea, también se presentaron mapas categóricos para visualizar el partido más votado en cada municipio.

Finalmente, para observar comportamientos a nivel espacial, se calculó una matriz de correlaciones por año con el fin de identificar asociaciones opuestas entre colectividades políticas. Así, la selección de colectividades políticas se realizó de tal manera que se identificó aquella asociación con mayor magnitud negativa según el coeficiente de correlación, el cual resulta de interés. Por ejemplo, para el caso de la Asamblea de Antioquia en 2023, la matriz de correlación se reporta en la Tabla 1.

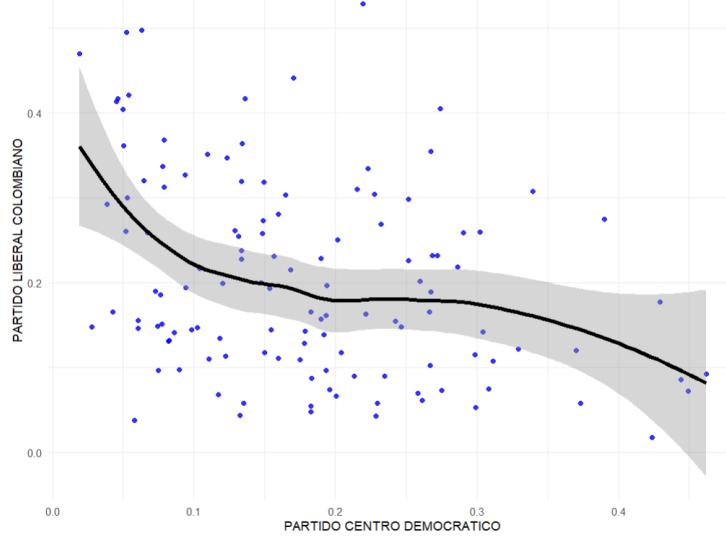
Tabla 1. Matriz de Correlación - Asamblea de Antioquia, en 2023

Matriz de Correlaciones 2023	CREMOS	CENTRO DEMOCRATICO	CONSERVADOR	PACTO HISTORICO	ALIANZA VERDE	LIBERAL	JUNTOS	INDEPENDIENTES	RENACE	ASI	ANTIOQUIA TE PERTENECE	ECOLOGISTA COLOMBIANO	FUERZA CIUDADANA
CREMOS	100%												
CENTRO DEMOCRATICO	-21.40%	100%											
CONSERVADOR	-21.66%	-10.42%	100%										
PACTO HISTORICO	-1.23%	-23.10%	-28.44%	100%									
ALIANZA VERDE	-14.66%	-27.13%	-21.99%	15.60%	100%								
LIBERAL	-26.08%	-33.91%	-27.07%	-10.04%	-16.80%	100%							
JUNTOS	7.09%	-1.77%	-28.00%	3.17%	-11.75%	-0.53%	100%						
INDEPENDIENTES	-13.66%	-26.94%	-22.31%	44.18%	8.99%	-3.09%	-3.88%	100%					
RENACE	-5.64%	-11.95%	-19.21%	0.12%	-9.50%	-14.85%	-6.49%	12.88%	100%				
ASI	-14.81%	-25.53%	-26.60%	31.39%	7.18%	-8.82%	4.34%	21.79%	11.39%	100%			
ANTIOQUIA TE PERTENECE	-12.73%	-13.51%	-4.31%	6.26%	-2.70%	2.58%	-5.62%	3.02%	-4.31%	1.17%	100%		
ECOLOGISTA COLOMBIANO	17.47%	5.87%	-27.09%	38.47%	6.06%	-23.51%	20.61%	15.72%	0.08%	24.10%	5.95%	100%	
FUERZA CIUDADANA	-4.36%	-10.84%	-7.43%	13.71%	26.42%	-10.66%	-5.69%	16.78%	-2.07%	3.22%	-3.84%	3.82%	100%

Fuente: cálculos propios, a partir de MOE (2024).

En este caso en particular, la correlación negativa más fuerte se reporta entre los partidos Liberal y Centro Democrático, con una magnitud de -33.91 %. Esta correlación se expresa en un gráfico de dispersión como se muestra en el Gráfico 1.

Gráfico 1. Diagrama de dispersión de las participaciones electorales por municipio Centro Democrático y Partido Liberal, en 2023

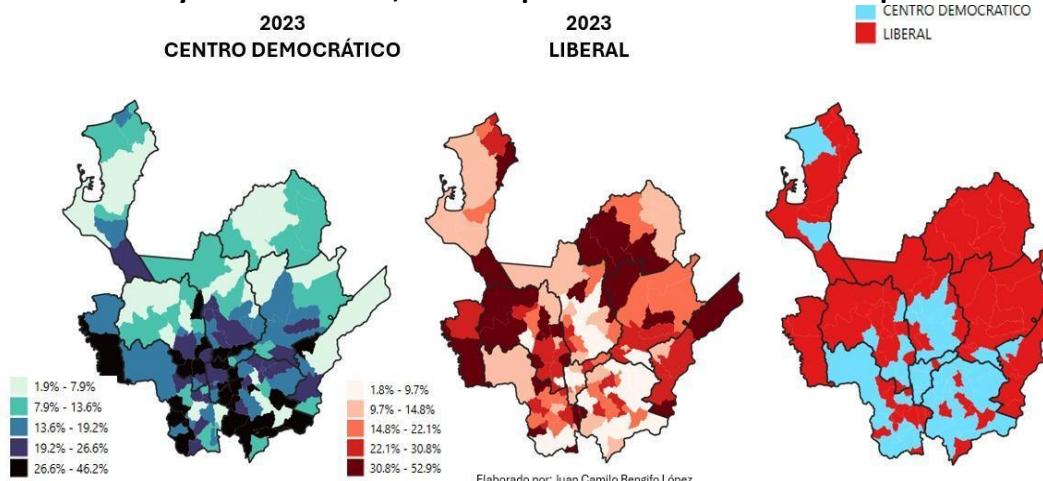


Elaborado por: Juan Camilo Rengifo López

Fuente: cálculos propios, a partir de MOE (2024).

El Mapa que se presenta a continuación, representa espacialmente ese comportamiento electoral a nivel de municipios, en el departamento de Antioquia, en las elecciones de 2023.

Mapa 1. Distribución espacial de participación electoral - Partido Centro Democrático y Partido Liberal, en 2023 para la Asamblea de Antioquia



Fuente: elaboración propia a partir de MOE (2024).

Fue de esta forma como procedimos con los cinco casos a observar para realizar las georreferenciaciones de las colectividades más contrarias. A continuación, se puede ver en la Tabla 2 y 3 las opciones de combinaciones 1 y 2 que muestran las colectividades con mayor correlación negativa.

Tabla 2. Resultados de las combinaciones opuestas de colectividades por elección territorial para la Asamblea Departamental de Antioquia

Año	Opción 1		Opción 2	
	Partido 1	Partido 2	Partido 1	Partido 2
2007	PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO	PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	MOVIMIENTO ALAS-EQUIPO COLOMBIA
2011	PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO	PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO	PARTIDO DE LA U
2015	PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO	PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	PARTIDO DE LA U
2019	PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO		
2023	PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO		

Fuente: cálculos propios, a partir de MOE (2024).

Tabla 3. Resultados de las combinaciones opuestas de colectividades por elección territorial para el Concejo Municipal de Medellín

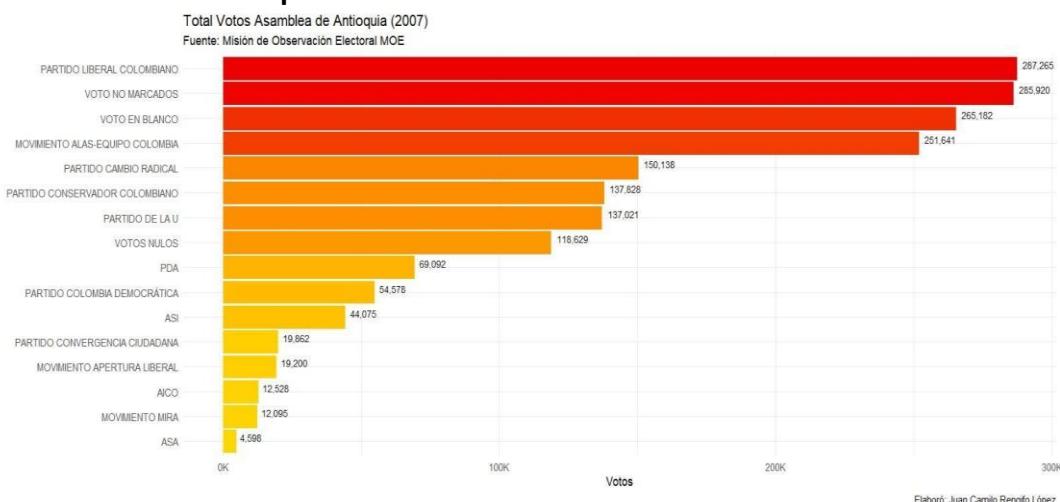
Año	Opción 1		Opción 2	
	Partido 1	Partido 2	Partido 1	Partido 2
2007	PARTIDO DE LA U	POLO DEMOCRÁTICO ALTERNATIVO		
2011	PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO	POLO DEMOCRÁTICO ALTERNATIVO		
2015	PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO		
2019	INDEPENDIENTES	PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO		
2023	PARTIDO POLÍTICO CREEMOS	INDEPENDIENTES	PARTIDO POLÍTICO CREEMOS	PACTO HISTÓRICO

Fuente: cálculos propios, a partir de MOE (2024).

Resultados y discusión

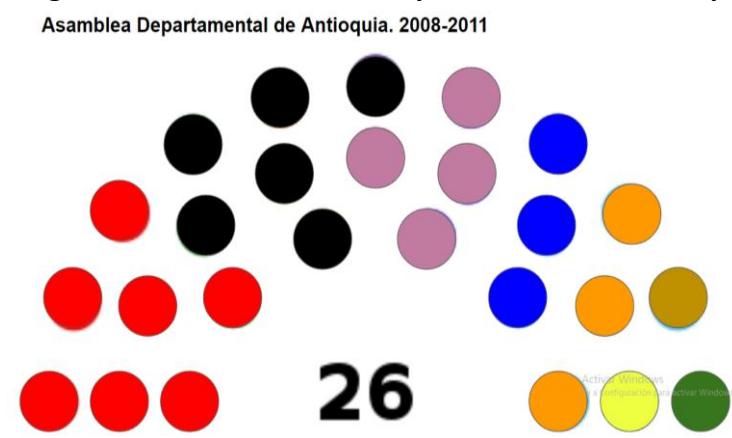
1. Caso uno: elecciones territoriales del 28 de octubre de 2007. Antioquia y Medellín.

Gráfico 2. Comportamiento electoral en Antioquia para la elección de la Asamblea Departamental del 28 de octubre del 2007



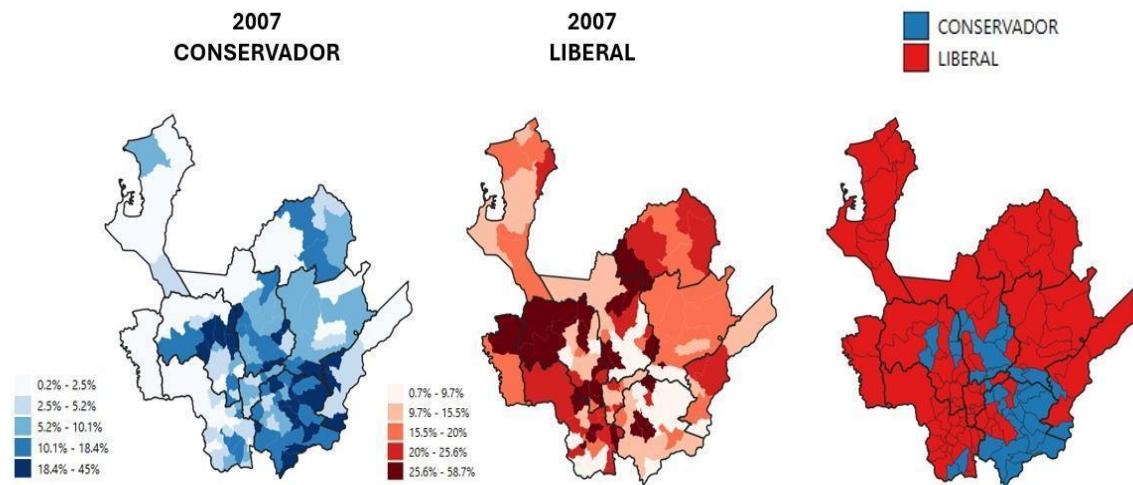
Fuente: elaboración propia a partir de MOE (2024).

Gráfico 3. Configuración de la Asamblea Departamental de Antioquia 2008-2011



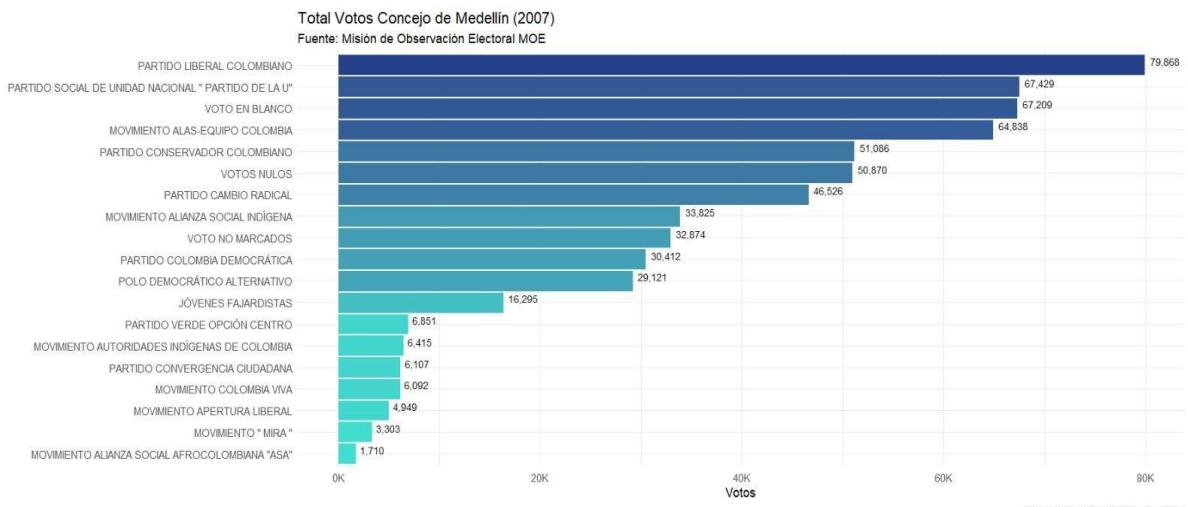
Fuente: elaboración propia a partir de MOE (2024) y Arenas y otros (2015).

Mapa 2. Georreferenciación de los votos en Antioquia para las elecciones de 2007 por las dos colectividades más opuestas



Fuente: elaboración propia a partir de MOE (2024).

Gráfico 4. Comportamiento electoral en Medellín para la elección del Concejo Municipal del 28 de octubre de 2007



Fuente: elaboración propia a partir de MOE (2024).

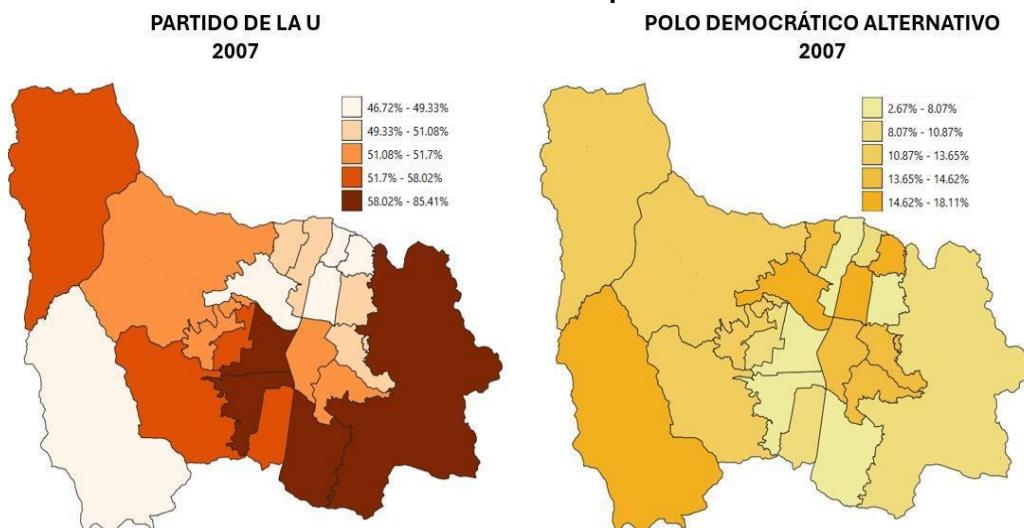
Gráfico 5. Configuración del Concejo Municipal de Medellín 2008-2011

Concejo Municipal de Medellín. 2008-2011



Fuente: elaboración propia a partir de MOE (2024) y Arenas y otros (2015).

Mapa 3. Georreferenciación de los votos en Medellín para las elecciones de 2007 por las dos colectividades más opuestas



Elaborado por: Juan Camilo Rengifo López

Fuente: elaboración propia a partir de MOE (2024) y Datos Abiertos (2024)³

³ Es importante aclarar que esta base de datos no estaba completa ya que hubo datos faltantes para el nivel de puesto de votación. Por lo que se acudió a la estrategia de comparar las dos bases de datos (la de la MOE y la de Datos Abiertos) para estimar los resultados a partir de la combinación de los resultados de los cuerpos colegiados de representación y los cargos uninominales en esos ciclos electorales, dado que ese apoyo tiene impacto sobre las colectividades con mayor apoyo. El mismo procedimiento se hizo para la georreferenciación de los votos al Concejo de Medellín, en 2011 y 2015.

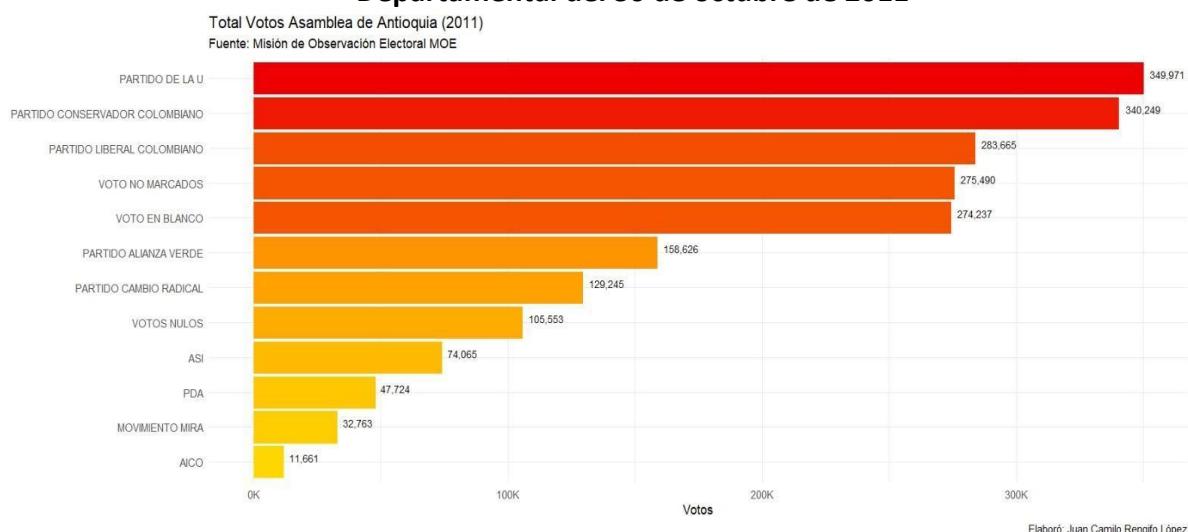
En este caso, es de resaltar que la colectividad del entonces gobernador Luis Alfredo Ramos (Alas Equipo Colombia) fue un fenómeno electoral de carácter coyuntural que no sólo impactó a la ciudad, sino también al departamento. En ese momento, esa colectividad contó con el apoyo del entonces presidente Álvaro Uribe Vélez, lo que le dio más fuerza electoral que la que obtuvo su propio partido (Partido de la U).

Sobre la georreferenciación, aparecen el centro de Antioquia y el suroeste como el corazón duro del conservadurismo que permanece como una tendencia estable en el tiempo. También da cuenta de la lógica periférica, en la que los votantes se siguen identificando, en lógica de polaridad con los partidos tradicionales Liberal y Conservador. Para Medellín, en cambio, la lógica es de centro urbano que responde al debate de la opinión pública nacional, ya que en el año anterior se había configurado la segunda vuelta para la reelección de Álvaro Uribe por el Partido de la U contra Carlos Gaviria, por el Polo Democrático Alternativo, quien representaba una apuesta programática significativamente diferente a la del uribismo.

Así mismo, la georreferenciación de los votos en Medellín por colectividades opuestas da luces sobre el nivel adquisitivo de los votantes o el estrato de su comuna, toda vez que el Partido de la U tiene colores más fuertes en comunas con estratos socioeconómicos más altos; y a la inversa, el Polo Democrático Alternativo tiene el color más fuerte en las comunas de menor estrato. Esta asociación previa es una hipótesis que explicaría el comportamiento electoral a partir del estrato socioeconómico, y que bien podría corroborarse con datos más adelante, porque la tendencia se mantiene en los cinco casos analizados.

2. Caso dos: elecciones territoriales del 30 de octubre de 2011. Antioquia y Medellín

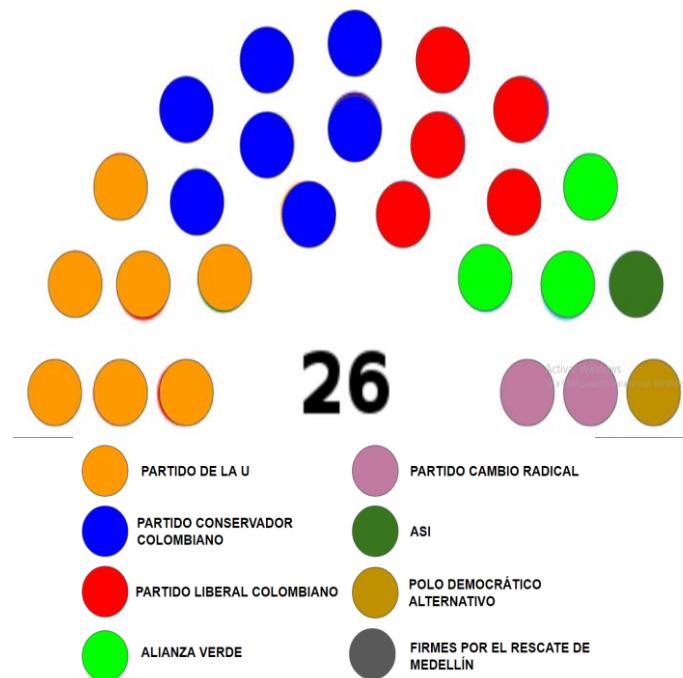
Gráfico 6. Comportamiento electoral en Antioquia para la elección de la Asamblea Departamental del 30 de octubre de 2011



Fuente: elaboración propia a partir de MOE (2024).

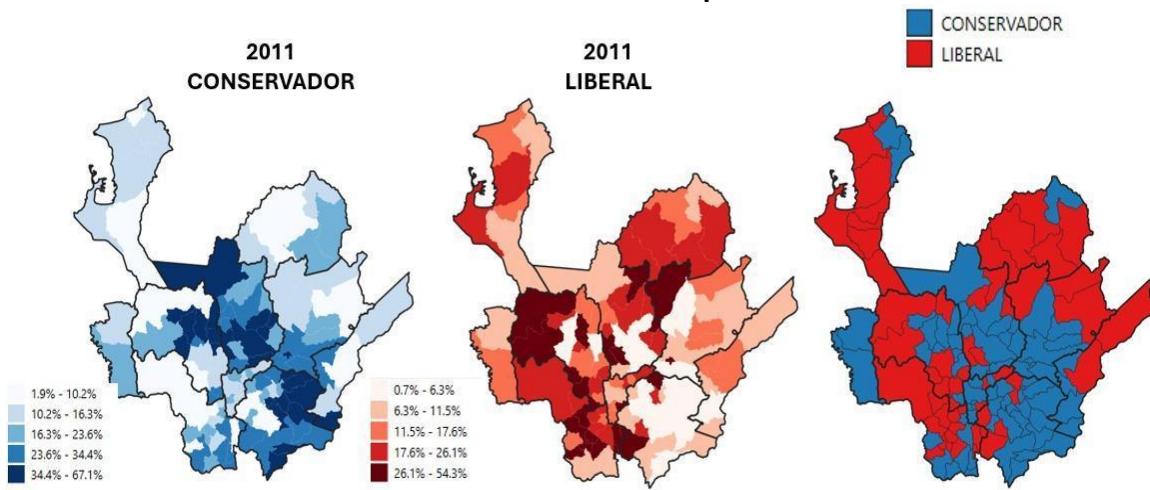
Gráfico 7. Configuración de la Asamblea Departamental de Antioquia 2012-2015

Asamblea Departamental de Antioquia. 2012-2015



Fuente: elaboración propia a partir de MOE (2024) y Arenas y otros (2012).

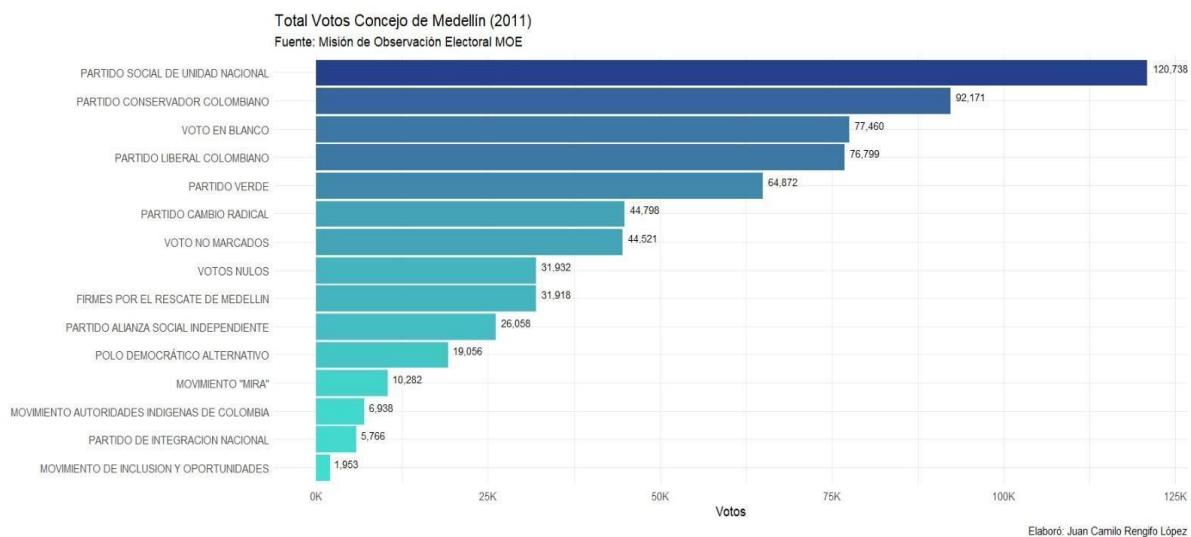
Mapa 4. Georreferenciación de los votos en Antioquia para las elecciones de 2011 por las dos colectividades más opuestas



Elaborado por: Juan Camilo Rengifo López

Fuente: elaboración propia a partir de MOE (2024).

