

INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA  
DISTRITAL PARA EL FENÓMENO DE HABITABILIDAD EN CALLE 2015-2025

ALDA ABADÍA BERMÚDEZ  
FABIO ANDRÉS RAMÍREZ SOLANO



UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA  
FACULTAD DE POSTGRADOS  
PROGRAMA DE DERECHO ADMINISTRATIVO  
BOGOTÁ, D.C.  
JUNIO, 2019

**Incidencia de la Sentencia T- 043 de 2015 en la Política Pública Distrital Para el  
Fenómeno de Habitabilidad en Calle 2015-2025**

**Alda Abadía Bermúdez**

**Fabio Andrés Ramírez Solano**

**Trabajo de Grado presentado como requisito para optar al título de Especialista en  
Derecho Administrativo**

**Paula Mazuera Ayala**

**Tutora**



Universidad La Gran Colombia  
Facultad de Postgrados  
Programa de Derecho Administrativo  
Bogotá, D.C.

### Tabla de contenido

|   |    |
|---|----|
| Resumen.....  | 7  |
| Abstract .....  | 8  |
| Introducción .....  | 9  |
| 1. Objetivo .....   | 16 |
| 1.1. Objetivo General .....   | 16 |
| 1.2. Objetivos Específicos .....  | 16 |
| 2. Marco Referencial .....  | 17 |
| 2.1. Marco Teorico .....  | 17 |
| 2.2. Marco Jurídico .....   | 26 |
| 3. Diseño Metodológico .....  | 38 |
| 4. Capitulo I .....   | 40 |
| 4.1. Consideraciones Sobre el Fenomeno de Habitabilidad en Calle .....                        | 40 |
| 4.1.1. El Fenomeno en Colombia .....  | 46 |
| 4.1.2. Experiencias Internacionales .....   | 51 |
| 5. Capitulo II.....   | 54 |
| 5.1. Politica Publica Distrital Para el Fenomeno de Habitabilidad en Calle 2015-2025<br>..... | 54 |
| 6. Capitulo III.....  | 70 |

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

|   |    |
|---|----|
| 6.1. Análisis de la sentencia T-043 de 2015 .....   | 70 |
| 6.2. Incidencia de la Sentencia T-043 de 2015 en la Política Pública Distrital Para el Fenómeno de Habitabilidad en Calle ..... | 84 |
| 7. Conclusiones .....   | 93 |
| Lista de Referencia o Bibliografía.....   | 98 |

**Lista de Tablas**

Tabla 1. *Normatividad Fenómeno de Habitabilidad en Calle 1960-2006*.....36

**Lista de Figuras**

Figura 1. *Estructura Política Publica Distrital del fenómeno de la Habitabilidad en Calle*.....60

Figura 2. *Censo de Habitantes de la Calle de Bogotá 2017*.....62

### Resumen

La Sentencia T-043 de 2015, estableció entre otros lineamientos para la atención de la población habitante de la calle, la obligatoriedad de contar con el consentimiento libre e informado, previo al inicio de cualquier tipo de tratamiento médico. Este pronunciamiento de la Corte Constitucional, se constituyó en una barrera para la Administración Distrital, al momento de implementar la Política Pública Distrital Para el Fenómeno de Habitabilidad en Calle 2015-2025, debido a que un alto porcentaje de esta población presenta deterioro de su salud física y mental, como consecuencia del consumo problemático de sustancias psicoactivas y de la violencia que caracteriza la vida en las calles. Tal situación supone que la Administración Pública no puede acudir al proceso de declaración de interdicción para abordar el Fenómeno de Habitabilidad en Calle, sin embargo está obligada a cumplir con lo dispuesto en la Ley 1641 de 2013 mediante la cual, por primera vez, se estableció un marco normativo que busca garantizar, promocionar, proteger y restablecer los derechos de estas personas, con el propósito de lograr su atención integral, rehabilitación e inclusión social. En este orden de ideas, el conflicto originado por la incidencia de las decisiones de la Rama Judicial en el ámbito de actuación de la Rama Ejecutiva, implica además el análisis de la colisión entre los derechos fundamentales a la salud y a la libertad individual.

**Palabras claves:** Política Publica, Habitante de la Calle, Fenómeno de Habitabilidad en Calle, Corte Constitucional, Administración Publica, Interdicción, Derecho a la Salud, Derecho a la Libertad Individual.

### **Abstract**

The judgment 7-043 – 2015 established between others guidelines for the attention of habitant population of the street. The obligatory of having with the free consent and informed, previous to start of any kind of treatment. This pronouncement of the constitutional court it is medical constituted in a barrier for the Distrital Administration at the moment of implement. The Distrital Public politic for the phenomenon of homelessness 2015-2025 due that a high percentage of the population presents deterioration of the physical health and mental. Like consequence of the problematic consumption of psychoactive substances and the violence. That characterizes the life on the streets. Such situation supposed that the public administration can't come to the process of declaration of interdiction for approaching the phenomenon of homeless people but nevertheless it is required to comply with the ready of the law 1641 de 2013 by which for the first time it established a regulatory framework that searches go to guarantee, promote, protect and restore the rights of these people with the purpose of achieve the integral attention rehabilitation even social. In this order of ideas the conflict originated for the incidence of the decisions of the judicial branch in the ambit of performance of the executive branch it implies also the analysis of the collision between the fundamental rights to the health and the individual freedom.

**Keywords:** Public Policy, homeless people, phenomenon of homelessness, Constitutional Court, Public Administration, Interdiction, Right to Health, Right to Individual Freedom.

