

Línea 4:  
**CONVIVENCIA**

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

Vigencia 2018



## INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA CIUDAD DE MEDELLÍN – 2018

### LA CONVIVENCIA EN MEDELLÍN: PÉNDULO ENTRE EL INCUMPLIMIENTO Y LA SOBREENPLICACIÓN DE LAS NORMAS

ISBN:

© Personería de Medellín

Autores: Juan Guillermo Morales Ríos, Andrés Enrique Mosquera Salazar, Carlos Eduardo Ruiz Alzate, Jorge Olmedo Moreno Echavarría y Elkin Eduardo Gallego Giraldo.

Corrección de estilo: Juan David Herrera Jaramillo

Diseño de portada:

Diagramación:

Impresión:

Todos los derechos reservados.

Esta publicación no puede ser reproducida, ni total ni parcialmente, por ningún medio inventado o por inventarse sin el permiso previo y por escrito de la Personería de Medellín.

Hecho el depósito legal.

# INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA CIUDAD DE MEDELLÍN - 2018

## LA CONVIVENCIA EN MEDELLÍN: PÉNDULO ENTRE EL INCUMPLIMIENTO Y LA SOBREAPLICACIÓN DE LAS NORMAS

GUILLERMO DURÁN URIBE

Personero de Medellín

JUAN FERNANDO GÓMEZ GÓMEZ

Personero Delegado para los Derechos Humanos

ELKIN EDUARDO GALLEGO GIRALDO

Coordinador de la investigación

### INVESTIGADORES

Juan Guillermo Morales Ríos

Andrés Enrique Mosquera Salazar

Carlos Eduardo Ruiz Alzate

Jorge Olmedo Moreno Echavarría

## TABLA DE CONTENIDOS

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Prólogo.....</b>  | <b>6</b>  |
| <b>1. El hábitat en Medellín: una lucha por la calidad de vida...8</b>                                   | <b>8</b>  |
| 1.1. Introducción.....   | 8         |
| 1.2. Factores críticos.....  | 10        |
| 1.3. Seguimiento a las recomendaciones de la Personería<br>de Medellín.....                              | 11        |
| 1.4. Diagnóstico de hábitat en Medellín: camino al<br>desarrollo sostenible.....                         | 20        |
| 1.4.1. Proceso de urbanización y calidad del<br>hábitat en la ciudad formal.....                         | 24        |
| 1.4.2. Proceso de urbanización y calidad del<br>hábitat en la ciudad informal.....                       | 25        |
| 1.4.3. Movilidad sostenible y cultura de la<br>ilegalidad.....   | 28        |
| 1.5. Conclusiones.....   | 30        |
| 1.6. Recomendaciones.....  | 32        |
| <b>2. Impacto del Código de Policía en los fenómenos que afectan<br/>la convivencia en Medellín.....</b> | <b>36</b> |
| 2.1. Introducción.....   | 36        |
| 2.2. Seguimiento a recomendaciones de la Personería de<br>Medellín.....                                  | 38        |
| 2.2.1. A la Policía Nacional.....  | 39        |
| 2.2.2. A la Administración municipal.....  | 40        |
| 2.2.3. A la Mesa Pedagógica del Fútbol.....  | 41        |
| 2.3. La convivencia en el Plan Municipal de Desarrollo.....  | 45        |
| 2.3.1. Espacio público, Código de Policía y Plan<br>de Desarrollo.....                                   | 46        |
| 2.3.2. Dos años del Código de Policía: las<br>dificultades en su aplicación.....                         | 49        |
| 2.4. Transformando la ciudadanía: la ilegalidad en la<br>cotidianidad.....                               | 54        |
| 2.4.1. Violencia institucional, una realidad.....  | 55        |

|  |           |
|--|-----------|
| 2.4.2. Intolerancia social.....        | 56        |
| 2.5. Conclusiones.....                 | 57        |
| 2.6. Recomendaciones.....              | 59        |
| <b>Referencias bibliográficas.....</b> | <b>61</b> |



## PRÓLOGO

Para la Personería de Medellín es sumamente importante entregar a la ciudad, año tras año, el *Informe sobre la situación de los derechos humanos*, en el que se expone un panorama amplio, no solo de las diversas problemáticas que afrontan día a día quienes habitan en este territorio, sino de las acciones u omisiones de las diversas entidades estatales al respecto y su incidencia, positiva o negativa, en los derechos de las personas.

Consciente de la importancia de tener como punto de partida para la búsqueda de soluciones un diagnóstico real de la situación, que refleje no solo la visión institucional sino la de la comunidad que padece las problemáticas, la Personería ha elaborado el presente informe siguiendo una metodología de investigación participativa que, en consecuencia, se constituya en un relato de cada persona con la que hemos tenido la posibilidad de interactuar, tanto a nivel de la investigación como en la amplia gama de servicios que se brindan para materializar los derechos en la ciudad.

Atendiendo al mandato constitucional y legal de salvaguarda de los derechos humanos, este informe no solamente contiene observaciones o conclusiones, sino que, además, incorpora una serie de recomendaciones orientadas a las diferentes entidades y a la misma ciudadanía, para que, bajo un ejercicio de corresponsabilidad, se emprendan acciones en el 2019 para cambiar las problemáticas expuestas.

Con la entrega de este informe anual, es el momento de llamar a la unión de toda la ciudadanía y la institucionalidad para seguir avanzando en la construcción e implementación de políticas públicas que permitan la efectiva materialización de los derechos humanos, sin ningún tipo de discriminación por etnia, género, estrato social u otra condición.

  
GUILLERMO DURÁN URIBE  
Personero de Medellín



# 1. EL HÁBITAT EN MEDELLÍN: UNA LUCHA POR LA CALIDAD DE VIDA

## 1.1. INTRODUCCIÓN

En vista de las actuales tendencias a nivel mundial y los retos que trae el cambio climático para la sociedad y el Estado, y teniendo en cuenta la problemática abordada en la investigación de 2017, esto es, la calidad del aire en la ciudad de Medellín y el área metropolitana, en el 2018 la Personería estudió e hizo seguimiento a las problemáticas de *hábitat*, entendido como el lugar físico (la ciudad de Medellín) donde los habitantes deben tener garantizado el ejercicio efectivo de sus derechos fundamentales; dicho de otro modo, desde esta perspectiva, la ciudad es concebida como “un «bien público de nivel macro» donde los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de los ciudadanos están garantizados” (ONU-Hábitat, 2018). Para este caso, los derechos a la vida desarrollada en un ambiente sano y a la equidad, entendida como el acceso efectivo a los espacios de identidad y valor, además de los culturales, deportivos y económicos que ofrece la ciudad.

Para lo anterior, el presente informe abordará la problemática desde la siguiente pregunta: ¿Han tenido incidencia las ejecutorias del POT, como herramienta de planeación territorial, en la protección efectiva de los derechos fundamentales a la salud, la vida y a un ambiente sano, con plenas libertades de locomoción, desarrollo de la personalidad y esparcimiento?

Para responder a esta pregunta, además del trabajo de campo y la participación en diversos escenarios de discusión durante el 2018, se tienen presentes la Nueva Agenda Urbana para Latinoamérica y el Caribe (2016), la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París, toda vez que establecen lineamientos por los cuales se deberán regir los Estados miembros en cuanto al hábitat y su relación con el desarrollo de los derechos fundamentales.

Del documento de la Nueva Agenda Urbana (2016), teniendo en cuenta el propósito de esta investigación, se puede resaltar lo siguiente:

Imaginamos ciudades y asentamientos humanos que: a) Cumplen su función social, entre ellas la función social y ecológica de la tierra, con miras a lograr progresivamente la plena realización del derecho a una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, sin discriminación, el acceso universal y asequible al agua potable y al saneamiento, así como la igualdad de acceso de todos a los bienes públicos y servicios de calidad en esferas como la seguridad alimentaria y la nutrición, la salud, la educación, las infraestructuras, la movilidad y el transporte, la energía, la calidad del aire y los medios de vida. (ONU, 2016)

Para lograrlo, en ciudades como Medellín es necesario promover la sostenibilidad del medio ambiente mediante el uso de energías menos contaminantes y el uso razonable de los recursos naturales, gracias a lo que se puede proteger de forma más exitosa los ecosistemas y la biodiversidad que nos rodean. Por eso, tal como se plantea en el punto 12 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, es necesario “garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles”, lo que redundará, además, en mejoras en la calidad de vida de la ciudadanía:

El consumo y la producción sostenible consisten en fomentar el uso eficiente de los recursos y la energía, la construcción de infraestructuras que no dañen el medio ambiente, la mejora del acceso a los servicios básicos y la creación de empleos ecológicos, justamente remunerados y con buenas condiciones laborales. Todo ello se traduce en una mejor calidad de vida para todos y, además, ayuda a lograr planes generales de desarrollo, que rebajen costos económicos, ambientales y sociales, que aumenten la competitividad y que reduzcan la pobreza. (ONU, 2015)

## 1.2. FACTORES CRÍTICOS

Como ya se mencionó, lo que se plantea en esta investigación es la incidencia del ordenamiento territorial en los derechos fundamentales a la salud, la vida y un ambiente sano en la ciudad de Medellín, para lo cual se ha identificado una serie de elementos de planeación donde se agrupan estos derechos y se proponen estrategias para garantizarlos en el marco territorial. Desde el Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021 del Ministerio de Salud, se ha planteado la dimensión de *salud ambiental*, reconociendo la relación directa entre un ambiente sano y condiciones óptimas para la salud o, entendido en sentido negativo, la relación entre mayor contaminación y mayores afectaciones a la salud.

Lo anterior constituye un avance en esta materia, sin embargo, no ha parado allí, puesto que se han reconocido como elementos de la salud ambiental los siguientes: hábitat saludable, movilidad sostenible, manejo de residuos peligrosos, calidad del aire, ruido y radiofrecuencias, zoonosis y adaptación al cambio climático. A la luz de estos elementos, es posible evaluar las condiciones de salud ambiental en la ciudad de Medellín y las herramientas de planeación local, como el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y su incorporación en el Plan de Desarrollo.

Para lograr lo planteado, se tomarán los elementos que constituyen un factor crítico en la problemática ambiental de Medellín: hábitat saludable, movilidad sostenible y calidad del aire. Esta selección no implica el desconocimiento de las problemáticas ambientales suscitadas por los demás elementos, sino que constituye una delimitación que permitirá evidenciar las virtudes y falencias en su implementación a través de las políticas municipales.

### **1.3. SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES DE LA PERSONERÍA DE MEDELLÍN**

Antes de abordar plenamente los hallazgos de la investigación de 2018, presentados en este informe, es necesario enlazar con lo hallado en la investigación de 2017, tras la que se plantearon una serie de recomendaciones a las autoridades municipales en materia medioambiental y de movilidad.

Las principales problemáticas abordadas en 2017 fueron la calidad del aire y la seguridad vial<sup>1</sup>. Por esta razón, se evaluaron las medidas que desde la Administración municipal se habían tomado hasta ese momento para conjurar estas problemáticas, gracias a lo que, posteriormente, se plantearon unas recomendaciones cuyo acatamiento e implementación se analizarán a continuación.

Una de las recomendaciones, tal como se puede ver en el *Informe sobre la situación de derechos humanos en la ciudad de Medellín* vigencia 2017 (publicado en 2018), fue la siguiente:

Se recomienda al AMVA [Área Metropolitana del Valle de Aburrá] y la Administración municipal acelerar en las estrategias de fondo para evitar futuras contingencias ambientales y reducir la concentración de contaminantes en el aire, pues se evidencian excelentes herramientas diagnósticas, sin embargo, también se evidencia debilidad en la implementación de medidas de fondo y no de choque. (Personería de Medellín, 2018, p. 66)

En relación con esta recomendación, se evidenció que las medidas diagnósticas para evaluar la calidad del aire son apropiadas y, de hecho, las más avanzadas del país, sin embargo, se encontraron debilidades en la articulación entre los distintos actores: Gobierno, empresarios, transportadores y ciudadanía. Lo anterior se ha querido conjurar con el Pigecca (Plan Integral de Gestión de Calidad del Aire) y el Pacto por la Calidad del Aire, firmado el 1 de febrero de 2018 con 67 entidades y al que luego se han adscrito 16 actores más, con un total de 486 compromisos,

---

<sup>1</sup> La seguridad vial se considera un factor problemático por el alto índice de accidentalidad y la pérdida de vidas por esta causa en la ciudad de Medellín.

frente a los que 80 empresas, a la fecha, han reportado avances como una medida de verificación, instrumentos que han sido bien valorados, entre otros, por el Concejo de la ciudad, aunque varios corporados hicieron repararos en cuanto a medidas complementarias, por ejemplo, pico y placa ambiental de todo el día. El AMVA no considera necesaria esta última, ya que los picos de contaminación se presentan en las horas de la mañana y la tarde, cuando coinciden las bajas nubosidades y la entrada y salida de los habitantes de sus lugares de trabajo y estudio.