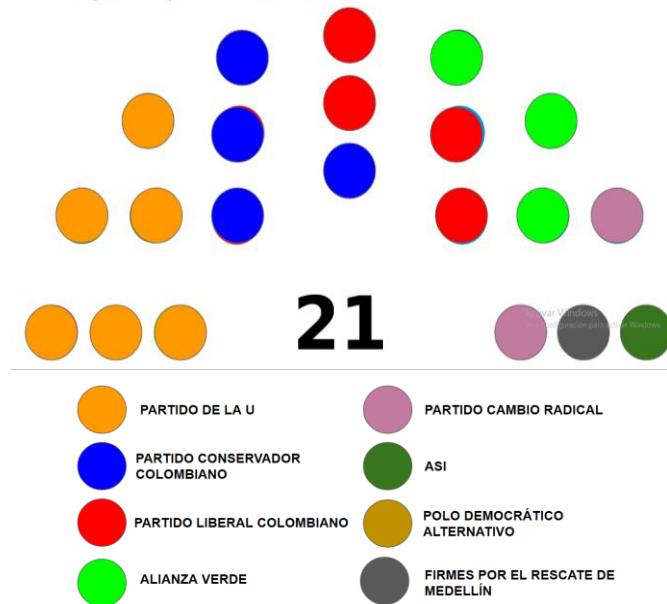
Gráfico 8. Comportamiento electoral en Medellín para la elección del Concejo Municipal del 30 de octubre del 2011



Fuente: elaboración propia a partir de MOE (2024).

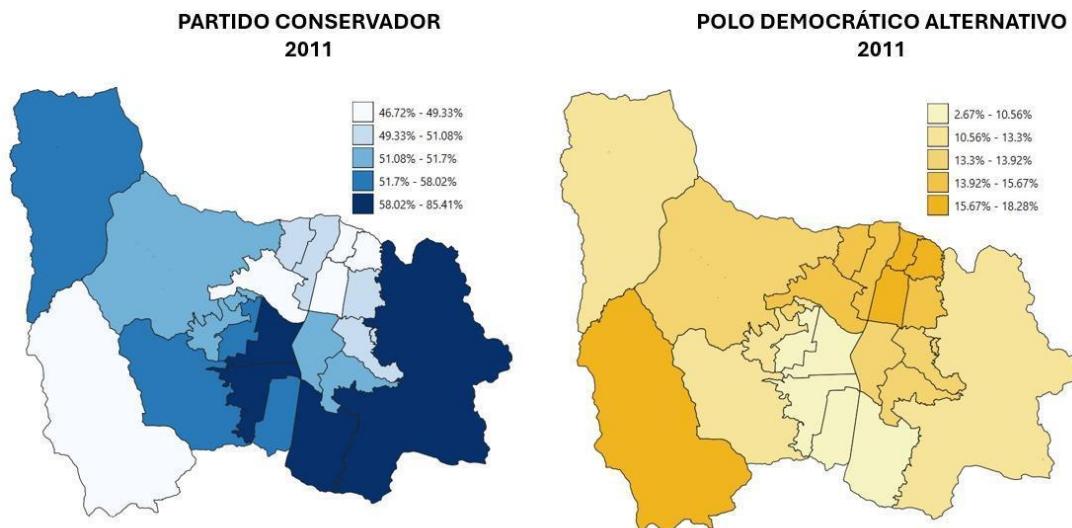
Gráfico 9. Configuración del Concejo Municipal de Medellín 2012-2015

Concejo Municipal de Medellín. 2012-2015



Fuente: elaboración propia partir de MOE (2024) y Arenas y otros (2015).

Mapa 5. Georreferenciación de los votos en Medellín para las elecciones de 2011 por las dos colectividades más opuestas



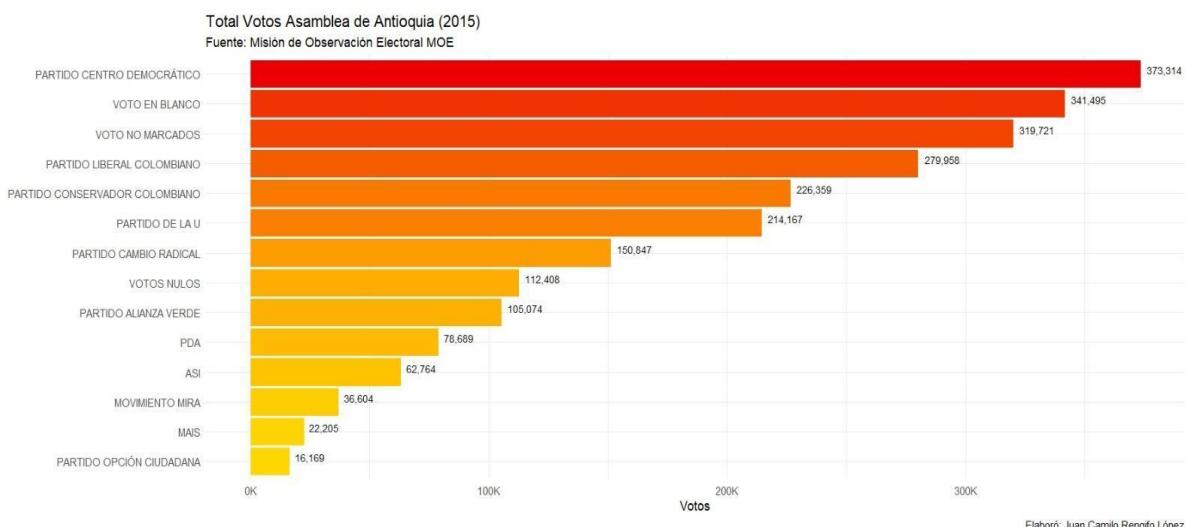
Elaborado por: Juan Camilo Rengifo López

Fuente: elaboración propia a partir de MOE (2024).

El segundo caso sigue la tendencia de centro-periferia con la presencia del Polo Democrático en Medellín; la novedad es que el Partido Conservador retoma su fuerza en el departamento y aparece en la ciudad. Para Antioquia, esta colectividad se expande claramente en 2011, en comparación con 2007; dado que el Partido Liberal sostiene su participación, se deduce que lo que había perdido el Partido Conservador en 2007 fue porque lo captó el auge de Alas Equipo Colombia. En este período electoral, es el Partido de la U el que recoge la coyuntura y sigue siendo Álvaro Uribe la Fuerza detrás de las colectividades ganadoras.

3. Caso tres: elecciones territoriales del 25 de octubre de 2015. Antioquia y Medellín

Gráfico 10. Comportamiento electoral en Antioquia para la elección de la Asamblea Departamental del 25 de octubre de 2015



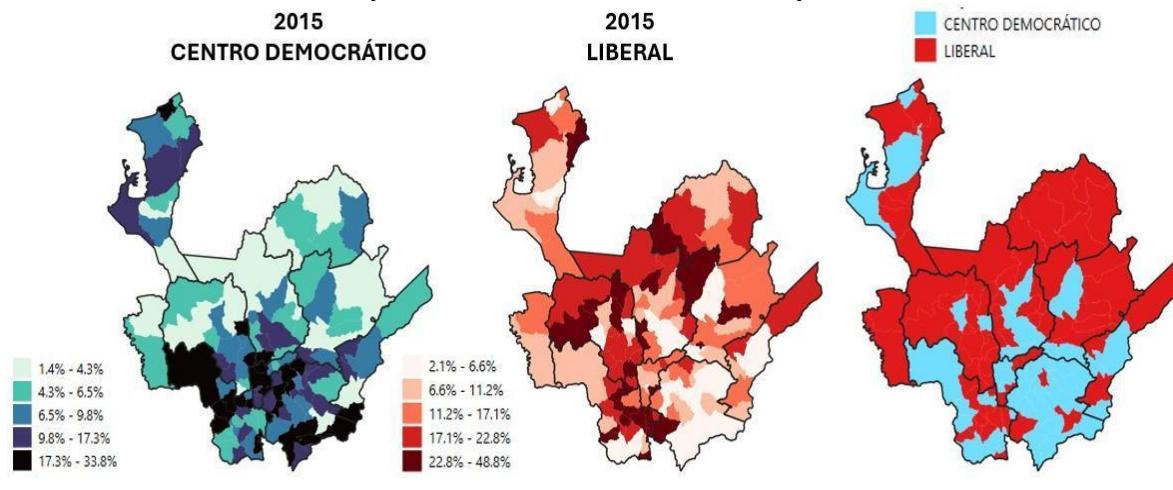
Fuente: elaboración propia a partir de MOE (2024).

Gráfico 11. Configuración de la Asamblea Departamental de Antioquia 2016-2019



Fuente: elaboración propia a partir de MOE (2024).

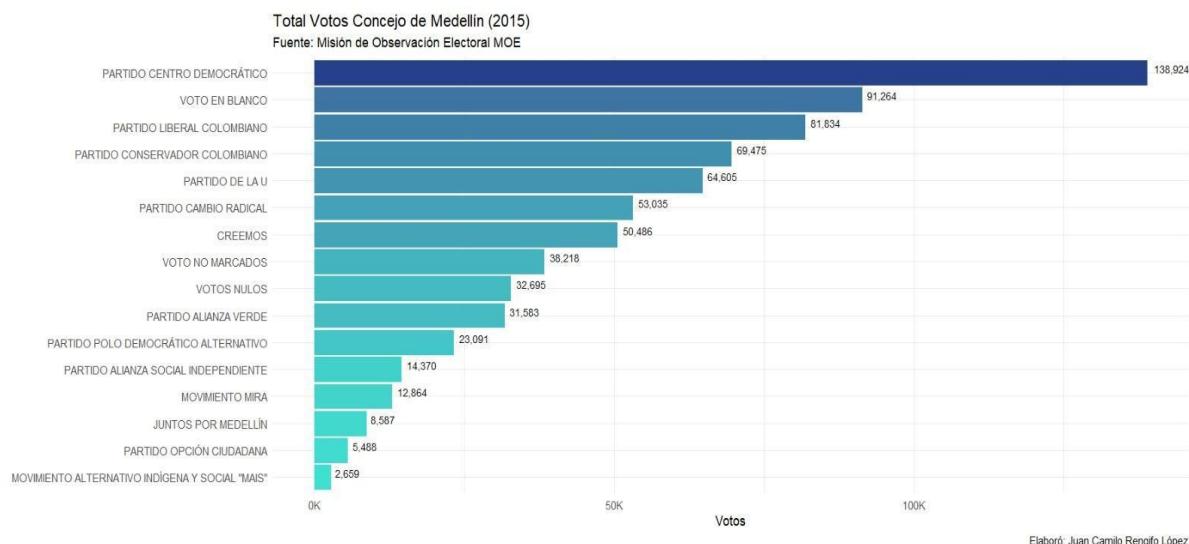
Mapa 6. Georreferenciación de los votos en Antioquia para las elecciones de 2015 por las dos colectividades más opuestas



Elaborado por: Juan Camilo Rengifo López

Fuente: elaboración propia a partir de MOE (2024).

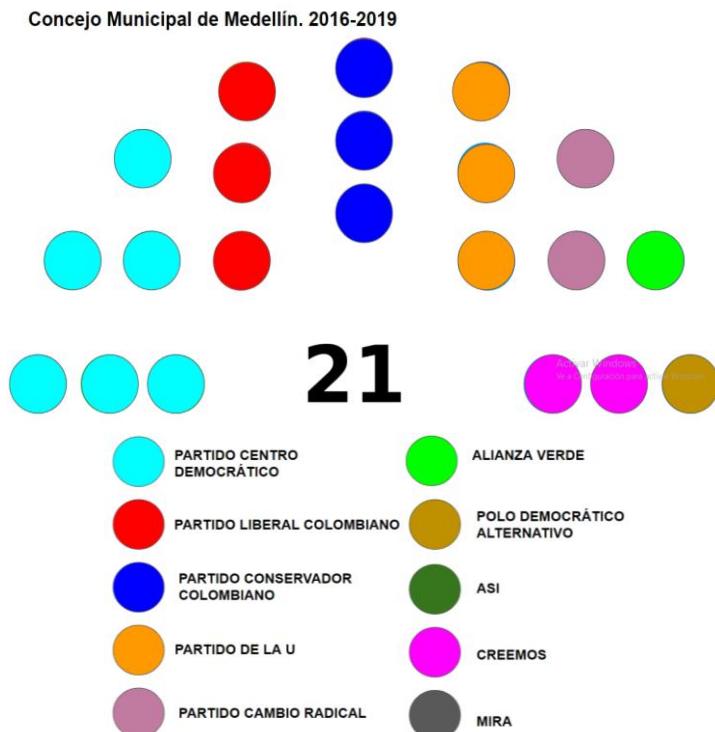
Gráfico 12. Comportamiento electoral en Medellín para la elección del Concejo Municipal del 25 de octubre del 2015



Elaboró: Juan Camilo Rengifo López

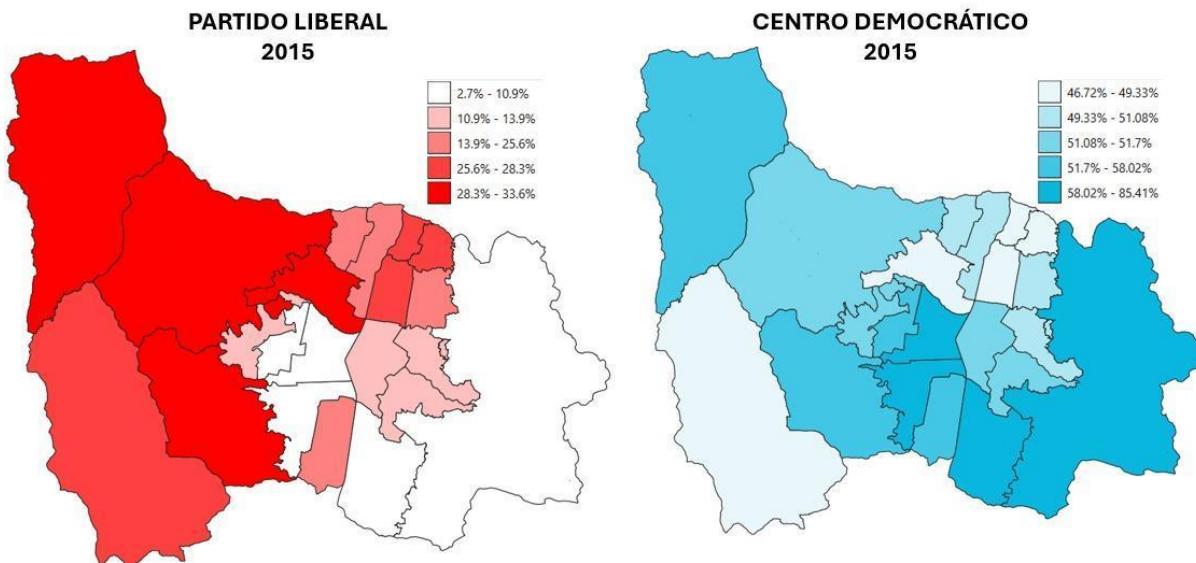
Fuente: elaboración propia a partir de MOE (2024).

Gráfico 13. Configuración del Concejo Municipal de Medellín 2016-2019



Fuente: elaboración propia a partir de MOE (2024).

Mapa 7. Georreferenciación de los votos en Medellín para las elecciones del 2015 por las dos colectividades más opuestas



Elaborado por: Juan Camilo Rengifo López

Fuente: elaboración propia a partir de MOE (2024).

La fuerza con la que aparece en la escena la nueva colectividad del Centro Democrático y el espacio que le arrebató al Partido Conservador se parece al fenómeno de Alas Equipo Colombia, lo que da cuenta de la volatilidad de los partidos (Fortou, 2016). En primera instancia, se podría decir que el

Centro Democrático fue en el 2015 lo que Alas Equipo Colombia fue en 2007, y lo que el Partido de la U fue en 2011.

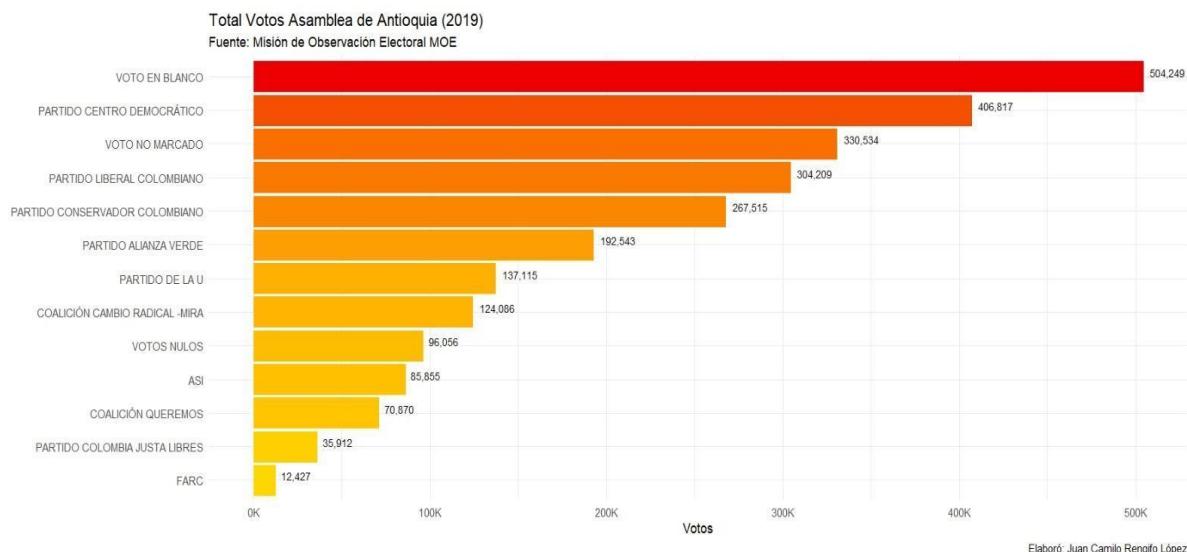
Sin embargo, dos hechos evidencian la ausencia de la precedida volatilidad: su permanencia en el tiempo con fuerza, en los dos siguientes casos (elecciones 2019 y 2023) y la ausencia de alineación para ese ciclo electoral con el gobierno nacional o con el departamental. Como ya se había mencionado, es el uribismo la principal fuerza en Antioquia y eso se ve reflejado con el surgimiento de nuevas colectividades formadas o apoyadas por Uribe que logran gran éxito electoral. El otro hecho que contrarresta la volatilidad es que a diferencia del Partido de la U y Alas-Equipo Colombia, que fueron partidos creados para ser de gobierno, el CD nació como partido de oposición a la gestión de Juan Manuel Santos y aun cuando no estuvo directamente en contra de la gobernación del liberal Luis Pérez Gutiérrez, tampoco eran aliados en la gestión burocrática, y aun así lograron gran éxito electoral. También es cierto que, para la alcaldía de Medellín, sí contaban con el apoyo del alcalde electo Federico Gutiérrez por Creemos.

Medellín, y los cuerpos colegiados de representación en Antioquia y Medellín se configuran como actores rebeldes de la política nacional; tal y como ocurre en este momento, luego de las elecciones del 29 de octubre de 2023. También aparece el voto de opinión por el CD como un mensaje de desaprobación fuerte al presidente Santos.

Otro dato para resaltar es la estabilidad del Partido Liberal en Antioquia que disminuyó dos curules, en las elecciones de 2011, con lo que perdió espacio cedido al Partido de la U, en cabeza de Álvaro Uribe, pero que se ha mantenido estable con 5 curules en la Asamblea desde las elecciones de 2011, 2015 y 2019. Esto indica que, aunque el Partido Liberal y el Conservador son los tradicionales y más estables en el tiempo, comparados con las nuevas colectividades que obedecen a las coyunturas políticas, es más volátil el Partido Conservador que el Partido Liberal.

4. Caso cuatro: elecciones territoriales 27 de octubre del 2019. Antioquia y Medellín

Gráfico 14. Comportamiento electoral en Antioquia para la elección de la Asamblea Departamental del 27 de octubre de 2019



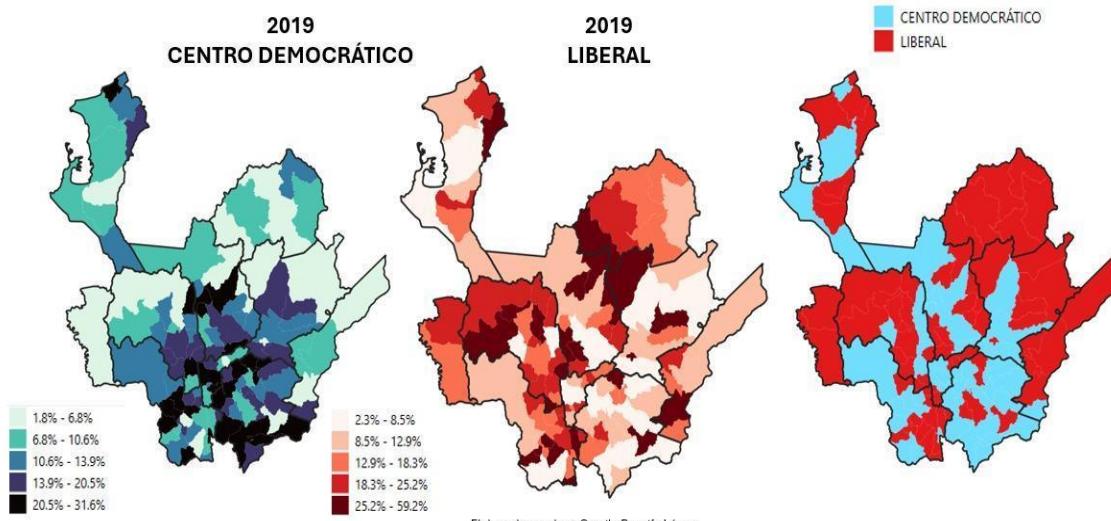
Fuente: elaboración propia a partir de MOE (2024).

Gráfico 15. Configuración de la Asamblea Departamental de Antioquia 2020-2023
Asamblea Departamental de Antioquia. 2020-2023



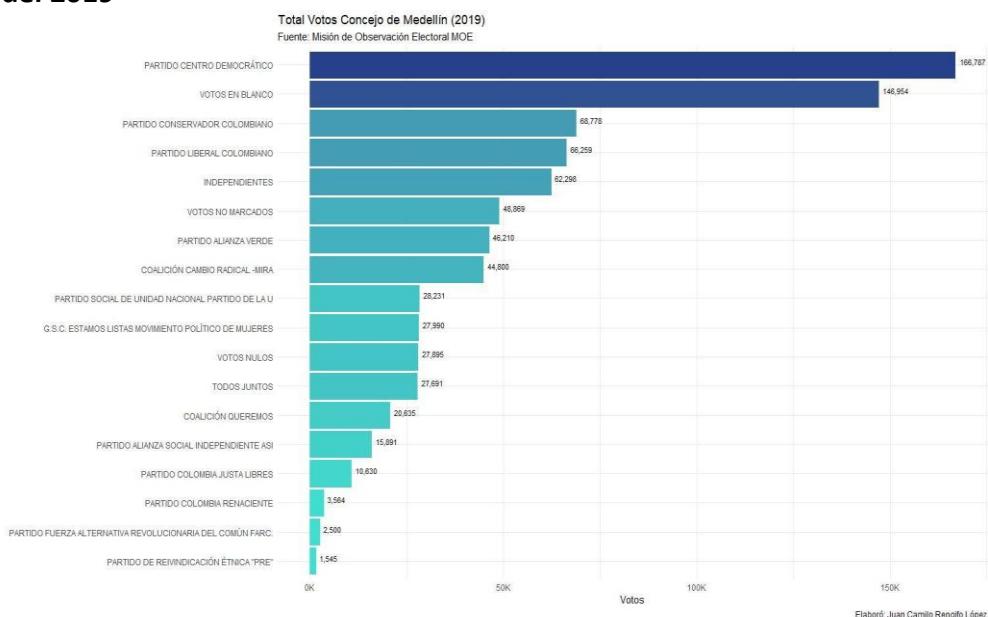
Fuente: elaboración propia a partir de MOE (2024).

Mapa 8. Georreferenciación de los votos en Antioquia para las elecciones de 2019 por las dos colectividades más opuestas



Fuente: elaboración propia a partir de MOE (2024).

Gráfico 16. Comportamiento electoral en Medellín para la elección del Concejo Municipal del 27 de octubre del 2019



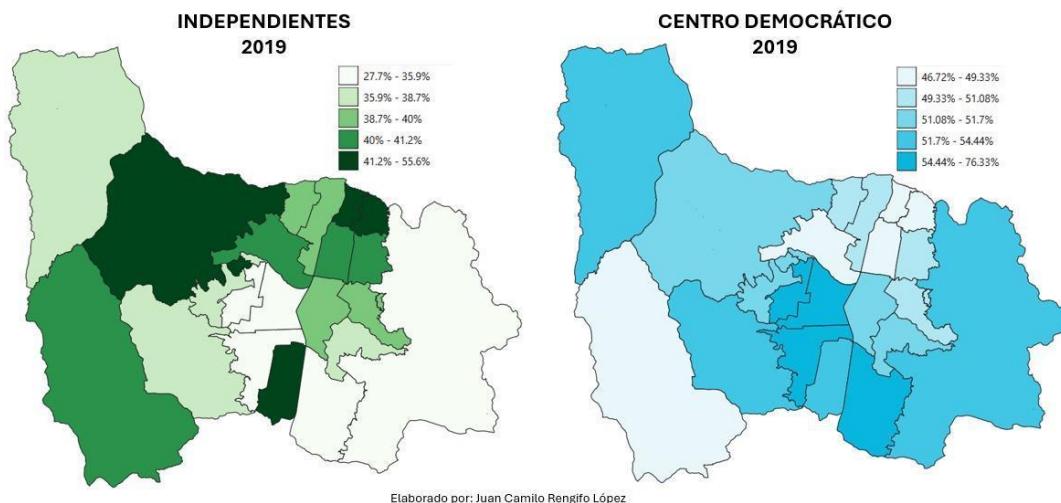
Fuente: elaboración propia a partir de MOE (2024).

Gráfico 17. Configuración del Concejo Municipal de Medellín 2020-2023



Fuente: elaboración propia a partir de MOE (2024).

Mapa 9. Georreferenciación de los votos en Medellín para las elecciones del 2019 por las dos colectividades más opuestas



Fuente: elaboración propia a partir de MOE (2024).