## **Introducción**

El último censo de habitantes de calle realizado en Bogotá en el año 2017, reveló que en la ciudad existen 9.538 personas en esta condición, la mayoría de ellas ubicadas en las localidades de Los Mártires, Santa Fé, Kennedy y Puente Aranda. (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, [DANE], 2018).

Esta cifra no sería representativa para una ciudad de más de ocho millones de habitantes (DANE, 2018) de no ser porque el fenómeno de habitabilidad en calle más allá de constituirse en una problemática social, está asociado con situaciones de inseguridad, que han obligado a la Alcaldía Mayor a emprender estrategias encaminadas a la atención y rehabilitación de la personas en esta condición. De hecho, hace poco más de 3 años este tema adquirió una visibilidad más amplia, debido a la intervención realizada en la denominada calle de El Bronx que dejó al descubierto la coexistencia de habitantes de calle con redes organizadas de microtráfico.

Paradójicamente, el Bronx se originó durante el primer mandato del actual alcalde Enrique Peñalosa, cuando en 1998 se realizó una intervención similar en la calle de El Cartucho, ubicada en el antiguo barrio de clase alta conocido como Santa Inés, en el centro de la ciudad; en esa ocasión, salieron a la luz pública toda clase de actividades delictivas y se contempló, por un lado, la renovación urbana que culminó con la construcción del Parque Tercer Milenio, y por el otro, una intervención social y humanitaria que no obtuvo los resultados esperados, pues las personas desalojadas del

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

Cartucho se trasladaron a otros puntos de la capital, dando origen a nuevos centros de concentración como Cinco Huecos, los alrededores de Corabastos, San Bernardino y el desaparecido Bronx.

No obstante estos antecedentes, el 28 de mayo de 2016, la Administración Distrital procedió al desmantelamiento del Bronx. En este operativo, se requirieron aproximadamente doce horas para retirar a más de tres mil personas que habitaban este lugar, con la participación de cerca de dos mil agentes de la policía, además de militares, agentes del CTI y funcionarios del gobierno (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016).

Como ya se mencionó, la intervención dejó al descubierto mafias dedicadas a la producción y tráfico de drogas, consumo de estupefacientes, prostitución, delincuencia, explotación sexual infantil, porte y tráfico ilegal de armas, secuestro, desaparición forzada, extorsión, tortura, violaciones y asesinatos cometidos de manera cotidiana en este sector de la ciudad.

La recuperación de este territorio trajo consigo el traslado de los habitantes de calle hacia otras zonas de la ciudad (la Estanzuela, la Alquería, San Andresito San José, entre otros), lo que ocasionó fuertes enfrentamientos con comerciantes y residentes. Situación que tuvo un impacto en la percepción ciudadana sobre la seguridad, ya que se consideró que las dinámicas delincuenciales que se habían pretendido disminuir tras el desalojo, únicamente se habían dispersado por la ciudad.

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

Las intervenciones descritas han evidenciado que el fenómeno de habitabilidad en calle en Bogotá, obedece principalmente a que no existe continuidad y consistencia en las acciones emprendidas por las autoridades distritales para mejorar las condiciones de vida de las personas que habitan en las calles, lo cual asociado a la marginalidad, el rechazo y el prejuicio social por parte de la ciudadanía en general, hace de este grupo poblacional un instrumento para que las mafias desarrollen actividades ilícitas con relativa facilidad.

Como consecuencia de lo anterior es el surgimiento de “zonas” de ausencia estatal o territorios donde se pone en duda la vigencia de un Estado Social de Derecho, debido a que se constituyen en espacios donde los criminales pueden asumir el papel de la autoridad y fortalecer su capacidad delincencial.

De acuerdo con lo anterior, resulta imperativo que desde el Gobierno Distrital se aborde la problemática de una manera diferente con el fin de evitar la reaparición de estas “zonas de concentración”, siendo fundamental para ello que el Decreto 560 de 2015, mediante el cual se adoptó la Política Pública Distrital para el Fenómeno de Habitabilidad en Calle, pueda ser aplicado con cierto margen de discrecionalidad por parte de la Administración Distrital, de tal suerte que se logre un equilibrio entre la garantía de derechos y el logro de resultados en cuanto a prevención y recuperación de las personas que se encuentran en esta condición.

El mismo año de expedición de la Política Pública, la Corte Constitucional emitió la Sentencia T-043 del 2015, que según los representantes de la Administración Distrital,

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

impidió atender efectivamente la contingencia presentada a raíz del desalojo del Bronx, toda vez que limita la actuación de las diferentes entidades del Distrito encargadas de la implementación de la Política Pública, al establecer que no se puede obligar a ningún habitante de la calle a ser trasladado a las unidades operativas con que cuenta el Distrito.

En la sentencia T-043, la Corte Constitucional estableció algunos lineamientos que deben ser tenidos en cuenta para la atención de los habitantes de calle, aclarando que la mendicidad no es un delito ni una contravención siempre que sea ejercida de forma autónoma, por lo que no pueden usarse medidas coactivas para sacar a las personas que la ejercen de la calle.

También, señaló que el tratamiento que se brinde contra la drogadicción debe ser consentido. Como esto es complejo de gestionar, dado que los afectados pueden encontrarse en un estado que les impida discernir, se deben aprovechar momentos de lucidez para consultarlos, pero agrega: “En casos excepcionales de urgencia, inconciencia o riesgo de muerte es legítimo que los médicos actúen en función del principio de beneficencia, buscando la preservación de la vida del consumidor” (Corte Constitucional, [C.C], 2015, p. 26).

