

Seguimiento a la línea  
estratégica *Gobernanza  
y gobernabilidad*, del  
Plan de Desarrollo de  
Medellín

Énfasis en el derecho a la seguridad



## Contenido

Seguimiento al Plan de Desarrollo Municipal.....	3
1. Resumen de hallazgos.....	4
2. La línea Gobernanza y gobernabilidad .....	6
3. Gestión y avances 2020-2022.....	9
4. Derecho a la seguridad.....	18
a. La seguridad en el ordenamiento jurídico colombiano.....	18
b. Prevención de la violencia y promoción de la convivencia en el Plan de Desarrollo Municipal .....	19
c. Infraestructura tecnológica .....	21
d. Indicadores de resultado Componente Seguridades .....	23
5. Notas finales y recomendaciones .....	27
Bibliografía.....	29
6. Anexo 1. Mapa comunas y corregimientos - Delitos (diciembre 2022)	
7. Anexo 2. Compilado apartado 2	
8. Anexo 3. Compilado apartado 3	



## Seguimiento al Plan de Desarrollo Municipal

En 2023, el Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín presentará seis informes de seguimiento al Plan de Desarrollo 2020-2023 *Medellín futuro*. El objetivo de estos documentos es medir el cumplimiento de las metas proyectadas en el Plan para los programas emprendidos por la administración municipal durante los tres años del periodo.

El Observatorio hace este seguimiento periódico al Plan de Desarrollo Municipal (PDM), porque considera este instrumento como la principal herramienta para orientar las acciones gubernamentales (Departamento Nacional de Planeación -DNP-, 2022). Igualmente, el Observatorio contribuye a la necesidad de aportar información que permita fortalecer la gestión de los programas y la toma de decisiones para avanzar en el cumplimiento de los lineamientos de las políticas públicas, y sus objetivos de corto, mediano y largo plazo.

En este último año de monitoreo a la actual Administración, pondremos el foco en las cinco líneas del PDM: Gobernanza y Gobernabilidad, Reactivación económica y Valle del Software, Transformación Educativa y cultural, Medellín me cuida y Ecociudad.

El sexto informe será un análisis de algunas políticas públicas relacionadas con el PDM, que se hará a partir del Modelo para el análisis y diseño de Políticas Públicas, de Valor Público EAFIT. Dicho modelo es un instrumento de evaluación del diseño de las políticas públicas, creado por un grupo de investigadores de la Universidad EAFIT con el propósito de mejorar el análisis y diseño de dichas políticas.

Este informe tiene cinco apartados: un resumen de hallazgos, una descripción de la línea estratégica de *Gobernanza y Gobernabilidad*, el seguimiento a los indicadores de la línea *Gobernanza y Gobernabilidad*,

un rastreo del derecho a la seguridad en el plan de desarrollo municipal y su relación con la línea estratégica y cierra con algunas notas finales y recomendaciones.

Para la elaboración de este informe, se consultó el documento público Seguimiento al Plan Indicativo con corte a 31 de diciembre de 2020, 2021 y 2022. Además, se elevó una consulta de información a la Secretaría de Seguridad y Convivencia Ciudadana, que fue contestada mediante oficio con radicado 202330111362, y que se anexa a este documento.

## 1. Resumen de hallazgos

Este primer documento presenta diferentes aproximaciones para el seguimiento de los programas públicos de la línea estratégica cinco, **Gobernanza y gobernabilidad**, cuyo objetivo estratégico es “generar las condiciones y capacidades institucionales, políticas y ciudadanas para fortalecer lo público, generando sinergia entre el gobierno y la ciudadanía” (Alcaldía de Medellín, 2020). Abordamos algunos elementos conceptuales, metodológicos y prácticos que se espera que sirvan para promover el uso y la aplicación de instrumentos que, a su vez, permitan la comprensión de los alcances en el cumplimiento de las metas anuales y cuatrienales, y en el logro de los objetivos y resultados esperados, con la implementación de los programas y proyectos gubernamentales.

En este informe evidenciamos que esta línea estratégica no tiene avances homogéneos. Tal es el caso, del componente 5.1 Gobierno transparente, el cual presenta un promedio de 114% del avance del cuatrienio en diciembre de 2022. En contraste, el componente 5.3 Seguridades apenas alcanzó en 2022 un avance del 75% de las metas planteadas para el cuatrienio. Con el análisis que detallamos en el segundo apartado “Gestión y avance Gobernanza y Gobernabilidad 2020-2022” se puede estimar cuantitativamente una escala sobre el desempeño general de la línea, por cada uno de los indicadores considerados y aplicados a los seis componentes que la integran, tal como se resume en la siguiente tabla.

INDICADORES	Componente con más alto porcentaje. ↑	Componente con más bajo porcentaje ↓
Promedio de avance cuatrienal en 2022 de indicadores de producto.	5.1 GOBIERNO TRANSPARENTE.	5.3 SEGURIDADES.
	114,98%	75,27%
Promedio de cumplimiento de indicadores de producto respecto a la meta anual (2020-2022).	5.1 GOBIERNO TRANSPARENTE	5.3 SEGURIDADES
	154,81%	101,64%
Tamaño del intervalo de los porcentajes de avance cuatrienal en 2022.	5.5 PLANEACIÓN, ARTICULACIÓN Y FORTALECIMIENTO TERRITORIAL.	5.6 COMUNICACIONES.
	437,80%	33,00%
Promedio de avance cuatrienal de indicadores de resultado en 2022.	5.3 SEGURIDADES.	5.4 PARTICIPACIÓN.
	179,20%	77,80%

**Fuente:** Elaboración propia con base en los planes indicativos disponibles en la página de la Alcaldía de Medellín.

Los indicadores de producto con más bajo porcentaje de promedio de avance cuatrienal son:

- 5.2.1.9 Comisarías con enfoque en violencia intrafamiliar contra las mujeres y NNA funcionando, del componente Paz, víctimas y justicia, con el cero por ciento.
- 5.3.4.4. Establecimiento carcelario municipal construido y 5.3.3.2. Zonas seguras implementadas, ambos del componente Seguridades, con el 32,76 y el 33 por ciento, respectivamente.
- 5.5.4.3 Recursos de cofinanciación establecidos entregados, del componente de Planeación, articulación y fortalecimiento territorial, con el cero por ciento.

En lo referente al derecho a la seguridad y su desarrollo particular en el componente Seguridades, se llama la atención sobre aquellos indicadores que en diciembre de 2022 reportaron un cumplimiento del 0%, los cuales se asocian en su mayoría con la comisión de delitos en la ciudad, como se



desarrollará más adelante. Asunto que vincula el trabajo articulado entre la administración municipal y los organismos de seguridad y justicia.

Esperamos que estos datos sirvan de insumo para identificar los puntos de atención para la administración municipal, con el propósito de lograr en el último año de gobierno las metas cuatrienales propuestas en el Plan de Desarrollo Municipal, al tiempo que es un instrumento para el Concejo de Medellín para el ejercicio de control político.

## 2. La línea Gobernanza y gobernabilidad

La línea Gobernanza y gobernabilidad del Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023, tiene como propósito generar condiciones y capacidades para el fortalecimiento de la institucionalidad pública. Para esto, la administración municipal señala como herramientas la generación del diálogo abierto, la concertación entre actores y la construcción colectiva de procesos ciudadanos.

En la medida que se ocupa del fortalecimiento institucional y del desarrollo de capacidades de comunicación y concertación entre el gobierno local y la ciudadanía, con el propósito de atender otros problemas públicos identificados, esta línea se formula como un elemento transversal para el desarrollo de las demás líneas estratégicas del PDM.