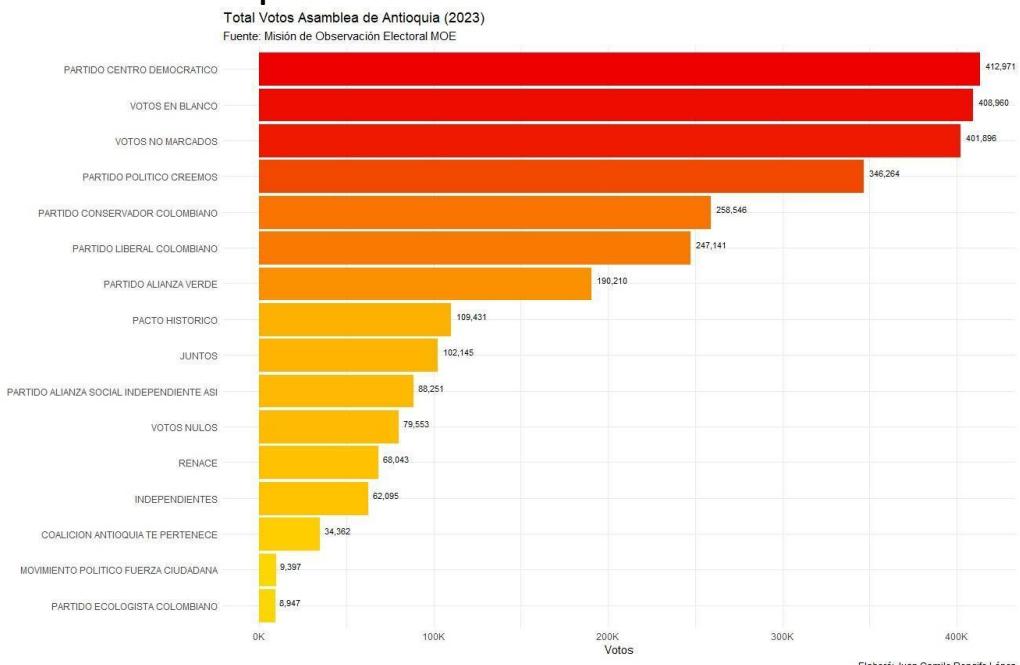
En este caso se mantiene la tendencia de las elecciones del 2015, en las que el CD se perfila como el jugador más fuerte y ceden terreno los partidos Conservador, de la U y Cambio Radical. La permanencia en el tiempo del CD nos lleva a deducir que puede haber un ejercicio de cooperación

o de cooptación de la estructura territorial, en el departamento, por parte del Partido Conservador, que tendría que ser explorada como una hipótesis, en otro estudio cualitativo para identificar la forma cómo el CD se relaciona en los municipios de Antioquia con el Partido Conservador. Así mismo, es de resaltar que Cambio Radical acude a la alianza con el movimiento cristiano MIRA, en una relación simbiótica de cambiar base electoral de opinión (cristiana) por infraestructura partidista, lo que les permite permanecer a flote a pesar de disminuir representación.

Frente a la georreferenciación de Medellín, aparece como fuerza contraria al uribismo la nueva colectividad del alcalde electo Daniel Quintero (Independientes) y toma el mensaje político de voto de opinión contra el CD que contaba en ese momento con presidencia de su partido en cabeza de Iván Duque. Así mismo, Independientes capta en 2019 el voto alternativo que captaba el Polo Democrático en 2007 y 2011.

5. Caso cinco: elecciones territoriales 29 de octubre de 2023. Antioquia y Medellín

Gráfico 18. Comportamiento electoral en Antioquia para la elección de la Asamblea Departamental del 29 de octubre del 2023



Fuente: elaboración propia a partir de MOE (2024).

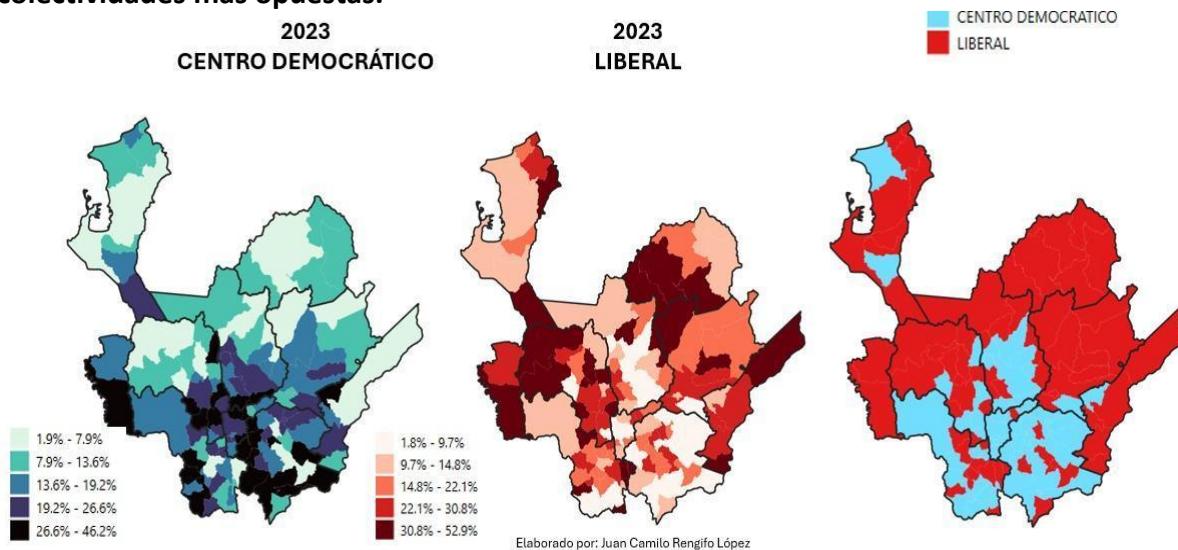
Gráfico 19. Configuración de la Asamblea Departamental de Antioquia 2024-2027

Asamblea Departamental de Antioquia. 2024-2027



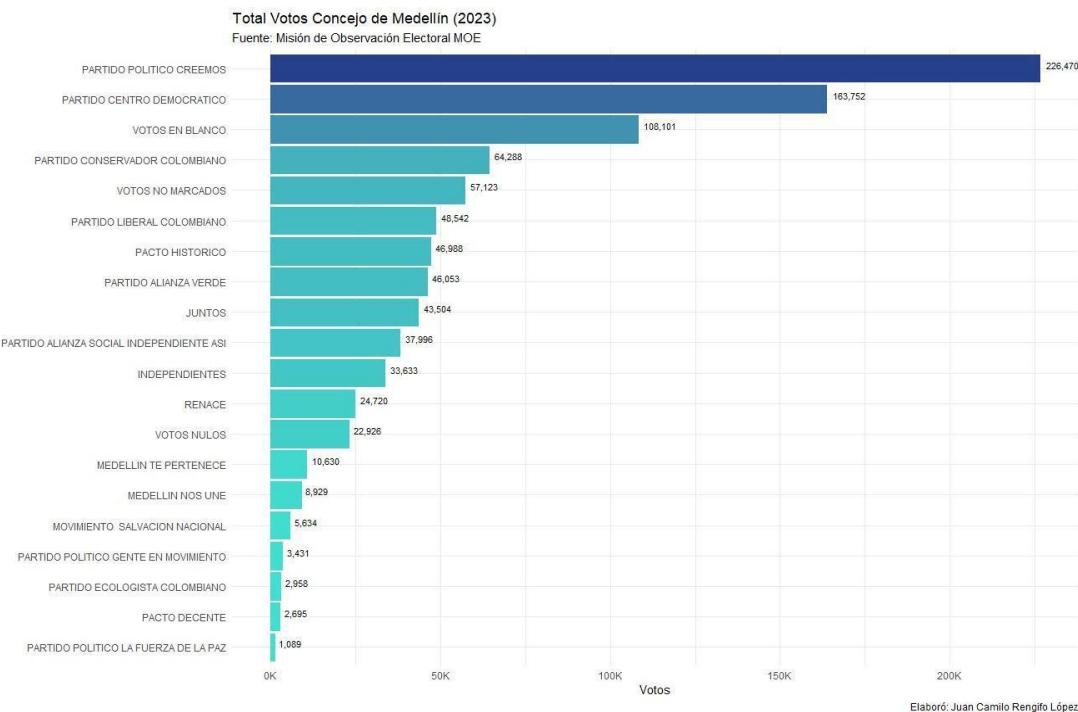
Fuente: elaboración propia a partir de MOE (2024).

Mapa 10. Georreferenciación de los votos en Antioquia para las elecciones del 2023 por las dos colectividades más opuestas.



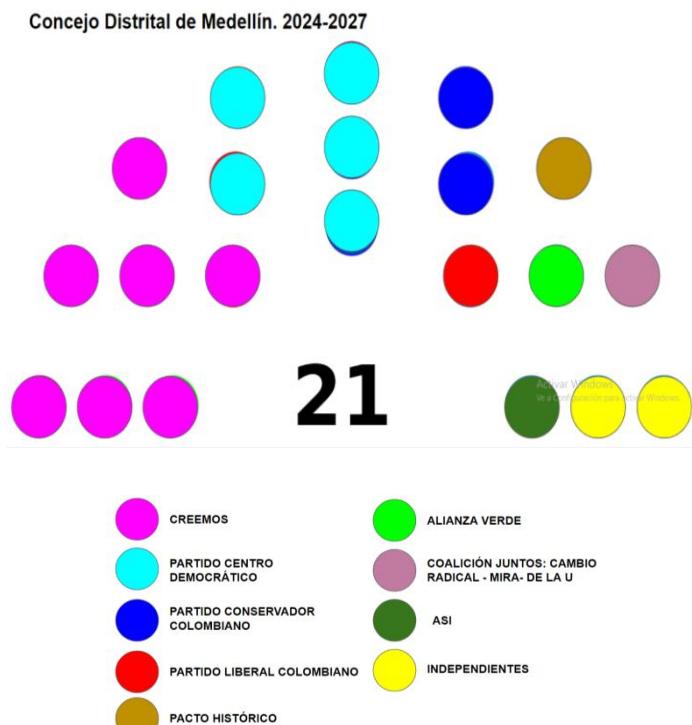
Fuente: elaboración propia a partir de MOE (2024).

Gráfico 20. Comportamiento electoral en Medellín para la elección del Concejo Municipal del 29 de octubre del 2023



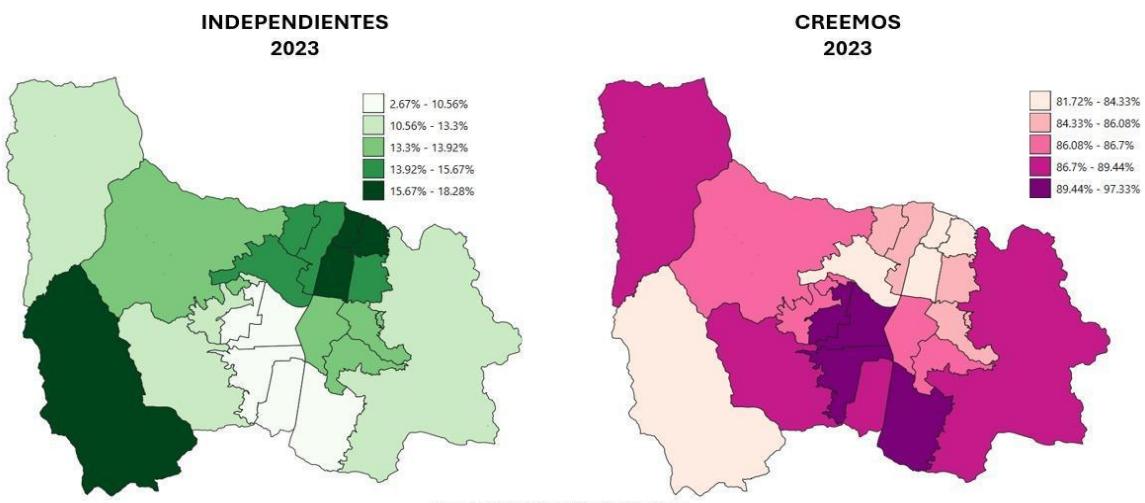
Fuente: elaboración propia a partir de MOE (2024).

Gráfico 21. Configuración del Concejo Municipal de Medellín 2024-2027



Fuente: elaboración propia a partir de MOE (2024).

Mapa 11. Georreferenciación de los votos en Medellín para las elecciones de 2023 por las dos colectividades más opuestas



Fuente: elaboración propia a partir de MOE (2024).

Federico Gutiérrez fue el fenómeno electoral de 2023, luego de venir de la contienda presidencial en la que llevaba la medalla regional y el lastre ante la nación de ser “el que diga Uribe” y la continuidad de Duque; llegó a un ciclo de elecciones territoriales en las que ya se sentía la inconformidad con la gestión del presidente Gustavo Petro.

En las campañas a la alcaldía y a la gobernación de 2023, el eje “antipetismo y antiquinterismo” eran la combinación del éxito electoral; y Fico ya encarnaba esa oposición desde antes de las elecciones nacionales de 2022, al oponerse al proyecto político del Pacto Histórico y hacer denuncias recurrentes por hechos de corrupción en contra de la administración de Medellín de Daniel Quintero; todo esto explica su éxito aplastante en las urnas que irradió a la Gobernación y a la Asamblea Departamental. Pocas colectividades que corresponden a coyunturas nacionales impactan tan fuertemente a la Asamblea, y el fenómeno Fico con Creemos lo logró.

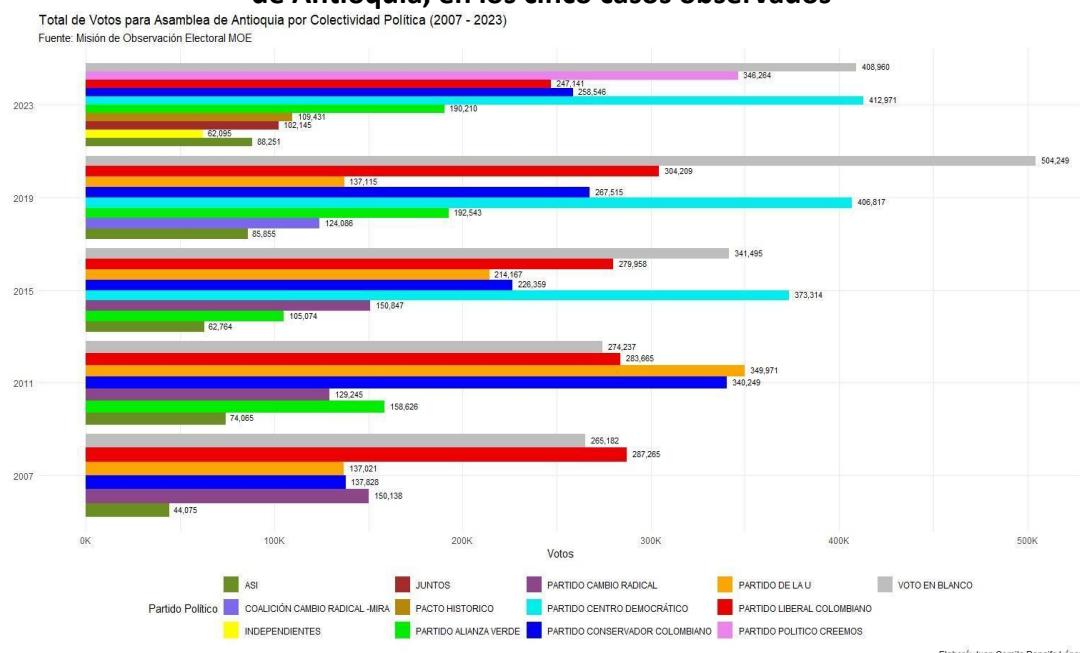
En efecto, se trata de un personaje que ha logrado renovar el uribismo y enviar una imagen de independencia a los electores; así mismo, tiene un discurso fresco que, aunque securitista y de derechas, ha incorporado agendas progresistas para renovar su base electoral y apuntarle a un público más joven.

6. Balance general de los cinco casos observados

En 2007 había más colectividades que en 2011, pues hubo una reducción por la reforma política de 2009; sin embargo, desde 2011, las colectividades han venido aumentando. En la Asamblea se pasó de tener 13 colectividades en 2007 a 9 en 2011, y luego 11, 10 y 13, al punto que en 2023 se tiene el mismo escenario de 2007 en número de colectividades.

Igualmente, el Concejo pasó de tener 16 colectividades en 2007 a 12 en 2011, y luego 13, 15 y 17, para estar en 2023 en un escenario similar al de 2007; lo que refleja un aumento en la fragmentación en el sistema de partidos. Este dato es reforzado por el índice de fragmentación que desarrollan Arenas y Bedoya (2011), en el que muestran que en 2003 y en 2007 se alcanzan los niveles más altos de fragmentación, siendo entonces el 2023 otro año para tener en cuenta en la alta fragmentación, como puede verse en los gráficos 22 y 23.

Gráfico 22. Total, de votos por las colectividades más votadas para la Asamblea Departamental de Antioquia, en los cinco casos observados

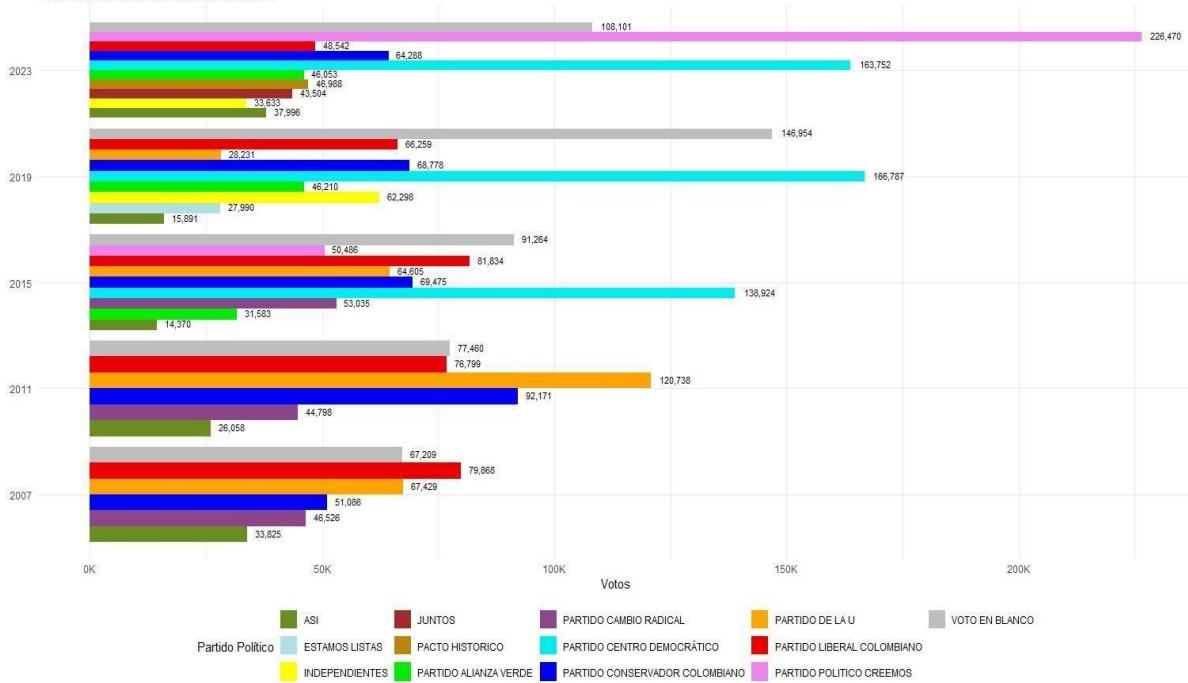


Fuente: elaboración propia a partir de MOE (2024).

Gráfico 23. Total, de votos por las colectividades más votadas para el Concejo Distrital de Medellín, en los cinco casos observados

Total de Votos para Concejo de Medellín por Colectividad Política (2007 - 2023)

Fuente: Misión de Observación Electoral MOE



Elaboró: Juan Camilo Rengifo López

Fuente: elaboración propia a partir de MOE (2024).

La reforma política de 2009, aun cuando aumentó el umbral electoral, generó mayor fragmentación del sistema de partidos. Ante un escenario de fragmentación y altamente competitivo, es explicable el aumento de los personalismos. La atomización del sistema de partidos se evidencia en los gráficos anteriores que muestran el salto ocurrido entre las elecciones de 2011 y 2015, esto amplía la difusión de los votos en las nuevas colectividades; sin embargo, tal y como ya lo señalaban Arenas y Bedoya (2011) al analizar las lógicas de competencia electoral en Medellín, la atomización del sistema de partidos y el surgimiento de nuevas fuerzas políticas logran captar a los electores de forma coyuntural; pero las fuerzas políticas tradicionales, es decir, el Partido Liberal y al Partido Conservador siguen siendo actores fundamentales en el juego electoral y se van robusteciendo de manera paulatina y con estabilidad a lo largo del tiempo.

Los partidos tradicionales son los que más se benefician de la fragmentación del sistema de partidos porque tienen la infraestructura necesaria para resistir a largo del tiempo, a pesar del surgimiento de nuevas colectividades que son la plataforma para el surgimiento de personalismos; sin embargo, el comportamiento del partido CD, aunque responde a la coyuntura nacional, tiene la capacidad territorial propia del Partido Conservador, lo que nos da indicios de cooptación o cooperación con esa colectividad en los otros municipios de Antioquia.

El surgimiento de nuevas colectividades y la fuerza electoral que obtienen sus líderes responden a la coyuntura nacional y al debate político en la esfera pública, así como al presidente de turno; en ese sentido, las nuevas colectividades que albergan líderes personalistas toman fuerza momentánea

en una elección, a la siguiente la pierden. Sin embargo, esta volatilidad que refleja la discusión pública impacta más a Medellín que a Antioquia; lo que refuerza la lógica de centro-periferia, en la que el centro urbano vota conforme a la opinión pública y la periferia vota de acuerdo con relaciones más cercanas e históricas con los partidos tradicionales, ya que las estructuras partidistas tradicionales son las que tienen la capacidad de desplegar campañas y relacionamiento directo y sostenido en el tiempo con los actores de los territorios por fuera de la capital. Entonces, el voto en Medellín es un voto de opinión y el escenario electoral es altamente competitivo; mientras que el voto en Antioquia es de estructura y siguen siendo los partidos Liberal y Conservador/CD los más fuertes competidores.

El salto del Partido de la U como primera colectividad en 2011 a la cuarta en las elecciones de 2015 ratifica a Antioquia y a Medellín como el bastión del uribismo (Arango y Bernal, 2023), en tanto que la población que apoyó esa colectividad mientras fue la plataforma de Álvaro Uribe apoyó también al CD en 2015; en contra del proyecto nacional del acuerdo de paz con las FARC del presidente de turno, en el segundo período presidencial de Juan Manuel Santos. Esto posicionó a Antioquia y a Medellín como una región rebelde. Esta es la misma situación que ocurre ahora con el proyecto nacional de Gustavo Petro y unas elecciones territoriales que le dejan no sólo las asambleas subnacionales conformadas por partidos contrarios a la colectividad del Pacto Histórico, sino también una gobernación y una alcaldía rebeldes al proyecto nacional. Álvaro Uribe es sin duda un líder carismático (Weber, 2002) y Antioquia y Medellín han sido su bastión desde 2011, lo que lo ratifica como la primera fuerza en cuatro elecciones consecutivas.

Conclusiones

La evidencia empírica de este análisis de asambleas subnacionales nos lleva a tres conclusiones recurrentes: en 2023, el sistema de partidos logra niveles de fragmentación tan altos como los de 2007, aunque las colectividades nuevas que surgen con fuerza para responder a una coyuntura nacional desaparecen en el siguiente ciclo electoral; el Centro Democrático ha mostrado ser la excepción, al generar una resistencia a la volatilidad de las nuevas colectividades y permanecer con relativa fuerza en los tres últimos ciclos electorales. La hipótesis que puede dar cuenta de esta excepción es que el CD ha cooptado los liderazgos y la estructura partidista del Partido Conservador; sin embargo, la misma deberá ser corroborada en futuros análisis.

La segunda conclusión es que Antioquia y Medellín han sido el bastión del uribismo de manera evidente desde 2011, pero de forma indirecta desde 2007. Álvaro Uribe ha usado diferentes colectividades para ir a las urnas: Alas Equipo Colombia, Partido de la U, Centro Democrático y Creemos; lo que convierte a esa fuerza en la catalizadora de los votos conservadores.

La tercera conclusión del análisis subnacional ilustra la lógica de centro-periferia. La ciudad de Medellín cuenta con unos electores que responden de forma más fuerte a las coyunturas nacionales que los municipios de Antioquia en su conjunto; en ese sentido, el voto de Medellín es de opinión, mientras que el de Antioquia es uno más tradicional y sigue las lógicas del bipartidismo, con la salvedad de las veces en que el CD coopta la base electoral del Partido Conservador; pero en todo caso consolida al Partido Liberal como a una colectividad muy estable en el tiempo y con capacidad de impactar al electorado en más territorios del departamento y sostener su fidelidad.

Finalmente, se dilucidaron dos conclusiones adicionales que no cuentan con la evidencia empírica suficiente y requerirían estudios adicionales: en Medellín, el estrato socio-económico explica la preferencia por una colectividad; los estratos altos apoyan el proyecto uribista y los bajos apuestan por colectividades alternativas. Para ello sería necesario hacer una correlación de la georreferenciación de los votos por colectividades opuestas con los datos del estrato socioeconómico de las comunas donde están esos puestos de votación.

La otra conclusión que se exploró más en este texto, pero que aún es una conjetura, es la de la cooptación de la estructura del Partido Conservador en Antioquia por parte del CD; sería necesario realizar un estudio cualitativo de las bases electorales y del comportamiento de los barones electorales del Partido Conservador que nos permita evidenciar esta hipótesis y además rastrear si esa relación es en efecto de cooptación o de cooperación por parte del CD.

Referencias Bibliográficas

- Arango G., A. (2023, 8 de septiembre). Comportamiento electoral de Antioquia y Medellín en las elecciones a los cuerpos colegiados de representación. <https://conciudadania.org/comportamiento-electoral-de-antioquia-y-medellin-en-las-elecciones-a-los-cuerpos-colegiados-de-representacion/>
- Arango G., A. (2022). De la calle a las urnas. *Revista Debates. Escenario poselectoral*, 88. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/debates/article/view/351961>
- Arango G., A. y Bernal, J. (2023). El posuribismo, a pesar de Antioquia. *Diálogos de Derecho y Política*, (32), 104–123. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/derypol/article/view/353167>
- Arenas G, J. y Bedoya M., J. (2015). Incidencia de los cambios en las reglas de la competencia electoral. Sobre nacionalización del sistema de partidos: Las estrategias de los actores políticos en Antioquia, 1997-2011. *Colombia Internacional*, 1(85), 81-110. <https://doi.org/10.7440/colombiaint85.2015.03>.
- Arenas G, J. y Bedoya M., J. (2011). Las lógicas de la competencia electoral en escenarios locales: Medellín, 1988-2007. *Estudios Políticos*, 39, 75-94.
- Arenas G, J., Bedoya M., J. y Echeverry L., L. (2012). Elecciones locales y regionales 2011: cambios normativos, ajustes partidistas y transformaciones de la élite política. *Apuntes de gobierno*, 5, 2011-2483.
- Behrend, J. (2012). Democratización subnacional. Algunas preguntas teóricas. *POSTData* 17(2), pp. 11-34.
- Constitución Política de Colombia de 1991. [Const. Pol.]. (1991). Congreso de la República de Colombia. Editorial Temis S.A.
- Datos Abiertos (14 de abril del 2024). *Alcaldes del Municipio por Decreto y Elección Popular*. https://www.datos.gov.co/dataset/Alcaldes-del-Municipio-Por-Decreto-y-Elecci-n-Popu/b9cu-nrnm/about_data
- Fortou, J. A. (2016). Cambios en el sistema de partidos local de Medellín, 1988-2011. *Estudios Políticos*, 48, 201-223. DOI: 10.17533/udea.espo.n48a11
- Giraudy, A., Moncada, E. & Snyder, R. (2019). Subnational Research in Comparative Politics. Substantive, Theoretical, and Methodological Contributions. In A. Giraudy, E. Moncada & R. Snyder (Eds.) *Inside Countries: Subnational Research in Comparative Politics* (pp. 4- 54). Cambridge University Press.
- Martin, S.; Saalfeld, T. & Strom, K. W. (2014) Introduction. In S. Martin, T. Saalfeld & K. W. Strøm (Eds.). *The Oxford Handbook of Legislative Studies* (pp. 10-27). Oxford University Press.
- MOE. (14 de abril del 2024). *Datos electorales. Elecciones municipios*. <https://www.datoselectorales.org/descargas>
- Munck, G. L. (2007). Desagregando al régimen político: aspectos conceptuales en el estudio de la democratización. En V. Olgún (Ed.). *Metodologías para el análisis político* (pp. 237-278). UAM - Plaza y Valdés Editores.
- O'Donnell, G. (2001). Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza

política. *Isonomía*, 14, 7-31.