A partir de los antecedentes expuestos surge el interrogante que el presente trabajo pretende resolver: ¿El contenido de la sentencia T-043 de 2015 realmente implica que las autoridades encargadas de la implementación de la Política Pública Distrital Para el Fenómeno de Habitabilidad en Calle, se limiten a brindar un asistencialismo básico,

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

imposibilitando el logro de una verdadera transformación en la vida de la población habitante de calle?

En la resolución de la pregunta de investigación, cobra relevancia la paulatina integración de las políticas públicas al quehacer del Derecho; la cual ocurre cada vez que los fallos de la Corte Constitucional ordenan ampliar, restringir o modificar los derechos que una política pública pretende hacer efectivos.

En consecuencia las políticas públicas que eran consideradas de dominio exclusivo de la rama ejecutiva, ahora deben empezar a considerarse como objeto de estudio de los jueces constitucionales, desvirtuándose de cierta manera, la clásica separación de poderes que caracteriza la organización del Estado colombiano.

El Decreto 560 de 2015, mediante el cual se adoptó la Política Pública Distrital para el Fenómeno de Habitabilidad en Calle, con el cual la Administración Distrital pretende que este grupo poblacional acceda al goce de los derechos que promulga la Constitución; el mismo fin persigue la Corte Constitucional con la Sentencia T-043 de 2015, sin embargo ambas ramas del poder público entran en conflicto, cuando el poder judicial limita al ejecutivo en el abordaje de la problemática.

En consonancia con lo expuesto, es urgente establecer un ordenamiento jurídico consistente y coherente para que no se vea afectada la efectiva protección de los derechos de la población habitante de calle, teniendo en cuenta que:

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

La legalidad se traduce en el predominio de la autonomía de la voluntad como regla general, edificadora de normas de conductas interpersonales y el reconocimiento de la posibilidad de limitación, por excepción, de los derechos y del ámbito de actuación de las personas cuando el interés general y la convivencia así lo requieran, al igual que el sometimiento al régimen de deberes constitucionalmente establecidos en sus artículos 6 y 95 (Martínez, 2005, p. 140).

Por sí solo, el fenómeno de habitabilidad en calle es preocupante; sin embargo, el hecho de que dispare la inseguridad en la ciudad lo hace alarmante porque ya deja de ser una elección personal para convertirse en un flagelo que paulatinamente va llevando a niveles de degradación social impensables, manifestados en robos, asesinatos, prostitución, extorsión, secuestro entre otros, ante la mirada indolente de millones de personas que erróneamente consideran que no es su problema, perdiendo de vista que la indiferencia es la caldo de cultivo ideal para que el fenómeno tome proporciones incontrolables que van a afectar las generaciones futuras y por lo tanto el capital social.

Así las cosas, a nivel macro, con el presente trabajo se busca generar conciencia sobre el grave deterioro social que implican las dinámicas nocivas propias del fenómeno de habitabilidad en calle y asociadas a este, de tal manera que el habitante de calle sea visto como un ser humano que por determinadas situaciones ha caído en un estado de vulnerabilidad y requiere el apoyo de redes sociales para recuperar la dignidad humana y la calidad de vida que le corresponden como sujeto de derechos.

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

Para tal fin, como primera medida, se expondrá el fenómeno de habitabilidad en calle como una problemática social que con el tiempo ha ido adquiriendo dimensiones alarmantes, hasta llegar a requerir de intervención estatal, toda vez que la forma de vida de las personas que habitan en las calles, en sí misma, constituye una vulneración de los derechos promulgados en la Constitución Política y adicionalmente impacta la seguridad y convivencia ciudadana

En segundo lugar, se analizará la Política Pública Distrital para el Fenómeno de Habitabilidad en Calle, con el fin de vislumbrar su capacidad de dar una respuesta efectiva a la problemática, sin desatender lo dictado por la Sentencia T-043. Por último, se identificará el impacto de la Sentencia T-043 de 2015 en la Política Pública Distrital para el Fenómeno de Habitabilidad en Calle, analizando el contenido que ha llevado a las autoridades distritales a considerarla una amenaza para la atención efectiva de la población objetivo.

## **1. Objetivos**

### **1.1. Objetivo General**

Determinar en qué medida el contenido de la sentencia T-043 de 2015 implica que las autoridades encargadas de la implementación de la Política Pública Distrital Para el Fenómeno de Habitabilidad en Calle, se limiten a brindar un asistencialismo básico, imposibilitando el logro de una verdadera transformación en la vida de la población habitante de calle.

### **1.2. Objetivos Específicos**

1. Exponer el fenómeno de habitabilidad en calle y sus consecuencias en la seguridad y convivencia ciudadana.
2. Analizar la capacidad de la Política Pública Distrital para el fenómeno de habitabilidad en calle para dar una respuesta efectiva a la problemática.
3. Identificar el impacto de la sentencia T-043 de 2015 en la implementación de la Política Pública Distrital Para el Fenómeno de Habitabilidad en Calle.

## **2. Marco Referencial**

### **2.1. Marco Teórico**

La Constitución Política de 1991 define a Colombia como un Estado Social de Derecho, concepto que implica un rol cada vez más intervencionista por parte del Estado, con el fin de proporcionar bienes y servicios que garanticen el bienestar general.