La Alcaldía de Medellín señala que uno de los principios fundamentales de esta línea estratégica es la participación ciudadana, la cual ha sido entendida por la Corte Constitucional como un eje central de la democracia que, en escenarios diferentes al electoral, fortalece el interés de la ciudadanía en los problemas públicos, contribuye a la formación de ciudadanos involucrados en los procesos gubernamentales y propicia la igualdad de oportunidades entre los ciudadanos para el desarrollo de su plan de vida (Corte Constitucional, C-065 de 2021). Al respecto, la administración municipal reconoce que la participación aporta a la consolidación de la gobernabilidad a partir de la generación de relaciones de horizontalidad con las organizaciones sociales y la ciudadanía, al tiempo que permite reconocer los procesos comunitarios y sociales que se desarrollan en los territorios del municipio.

La línea se estructura en seis componentes, cada uno desagregado en programas, que son el elemento central del Plan Indicativo. El Plan Indicativo es el instrumento de seguimiento del Plan de Desarrollo Municipal. A continuación, se presenta la estructura de la línea estratégica.

### Componente 1. Gobierno transparente

El propósito de este componente es generar evidencia empírica y técnica que permita la toma de decisiones informada y un gobierno abierto a la ciudadanía, a través de herramientas como las tecnologías digitales y el trabajo en territorio. En suma, este componente apuesta por la generación de confianza institucional, el manejo racional de las finanzas públicas, la coordinación con actores territoriales y la protección de la institucionalidad pública.

Componente	Programas
Gobierno transparente	3.5.1.1. Talento humano para el buen gobierno
	3.5.1.2. Gobierno abierto y cercano
	3.5.1.3. Direccionamiento estratégico del conglomerado público de Medellín
	3.5.1.4. Liderazgo público y fortalecimiento de la gestión institucional
	3.5.1.5. Gestión financiera, eficiente y sostenible
	3.5.1.6. Direccionamiento jurídico público

### Componente 2. Paz, víctimas y justicia

El objetivo de este componente es la generación de estrategias de construcción de paz territorial, la promoción de la paz y los derechos humanos, para contribuir a una sociedad más justa y segura, en la que las personas y las víctimas son el centro de atención de la administración municipal.

Componente	Programas
Paz, víctimas y justicia	3.5.2.1. Institucionalidad para la paz y acceso a la justicia
	3.5.2.2. Garantías diferenciales para las víctimas
	3.5.2.3. Memoria histórica, construcción de paz y superación del conflicto
	3.5.2.4. Promoción y protección de los derechos humanos

### Componente 3. Seguridades

El objetivo de este componente es consolidar un ecosistema entre las instituciones del gobierno municipal, las autoridades policiales y la comunidad, que trabaje por la prevención y atención de la seguridad integral, desde una concepción ciudadana y humana, para tener una sociedad segura, protectora de la vida, los bienes y la convivencia ciudadana.

Componente	Programas
Seguridades	3.5.3.1. Planeación para la gestión local de la seguridad y la convivencia
	3.5.3.2. Promoción de la convivencia ciudadana
	3.5.3.3. Articulación y coordinación institucional para la seguridad territorial
	3.5.3.4. Programa. Inteligencia, tecnología e infraestructura para la seguridad y la convivencia

#### Componente 4. Participación

El componente de Participación le apunta al fortalecimiento de la participación ciudadana en la gestión de políticas y procesos democráticos que se adelantan en el municipio, a través de procesos de formación política, creación de escenarios de diálogo y fortalecimiento de los mecanismos legales y constitucionales de participación.

Componente	Programas
Participación	3.5.4.1. Fortalecimiento de las organizaciones sociales y comunitarias para la participación
	3.5.4.2. Promoción y profundización de la democracia
	3.5.4.3. Gestión del conocimiento y la innovación social para la participación
	3.5.4.4. Formación ciudadana para la participación

#### Componente 5. Planeación, articulación y fortalecimiento territorial

Este componente pretende fortalecer las capacidades institucionales y ciudadanas para lograr una adecuada planeación, ejecución y seguimiento a la gestión de la administración municipal en el territorio, por medio de la coordinación, la articulación y la gestión de recursos.

Componente	Programas
	3.5.5.1. Planeación territorial para el desarrollo

Planeación, articulación y fortalecimiento territorial	3.5.5.2. Planeación y presupuestos sensibles a la perspectiva de género
	3.5.5.3. Información para la planeación
	3.5.5.4. Sinergias territoriales para el futuro de Medellín
	3.5.5.5. Alianzas territoriales para la gestión de la migración poblacional
	3.5.5.6. Control territorial y gestión catastral

## Componente 6. Comunicaciones

El objetivo del componente es liderar los procesos de divulgación de la gestión del conglomerado público de Medellín, mediante el desarrollo de estrategias para medios, de publicidad y de marca, así como fomentar la participación y la movilización ciudadana por medio de la información clara y oportuna y el fortalecimiento de los lazos entre la ciudadanía y la administración municipal.

Componente	Programas
Comunicaciones	3.5.6.1. Procesos y medios comunitarios
	3.5.6.2. Gobernanza y gestión estratégica de las comunicaciones
	3.5.6.3. Gobernanza y movilización para la participación

### 3. Gestión y avances 2020-2022

El análisis del desempeño de los seis componentes se hizo con base en las metas establecidas anualmente, las variaciones y el avance hasta 2022 de los 142 indicadores de producto y 52 de resultado, con respecto a los objetivos del cuatrienio. Para cada componente se consolidó la información suministrada en los planes indicativos anuales (Anexo N°1), disponibles en la página de la Alcaldía de Medellín.

También presentamos una ficha de seguimiento con los siguientes datos:

- Promedio del avance en 2022 de los indicadores de producto con respecto a la meta del cuatrienio, que equivale a la razón entre el logro acumulado en 2022 y la meta cuatrienal.
- Promedio de cumplimiento anual de indicadores de producto, calculando la media de los porcentajes que resultan de la división entre la cantidad lograda y la meta planeada por indicador. Esto se calcula para cada año desde 2020 a 2022. Posteriormente, este resultado se promedia con el del resto de indicadores de producto del componente.

- Tamaño del intervalo de los porcentajes de avance cuatrienal en 2022, el cual corresponde a la diferencia entre el límite superior e inferior del avance cuatrienal a 2022 de los indicadores de cada componente.
- Promedio de avance en 2022 de los indicadores de resultado, a través del cual se monitorea los logros de las metas propuestas y la medición de sus resultados por cada componente.
- Indicadores de producto con más bajo avance cuatrienal en 2022, solo se esboza los que proyectan un porcentaje inferior a 60%.
- Al final de la tabla, se indican las Secretarías del despacho que están a cargo de cada uno los indicadores con más bajo avance, con el fin de hacer especial seguimiento durante este último año del periodo de gobierno.

Y finalmente, se presentan dos gráficos. En ambos se evidencia el avance a diciembre del 2022 del logro acumulado con respecto a su aporte a la meta del cuatrienio para dos tipos de indicadores, uno de producto y otro de resultado.

TABLA No 1. COMPONENTE: 5.1 GOBIERNO TRANSPARENTE		N ° PROGRAMAS	6	N° INDICADORES PRODUCTOS	26
Promedio de avance cuatrienio en 2022 de indicadores de producto.	114,98%	Tamaño del intervalo de los porcentajes de avance cuatrienal en 2022.		188,00 %	
Promedio de cumplimiento de indicadores de producto respecto a la meta anual.	154,81%	Promedio de avance cuatrienal de indicadores de resultado en 2022.		89,92%	
 <b>INDICADORES DE PRODUCTO CON MÁS ALTO AVANCE CUATRIENAL EN 2022.</b>	2022	 <b>INDICADORES DE PRODUCTO CON MÁS BAJO AVANCE CUATRIENAL EN 2022.</b>		2022	
5.1.1.2 Intervenciones efectuadas a servidores públicos para el desarrollo humano.	238%	5.1.3.2 Proyectos estratégicos implementados y/o ejecutados		50,00 %	
<b>DEPENDENCIAS A CARGO DE LOS PRODUCTOS DE ESPECIAL SEGUIMIENTO</b>					
Secretaría Privada: 5.1.3.2.					