Otra de las medidas de fondo ha sido el mejoramiento del combustible tipo diésel o ACPM para Medellín y el área metropolitana, ya que se pasó de un contenido de azufre de 50 partes por millón (PPM) a mediciones que oscilan entre 15 y 20 PPM. Quiere decir esto que se liberan menos contaminantes en el aire por parte del combustible más nocivo, sin embargo, esto está directamente relacionado con la calidad de los automotores, razón por la que la medición de sus emisiones de gases es crucial, tal como se expondrá más adelante.

La Alcaldía de Medellín, en cumplimiento de los objetivos para la mejora del aire en la ciudad, ha renovado parte de su flota, de lo que se puede destacar el remplazo de 33 volquetas por otras menos contaminantes, con lo que, se estima, se dejaron de emitir, por mes, 400 kg de PM 2,5 y dos toneladas y media de óxidos nitrosos.

En cuanto al transporte público de Medellín —TPM—, la Administración presenta un 63 % de renovación de la flota: 1002 vehículos con tecnologías limpias (son considerados como limpias las tecnologías de gas natural, que, si bien emiten contaminantes, son considerablemente menores a las provenientes del ACPM), con lo que se estima la reducción de contaminantes en 4066 toneladas de CO<sub>2</sub> y 5,4 toneladas de PM 2,5.

La anterior estrategia permitió a la ciudad pasar de afrontar dos estados de contingencia por baja calidad del aire a dos

estados de prevención que permitieron que no se presentara este fenómeno en los meses de abril y octubre de 2018, meses en los que la ciudad es susceptible a esta problemática por factores climáticos.

A pesar de que, como se ha expuesto, sí se mitigan los efectos negativos de la contaminación, no se resuelve el problema de fondo. No puede perderse de vista que el aire que se respira en esta ciudad es de calidad moderada según las mediciones del Plan Operacional para enfrentar Episodios de Contaminación Atmosférica (Poeca). Además, la ciudad ha suscrito un compromiso internacional al integrarse al C40, grupo de 40 ciudades de todo el mundo que tienen como objetivo tener emisiones cero en 2030, por lo cual las instituciones y la ciudadanía deben seguir trabajando por una mejor calidad del aire, lo que repercutirá enormemente en la calidad de vida de los habitantes de la ciudad.

Otro de los puntos sobre los que se llamó la atención en el informe de 2017, relacionado a las medidas de fondo para conjurar la baja calidad del aire, fue el lento avance de la construcción de los 80 km de ciclorrutas propuestos en el Plan de Desarrollo, cuyo fin es aportar a la movilidad sostenible de la ciudad. Para el 2018, se anunció la construcción y entrega de 50 km de rutas, entre las que se destacaban Las Vegas, avenida Juan del Corral y La Picacha. Sin embargo, la mayoría de proyectos están en diseño o en proceso de construcción, por lo que la meta de 50 km no se cumplió al final del año.

En otra de las recomendaciones se expresaba que “Se deben extremar los controles a los CDA, tanto internos como externos, [y] dar mayor publicidad a la comunidad en general de los resultados del convenio firmado entre dichos centros diagnósticos y la Administración” (Personería de Medellín, 2018, p. 67). También cabe resaltar que con anterioridad se llamó la atención sobre la pertinencia y efectividad de los controles a las fuentes móviles que hace el AMVA en conjunto con la Secretaría de

Movilidad de Medellín para controlar las emisiones de contaminantes, en especial el de 2,5 PM, que es el más crítico, ya que, por su tamaño, se adentra en el torrente sanguíneo y el sistema respiratorio, por lo que se asocia en la incidencia de enfermedades cardiovasculares y respiratorias. Al respecto, se puede observar cómo, hasta el 31 de agosto de 2018, se habían realizado un total de 14 753 inspecciones a vehículos, de los cuales fueron aprobados 9968 y rechazados 4735; se evidencia un leve descenso en el número de vehículos rechazados, lo que presupone que una mayor cantidad de vehículos circulan en condiciones óptimas en comparación con el año anterior. Sin embargo, los cuestionamientos sobre los estándares con los que se llevan a cabo las inspecciones técnico-mecánicas de los vehículos persisten, de hecho, la autoridad ambiental metropolitana, el AMVA, ha pedido reevaluarla con base en estándares que se ajusten a la realidad ambiental del área metropolitana. Sobre esto, el representante legal de dicha entidad, Eugenio Prieto, ha manifestado lo siguiente:

El 50 % de quienes tienen vehículo, sea moto o carro, está evadiendo o eludiendo el certificado tecnomecánico y de emisión de gases. Estamos devolviendo el 46 %. Además de esas dos problemáticas, la revisión tecnomecánica para el Valle de Aburrá, en cuanto a gases, no sirve. Venimos conversando con el Gobierno la necesidad de que la prueba sea dinámica y no estática. (*El Colombiano*, 15 de septiembre de 2018)

Del mismo modo, debe destacarse la incidencia de la indisciplina social, puesto que muchos ciudadanos le hacen “conejo” a la norma, afectando la salud pública y, de paso, encubando más corrupción. Muestra de esto es que, aun declarando el estado de prevención que restringe el horario para la circulación de vehículos, la autoridad de tránsito impuso 12 590 comparendos por la violación de esta norma en el periodo comprendido entre el 1 y el 20 de octubre de 2018. Por ello, se

debe fomentar la cultura de la legalidad y la conciencia colectiva de respeto por los derechos ambientales.

En cuanto a la seguridad vial como elemento que incide en la locomoción, la vida e integridad física de las personas y la convivencia, se le recomendó a la Administración lo siguiente:

Hay que enfatizar en la educación para la movilidad en todos los modos: peatonal, en bicicleta y en otros tipos de ruedas. La educación no solo debe de llegar por la vía del comparendo sanción, sino que hay que promover campañas en campo (la vía) constantemente y a través de los medios de comunicación e incentivarlos para su uso; continúa lenta la implementación de la Ley 1811 de 2016 (uso de la bicicleta) (sic). (Personería de Medellín, 2018)

Empero, la problemática continúa y sus disminuciones no son considerables, aunque la Agencia Nacional de Seguridad Vial reconoce el compromiso y la estrategia municipal para conjurar los problemas reseñados, pues Medellín es el primer municipio en el país en comprometerse con acciones y con la Política Pública de Seguridad Vial.

Es importante destacar que, en materia de accidentalidad vial, tal como lo reporta la Secretaría de Movilidad, en 2018 hubo 239 muertes en la vía, 19 menos que en 2017, cuando se presentaron 258 (disminución del 7,4 %) (véase la Tabla 1). También disminuyeron las muertes en accidentes de motociclistas, pues se pasó de 122 en 2017 a 107 en 2018, lo que equivale a una reducción del 13 %. Asimismo, hubo una muy leve disminución de muertes de peatones en la vía, puesto que se pasó de 113 en 2017 a 112 en 2018. Como se ve en el Gráfico 1, si bien hay una reducción en los accidentes que involucran a motociclistas, continúa este actor vial como la población más impactada y protagonista de la siniestralidad vial. Cabe resaltar, con preocupación, que el 90 % de las muertes relacionadas con motociclistas son personas atropelladas, frente a lo que es necesario reflexionar y cuestionar la cultura ciudadana en este aspecto.

Los lesionados por accidentes en la vía (véase Tabla 2) son especialmente personas entre los rangos de edad más jóvenes, que oscilan entre los 18 y 40 años; estas personas suelen quedar con secuelas que les representan dificultades para la movilidad y el desempeño laboral. Este fenómeno implica, además, un alto costo social y financiero para la ciudad, pues son muchos los hogares que padecen mayor pobreza por la pérdida de la capacidad laboral que sufre uno de sus miembros en plena edad productiva.

Tabla 1

*Personas muertas en accidentes en 2017 y 2018 (1 de enero al 31 de diciembre)*

| Muertos en Accidentes - Acumulado al 31 de diciembre |            |                 |            |                 |            |                     |
|--|------------|-----------------|------------|-----------------|------------|---------------------|
|  | 2017       |                 | 2018       |                 | Diferencia | Variación 2017-2018 |
|  | Muertos    | % Participación | Muertos    | % Participación |            |                     |
| Motociclistas  | 102        | 39,5%           | 93         | 38,9%           | -9         | -9%                 |
| Acompañante de motocicleta                           | 20         | 7,8%            | 14         | 5,9%            | -6         | -30%                |
| Peatones   | 113        | 43,8%           | 112        | 46,9%           | -1         | -1%                 |
| Otros Conductores                                    | 6          | 2,3%            | 4          | 1,7%            | -2         | -33%                |
| Otros Pasajeros                                      | 3          | 1,2%            | 5          | 2,1%            | 2          | 67%                 |
| Ciclistas  | 14         | 5,4%            | 11         | 4,6%            | -3         | -21%                |
| <b>Total</b>   | <b>258</b> | <b>100%</b>     | <b>239</b> | <b>100%</b>     | <b>-19</b> | <b>-7,4%</b>        |

Fuente y elaboración: Secretaría de Movilidad de Medellín.

Ante esta situación, es necesario reiterar el compromiso que se requiere de parte de la Administración municipal para brindar asistencia a estas personas, para que, en la medida de lo posible, puedan retomar su cotidianidad sin mayores traumatismos; asimismo, es necesario comprometer a los sistemas de inclusión, asistencia social y salud pública locales, departamentales y nacionales para que, conjuntamente, lideren acciones contundentes de reincorporación a la vida productiva de esta población, que, según lo evidenciado por la Personería, se encuentra invisibilizada y excluida.

Tabla 2

## Personas lesionadas en accidentes en 2017 y 2018 (del 1 de enero al 31 de diciembre)

|                          | 2017          |                 | 2018          |                 | Diferencia    | Variación 2017-2018 |
|--------------------------|---------------|-----------------|---------------|-----------------|---------------|---------------------|
|                          | Heridos       | % Participación | Heridos       | % Participación |               |                     |
| Motociclistas            | 19.498        | 61,4%           | 17.384        | 60,2%           | -2.114        | -11%                |
| Pasajeros de motocicleta | 5.088         | 16,0%           | 4.427         | 15,3%           | -661          | -13%                |
| Peatones                 | 3.887         | 12,2%           | 3.797         | 13,2%           | -90           | -2%                 |
| Otros Conductores        | 857           | 2,7%            | 835           | 2,9%            | -22           | -3%                 |
| Otros Pasajeros          | 1.764         | 5,6%            | 1.756         | 6,1%            | -8            | 0%                  |
| Ciclistas                | 647           | 2,0%            | 658           | 2,3%            | 11            | 2%                  |
| <b>Total</b>             | <b>31.741</b> | <b>100%</b>     | <b>28.857</b> | <b>100%</b>     | <b>-2.884</b> | <b>-9,1%</b>        |

Fuente y elaboración: Secretaría de Movilidad de Medellín.

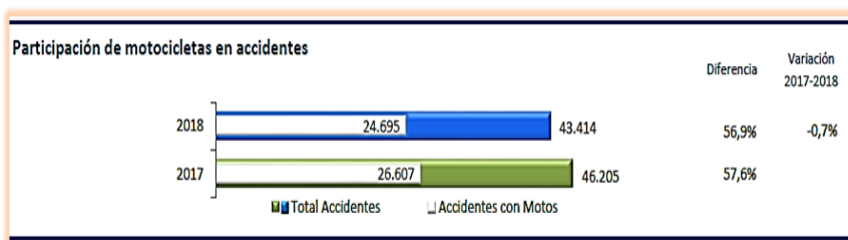


Gráfico 1. Participación de motocicletas en accidentes.

Fuente y elaboración: Secretaría de Movilidad Medellín.