Para la materialización del Estado Social de Derecho es necesario que las actuaciones de las autoridades públicas se realicen con fundamento en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. No obstante lo anterior, estos preceptos con frecuencia no se ven reflejados en la práctica de los gobiernos, obligando a los ciudadanos a recurrir a mecanismos de protección de sus derechos, no como excepción, sino casi, como regla.

Al respecto, es importante precisar que:

La eficacia de un derecho depende de su exigibilidad. En su aspecto activo, un derecho se entiende como la situación donde un titular goza y dispone de él; y en su aspecto pasivo, como la posibilidad de reclamar su reparación en caso de afectación ilegítima o renuencia del deudor a satisfacerlo.

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

En el sistema judicial colombiano la justicia es rogada, es decir que la autoridad judicial solo puede intervenir una vez sea llamada a pronunciarse sobre una situación jurídica específica, bien sea para resolverla o como órgano de consulta. En el primer caso, opera luego del ejercicio de las acciones existentes, en interés particular o en interés colectivo, sin embargo la acción de tutela es un claro ejemplo de petición para sí, que puede terminar favoreciendo a un colectivo cuando el fallo del juez ordena la implementación de una política pública (Henao, 2013, pp. 78-79).

Es así que como consecuencia de un déficit de implementación de acciones del Estado que se manifiesta en el escaso o nulo desarrollo de la faceta prestacional y progresiva de los derechos, la Corte Constitucional en cumplimiento de su función de guarda de la integridad y supremacía de la Constitución se ha visto en la obligación de intervenir cada vez más en temas que han sido considerados como exclusivos de la rama ejecutiva del poder público.

Es el caso de las políticas públicas, uno de los mecanismos más importantes para garantizar el goce efectivo de los derechos, mediante el cual la Administración Pública concreta las medidas para resolver problemáticas socialmente relevantes. Sin embargo cuando estas son inexistentes o insuficientes se configura la vulneración de los derechos y el consecuente uso excesivo de las acciones creadas por la norma superior para su protección, dando lugar a que el Juez Constitucional tenga que fallar en el sentido de que se cree, amplíe, restrinja o modifique una política pública.

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

Así las cosas, el debate acerca de si la Corte Constitucional debe intervenir en asuntos propios del ejecutivo o no, carece de sentido, puesto que la realidad material ha desmostado que sin lugar a dudas las Sentencias proferidas por los jueces constitucionales inciden cada vez más en políticas públicas, incrementándose notablemente en los años 2008 y 2009, periodos que corresponden a un mayor activismo de la Corte frente al derecho a la salud, al aumento en los autos de seguimiento de la sentencia T-025 de 2004 y al protagonismo del magistrado Manuel José Cepeda Espinosa (Cano, 2014).

En consecuencia se puede concluir que la separación de poderes en su sentido estricto, ya no es tal.

Para el año 2014 se encontraron 94 decisiones de la Corte Constitucional que afectan políticas públicas, repartidas así: 63 sentencias de tutela (T), dos sentencias de unificación (SU), 18 de constitucionalidad (C) y once autos (A). Se identificaron dos escenarios fundamentales en los que se presentan estos casos, el primero y más funcional es cuando reconoce la necesidad de formular políticas que desarrollen la faceta prestacional de los derechos y el segundo es cuando declara un estado de cosas inconstitucionales (ECI).” (Cano, 2014, p. 438)

La Corte Constitucional ha insistido en que todo derecho fundamental exhibe una faceta de abstención y se refiere a la protección del contenido del derecho impidiendo que terceros lo transgredan y una faceta de acción que ordena

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

contar con mecanismos idóneos para garantizar su goce efectivo. Esta última faceta es la que materializa la política pública, razón por la cual la mayoría de las decisiones judiciales que inciden en ellas, tratan sobre la protección de la dimensión programática de los derechos de poblaciones vulnerables como discapacitados, niños y niñas, población desplazada, minorías étnicas, población LGBTI, vendedores ambulantes y recicladores, entre otros. Así las cosas para la Corte Constitucional, las políticas públicas son sinónimo de acciones afirmativas a favor de grupos tradicionalmente discriminados (Cano, 2014, pp. 441-442).

Aunque en principio la Corte se refiere a la relación entre políticas públicas y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como se evidencia en la Sentencia T-177 de 1999, con el salvamento de voto del magistrado Eduardo Cifuentes, cuando advirtió que la eficacia de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales depende de la definición de políticas públicas que los desarrollen, puesto que carecen de aplicación inmediata; en los últimos años se ha considerado un mecanismo para atender la faceta prestacional de cualquier derecho constitucional toda vez que de no contar con una política pública para concretarlo, se considera un indicio de inconstitucionalidad.(Cano, 2014, párr.1).

Es importante aclarar que si bien la garantía de la faceta prestacional de todos los derechos requiere la ejecución de políticas públicas, no todas las políticas están directamente relacionadas con la satisfacción de derechos ni en todas las políticas es conveniente la intervención de la Corte Constitucional. Así lo precisa el Auto 385-10:

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

El juez constitucional no se encuentra facultado para intervenir per se y de manera ilimitada en las políticas públicas del gobierno, sino únicamente en la medida en que tengan una relación de conexidad directa y estrecha con la vigencia de los derechos constitucionales de la población afectada. (Cano, 2014, p. 446)

En la mayoría de decisiones de la Corte Constitucional que inciden en políticas públicas, estas son consideradas un deber del Ejecutivo en desarrollo de los lineamientos dictados por la ley.