Gráfico 1. Avance de indicadores de producto

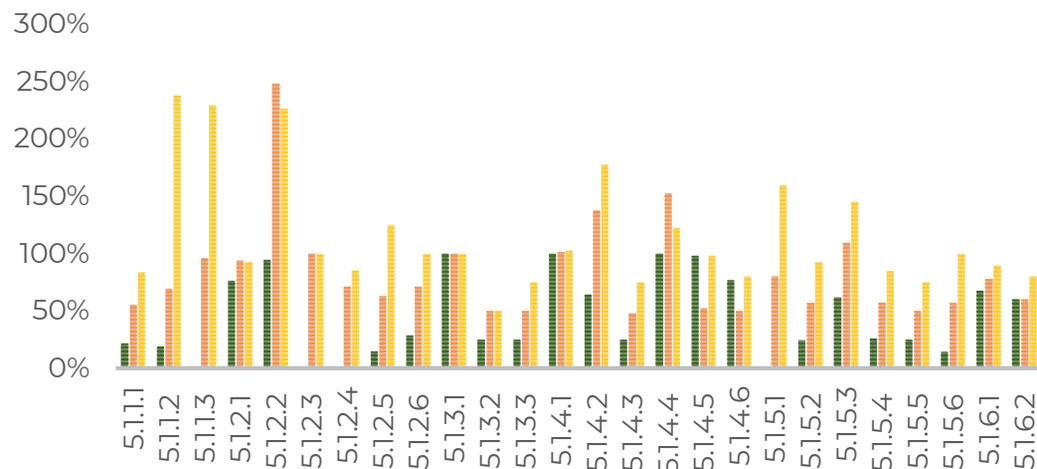
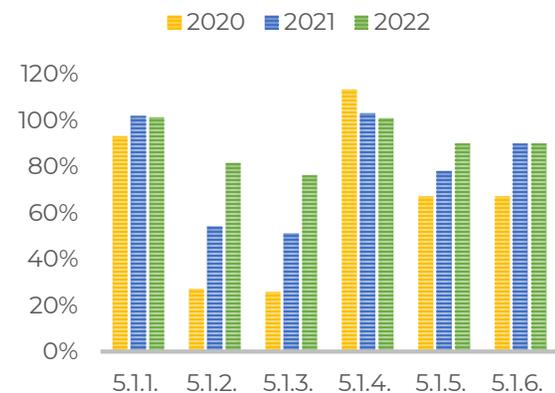


Gráfico 2. Avance de indicadores de resultado



Fuente: elaboraciones propias a partir de los Planes indicativos anuales, disponibles en la página de la Alcaldía de Medellín.

TABLA N ° 2. COMPONENTE: 5.2 PAZ, VÍCTIMAS Y JUSTICIA.		N ° PROGRAMAS	4	Nº INDICADORES PRODUCTOS	27
Promedio avance cuatrienio en 2022 de indicadores de producto.	80,20%	Tamaño del intervalo de los porcentajes de avance cuatrienal en 2022.		237,40 %	
Promedio de cumplimiento de indicadores de producto respecto a la meta anual.	105,97 %	Promedio de avance cuatrienal de indicadores de resultado en 2022.		125,97 %	
 <b>INDICADORES DE PRODUCTO CON MÁS ALTO AVANCE CUATRIENAL EN 2022.</b>	2022	 <b>INDICADORES DE PRODUCTO CON MÁS BAJO AVANCE CUATRIENAL EN 2022.</b>		2022	
5.2.1.3 Procesos tramitados en relación con los comportamientos contrarios a la convivencia.	237,40 %	5.2.1.9 Comisarías con enfoque en violencia intrafamiliar contra las mujeres y NNA funcionando		0,00%	
5.2.2.6 Alcaldías acompañadas técnicamente en la gestión y atención de personas víctimas retornadas o reubicadas de forma voluntaria.	113%	5.2.4.3 Autoridades y organizaciones sociales de desaparición acompañadas en la identificación y/o entrega de cuerpos humanos de personas no identificadas y no reconocidas.		50%	
5.2.3.1 Participantes en estrategias educativas implementadas en Garantías de No Repetición.	102,10 %	5.2.1.1 Intervenciones a familias en prevención y atención de la violencia intrafamiliar.		55%	
<b>DEPENDENCIAS A CARGO DE LOS PRODUCTOS DE ESPECIAL SEGUIMIENTO</b>					
Secretaría de Seguridad y Convivencia: 5.2.1.9 y 5.2.1.1 - Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos: 5.2.4.3					

Gráfico 3. Avance de indicadores de producto

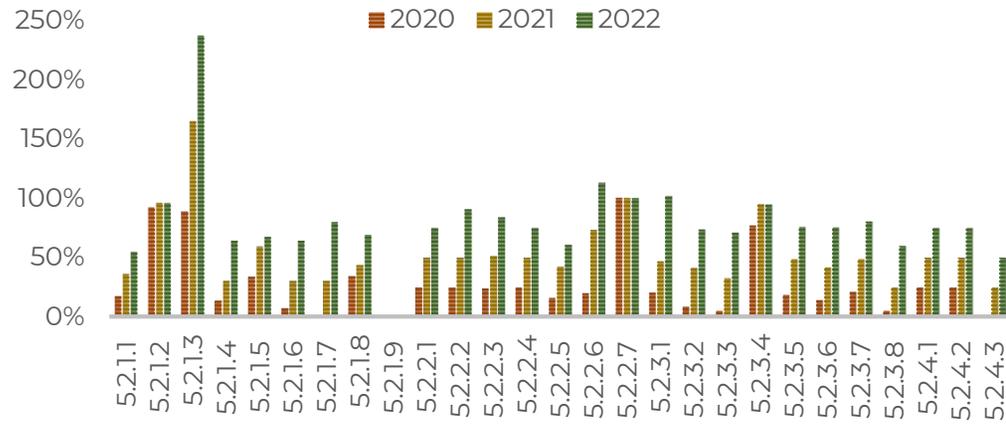
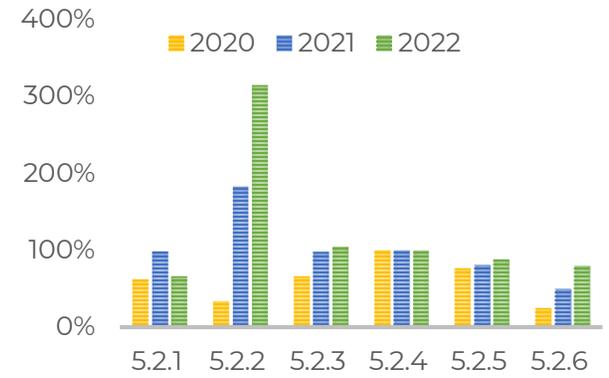


Gráfico 4. Avance de indicadores de resultado



Fuente: elaboraciones propias a partir de los Planes indicativos anuales, disponibles en la página de la Alcaldía de Medellín.

TABLA N ° 3. COMPONENTE: 5.3 SEGURIDADES.		N ° PROGRAMAS	4	Nº INDICADORES PRODUCTOS	23
Promedio avance cuatrienio en 2022 de indicadores de producto.	75,27%	Tamaño del intervalo de los porcentajes de avance cuatrienal en 2022.			87,24%
Promedio de cumplimiento de indicadores de producto respecto a la meta anual (2020-2022).	101,64%	Promedio de avance cuatrienal de indicadores de resultado en 2022.			179,20%
 INDICADORES DE PRODUCTO CON MÁS ALTO AVANCE CUATRIENAL EN 2022.	% 2022	 INDICADORES DE PRODUCTO CON MÁS BAJO AVANCE CUATRIENAL EN 2022.			% 2022
5.3.3.4. Disponibilidad operativa en los subsistemas del SIES-M.	120%	5.3.4.4. Establecimiento carcelario municipal construido.			32,76%
		5.3.3.2. Zonas seguras implementadas.			33,33%
<b>DEPENDENCIAS A CARGO DE LOS PRODUCTOS DE ESPECIAL SEGUIMIENTO.</b>					
Secretaría de Seguridad y Convivencia: 5.3.3.2 y 5.3.4.4.					