Weber, M. (2002). La institución estatal racional y los partidos políticos y parlamentos modernos (sociología del Estado) (pp. 1056-1076). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Fondo de Cultura Económica.

Hacia una respuesta a la crisis humanitaria por migración desde un enfoque colaborativo entre el ministerio público, la academia y otros actores

César Cardona⁴; Adriana Giraldo⁵; Xiomara Losada⁶; Karen Cataño⁷ & Sindy Cifuentes⁸

Resumen: El artículo aborda el trabajo colaborativo entre el Grupo de Asuntos Étnicos, Migrantes y Refugiados de la Personería Distrital de Medellín y el Centro de Educación para el Desarrollo de la Corporación Universitaria Minuto de Dios, en el proyecto de investigación CB24-01 “Caracterización de la crisis humanitaria por migración en el corredor Medellín Urabá departamento de Antioquia”. Esta articulación ha surgido por la participación de ambos actores en el Grupo Inter agencial de Flujos Migratorios Mixtos – nodo Antioquia GIFMM, liderado por las agencias de Naciones Unidas para los refugiados ACNUR y para las migraciones OIM. El enfoque cualitativo del estudio incluyó entrevistas, grupos focales y representación cartográfica. Como resultado se identificaron necesidades humanitarias de los migrantes tales como el acceso a servicios básicos, prácticas de violencia diferenciada por género y nacionalidad, así como afectaciones particulares a menores no acompañados y población sexualmente diversa. Este ejercicio permitió identificar falencias en el relacionamiento entre instituciones a diversos niveles del Estado y entre estas y otras organizaciones que han intervenido en la emergencia humanitaria. La sección de conclusiones enuncia que una mejor articulación interinstitucional permitiría una respuesta más apropiada al fenómeno de movilidad humana desde una óptica de derechos y que acentúe la dignidad humana del migrante. Este caso constituye una experiencia que puede ser replicada para la construcción de un modelo de interlocución y coordinación de acciones entre el ministerio público, la academia y otros actores que permita fortalecer la atención a población migrante tanto en tránsito como con vocación de permanencia.

Palabras clave: dignidad humana, migración, crisis humanitaria, derechos humanos, colaboración academia-estado

⁴ Docente investigador de la Corporación Universitaria Minuto de Dios UNIMINUTO. Magíster en estudios políticos de la Universidad Nacional de Colombia (2022), Especialista en cultura política y pedagogía de los derechos humanos de la universidad Autónoma Latinoamericana (2019), Especialista en medioambiente y geo informática de la Universidad de Antioquia (2015), Historiador de la Universidad Nacional de Colombia (2011). Correo: cesar.cardona.d@uniminuto.edu.co. ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-1018-0998>

⁵ Abogada, Magíster en intervención social de la Universidad Alberto Hurtado (Chile 2019) Título convalidado en Colombia: Resolución 013978 del 30 de julio de 2020 Ministerio de Educación Nacional., Especialista en interculturalidad y género de la Universidad Autónoma de Occidente (2025). Líder del Grupo Especial de Asuntos Étnicos, Migrantes y Refugiados de la Personería Distrital de Medellín. Correo: adrianag91984@gmail.com; AMGIRALDO@personeriamedellin.gov.co

⁶ Estudiante de administración de empresas, vinculada al proyecto de investigación CB24-01 como joven investigadora. Vinculada al semillero desarrollo sostenible. Correo: Julieth.losada@uniminuto.edu.co. ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-5120-441X>

⁷ Estudiante de administración de empresas, vinculada al proyecto de investigación CB24-01 como joven investigadora. Vinculada al semillero desarrollo sostenible. Correo: Kare.catano-me@uniminuto.edu.co. ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-1947-9332>

⁸ Estudiante de trabajo social, vinculada al proyecto de investigación CN24-03 como joven investigadora. Vinculada al semillero desarrollo sostenible. Correo: Sindy.cifuentes@uniminuto.edu.co.

Towards a response to the humanitarian crisis caused by migration from a collaborative approach between the public ministry, academia and other actors

Abstract: This article addresses the collaborative work between the Ethnic, Migrant, and Refugee Affairs Group of the Medellín District Attorney's Office and the Center for Education for Development of the Minuto de Dios University Corporation, through the research project CB24-01 "Characterization of the Humanitarian Crisis Due to Migration in the Medellín Urabá Corridor, Department of Antioquia." This collaboration arose from the participation of both actors in the Interagency Group on Mixed Migration Flows - Antioquia Node GIFMM, led by the United Nations refugee agency UNHCR and the United Nations migration agency IOM. The qualitative approach of the study included interviews, focus groups, and cartographic representation. The results identified the humanitarian needs of migrants, such as access to basic services, practices of violence differentiated by gender and nationality, as well as specific impacts on unaccompanied minors and sexually diverse populations. This exercise identified gaps in the relationship between institutions at various levels of the State and between them and other organizations that have intervened in the humanitarian emergency. The conclusions section states that better inter-institutional coordination would allow for a more appropriate response to the phenomenon of human mobility from a rights-based perspective, emphasizing the human dignity of migrants. This case constitutes an experience that can be replicated to build a model of dialogue and coordination of actions between the Public Prosecutor's Office, academia, and other stakeholders that will strengthen the care provided to migrant populations, both in transit and permanently.

Keywords: Human dignity, migration, humanitarian crisis, human rights, academic-state collaboration

Introducción

La carretera que comunica a Medellín con el municipio de Necoclí en el Urabá antioqueño se ha erigido en un corredor migratorio, como consecuencia del proceso de movilidad en curso que alcanzó un punto álgido durante el período 2022 a 2024. Este hecho se entiende, a partir de Álvarez Velazco, como “espacios sociales transnacionales producto de conflictivas relaciones de poder en torno a la movilidad e inmovilidad migrante”⁹. Este corredor constituye hoy un importante centro de atención para la acción humanitaria tal como se evidencia en el más reciente informe del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en Colombia¹⁰. La relevancia otorgada a este proceso migratorio se justifica por el altísimo número de personas en tránsito que superó el medio millón en 2023¹¹. Esta cifra constituyó un importante reto no sólo para la coordinación de instituciones, agencias de cooperación y organizaciones de base, sino, además, una circunstancia que evidenció la limitación en la capacidad del Estado colombiano para asegurar la dignidad humana a la población en tránsito más allá de su nacionalidad de origen y estatus migratorio.

⁹ Soledad Álvarez Velasco, "En búsqueda de un lugar: tránsitos irregularizados y la producción de corredores migratorios en las Américas," en *Movilidades, control fronterizo y luchas migrantes*, ed. Eduardo Domenech, Gioconda Herrera y Liliana Rivera Sánchez (Clasco / Siglo XXI, 2023), 82-83.

¹⁰ Naciones Unidas. "Informe del Alto Comisionado para los Derechos Humanos sobre la situación en Colombia" (HCHR, 2025) 4.

¹¹ Defensoría del Pueblo. "Más de 520.000 personas migrantes atravesaron la selva del Darién en el 2023". *Sala Prensa Defensoría del Pueblo*, 26 de enero de 2024.

Este artículo parte de la necesidad de comprender mejor cómo la colaboración entre el Ministerio Público, en este caso la Personería de Medellín, y la academia supone grandes oportunidades, pero también retos para la comprensión ampliada del proceso de movilidad humana en curso. El objetivo del proyecto CB24-01 es el de caracterizar el corredor migratorio Medellín – Necoclí. Aunque el estudio se encuentra todavía en una fase intermedia de avance, es posible derivar de allí el análisis que se presenta a continuación y cuyo objeto consiste en determinar si la articulación entre el ministerio público y la academia contribuye a una mejor comprensión y más efectiva respuesta a la crisis humanitaria por la migración. El objetivo general, entonces, es analizar la experiencia colaborativa desarrollada lo cual, a su vez, permitirá identificar lecciones aprendidas y aportar elementos para la construcción de un modelo replicable de trabajo conjunto que fortalezca la protección de la dignidad humana de las personas migrantes.

Los conceptos que orientan esta propuesta incluyen el de dignidad humana que no sólo se entiende como elemento básico del ordenamiento jurídico colombiano, sino que, además, se amplía con las perspectivas ofrecidas recientemente desde el pensamiento social de la Iglesia católica bajo la idea de dignidad infinita del ser humano¹², en articulación con la perspectiva de los derechos humanos universales. Adicionalmente, este artículo incorpora la idea de que el conocimiento debe ser producido desde contextos específicos y en relación con problemas situados. Además, es crítico frente a abordajes como el de la gobernanza migratoria¹³ por cuanto su acento está en la migración desde una perspectiva ordenada y segura para los Estados, no para las personas que migran¹⁴. A continuación, se presenta la metodología, luego se abordan la discusión y resultados organizados en dos ejes: a) necesidades humanitarias y b) coordinación interinstitucional. Finalmente, se cierra con las conclusiones que pueden ofrecerse en este punto del estudio aludiendo de manera específica a las potencialidades de un modelo colaborativo derivado de esta experiencia.

Metodología

El proyecto CB24-01 partió de un diseño metodológico cualitativo que además incorporó un enfoque de participación de organizaciones de base comunitaria y de organizaciones de ayuda humanitaria tanto locales como internacionales, con presencia en el corredor Medellín-Necoclí. Es pertinente aclarar que, aunque la participación de funcionarios públicos no estaba restringida tan solo al diseño metodológico de la investigación, durante la fase de trabajo en campo se identificó una menor participación de este tipo de actores. A manera de ejemplo, resultó notable la ausencia de estos actores en escenarios como las sesiones de la mesa de coordinación de atención humanitaria del GIFMM. En esta, no hicieron presencia instituciones públicas como Migración Colombia o la Gobernación de Antioquia. Frente a las entrevistas y grupo focal realizado en el proyecto, se buscó la participación de algunas secretarías municipales de la zona de Urabá, pero no fue posible concretar su presencia en estos ejercicios.

¹² Dicasterio para la Doctrina de la Fe. "Declaración del Dicasterio para la Doctrina de la Fe "Dignitas infinita sobre la dignidad humana", Sala de Prensa de la Santa Sede, 08 de abril de 2024.<https://press.vatican.va/content/salastampa/es/bollettino/pubblico/2024/04/08/080424c.html>

¹³ Eduardo Domenech, "Gobernabilidad migratoria", en *Pensar las migraciones contemporáneas: categorías críticas para su abordaje*, ed. Cecilia Inés Jiménez y Verónica Trpin, 2^a ed. ampliada (Conicet, 2023), 147-157.

¹⁴ Eduardo Domenech et. al., *control fronterizo y luchas migrantes* (CLACSO/Siglo XXI, 2022).

Situación similar ocurrió con la Defensoría del Pueblo en Necoclí y la oficina de atención al migrante de Migración Colombia en el malecón de este municipio. En este último caso, los oficiales migratorios allí presentes manifestaron que la atención a cualquier tipo de pregunta debe ser realizada desde el nivel central en Bogotá¹⁵. La Personería Distrital de Medellín a través del Grupo de Asuntos Étnicos, Migrantes y Refugiados, por su parte, constituyó una notable excepción a este patrón. En definitiva, este abordaje metodológico evidenció elementos complejos del proceso migratorio en curso para el trayecto Medellín - Necoclí que la literatura sobre la materia había obviado. Ello debido a que el grueso de estudios previos se ha enfocado en el trayecto siguiente¹⁶ al corredor conocido como el tapón¹⁷ del Darién¹⁸.

El proyecto de investigación se estructuró en tres fases sucesivas. En primera instancia se llevó a cabo una revisión documental de informes institucionales, marcos normativos y políticas públicas relevantes para el corredor migratorio bajo estudio. En este ejercicio, se accedió a fuentes primarias como informes y reportes de la plataforma Response for Venezuela con su expresión local en el GIFMM¹⁹. Así mismo, informes ofrecidos por el observatorio migratorio de OM3 de Migración Colombia²⁰ entre otros. Este momento del proyecto permitió, además, la identificación de una amplia literatura sobre el tema que ha estudiado el proceso migratorio en curso a través de la porosa frontera entre Colombia y Panamá²¹. Allí, sobresalieron conceptos como el de Corredor migratorio²², Gobernabilidad migratoria²³, así como los importantes aportes de Hernández Hernández²⁴, entre otros.

En segunda instancia, en fase de trabajo de campo se realizó una visita al área de Urabá en la que se implementaron técnicas cualitativas. Entre estas, se incluyeron 5 entrevistas semiestructuradas a personas asociadas a instituciones consideradas clave: 1 líder comunitario, 3 funcionarios de organizaciones de ayuda humanitaria y 1 funcionaria de la Alcaldía de Necoclí. Para ellas se construyó una batería de preguntas que se aplicó de manera flexible según el caso específico. Todas estas fueron realizadas con previo consentimiento informado de cada uno de los participantes.

En tercer lugar, se dio la fase de análisis y elaboración de conclusiones. En esta tuvo lugar la validación de la información mediante representación cartográfica, en la que se consultó información base proveniente tanto de imágenes satelitales gratuitas como del visor cartográfico del Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Esta información fue procesada mediante el software de información geográfica Qgis²⁵.

¹⁵ Oficina de Atención al Ciudadano Malecón de Necoclí, Comunicación personal 20 de abril de 2025.

¹⁶ Daniel Esteban Bermúdez Jiménez et al., "Propuesta para generar un corredor migratorio socio ecológico en el Tapón del Darién", *TLATEMOANI. Revista Académica de Investigación*, 14 n.º 43(2023): <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9122650>

¹⁷ Pablo Asís Navarro y Castalia Gómez Ramos, "Los Inmigrantes transitistas por Darién - Panamá", en *Gobernanza, comunidades sostenibles y espacios portuarios*, ed. J. Márquez Domínguez y M. Pineda Falconett (AGE, 2023), 1351-1365.

¹⁸ Nelson Agudelo Higuita et al., "U.S. bound journey of migrant peoples InTransit across Dante's Inferno and Purgatory in the Americas", *Travel Medicine and Infectious Disease*, 47 (2022). . <https://doi.org/10.1016/j.tmaid.2022.102317>.

¹⁹ Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes (R4V), "Cifras Clave", accedido el 7 de junio de 2025.

²⁰ Migración Colombia, "Cifras abiertas, migración abierta", accedido el 7 de junio de 2025

²¹ Polo Alvis, Sebastián, Enrique Serrano López, y Laura Manrique Lara. 2019. "Panorama De La Frontera Entre Colombia Y Panamá: Flujos Migratorios e Ilegalidad En El Darién". *Novum Jus* 13 (2019):17-43. <https://doi.org/10.14718/NovumJus.2019.13.1.2>.

²² Soledad Álvarez Velasco, "Between Hostility and Solidarity: The Production of the Andean Region-Southern Cone Transit Migratory Corridor", en *Migration in South America. IMISCOE Regional Reader*, ed. Gioconda Herrera y Carmen Gómez (Springer, 2022), 51-76.

²³ Eduardo Domenech y Andrés Pereira, "Migration and Border Control Policies in South America (1900-1945): Non-Admission, Identification, and Deportation 1", en *Social, Political, and Religious Movements in the Modern Americas*, 1ra ed. (Routledge, 2021), 30 páginas.

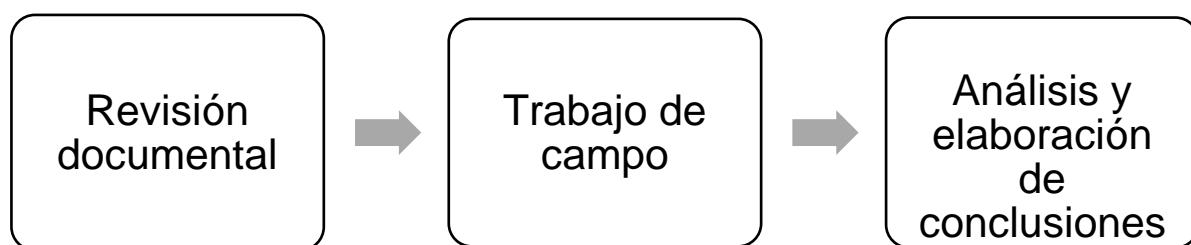
²⁴ Alberto Hernández Hernández y Amalia Campos-Delgado, "Introducción", en *Migración y movilidad en las Américas*, ed. Alberto Hernández Hernández y Amalia Campos-Delgado (CLACSO, Siglo XXI, 2023), 11-23.

²⁵ QGIS Development Team, "QGIS Geographic Information System," Open-Source Geospatial Foundation

Adicionalmente, el investigador principal del proyecto acompañó las sesiones de septiembre a mayo del GIFMM nodo Antioquia realizadas en la ciudad de Medellín. En este acompañamiento se implementó un ejercicio de observación participante²⁶ con las organizaciones de base comunitaria, así como de ayuda humanitaria vinculadas a este espacio. En esta última sesión se realizó un ejercicio integrador en el que tuvo lugar un taller participativo tipo grupo focal con 30 asistentes. Este ejercicio se construyó con el apoyo del Grupo de Asuntos Étnicos, Migrantes y Refugiados de la Personería Distrital de Medellín y tuvo lugar en la sede de la Rectoría Antioquia Chocó de UNIMINUTO en el municipio de Bello.

Para el análisis de la información recabada en campo se empleó la técnica de análisis de contenido a través de codificación temática. Para ello, los investigadores del proyecto propusieron unas categorías de análisis que fueron aplicadas al material transcrita utilizando el software de uso gratuito QDA Miner Lite²⁷. Este ejercicio supuso no sólo la preparación del material, sino también una codificación inicial, luego axial y posteriormente una triangulación entre diversas fuentes primarias. Finalmente, es pertinente aclarar que el proyecto cuenta con aprobación del Comité de Ética de Investigación de la Corporación Universitaria Minuto de Dios sede Bello y en él participaron 3 estudiantes de los programas de Administración de Empresas y Trabajo Social. Ellas, como estudiantes en formación, construyeron sus monografías de grado en relación con los ejes temáticos de la investigación y aportaron en la construcción de este artículo. Una representación del diseño metodológico se representa en la figura 1.

Figura 1. Representación gráfica del diseño metodológico del proyecto CB24-01



Fuente: elaboración propia.

²⁶ Orlando Fals Borda, "La investigación-acción participativa: política y epistemología," en *Antología*, ed. José María Rojas Guerra (Universidad Nacional de Colombia, 2010), 205-214.

²⁷ Provalis Research, "QDA Miner Lite," software de análisis cualitativo

Resultados y Discusión

Dimensión del fenómeno y necesidades humanitarias en el corredor migratorio Medellín – Necoclí

Los hallazgos identificados muestran la precariedad cotidiana que padece la población en tránsito. En primer lugar, se identificó cómo las personas migrantes se ven expuestas a diversas vulneraciones en su dignidad humana a lo largo de su transitar por el corredor migratorio. Este elemento tiene que ver con las causas que han generado la admonición desde el pensamiento social de la Iglesia Católica a preocuparnos por el real y efectivo respeto de los derechos humanos de todas las personas, pero con especial atención a la situación de la población migrante alrededor del mundo²⁸.

Además, al poner de presente las cifras globales de población migrante que ha venido cruzando el tapón del Darién en años recientes, se reconoce la gravedad de la situación. En efecto, la figura 2 muestra la evolución de la cantidad de migrantes registrados en el cruce fronterizo entre Colombia y Panamá por parte de la autoridad panameña. Se ha preferido esta información pues permite apreciar mejor la evolución del fenómeno toda vez que la autoridad migratoria colombiana registra a los colombianos que cruzan hacia Panamá como turistas, no como migrantes en tránsito, lo cual deriva en un importante subregistro en la dimensión real del proceso migratorio en curso.

Figura 2. Cantidad de migrantes que cruzaron el Darién



Fuente: elaboración propia con base en la información de Migración Panamá (s.f.).

Al revisar en detalle esta figura se pueden concluir varios elementos. Por un lado, que el fenómeno migratorio no es realmente nuevo pues se extiende por lo menos 10 años atrás²⁹, aunque, según reportes de una lideresa migrante en la zona de Urabá, desde mucho antes.

[...] el proceso desde el inicio desde prácticamente desde que comenzó la actividad por el Darién, que fue descubierta por los migrantes de manera casual te digo, pues porque

²⁸ Francisco, "Carta encíclica *Fratelli Tutti* sobre la fraternidad y la amistad social" (Librería Editrice vaticana, 2020).

²⁹ Karl Vick. "The 8,000-mile shortcut." *Time*, 16 de octubre de 2016.

sabemos que ese es un paso que tiene muchísimos años de ser transitado. Pero justo en la pandemia fue donde se dio a conocer³⁰.

Un segundo elemento tiene que ver con la incidencia de factores externos sobre las dinámicas migratorias en el corredor. Así, el fragmento anterior evidencia cómo la pandemia por Covid-19³¹ afectó dramáticamente el volumen de población migrante en tránsito por el corredor. En ese sentido, a un efecto que inicialmente produjo un represamiento que registrado por la prensa local³² e internacional³³, siguió luego un auge inédito para el corredor que llevó a que se superara la barrera de las cien mil personas en el año 2021, las doscientas mil en 2022 y las quinientas mil en el año 2023. En línea con lo anterior, la reducción registrada en el año 2024, cuando se alcanzó un poco más de trescientos mil migrantes, y luego el fuerte descenso que se registró hasta el 30 de junio de 2025 deben ser leídos como manifestaciones del fenómeno de externalización de la frontera sur de los Estados Unidos³⁴. Este fuerte declive agudizado a partir de enero de 2025 evidencia cómo las medidas tomadas por la nueva administración Trump ha supuesto fuertes impactos en las dinámicas del corredor Medellín-Necoclí.

Pese a esta reducción, la situación está lejos de resolverse debido al alto número de personas en situación de tránsito, refugio y riesgo de caer en situación irregular, que hace presencia en Colombia, con especial acento en las ciudades capitales. Este aspecto del problema puede apreciarse en la figura 3, en la que se evidencia cómo las personas de origen venezolano que se encuentran en esta condición se acercaban, al cierre de 2024, a los tres millones.

³⁰ Lideresa comunitaria de zona de Urabá. Entrevista virtual con el equipo del proyecto. Apartadó, 11 de junio de 2025.

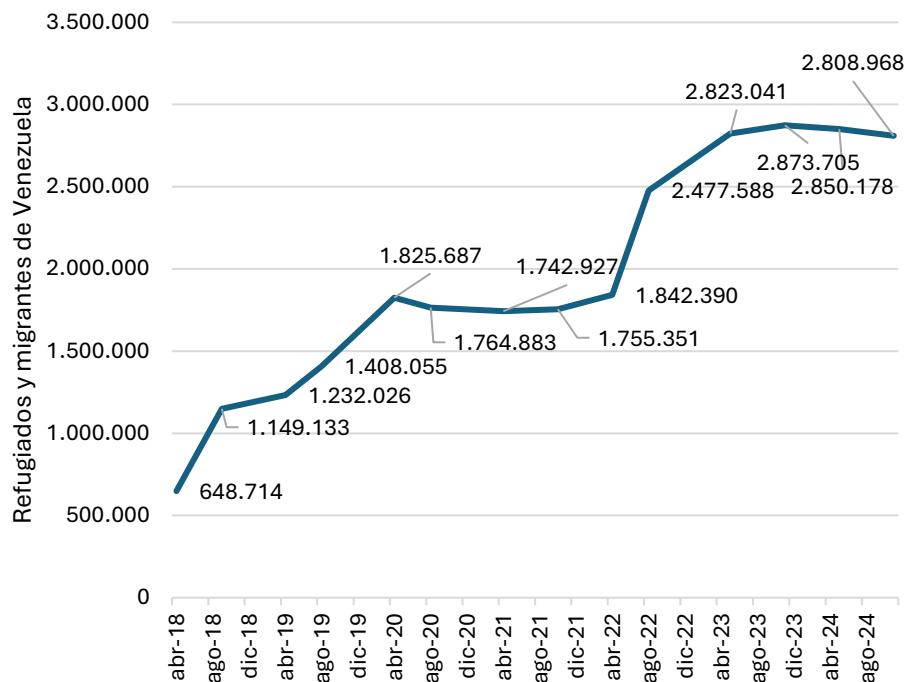
³¹ Juan Antonio del Monte Madrigal y Robert McKee Irwin, "Effects of Pandemic Containment and Migration Deterrence Policies: Migrant's Perspectives," *Migraciones Internacionales* 16 (2025). <https://doi.org/10.33679/rmi.v1i1.3008>.

³² Gian Torres, "Capurganá, un paraíso en donde reinan 'Los Demonios.'" *Verdad Abierta.com*, 16 de abril de 2020. <https://verdadabierta.com/capurgana-un-paraiso-en-donde-reinan-los-demonios/>

³³ Julie Turkewitz. "In a Brutal Jungle, Small Acts of Kindness." *The New York Times*, 23 de noviembre de 2022.

³⁴ Daniel Vega-Macías, 2022. "El Andamiaje de la externalización de Las Políticas Migratorias de Estados Unidos en México y Centroamérica". *Acta Universitaria* 32 (2022). <https://doi.org/10.15174/au.2022.3320>

Figura 3. Evolución de la población migrante y refugiada de origen venezolano en Colombia



Fuente: elaborado por Lehyton Rodrigo Arenas Suaterna, a partir de "Refugiados y Migrantes de Venezuela" (2025).

En relación con los hallazgos específicos para el corredor migratorio, se ha identificado cómo el acceso a servicios básicos de salud ha representado un reto al tiempo que una de las principales afectaciones para la población en tránsito. Ello derivado la dificultad que supone acceder a este tipo de servicio al no contar con la documentación en regla que evidencie un estatus migratorio regular. Otro factor que explica esto es el desconocimiento de la población migrante acerca de la manera como operan las rutas de atención institucional en Colombia. Así, la atención en salud recae en organizaciones como la Cruz Roja y Médicos Sin Fronteras quienes sólo pueden ofrecer procedimientos básicos y de corta duración. Pese a ello, en campo fue posible constatar cómo el hospital público de Necoclí sí ha ofrecido atención en casos de urgencias vitales a población migrante durante el periodo 2022 a 2023.