En este sentido la sentencia T-533-92 indica que de manera general, puede decirse que una ley, expedida por el Congreso de la República, preside el desarrollo de la política pública mediante la cual se busca la efectividad de un determinado derecho asistencial. Esta ley fija los parámetros generales de actuación del Estado y los criterios genéricos de distribución que sean necesarios de acuerdo con la naturaleza de cada derecho. (Cano, 2014, pp. 447-448)

Por otro lado, es menester mencionar el escenario menos frecuente en el cual la parte resolutoria de las providencias de la Corte Constitucional se han acompañado generalmente, de órdenes que implican la adopción de medidas de política pública aunque explícitamente no se aluda al término. Esto es el estado de cosas inconstitucionales (ECI), en el cual se destacan casos como el de las cárceles, los desplazados por la violencia, la unidad de poder adquisitivo constante (UPAC), la salud,

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

entre otros, donde se ha declarado la violación sistemática, masiva y generalizada de derechos constitucionales. (Cano, 2014)

Evidentemente para el estudio del tema que desarrolla el presente trabajo, se valora en mayor medida el primer escenario expuesto; sin excluir el último, dado que el fenómeno de habitabilidad en calle bien puede ser clasificado como un Estado de Cosas Inconstitucionales. Sin embargo esta hipótesis no se analizará en esta ocasión.

Si bien las teorías acerca de la incidencia de las sentencias de la Corte Constitucional en Políticas Publicas, constituyen el marco fundamental del problema planteado en el documento, es menester considerar otros planteamientos, que surgen inevitablemente a medida que se ahonda en el caso específico del fenómeno de habitabilidad en calle y aportan a su comprensión. En consecuencia, a continuación se abordaran teorías acerca de la colisión de derechos fundamentales.

La Corte Constitucional se ha pronunciado en diferentes ocasiones sobre las características que determinan la fundamentalidad de un derecho, entre estas se cuenta, la posibilidad de ser protegido mediante acción de tutela, el hecho de que su regulación se realiza vía estatutaria y, principalmente, que los derechos fundamentales son de aplicación directa e inmediata debido su esencialidad para la persona.

En Colombia el derecho a la salud no era considerado fundamental, sin embargo, con frecuencia era reconocido mediante la aplicación del criterio de conexidad entre

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

derechos. Posteriormente se le asignó el estatus de derecho fundamental autónomo debido al su estrecha relación con el principio de la dignidad humana, base del Estado Social de Derecho.

A partir de este reconocimiento se configuran tensiones entre el derecho a la salud y otros derechos fundamentales, que si bien antes podían ser resueltas fácilmente, priorizando el derecho que contara con el carácter de fundamental sobre el derecho a la salud; actualmente conllevan un elevado nivel de complejidad.

En el caso de la atención a la población habitante de calle, surge un conflicto en cuanto a la garantía de los derechos a la libertad individual y a la salud, toda vez que el contexto de la mayoría de estas personas supone el deterioro de su salud física y mental como consecuencia de sus elecciones personales. El dilema consiste en determinar si las condiciones específicas de los habitantes calle, ameritan la limitación de su libertad individual con el fin de privilegiar su derecho a la salud, o si por el contrario debe primar su derecho a la libertad individual.

Esta última posición es la que está vigente en el abordaje del fenómeno de habitabilidad en calle, como resultado de los pronunciamientos de la Corte Constitucional al respecto, especialmente lo dispuesto en la Sentencia T-043 de 2015. Sin embargo resulta pertinente analizar si realmente es la que más contribuye al cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

En este sentido, resulta fundamental revisar el principio de igualdad, puesto que en ausencia de esta, no es posible para los individuos desarrollar adecuadamente su dimensión personal. En efecto, el Estado está obligado a proporcionar las condiciones para lograr una igualdad real y efectiva, adoptando medidas en favor de grupos marginados o discriminados.

Precisamente, los habitantes de calle hacen parte de los grupos marginados, que requieren especial protección del Estado, con agravante que sus carencias son multidimensionales: falta de hogar, miseria, enfermedad, falta de redes familiares, expuestos a las agresiones propias de la vida en las calles (violaciones, golpizas, asesinatos).

Tal situación hace de la habitabilidad en calle un fenómeno complejo que no puede ser enfrentado de la misma forma que otras problemáticas, especialmente porque la principal razón que lleva a las personas a abandonar su hogar para vivir en las calles es la drogadicción, catalogada en el ordenamiento jurídico colombiano como una enfermedad, que cuando es grave puede llevar al individuo a cometer actos contra sí mismo o contra los demás, que en condiciones normales no haría.

Por ello se hace necesario considerar la posibilidad de que en aras de proporcionar igualdad material a los habitantes de calle, el Estado realice acciones afirmativas mediante la restricción de su libertad individual para garantizar su derecho a la salud. De esta manera, resulta válido someter a tratamiento médico a los habitantes de calle aun en contra de su voluntad, considerando que en un estado de intoxicación no cuentan con las

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

facultades mentales para tomar decisiones a favor de su dignidad humana. Por el contrario cuando alcanzan el estado de lucidez, se encuentran en condiciones de igualdad real para ejercer su libertad individual.

Si en otras situaciones de colisión de los derechos fundamentales a la salud y a la libertad, se ha privilegiado el primero, como es el caso de los padres que no permitían que se le realizara una transfusión sanguínea a su hija por razones religiosas; no quedan claras las razones por las cuales la Corte Constitucional ha priorizado el derecho a la libertad individual de los habitantes de calle, aun cuando sus condiciones de vida per se son contrarias a lo que significa un Estado Social de Derecho y no por cuestiones morales o porque la sociedad quiera imponerles la forma correcta de vivir, sino porque real, objetiva y evidentemente existen en ausencia total de la dignidad humana que les corresponde como sujetos de derechos.