Gráfico 5. Avance de indicadores de producto.

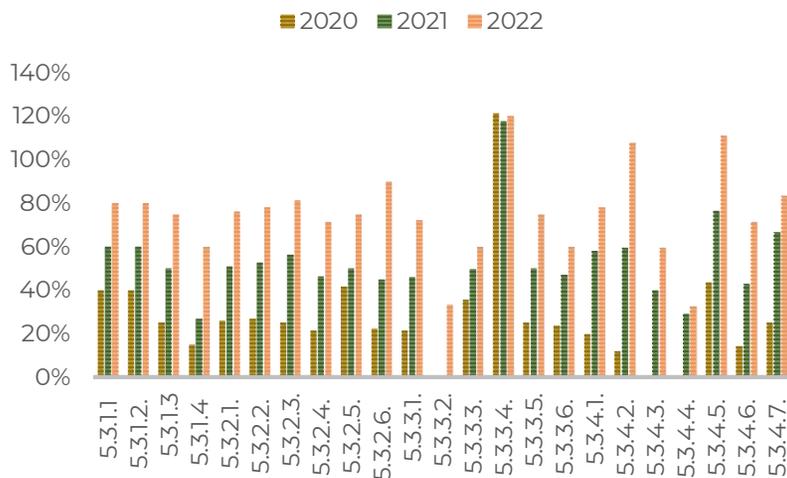
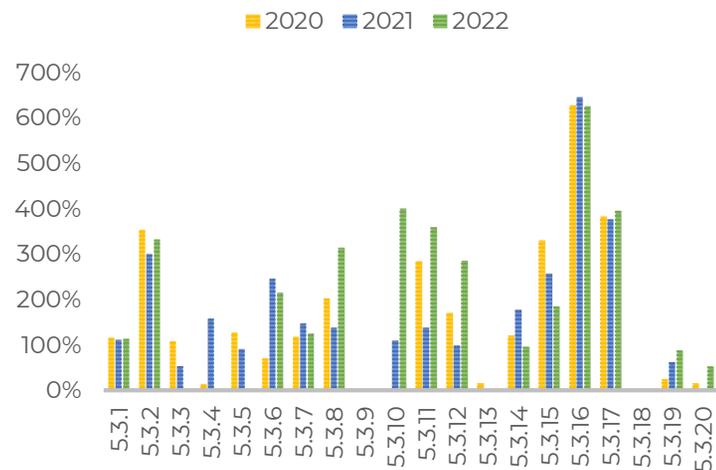


Gráfico 6. Avance de indicadores de resultado.

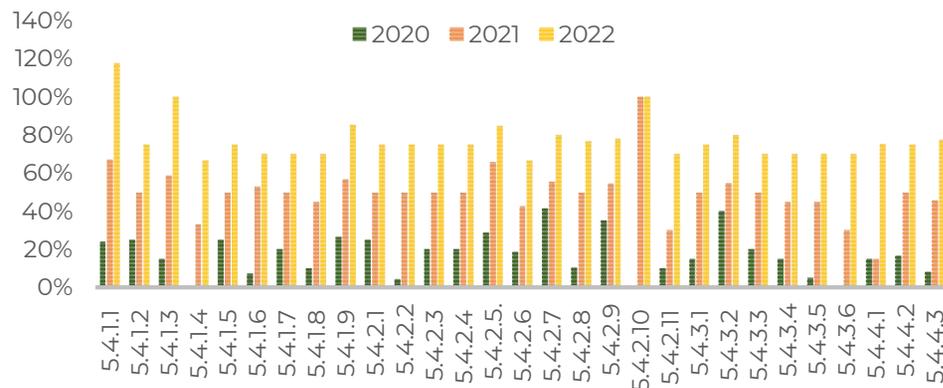


Fuente: elaboraciones propias a partir de los Planes indicativos anuales suministrados por la Alcaldía de Medellín.

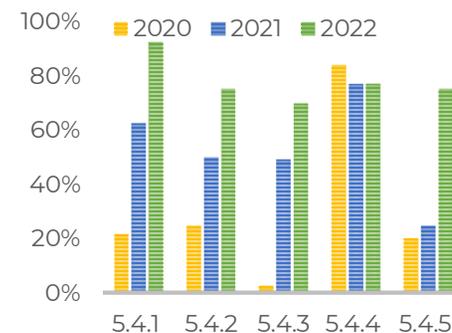
TABLA N°4. COMPONENTE: 5.4 PARTICIPACIÓN.		N ° PROGRAMAS	4	N° INDICADORES PRODUCTOS	29
Promedio de avance en 2022 de indicadores de producto.	77,51 %	Tamaño del intervalo de los porcentajes de avance cuatrienal en 2022.	50,90 %		
Promedio de cumplimiento de indicadores de producto respecto a la meta anual (2020-2022).	104,92 %	Promedio de avance cuatrienal de indicadores de resultado en 2022.	77,80 %		
 <b>INDICADORES DE PRODUCTO CON MÁS ALTO AVANCE CUATRIENAL EN 2022.</b>	<b>% 2022</b>	 <b>INDICADORES DE PRODUCTO CON MÁS BAJO AVANCE CUATRIENAL EN 2022.</b>	<b>% 2022</b>		
5.4.1.1 Ciudadano(as), líderes(as) y dignatarios(as) de JAC formados en mecanismos de resolución de conflictos, cumplimiento de acuerdos, control social, participación, etc.	117,50 %	*Ningún porcentaje se encuentran por debajo del 60%, los 29 indicadores de producto están por encima del 66,60%.	66,60 %.		
<b>DEPENDENCIAS A CARGO DE LOS PRODUCTOS DE ESPECIAL SEGUIMIENTO.</b>					
*Ninguna.					

Fuente: elaboración propia a partir del Plan indicativo anual suministrado en la página de la Alcaldía de Medellín.

**Gráfico 7. Avance de indicadores de producto.**



**Gráfico 8. Avance de indicadores de resultado.**



Fuente: elaboraciones propias a partir de los Planes indicativos anuales, disponibles en la página de la Alcaldía de Medellín.

TABLA N°5. COMPONENTE: 5.5 PLANEACIÓN, ARTICULACIÓN Y FORTALECIMIENTO TERRITORIAL		N ° PROGRAMAS	6	N° INDICADORES PRODUCTOS	29
Promedio avance cuatrienio en 2022 de indicadores de producto.	<b>91,86%</b>	Tamaño del intervalo de los porcentajes de avance cuatrienal en 2022.			<b>437, 8%</b>
Promedio de cumplimiento de indicadores de producto respecto a la meta anual (2020-2022).	<b>121,19%</b>	Promedio de avance cuatrienal de indicadores de resultado en 2022.			<b>86, 36%</b>
 <b>INDICADORES DE PRODUCTO CON MÁS ALTO AVANCE CUATRIENAL EN 2022.</b>	<b>% 2022</b>		<b>INDICADORES DE PRODUCTO CON MÁS BAJO AVANCE CUATRIENAL EN 2022.</b>		<b>% 2022</b>
5.5.6.10 Espacio público recuperado y adecuado.	437,80 %	5.5.4.3 Recursos de cofinanciación establecidos entregados.			0%
5.5.3.1 Fuentes de información para orientar la focalización de la inversión social generadas.	116,70%	5.5.6.5 Materialización de la nomenclatura.			59,30%
<b>DEPENDENCIAS A CARGO DE LOS PRODUCTOS DE ESPECIAL SEGUIMIENTO.</b>					
Secretaría de Hacienda: 5.5.4.3. Este apoyo comprende el apoyo financiero al Convenio 0583 de 1996. Secretaría de Gestión y Control Territorial: 5.5.6.5 (Previsto cumplirse en 2023).					