Sí, hay un impacto porque digamos, el hospital ya está de primer nivel y es un hospital que tiene una capacidad para atender, digamos, la población local. Al tener una cantidad [más grande] de personas eso hace que la capacidad se colapse y entonces empieza a empezar a hacer acá la presión del servicio³⁵.

Así, el incremento del flujo de personas a través del corredor migratorio supuso un impacto en las condiciones del servicio ofrecido a la población local, pues recordemos, Necoclí es un municipio pequeño con recursos limitados para la atención de fuertes necesidades básicas de la población local y que, además, incluye minorías étnicas y población víctima de conflicto armado interno. Al

³⁵ Funcionaria de la Alcaldía Municipal de Necoclí. Entrevista personal con el equipo del proyecto. Necoclí, 20 de abril de 2025

ofrecer atención en salud, aunque sólo fuese en casos de urgencias vitales para la población migrante, se generó un problema adicional debido al desbordamiento de la capacidad de atención por parte del hospital público local, tal y como lo registra el testimonio. Además, ante la imposibilidad de que esta institución pública pudiera recuperar los costos en los que incurrió producto de las atenciones a la población migrante, se generaron acciones adicionales que evidencian descoordinación por parte de la respuesta estatal. Lo anterior como consecuencia del hecho de que, en su mayoría, los migrantes no contaban con vinculación al sistema colombiano de salud u otro tipo de aseguramiento, lo que hace imposible revertir el cobro a otras instancias.

Sí, ese, de hecho, eso fue un problema, más que todo en la parte de la atención en salud porque le tocó asumir al municipio como tal la atención de la salud de esas personas [migrantes]. Hasta el momento nadie la ha reconocido ni ningún ministerio ni nada, ni del gobierno nacional. Entonces son recursos propios que se dejan de utilizar para los propios y se utiliza para los extraños³⁶.

Esta situación ha derivado en acciones legales emprendidas por la administración del hospital municipal en contra de la Alcaldía con la pretensión de recuperar algo de los más de 600 millones de pesos³⁷ que se demandan en la acción legal a raíz de entre ochenta y cien atenciones diarias³⁸ en salud durante el periodo más agudo del fenómeno de movilidad humana entre 2022 y 2023.

Otro aspecto que se identificó en relación con las necesidades humanitarias de la población en tránsito fue la ausencia de albergues en la zona de Urabá, pese a que en algún momento se propuso la iniciativa públicamente de construir uno en Turbo y otro en Necoclí³⁹. Ante la ausencia de este tipo de servicio básico para la población migrante, se han generado diversas afectaciones tanto para la población migrante como para la población de acogida.

En el tema de alojamiento hay mucha población en habitabilidad de calle. Desafortunadamente aquí en la región no contamos con albergues donde poder, dónde podemos dejar temporalmente, provisionalmente a la población, y eso ha desencadenado violencias basadas en género, sexualización de menores de edad, instrumentalización también de niños niñas adolescentes, robos. Estos han sido los de las mayores vulneraciones que hemos logrado evidenciar con este tipo de población en habitabilidad de calle que es mucha⁴⁰

Este fragmento revela cómo la violencia basada en género afecta de manera desproporcionada a mujeres jóvenes migrantes. En efecto, en campo fue posible identificar reportes de acoso, violencia sexual y eventual explotación que se encuentran en gestión por parte de las instituciones competentes. Este factor resulta coincidente con lo que la literatura ha identificado para otros

³⁶ Funcionaria de la Alcaldía Municipal de Necoclí. Entrevista personal con el equipo del proyecto. Necoclí, 20 de abril de 2025

³⁷ Sebastián Estrada Ramírez, "Hospital de Necoclí: embargo al municipio por deuda por paso de migrantes," Caracol Radio, 3 de septiembre de 2023

³⁸ Verónica Gómez Perea, "Hospital de Necoclí embargó a Alcaldía por deuda millonaria por atención a migrantes," Alerta País, 3 de septiembre de 2023. <https://www.alertapaisa.com/noticias/antioquia/hospital-de-necocli-embargo-alcaldia-por-deuda-millonaria-por-atencion-migrantes>

³⁹ Geraldine Zapata, "Más de 3.000 migrantes en Necoclí, Antioquia, serán trasladados a albergues," Radio Nacional, 14 de octubre de 2022. <https://www.radionacional.co/noticias-colombia/migrantes-en-necocli-seran-traslados-alberques>

⁴⁰ Funcionario de organización de ayuda humanitaria. Entrevista personal con el autor. Turbo, 12 de junio de 2025

contextos con condiciones similares en lugares como México⁴¹ y de manera más específica en Nuevo León⁴². Es pertinente mencionar, sin embargo, que el grueso de estas situaciones fue reportado para el trayecto siguiente al corredor bajo estudio, es decir el tramo comprendido entre Necoclí y localidades como Metetí en el Darién panameño. Además, tales hechos, según se reportó, ocurrieron de manera especial durante el periodo de mayor movilidad humana entre los años 2022 a 2024.

Finalmente, en relación con este primer eje de conclusiones, la seguridad alimentaria representó un desafío adicional debido al cierre del último comedor comunitario con presencia en el puerto de Turbo y el inminente cierre de la iniciativa gestionada por la Iglesia Católica en el municipio de Necoclí. Ambos cierres son resultado del recorte al financiamiento de ayuda humanitaria por la supresión de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional USAID lo cual ha generado indigencia en los cascos urbanos del Urabá.

Pero te pongo un promedio de las personas que atendemos diario más de la mitad de las que atendemos son personas en situación de calle. Algunos viven del reciclaje. Pero no siempre lo que nos manifiestan a veces alcanzan a recoger el dinero suficiente para pagarse una habitación. Viven en la calle en ese calor⁴³

Coordinación interinstitucional: avances y desafíos

Un primer elemento en relación con la coordinación interinstitucional sobre el que se requiere llamar la atención tiene que ver con las deficiencias identificadas producidas por sistemas de información fragmentados. En efecto, resulta paradójico como las cifras emitidas por Migración Colombia del flujo migratorio por el Darién durante los años 2022 a 2024 fueron siempre inferiores a las emitidas por su contraparte panameña⁴⁴. Este tipo de situación, complejizan la labor de las organizaciones en campo ante la ausencia de datos confiables que permitan planificar respuestas basadas en evidencia.

Otro aspecto que se pudo identificar es la baja disposición de la población migrante con vocación de permanencia a conformar organizaciones de base comunitaria. Ello hace que la interlocución con la población migrante resulte compleja tanto para el Estado como para los investigadores. Sin embargo, frente a esta dificultad, fue notable cómo en campo se evidenció que organizaciones de ayuda humanitaria les dieron agencia a lideresas en su mayoría mujeres de la población migrante que han asumido un rol importante en la interlocución con la población venezolana, en Urabá. Esta situación no pudo ser validada para las entidades públicas con competencia en la materia, lo que deriva en enfoques *top-down* en la toma de decisiones de interés para la población migrante por parte de organizaciones como Migración Colombia, entre otras.

⁴¹ Antonio Favila Tello, Felipe Lara López, y Omar Lizárraga Morales. Migración en un contexto de securitización: análisis de las recomendaciones de la CNDH, México 2023." *Migraciones Internacionales* 16 (2025). <https://doi.org/10.33679/rmi.v1i1.3134>

⁴² Vanessa Pérez y Yuliet Bedoya, "Desafíos y Estrategias en la Atención Educativa de los Niños y Niñas Migrantes en Nuevo León," en *Hacia una educación globalmente accesible*, vol. 1 (2025), 85-110

⁴³ Funcionario de organización de ayuda humanitaria. Entrevista personal con el autor. Turbo, 12 de junio de 2025

⁴⁴ Domenech, Eduardo Enrique, María Lourdes Basualdo y Manuel Andrés Pereira. "Migraciones, fronteras y política de datos: nuevos medios de control del movimiento en el espacio sudamericano." En *Movilidades, control fronterizo y luchas migrantes*, ed. por Eduardo Enrique Domenech, Gioconda Herrera y Liliana Rivera Sánchez (CLACSO, 2022), 317-355.

Se evidenció, además, cómo la respuesta a la emergencia humanitaria por migración entre los años 2019 a 2024 ha generado una compleja arquitectura institucional. En ella, sobresale la actividad del Grupo Interagencial de Flujos Migratorios Mixtos GIFFM liderado por las agencias de Naciones Unidas ACNUR y OIM. El rol de este espacio ha resultado clave pues ha permitido coordinar la respuesta humanitaria en un contexto donde las alcaldías locales han mostrado desinterés y desconocimiento por el tema migratorio

Ha sido complejo aquí en Turbo, ha sido complejo la articulación con el ente territorial, la alcaldía. Sí, pero de las dependencias de la alcaldía con la que sí hemos logrado una muy buena articulación, ha sido con la Secretaría de Inclusión, hablando del municipio de Turbo. En los otros municipios hemos logrado una muy buena articulación con las demás alcaldías, afortunadamente. Bueno, desafortunadamente aquí [Turbo] el tema de articulación con las alcaldías no solamente ha sido complejo para nosotros como Iglesia, sino para las otras organizaciones⁴⁵.

Lo anterior muestra una diferencia local que debe ser atendida, pues la evidencia recolectada en campo permitió apreciar cómo el tipo de respuesta desde la institucionalidad pública ha sido diferente de municipio a municipio. En ese sentido, localidades ubicadas en el corredor, especialmente Necoclí, se han visto enfrentados a demandas excesivas de servicios que han sobrecargado e incluso desbordado las capacidades institucionales a su alcance. Por otra parte, del otro lado del corredor el distrito de Medellín ha ofrecido una respuesta robusta mediante la puesta en marcha de una política pública para la atención de la población migrante, tanto en tránsito como con vocación de permanencia⁴⁶. Ello evidencia cómo la comprensión del corredor migratorio desde una lógica que vaya más allá de las meras jurisdicciones administrativas podría permitir un fortalecimiento interinstitucional entre las organizaciones que, como Medellín, cuentan con mayores recursos y experticia en la materia.

En el mismo sentido, el hecho de que se abriera la posibilidad de que en desarrollo del proyecto de investigación CB24-01 se construyera una dinámica de trabajo colaborativo entre el Grupo de Asuntos Étnicos, Migrantes y Refugiados de la Personería Distrital de Medellín y el Centro de Educación para el Desarrollo de la Corporación Universitaria Minuto de Dios, demuestra cómo ha existido desde este sector de la institucionalidad una disposición abierta al diálogo y al intercambio con otros actores con competencia e interés en el tema migratorio. Tal escenario contrasta con la percepción en el área de Urabá donde funcionarios de organizaciones de ayuda humanitaria expresaron que existe una distancia que ha dificultado ofrecer una mejor respuesta humanitaria para la población en tránsito

[...] De hecho, [...] la mesa migratoria aquí tomó mucho tiempo en confirmar, que el GIFFM pudiera llegar acá [Turbo] y que las organizaciones pudieran trabajar de manera conjunta fue muy complejo. De hecho, hay algunas organizaciones que no están aquí, sino que están solamente en Necoclí porque no ha sido tan fácil la articulación con la alcaldía del municipio de Turbo. Pero con las otras alcaldías Necoclí, Apartadó, Carepa, Chigorodó hemos logrado

⁴⁵ Funcionario de organización de ayuda humanitaria. Entrevista personal con el autor. Turbo, 12 de junio de 2025

⁴⁶ Personería Distrital de Medellín. Informe anual de Derechos Humanos 2023. (Personería Distrital, 2023)

una muy buena articulación y en meses anteriores estuvimos también haciendo atenciones allá y nos remiten casos también de las otras, afortunadamente⁴⁷.

Así entonces, existen dificultades en el relacionamiento interinstitucional entre los diversos niveles del Estado colombiano con competencia en la atención a la población migrante. Sin embargo, no se trata de dificultades insalvables toda vez que, como fue reportado, en algunos casos sí ha sido posible construir agendas de trabajo conjunto que han permitido la articulación no sólo de entidades públicas sino, además, de agencias y organizaciones de ayuda humanitaria con interés y competencia en el tema migratorio.

Conclusiones

Hacia un modelo colaborativo academia-ministerio público

El análisis construido gracias a la interacción entre el Grupo de Asuntos Étnicos, Migrantes y Refugiados de la Personería Distrital de Medellín y el Centro de Educación para el Desarrollo de la Corporación Universitaria Minuto de Dios, a través del proyecto de investigación CB24-01 permite concluir que la vinculación entre estas dos instituciones ha incorporado rigor metodológico, así como perspectivas teóricas en la actividad de diversas organizaciones de ayuda humanitaria. En efecto, mediante el ejercicio de participación en instancias como las plenarias de la mesa de atención humanitaria del GIFFM nodo Antioquia ha sido posible que las organizaciones allí representadas hayan ampliado su comprensión del fenómeno migratorio en curso.

Adicionalmente, para la academia resulta enriquecedor incorporar las perspectivas derivadas de la institucionalidad toda vez que es allí donde se da respuesta a las demandas cotidianas de acceso a derechos por parte de la población migrante. Este tipo de interlocución y trabajo colaborativo permite abordar situaciones como la manifestada por uno de los migrantes venezolanos encuestados en el único albergue para población migrante en la ciudad de Medellín. Allí, el migrante que expresó ser ingeniero y hablar varios idiomas manifestaba que: "los colombianos nos tienen como encapsulados en la idea de que sólo queremos ayuda, que no podemos trabajar. Y eso no es cierto"⁴⁸. Enunciaciones como esta evidencian la persistencia de desafíos en la manera como se traduce el conocimiento generado en la academia en planes, programas e iniciativas concretas en terreno para la atención de la población migrante.

Un ejemplo adicional de esta dificultad se deriva de circunstancias como los ritmos y las dinámicas de la investigación académica marcadas por el uso de un lenguaje especializado y sujeto a los calendarios académicos y recursos limitados de las instituciones de educación superior. Ello constituye una limitación a la posibilidad de que se construyan vínculos de interacción y trabajo conjunto con actores en el campo migratorio. Por otra parte, las lógicas propias del sector público que pueden ser descritas como burocráticas constituyen, a su vez, limitaciones a la posibilidad de construir un modelo de trabajo conjunto.

⁴⁷ Funcionario de organización de ayuda humanitaria. Entrevista personal con el autor. Turbo, 12 de junio de 2025

⁴⁸ Migrante venezolano, comunicación personal con equipo del proyecto, Medellín, 5 de junio de 2025.

En línea con estos dos elementos, preocupa la sostenibilidad de esta iniciativa de colaboración en el sentido de que el cambio de funcionarios e investigadores supone un riesgo de pérdida de información y dinámicas de trabajo conjunto. Al respecto, resulta diciente cómo en el contexto del primer semestre del 2025 la retirada de organizaciones de ayuda humanitaria como ZOA⁴⁹ ha supuesto un fuerte golpe a la oferta de servicios al migrante que se había contraído desde el GIFMM durante el periodo de crisis entre 2022 y 2024. Aunque no hay lugar aquí para estudiar los motivos de su retiro y las implicaciones que deja su ausencia, creemos que se trata de una dinámica que ha sido descrita para otros contextos como una mercantilización de la ayuda humanitaria que podría constituir un serio riesgo para la población migrante en tránsito por el corredor Medellín Necoclí⁵⁰. Pese a ello, la experiencia construida en este ejercicio evidencia cómo la articulación entre la academia y las entidades del ministerio público ofrece la potencialidad de generar conocimiento situado, esto es, pertinente y relevante para los contextos reales y concretos en los que los migrantes adelantan sus procesos de movilidad humana. Ello resulta valioso y altamente pertinente para la formulación de políticas públicas en municipios como los del área de Urabá que no cuentan con instrumentos específicos para la gestión de la atención a la población migrante o, igualmente, para la evaluación y ajuste de políticas públicas ya formuladas como en el caso del distrito de Medellín. Este elemento, en línea con la propuesta de Santos⁵¹, permitiría superar las "líneas abismales" entre diferentes formas de construir saber y conocimiento que redunden en abordajes ampliados sobre fenómenos complejos y multidimensionales como es el caso del corredor migratorio estudiado.

El trabajo construido permite, además, afirmar que la crisis que se presentó en su fase aguda entre los años 2022 a 2023 y que se encuentra ahora en una fase de latencia en el corredor Medellín - Necoclí es fundamentalmente una crisis humanitaria con fuertes implicaciones para la dignidad humana de la población migrante. En ese sentido, no se trata de un fenómeno ya terminado. Además, este ejercicio ha permitido validar que las personas migrantes enfrentan múltiples vulneraciones a sus derechos fundamentales.

La experiencia colaborativa construida entre la Personería de Medellín y el proyecto CB24-01 ha mostrado que sí es posible una articulación entre actores que puedan aportar conocimiento académico riguroso de un lado, con experiencia institucional práctica y aplicada en campo del otro. Este intercambio ha logrado ofrecer una comprensión más robusta mediante el uso de nociones como la de corredor migratorio, lo que, por su parte, permite identificar con mayor pertinencia dónde y en qué momento deben realizarse intervenciones del ministerio público que resulten basadas en evidencia y por ello más pertinentes. Es justamente esta dinámica la que, según se propone, constituye un aporte a la construcción de un modelo que sea replicable en otros contextos y que incluso pueda incorporar la acción de otro tipo de organizaciones.

⁴⁹ ZOA, "ZOA is forced to withdraw from Colombia following abrupt funding cuts," 6 de junio de 2025

⁵⁰ Danai Avgeri, "Humanitarian capitalism: The labour regime of aid and the surrogate welfare state in times of global displacement," *Political Geography* 114 (2024). <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2024.103167>.

⁵¹ Santos, Boaventura de Sousa., Gandarilla Salgado, José Guadalupe. Una epistemología del sur: la reinención del conocimiento y la emancipación social. Argentina. (Siglo XXI, 2009).

Referencias Bibliográficas

- Álvarez Velasco, Soledad. "Between Hostility and Solidarity: The Production of the Andean Region-Southern Cone Transit Migratory Corridor." En *Migration in South America: IMISCOE Regional Reader*, ed. por Gioconda Herrera y Carmen Gómez, Springer, 2022.
- Álvarez Velasco, Soledad. "En búsqueda de un lugar: tránsitos irregularizados y la producción de corredores migratorios en las Américas". En *Movilidades, control fronterizo y luchas migrantes*, editado por Eduardo Domenech, Gioconda Herrera y Liliana Rivera Sánchez. Siglo XXI editores, 2023.
- Asís Navarro, Pablo y Castalia Gómez Ramos, "Los Inmigrantes transitistas por Darién - Panamá". En *Gobernanza, comunidades sostenibles y espacios portuarios*, ed. J. Márquez Domínguez y M. Pineda Falconete, Asociación de Geógrafos Españoles (AGE), 2023.
- Avgeri, Danai. "Humanitarian capitalism: The labour regime of aid and the surrogate welfare state in times of global displacement." *Political Geography* 114 (2024). <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2024.103167>.
- Bermúdez, Daniel, Evelyn Betancur, Luis Eduardo Gutiérrez y Gloria Morales. "Propuesta para generar un corredor migratorio socioecológico en el Tapón del Darién", TLATEMOANI. Revista Académica de Investigación, 14 no.43(2023). 138-165. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9122650>.
- De Sousa Santos, Boaventura y José Guadalupe Gandarilla Salgado. Una epistemología del sur: la reinención del conocimiento y la emancipación social. Siglo XXI, 2009.
- Defensoría del Pueblo. "Más de 520.000 personas migrantes atravesaron la selva del Darién en el 2023". Sala Prensa Defensoría del Pueblo, 26 de enero de 2024.
- Del Monte Madrigal, Juan Antonio, y Robert McKee Irwin. "Effects of Pandemic Containment and Migration Deterrence Policies: Migrant's Perspectives." *Migraciones Internacionales* 16 (2025). <https://doi.org/10.33679/rmi.v1i1.3008>.
- Dicasterio para la Doctrina de la Fe. "Declaración del Dicasterio para la Doctrina de la Fe "Dignitas infinitas sobre la dignidad humana" (Oficina de prensa de la Santa Sede,2024). <https://press.vatican.va/content/salastampa/es/bollettino/pubblico/2024/04/08/080424c.html>
- Domenech, Eduardo Enrique, María Lourdes Basualdo, y Manuel Andrés Pereira. "Migraciones, fronteras y política de datos: nuevos medios de control del movimiento en el espacio sudamericano." En *Movilidades, control fronterizo y luchas migrantes*, ed. por Eduardo Enrique Domenech, Gioconda Herrera, y Liliana Rivera Sánchez. CLACSO, 2022.
- Domenech, Eduardo, y Andrés Pereira. "Migration and Border Control Policies in South America (1900-1945): Non-Admission, Identification, and Deportation 1". En *Social, Political, and Religious Movements in the Modern Americas*, 1.^a ed. Routledge, 2021.
- Doménech, Eduardo. "Gobernabilidad migratoria". En *Pensar las migraciones contemporáneas: categorías críticas para su abordaje*, ed. Cecilia Inés Jiménez y Verónica Trpin, 2^a ed. Ampliada. Conicet. https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/150499/CONICET_Digital_Nro.7909bf8db228-4cac-bf93-8cf3db26ab5f_B.pdf?sequence=5&isAllowed=y
- Doménech, Eduardo; Eduardo. Control fronterizo y luchas migrantes. CLACSO, Siglo XXI, 2022.

- Doménech, Eduardo; Gioconda Herrera y Liliana Rivera Sánchez, Movilidades, control fronterizo y luchas migrantes. CLACSO, Siglo XXI, 2022.
- Estrada Ramírez, Sebastián. "Hospital de Necoclí: embargo al municipio por deuda por paso de migrantes." Caracol Radio, 3 de septiembre de 2023. <https://www.alertapaisa.com/noticias/antioquia/hospital-de-necocli-embargo-alcaldia-por-deuda-millonaria-por-atencion-migrantes>
- Fals Borda, Orlando. "La investigación-acción participativa: política y epistemología." En Antología, editado por José María Rojas Guerra, 205–214. Universidad Nacional de Colombia, 2010.
- Favila Tello, Antonio, Felipe Lara López, y Omar Lizárraga Morales. "Migración en un contexto de securitización: análisis de las recomendaciones de la CNDH, México 2023." Migraciones Internacionales 16 (2025). <https://doi.org/10.33679/rmi.v1i1.3134>.
- Francisco. "Carta encíclica Fratelli Tutti sobre la fraternidad y la amistad social." Librería Editrice vaticana, 2020.
- Hernández Hernández, Alberto, y Amalia Campos-Delgado. "Introducción" En Migración y movilidad en las Américas, ed. por Alberto Hernández Hernández y Amalia Campos-Delgado. CLACSO, Siglo XXI, 2023.
- Migración Panamá, "Estadísticas," <https://www.migracion.gob.pa/estadisticas/>
- Naciones Unidas. "Informe del Alto Comisionado para los Derechos Humanos sobre la situación en Colombia". 2025. Descargado de https://www.hchr.org.co/informes_anuales/
- Nicholls, Sharon B., Jorge Sanchez, Tania Rincón, Daniel Viquez, Dean Owen, Jean M. Pascale, y Anja Gabster; Migrant Peoples in Transit Study Group. "U.S. Bound Journey of Migrant Peoples InTransit across Dante's Inferno and Purgatory in the Americas." Travel Medicine and Infectious Disease 47 (2022) <https://doi.org/10.1016/j.tmaid.2022.102317>.
- Oficiales migratorios Migración Colombia, oficina de atención al ciudadano, malecón de Necoclí, comunicación personal.
- Pérez, Vanessa, y Yuliet Bedoya. "Desafíos y Estrategias en la Atención Educativa de los Niños y Niñas Migrantes en Nuevo León." En Hacia una educación globalmente accesible, vol. 1, 85–110. 2025.
- Personería Distrital de Medellín. Informe anual de Derechos Humanos 2023. Personería Distrital,2023.https://www.personeriamedellin.gov.co/wp-content/uploads/2024/04/INFORME-ANUAL-DHH_2023_compressed.pdf
- Polo Alvis, Sebastian, Enrique Serrano López, y Laura Manrique Lara. "Panorama De La Frontera Entre Colombia Y Panamá: Flujos Migratorios e Ilegalidad En El Darién." Novum Jus 13, n.º 1(2019): 17–43. <https://doi.org/10.14718/NovumJus.2019.13.1.2>.
- "Refugiados y Migrantes de Venezuela," R4V, <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>.
- Torres, Gian. "Capurganá, un paraíso en donde reinan 'Los Demonios'." Verdad Abierta.com, 16 de abril de 2020. <https://verdadabierta.com/capurgana-un-paraiso-en-donde-reinan-los-demonios/>.
- Turkewitz, Julie. "In a Brutal Jungle, Small Acts of Kindness." The New York Times, 23 de noviembre de 2022. <https://www.nytimes.com/2022/11/23/insider/in-a-brutal-jungle-small-acts-of-kindness.htm>
- Vega Macías, Daniel. 2022. "El Andamiaje de la externalización de las Políticas Migratorias de Estados Unidos en México y Centroamérica." Acta Universitaria 32 (2022). <https://doi.org/10.15174/au.2022.3320>.

Vick, Karl. "The 8,000-mile shortcut." Time, 16 de octubre de 2016.
<https://library.tcdc.or.th/record/read/a00038180>

Zapata, Geraldine. "Más de 3.000 migrantes en Necoclí, Antioquia, serán trasladados a albergues." Radio Nacional, 14 de octubre de 2022. <https://www.radionacional.co/noticias-colombia/migrantes-en-necocli-seran-trasladados-albergues>.

Turismo, vivienda y derechos humanos: una mirada crítica a los arriendos en Medellín

Carlos Calle Galvis; Briyidt Yorlaine Martínez Romero; Marlo Moscarella Quintero

Resumen: este artículo analiza críticamente el fenómeno de la turistificación en Medellín, con especial énfasis en la expansión de la vivienda turística informal y sus implicaciones sobre los derechos humanos fundamentales. A partir de un enfoque reflexivo, se plantea que el crecimiento desregulado del turismo urbano ha generado procesos de desplazamiento indirecto, fragmentación del tejido social, pérdida del uso residencial del suelo y conflictos en la convivencia barrial. El objetivo principal del estudio es evidenciar cómo el actual modelo turístico afecta el derecho a la ciudad, la vivienda digna y la participación comunitaria. Se estructura teóricamente sobre los principios del derecho urbano y la justicia espacial; incorpora un análisis normativo de la legislación colombiana (Ley 2068 de 2020, Ley 675 de 2001), el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Medellín y experiencias internacionales de regulación en ciudades como Barcelona, Lisboa y Nueva York. En términos metodológicos, se desarrolla un análisis documental crítico y comparado. El artículo sintetiza los efectos sociales más relevantes del turismo en barrios como El Poblado, Laureles y la Comuna 13, al identificar vacíos de regulación y de gobernanza territorial. Como resultado, se proponen modificaciones estructurales al POT que incluyan zonificación específica, licenciamiento territorial, participación comunitaria y un fondo de compensación urbana. Se concluye que Medellín requiere un modelo de turismo sostenible y con enfoque de derechos, en el que la función social de la ciudad se priorice frente a la lógica del mercado.