En la ciudad de Medellín y el área metropolitana, aún es un reto enorme la *movilidad sostenible*, pese a lo evidenciado por la Personería en cuanto a acciones responsables para mejorar la calidad del aire; la accidentalidad vial y los siniestros humanos relacionados con esta aún presentan cifras altas, cuando la ciudad debería buscar una reducción cercana al 50 %, teniendo en cuenta la importancia de la cultura ciudadana, ya que la cultura de ilegalidad se hace presente en los comportamiento individuales que generan factores de riesgo, factores que, como se evalúa en este informe, se ven reflejados en el desmesurado número de comparendos por infringir las normas de tránsito.

Por otro lado, desde la investigación de 2017 esta agencia del Ministerio Público manifestó que un factor crítico de la problemática era —y es— la planeación estratégica del territorio y el desarrollo sostenible, que son asumidos desde el concepto de

*hábitat saludable*, motivo por el cual debe prestarse especial atención a lo recomendado por la Personería a la Administración: “Redoblar esfuerzos en la ejecución de los planes parciales que le corresponde ejecutar en este cuatrienio, con la etapa B de Parques del Río, reubicar los comerciantes del Naranjal cuidando no vulnerar sus derechos (sic)” (Personería de Medellín, 2018, p. 66).

Respecto a las *áreas de intervención estratégica*<sup>2</sup> (AIE), es importante resaltar el denominado *MED – Borde Urbano Rural*, que busca mejorar la calidad de vida de los habitantes del borde urbano-rural de la ciudad y frenar la expansión territorial descontrolada. A pesar del llamado de atención hecho desde esta agencia del Ministerio Público, este proyecto no parece ser una prioridad, pues obras como el Cinturón Verde se encuentran en gran deterioro y frenadas.

En cuanto a la AIE MED-Río, que corresponde al corredor del río Medellín y su área de influencia, el POT de la ciudad expresa lo siguiente:

En esta área se concentran todos los suelos con tratamiento de Renovación Urbana asociados a la recuperación del Río Medellín (Aburrá) como eje ambiental y de espacio público de la región y la ciudad, lo que hace de esta AIE el lugar para una nueva ocupación de los suelos próximos al Río con el fin de alcanzar una ciudad compacta que propicie el urbanismo de proximidad y aproveche las infraestructuras existentes. (Alcaldía de Medellín, 2014, p. 72)

La Personería pudo verificar que de este componente se viene desarrollando la subzona ubicada frente del río Medellín, con su Plan Parcial Naranjal (Decreto 1309 de 2009); se halló que este proyecto está estancado, pues en respuesta de la Secretaría de Gestión y Control Territorial a cuestionario enviado por esta

---

<sup>2</sup> Los AIE “Son las partes del territorio municipal que, de acuerdo con el modelo de ocupación, presentan las mayores oportunidades para que en ellas se produzcan las transformaciones territoriales necesarias para lograr concretar el modelo” (Alcaldía de Medellín, s. f. p. 5).

agencia del Ministerio Público, con radicado 201810138375, se pudo evidenciar que de las ocho *unidades de actuación urbanística* (UAU) que fueron aprobadas por el Plan Parcial, solamente se encuentra en ejecución la unidad de actuación nro. 2, donde, en la actualidad, se están construyendo 240 unidades de vivienda totalmente vendidas, 99 locales comerciales y aproximadamente 46 oficinas; a la fecha, la EDU se encuentra perfilando el proceso de intervención de la UAU nro. 3. De la UAU nro. 2 resalta la Secretaría la gestión realizada por la EDU en cuanto a intervenciones físico-espaciales como la construcción y mejoramiento de nuevos espacios públicos, la revitalización del mercado inmobiliario y la recuperación de infraestructuras y edificaciones deterioradas.

Sin embargo, reconocen desde esa dependencia de la Administración que, con la ejecución de las obras, se han presentado impactos sociales negativos, que se pretenden contrarrestar con la generación de nuevas oportunidades y mejores condiciones para sus habitantes. Se reconocen como las principales problemáticas de esta obra las siguientes:

- Aún sigue pendiente la concreción de los pactos y acuerdos con las unidades económicas para la relocalización de los usos que salen del polígono de intervención.
- Falta de concertación con las unidades económicas y de vivienda que accederán a beneficios de la Estrategia de Protección a Moradores.
- Falta de acompañamiento continuo a las unidades económicas para la definición de la figura asociativa o cooperativa.

Las anteriores dificultades ponen de manifiesto la vulneración de los derechos socioeconómicos de los moradores tradicionales, quienes construyeron una economía a lo largo de los años, que es su sustento diario, y no encuentran un lugar para desarrollar sus actividades productivas.

Cabe resaltar que con este Plan Parcial se espera la construcción de un total de 1112 viviendas: 96 de interés prioritario, 100 de interés social y 906 de otro tipo.

Por lo expuesto, se puede resaltar lo siguiente: por un lado, la importancia de este proyecto para lograr una ciudad compacta; por el otro, la baja ejecución, pues se encuentra cerca del 25 %, lo que va en contravía del propósito de promover esta zona de la ciudad como un buen lugar de habitación, situación que contrasta con las zonas de ladera, donde las nuevas construcciones siguen en apogeo.

#### **1.4. DIAGNÓSTICO DE HÁBITAT EN MEDELLÍN: CAMINO AL DESARROLLO SOSTENIBLE**

Actualmente, el crecimiento urbano y su incidencia en la calidad del medio ambiente imponen el reto de hallar soluciones innovadoras y de desarrollo sostenible, puesto que la óptima gestión y el adecuado manejo de los recursos naturales garantizan el goce efectivo de los derechos a la vida digna y la salud.

En ese marco, vale la pena traer a colación lo expuesto por ONU-Hábitat sobre la vida urbana en América Latina:

[América Latina] tiene una tasa de urbanización de casi el 80 %, la más elevada del planeta, prácticamente el doble de la existente en Asia y África y superior a la del grupo de países más desarrollados. Una característica de la región es que el giro rural-urbano se produjo en menos de 40 años (1950–1990), con un ritmo tan acelerado que se ha podido calificar de “explosión urbana”. (ONU- Hábitat, 2012, p. 18)

Para el caso de Colombia, aparte del paso de la ruralidad a la urbanidad, confluyen factores que la diferencian de las demás naciones de América Latina, como el conflicto armado interno, el narcotráfico y el desplazamiento forzado, que, de manera exorbitante, han nutrido de nuevos habitantes las principales ciudades, entre ellas Medellín. Aunado a lo anterior, en los últimos dos años se ha vivido la migración masiva de ciudadanos venezolanos:

El director de Migración Colombia, Christian Krüger, indicó que a la fecha hay 376 572 en condición regular, de los cuales 181 472 venezolanos tienen permisos especiales de permanencia (PEP) para trabajar de manera formal y se encuentran ubicados en Bogotá (41 %), Antioquia (14 %) y Atlántico (8 %). Por lo tanto, entre los venezolanos en condición regular (376 572), más los venezolanos irregulares identificados en el RAMV (442 462), suman 819 034. A esta cifra se suman los 250 000 colombianos retornados. Es así como más de un millón de personas han llegado al país en los últimos 16 meses desde Venezuela. (OIM, 2018, p. 6)

La Personería de Medellín, en la jornada especial de Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV), atendió un total de 14 353 ciudadanos del vecino país, que equivalen a 8443 núcleos familiares.

Los fenómenos anteriormente descritos han llevado que las ciudades se pueblen de manera informal, debido a que estas personas venidas desde el campo (o, recientemente, de Venezuela), por lo general, son de escasos recursos y algunos de ellos, desplazados por la violencia, razón por la que se encuentran en alto estado de vulnerabilidad y se ven obligados, en la mayoría de los casos, a construir viviendas irregulares en zona de ladera y alto riesgo.

La ciudad informal está ligada a los problemas de pobreza y exclusión social, existe una relación directa entre la economía informal y la vivienda informal. La población de más bajos ingresos que no logra acceder a la vivienda formal, busca una forma de acceder a una vivienda a través de la autoconstrucción ya sea en terrenos de parcelación ilegal, en terrenos de invasión o en terreno en alto riesgo. (Alcaldía de Medellín, 2009, p. 15)

Esta situación presupone un desarrollo urbanístico a la inversa: primero llegan las viviendas, luego la infraestructura vial y el saneamiento y mucho después las dotaciones urbanísticas. En algunos casos, la dotación es nula.

Con respecto a la actualidad de la calidad del hábitat y el desarrollo sostenible en Medellín, cabe resaltar los esfuerzos que desde la planeación territorial se han hecho; por ello, se considera esta la ciudad del país con más innovación en el campo de movilidad sostenible, basada en la integración al Sistema Integrado de Transporte del Valle de Aburrá (Sitva) como solución a la necesidad de un transporte eficiente y amigable con el medio ambiente y un desarrollo urbanístico que crezca alrededor del río y hacia el centro de ciudad, que aproveche este sistema de transporte público y, así, se optimicen las cargas ambientales de la ciudad.

Por otro lado, en cuanto al crecimiento urbanístico, la gestión del territorio por parte de la Administración se articula mediante el Acuerdo 048 de 2014, por el cual se instaura el vigente POT y, con él, la ejecución de los distintos PUI (*planes urbanísticos integrales*) y PP (*planes parciales*); en la ciudad se encuentran aprobados 48 PP.

Los planes parciales de renovación urbana buscan transformaciones sociales, ambientales y urbanísticas que se miden en más espacio público, mayores aprovechamientos de la tierra, mayor valor del sector y una mejora sustancial en el nivel de vida de moradores, propietarios, vecinos y futuros compradores.

Los beneficiarios directos son los empresarios y trabajadores de actividades que se desarrollan en los sectores intervenidos y los propietarios residentes, arrendatarios y poseedores de vivienda, agrupados en organizaciones sociales, que voluntariamente accedan a los requisitos de participación.

De igual manera, se beneficiarán los potenciales compradores de las unidades inmobiliarias habitacionales y de comercio en promoción. (EDU, s. f.)

Estas herramientas se plantean como solución al problema de densificación urbana, pues se espera aprovechar al máximo el escaso territorio de expansión que tiene Medellín y el Valle de Aburrá dadas las características geográficas que han llevado a

que su crecimiento urbanístico sea complejo, teniendo en cuenta que este territorio ocupa una pequeña porción del departamento de Antioquia que equivale a solo el 1,8 %, en el que, sin embargo, habita el 58,5 % de la población antioqueña (AMVA, 2017), no en vano la ciudad aparece hoy como la tercera más densamente poblada del mundo y la primera en Latinoamérica según datos de la ONU y el Foro Económico Mundial.

De acuerdo con esta cifra, en la ciudad habitan 19 700 personas por kilómetro cuadrado. En cuanto a espacio público, Medellín tiene unos 3,65 metros cuadrados por persona. El estándar de la Organización Mundial de la Salud es de 11 a 15 metros cuadrados por cada habitante.

Daniel Carvalho, concejal de Medellín e ingeniero civil con maestría en Urbanismo del Instituto Francés de Urbanismo, en entrevista para Noticias Caracol, asegura que,

Sin duda, Medellín es una ciudad densa, sus condiciones topográficas la han obligado a crecer de esa manera. (...) Sin embargo, cuando uno analiza en detalle lo que sucede en la ciudad, se da cuenta de que esta densidad no está bien repartida. (...) hay una distribución muy desigual de la densidad, donde Medellín concentra grandes densidades, Bello también, pero hay muchos municipios vecinos que no son realmente densos y que en los últimos años han presentado suburbanización. (...)

En las últimas décadas lo que más se ha densificado son las zonas de alta ladera, lo cual es complicado para la prestación de servicios básicos y en general para alcanzar estándares de sostenibilidad. (Daniel Carvalho, entrevistado por Noticias Caracol, 20 de junio de 2017)

Lo planteado por el concejal y experto en urbanismo confirma el reto de seguir trabajando, como lo dicen los documentos de planeación, para lograr proyectar y ofertar vivienda que se ubique a lo largo del río, es decir, que toda la ciudad se densifique por el corredor de este y no hacia las altas laderas de las montañas.