Las consideraciones anteriores ponen de manifiesto la necesidad de un cambio de precedente judicial, debido a que las razones de la decisión en las que se basa el precedente actual son erróneas, al no contemplar todo el cumulo de factores que configuran el fenómeno de habitabilidad en calle. En consecuencia la Corte Constitucional está promoviendo un dejar hacer, dejar pasar, que va en detrimento del bienestar general y por ende de los fines esenciales del Estado.

## **2.2. Marco Jurídico**

Desde 1960 se han expedido normas que evidencian cambios sustanciales de enfoque a través del tiempo, reconociendo paulatinamente a la población objetivo como sujetos de derechos e incluyéndolos en los planes de desarrollo. Como se evidencia a continuación, desde finales de los años noventa se han venido intensificando las medidas para la atención de las víctimas de este flagelo desde un enfoque de inclusión social.

En el ámbito legal en el cual se incluyen leyes y decretos del nivel nacional, se encuentra el Decreto 1136 de 1970, por medio del cual se dictan medidas sobre protección social, de la vagancia, de los enfermos mentales, toxicómanos y alcoholizados. Este Decreto estaba dirigido a grupos entre los cuales se incluye el habitante de calle, aunque para este periodo aun no existía tal denominación, pues se refiere a la población objetivo como mendigos; allí puede observarse que las medidas son de tipo represivo pues obligan a la reclusión o tratamiento médico independientemente de la voluntad de afectado.

Después de más de tres décadas se vuelve a hacer una mención puntual al fenómeno de habitabilidad en calle en la Ley 1098 de 2006, por medio de la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia, la cual establece en su artículo 20, Numeral 9, que los niños, las niñas y los adolescentes serán protegidos contra la situación de vida en calle. Esta Ley especifica la protección a un grupo etario dentro la población habitante de calle.

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

Es hasta el año 2012 que la Ley 1566 reconoce que el abuso y la adicción a sustancias psicoactivas deberán ser tratados como una enfermedad que requiere atención integral por parte del Estado; garantizando el derecho de las personas que sufren trastornos mentales o cualquier otra patología derivada del consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas lícitas o ilícitas a ser atendidas en forma integral por las Entidades que conforman el Sistema General de Seguridad Social e incentiva y crea el Premio Nacional "Entidad Comprometida con la Prevención del Consumo, Abuso y Adicción a las sustancias Psicoactivas". Esta ley es relevante para el fenómeno de estudio porque como se señaló anteriormente, el consumo de SPA es una de las principales razones para habitar en calle; además hace obligatorio el consentimiento del paciente para someterse a tratamiento.

Posteriormente la Ley 1641 de 2013 establece los lineamientos generales para la formulación de la Política Pública Social para Habitantes de la Calle – PPSHC, dirigidos a garantizar, promocionar, proteger y restablecer los Derechos de estas personas, con el propósito de lograr su atención integral, rehabilitación e inclusión social. En desarrollo de esta Ley se creó la Política Pública Distrital Para el Fenómeno de Habitabilidad en Calle.

En desarrollos más recientes se destaca el Decreto 2083 de 2016 del nivel nacional que en su artículo 1, numeral 15, incluye dentro de los afiliados al Régimen Subsidiado de Salud a los habitantes de calle, ampliando así las redes de asistencia a la población en esta situación.

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

Así mismo, la Ley 1801 de 2016 por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia, ordena el establecimiento de un modelo de atención integral a la población habitante de y en calle de conformidad a la Ley 1641 de 2013.

En cuanto a las sentencias, fallos y decisiones de las altas cortes en lo que respecta al tema de Habitabilidad en Calle; es de tener en cuenta la Sentencia T-057 del 4 de febrero de 2011, que señala la necesidad de acciones afirmativas a favor de las personas indigentes, atendiendo a su especial condición de vulnerabilidad. Las acciones afirmativas buscan compensar a ciertos grupos discriminados a lo largo de la historia; nivelar las condiciones de quienes, por haber sido discriminados, se vieron impedidos de disfrutar sus derechos en las mismas condiciones que los demás e incrementar sus niveles de participación, especialmente en escenarios políticos. (C.C. T-057, 2011).

Desde el nivel Distrital se destacan las siguientes normas del ámbito reglamentario que se remontan a 1960 cuando mediante el Acuerdo 78, se creó en Bogotá el Departamento Administrativo de Protección y Asistencia Social – DABS, como la institución que tenía a su cargo las funciones específicas de asistencia y protección social del Distrito. Entre ellas, la función de organizar y dirigir las labores de protección y rehabilitación de inválidos, ancianos, indigentes, mendigos y víctimas de calamidades sociales y casos de emergencia. Los términos utilizados en el acuerdo se encuentran alineados con la época de su expedición en la cual se concebía a los habitantes de calle como indigentes y mendigos.

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

Siete años más tarde, se sumó a la lucha contra el fenómeno de habitabilidad en calle, el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud IDIPRON, creado mediante el Acuerdo 80 del Concejo de Bogotá cuyo objetivo inicial era garantizar el pleno desarrollo del goce efectivo de los derechos de los jóvenes y el desarrollo integral de la niñez y la adolescencia en el distrito capital. Actualmente cuenta con 19 centros de atención para la población Habitante de Calle que se encuentra entre 8 y 28 años. (Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud, [IDIPRON], 2017)

Posteriormente, el Acuerdo 13 de 1995 creó el Programa Integral de Protección y Seguridad Social a los Indigentes de la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C. con el cual se procuraba su rehabilitación mediante el ingreso a granjas de tratamiento terapéutico. En dicha norma se define como indigentes a los ancianos y limitados físicos abandonados, adultos y menores desprotegidos (niño de la calle, infractor o contraventor); mendigos y enfermos mentales callejeros; continuando con la terminología despectiva hacia el habitante de calle.