Palabras clave: turismo urbano, derechos humanos, planificación territorial, vivienda turística, Medellín.

Abstract: This article critically examines the phenomenon of touristification in Medellín, with a particular focus on the expansion of informal tourist housing and its implications for fundamental human rights. Using a reflective approach, the study argues that the unregulated growth of urban tourism has triggered processes of indirect displacement, social fragmentation, the erosion of residential land use, and conflicts in neighborhood coexistence. The main objective is to demonstrate how the current tourism model undermines the right to the city, adequate housing, and community participation. The theoretical framework is grounded in urban rights and spatial justice, incorporating a legal analysis of Colombian legislation (Law 2068 of 2020, Law 675 of 2001), Medellín's Land Use Plan (POT), and international case studies from cities such as Barcelona, Lisbon, and New York. Methodologically, the study employs critical and comparative documentary analysis. The article synthesizes the most relevant social effects of tourism in neighborhoods like El Poblado, Laureles, and Comuna 13, identifying regulatory and governance gaps. As a result, it proposes structural reforms to the Land Use Plan, including specific zoning, territorial licensing, community

participation, and an urban compensation fund. It concludes that Medellín requires a sustainable tourism model based on human rights, in which the social function of the city takes precedence over market-driven dynamics.

Keywords: Urban tourism, human rights, territorial planning, tourist housing, Medellín

Introducción

En las últimas décadas, Medellín ha experimentado una notable transformación urbana, social y simbólica. De ser una ciudad marcada por los estigmas de la violencia, el narcotráfico y la exclusión social, pasó a convertirse en un caso de estudio internacional sobre resiliencia, innovación pública y desarrollo urbano incluyente. Esta narrativa ha sido ampliamente promovida por organismos multilaterales, medios internacionales y por las propias instituciones distritales como una estrategia para posicionar a Medellín como destino turístico y de inversión. Como lo señala Blanco (2018), esta resignificación de las ciudades suele venir acompañada de procesos de mercantilización del territorio que convierten el “cambio” en un activo para atraer flujos globales de capital y turismo. El auge del turismo en Medellín no es casual, sino resultado de una estrategia institucional articulada. Desde 2014, la ciudad ha venido consolidando una política pública de turismo con principios de sostenibilidad, inclusión y corresponsabilidad, y ha implementado hace algunos años sistemas como el de inteligencia turística para el monitoreo del fenómeno. Estas iniciativas han permitido atraer visitantes de todo el mundo con un crecimiento sostenido de más del 20 % anual, en la última década. Sectores como El Poblado, Laureles, la Comuna 13 y algunas zonas emblemáticas del Centro se han convertido en corredores turísticos destacados, lo que genera ingresos, empleo y visibilidad global.

Sin embargo, este proceso ha generado también una serie de impactos negativos que no pueden ser ignorados: desplazamiento indirecto de comunidades vulnerables, especulación inmobiliaria, ruptura del tejido social barrial, deterioro del espacio público, incremento de actividades informales e ilegales asociadas al turismo, y conflictos permanentes entre residentes y visitantes. Esta paradoja —entre los beneficios económicos y los costos sociales del turismo— ha sido señalada por organismos como la Organización Mundial del Turismo (OMT, 2020), que advierte sobre la necesidad de integrar los derechos humanos y la justicia espacial, en la planificación turística urbana.

Uno de los aspectos más críticos de esta transformación es la vivienda turística informal, especialmente a través de plataformas digitales como Airbnb, Booking, y Vrbo. Estas han facilitado la conversión masiva de unidades residenciales en alojamientos temporales, sin que exista una regulación clara que articule los derechos del visitante con los de la comunidad residente. Este fenómeno, identificado globalmente como *turistificación*, ha sido estudiado en ciudades como Barcelona, Lisboa y Nueva York, donde ha producido efectos similares: aumento del costo de vida, pérdida de identidad barrial, saturación de servicios urbanos y desplazamiento progresivo de habitantes locales (Wachsmuth *et al.*, 2020).

En Medellín, estas dinámicas se reproducen con características propias: informalidad generalizada, débil fiscalización estatal, vacíos normativos en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y en la Ley 2068 de 2020, y una participación ciudadana casi inexistente en la definición de los destinos turísticos o la vocación territorial de sus barrios. Como lo advierte la Personería Distrital de Medellín (2023), la turistificación está generando impactos urbanísticos y la afectación de derechos fundamentales como el derecho a la vivienda digna, la seguridad ciudadana, la identidad cultural y la salud mental comunitaria.

Este ensayo tiene como propósito central realizar un análisis crítico sobre la actual configuración del turismo urbano en Medellín y sus implicaciones sociales y jurídicas. A partir de un enfoque basado en derechos humanos y justicia urbana, se busca visibilizar cómo el auge del turismo —sin una adecuada planificación y regulación— puede convertirse en un mecanismo de exclusión, desigualdad y fragmentación del territorio. La hipótesis de fondo plantea que el modelo turístico actual está profundizando una lógica de ciudad para el visitante, en detrimento del habitante, con consecuencias estructurales sobre la equidad y la sostenibilidad del desarrollo urbano.

Desde esta perspectiva, se abordarán de forma articulada siete componentes:

- El auge del turismo y sus posibles consecuencias sociales y urbanas;
- La vivienda turística informal y las plataformas digitales como motores de transformación silenciosa del suelo;
- Los impactos específicos sobre derechos humanos fundamentales;
- El marco normativo vigente y sus limitaciones para una gobernanza eficaz del fenómeno;
- Las lecciones aprendidas de experiencias internacionales en materia de regulación urbana del turismo;
- Recomendaciones al futuro debate de actualización del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) con enfoque de equidad y sostenibilidad.
- El rol de actores como La Lonja de Propiedad Raíz en la defensa del régimen de propiedad horizontal como instrumento de regulación legítima.

En última instancia, el ensayo propone no solo una revisión crítica del modelo turístico actual, sino también una hoja de ruta argumentativa y normativa que permita pensar en un turismo responsable, justo y sostenible para el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín. Se trata de recuperar la ciudad como espacio de derechos, de pertenencia y de dignidad, en donde habitar no sea un privilegio, sino una garantía fundamental para todas las personas, más allá de su rol como visitantes o residentes. Es necesario enfatizar en que no se pretende una satanización a este fenómeno, sino, por el contrario, permitir un apropiado diagnóstico del estado actual de esta dinámica y así sugerir apropiadas modificaciones a las políticas públicas actuales que permitan una especial protección a quienes se ven afectados y potencialice la oportunidad de mercado de forma sostenible.

La vivienda turística informal y las plataformas digitales: Airbnb como actor principal

La expansión del turismo en Medellín no podría entenderse sin el protagonismo que han adquirido las plataformas digitales de alojamiento de corta estancia, en particular Airbnb, Booking, Vrbo y similares. Estas tecnologías, que surgieron con la promesa de democratizar el turismo y ofrecer experiencias más auténticas, han tenido un efecto ambivalente: si bien han diversificado la oferta, también han transformado de forma radical la dinámica residencial de cientos de barrios en Medellín.

Entre 2022 y 2024, la ciudad reportó más de dos millones de visitantes internacionales según datos del Sistema de Inteligencia Turística (SIT). Este volumen de turistas ha superado por mucho la capacidad de alojamiento tradicional (hoteles, hostales y albergues) y ha incentivado una reconversión masiva del uso residencial hacia el turístico. Edificios completos en Provenza, Manila, el Parque Lleras y algunas zonas de alta afluencia en Laureles han pasado a ser operados como "hoteles clandestinos", sin permisos formales ni licencias de uso del suelo, en lo que se denomina vivienda turística informal.

1. El modelo Airbnb: informalidad sistemática

La figura del “anfitrión” independiente y ocasional —que comparte un cuarto de su hogar con viajeros— ha sido ampliamente superada. En Medellín, gran parte de la oferta en Airbnb es controlada por operadores inmobiliarios profesionales que gestionan decenas de propiedades de forma simultánea. De hecho, en zonas como El Poblado, más del 65 % de los inmuebles listados en plataformas son administrados por personas jurídicas o intermediarios comerciales y no necesariamente por residentes locales.

Esto constituye un modelo empresarial encubierto que evade la formalidad exigida por la Ley 2068 de 2020. A pesar de que dicha ley establece que todo prestador de servicios turísticos debe estar inscrito en el Registro Nacional de Turismo (RNT), en la práctica, muchas de estas propiedades operan por fuera del radar institucional. El resultado es una economía sumergida que evade impuestos, no cumple normas de seguridad, ni respeta el régimen de propiedad horizontal.

La informalidad también se extiende a la falta de control en temas de salubridad, seguridad estructural, condiciones de habitabilidad y convivencia. No existe una supervisión real sobre las condiciones en que se alojan los turistas, ni sobre el impacto que estas unidades generan sobre la comunidad residente.

2. Impactos territoriales de la vivienda turística

La reconversión de apartamentos en alojamientos turísticos produce una posible doble expulsión: por un lado, una posible expulsión de residentes al volver inasequible el arriendo tradicional; por otro, expulsa la lógica barrial, al imponer una lógica comercial centrada en el visitante. Esto produce procesos de homogeneización urbana, en la que los barrios podrían perder su identidad y se estarían adaptando a las expectativas del turista globalizado: cafés tipo *hipster*, murales instagramables, experiencias “auténticas” empaquetadas para el consumo cultural.

En sectores como el Parque Lleras, las denuncias de residentes por ruido, inseguridad, tráfico sexual y consumo de drogas se han triplicado en los últimos dos años. Las unidades residenciales que antes albergaban familias hoy reciben grupos de turistas en busca de fiestas y servicios clandestinos. Las administraciones de propiedad horizontal han perdido el control sobre quién entra y sale, mientras los habitantes tradicionales ven vulnerado su derecho a la tranquilidad, a la seguridad y al entorno saludable.

3. Falencias en el marco del control institucional

Una de las principales debilidades del Estado frente a este fenómeno es la falta de articulación normativa y operativa. Si bien existe legislación nacional (Ley 2068 de 2020) y local (POT y reglamentos distritales), estas no están diseñadas para abordar las especificidades de la vivienda turística digital. No hay herramientas claras para sancionar a un anfitrión digital que publica desde otro país; ni para exigirle a Airbnb que retire inmuebles ilegales si no hay convenio de colaboración firmado.

En 2023, la Secretaría de Control Territorial de Medellín realizó más de 450 operativos en zonas como El Poblado, Laureles y el Centro. Sin embargo, la capacidad institucional es limitada frente al volumen de inmuebles y la opacidad con que operan estas plataformas. A esto se suma el desinterés de algunas alcaldías locales en enfrentar el fenómeno, ya que los ingresos generados por el turismo suelen ser celebrados sin analizar su costo social.

La ausencia de inspección fiscal también es alarmante. Miles de millones de pesos dejan de ser recaudados anualmente porque los alojamientos informales no declaran ingresos, no pagan retenciones y utilizan mecanismos de cobro digitales no trazables. Esto crea una competencia desleal frente al sector hotelero formal, que sí cumple con sus obligaciones tributarias y de seguridad social.

4. Comparaciones internacionales: ¿qué han hecho otras ciudades?

En un ejercicio de análisis de otras ciudades que han sido ejemplo en el manejo del fenómeno del turismo, se han logrado evidenciar ciudades como Barcelona, Lisboa, Nueva York y Ámsterdam que han implementado mecanismos efectivos para regular el uso turístico de la vivienda; algunos factores relevantes del análisis son:

- Licencia obligatoria local con cupo limitado por zona.
- Límites temporales: en Nueva York, por ejemplo, se prohíben los alquileres de menos de 30 días si el anfitrión no reside allí.
- Sanciones a plataformas por publicar inmuebles sin registro.
- Vinculación de plataformas a sistemas de monitoreo urbano.
- Fondos de compensación para arriendo social o rehabilitación urbana.

En comparación, Medellín aún carece de un sistema de control integral, de normas específicas y de acuerdos firmes con las plataformas digitales. A pesar de contar con un observatorio turístico y una política pública de turismo, la ciudad no ha establecido criterios vinculantes que protejan la función social de la vivienda ni mecanismos de defensa efectiva para los habitantes tradicionales.

De manera que la vivienda turística informal —impulsada por plataformas digitales y vacíos regulatorios— se ha convertido en uno de los mayores desafíos para la planeación urbana en Medellín. No solo afecta el acceso a la vivienda, sino que reconfigura la lógica territorial y las relaciones sociales. Abordarlo requiere una estrategia interinstitucional, normativa, fiscal, digital y ciudadana. Medellín necesita una regulación fuerte, articulada y participativa, que proteja la función social del suelo, el derecho a la vivienda digna y la integridad de sus comunidades.

Impactos sobre los derechos humanos fundamentales

El turismo no es solo una actividad económica. Cuando alcanza dimensiones masivas y se instala sin regulación en territorios socialmente complejos, se convierte en un factor de transformación estructural con profundas implicaciones para los derechos humanos de la población residente. En Medellín, el auge del turismo (especialmente el informal, basado en vivienda turística no regulada) ha provocado efectos sobre derechos básicos como la vivienda, la seguridad, la salud, la identidad cultural, la participación ciudadana y el hábitat digno.

Estos impactos no son accidentales. Son consecuencia directa de una ausencia de gobernanza territorial con enfoque de derechos y de una visión de ciudad que ha priorizado la recepción de visitantes por encima de la calidad de vida de los habitantes. Como plantea la Relatoría Especial de Naciones Unidas sobre vivienda adecuada, “el turismo, cuando no está regulado con principios de justicia social, puede convertirse en una forma moderna de despojo urbano”.

1. Derecho a la vivienda digna

Consagrado en el artículo 51 de la Constitución Política de Colombia y en tratados internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el derecho a la vivienda digna implica no solo acceso físico a un techo, sino también seguridad de tenencia, habitabilidad, asequibilidad, accesibilidad, adecuación cultural y estabilidad comunitaria. La turistificación, al encarecer los precios del arriendo, reducir la oferta de vivienda para residentes y producir desplazamiento indirecto, atenta directamente contra este derecho.

Los arrendatarios tradicionales han visto cómo sus contratos no son renovados, sus barrios cambian de vocación y sus posibilidades de reubicación se ven restringidas por la escasez o el costo. Este fenómeno afecta especialmente a mujeres jefas de hogar, adultos mayores, jóvenes, estudiantes y población migrante. A diferencia del desalojo forzado, el desplazamiento urbano por presión turística es silencioso, pero igual de devastador.

2. Derecho a la ciudad

En Medellín, dicho derecho ha sido progresivamente erosionado por un modelo turístico que privilegia la rentabilidad sobre la sostenibilidad social. La ciudad se ha fragmentado en zonas “para vivir” y zonas “para visitar”, lo que genera procesos de exclusión espacial, desplazamiento residencial y desarticulación del tejido comunitario. Esta turistificación descontrolada ha vaciado de contenido la participación ciudadana y ha convertido el territorio en una mercancía más.

Los Consejos Comunales, las Juntas de Acción Comunal y otras instancias de organización barrial han sido sistemáticamente marginadas de los procesos de formulación de políticas públicas en materia de turismo. Las decisiones sobre el uso del suelo, el diseño del espacio público o la regulación de la oferta turística se toman desde arriba, sin consulta previa ni mecanismos reales de concertación con las comunidades locales.

El espacio público, que debería ser un escenario de encuentro, cohesión social y expresión cultural, ha sido resignificado según las lógicas del consumo y el espectáculo. La experiencia de la Comuna 13 es paradigmática: espacios anteriormente destinados a actividades comunitarias, recreativas o culturales han sido mercantilizados, vaciados de su valor social, y transformados en escenografías diseñadas para el consumo rápido del visitante. La comunidad, en muchos casos, ha sido desplazada del centro del relato, al pasar de protagonista a figurante.

Frente a este panorama, se hace urgente reivindicar el derecho a la ciudad como eje articulador de una política pública de turismo verdaderamente incluyente, que ponga en el centro a los habitantes y no a los intereses del mercado. Un turismo responsable no puede construirse sin democracia territorial, justicia espacial y participación vinculante. La ciudad no debe ser un decorado para el turista, sino un hogar digno para quienes la habitan día a día.

3. Derecho a la identidad cultural

El turismo, en su afán de promover destinos y atraer visitantes, a menudo se apropiá de elementos simbólicos que son fundamentales para la identidad de una comunidad o un territorio. Estos elementos incluyen la música, el graffiti, la historia barrial y la gastronomía, que representan la memoria, las tradiciones y las formas de vida de las comunidades locales. Sin embargo, esta apropiación puede dar lugar a procesos de *folklorización*, un fenómeno en el que las expresiones culturales auténticas se reducen a representaciones superficiales y comerciales, diseñadas para satisfacer las expectativas externas de los turistas. Este proceso no solo trivializa la riqueza y la complejidad de las culturas locales, sino que también puede despojar a estas expresiones de su significado original y emancipador.

En el caso de Medellín, expresiones artísticas urbanas como el hip-hop, la danza, la poesía callejera y los recorridos de memoria han sido utilizados como símbolos de resistencia y afirmación cultural. Estas prácticas nacen de contextos sociales específicos y contienen mensajes profundos sobre la historia, las luchas y las aspiraciones de sus comunidades. Sin embargo, cuando estas expresiones se convierten en productos turísticos sin una mediación adecuada ni la participación activa de sus creadores originales, se corre el riesgo de perder su carácter emancipador y político. Lo que en su origen fue una forma de resistencia y expresión de identidad se reduce a una postal, una imagen superficial que no refleja su verdadera esencia ni su potencial transformador.

Además, la presencia constante de turistas en estos espacios altera los códigos internos de las comunidades, lo que impone nuevas normas de comportamiento y modifica la dinámica social y espacial de los barrios. Esto puede generar conflictos sobre el uso legítimo del espacio, ya que las comunidades sienten que su territorio y sus prácticas culturales están siendo explotadas o descontextualizadas. La apropiación turística, si no se realiza con respeto, participación comunitaria y reconocimiento de los derechos culturales, puede socavar el derecho fundamental de las comunidades a mantener y fortalecer su identidad cultural. Es esencial que el turismo sea una herramienta que respete y promueva la diversidad cultural, al garantizar que las comunidades sean protagonistas en la gestión y valoración de su patrimonio cultural, en lugar de ser meros espectadores o exhibiciones para el consumo externo.

4. Derecho a la seguridad y a la convivencia

El turismo, en su afán de promover destinos y atraer visitantes, a menudo se apropiá de elementos simbólicos que son fundamentales para la identidad de una comunidad o un territorio. Estos elementos incluyen la música, el graffiti, la historia barrial y la gastronomía, que representan la memoria, las tradiciones y las formas de vida de las comunidades locales. Sin embargo, esta apropiación puede dar lugar a procesos de *folklorización*, un fenómeno en el que las expresiones culturales auténticas se reducen a representaciones superficiales y comerciales, diseñadas para satisfacer las expectativas externas de los turistas. Este proceso no solo trivializa la riqueza y la complejidad de las culturas locales, sino que también puede despojar a estas expresiones de su significado original y emancipador.

En el caso de Medellín, expresiones artísticas urbanas como el hip-hop, la danza, la poesía callejera y los recorridos de memoria han sido utilizados como símbolos de resistencia y afirmación cultural. Estas prácticas nacen de contextos sociales específicos y contienen mensajes profundos sobre la historia, las luchas y las aspiraciones de sus comunidades. Sin embargo, cuando estas expresiones se convierten en productos turísticos sin una mediación adecuada ni la participación activa de sus creadores originales, se corre el riesgo de perder su carácter emancipador y político. Lo que en su origen fue una forma de resistencia y expresión de identidad se reduce a una postal, una imagen superficial que no refleja su verdadera esencia ni su potencial transformador.

Además, la presencia constante de turistas en estos espacios altera los códigos internos de las comunidades, lo que impone nuevas normas de comportamiento y modifica la dinámica social y espacial de los barrios. Esto puede generar conflictos sobre el uso legítimo del espacio, ya que las comunidades sienten que su territorio y sus prácticas culturales están siendo explotadas o descontextualizadas. La apropiación turística, si no se realiza con respeto, participación comunitaria y reconocimiento de los derechos culturales, puede socavar el derecho fundamental de las comunidades a mantener y fortalecer su identidad cultural. Es esencial que el turismo sea una herramienta que respete y promueva la diversidad cultural, al garantizar que las comunidades sean protagonistas en la gestión y valoración de su patrimonio cultural, en lugar de ser meros espectadores o exhibiciones para el consumo externo.

5. Derecho a la salud mental y al bienestar psicosocial

El impacto del turismo en la salud mental colectiva es un tema que aún no ha recibido la atención que merece. La expansión turística, aunque puede traer beneficios económicos y culturales, también genera efectos negativos en las comunidades locales, especialmente en su bienestar psicosocial. El desarraigo, la transformación abrupta del entorno y la invasión constante del espacio personal y comunitario contribuyen a un aumento en niveles de estrés, ansiedad, insomnio, fatiga emocional y sentimientos de impotencia entre los residentes. Estos efectos han sido respaldados por estudios de la Organización Mundial de la Salud (2019), que alertan sobre cómo los desplazamientos urbanos no planificados pueden ser particularmente traumáticos para grupos vulnerables como los adultos mayores y los niños.

En el caso de Medellín, las crecientes quejas relacionadas con el ruido, los conflictos vecinales, la invasión del espacio común y la presión para abandonar viviendas reflejan una tensión palpable entre el desarrollo turístico y el bienestar de las comunidades. Sin embargo, lo que resulta alarmante es la ausencia de políticas públicas integrales que aborden estas problemáticas desde una perspectiva psicosocial. La falta de una atención adecuada puede profundizar las desigualdades y generar un impacto duradero en la salud mental de quienes habitan estos espacios, lo que pone en evidencia la necesidad de un enfoque más humano y participativo en la gestión del turismo.

6. Derecho a la participación y la autodeterminación territorial

La planificación urbana en Medellín ha sido tradicionalmente caracterizada por un enfoque vertical, en el que las decisiones sobre la transformación del suelo y el desarrollo de la ciudad han sido tomadas en gran medida por actores institucionales o privados, con poca participación activa de los habitantes. Esta forma de gestión ha limitado la posibilidad de que las comunidades tengan voz en los cambios que afectan directamente sus vidas, sus barrios y su entorno. La expansión del turismo en la ciudad ha agravado esta situación, ya que muchas veces las comunidades no son consultadas ni informadas cuando se otorgan nuevas licencias de alojamiento, se crean corredores turísticos o se llevan a cabo proyectos de renovación urbana con un enfoque principalmente comercial. Esto genera una desconexión entre las decisiones urbanísticas y las necesidades reales de quienes habitan en estos espacios, lo que vulnera derechos fundamentales y perpetúa desigualdades.

Este déficit democrático no solo afecta la participación política, reconocida en la Constitución en su artículo 40, sino que también pone en jaque el principio de función social de la propiedad. Este principio establece que el uso del suelo urbano debe orientarse hacia el bienestar colectivo y el desarrollo social, en lugar de ser simplemente un medio de lucro. La lógica mercantil que domina actualmente en muchas decisiones urbanísticas ha desplazado cualquier posibilidad de concertación o gobernanza compartida del territorio, lo que favorece intereses económicos a corto plazo en detrimento del bienestar social y la sostenibilidad ambiental.

Reflexionar sobre estos impactos nos lleva a entender que la relación entre turismo, urbanismo y derechos humanos en Medellín debe abordarse desde una perspectiva de justicia urbana. No se trata de oponerse al turismo como fenómeno global, sino de exigir que su desarrollo sea regulado con principios de equidad, transparencia y sostenibilidad. La ciudad no es solo un espacio físico, sino un bien común que debe ser protegido y gestionado de manera participativa, al garantizar que sus

habitantes tengan voz en las decisiones que afectan su entorno. La lógica extractiva que convierte la vivienda en mercancía, la cultura en producto y a los habitantes en simples espectadores de su propio barrio debe ser cuestionada y transformada.

Solo a través de una gestión urbana, inclusiva y respetuosa de los derechos humanos podremos construir una Medellín más justa, equitativa y sostenible, donde el turismo contribuya al bienestar colectivo sin sacrificar la identidad, la cultura y la calidad de vida de sus habitantes. La participación consciente de la comunidad es fundamental para lograr un desarrollo urbano que beneficie a todos y no solo a unos pocos.

Marco normativo actual y sus limitaciones en Medellín

El marco jurídico que regula el turismo y la vivienda en Colombia, y particularmente en el Distrito de Medellín, se encuentra en un momento de desfase estructural frente a las dinámicas reales del territorio. La velocidad con la que ha crecido la vivienda turística informal, la aparición de plataformas digitales transnacionales y los nuevos conflictos urbanos que emergen a partir del auge turístico no han sido acompañados por una normatividad coherente, integrada y eficaz. Este vacío no es solo legal, sino también de gobernanza, control institucional y articulación intersectorial.

1. Normativa nacional: Ley 2068 de 2020 y su débil implementación

A nivel nacional, la Ley 2068 de 2020, que reforma la Ley General de Turismo (Ley 300 de 1996), introdujo importantes novedades: la exigencia del Registro Nacional de Turismo (RNT) para todos los prestadores de servicios, la clasificación del turismo como actividad de interés general, y el fortalecimiento de los principios de sostenibilidad, competitividad e inclusión. No obstante, esta ley tiene varias limitaciones prácticas:

- El RNT es un mecanismo de autorregistro, sin inspección previa ni seguimiento posterior. Cualquier persona puede registrarse sin demostrar condiciones técnicas, legales o urbanísticas mínimas.
- No contempla herramientas específicas para vivienda turística informal ni para la fiscalización de plataformas digitales.
- No establece mecanismos articulados entre los entes territoriales y los operadores digitales, lo que dificulta el seguimiento efectivo.

Adicionalmente, la ley no incluye criterios de uso del suelo, ya que se considera que estos son competencia de los planes de ordenamiento municipal. Esto deja a las ciudades desprovistas de herramientas nacionales para enfrentar la turistificación, y genera desigualdad territorial entre municipios que tienen capacidad de regulación y los que no.

2. Código Nacional de Policía (Ley 1801 de 2016): herramientas limitadas

El Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana contempla artículos que podrían ser útiles para enfrentar las externalidades negativas del turismo (como el ruido, el uso indebido de inmuebles, las aglomeraciones, etc.). Sin embargo, las facultades de los inspectores de policía son limitadas. No pueden ordenar cierres de inmuebles por ser usados como vivienda turística sin licencia, ni pueden fiscalizar la legalidad de la operación de una plataforma digital.

Además, las herramientas sancionatorias existentes son de bajo impacto: amonestaciones o multas que en muchos casos resultan irrisorias frente a las ganancias del negocio turístico informal. Tampoco existe un protocolo unificado de inspección, vigilancia y control que permita actuar de forma coordinada entre policía, alcaldías locales, Planeación Distrital y Secretaría de Turismo.