Gráfico 3. Avance de indicadores de producto

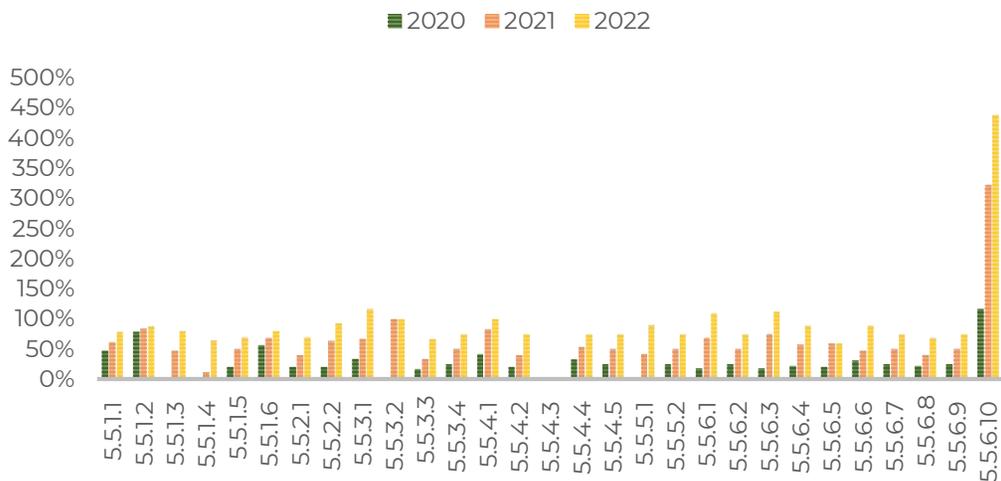
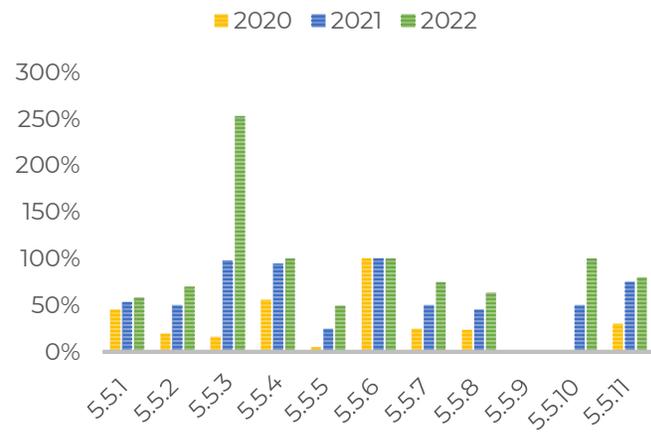


Gráfico 4. Avance de indicadores de resultado



Fuente: elaboraciones propias a partir de los Planes indicativos anuales, disponibles en la página de la Alcaldía de Medellín.

TABLA N°6. COMPONENTE: 5.6 COMUNICACIONES.		N ° PROGRAMAS	3	N° INDICADORES PRODUCTOS	12
Promedio avance cuatrienio en 2022 de indicadores de producto.	<b>90,40 %</b>	Tamaño del intervalo de los porcentajes de avance cuatrienal en 2022.			<b>33,00%</b>
Promedio de cumplimiento de indicadores de producto respecto a la meta anual (2020-2022).	<b>113,71 %</b>	Promedio de avance cuatrienal de indicadores de resultado en 2022.			<b>93,78%</b>
 <b>INDICADORES DE PRODUCTO CON MÁS ALTO AVANCE CUATRIENAL EN 2022.</b>	<b>% 2022</b>		<b>INDICADORES DE PRODUCTO CON MÁS BAJO AVANCE CUATRIENAL EN 2022.</b>		<b>% 2022</b>
5.6.2.2 Productos de comunicación y divulgación direccionados para las dependencias.	108,00 %	*Ningún porcentaje se encuentran por debajo del 60%, los 12 indicadores están en un avance superior a 75%.			
<b>DEPENDENCIAS A CARGO DE LOS PRODUCTOS DE ESPECIAL SEGUIMIENTO.</b>					
*Ninguna.					

Fuente: elaboración propia a partir del Plan indicativo anual suministrado en la página de la Alcaldía de Medellín.

Gráfico N°11. Avance de indicadores de producto.

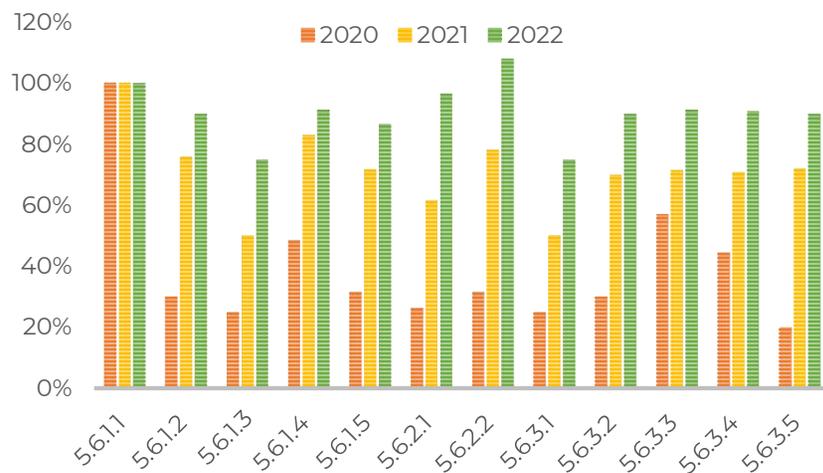
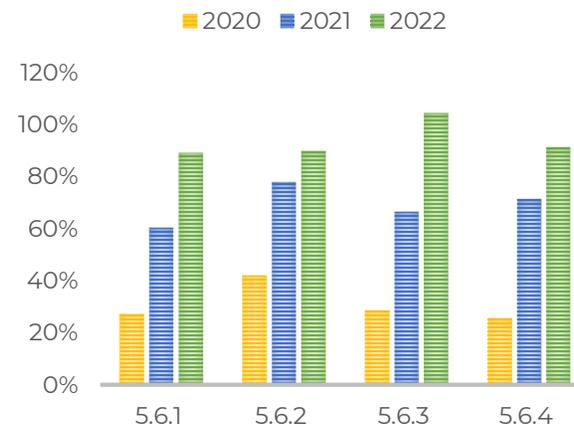


Gráfico N°12. Avance de indicadores de resultado.



Fuente: elaboraciones propias a partir de los Planes indicativos anuales, disponibles en la página de la Alcaldía de Medellín.

## 4. Derecho a la seguridad

### a. La seguridad en el ordenamiento jurídico colombiano

De acuerdo con la Corte Constitucional colombiana, la seguridad puede ser definida como un derecho innominado, en tanto no se encuentra explícitamente definido en la Constitución Política sino que su contenido se explica a partir de los artículos constitucionales 2º, 12, 17, 18, 28, 34, 44, 46 y 73. En otros tratados internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad, a partir de los cuales el Estado colombiano se obliga a garantizar la seguridad personal de todos los colombianos (Corte Constitucional, T-123 de 2019).

En esta misma línea, la Corte Constitucional reconoce que la seguridad cumple tres funciones en el ordenamiento jurídico, a saber (i) es un valor constitucional, (ii) es un derecho colectivo, y (iii) es un derecho fundamental. En lo referente a su carácter de valor constitucional, su fundamento reside en el preámbulo constitucional al indicar que la voluntad del pueblo es asegurar la vida, la convivencia y la paz.

Esta premisa es desarrollada íntegramente en el artículo segundo de la Constitución, según el cual “[...] *las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades*”. Por lo tanto, la seguridad se constituye como “[...] *garantía de las condiciones necesarias para el ejercicio de todos los derechos y libertades fundamentales por parte de las personas que habitan el territorio nacional*”. En este sentido, la seguridad es una condición necesaria para el ejercicio de los demás derechos y libertades de las personas Corte Constitucional, T-123 de 2019).