En este mismo año, el Decreto 897, creó el Programa Distrital de Atención al Habitante de Calle, dirigido a reducir los procesos de exclusión social y deterioro personal de la población que de manera permanente vivía en la calle así como a la promoción humana y el desarrollo de las potencialidades de estas personas.

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

El desarrollo de programas por parte de la Administración Distrital para proteger a la población habitante de calle y promover su inclusión fue reafirmado por el Acuerdo 79 de 2003, mediante el cual se expidió el Código de Policía de Bogotá D.C.

Siguiendo la misma línea, dos años más tarde, se asignaron acciones prioritarias al Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS), la Secretaria de Salud y la Secretaria de Gobierno entre otras, para brindar atención integral a la población habitante de calle del Distrito Capital, mediante el Decreto 136 de 2005.

Complementando la norma anterior, el Decreto 170 de 2007 ordenó la conformación de la Mesa Permanente del Plan de Atención Integral al Ciudadano (a) Habitantes de/en Calle –PAIHC, como escenario de coordinación interinstitucional, encargada de realizar el seguimiento al Plan de Atención Integral y a la política pública.

Siguiendo con la elaboración y adopción del PAIHC, se expidió el Acuerdo 366 de 2009, el cual estableció lineamientos de política pública para la atención, inclusión y mejoramiento de la calidad de vida del habitante de calle en el Distrito Capital.

Por otro lado se anunció la puesta en marcha del componente urbanístico “Ciudadela del Cuidado”, mediante Decreto 145 de 2013, con una intervención en el sector conocido como “El Bronx” en la Localidad de Los Mártires; esta acción buscaba mejorar las condiciones de vida de los habitantes de calle de la zona, dado su alto deterioro social y urbano, se centró principalmente en la restitución y garantía de los Derechos de

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

Ciudadanas y Ciudadanos Habitantes de Calle. Esta norma fue modificada por el Decreto 397 de 2016 que posibilitó el desmantelamiento del Bronx el pasado 28 de mayo de 2016.

Después, mediante Decreto 471 de 2015 se anunció a los interesados y a la ciudadanía en general, el inicio de las actuaciones administrativas y presupuestales que tenían como finalidad la adquisición de los terrenos y/o bienes inmuebles necesarios para la puesta en funcionamiento del proyecto tendiente a implementar y poner en ejecución con carácter de permanencia el proyecto denominado Centro de Autocuidado y Acogida para Habitante de Calle - Bacatá, en la localidad de Los Mártires, en la ciudad de Bogotá. La dispersión de los Habitantes de calle, originada por la intervención realizada en el Bronx, el pasado 28 de mayo de 2016, ocasionó la derogatoria del anterior Decreto.

Finalmente, se llega a la Política Pública Distrital para el Fenómeno de Habitabilidad en Calle, adoptada mediante el Decreto 560 de 2015, dando cumplimiento a los lineamientos establecidos en la Ley 1641 de 2013 y el Acuerdo 366 de 2009.

Como se observa, existe un amplio marco normativo orientado a la atención de la población habitante de calle y la garantía de sus derechos que a su vez, se ha acompañado de planes, programas y proyectos de iniciativa pública como por ejemplo, el Programa Distrital de Atención al Adulto Indigente y el Proyecto 4024 “*Atención al Adulto Indigente*”, creados en 1996, que procuraron reducir los procesos de exclusión social y deterioro personal de la población que vivía en la calle, brindando una

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

intervención terapéutica para la promoción humana y el desarrollo de las potencialidades de estas personas.

Este mismo año y el siguiente se implementó un modelo Español para intervenir a la población farmacodependiente (copia de abordaje terapéutico de corte militar), a través de un sistema de terapia de choque que fue cuestionado por trasgredir los derechos de la población que participaba del Programa, motivo por el cual, se rediseñó el modelo, hacia un enfoque más humanista, incorporando elementos como la construcción de proyectos de vida y una oferta institucional que fue conocida como Comunidad Terapéutica.

Más tarde, en 1998, el Plan de Desarrollo Distrital “*Por la Bogotá que queremos*” (Enrique Peñalosa), creó las Brigadas de Acercamiento, puso en marcha el Centro de Atención Transitoria –CAT y, amplió la cobertura en la Comunidad Terapéutica para farmacodependientes, en el marco del Proyecto 7151 “*Atención al Habitante de la Calle*”.

De igual manera, la administración Distrital adoptó el programa de Renovación Urbana para la recuperación del sector comprendido por los barrios San Bernardo y Santa Inés y su área de influencia y se establecieron normas específicas para algunos de los sectores dentro del área de Renovación Urbana. La intervención dejó al descubierto el abandono del gobierno y de la ciudadanía en general a las personas que vivían allí.

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

En el año 2003, el siguiente gobierno con el Plan de Desarrollo Distrital “*Bogotá para vivir todos del mismo lado*” (Antanas Mockus), creó el Proyecto 7312, “*Atención al ciudadano y ciudadana de la calle*”, mediante el cual se prestaron servicios en las Modalidades de Brigadas de Atención Local, Hogar de Paso, Centro de Atención Transitoria, Enlace Social y en Comunidades de Vida.