3. Plan de Ordenamiento Territorial (POT): lagunas conceptuales y técnicas

El POT vigente en Medellín —que define las reglas de uso, ocupación y transformación del suelo— presenta una grave omisión en cuanto a la regulación específica del turismo residencial que favorece el crecimiento de la vivienda turística sin restricciones formales, incluso en zonas saturadas, sin que exista un marco urbanístico que proteja al residente. Aunque el POT menciona la mixtura de usos y la necesidad de equilibrar la vocación habitacional con el desarrollo económico, no define asuntos como:

- Qué zonas pueden acoger vivienda turística.
- Cuántas unidades se pueden destinar a este fin por manzana, barrio o comuna.
- Cómo se controla el tránsito de propiedades de uso habitacional a uso turístico.
- Qué tipo de licencias debe tener un inmueble para cambiar de uso.
- Qué consecuencias jurídicas hay ante el incumplimiento.

4. La Ley 675 de 2001 y el régimen de propiedad horizontal

La Ley 675 de 2001, que regula el régimen de propiedad horizontal en Colombia, ha sido una herramienta clave para que los edificios residenciales intenten limitar el uso turístico. Esta ley otorga a las asambleas de copropietarios la facultad de definir el reglamento interno y prohibir el arriendo turístico si así lo deciden por mayoría calificada. Sin embargo, esta herramienta también presenta limitaciones prácticas:

- Muchos inmuebles operan sin reglamentos actualizados o sin claridad sobre el uso permitido.
- La ejecución de las decisiones de la asamblea requiere procesos judiciales o administrativos que son lentos, costosos y desgastantes.
- Algunos operadores turísticos simplemente ignoran las normas internas y siguen operando por la dificultad de hacer cumplir las decisiones comunitarias.

La propuesta de reforma del régimen de propiedad horizontal, contenida en el Proyecto de Ley 205 de 2022, pretendía debilitar esta autonomía al permitir el uso turístico incluso en propiedades en las que estuviera prohibido. La iniciativa fue rechazada por gremios como La Lonja de Propiedad Raíz de Medellín y Antioquia, quienes argumentaron que la imposición de una lógica turística sobre decisiones comunitarias violaba la autonomía del régimen de propiedad horizontal.

5. Articulación institucional y debilidad de la fiscalización

A nivel institucional, Medellín cuenta con una política pública de turismo, el SIT y una red de entidades relacionadas con el control urbano: planeación distrital, la Secretaría de Seguridad, la Inspección de Policía, Control Territorial y la Secretaría de Hacienda. Sin embargo, estas entidades operan de forma fragmentada, sin protocolos unificados ni bases de datos compartidas.

La informalidad turística es tratada como una infracción menor y no como un fenómeno urbano complejo que afecta derechos fundamentales. No existen convenios con plataformas digitales para compartir información, ni un sistema de licenciamiento robusto, ni un registro local de operadores turísticos residenciales.

En muchos casos, las decisiones sobre la política turística se toman sin participación de las comunidades afectadas. Los consejos comunales o las organizaciones sociales barriales no tienen poder de veto ni de incidencia sobre la vocación territorial de sus barrios. Esto genera un vacío de gobernanza democrática del territorio que deja la puerta abierta a la especulación, la informalidad y la exclusión.

De manera que el marco normativo actual es insuficiente, disperso y débil frente al fenómeno de la vivienda turística. Las normas existen, pero no se aplican con eficacia ni están pensadas para abordar la complejidad del fenómeno. La actualización del POT y una reforma normativa con enfoque de derechos humanos, sostenibilidad y participación son urgentes si Medellín quiere avanzar hacia un modelo de turismo responsable, justo y territorialmente equilibrado.

Lecciones aprendidas de experiencias internacionales

Las consecuencias del crecimiento acelerado del turismo urbano no son exclusivas de Medellín. Desde principios de la década de 2010, ciudades de todo el mundo han tenido que enfrentar los impactos de la turistificación sobre el tejido urbano, el mercado de la vivienda y los derechos de sus habitantes. Lejos de tratarse de un fenómeno local, estamos ante un patrón global que ha obligado a los gobiernos a desarrollar estrategias normativas, fiscales y territoriales para regular el uso turístico de la vivienda, equilibrar la relación entre visitantes y residentes y proteger el derecho a la ciudad. El análisis de las experiencias internacionales permite identificar herramientas concretas, enfoques participativos y modelos institucionales que pueden ser adaptados al contexto colombiano. A continuación, se presentan algunos de los casos más relevantes:

1. Barcelona, España: el PEUAT y la saturación turística

Barcelona es quizá el ejemplo más paradigmático del impacto del turismo urbano descontrolado. Entre 2010 y 2015, la ciudad duplicó su número de turistas anuales, lo que generó conflictos severos en barrios como El Raval, La Barceloneta y el Barrio Gótico. Frente a ello, en 2017 el Ayuntamiento adoptó el Plan Especial Urbanístico de Alojamientos Turísticos (PEUAT), un instrumento de ordenamiento que delimitó zonas de la ciudad según su nivel de saturación.

Las zonas más saturadas (como Ciutat Vella y L'Eixample) fueron declaradas no habilitadas para nuevos alojamientos, mientras que otras zonas con capacidad regulada permitían aperturas solo bajo estrictos criterios técnicos. La ciudad impuso multas a plataformas como Airbnb por anunciar inmuebles sin licencia y desarrolló herramientas de monitoreo digital del mercado. Además, El PEUAT impuso restricciones como:

- Requisitos mínimos de superficie y accesibilidad.
- Límites por densidad barrial.
- Registro público georreferenciado de licencias.
- Participación vecinal en procesos de seguimiento.

El caso de Barcelona demuestra que la voluntad política y la planificación urbana pueden frenar la turistificación, pero exige decisiones valientes, apoyo técnico y presión ciudadana organizada.

2. Lisboa, Portugal: zonas de contención y protección social

Lisboa enfrentó una ola de desplazamientos similares, especialmente en barrios históricos como Alfama y Mouraria. Ante el aumento de precios de vivienda y la pérdida de residentes, la ciudad delimitó zonas de contención turística donde no se otorgaban nuevas licencias para vivienda turística, e implementó un sistema de inspección y monitoreo digital a través del portal Alojamiento Local. Además, el Ayuntamiento creó un fondo de compensación, financiado con ingresos del turismo, para invertir en vivienda social, rehabilitación urbana y subsidios de alquiler a residentes afectados. También incentivó que propietarios ofrecieran sus inmuebles al programa municipal de arrendamiento protegido en lugar de destinarlos al turismo.

Lisboa demuestra que la regulación no debe ser solo restrictiva, sino también compensatoria y socialmente justa, lo que ofrece alternativas al mercado y protege el tejido comunitario.

3. Nueva York, Estados Unidos: licencias limitadas y fiscalización

En Nueva York, la ciudad enfrentó una masiva conversión de apartamentos en alojamientos de corto plazo, especialmente en Manhattan y Brooklyn. Para enfrentarlo, adoptó una normativa que:

- Prohíbe los alquileres turísticos de menos de 30 días cuando el propietario no reside en el inmueble.
- Exige que el anfitrión esté presente durante la estancia.
- Limita el número de personas y habitaciones.
- Impone registro obligatorio y licencias específicas para operar vivienda turística.

Además, Nueva York creó una Oficina de Cumplimiento de Vivienda Compartida, con capacidad legal y técnica para sancionar, investigar y retirar permisos. La ciudad también realizó acuerdos con Airbnb para obtener datos de operación, garantizar el cobro de impuestos y cerrar cuentas fraudulentas. Esta experiencia resalta la importancia de crear un aparato institucional especializado con competencias técnicas y jurídicas claras y con acceso a datos actualizados en tiempo real.

4. Ámsterdam, Países Bajos: equilibrio, tecnología y participación

En Ámsterdam se creó un programa de participación ciudadana barrial, en el que las comunidades podían definir los usos permitidos del suelo, proponer restricciones y evaluar el comportamiento de operadores turísticos. Además, aplicó un enfoque combinado que incluye:

- Límite de 30 días por año para el arriendo de corto plazo.
- Registro obligatorio del anfitrión y del inmueble
- Licencias sujetas a criterios de sostenibilidad, accesibilidad y convivencia.
- Plataforma digital oficial para supervisar ofertas, monitorear saturación y recolectar quejas ciudadanas.

Ámsterdam evidencia que la tecnología, la transparencia y la participación ciudadana pueden coexistir con un modelo turístico regulado, justo y sostenible.

Lecciones para Medellín

Medellín puede y debe aprender de estas ciudades. Las lecciones más relevantes son:

- El turismo requiere planificación territorial, no solo promoción.
- La vivienda turística debe estar regulada con normas claras y herramientas fiscales, digitales y jurídicas.
- Las plataformas digitales deben estar sujetas a convenios, registros y sanciones si incumplen.
- Las comunidades deben tener voz real en las decisiones sobre su entorno.
- La informalidad no puede seguir siendo tolerada como parte del paisaje urbano.
- Los ingresos del turismo deben revertirse en políticas de equidad territorial y vivienda social.

Estas experiencias internacionales no deben ser copiadas literalmente, pero sí adaptadas. Medellín tiene las herramientas técnicas, la capacidad institucional y la movilización comunitaria para avanzar hacia una regulación inteligente del turismo urbano que combine desarrollo económico con justicia social.

Recomendaciones al futuro debate de actualización del POT en Medellín

El Plan de Ordenamiento Territorial es el instrumento fundamental para regular el uso del suelo, la organización del territorio y la distribución equitativa de cargas y beneficios del desarrollo urbano. En el contexto del crecimiento turístico acelerado en Medellín, la necesidad de actualizar y fortalecer el POT es urgente. La regulación de la vivienda turística informal no puede depender únicamente de la acción administrativa puntual o de la voluntad de los operadores formales. Se requiere un marco normativo que articule los principios constitucionales de función social de la propiedad, la participación ciudadana y la sostenibilidad territorial con instrumentos específicos de control, monitoreo y planificación del turismo urbano.

A continuación, se presentan seis propuestas concretas para integrar la vivienda turística en el POT, con base en los aprendizajes nacionales e internacionales, las recomendaciones del SIT y los principios de derechos humanos y justicia urbana.

1. Zonificación diferenciada para la vivienda turística

El POT debe definir una zonificación específica para el uso del suelo destinado a la vivienda turística. Esto implica clasificar el territorio en al menos tres niveles:

- Zonas turísticas plenas: con vocación de alojamiento turístico y servicios afines. Allí se permitirá el uso turístico formal, siempre que cumpla con estándares técnicos y licencias locales.
- Zonas mixtas controladas: con límites al número de unidades turísticas por manzana, edificabilidad máxima y carga urbanística específica.
- Zonas de contención residencial: donde se prohibirá la expansión de nuevos alojamientos turísticos para proteger el uso residencial, el acceso a la vivienda y la cohesión comunitaria.

Este modelo ya ha sido implementado con éxito en ciudades como Barcelona y Lisboa, y permitiría a Medellín preservar la diversidad funcional del territorio y evitar la saturación de sectores ya sobrecargados como Provenza, Laureles o la Comuna 13.

2. Sistema de licenciamiento territorial de alojamientos turísticos

La simple inscripción en el RNT es insuficiente para garantizar que una vivienda turística cumple con las condiciones de habitabilidad, convivencia y uso de suelo. Por tanto, se propone la creación de un Sistema Local de Licencias Territoriales de Alojamiento Turístico, integrado al POT, que exija:

- Certificación de uso del suelo compatible.
- Revisión de reglamento de propiedad horizontal.
- Concepto favorable de Planeación Distrital.
- Estudio de carga urbanística y de servicios públicos.
- Validación de normas técnicas (accesibilidad, evacuación, ruido, residuos, etc.).

Estas licencias deberán tener duración limitada y estar sujetas a renovación periódica, condicionada al comportamiento del inmueble y su impacto en la comunidad.

3. Registro local de vivienda turística georreferenciado

El POT debe prever la creación de un registro público, georreferenciado y dinámico de todos los inmuebles destinados a vivienda turística en el Distrito. Este registro debe ser interoperable con el SIT, la Secretaría de Hacienda y la Policía Metropolitana y permitir:

- La identificación de zonas de alta concentración o saturación.
- El control del cumplimiento del límite de unidades por barrio.
- La evaluación del impacto sobre el arriendo tradicional.
- La atención de alertas comunitarias sobre la conflictividad.

Además, el registro debe incluir información como número de días operados, tipo de unidad, contacto del responsable y estado del cumplimiento de licencias. Este instrumento será clave para la gestión inteligente del territorio, con datos abiertos y trazabilidad pública.

4. Fondo de compensación urbana con recursos del turismo

El POT debe prever que un porcentaje del ingreso generado por la actividad turística —especialmente de alojamientos y plataformas digitales— se destine a un Fondo Distrital de Compensación Urbana, con funciones específicas:

- Construcción de vivienda de interés social en zonas turísticas.
- Subsidios de arriendo para residentes desplazados por turistificación.
- Mejoramiento de espacio público afectado por la sobrecarga turística.
- Rehabilitación de barrios históricos y patrimoniales.

Este fondo debe operar con criterios de justicia redistributiva de modo que quienes más ganan con el turismo contribuyan a compensar a quienes más pierden con su expansión. El principio es claro: el derecho a la ciudad debe financiarse con los recursos de quienes la explotan comercialmente.

5. Protocolos de participación ciudadana vinculante

Una de las grandes falencias del POT vigente ha sido la ausencia de participación real de las comunidades en la definición del modelo turístico de ciudad. Las decisiones sobre zonas turísticas, proyectos de renovación o licenciamiento de alojamientos se han tomado desde los despachos institucionales, sin consultar a los vecinos que conviven diariamente con las consecuencias. Por eso, se propone incorporar al POT la exigencia de protocolos de participación barrial vinculante, tales como:

- Consultas previas comunitarias para nuevas licencias en zonas mixtas.
- Mesas territoriales permanentes con organizaciones sociales.
- Veedurías ciudadanas con poder de veto sobre proyectos turísticos críticos.
- Auditorías públicas anuales sobre el cumplimiento del plan turístico barrial.

Estas medidas garantizan que la comunidad no solo sea escuchada, sino que tenga poder de decisión real sobre su entorno.

6. Indicadores de saturación y sistema de alertas

Finalmente, el POT debe incluir un sistema de indicadores de saturación turística, basado en evidencia, que permita evaluar:

- La relación entre número de viviendas turísticas y viviendas permanentes.
- El impacto sobre el valor del arriendo.
- El número de quejas comunitarias por convivencia.
- La carga sobre servicios y espacio públicos.

Cuando los indicadores superen los umbrales definidos, el sistema debe activar alertas territoriales que detonen mecanismos como suspensión temporal de licencias, intervenciones institucionales o moratorias a nuevos alojamientos. Esto permitirá una gestión adaptativa del turismo urbano.

La lonja de propiedad raíz y su papel en la regulación de la vivienda turística

En el debate público sobre la turistificación urbana, un actor que ha cobrado creciente protagonismo en Medellín es La Lonja de Propiedad Raíz de Medellín y Antioquia, entidad gremial que agrupa a empresas inmobiliarias, administradores de propiedad horizontal, peritos, arrendadores y asesores jurídicos del sector. Su voz ha sido particularmente influyente en la discusión normativa en torno a la vivienda turística, debido a su conocimiento técnico del mercado inmobiliario y su papel en la formación de opinión sobre la propiedad colectiva.

A lo largo de los últimos años, La Lonja ha desarrollado una postura clara: no se opone al fenómeno de la vivienda turística como tal, pero defiende que su regulación debe partir de la autonomía de las copropiedades y del respeto al régimen de propiedad horizontal, consagrado en la Ley 675 de 2001. Su consigna ha sido: “vivienda turística sí, pero no así”.

1. Defensa de la autonomía de las copropiedades

La Lonja ha insistido en que la asamblea de copropietarios es la autoridad legítima para decidir sobre los usos del inmueble, lo que incluye la posibilidad de prohibir o restringir el alquiler de corta estancia en edificios de uso residencial. En sus comunicados públicos y espacios de formación jurídica, ha señalado que:

- La propiedad horizontal es una forma de organización democrática que debe ser protegida frente a imposiciones externas.
- La Ley 675 otorga a la comunidad la facultad de establecer reglas de convivencia y uso, y cualquier intento de uniformar o imponer un uso turístico a todas las copropiedades viola esa autonomía.
- Los conflictos de convivencia asociados a la vivienda turística (ruido, rotación constante de personas, uso intensivo de zonas comunes) afectan la finalidad residencial y exigen un marco de regulación interna.

Esta defensa se intensificó cuando en 2022 fue radicado el Proyecto de Ley 205, que pretendía modificar la Ley 675 para permitir el arriendo turístico incluso en edificios donde estuviera expresamente prohibido por la asamblea. La Lonja rechazó abiertamente esta propuesta, al argumentar que (2023): “el proyecto fue finalmente archivado, pero el debate dejó claro que la autonomía de la propiedad horizontal está en el centro del conflicto urbano por la vivienda turística”. Además, resaltó la falta de mecanismos de control y la necesidad de que la ley no sea permisiva con situaciones críticas como el “turismo sexual”.

2. Propuesta de regulación diferenciada y participativa

Más allá de su defensa gremial, La Lonja ha propuesto una regulación diferenciada, que tenga en cuenta:

- La naturaleza del inmueble (horizontal o vertical).
- El número de unidades disponibles para uso turístico.
- La vocación del barrio y su densidad residencial.
- La voluntad de la comunidad frente a ese uso.

Asimismo, ha planteado la necesidad de crear una mesa técnica permanente entre gremios, sector público, plataformas tecnológicas y ciudadanía, para construir reglas de juego claras, viables y equilibradas. La Lonja (2023) ha sido enfática en que se requiere coherencia normativa al expresar abiertamente que “no se puede exigir a los edificios que mantengan su función residencial mientras se permite, desde el Estado, una expansión incontrolada del turismo digital sin control fiscal, urbanístico ni de convivencia”.

3. Rol en la defensa de la función social de la propiedad

De manera paradójica, un sector tradicionalmente vinculado al mercado ha asumido un discurso de defensa de la función social de la propiedad, en su sentido colectivo. La Lonja ha advertido que:

- El auge del turismo informal está generando presión especulativa, lo que afecta el acceso de nuevos compradores o arrendatarios a vivienda.
- Muchos edificios nuevos son concebidos desde su diseño para el turismo, sin zonas comunes, sin vigilancia, sin espacios comunitarios, lo que afecta la calidad del hábitat.
- El modelo de inversión que promueve el “airbnbng” como fuente de renta pasiva termina por distorsionar el mercado de vivienda y vacía de contenido social el espacio urbano. Si bien “airbnbng” no es un término formal, es conocido como el acto de convertir una vivienda o inmueble, total o parcialmente, en un alojamiento turístico de corta estancia para ofrecerlo en plataformas como Airbnb.

Desde esta perspectiva, La Lonja ha abogado por reforzar los mecanismos de planificación del POT, exigir licencias diferenciadas para vivienda turística y sancionar el uso indebido de inmuebles, cuando afecten la convivencia o incumplan normas urbanísticas.

4. Formación, veeduría y articulación institucional

En la práctica, La Lonja también ha contribuido a la formación jurídica y técnica de las copropiedades, al orientarlas sobre cómo modificar sus reglamentos, cómo interpretar la Ley 675, cómo responder ante la informalidad y cómo defender su derecho al uso residencial. Ha creado guías, modelos de actas, protocolos de convivencia y espacios de capacitación dirigidos a administradores, propietarios y residentes. También ha actuado como veedora gremial, al denunciar proyectos legislativos regresivos y acompañar propuestas locales de regulación como los operativos del Distrito en sectores como Laureles y El Poblado.

Además, ha propuesto que Medellín avance en la creación de un registro distrital de viviendas turísticas sujetas a propiedad horizontal, en el que se articulen los reportes de administradores con las bases de datos de la Secretaría de Hacienda y Planeación. Esta propuesta permitiría trazar un mapa real de la oferta y construir políticas públicas basadas en evidencia.

Conclusiones

El turismo urbano en Medellín representa un fenómeno de gran escala que ha reconfigurado tanto el paisaje económico como el uso del suelo en múltiples barrios de la ciudad. Lo que inicialmente fue concebido como una oportunidad para reposicionar a Medellín en el escenario global, se ha transformado en un proceso de transformación urbana con implicaciones profundas sobre el derecho a la ciudad, la función social de la propiedad y las garantías habitacionales de miles de ciudadanos. A través del crecimiento informal de la vivienda turística (particularmente en plataformas digitales), se han presentado procesos de sustitución de la población residente, uso intensivo del espacio público, pérdida de cohesión comunitaria y debilitamiento del tejido barrial, especialmente en zonas como El Poblado, Laureles, la Comuna 13 y el Centro.

Sin embargo, estos efectos no pueden explicarse exclusivamente por la acción de los actores del mercado. Más bien, responden a una ausencia estructural de herramientas institucionales articuladas y actualizadas que permitan a la administración pública gestionar de forma integral un fenómeno altamente dinámico, descentralizado y transnacional. No se trata de señalar fallas de gobierno, sino de reconocer que el turismo digital ha avanzado a una velocidad superior a la del marco normativo vigente. La Ley 2068 de 2020 no aborda con precisión la vivienda turística informal ni ofrece un régimen de fiscalización aplicable a plataformas tecnológicas. La Ley 675 de 2001 otorga autonomía a las copropiedades, pero no les brinda mecanismos eficaces para hacer cumplir sus reglamentos. Y el POT de Medellín, como principal instrumento de planificación urbana, no contiene actualmente criterios específicos para la regulación del uso turístico del suelo.

Frente a este escenario, el turismo no debe ser comprendido únicamente como una fuente de conflicto urbano, sino como un fenómeno con alto potencial transformador, capaz de dinamizar la economía local, estimular procesos de inversión social y consolidar modelos de ciudad más integrados, resilientes y sostenibles. En ciudades de escala intermedia como Medellín, el turismo podría convertirse en una estrategia de desarrollo territorial, si se inscribiera en una planificación rigurosa, participativa y con enfoque de derechos humanos. No se trata de negar sus riesgos, sino de gobernarlos con herramientas que aseguren que los beneficios generados por la actividad turística no se concentren, sino que se redistribuyan equitativamente en el tejido urbano y social. Para lograrlo, resulta indispensable una reforma estructural del Plan de Ordenamiento Territorial que se anticipe a los impactos y canalice el turismo como fuerza de inclusión.

Dicha reforma debe comenzar con la incorporación de una zonificación diferenciada que establezca con claridad qué sectores pueden admitir vivienda turística, cuáles requieren regulación gradual y cuáles deben ser protegidos por su vocación residencial o su fragilidad social. Esta delimitación permitirá reducir la saturación de zonas críticas y equilibrar la distribución espacial de la actividad turística. De la mano, debe implementarse un sistema obligatorio de licenciamiento territorial que condicione la operación de cada inmueble turístico al cumplimiento de requisitos técnicos, jurídicos y urbanísticos, tales como el uso del suelo permitido, la normatividad de propiedad horizontal, las condiciones de accesibilidad y evacuación y el impacto sobre la infraestructura urbana. Esta licencia no solo ordenaría la actividad, sino que generaría trazabilidad jurídica y mayor transparencia fiscal.

Adicionalmente, la creación de un registro georreferenciado de alojamientos turísticos permitiría al Distrito monitorear en tiempo real la evolución del fenómeno, identificar zonas en riesgo de

turistificación, detectar operaciones irregulares, y construir una base de datos pública que articule la información de Planeación, Hacienda, Control Territorial y participación ciudadana. A su vez, los mecanismos de participación vinculante permitirían a las comunidades incidir activamente en las decisiones sobre la vocación de su barrio, lo que reforzaría la democracia territorial y garantizaría el principio constitucional de soberanía popular en el uso del suelo. Finalmente, la implementación de un fondo distrital de compensación urbana, alimentado con aportes del sector turístico, permitiría financiar vivienda de interés social en zonas turísticas, apoyar el mantenimiento del espacio público y atender los impactos sociales de la turistificación.

Estas medidas no buscan limitar el turismo ni restringir la inversión. Por el contrario, están diseñadas para darle legitimidad jurídica, sostenibilidad urbana y aceptación comunitaria. Se trata de establecer un marco de reglas claras que reconozcan que el desarrollo económico es legítimo solo en la medida en que respete los derechos de quienes habitan el territorio. Medellín tiene en sus manos la posibilidad de ser una ciudad modelo en la regulación democrática del turismo, y esa posibilidad pasa, inexorablemente, por construir un nuevo pacto territorial en el que la economía, el derecho y la comunidad convivan en equilibrio.

Referencias Bibliográficas

- Alcaldía de Medellín. (2025). *Sistema de Inteligencia Turística de Medellín*. Secretaría de Turismo y Entretenimiento. <https://www.turismomde.gov.co>
- La Lonja (2023). Vivienda turística sí, pero no así: conoce la gestión del gremio inmobiliario sobre la Ley 205 de 2022. <https://www.lonja.org.co/vivienda-turistica-si-pero-no-asi-conoce-la-gestion-del-gremio-inmobiliario>
- Ley 675 de 2001. Régimen de propiedad horizontal en Colombia. (2001, 3 agosto). Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial N.º 44.509.
- Ley 2068 de 2020. Por la cual se modifica la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones. (2020, 31 de diciembre). Congreso de Colombia. 2020. Diario Oficial N.º 51.531.
- Organización Mundial de la Salud [OMS]. (2019). *Urban Green Spaces: A Brief for Action*. WHO Regional Office for Europe.
- Organización Mundial del Turismo [OMT]. (2020). *Código Ético Mundial para el Turismo*. OMT.
- Personería Distrital de Medellín. (2023). *Informe de alertas tempranas sobre turismo y vivienda turística en el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín*.
- Wachsmuth, D., Chaney, D., Kerrigan, D., Shillolo, A. & Basalaev-Binder, R. (2018). *The High Cost of Short-Term Rentals in New York City*. McGill University.

Género, poder, y resistencia: la violencia política en las Juntas Administradoras Locales de Medellín

Observatorio de Mujeres, Diversidades Sexuales y de Género (Personería Distrital de Medellín)

Resumen: Este artículo del Observatorio de Mujeres, Diversidades Sexuales y de Género de la Personería Distrital de Medellín analiza la violencia política por razones de género en las Juntas Administradoras Locales (JAL) de la ciudad, con énfasis en las experiencias de mujeres y personas con Orientaciones Sexuales, Identidades y Expresiones de Género (OSIEG) no hegemónicas. La investigación revela que, aunque existen niveles altos de participación femenina en la esfera pública, esta no se traduce en una incidencia efectiva en la toma de decisiones, debido a la persistencia de barreras estructurales, discriminación institucional y limitaciones en el acceso a recursos. A través de un enfoque mixto, sustentado en revisión normativa y una encuesta aplicada a edilesas, se documentan diversas formas de violencia simbólica, psicológica y política, así como deficiencias en las rutas de atención y protección institucional. Se concluye que la participación política de las mujeres y diversidades de género en Medellín sigue siendo desigual y vulnerada, lo que demanda una transformación profunda de las estructuras de poder, el fortalecimiento de la institucionalidad con enfoque de género y el cumplimiento efectivo de las normas vigentes.

Palabras clave: mujer, género, violencia política, participación política.