Con relación a la seguridad como un derecho colectivo, la Corte Constitucional reconoce que es un derecho que afecta de manera general a todos los integrantes de la sociedad. Por lo que, la comunidad se ve afectada cuando existen circunstancias que ponen en peligro bienes jurídicos colectivos como el patrimonio público, el espacio público, el medio ambiente, entre otros.

Finalmente, la seguridad también es un derecho fundamental en tanto que, faculta a las personas para recibir protección de las autoridades cuando sufren amenazas que no tienen el deber jurídico de tolerar porque

rebasan los niveles soportados de peligro que ya están definidos implícitamente en la sociedad. En este sentido, la seguridad también es una manifestación del principio de igualdad frente a las cargas públicas que están obligados a asumir los ciudadanos, por lo que el Estado está llamado a intervenir para proteger los derechos fundamentales de los grupos sociales discriminados y vulnerados que están en una posición de desventaja respecto a la sociedad.

Al respecto, cabe destacar que en el diagnóstico y contexto del Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023, la administración municipal reconoce que en Medellín las falencias en términos de seguridad están asociadas principalmente a la violencia urbana que responde a factores estructurales como la segregación urbana, la pobreza, la desigualdad social, la exclusión educativa y laboral, el crimen organizado, y otros factores determinantes en las dinámicas sociales del municipio.

#### **b. Prevención de la violencia y promoción de la convivencia en el Plan de Desarrollo Municipal**

El Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín presenta en este apartado las respuestas suministradas por la Secretaría de Seguridad sobre el cumplimiento y desarrollo de estrategias del componente *Seguridades* de la línea estratégica Gobernanza y Gobernabilidad del Plan de Desarrollo Municipal. Igualmente, se presenta un análisis sobre el comportamiento de los indicadores de este componente a lo largo de este periodo municipal.

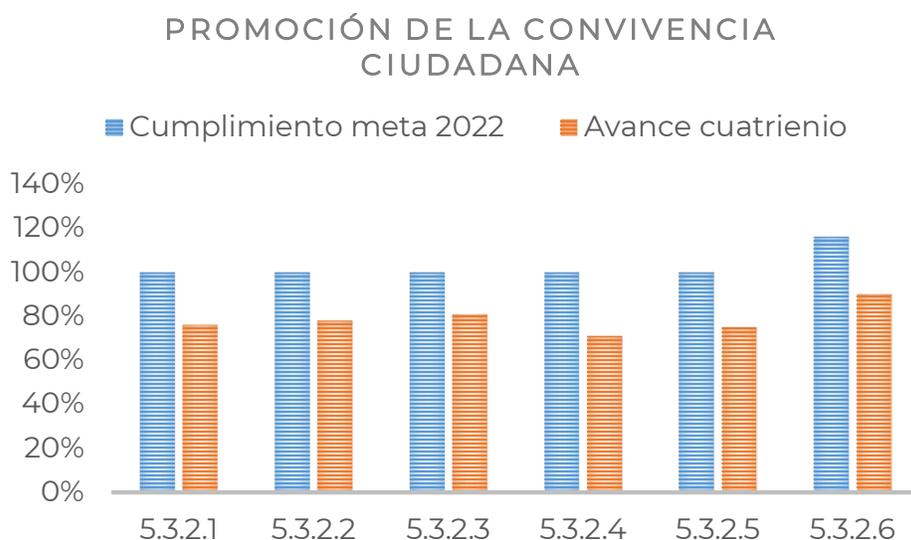
En relación con las acciones lideradas por la administración municipal respecto a la prevención de la violencia en Medellín, señala la Secretaría de Seguridad que su trabajo sobre este tema se ha enmarcado en el desarrollo del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana PISCC, que se enfoca en las dimensiones de:

- Atención de problemáticas de seguridad frente al crimen organizado
- Violencias contra la Mujer y Violencias Intrafamiliar –VIF
- Comportamientos Contrarios a Convivencia
- Violencia Homicida y Desplazamiento Forzado Intraurbano –DFI
- Violencias asociadas a NNAJ
- Hurtos en diferentes modalidades
- Estrategia para la reducción y esclarecimiento de homicidios

- Estrategia contra el crimen organizado
- Sistema de recompensas
- Estrategia para la seguridad ciudadana
- Estrategias de territorialización de la seguridad
- Estrategia de zonas seguras
- Estrategia de equipos especiales contra el delito
- Uso de la tecnología al servicio de la seguridad
- Grupo táctico antiextorsión
- Escuadrón móvil antifleteo

Por su parte, con respecto a la promoción de la convivencia ciudadana, la Secretaría de Seguridad hace referencia a los siguientes indicadores, los cuales se describen a continuación.

**Gráfico N °13.** Porcentaje de cumplimiento y avance cuatrienal de indicadores de producto (31 de diciembre de 2022).



**Fuente:** elaboración propia a partir del Plan indicativo anual suministrado por la Alcaldía de Medellín.

- **5.3.2.1:** *Consejos de Convivencia Ciudadana realizados:* este indicador cuenta con una meta cuatrienal de 1.056 y a diciembre 31 de 2022, presentaba un logro acumulado de 803 Consejos comunales realizados, lo que explica un cumplimiento de la meta cuatrienal del 76%.

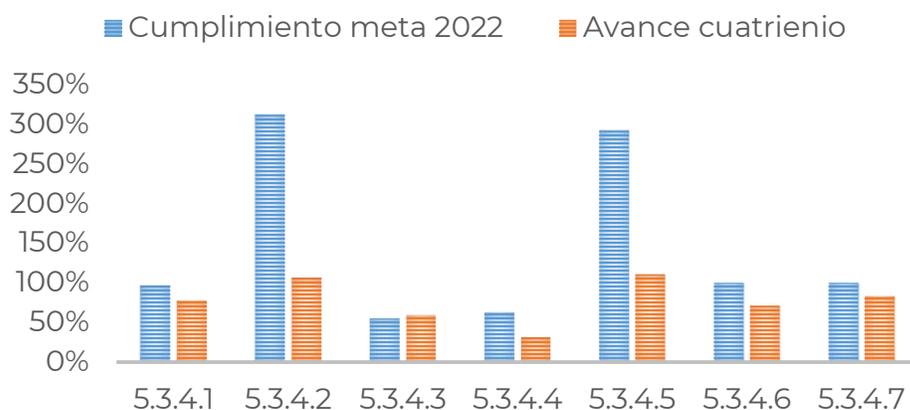
- **5.3.2.2:** *Comités Locales de Gobierno realizados:* este indicador cuenta con una meta cuatrienal de 1.008 y a diciembre 31 de 2022, presentaba un logro acumulado de 786, lo que representa el 78% de la meta del cuatrienio.
- **5.3.2.3:** *Estrategias de acompañamiento y mejoramiento de las acciones barristas en los territorios realizadas:* este indicador cuenta con una meta cuatrienal de 16 y a diciembre 31 de 2022, presentaba un logro acumulado de 13, es decir, el 81% de la meta del cuatrienio.
- **5.3.2.4:** *Grupos de Ciudadanos formados para la convivencia ciudadana:* este indicador cuenta con una meta cuatrienal de 140 y a diciembre 31 de 2022, presentaba un logro acumulado del 100, es decir, el 71% de la meta.
- **5.3.2.5:** *Implementación de la Política Pública de la Cultura del Fútbol:* este indicador cuenta con una meta cuatrienal de 60%, y a diciembre 31 de 2022, presentaba un logro acumulado del 45%, explicado en la implementación que se ha realizado de la mencionada política. Este avance refleja el cumplimiento del 75% de la meta del cuatrienio.
- **5.3.2.6:** *Estrategia de promoción de la convivencia y autorregulación de los establecimientos de comercio de vida nocturna diseñado e implementada:* este indicador cuenta con una meta cuatrienal de 100%, y a diciembre 31 de 2022, presentaba un logro acumulado del 90%, explicado en el diseño implementación del programa “Medellín convive la noche”.