#### **1.4.1. Proceso de urbanización y calidad del hábitat en la ciudad formal**

En busca de visibilizar la problemática de la densificación urbana y su incidencia en la calidad de vida y el goce efectivo de los derechos fundamentales a la salubridad y a un medio ambiente sano, esta investigación se ha propuesto estudiar dos casos específicos: uno enmarcado dentro de la urbanización formal, que es el caso del barrio la Hondonada de la comuna 16 – Belén, hoy sector denominado “Rodeo Alto”, que en los últimos 15 años se ha edificado masivamente, todo eso bajo el manto de la formalidad, es decir, con licencias y el supuesto cumplimiento de los requisitos legales; este barrio cobra mayor relevancia toda vez que, según los registros, es la porción de territorio más densamente poblado de la ciudad con 21 919 habitantes, que corresponde a una densidad poblacional de 451,9 personas por hectárea, lo que se refleja en problemáticas de movilidad, conectividad con la centralidades y oferta pública, contaminación y falencias en la dotación urbana. Es paradigmático y de resaltar que este territorio es objeto de un PUI (*plan urbano integral*).



Imagen 1. Sector Rodeo Alto.  
Archivo de la Personería de Medellín, 2017.

Lo señalado ha merecido un debate en el Concejo de la ciudad, donde se discutió la manera desordenada en la que creció este territorio y el impacto negativo que tiene sobre la calidad de vida de los habitantes, la movilidad de la ciudad y el medio ambiente.



*Imagen 2.* Vista desde el costado sur de la comuna 16 – Belén: barrios El Rincón y La Hondonada, sector Rodeo Alto.  
Archivo de la Personería de Medellín, 2017.

Los cabildantes resaltaron dificultades como la necesidad de crear nuevas vías y la ausencia de dotaciones urbanísticas que garanticen derechos como el acceso a la salud, la educación y el sano esparcimiento.

Todo esto llama poderosamente la atención, puesto que el fenómeno de ausencia de dotaciones urbanísticas es común en los barrios subnormales o informales, precisamente por su naturaleza, sin embargo, que esto pase en barrios que cuentan con permisos urbanísticos denota improvisación o deficiencias en la planeación del territorio, lo que deviene en la afectación de derechos a la ciudadanía.

#### **1.4.2. Proceso de urbanización y calidad del hábitat en la ciudad informal**

La urbanización informal se caracteriza por la falta de planificación, licencias y control de los entes estatales; aunque es común en todas las ciudades latinoamericanas, cada caso tiene sus particularidades; en Medellín llama la atención el aprovechamiento que hacen del territorio los grupos ilegales al servicio del narcotráfico a través de la venta ilegal de lotes, el cobro de extorsiones a construcciones tanto oficiales como de particulares, entre otros.

La Personería analizó el caso del barrio Olaya, el cual no cuenta con espacio público mínimo, pues carece de aceras apropiadas para la movilidad segura, parques y canchas deportivas, además tiene difíciles vías de acceso, problemas en la recolección de basuras, deslizamientos e inundaciones.

Cabe resaltar que la problemática de disposición de residuos sólidos es una constante en los barrios de ladera, donde, por dificultades de accesibilidad, propias de las construcciones irregulares que allí predominan, no es posible el ingreso de los carros recolectores, motivo por el cual la comunidad se ha visto avocada a disponer de estos residuos en las esquinas de los barrios donde existe una vía principal, sin embargo, la indisciplina social ha convertido estos puntos en basureros que afectan la salubridad de sus habitantes. No obstante, la Administración municipal y Emvarias, en el marco de un plan piloto para la correcta disposición de residuos, instalaron 34 contenedores en los barrios Las Independencias y Nuevo Conquistadores.



*Imagen 3.* Acumulación de basuras en la vía pública.  
Personería de Medellín.

Igualmente, se evidenció un fenómeno que ha sido denunciado por la comunidad denominado el “loteo”, que consiste en que grupos ilegales o particulares, de manera fraudulenta, venden lotes de propiedad del Estado o de particulares. Llama la atención

que esta práctica no es exclusiva de este barrio, sino de todas las zonas de ladera y algunas rurales de la ciudad.

Muestra de ello son las declaraciones que ha recogido la Personería de Medellín en los distintos recorridos de ciudad y los comités locales de gobierno en los que se participó, pues en los corregimientos de San Cristóbal y San Antonio de Prado y en las comunas 1, 7 y 13 se denunció la existencia de esta práctica ilegal.

Más preocupante aún es que no se incorporen y ejecuten acciones policivas en los programas de Mejoramiento Integral de Barrios y Mejoramiento Integral de Vivienda para suprimir esta renta ilegal, que, como ya se ha denunciado, es uno de los problemas matriz de la seguridad en los territorios periféricos, donde el dominio de los grupos criminales empieza en el espacio público y trasciende a los establecimientos de comercio y terminan por someter al vecindario.

Este mismo barrio padece cierta incertidumbre administrativa, toda vez que no tienen claro si pertenecen a la comuna 13, a la 7 o la 12, lo cual hace más tortuosa la gestión de recursos que permitan superar los déficits que en los ítems de hábitat saludable, gestión de residuos y movilidad sostenible padecen.

Cabe resaltar que dicho barrio se encuentra incrustado en medio de comunas densamente pobladas, como la comuna 7 - Robledo, occidente de Medellín, que cuenta con 174 406 habitantes y una densidad poblacional de 184,3 personas por hectárea. También limita con el barrio Calasanz, de la comuna 12, que cuenta con 5281 habitantes en 31,3 hectáreas de extensión, lo que da cuenta de 168,6 personas por hectárea, situación que tiende a empeorar teniendo en cuenta la construcción de proyectos de vivienda de estratos 4 y 5 hasta llegar casi a la vía al Mar.

Lo anterior confirma la pertinencia de la presente investigación, ya que la correcta gestión del hábitat está relacionado con niveles óptimos de calidad de vida en ciudades

incluyentes, justas, seguras, sostenibles y amigables con el medio ambiente; por el contrario, el desorden urbano trae consigo vulneración de los derechos fundamentales, niveles altos de inseguridad y afectaciones a la salud y al medio ambiente.

### **1.4.3. Movilidad sostenible y cultura de la ilegalidad**

Como se planteó en el seguimiento a las recomendaciones de 2017, uno de los elementos que llama la atención en materia de la movilidad trasciende el análisis de las acciones y omisiones de la administración pública, puesto que se reconocen avances importantes en materia de movilidad y mejoramiento de la malla vial, los cuales han ido acompañados de planes de pedagogía pertinentes; no obstante, las cifras de accidentes, sumadas al número de comparendos por infracciones a las normas de tránsito, reiteran una problemática latente y con bastante arraigo en muchos ciudadanos: la cultura de ilegalidad.

Esta Personería, en el marco de su actividad permanente de investigación, ha evidenciado que es necesario trabajar más desde la institucionalidad en fortalecer la cultura de legalidad en el territorio, puesto que en actos como el conducir vehículos automotores se puede observar un reiterado y naturalizado incumplimiento de las normas, que en muchas ocasiones termina causando accidentes fatales que cobran la vida cada año de más de dos centenares de personas en la ciudad, a lo cual se le debe sumar, por ejemplo, las 28 000 personas lesionadas que hubo el año pasado por esta razón.

La alarmante cifra de accidentes es uno de los elementos que muestra la cultura de ilegalidad presente en muchos ciudadanos y que se manifiesta con pequeños actos, tales como pasarse un semáforo en rojo, girar en sitios prohibidos, conducir en contravía, entre otros, que, si bien no pueden asemejarse a las ilegalidades de actores criminales, sí son un problema social que debe visibilizarse para que, de manera conjunta entre el Estado y la sociedad, se genere una transformación social que permita que,

por medio, de la conducción se demuestre una convivencia sana, que se materialice en la disminución ostensible de las cifras de accidentalidad.

Tabla 3

*Personas lesionadas en accidentes de tránsito*

| <b>Heridos por condición</b>    | <b>2016</b>   | <b>2017</b>   | <b>2018</b>   | <b>Diferencia</b> | <b>Variación porcentual 2016-2018</b> |
|---------------------------------|---------------|---------------|---------------|-------------------|---------------------------------------|
| <b>Motociclistas</b>            | 20 393        | 19 528        | 17 384        | -3009             | -14,75                                |
| <b>Pasajeros de motocicleta</b> | 5378          | 5088          | 4427          | -951              | -17,68                                |
| <b>Peatones</b>                 | 4491          | 3887          | 3797          | -694              | -15,45                                |
| <b>Otros conductores</b>        | 874           | 864           | 835           | -39               | -4,46                                 |
| <b>Otros pasajeros</b>          | 2051          | 1828          | 1756          | -295              | -14,38                                |
| <b>Ciclistas</b>                | 706           | 647           | 658           | -48               | -6,7                                  |
| <b>Total</b>                    | <b>33 893</b> | <b>31 842</b> | <b>28 857</b> | <b>-5036</b>      | <b>-14,85</b>                         |

Fuente y elaboración: Secretaría de Movilidad de Medellín.

Adaptado por la Personería de Medellín.

Las cifras de comparendos en 2018 (ver el Gráfico 2) ratifican la preocupación de esta agencia ministerial, motivo por el cual se instará a la Administración para que continúe y fortalezca los procesos pedagógicos para impactar con transformaciones reales en el territorio y en la cotidianidad, para lo que la forma de conducción y el respeto por las normas de tránsito es un indicador de cultura ciudadana que debe tenerse presente.

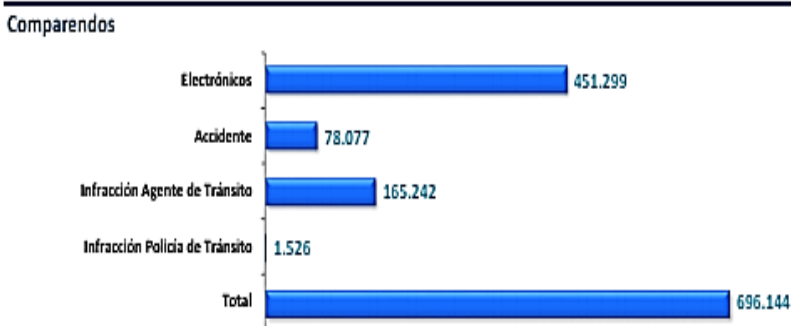


Gráfico 2. Comparendos en 2018.

Fuente y elaboración: Secretaría de Movilidad de Medellín.

## 1.5. CONCLUSIONES

Teniendo como punto de partida los objetivos planteados en el PDM y de acuerdo con la información primaria y secundaria que ha recogido la Personería, se pudo evidenciar las problemáticas de hábitat que requieren una solución más urgente y cómo estas pueden impactar en el goce de los derechos fundamentales a la vida, la salud y a un medio ambiente sano. Por ello, se a continuación se exponen algunas conclusiones que esta agencia del Ministerio Público da a conocer a la ciudadanía y las instituciones.

- La pasividad con que se ha tratado el tema de la expansión urbana ha afectado la calidad del aire de la ciudad de Medellín, ya que en barrios planificados como La Hondonada el proceso de edificación ha sido constante en los últimos 15 años, sin el suficiente control urbanístico ni ambiental; las comunidades asentadas en este sector padecen la contaminación del proceso constructivo, compuesto por el polvillo de los materiales de la construcción, sus desechos, la combustión de sus máquinas y el transporte de materiales, sumado a que el transporte público y los vehículos particulares del sector

generan las congestiones que le aportan al deterioro del aire. Esta situación se agrava por las ausencias de obras complementarias de urbanismo integral y el desorden de la edificación masiva y sin el suficiente control ambiental y urbanístico.

- Es menester cumplir de forma eficiente las obligaciones urbanísticas, mecanismo que tienen como propósito generar el equilibrio entre los beneficios que se otorgan a los desarrolladores y constructores por las condiciones físicas de edificabilidad contenidas en la ficha normativa y el POT frente a las necesidades de soportes urbanos relacionados con espacio público, infraestructura vial, equipamientos y servicios públicos, para que las nuevas comunidades que se asientan en estos desarrollos urbanísticos no tengan que padecer vulneraciones a sus derechos como el derecho a un hábitat saludable en condiciones dignas.
- Se evidencia poco avance en el macroproyecto MED - Borde Urbano Rural. Esta incapacidad de ejecución se constituye en uno de las causas de la proliferación de barrios informales. Se evidencia como crítico el fenómeno de venta irregular de lotes, conocido como “loteo”, puesto que no solo vulnera el derecho del propietario legítimo, sino también de los compradores de buena fe, que, en su mayoría, son personas en condiciones de vulnerabilidad.
- En cuanto a las construcciones formales, la ciudad vive tiempos de transformación, por lo cual esta agencia del Ministerio Público ha solicitado a la Secretaría de Gestión Territorial información del Plan Parcial del Naranjal, gracias a lo que se evidenció que el propósito de la redensificación en sectores como este dista de avanzar con buenos tiempos de ejecución, ya que se ve entorpecida por ineficacia en el componente social, dado que se presentó un proceso de socialización a la comunidad local sin

contar con capacidad resolutive, de manera que determinara y lograra equiparar y compensar las cargas, impactos y desarraigos que implican para esta comunidad el proceso urbanístico.