Abstract: This article by the Observatory of Women, Sexual and Gender Diversity of the District of Medellin analyzes gender-based political violence in the Local Administrative Boards (JAL) of the city, with emphasis on the experiences of women and people with non-hegemonic Sexual Orientations, Identities and Gender Expressions (OSIEG). The research reveals that, although there are high levels of female participation in the public sphere, this does not translate into effective incidence in decision-making, due to the persistence of structural barriers, institutional discrimination and limitations in access to resources. Through a mixed approach, based on a normative review and a survey applied to women councilors, various forms of symbolic, psychological and political violence are documented, as well as deficiencies in the institutional care and protection routes. It is concluded that the political participation of women and gender diversity in Medellín continues to be unequal and violated, which demands a profound transformation of power structures, the strengthening of institutions with a gender perspective and the effective enforcement of existing regulations.

Key words: Woman, Gender, Political violence, Political participation.

Introducción

La violencia contra las mujeres y la población con Orientaciones Sexuales, Identidades y Expresiones de Género (OSIEG) no hegemónicas en Medellín se manifiesta de distintas formas; una de estas se ve reflejada con firmeza en el ámbito de la política ciudadana, especialmente en acciones (físicas, psicológicas, simbólicas) u omisiones institucionales que obstaculizan, limitan o anulan su participación en escenarios de poder. Este problema no es aislado, puesto que responde a estructuras sociales patriarcales y arraigadas que perpetúan desigualdades históricas.

Esto se enmarca en uno de los tantos tipos de violencias basadas en género presentadas en la sociedad actual y que atentan contra la libertad, la expresión, la igualdad, y otros derechos fundamentales vinculados con la dignidad humana inherente a todos los seres humanos.

En el contexto local, en Medellín la violencia política se manifiesta principalmente en las Juntas Administradoras Locales (JAL) que de acuerdo con el Decreto de Ley 1421 de 1993 son: corporaciones públicas de elección popular que se constituyen en el máximo ente de representación política a nivel local. Estas ejercen funciones similares a las de los concejales distritales, lo que incluye vigilancia de recursos, presentación de acuerdos y elección de alcaldes locales. A pesar de ello, se mantienen condiciones desiguales de género, contextos violentos y discriminatorios donde la violencia política contra las personas que conforman las Juntas Administradoras Locales, se expresa en la deslegitimación de su liderazgo, la exclusión de los espacios de decisión, la sobrecarga de trabajo no remunerado y las amenazas constantes, lo que limita su participación, afecta su salud emocional y vulnera su dignidad como actores políticos.

Se pretende entonces dar un panorama amplio y documentado sobre la situación de la participación política de las mujeres y de la población OSIEG no hegemónica en Colombia y América Latina, por medio de leyes establecidas a favor de la participación política, informes e investigaciones realizadas que ofrecen información acerca de los procesos que se han llevado a cabo para la erradicación de los diferentes tipos de violencia política.

En este artículo, el contenido se presenta en primer lugar, con un marco teórico que brinda información sobre los avances realizados y logrados por algunas organizaciones civiles y sociales acerca de los procesos de participación política de las mujeres y de la población OSIEG en Colombia, como también permite comprender la violencia política desde una perspectiva de género. Mediante la metodología cualitativa que posibilita recopilar información por medio de técnicas como la encuesta; y se analizan las experiencias de las mujeres y personas OSIEG en espacios de participación local en Medellín. Posteriormente, se exponen las conclusiones, en las que se recopilan las principales ideas y apreciaciones encaminadas a las formas de violencia, los efectos en la dignidad humana y el ejercicio político. Por último, se relacionan las referencias bibliográficas utilizadas que sustentan teóricamente el proceso documental.

Marco teórico

Tras muchas décadas de lucha sostenidas por parte de colectivos civiles y sociales de mujeres y población OSIEG no hegemónicas, se logró la sanción de la Ley 2453 de 2025 el 2 de abril del 2025: “Por medio de la cual se establecen medidas para prevenir, atender, rechazar y sancionar la violencia contra las mujeres en política y hacer efectivo su derecho a la participación en todos los niveles”. De acuerdo con esta regulación la violencia política comprende los siguientes tipos: psicológica, simbólica, económica, física, sexual, digital, vicaría, entre otras.

Por su parte, la Misión de Observación Electoral-MOE, para el año 2022 hizo una publicación titulada “Informe de LGTBI fobia en Política” en la que intentó demostrar cómo históricamente las personas pertenecientes a la población OSIEG no hegemónicas han sido marginadas y excluidas de espacios o cargos de representación política; y, aunque en las elecciones del 2022 se registró un aumento de las candidaturas, se ha observado la existencia de otro tipo de barreras de carácter cultural, administrativo, social e institucional que materializan la violencia política en Colombia. Entre las recomendaciones emitidas en este informe está una dirigida a la Organización Electoral, en la que se pide que:

Establezca un protocolo para la atención, investigación y sanción de la violencia política contra las personas LGTBI+. Este protocolo, que debe ser construido de manera participativa con organizaciones de la sociedad civil, candidatos y representantes electos, debe incluir una definición de violencia política con sus respectivas categorías que responda a las particularidades de la discriminación, estigmatización y discursos de odio que limitan la participación de las personas con orientación sexual, identidad y/o expresión de género diversa.⁵²

Adicionalmente, emitieron recomendaciones a entes de control como fiscalía general de la Nación, Personería, Procuraduría, entre otros:

Establezca rutas de atención específicas para la recolección de hechos de violencia en la política contra personas LGTBI+, de manera que el manejo de los casos no sea una dinámica genérica, sino que recoja los detalles de todas las posibles aristas que tienen estos hechos, tomando en cuenta las categorías de violencia que han sido indicadas por la MOE y por otras organizaciones LGTBI+ y de derechos humanos. Estas rutas de atención deben ser conocidas por la población LGTBI+, por lo que requieren de pedagogía a nivel nacional y local.⁵³

La organización social Caribe Afirmativo representa a Colombia en la conformación del Observatorio de Participación Política LGTBI en América Latina y el Caribe, junto a otros colectivos civiles como *LGBTQ Victory Institute* (Estados Unidos); Yaaj: Transformando tu vida A.C. (Méjico); *VoteLGBT* (Brasil); Somos CDC (Honduras); Diversidad Dominicana (República Dominicana) y PROMSEX (Perú) en este se ha documentado la intervención de la población OSIEG dentro del entorno público a través del monitoreo, la sensibilización y el fortalecimiento de procesos políticos y ciudadanos. En el ejercicio de su misión, crearon un manual o unos lineamientos propuestos en

⁵² Misión de Observación Electoral. *Informe de LGTBI fobia en Política*. (MOE, 2022).

⁵³ Misión de Observación Electoral. *Informe de LGTBI ...*

busca de hacer seguimiento a las candidaturas políticas OSIEG y de informar sobre estadísticas de violación, violencia y actos de discriminación registrados, en el marco de los derechos político-electorales de la población; este protocolo fue llamado “Voto por la Igualdad” y sirve como instrumento de medición que permite a cualquier organización o institución interesada, acceder y orientarse para realizar un rastreo y verificación del estado o contextos de riesgo en el que se encuentran los derechos políticos de la población OSIEG no hegemónicas en cualquier país de Latinoamérica y el Caribe.

En 2019 se publicó el libro “Análisis para las políticas públicas-la búsqueda de la igualdad de género en Medellín” producto de un trabajo colaborativo entre la Alcaldía de Medellín, la Secretaría de las Mujeres, la Universidad EAFIT y múltiples organizaciones sociales, con el propósito de consolidar una política pública que garantice la autonomía, los derechos y el bienestar de las mujeres urbanas y rurales en la ciudad; en el cual se examinan los antecedentes históricos del movimiento social de mujeres y su influencia en las agendas gubernamentales. Además, se hace un análisis de cómo la desigualdad de género se llegó a estructurar como un problema público, y se documenta el proceso de formulación de objetivos, estrategias y alternativas de solución para enfrentar esta desigualdad. A partir de ello, en uno de sus capítulos titulado “la estructuración del problema público por dimensiones” se afirmó lo siguiente:

Si bien en Medellín las mujeres participan mucho, en los procesos de toma de decisiones se ignoran las opciones planteadas por ellas. Esto sucede porque existe una subrepresentación de ellas y una limitada oportunidad de incidencia en escenarios de toma de decisiones públicos y privados. Igualmente, porque sus recursos económicos, formativos y comunicativos son limitados, lo que conduce a que más del 50% de la población (las mujeres) no tenga acceso a los espacios de poder y toma de decisiones sobre los aspectos que afectan la vida social y sus propias vidas. El déficit mayor se encuentra especialmente en lo político partidario y en los escenarios de poder y de toma de decisiones.⁵⁴

Esto confirma que, para el año 2019, más de la mitad de la población de dicha época que representaba el componente de enfoque de género tanto en población femenina como en población OSIEG no hegemónicas quedó excluida de la toma de decisiones clave sobre políticas públicas y asuntos que afectan directamente sus vidas, lo que perpetúa la desigualdad de género y socava la democracia participativa. Adicionalmente aportaron las siguientes estadísticas:

La participación de las mujeres de Medellín en el poder local se ve reflejada en los organismos comunales, como las Juntas de Acción Comunal (JAC), que, para el periodo 2016-2019, cuenta con un destacado porcentaje de dignatarias del 51,7% con relación a los hombres que es de 48,3%. Pero solo el 37,4% ocupa el cargo de presidenta y 41,3% el de vicepresidenta. También en las Juntas Administradoras Locales (JAL), que para el periodo 2012-2015 contó con 51 edilesas y para el 2016-2019 se sumó una más, llegando a 52. Sin embargo, entre un total de 137 dignatarios, solo el 38 % corresponde a las mujeres, lo que indica que aún las mujeres

⁵⁴ Luz Mery Arias Muñoz, Alejandro Brand *et al.* "La estructuración del problema público por dimensiones," en *Análisis para las políticas públicas - La búsqueda de la igualdad de género en Medellín*, eds. L. Á. Ossa, L. G. Moscoso, A. Olaya, y S. Leyva (Editorial EAFIT, 2019), 142-212.

tienen desventaja respecto a la representación de los hombres (62%).²⁹ También han hecho parte de instancias y escenarios del desarrollo local y más recientemente los que ofrecen la Planeación Local y el Presupuesto Participativo.⁵⁵

Se ven reflejados diversos avances acerca de los procesos participativos de las mujeres y de la población OSIEG a nivel local, nacional y de América Latina, entre ellos, la Ley 2453 de 2025, recién sancionada, que representa un avance significativo e históricamente luchado por colectivos, organizaciones civiles y sociales; no obstante, para alcanzar el propósito de regular las relaciones entre las personas y promover una convivencia justa a través de las leyes, se requieren recursos, pedagogía institucional y civil; pues las leyes no modifican o transforman la realidad por sí solas, sino que es necesario lograr que las voluntades cumplan con sus responsabilidades y que toda la sociedad exija el cumplimiento de las mismas.

Como se señala en el análisis realizado en Medellín sobre la participación política de las mujeres, se ha logrado un avance importante en cuanto al aumento de su presencia en espacios políticos. Sin embargo, todavía es necesario que su incidencia crezca, especialmente en cargos de liderazgo y toma de decisiones. La mayoría de estos puestos siguen estando ocupados por hombres, lo que evidencia una forma de violencia estructural, definida por el sociólogo noruego Johan Galtung como:

...una ampliación semántica de la palabra violencia, cuyo objetivo es mostrar que su amenaza está presente de manera institucional incluso cuando no hay violencia en el sentido literal o “amplio”. La violencia estructural no involucra a actores que infligen daño mediante la fuerza, sino que es equivalente a injusticia social. Además de su potencialidad para llevar a confusión, el problema clave con el concepto es su dudosa sugerencia de una variedad de problemas sociales que en apariencia son bastante diferentes son en realidad la misma cosa y tendrían que ser abordados de una única manera.⁵⁶

El concepto de violencia estructural ayuda a comprender cómo las injusticias sociales, la pobreza y la desigualdad son consecuencias relacionadas con decisiones económicas y políticas que perjudican directamente a la sociedad. Al utilizar el término de “violencia estructural” se hace evidente que hay un conflicto y desequilibrio de poder en el que siguen ganando los mismos pequeños grupos de personas y son pocos los nuevos aspirantes, en los procesos participativos democráticos. Esto perpetúa el poder en manos de las minorías y acentúa sus privilegios.

En el artículo de “Violencia estructural de género” de Dora Inés Munevar-Munevar y Luz Zareth Mena-Ortiz, se analiza cómo las normas sociales, las instituciones y las políticas públicas inciden de manera indirecta pero sistemática, al mantener y reproducir la violencia de género. Esta violencia estructural se expresa principalmente en desigualdades en cuánto al acceso de recursos, educación, salud y participación política, lo que afecta en particular a mujeres. Las autoras hacen énfasis en que

⁵⁵Arias Muñoz, y Olaya, y D. Roldán, "La estructuración del problema público por dimensiones," en *Análisis para las políticas públicas - La búsqueda de la igualdad de género en Medellín*, eds. L. Á. Ossa, L. G. Moscoso, A. Olaya, y S. Leyva (Medellín: Editorial EAFIT, 2019), 142-212.

⁵⁶ La Parra, Daniel, y José Manuel Tortosa. *Violencia estructural: una ilustración del concepto*. (Universidad de Alicante, 2003), 61.

las políticas públicas deben ser equitativas e inclusivas, al abordar los problemas sociales desde la raíz, por lo que:

La violencia basada en el género es una expresión de la violencia estructural porque altera la supervivencia, el bienestar, la identidad o la libertad, generando situaciones de peligro físico y emocional para las mujeres, provocando altas tasas de morbi mortalidad femenina y perpetuando las condiciones de legitimación de género derivadas de la organización social-política-económica.⁵⁷

La dinámica de violencia política es mucho más acentuada para las personas OSIEG no hegemónicas, que enfrentan muchos más obstáculos como la homofobia, la transfobia, el clasismo y otras formas de exclusión.

Por esta razón, tiene gran relevancia el hecho de que la MOE recomendara la creación de un protocolo diferenciado para la población LGBTI+ construido en conjunto con las organizaciones de colectivos y la sociedad civil, en el que se tengan en cuenta definiciones, categorías y experiencias; se hace muy valiosa también la recomendación sobre el establecimiento de las rutas de atención específicas que deben ser conocidas por la población mencionada. Esto indica que las rutas de atención genéricas no bastan; se deben integrar las diversas formas de orientaciones sexuales, identidades y expresiones de género, puesto que la violencia que vive esta población es particular, interseccional y en la mayoría de las ocasiones es invisibilizada.

Las denuncias por parte de las organizaciones como la MOE, Caribe Afirmativo y los estudios académicos mencionados no sólo reflejan datos estadísticos o quejas aisladas, sino que son la evidencia de una estructura social y política que sigue actuando desde la discriminación arraigada, misma que impide el acceso de la ciudadanía a los procesos participativos. Esto afecta directamente la dignidad humana (como principio esencial y no negociable en cualquier sociedad democrática), ya que impide a las mujeres y la población OSIEG contribuir en las decisiones que influyen en el desarrollo de su integralidad, en sus vidas, contextos, cuerpos, territorios.

La dignidad humana es un derecho fundamental, inherente a toda persona por el hecho de existir; por tal razón, no puede estar condicionada a la orientación sexual, a la identidad y la expresión de género o al hecho de ser mujer. A partir de lo anterior, es preocupante que las poblaciones anteriormente mencionadas continúen excluidas, invisibilizadas y violentadas en el ejercicio de su derecho a la participación política.

Reconocer la dignidad es una tarea que concierne a todas, todos y todes; no se debe delegar la responsabilidad solamente a las organizaciones o colectivos sociales. El Estado como garante de derechos, debe asegurar el cumplimiento de las leyes, mientras que las instituciones deben de fortalecerse y tener una presencia más activa en los territorios, al reconocer las realidades que allí se viven. Es fundamental trabajar en procesos de pedagogía social, garantizar una justicia efectiva y contar con una voluntad política para generar cambios reales.

⁵⁷ Dora Inés Munevar-Munevar y Luz Zareth Mena-Ortiz, "Violencia estructural de género," *Revista de la Facultad de Medicina* 57, no. 4 (2009): 328–339. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=576363912008>

Posteriormente a la publicación de este ejemplar, en el año siguiente el Consejo Nacional Electoral Colombiano emitió de forma conjunta con ONU Mujeres y el Instituto Nacional Demócrata el documento “Aproximación a una ruta pedagógica, preventiva e institucional para la atención de la violencia contra mujeres en política debido a género” a través del cual se reconoce que:

...Todas las mujeres en mayor o menor medida enfrentan barreras importantes para acceder a la política y permanecer en ella, es decir, para ejercer con plenitud sus derechos políticos. Estas barreras están revestidas de obstáculos legales del propio sistema político, de una cultura patriarcal que domina los partidos y movimientos como los principales vehículos de conformación del poder y de estereotipos de género que predominan en el debate público y democrático.⁵⁸

Para 2022, como resultado del Contrato Interadministrativo No. 4600090492 de 2021 suscrito entre la Alcaldía de Medellín (a través de la Secretaría de Participación Ciudadana) y la Universidad de Antioquia, se emitió el informe de la “Tercera medición del índice de participación ciudadana de Medellín, subíndice género y juventud; e implementación de estrategia de escalamiento del sistema de información y gestión del conocimiento”. En uno de sus capítulos se incluyó el subíndice de la calidad de la participación ciudadana por género que evidenciaba con estadísticas el panorama diferencial entre la participación ciudadana de hombres y mujeres:

Las diferencias en los subíndices de hombres y mujeres no son tan significativas, aunque es ligeramente menor el subíndice de los hombres, 0.404 y 0.399 respectivamente. El hecho de que las prácticas de las mujeres sigan siendo mayores que las de los hombres y que las condiciones y efectos se mantenga relativamente estables, evidencia que, aunque se han logrado posicionar algunas garantías y oportunidades para el ejercicio de la participación, no se desenvuelven de igual manera entre ambos sexos, las mujeres siguen teniendo un papel protagónico en la esfera público, aunque esto no necesariamente se refleje en incidencia en lo público o beneficios para la comuna o calidad de vida.⁵⁹

Esto se traduce en que, a pesar de avances en garantías formales, las estructuras de poder siguen siendo poco permeables a las demandas femeninas, y las condiciones de participación de las mujeres se mantienen desiguales frente a las de los hombres.

La investigación más reciente documentada en el rastreo bibliográfico realizado data del año inmediatamente anterior (2024) por parte de la estudiante Sara Camila Correa Orozco como un informe de práctica para optar al título de Socióloga, que se tituló “Retos y obstáculos para la participación social y política de las mujeres en Medellín”. A partir de un enfoque de investigación cualitativa, se hizo un trabajo de campo en entornos en los que las mujeres cuentan con participación social y política; complementado con un rastreo documental de diferentes fuentes bibliográficas, artículos académicos, jurisprudencia nacional, informes y datos cuantitativos. El estudio permitió evidenciar lo siguiente:

⁵⁸ Consejo Nacional Electoral, ONU Mujeres, e Instituto Nacional Demócrata. *La participación política de las mujeres en Colombia: Una mirada desde las elecciones de 2019* (CNE, 2020).

⁵⁹ Instituto de Estudios Regionales (INER). *Indicadores de participación ciudadana en Medellín: una mirada desde el enfoque de género*. (Universidad de Antioquia, 2022).

...la subrepresentación de las mujeres en cargos de niveles decisarios y espacios de toma de decisiones, junto con la permanencia de estereotipos y roles de género y la falta de redes de apoyo por parte de la institucionalidad, son elementos claves para la limitación en la participación de las mujeres en Medellín. Además, se evidencia, que las mujeres presentan un mayor riesgo de violencia y discriminación cuando participan, lo que las conlleva a cohibirse de participar en los diferentes espacios.⁶⁰

Lo anterior refleja un panorama estructural y persistente de desigualdad en la participación política y social de las mujeres y de la población OSIEG en Medellín y en Colombia. A pesar de los avances normativos y de las estrategias institucionales implementadas, siguen latentes los obstáculos representados en la violencia política local, en relación con el género. Las mujeres aún enfrentan dificultades en el ejercicio de sus derechos políticos en igualdad de condiciones con los hombres; además, la ausencia de redes institucionales de apoyo, la escasa o nula respuesta ante los procesos feministas impide el reconocimiento y respeto de su valor, así como su capacidad de decidir e incidir sobre asuntos públicos.

Aunque cada vez hay más mujeres que participan activamente en espacios sociales y públicos, esto no siempre significa que puedan incidir o tengan el poder para tomar decisiones o mejorar sus condiciones de vida. Además, los estudios muestran que las mujeres siguen estando menos representadas en cargos de poder.

Es realmente preocupante la violencia contra las mujeres en la política, ya que se muestra como una forma de represalia simbólica o real para aquellas mujeres que se atreven a participar y a ocupar espacios políticos que históricamente han sido ocupados por los hombres. Esta violencia limita el acceso, restringe y minimiza la cantidad de mujeres que puedan ocupar espacios de participación y genera miedo y desconfianza ante la falta de acciones reales que ayuden a erradicar estos problemas.

La situación representa una vulneración a la dignidad humana de las mujeres, ya que no se trata sólo de que participen en los espacios políticos, sino que se debe garantizar que ese proceso democrático se haga en ambientes libres de violencias, con igualdad de condiciones y con todas las posibilidades de impacto e influencia social. Pero cuando el sistema impide que se lleve a cabo este proceso, se les niega que ejerzan libremente su derecho, en detrimento del derecho fundamental a la participación política, en una democracia. La dignidad exige respeto y reconocimiento a cada ser donde pueda expresarse libremente y pueda participar activamente en la toma de decisiones que vayan ligadas a garantizar una vida digna.

La participación social y política de las mujeres es un derecho fundamental que se debe garantizar para que exista una democracia eficaz, incluyente, representativa y justa. En una sociedad en la que los sujetos políticos no puedan participar libremente, se vulnera el derecho fundamental que impide la equidad social y se perpetúan las desigualdades de género, sociales, estructurales, políticas. Por lo que se hace prioridad mejorar la garantía para los procesos participativos.

⁶⁰ Sara Correa, *Retos y obstáculos para la participación social y política de las mujeres en Medellín*. (Universidad de Antioquia, 2024).

Metodología

La presente investigación se desarrolló con un enfoque cualitativo-descriptivo, con empleo de dos técnicas principales de recolección de información: el rastreo documental y la aplicación de encuestas. El rastreo documental incluyó la revisión de marcos normativos, estudios académicos, informes institucionales y antecedentes legislativos relacionados con la participación política de mujeres y personas con OSIEG no hegemónicas, así como con las violencias basadas en género en el ámbito político.

También se diseñó y aplicó una encuesta a 15 mujeres edilesas de las Juntas Administradoras Locales (JAL) de Medellín. Los resultados arrojaron que el 80 % de las participantes manifestó haber vivido algún tipo de violencia política, principalmente simbólica o psicológica, como el uso de lenguaje sexista o la deslegitimación pública. Un 47 % considera que su entorno político no respeta la igualdad de género, y aunque un 53 % afirma conocer las formas de violencia política hacia mujeres y personas con OSIEG no hegemónicas, sólo el 33 % dice contar con mecanismos de apoyo institucionales. Además, un 67 % reporta que la violencia o discriminación ha afectado su desempeño como servidoras públicas, mientras que un 87 % considera que las instituciones no han implementado medidas suficientes para prevenir ni atender estas situaciones. Estos hallazgos permiten evidenciar un entorno político aún hostil y excluyente que requiere transformaciones profundas tanto en las estructuras de poder como en los mecanismos institucionales de protección, atención y garantía de derechos. Desde un enfoque de derechos humanos, preocupa la percepción generalizada entre las edilesas consultadas que argumentan y perciben en las instituciones, por un lado, poca eficacia y diligencia a la hora de evidenciar violencias de género en la política y, por otro, que aún en funcionarios e instituciones, continúa la normalización de hechos violentos en escenarios de poder. Esta falta de acción institucional perpetúa la impunidad, revictimiza a quienes denuncian y desarticula la confianza en el Estado como garante de los derechos fundamentales.

Conclusiones

El problema evidenciado por la Personería Distrital de Medellín, a través del Observatorio de Mujeres, Diversidades Sexuales y de Género, revela una dificultad estructural que compromete seriamente la equidad democrática en el Distrito. Las mujeres y la población OSIEG que desempeñan funciones como edilesas no participan en condiciones de igualdad frente a los hombres, situación que no sólo vulnera los derechos individuales, sino que representa un retroceso en los principios fundamentales de una democracia participativa y plural.

Cuando se deslegitima la labor, se cuestiona el liderazgo o se ignora en los espacios de toma de decisiones, se produce una afectación directa a su dignidad y a su derecho a incidir en lo público. Esta violencia estructural no es una sumatoria de hechos aislados, sino la manifestación de una cultura patriarcal que niega a las mujeres y a la población OSIEG el reconocimiento como actores políticos plenos, lo que refleja una cultura institucional y social que no ha logrado garantizar escenarios de liderazgo inclusivos y seguros.

La política local no puede continuar siendo un escenario hostil para las mujeres y la población OSIEG no hegemónica. Las JAL deben ser espacios de participación seguros, incluyentes y libres de cualquier forma de violencia. El reconocimiento del liderazgo femenino no puede ser una concesión temporal, sino una garantía estructural del Estado social de derecho.

La violencia política contra las mujeres y la población OSIEG del Distrito de Medellín es un reflejo de las deudas históricas del Estado con la democracia paritaria. Las cifras, los testimonios y los vacíos institucionales configuran un escenario que exige atención inmediata, no como un acto de benevolencia, sino como un deber constitucional y ético. Garantizar la participación plena, libre y segura en las JAL no sólo fortalece la gobernanza territorial, sino que es un acto de justicia, de reparación histórica y de dignidad humana.

Referencias Bibliográficas

- Arias Muñoz, Luz Mery, Alejandro, Brand, et al. "La estructuración del problema público por dimensiones," en Análisis para las políticas públicas - La búsqueda de la igualdad de género en Medellín, eds. L. Á. Ossa, L. G. Moscoso, A. Olaya, y S. Leyva Editorial EAFIT, 2019.
- Consejo Nacional Electoral, ONU Mujeres, e Instituto Nacional Demócrata. La participación política de las mujeres en Colombia: Una mirada desde las elecciones de 2019. CNE, 2020.
- Correa, Sara. Retos y obstáculos para la participación social y política de las mujeres en Medellín. Universidad de Antioquia, 2024.
- Instituto de Estudios Regionales (INER). Indicadores de participación ciudadana en Medellín: una mirada desde el enfoque de género. Universidad de Antioquia, 2022.
- La Parra, Daniel, y José Manuel Tortosa. Violencia estructural: una ilustración del concepto. Universidad de Alicante, 2003.
- Misión de Observación Electoral. Informe de LGTBI fobia en Política. MOE, 2022.
- Munévar Munévar, Dora Inés y Luz Zareth Mena-Ortiz, "Violencia estructural de género," Revista de la Facultad de Medicina 57, n.º 4, (2009): 328– 328–339. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=576363912008>

REVISTA



RAÍCES



Personería
Distrital de Medellín