### c. Infraestructura tecnológica

Con relación a la infraestructura tecnológica, el PDM propone el programa *5.3.4 Inteligencia, tecnología e infraestructura para la seguridad y la convivencia*, el cual se compone de las siguientes estrategias:

**Gráfico N °14.** Porcentaje de cumplimiento y avance cuatrienal de indicadores de producto (31 de diciembre de 2022).

## INTELIGENCIA, TECNOLOGÍA E INFRAESTRUCTURA PARA LA SEGURIDAD Y LA CONVIVENCIA



**Fuente:** elaboración propia a partir del Plan indicativo anual suministrado por la Alcaldía de Medellín.

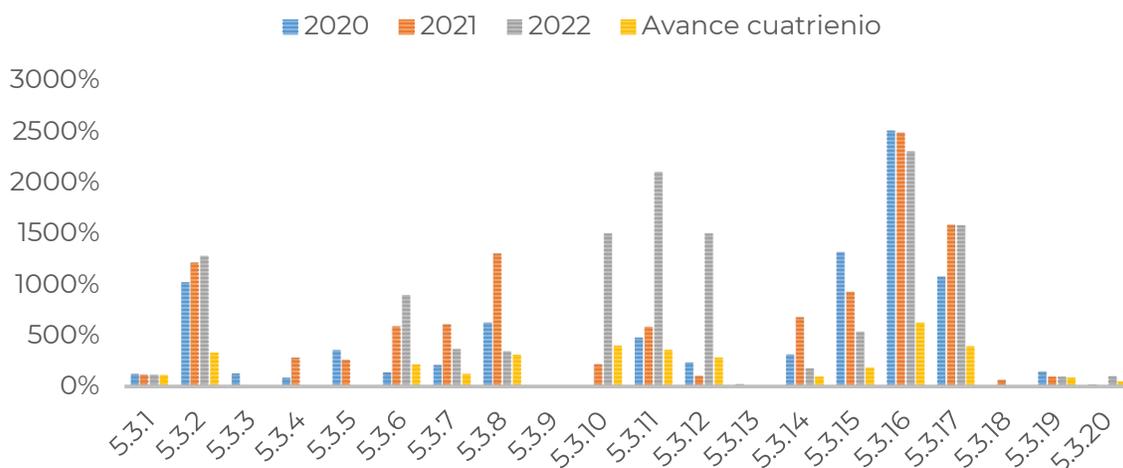
- 5.3.4.1:** *Plan estratégico en tecnología de información y telecomunicaciones para la seguridad y la convivencia diseñado e implementado:* este indicador cuenta con una meta cuatrienal de 100% y a diciembre 31 de 2022, presentaba un logro acumulado de 78%, representado en diversos avances que ha tenido el Plan Estratégico en Tecnología tales como diagnóstico de tecnología, implementación de sistemas de información, entre otros.
- 5.3.4.2:** *Infraestructuras físicas para la seguridad y justicia diseñadas:* este indicador cuenta con una meta cuatrienal de 4 y a diciembre 31 de 2022, presentaba un logro acumulado de 4,3, representado en diseños realizados a diferentes infraestructuras físicas para la seguridad y justicia tales como Archivo Central del Ejército, Base Militar de Occidente, el Establecimiento de Detención Transitorio de Aures, entre otros. Este avance da cuenta de un cumplimiento del 107% de la meta del cuatrienio.
- 5.3.4.3:** *Infraestructuras físicas para la seguridad y justicia construidas:* este indicador cuenta con una meta cuatrienal de 4 y a diciembre 31 de 2022, presentaba un logro acumulado de 2.38, representado en avances de construcción en diferentes obras como SIPOL, Estación de Policía de Guayabal y Estación de Policía de Aranjuez. Esto significa que, a diciembre de 2022, se había avanzado en un 59% respecto a la meta del cuatrienio y se había cumplido en un 55% la meta anual.

- **5.3.4.4:** *Establecimiento carcelario municipal construido:* este indicador cuenta con una meta cuatrienal de 58% y a diciembre 31 de 2022, presentaba un logro acumulado de 19, ya que el proceso se encuentra a la espera de la aprobación del anteproyecto. Este avance del proyecto se refleja en un cumplimiento del 32% de la meta del cuatrienio.
- **5.3.4.5:** *Productos de consolidación del Sistema de Información de Seguridad y Convivencia –SISC- como tanque de pensamiento:* Indicador que cuenta con una meta cuatrienal de 6.909 y que, a diciembre 31 de 2022, presentaba un logro acumulado de 7.668, explicado en la cantidad de documentos producidos desde el SISC que sirven de apoyo para brindar información, acompañar tomas de decisiones, entre otras. En este caso, en diciembre de 2022 ya se había superado la meta del cuatrienio, con un cumplimiento del 111%.
- **5.3.4.6:** *Investigaciones académicas sobre temas de seguridad, convivencia y DDHH, realizadas en articulación con universidades, centro de investigación o centros de consultoría y otros:* indicador que cuenta con una meta cuatrienal de 7 y que, a diciembre 31 de 2022, presentaba un logro acumulado de 5, lo que refleja un cumplimiento del 71% de la meta del cuatrienio. Este avance se explica en las investigaciones que se han realizado como, por ejemplo:
  - Investigación orientada al análisis de la relación entre los determinantes psicosociales y la conducta violenta de los agresores de violencia intrafamiliar en Medellín entre 2016 y 2021. Esta investigación fue realizada en conjunto con el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia.
  - Investigación donde se construyó un Índice de Temor Ciudadano para la ciudad de Medellín.
- **5.3.4.7:** *Convenios y acuerdos de cooperación para el intercambio de información con organismos de seguridad y justicia y otras entidades suscritos:* indicador que cuenta con una meta cuatrienal de 12 y que a diciembre 31 de 2022, presentaba un logro acumulado de 10, representado en los convenios para el intercambio de información que se han suscrito con la Policía Nacional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, Migración Colombia, Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Unidad Nacional de Protección, la Agencia para la Reincorporación y Normalización, el INPEC, la Personería de Medellín y *Edgeland's Institute*. Lo anterior, se refleja en el cumplimiento del 83% de la meta del cuatrienio.

#### d. Indicadores de resultado Componente Seguridades

A continuación, se presenta una gráfica que explica el comportamiento de los indicadores de resultado del componente Seguridades de la Línea estratégica Gobernanza y Gobernabilidad durante los años 2020, 2021 y 2022. Adicionalmente, se hace un especial énfasis en aquellos indicadores que, a diciembre de 2022, reportaban un cumplimiento del 0% de la meta anual, por lo que se presentan las respuestas que al respecto fueron ofrecidas por la Secretaría de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

**Gráfico N °15.** Porcentaje de cumplimiento y avance cuatrienal de indicadores de resultado del componente Seguridades (31 dic. 2022).



**Fuente:** elaboración propia a partir del Plan indicativo anual suministrado por la Alcaldía de Medellín.

De acuerdo con la gráfica anterior, a continuación, se presentan las explicaciones con relación a aquellos indicadores que, a diciembre de 2022 reportan en el Seguimiento al Plan Indicativo un cumplimiento del 0% de la meta anual, de acuerdo con la información suministrada por la Secretaría de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

### 5.3.3 Tasa de hurto a personas

En el año 2022 se presentó una tasa de 1.077 hurtos a personas por cada cien mil habitantes, lo que significó un aumento de 17,7%, en comparación con el año 2021. De acuerdo con la Secretaría de Seguridad y Convivencia Ciudadana esto se debe a la reactivación económica y social luego de la Covid-19. Las comunas con mayor cantidad de denuncias en 2022 fueron



La Candelaria con 27,7% de los casos, El Poblado con el 11,7% y Belén con el 7,0%.