- Se evidenció que las cargas urbanísticas no están bien repartidas, puesto que tanto en sectores formales como de mayoría informal hay dificultad para la prestación de algunos servicios institucionales como el de la recolección de basuras.
- Se encontró debilidad en la educación ambiental, sobre todo en los barrios informales, ya que, en razón de las difíciles condiciones de accesibilidad, las personas tienden a sacar basuras cualquier día y estas suelen acumularse en esquinas y baldíos que, a la postre, generan problemas de inundaciones en temporadas de lluvia.

## **1.6. RECOMENDACIONES**

### **1.6.1. A la Secretaría de Movilidad**

- Continuar avanzando con el programa de educación vial, ya que, si bien la reducción de la siniestralidad vial no es ostensible porcentualmente (9 %), para el logro de objetivos sí es representativa la cifra de 35 muertes menos en el 2018 por esta causa. Lo que preocupa son las altas cifras de lesionados con secuelas, situación que exige continuar con acciones paralelas de educación vial en instituciones educativas y en centralidades barriales; igualmente, es necesario avanzar con el control de la movilidad en todas sus modalidades para llegar al compendio pedagógico y, cuando sea necesaria, la sanción a los demás actores viales, como peatones, ciclistas y otros, dado que se evidencia con preocupación el alto grado de indisciplina social para acatar normas como el Código de Tránsito y Transporte y el Código

Nacional de Policía y Convivencia. Por ello, se insta también a la ciudadanía en general a adoptar conductas corresponsables de cuidado y respeto a la movilidad urbana.

- Avanzar en la implementación de los pasos seguros en colegios y universidades, vías arteria y centralidades barriales y comerciales; asimismo, avanzar en la semaforización inteligente.
- Avanzar con mayor eficiencia y celeridad en las obras para movilidad multimodal, ya que, hasta el momento, de los 80 kilómetros de ciclorrutas propuestos en el Plan de Desarrollo, se evidenció que solo se han terminado 17,4 kilómetros, entre segregadas (segregadas son aquellas construidas con independencia de la vía común, con norma técnica especial) y con vía compartida, que es la pintada y señalizada; esto es fundamental porque se considera que gracias a los avances en las obras para la movilidad multimodal, de forma paralela a los avances del sistema de transporte público masivo y colectivo, se podrá evidenciar real y materialmente un principio de movilidad sostenible.
- En el Sistema Metro se evidencian avances constantes en reposición de trenes y en cobertura, gracias a proyectos como los dos nuevos sistemas de cable que entran en funcionamiento. Empero, es menester continuar mejorando la prestación del servicio, dado que, según los últimos estudios de viajes origen-destino, se experimenta el aumento del uso del servicio por parte de la ciudadanía, razón por la que se deben adoptar estrategias según la contingencia y la demanda, que estén acordes con la apuesta de la ciudad y de la Administración municipal de apuntarle al mejoramiento y mayor cobertura del transporte público masivo.

### **1.6.2. A la Secretaría de Infraestructura**

- Se debe avanzar con mayor celeridad en las obras necesarias para la movilidad en las comunas del costado occidental de la ciudad, en especial Belén, La América y Robledo, puesto que se evidenció que todavía persiste la deuda en cuanto a adecuaciones, cuyo impacto se hace más grave teniendo en cuenta la creciente expansión urbanística que experimenta esa zona. Estas tres comunas soportan la redensificación urbana y sus habitantes requieren que se les mejore las condiciones de accesibilidad y conectividad con el resto de la ciudad, de manera que, cumpliendo con las obligaciones urbanísticas, logren compensar y equilibrar las cargas sobre los beneficios de edificabilidad.

### **1.6.3. Al Departamento Administrativo de Planeación Municipal**

- Aplicar de manera eficiente los instrumentos de planificación urbanística; como autoridad, exigir el cumplimiento de las obligaciones urbanísticas a los constructores y desarrolladores.

### **1.6.4. A la Empresa de Desarrollo Urbano (EDU)**

- Respecto al Jardín Circunvalar, integrado al Cinturón Verde, se deben acelerar las obras contratadas dada la relevancia ambiental y de ordenamiento territorial que implica este proyecto, ya que, como se manifestó, a lo largo de esta investigación se halló que la construcción en ladera es exponencial en detrimento de los bienes ambientales que pretende proteger dicho proyecto.



## 2. IMPACTO DEL CÓDIGO DE POLICÍA EN LOS FENÓMENOS QUE AFECTAN LA CONVIVENCIA EN MEDELLÍN

### 2.1. INTRODUCCIÓN

El Código Nacional de Policía y Convivencia, Ley 1801 de 2016, contempla derechos y deberes para todos los ciudadanos y trae medidas correctivas para quienes incumplan con las normas allí prescritas, pero, ante todo, es una herramienta jurídica que busca mejorar la calidad de vida y la convivencia de toda la comunidad.

La Personería de Medellín, como agencia del Ministerio Público, vela por que se les garanticen los derechos a los habitantes de la ciudad, por tanto, actúa como veedora en el proceso de aplicación del Código, como lo estipula su artículo 211. Actualmente, uno de sus intereses es hacer respetar los derechos de los venteros regulados y no regulados ambulantes, estacionarios y semiestacionarios, ante los trabajos que se vienen adelantado en el centro de la ciudad.

A través de esta línea investigativa se ha podido evidenciar que en las inspecciones de policía se viene aplicando correctamente esta ley, sin embargo, existe desconocimiento de parte de algunos miembros de la Policía Nacional frente a los principios de orden constitucional, como el de proporcionalidad y razonabilidad, a la hora de imponer órdenes de comparendo, lo que se traduce en una incorrecta aplicación del Código que afecta a los ciudadanos, que tampoco tienen claridad frente a las conductas contrarias a la convivencia ni a los derechos que les asiste durante el procedimiento policivo.

Desde que se implementó el Código Nacional de Policía y Convivencia, la Personería ha participado en conversatorios zonales en conjunto con inspectores de Policía y Redepaz Antioquia, en los que se le explicaba a la ciudadanía el rol de la entidad en la aplicación de la Ley y, además, se les invitaba a

evitar cometer infracciones que estuvieran en contra de la convivencia.

Ahora, después de dos años de haber entrado en vigencia el Código, puede afirmarse que siguen existiendo retos en su aplicación y cumplimiento, retos que han sido objeto de análisis permanente en las diversas mesas que se han realizado con las entidades públicas implicadas en su implementación, tales como el Comité Civil de Convivencia que dispone la misma norma, donde justamente se ha tenido la oportunidad de exponer la multiplicidad de casos sobre los que, en el marco de la investigación, se ha tenido conocimiento, muchos de los cuales fueron solucionados.



*Imagen 4.* Nuevos módulos para los comerciantes estacionarios.  
Personería de Medellín, 2018.

El trabajo realizado en el marco del presente proceso investigativo se materializó con información de primera mano, obtenida gracias al valioso apoyo de los veedores y líderes sociales de los gremios que han sido más impactados con la

implementación y aplicación del Código, quienes han demostrado un valeroso esfuerzo de denuncia de aquellas situaciones que, según su consideración, constituyen un actuar indebido o excesivo por parte de la autoridad policial.

El presente informe, por tanto, busca dar cuenta del impacto que ha tenido el Código y la aceptación social que puede medirse tanto desde el punto de vista del aumento y disminución de los comparendos como del número de denuncias por exceso en su aplicación, lo cual se complementa con el estudio de fenómenos complejos de ciudad que impactan la convivencia, como (i) los grupos delincuenciales, que han instaurado una serie de códigos paralelos, y (ii) la intolerancia social, la cual contribuye de manera importante a la violencia y tiene claros efectos negativos en la forma de relacionamiento.

También se abordará el tema de la familia como corresponsable en la construcción de una comunidad respetuosa de la norma y con parámetros de convivencia que permitan salir de la cultura de ilegalidad, que ha permeado nuestra sociedad, tal como se planteó en el *Informe sobre la situación de derechos humanos en la ciudad de Medellín* (correspondiente a la vigencia de 2017 y publicado por la Personería en el 2018). Lo anterior, no como un intento de excusar a la institucionalidad, sino como el reconocimiento de que la apuesta por un mejor futuro es un esfuerzo colectivo en el que todas las esferas sociales tienen responsabilidad.

## **2.2. SEGUIMIENTO A RECOMENDACIONES DE LA PERSONERÍA DE MEDELLÍN**

La Personería, en su informe de derechos humanos de 2017, planteó una serie de recomendaciones a distintas instancias comprometidas con la aplicación del Código, por tanto, resulta necesario que, previo al análisis de la evolución durante el año 2018, se verifique la forma en la que estas han sido implementadas o acatadas, buscando con ello que el informe no

solo describa situaciones, sino que se convierta en una oportunidad para transformar esas realidades evidenciadas.

### **2.2.1. A la Policía Nacional**

Una de las situaciones que preocupaban la comunidad en el 2017, tal como se plantea en el *Informe* (2018), tenía que ver con la desconfianza institucional derivada de la percepción de presuntos nexos de miembros policiales con grupos delincuenciales, situación que llevó a que se planteara la necesidad de “Implementar estrategias que permitan controlar y minimizar el riesgo de participación de miembros de la fuerza pública en actuaciones con grupos delincuenciales (...)” (Personería de Medellín, 2018, p. 27); tal percepción ciudadana persiste, gracias, en parte, a casos históricos de abuso de algunos miembros policiales, pero también de una falta de respeto a la institucionalidad que está entrañada en algunos niveles sociales de la ciudad. Sin embargo, se ha podido evidenciar un interés decidido por parte de la fuerza pública de depurar la entidad de aquellos miembros que al parecer están inmersos en actuaciones u omisiones que favorezcan de alguna forma a los grupos delincuenciales. Se destaca que durante el 2018 los casos que fueron de dominio público recibieron un reproche desde los altos mandos policiales y, en diálogos con la Inspección General de la Policía, se tuvo el compromiso de avanzar con las investigaciones que den cuenta de los responsables de hechos que en su momento fueron denunciados por esta agencia ministerial.

Asimismo, se sugería “Fortalecer el proceso de investigación disciplinaria para depurar el cumulo de procesos que en la actualidad están en trámite, donde muchos de ellos hacen referencia a presuntos abusos de poder y uso excesivo de la fuerza (sic)” (Personería de Medellín, 2018, p. 27); al respecto es importante destacar que, de acuerdo con datos de la Inspección General de la Policía Nacional, durante el 2018 se tuvieron a nivel nacional adelantos significativos en las investigaciones,

muchas de las cuales derivaron en destituciones de miembros policiales por diversas conductas relacionadas con abuso de poder y uso excesivo de la fuerza, entre otras. De igual manera, se evidenció que en efecto se avanza con el proceso disciplinario en los distintos niveles de la cadena de mando, aunque será necesario continuar con el monitoreo, dadas las quejas que aún persisten entre la comunidad, en especial las relacionadas con procedimientos de respuesta a manifestaciones por parte del Escuadrón Móvil Antidisturbios (Esmad) y las que tienen que ver con la aplicación indebida del Código de Policía y Convivencia.

### **2.2.2. A la Administración municipal**

Como parte de las recomendaciones formuladas a la Administración municipal, cuyo cumplimiento recaía principalmente en la Secretaría de Seguridad y Convivencia, se sugirió “Incrementar el número de Jornadas móviles de acceso a la Justicia y Convivencia Ciudadana Casa de Justicia móvil en todas las comunas de Medellín (sic)” (Personería de Medellín, 2018, p. 27). Frente a tal recomendación, pudo constatarse no solo con entrevista a los responsables, sino con la participación en tales jornadas, que durante el 2018 se tuvo un incremento notable en las casas de justicia móviles, con lo cual se buscaba acercar la oferta institucional a la comunidad para resolver sus diferencias, de tal forma que se logre minimizar los casos en los que las personas acuden a los grupos delincuenciales para que sean estos los que actúen en la “mediación” de sus problemas, tal como lo afirmó la Personería en su informe de 2017.

Igualmente, en el informe de 2017 se sugería “Aumentar el número de conciliadores en los Puntos de Atención en Equidad (PACE)” (Personería de Medellín, 2018, p. 27). De acuerdo con la investigación adelantada en 2018, se pudo constatar que la Administración acogió la solicitud de esta agencia ministerial; al respecto, se destaca la incorporación de mayor número de conciliadores y las capacitaciones que se dieron en las diferentes

comunas para formar conciliadores en equidad, sumado a la presencia de profesionales en los territorios para el apoyo en el acceso a la oferta dispuesta por la Subsecretaría de Convivencia.

Otra de las recomendaciones tenía como fundamento la necesidad de

Adoptar un plan de acción que contemple medidas orientadas a contener el fenómeno de la proliferación de los garajes acondicionados como bares y tabernas informales respaldados por grupos delincuenciales en las zonas de los barrios residenciales periféricos de la ciudad, que no cumplan con los requisitos legales en la materia, para que de esta manera pueda garantizarse la preservación del orden público y el interés general. (Personería de Medellín, 2018, pp. 27-28)

Si bien se evidenció un importante aumento en el número de operativos conjuntos con la fuerza pública los fines de semana, principalmente en zonas tradicionalmente comerciales, se considera importante intensificar los operativos en los lugares que no funcionan de manera organizada, sino que son abiertos de manera informal, sin ningún requisito, lo que propicia riñas y problemas de convivencia. Tales establecimientos están ubicados, principalmente, en las periferias de la ciudad.

### **2.2.3. A la Mesa Pedagógica del Fútbol**

En el informe de 2017 se le recomendó “Adoptar medidas de control para la recuperación de la tranquilidad en los barrios aledaños al estadio Atanasio Girardot en la celebración de espectáculos de fútbol profesional (sic)” (Personería de Medellín, 2018, p. 28). Durante las jornadas de acompañamiento y verificación por parte de esta agencia ministerial en el 2018, se pudo constatar la persistencia de la problemática, aun cuando se han realizado campañas de convivencia por parte de la Administración y de la misma Personería. Es importante destacar que la Mesa Pedagógica, que fue creada a instancias de la Mesa de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol, no viene operando de forma plena, de tal manera que pueda diseñarse un

plan concreto para minimizar el impacto de los espectáculos deportivos en los residentes aledaños al Atanasio.

En cuanto al uso al uso del espacio público y la implementación del Código Nacional de Policía y Convivencia, esta agencia ministerial realizó otra serie de recomendaciones orientadas a atender las problemáticas derivadas de la conjugación de estas dos variables.

Uno de los principales fenómenos que preocupaba a la Personería tenía que ver con las actuaciones de la Subsecretaría de Espacio Público, motivo por el cual se recomendó que “La Administración municipal debe propender por procesos de capacitación para que los procedimientos administrativos que se adelanten frente a los venteros informales sean en el marco de la jurisprudencia constitucional” (Personería de Medellín, 2018, p. 37). Para tal efecto, se pudo constatar que los procesos de incautación y decomiso de mercancía dejaron de ser ejecutados por integrantes de la Subsecretaría, dado que tal competencia recae en la Policía Nacional, quienes tienen en el personal de Espacio Público un apoyo para el cumplimiento de las órdenes de policía y el ejercicio del control de la actividad, de forma tal que se garantice los derechos de los venteros.

Del mismo modo, es prudente destacar que la Personería participó en los procesos de capacitación que adelantó la Administración para todo su personal asignado a Espacio Público, lo cual, si bien no garantiza en su totalidad que no se presenten abusos, sí minimiza el riesgo y aumenta las probabilidades de que los procesos de recuperación del espacio público se hagan en el marco de los parámetros definidos en la jurisprudencia constitucional.

Finalmente, es importante destacar que en el Comité Civil de Convivencia ha sido reiterada la solicitud de incrementar el personal policial designado para acompañar las actividades de control del equipo de Espacio Público, de forma que se logre actuar dentro de los parámetros constitucionales y legales, que

permitan una adecuada recuperación del espacio público.

En la misma lógica, se planteó la siguiente recomendación sobre las necesidades de los venteros informales:

Se hace necesario que se tomen medidas adecuadas para encontrar las respuestas ajustadas a las necesidades de los venteros informales, como, por ejemplo, conocer con exactitud el número de personas que se dedican a esta actividad, y de esta manera identificar sus necesidades reales, su ubicación, el tipo de mercancía que venden y el número de personas que se benefician de esta actividad. (Personería de Medellín, 2018, p. 37)

Si bien la Gerencia del Centro caracterizó a los venteros informales en el 2016, no se tuvieron en cuenta todas las zonas donde tienen mayor presencia, así como tampoco se logró responder a los interrogantes planteados, de suerte tal que se pudieran atender sus necesidades y dimensionar la población real que se beneficia de esta actividad; por lo tanto, se considera que persiste una deuda por parte de la Administración que debe ser atendida en el presente año, para que pueda encontrarse un adecuado equilibrio entre el derecho al trabajo de quienes por diversas circunstancias ejercen tal actividad económica y, por otra parte, el derecho de la comunidad a disfrutar del espacio público.

Sobre la incautación de mercancías a los venteros informales, la Personería de Medellín manifestó lo que se cita a continuación:

Se solicita a la administración pública que se evalúen las medidas que se vienen adoptando y se tenga en cuenta que el traslado o la incautación de sus mercancías no es la estrategia más adecuada a los estándares constitucionales, pues ella sugiere que se busque la forma de agremiarlos a través de mecanismos efectivos de participación; además, encontrar de manera concertada los lugares apropiados, sin que se vea en peligro sus ingresos, su integridad y su estabilidad laboral; y que no vulnere sus derechos. (Personería de Medellín, 2018, p. 37)

La Personería ha sido garante de los derechos de los venteros, en tal medida, con el equipo de abogados designado para el seguimiento permanente al Código de Policía se ha podido abrir espacios con la Administración donde las agremiaciones de venteros informales puedan ser escuchados y se llegue a acuerdos tendientes a la materialización de los diversos planes de recuperación y aprovechamiento del espacio público sin tener que recurrir a medidas de incautación o similares, para lo cual se hace un estudio de los criterios de vulnerabilidad para el posterior retorno al espacio público una vez finalizadas las obras de mejora.

Como parte del seguimiento, es importante destacar que persiste la ausencia de incentivos económicos o tributarios para la formalización de los venteros informales, por lo que, al respecto, se recomendó:

Al Gobierno nacional y el Congreso de la República se le solicita estudiar marcos normativos que incentiven la formalización de las personas que se dedican a las ventas informales, especialmente en materia tributaria y el número y costo de los requisitos que en la actualidad exigen las disposiciones normativas. (Personería de Medellín, 2018, p. 37)

En el 2018 siguió siendo una tarea pendiente, por lo que, para 2019, es necesario buscar opciones que incentiven la formalización, por ejemplo, el Banco de los Pobres cuenta con la opción de créditos por montos de tres millones de pesos para ello; no obstante, ante los elevados requisitos para la formalización, ese monto termina siendo insuficiente, por lo que se perpetúa la condición de informalidad.

Finalmente, una de las recomendaciones más importantes del informe de 2017 planteaba algunas inquietudes con respecto a los permisos de Secretaría de Salud y Bomberos para los comerciantes, una de las problemáticas más evidenciadas por la Personería de Medellín en la investigación:

A la Administración municipal se le requiere para que mejore los procedimientos para la realización de visitas de inspección y

otorgamientos de los permisos de la Secretaría de Salud y Bomberos, dado que los prolongados tiempos de espera terminan perjudicando la actividad comercial, trasladándoles la carga estatal de manera inconstitucional a los comerciantes. (Personería de Medellín, 2018, p. 37)

Tal como lo ha manifestado en diversos momentos la Personería de Medellín, la Administración tiene una planta de personal limitada para cumplir con las visitas de inspección que requieren los comerciantes para el cumplimiento de sus requisitos de funcionamiento, ante lo cual continúa la posición de la Policía Nacional de la suspensión de la actividad económica, pese a que es una carga que no depende del comerciante y que genera perjuicios económicos para un sector importante de la población.

Debe destacarse que durante el 2018 y en seguimiento a la citada recomendación, esta agencia ministerial actuó ante las inspecciones de policía en salvaguarda de los intereses de los comerciantes afectados por la medida correctiva, gracias a lo que se obtuvo en todos los casos decisiones favorables a los intereses de la comunidad, lo que corrobora la errada interpretación de la norma por parte de la autoridad policiva.

La Personería de Medellín seguirá insistiendo en el deber de las entidades públicas de aplicar las normas en completa concordancia con los principios constitucionales y legales relacionados con el respeto a los derechos humanos, por lo cual se instará nuevamente a la Policía Nacional para que, en conjunto con la Administración municipal, adopten mecanismos alternativos que permitan cumplir con su función policial sin trasladar la responsabilidad estatal al particular.

### **2.3. LA CONVIVENCIA EN EL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO**

El Plan de Desarrollo 2016-2019 *Medellín cuenta con vos* tiene proyectada la dimensión estratégica “Recuperando la seguridad y la convivencia ciudadana”, la cual tiene como

objetivo restablecer progresivamente los niveles de seguridad de la ciudad, para recobrar la confianza ciudadana en las instituciones y fortalecer a la comunidad para un escenario de construcción de paz y de respeto de los derechos.

Dentro de ella se encuentra el reto “En Medellín convivimos todos”, que incorpora el programa Promoción de la Convivencia, con el propósito de desarrollar el proyecto *Promoción y fortalecimiento de las competencias ciudadanas para la convivencia*. Dentro de este proyecto se destaca la Unidad de Convivencia Ciudadana, un grupo conformado por 60 personas aproximadamente, que se dedica a hacer pedagogía por la convivencia en la ciudad: cuenta con un promotor por comuna, que es el encargado de articular el comité local de gobierno, conformado además por el inspector, el comisario y el comandante de estación, cuyo propósito es determinar cuáles son los problemas de convivencia que hay en el territorio.

De lo enunciado, se puede colegir que la intención de la Administración es tener a una persona dedicada exclusivamente a analizar y priorizar los problemas de convivencia que tiene cada comuna; además, se cuenta con dos analistas de convivencia que diseñan estrategias pedagógicas, las cuales serán objeto de análisis en este informe.

Según el análisis de esta agencia del Ministerio Público, lo que pretende el PMD con este programa es escuchar a la comunidad para así poder tramitar de manera efectiva sus necesidades en materia de convivencia.

### **2.3.1. Espacio público, Código de Policía y Plan de Desarrollo**

Dentro de la estrategia “Recuperando la seguridad y la convivencia ciudadana” también se encuentra el programa Todos Convivimos en el Espacio Público, cuyo propósito es la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de quienes usan los espacios públicos; además, delimita las acciones para procurar la

convivencia en dichos espacios. No se trata de generar únicamente estrategias de control espacial que requieran de una sostenibilidad vigilada, absolutamente costosa e inoperante para las funciones del Estado y las necesidades de la sociedad, sino de intervenir en el espacio público para avanzar en una recuperación que permita dar paso a su apropiación por parte de la ciudadanía.

Dentro de este programa, se consagran varios proyectos relacionados con el uso del espacio público, entre ellos se contempla el proyecto denominado *Regulación, control y recuperación del espacio público*, que busca velar por el uso y aprovechamiento adecuado del espacio público, que posibilite la movilización ciudadana y el encuentro e integración de la comunidad a través de estrategias de vigilancia, control y regulación en torno a su recuperación, así como estrategias de protección y accesibilidad para todas las poblaciones.

Finalmente, se encuentra en el PMD el proyecto *Espacio público para disfrute de la ciudadanía*, que busca garantizar la implementación de acciones y estrategias enfocadas a fortalecer la apropiación, disfrute y goce de los espacios públicos por parte de la comunidad, en un marco de solidaridad, respeto, inclusión, participación y cultura ciudadana.