La ficha técnica de este indicador establece que su forma de cálculo es acumulada y el sentido es decreciente, por lo que se espera una disminución en el tiempo hasta alcanzar o ubicarse por debajo de la meta. Como el logro a diciembre 31 de 2022 fue de 1.077 y se ubicó por encima de la meta de 800 en el Plan de Desarrollo, el cálculo del avance es 0%.

### 5.3.4 Vehículos Hurtados

En el año 2022 se presentaron 1.004 denuncias por hurto de carros, lo que significó un aumento de 12,2% en comparación con el año 2021. Las comunas con mayor cantidad de denuncias en 2022 fueron Laureles Estadio con el 15,4% de los casos y La Candelaria con el 9,7%. Las modalidades de mayor frecuencia fueron el halado (679 casos) y atraco (257 casos).

La ficha técnica de este indicador establece que su forma de cálculo es acumulada y el sentido es decreciente, por lo que se espera una disminución en el tiempo hasta alcanzar o ubicarse por debajo de la meta. Como el logro a diciembre 31 de 2022 fue de 1.004 y se ubicó por encima de la meta de 880 en el Plan de Desarrollo, el cálculo del avance es 0%.

### 5.3.5 Motocicletas hurtadas

En el año 2022 se presentaron 5.823 denuncias por hurto de motocicletas, lo que significó un aumento de 21,9% en comparación con el año 2021. Las comunas con mayor cantidad de denuncias en 2022 fueron La Candelaria con el 10,1% de los casos, Aranjuez con el 9,9% de los casos y Buenos Aires con el 9,6%.

La ficha técnica de este indicador establece que su forma de cálculo es acumulada y el sentido es decreciente, por lo que se espera una disminución en el tiempo hasta alcanzar o ubicarse por debajo de la meta. Como el logro a diciembre 31 de 2022 fue de 5.823 y se ubicó por encima de la meta de 4.330 en el Plan de Desarrollo, el cálculo del avance es 0%.

### 5.3.9 Índice de victimización en Medellín

El Índice de victimización presentó un crecimiento en el año 2022, pasando de 22,4% en 2021 a 27,1% en 2022. La Candelaria y La América fueron las comunas/corregimientos donde se presentó un mayor índice de victimización, mientras que Altavista y Santa Elena fueron las comunas/corregimientos de menor índice. El delito que más señalaron los ciudadanos fue el hurto a personas, con el 16,7%, seguido del hurto de vehículos o sus partes con el 6,1% y el pago de extorsiones/vacunas con el 3,5%.

La ficha técnica de este indicador establece que su forma de cálculo es acumulada y el sentido es decreciente, por lo que se espera una disminución en el tiempo hasta alcanzar o ubicarse por debajo de la meta. Como el logro a diciembre 31 de 2022 fue de 27,1% y se ubicó por encima de la meta de 17,4% en el Plan de Desarrollo, el cálculo del avance es 0%.

### 5.3.13 Solicitudes de medida de protección por violencia intrafamiliar otorgadas

Las Comisarías de Familia de Medellín otorgaron medidas de protección por violencia intrafamiliar a un total de 12.109 víctimas en el año 2022, lo que representó un incremento de 13,4% con respecto al año 2021. Las comunas con mayor concentración de solicitudes de protección en el año 2022 fueron Manrique con el 10,4% (1.265 casos) y Popular con el 10,3% (1.245 casos).

La ficha técnica de este indicador establece que su forma de cálculo es acumulada y el sentido es decreciente, por lo que se espera una disminución en el tiempo hasta alcanzar o ubicarse por debajo de la meta. Como el logro a diciembre 31 de 2022 fue de 12.109 y se ubicó por encima de la meta de 8.990 en el Plan de Desarrollo, el cálculo del avance es 0%.

### 5.3.18 Victimización por extorsión

En el año 2022 el índice de victimización por extorsión en Medellín alcanzó el 3,5%, registrando un aumento comparado con el resultado del año anterior (3,26%). La Candelaria y La América fueron las comunas donde se presentó un mayor índice de victimización por extorsión, mientras que Santa Elena y San Cristóbal fueron las de menor índice de victimización de acuerdo con la *Encuesta de Percepción y Victimización 2022*.

La ficha técnica de este indicador establece que su forma de cálculo es acumulada y el sentido es decreciente, por lo que se espera una disminución en el tiempo hasta alcanzar o ubicarse por debajo de la meta. Como el logro a diciembre 31 de 2022 fue de 3,5% y se ubicó por encima de la meta de 2,9% en el Plan de Desarrollo, el cálculo del avance es 0%.

## 5. Notas finales y recomendaciones

A partir del seguimiento a la línea estratégica *Gobernanza y Gobernabilidad* del Plan de Desarrollo Municipal, se evidencia como en términos generales se ha logrado un cumplimiento óptimo de los indicadores de producto de cada uno de los componentes que conforman esta línea. Igualmente, se muestra un buen comportamiento en los indicadores de resultado, con un cumplimiento promedio por encima del 70%. No obstante lo anterior, se llama la atención sobre aquellos indicadores, que no alcanzaron la meta anual del 2022 y que reportan avances inferiores respecto a la meta cuatrienal, los cuales se pueden consultar en cada una de las tablas descriptivas.

Esto cobra relevancia, teniendo en cuenta que la línea estratégica *Gobernanza y Gobernabilidad* cumple un rol integrador y articulador de la gestión pública municipal, considerando que su propósito apunta a la generación de capacidades y el fortalecimiento de la institucionalidad pública. Por esto, el desarrollo de dicha línea debe ser un asunto de interés tanto para la administración como para el Concejo municipal en este último año de gobierno.

En relación al Componente de Seguridades que a su vez desarrolla el derecho a la seguridad, se sugiere analizar el comportamiento de los indicadores asociados a los delitos en el municipio. De manera puntual, el hurto a personas, vehículos hurtados, motocicletas hurtadas, índice de victimización en Medellín, extorsión y las solicitudes de medida de protección por violencia intrafamiliar, que en el año 2022 mostraron un aumento, lo que a su vez implicó un cumplimiento del 0% en la meta anual.

Finalmente, se recomienda que para lograr un análisis integral de la línea estratégica, se tenga en cuenta para futuros análisis el impacto de

instrumentos de política pública asociados con los objetivos propuestos. Algunos de estos instrumentos son:

- Política pública municipal de paz, reconciliación y convivencia
- Política pública de Seguridad y Convivencia Ciudadana
- Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana
- Política Pública de la Cultura del Fútbol
- Protocolo para la prevención de delitos contra la vida: homicidios y feminicidios
- Protocolo para el seguimiento de las medidas de protección para líderes, lideresas y actores comunitarios bajo amenaza
- Plan estratégico en tecnología de información y telecomunicaciones para la seguridad y la convivencia
- Política Pública Integral de Libertad de Creencias
- Protocolo de atención para la violencia política y discriminación en razón del género
- Política Pública de Participación Ciudadana
- Política de transición sostenible de Medellín
- Planes de transformación barrial comunitarios, poblacionales y de género
- Política pública migratoria para la ciudad de Medellín
- Política Pública de Medios y Procesos de Comunicación Alternativos, Independientes, Comunitarios y Ciudadanos



## Bibliografía

Corte Constitucional, Sala Tercera (19 de marzo de 2019). T-123 de 2019. [MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez]

Corte Constitucional, Sala Plena (18 de marzo de 2021). C-065 de 2021. [MP. Jorge Enrique Ibáñez Najar]

Departamento Nacional de Planeación - Oficina Asesora Jurídica. (2022). Concepto unificado 2022-01 OAJ-DNP sobre definición de Plan Nacional de Desarrollo (PND). Revista Jurídica Ed. 1. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normatividad/Revista%20OAJ/Primera%20edici%C3%B3n/Concepto%20unificado%20-%20PND.pdf>

Rossi, Peter y Freeman, Howard. (1993). Evaluation: a Systematic Approach, Beverly Hills, Sage. 5. ed.