En el análisis de las operaciones y la implementación y desarrollo de políticas establecidas por la Subsecretaría de Espacio Público de la Alcaldía de Medellín, se identificaron problemáticas sociales que chocan con la aplicación de la Ley 1801 de 2016, artículo 140 numeral 4, que establece como comportamiento contrario a la norma “Ocupar el espacio público en violación de las normas vigentes”, lo cual se encuentra en proceso de regulación por parte de la Subsecretaría con base en los preceptos de la Sentencia C-211 de 2017 de la Corte Constitucional, que establece los parámetros para la aplicación del principio a la confianza legítima con que cuenta la población de venteros informales y ambulantes.

En ese marco, la Personería ha venido acompañando el proceso de reubicación de venteros informales que estaban ubicados en el espacio público, proceso que ha arrojado como resultado 875 traslados o reubicaciones efectivas en el sector del centro.

En cuanto a los sitios de reubicación, se está concertando conjuntamente los lugares apropiados, para que no se ponga en riesgo su integridad y estabilidad laboral y no se vulneren sus derechos. Actualmente, se está mejorando los procedimientos para realización de las visitas de inspección y otorgamientos de permisos y reubicación.

Por otra parte, en muchos casos la Personería ha podido constatar la existencia de múltiples casos en los cuales los comerciantes han realizado la solicitud de aprovechamiento del espacio público, pero no han recibido respuesta de la autoridad pública por cuanto no se tiene todavía definido el procedimiento, lo cual genera un problema de incumplimiento de la norma para los comerciantes, toda vez que, por un lado, han recibido autorización tácita de las autoridades policiales que durante un tiempo prolongado tienen conocimiento del ejercicio de la actividad en el espacio público, pero, por el otro, con el riesgo constante de que en el cualquier momento la autoridad policiva decida, por razones fundadas o simplemente por capricho del funcionario de turno, proceder con la imposición de los comparendos que el Código contempla para este tipo de casos.

Es de resaltar que en el marco de la investigación pudo constatar que contrario a lo que ocurre con la aplicación de los anteriores articulados frente al espacio público y el comercio formal e informal, las autoridades policivas han actuado muy poco frente a la aplicación del Código en componentes como las construcciones ilegales, que, como se dijo en el acápite de hábitat, proliferan de manera desmesurada en varios territorios de la ciudad.

### **2.3.2. Dos años del Código de Policía: las dificultades en su aplicación**

Desde la entrada en vigencia del Código de Policía se viene haciendo acompañamiento y seguimiento a las actuaciones y diligencias realizadas por los funcionarios de las inspecciones de policía y la Subsecretaría de Espacio Público por parte de la Unidad Permanente para los Derechos Humanos de la Personería de Medellín. En desarrollo de estas actividades, se ha asistido a 500 audiencias surtidas ante el Centro de Resolución de Comparendos ubicado en la Casa de Justicia El Bosque; se han acompañado 875 diligencias de reubicación de los vendedores ambulantes de varios sectores del centro de la ciudad, con ocasión de las obras de infraestructura que se están realizando; igualmente, se acompañaron varias diligencias de demolición y desalojo ordenadas por las inspecciones de zona competentes; además, se ha atendido y asesorado a la ciudadanía en cuanto a las inquietudes que surgen respecto de la aplicación de Código de Policía y las medidas correctivas que estatuye.



*Imagen 5. Comité Civil de Convivencia, fundamentado en la Ley 1801 de 2016.*

Personería de Medellín, 2018.

Gracias a este seguimiento y acompañamiento de la Personería, se ha observado cuáles han sido las medidas correctivas más reiterativas (véase el Gráfico 3), lo que da pie

para hacer un llamado a la ciudadanía para que evite desacatar el Código de Policía.

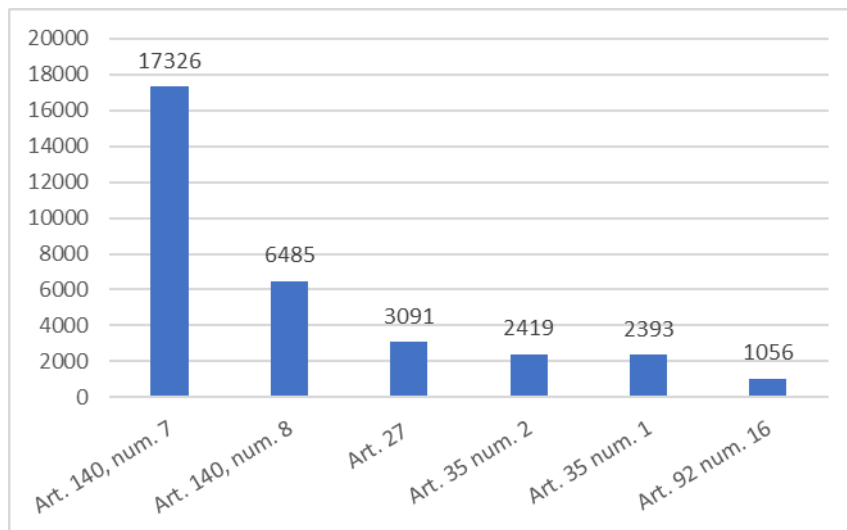


Gráfico 3. Las cinco medidas correctivas más aplicadas.

Fuente: Policía Nacional

Elaborado por la Personería de Medellín.

En primer lugar, el artículo 140 numeral 7 establece que es conducta contravencional “Consumir bebidas alcohólicas, sustancias psicoactivas o prohibidas en estadios, coliseos, centros deportivos, parques, hospitales, centros de salud y en general, en el espacio público, excepto en las actividades autorizadas por la autoridad competente”. En 2018, fueron 17 326 medidas correctivas por este numeral, lo que evidencia, por una parte, el desconocimiento de la población de la prohibición que impone la norma y, por otro lado, la creencia de que conductas de este tipo no generan una afectación a la convivencia, por lo cual no se sienten merecedores de la acción correctiva.

Al respecto, es importante destacar que el elemento pedagógico de la norma no puede finalizar al iniciar sus efectos jurídicos, debe ser permanente a su aplicación, de tal forma que fortalezca los procesos de culturización ciudadana que busca el

Código, pues se reconoce que los cambios a los que va orientado son de larga escala y solo serán visibles en la medida que se conjuguen las acciones correctivas, como ultima ratio, con los procesos pedagógicos y la mediación, que debe ser la primera acción en todo actuar de las autoridades policivas.

Por su parte, el numeral 8 del artículo 140 establece la prohibición de “Portar sustancias prohibidas en el espacio público”, frente a lo que, en el 2018, hubo 6485 comparendos interpuestos, cifra que se dio, sobre todo, tras un aumento suscitado por la expedición del Decreto 1844 de 2018.

Al sumar las medidas correctivas por los dos numerales referidos, se plantea una problemática de ciudad que amerita mayor atención, dado que el consumo de estupefacientes sigue en aumento, en concordancia con la tendencia nacional de pasar de ser un país productor a un país productor/consumidor.

Ahora bien, es pertinente aclarar que existe una tensión entre la medida correctiva citada y el desarrollo jurisprudencial que permite la dosis personal bajo la protección del libre desarrollo de la personalidad, situación deberá ser llevada a instancias constitucionales, dado que gran parte de la población que ha sido objeto de esta medida correctiva argumenta que su porte no tenía la finalidad de ser consumida en el espacio público.

En tercer y cuarto lugar se encuentran artículo 35 numeral 1 (“Irrespetar a las autoridades de policía”), con un total de 2393 comparendos, y el artículo 35 numeral 2 (“Incumplir, desacatar, desconocer e impedir la función o la orden de policía”), con un total de 2419. Frente a este comportamiento se debe de hacer un llamado a la ciudadanía por el respeto a las autoridades, puesto que se observa demasiadas medidas correctivas por esta causa; sin embargo, se genera una alerta por parte de la Personería en doble vía: por un lado, se ha tenido conocimiento de presunta aplicación arbitraria de la norma por parte de los miembros policiales y, por el otro, se debe conminar a la ciudadanía al respeto de las autoridades policiales, actividad que debe

propiciarse desde los diferentes escenarios sociales, tales como el colegio y la familia.

Esta agencia del Ministerio Público, por medio de sus representantes, ha acudido a varias audiencias en las que se determina que en realidad el comportamiento no corresponde a la conducta descrita, sino a la del num. 1, pero, dado que la medida del num. 2 conlleva una multa más alta, los miembros policiales deciden aplicarla, violando el principio de tipicidad estricta descrita en la norma y configurando con ello una vulneración a los derechos humanos de las personas.

Por su parte, la quinta conducta por la que mayor número de medidas se ha impuesto corresponde a la descrita en el artículo 92 numeral 16: “Desarrollar la actividad económica sin cumplir cualquiera de los requisitos establecidos en la normatividad vigente”, lo cual ha llevado a la imposición de 1056 comparendos.

Durante 2018 se cerraron un alto número de establecimientos de comercio por no cumplir los requisitos del artículo 87 del Código de Policía. En muchos de los casos, según lo constatado por esta agencia ministerial, las medidas de cierre son las únicas aplicadas por parte de los miembros de la Policía Nacional, desconociendo medidas menos severas que no afectan la economía. Especial preocupación se presenta frente a la exigencia de requisitos que no han sido cumplidos por falencias de la Administración local, tales como el certificado de Salud o Bomberos, situación que fue evidenciada en el informe de 2017 y que persiste en la actualidad.

La Policía, pese a que son revocadas las medidas correctivas por no haber sido visitados por los funcionarios de Sanidad ni de Bomberos, continúa imponiendo suspensiones temporales de la actividad económica, trasladándole esta carga estatal al comerciante.

Por otra parte, llama la atención que, pese a recibir capacitaciones desde el año 2016 por parte de esta agencia

ministerial, se observa que en el 2018 un alto número de comerciantes no cumplieron con los requisitos exigidos para desarrollar la actividad económica, ante lo cual, siendo ya amplios concededores de la norma, no pueden estar excusados del cumplimiento legal que les corresponde.

La conducta en la cual se presenta en mayor medida esta situación es la actividad consagradas en los artículos 196 y 197, respecto de la suspensión temporal y definitiva de la actividad comercial.

Respecto al Proceso Único de Policía, es posible identificar que los uniformados de policía no se encuentran totalmente capacitados frente al diligenciamiento y aplicación de las órdenes de comparendo e imposición de las medidas correctivas de su competencia, lo que ha generado afectaciones a la ciudadanía que atienden al desconocimiento del debido proceso y en especial de la aplicación de los principios de solidaridad, proporcionalidad, razonabilidad, necesidad y la solución pacífica de controversias. Al respecto, las consecuencias específicas ocasionadas son las siguientes:

- Imposición de comparendos por conductas distintas a las cometidas por los presuntos infractores.
- No toma de descargos al presunto infractor a la que se refiere el parágrafo 3 del artículo 222 de la Ley 1801 de 2016.
- Falta de suministro de la información que de oficio se debe proporcionar al infractor acerca de los recursos que le corresponden y los términos que tiene para interponerlos.
- Abuso de autoridad, la doble imposición de comparendos y la imposición de medidas correctivas más drásticas de forma inmediata.

Lo anterior pone en evidencia que el otorgamiento de facultades por parte del Código debe estar aparejada a un detallado seguimiento por parte de la Policía y del Ministerio

Público, a fin de evitar que, como denuncia la ciudadanía reiteradamente, se presenten abusos en su aplicación.

## **2.4. TRANSFORMANDO LA CIUDADANÍA: LA ILEGALIDAD EN LA COTIDIANIDAD**

Debe destacarse que la cultura de ilegalidad está arraigada en comportamientos cotidianos, frente a los cuales las personas no se sienten parte de ese entramado que persiste en la ciudad: conductas básicas como el no uso del casco al conducir la moto, el introducir elementos no permitidos a espacios deportivos y el pasar el semáforo en rojo porque se va con afán son solo algunos de los comportamientos que día a día se presentan y se justifican con la creencia de que es una conducta socialmente permitida, sin importar que la norma disponga su prohibición.

No se puede ocultar que los atropellos cometidos por algunos integrantes de la Policía a través de la historia ayuda para que las personas que los han vivido, como es el caso de los habitantes de la comuna 13 o los asistentes a los espectáculos de fútbol, consideren tener muchos motivos para no practicar la cultura de la legalidad, pero también es una realidad que son los grupos delincuenciales los que han instaurado una cultura de la ilegalidad, que ha provocado dinámicas nocivas en la ciudadanía que afectan la relación entre policía y ciudadano.

En informes anteriores se ha evidenciado el actuar de los grupos ilegales en varias de las comunas de la ciudad a través del ejercicio arbitrario del poder que ejercen, por medio del cual han instaurado un código de convivencia paralelo, con disposiciones que debe acatar coercitivamente la ciudadanía por encima de las disposiciones normativas del Estado.

Ahora bien, hay que resaltar el compromiso que tiene la Administración municipal, ya que actúa a través de estrategias que buscan acercar el sistema de justicia a las comunidades más vulnerables, con el fin de suprimir el recurso a los métodos ilegales de solución de conflictos, brindándole a la ciudadanía

herramientas para resolver pacíficamente las disputas; empero, persisten las dinámicas de ilegalidad, por lo que se deben fortalecer o redefinir las estrategias a implementar.

### **2.4.1. Violencia institucional, una realidad**

En entrevistas semiestructuradas realizadas a habitantes y líderes de las comunas 12 y 13, se puede constatar la poca confianza que hay en las instituciones del Estado por parte de la comunidad y sus líderes por una serie de abusos de poder cometidos por la fuerza pública en esos sectores, situación que han venido denunciando y a la cual se le ha hecho un seguimiento por parte de esta línea de investigación.

Además de estas entrevistas semiestructuradas, las redes sociales, como espacios virtuales para compartir contenido audiovisual, se convirtieron en un insumo para esta investigación, puesto que muchos de los presuntos abusos por parte de las autoridades llegaron a esta agencia del Ministerio Público a través de estas y, a raíz de esto, se emprendieron las acciones pertinentes.



*Imagen 6.* Verificación de un presunto uso de fuerza desmedida momentos después de la imposición de un comparendo.  
Personería de Medellín.

Uno de estos casos fue el que se presentó en octubre de 2018 en el sector de Las Independencias (comuna 13), donde quedó registrado en video la golpiza que algunos policías le dieron a unos jóvenes en las escaleras eléctricas; en las imágenes puede verse cómo los uniformados inmovilizan a uno de los jóvenes, lo tiran al piso y empiezan a darle puños y patadas en varias partes de su cuerpo, hecho que causó total indignación no solo en los habitantes de este barrio, sino en toda la ciudad.

#### **2.4.2. Intolerancia social**

En 2018 se presentaron 62 192 riñas, un 7 % de reducción en relación con el 2017, cuando se presentaron 66 741. Si bien hay una disminución, sigue siendo preocupante cifra preocupante esta agencia del Ministerio Público, pues, de acuerdo con la información brindada por el CTI y la Sijín, supera los registros de 2016 por amplio margen. Además, más allá de las variaciones cuantitativas, es necesario tener en cuenta factores culturales que privilegian la resolución violenta de los conflictos interpersonales, la desconfianza en las instituciones y formas de mediación formales e informales, el uso de armas cortopunzantes y la ingesta de alcohol y sustancias psicoactivas en espacios públicos, escenario complejo que propicia la existencia de riñas.

Es importante destacar que las riñas son, junto con los incidentes viales, las principales causas de lesiones personales en la ciudad. Las riñas hacen parte de la exteriorización de la cultura violenta que ha dejado una historia de abusos y abandono estatal, en la que la ley del más fuerte ha imperado en muchos territorios, mutando de familia en familia como forma de sobrevivir en un mundo hostil.

Por lo expuesto es que resultan relevantes iniciativas institucionales como las de la Unidad de Convivencia Ciudadana, en especial las denominadas *caravanas de convivencia*, actividad con un fuerte componente pedagógico y comunitario que se lleva a cabo los sábados en sectores con problemas de intolerancia.

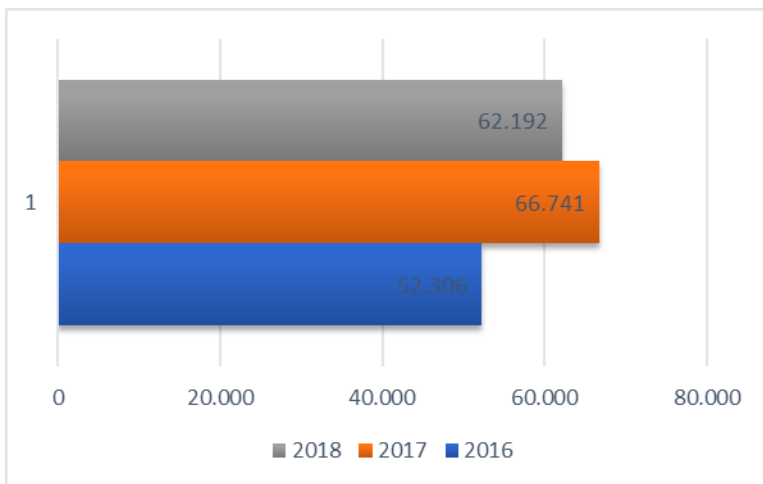


Gráfico 4. Número de riñas en 2016, 2017 y 2018.

Fuente: Sijín y CTI. Secretaría de Seguridad y Convivencia como observadora.  
Elaborado por la Personería de Medellín.

## 2.5. CONCLUSIONES

- De acuerdo a las peticiones realizadas en el informe de derechos humanos del 2017, la Subsecretaría de Espacio Público viene realizando el registro de lo venteros informales estacionarios, semiestacionarios y ambulantes, aunque es necesario agilizar el proceso y unificar criterios, pues se han recibido quejas en relación con actos de amedrentamiento por parte de profesionales de planta de la mencionada subsecretaría.
- La Administración municipal ha mejorado sus procesos de reubicación a los comerciantes atendiendo a la Sentencia C-211 de 2017, según la cual deben analizar y estudiar los criterios de vulnerabilidad y confianza legítima, legalidad de los productos comercializados y medidas del amueblamiento.
- En los comités civiles de convivencia, que son dirigidos por el Alcalde de Medellín, el comandante de la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá y el Personero

municipal, se han venido trabajando criterios unificadores para la aplicación del Código Nacional de Policía y Convivencia, sin embargo, estos no han sido aplicados por todos los que ejercen funciones de autoridad de policía, por lo que persisten las quejas de la comunidad por su aplicación.

- Frente a la desproporcionalidad en la aplicación de la Ley 1801 de 2016, la Policía Metropolitana, por recomendación de esta agencia del Ministerio Público, viene capacitando a todo su personal en principios constitucionales y derechos fundamentales para la interpretación y aplicabilidad de la de la norma, sin embargo, es necesario que desde las máximas instancias se tenga claro el criterio a aplicar, toda vez que se han recibido afirmaciones desde la asesoría jurídica de la Policía Metropolitana que desconocen criterios interpretativos que favorezcan a la persona y, en consecuencia, hacen más gravosa la carga para el particular, especialmente en relación con venteros informales y establecimientos de comercio.
- Solo se están realizando procedimientos de policía en las zonas comerciales de los barrios, pero se han olvidado por completo los garajes ubicados en los barrios periféricos, que les sirven de centro de entretenimiento a los integrantes de los grupos delincuenciales, sitios que no cumplen con ninguna normatividad y que generan intranquilidad entre los vecinos de estos lugares.
- Se evidencia una grave problemática social de irrespeto a la norma y no cumplimiento de parámetros mínimos de convivencia que, en consecuencia, han generado niveles alarmantes de violencia, los cuales, a su vez, son el resultado de décadas de abandono institucional y abusos a gran escala por las estructuras criminales que han cooptado la juventud, convirtiéndola en el eslabón más

débil de las conflictividades que vive la ciudad de Medellín.

## **2.6. RECOMENDACIONES**

### **2.6.1. A la Policía Nacional**

- Fortalecer el trabajo en derechos humanos, relaciones interpersonales, manejo de las emociones y mediación. Lo anterior debido al reporte de casos de uso desproporcional de la fuerza en el que los involucrados llevan poco tiempo de vinculación a la institución.
- Mejorar el perfil de los uniformados que forman parte del Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes, quienes deben ser impulsores de convivencia en los territorios mediante su buena relación con la comunidad.
- Impartir instrucciones claras en relación con la aplicación del Código Nacional de Policía y Convivencia, que se ciña a la jurisprudencia constitucional y en la que la interpretación propersona sea la imperante.
- Continuar y fortalecer los procesos disciplinarios contra los funcionarios que presuntamente han abusado de su autoridad frente a la comunidad, de tal forma que el carácter sancionatorio ayude a prevenir nuevos casos de violación de los derechos humanos.

### **2.6.2. A la Alcaldía de Medellín: Secretaría General, Secretaría de Seguridad y Convivencia y Secretaría de Salud**

- Definir con celeridad el procedimiento para el uso o aprovechamiento del espacio público, dando respuestas oportunas a las solicitudes que han recibido
- Fortalecer los equipos de trabajo de la Secretaría de Salud y los Bomberos, encargados del cumplir con las visitas que requieren los comerciantes a la luz del Código de

Policía, con el fin de que se cumpla con la obligación legal de certificar el cumplimiento de los requisitos para su funcionamiento.

- Transversalizar con todas las instituciones que tengan presencia en el territorio un trabajo articulado de respeto a la norma, resaltando los valores esenciales para la vida en comunidad.
- Identificar los factores que mayor incidencia tienen en los problemas de convivencia, de forma que se propicie un accionar acorde a la realidad de cada territorio, sumando componentes relacionados con condiciones de vida y acceso a derechos, todo lo cual impacta positiva o negativamente en la convivencia de la ciudad.
- Fortalecer la Política Pública de Juventudes para que sea un elemento que impacte en las realidades de los territorios, más allá de acciones aisladas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- “La crisis por la calidad del aire nos sacudió”: Eugenio Prieto. (15 de septiembre de 2018). *El Colombiano*. Recuperado de <https://bit.ly/2UojOkV>.
- Acuerdo 004 de 2016. Concejo Municipal, Medellín, Colombia, 2016.
- Acuerdo 48 de 2014. Gaceta Oficial del Concejo Municipal, Medellín, Colombia, 17 de diciembre de 2014.
- Alcaldía de Medellín. (2016). Plan de Desarrollo 2016-2019, “Medellín cuenta con vos”. Medellín.
- Alcaldía de Medellín. (s. f.). Macroproyectos urbanos. Crecimiento hacia adentro. Macroproyecto Río Centro. Recuperado de <https://bit.ly/2TPLkmY>.
- Alcaldía de Medellín. (s. f.). *Modelo de transformación urbana. Proyecto Urbano Integral (PUI) en la zona nororiental. Consolidación habitacional en la quebrada Juan Bobo*. Recuperado de <https://bit.ly/2JY2yPx>.
- Decreto 1309 de 2009. Concejo Municipal, Medellín, Colombia, 8 de septiembre de 2009.
- Empresa de Desarrollo Urbano. (s. f.). Planes Parciales [publicación web]. Recuperado de <https://bit.ly/2YBN1rM>.
- Ley 1753 de 2015. Congreso de la República, Bogotá, Colombia, 9 de junio de 2015.
- Ley 1801 de 2016. Congreso de la República, Bogotá, Colombia, 29 de julio de 2016.
- Medellín es la tercera ciudad más densamente poblada del planeta. (20 de junio de 2017). *Noticias Caracol*. Recuperado de <https://bit.ly/2xjIYEx>.
- Ministerio de Salud y Protección Social. (15 de marzo de 2013). Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021. Bogotá. Recuperado de <https://bit.ly/1Oo4R7F>.
- ONU. (s. f.). Objetivos de Desarrollo Sostenible [publicación web]. Recuperado de <https://bit.ly/2EMik8f>.

- ONU. (2017). Nueva Agenda Urbana. Recuperado de <https://bit.ly/2h5SwKv>.
- ONU-Hábitat. (2018). Plan de Acción Regional para la implementación de la NAU en LAC. Recuperado de <https://bit.ly/2TQAAoz>.
- Organización Internacional para las Migraciones. (Abril-junio de 2018). Boletín de noticias sobre migraciones. Recuperado de <https://bit.ly/2uGsFA8>.
- Personería de Medellín. (2018). *Informe sobre la situación de derechos humanos en la ciudad de Medellín*. Medellín: Personería de Medellín y Corporación Universitaria Remington.
- Rincón, A. (2005). Legalidades colectivas: historia de los espacios urbanos no consentidos. En A. Rincón (Comp.), *Espacios urbanos no consentidos: legalidad e ilegalidad en la producción de ciudad: Colombia y Brasil* (pp. 39-54). Medellín: Universidad Nacional de Colombia.



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

Vigencia 2018