Para el periodo de gobierno 2004-2008 con el Plan de Desarrollo “*Bogotá Sin Indiferencia*” (Luis Eduardo Garzón), se ejecutó el Plan de Emergencia Zona Centro en 2005, dirigido a la atención de población proveniente del sector de Santa Inés – El Cartucho. Este plan, buscaba prestar atención oportuna y específica a través de un estrecho acompañamiento para lograr su reubicación y facilitar su incorporación a la ciudad.

En este gobierno también se implementó el Proyecto 7312 “*Atención integral para la inclusión social de ciudadanos y ciudadanas habitantes de la calle*”, mediante el cual, el Distrito se propuso fortalecer la atención a este grupo poblacional y ampliar la respuesta institucional, aprovechando la experiencia adquirida en administraciones anteriores.

En abril de 2005 se continuó el proceso de intervención de Renovación Urbana del Distrito de la Zona Santa Inés – El cartucho, produciéndose una emergencia social de gran impacto, bautizada popularmente con el nombre de El Hito-2005.

En medio de estos hechos, el DABS se transformó en la Secretaría Distrital de Integración Social, como organismo del Sector Central de la Administración, enfatizando

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

la responsabilidad de la entidad en la rectoría y el liderazgo de las políticas públicas para la integración social, obligando a racionalizar el ejercicio de sus funciones operativas a través de la progresiva desconcentración y descentralización de las mismas.

La Subdirección para la Adulthood de la Secretaría Distrital de Integración Social desarrolló el Proyecto 501 “*Adulthood con Oportunidades*” en el marco del Plan de Desarrollo Distrital “*Bogotá Positiva 2008-2012*” (Samuel Moreno); dicho proyecto formuló el Modelo Distrital para la Atención de la Habitabilidad en Calle, elaborado entre la SDIS y el IDIPRON en el 2012. Este instrumento de Política Social, sería de ahí en adelante, el marco jurídico - institucional para la prestación de servicios dirigidos a la población habitante de calle.

Con el Plan de Desarrollo “*Bogotá Humana 2012 – 2016*”(Gustavo Petro), en el 2012, se realizó una intervención en la zona denominada como La Calle del Bronx, en cumplimiento de los acuerdos del Primer Cabildo con Ciudadanas y Ciudadanos Habitantes de Calle, convocado en la Plaza del Voto Nacional de la localidad de Los Mártires.

En este gobierno también se implementaron los Centros de Atención Móvil a la Drogodependencia (CAMAD). Según el balance de resultados del Plan de Desarrollo Distrital 2012 – 2016, a 31 de diciembre de 2015 se habían puesto en funcionamiento 17 CAMAD. Entre septiembre de 2011, cuando se inauguró el primer centro, y junio de

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

2015, se realizaron 116.978 atenciones a 32.522 personas. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2015, p. 63)

El gobierno distrital actual decidió no continuar con la estrategia por considerar que su ejecución iba en contravía del Plan Nacional de Desarrollo en su línea de exterminio de zonas de microtráfico.

Por el contrario, las experiencias exitosas de países como Canadá, Suiza, Holanda y España, han demostrado que estrategias similares son altamente efectivas para combatir tanto el consumo como el microtráfico; toda vez que asumiendo el Estado el monopolio legítimo del suministro de sustancias psicoactivas, las redes ilegales de tráfico de drogas pierden un mercado importante, se desincentiva la necesidad de cometer delitos para satisfacer la adicción y se reduce el riesgo de contagio o muerte. Ahora bien, si la estrategia no se acompaña de medidas integrales para el reintegro a la sociedad, podría representar un retroceso para la problemática.

Aunque los CAMAD fueron desestimados, el “*Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana Bogotá D.C., 2013-2023*” en su artículo 7, numeral 12, reafirma la obligatoriedad de fortalecer y ampliar los Centros de Atención Móvil a la Drogodependencia (CAMAD) para la reducción del daño, la promoción del cambio en el consumo de bazuco y la resignificación del habitante de calle como ciudadano. Igualmente, se manifiesta respecto a los problemas de convivencia y seguridad

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

ciudadana, comunes entre la población habitante de calle, contemplando líneas prioritarias de atención con un enfoque de seguridad humana.

Finalmente, la administración actual, en el marco del Plan de Desarrollo “*Bogotá Mejor para Todos*” (Enrique Peñalosa), dirigió una intervención al Bronx, en mayo de 2016, evidenciando la gravedad de la situación de los habitantes de calle del sector, así como los altos niveles de criminalidad asociados al microtráfico. A la fecha no se han tomado medidas suficientes para evitar que la problemática no se traslade a otros sitios de la ciudad.

En la Tabla 1 se resumen las principales normas relacionadas con el fenómeno de habitabilidad en calle.

Tabla 1. Normatividad Fenómeno de Habitabilidad en Calle 1960-2016

| AÑO  | ÁMBITO LEGAL | ÁMBITO REGLAMEN TARIO     | ÁMBITO JURIDISPRUDENCIAL | PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS   |
|------|--------------|---------------------------|--------------------------|---|
| 1960 | -            | Acuerdo 78                | -                        | -   |
| 1967 | -            | Acuerdo 80                | -                        | -   |
| 1970 | Decreto 1136 |                           | -                        | -   |
| 1995 | -            | Acuerdo 13<br>Decreto 897 | -                        | -   |
| 1996 | -            | -                         | -                        | Programa Distrital de Atención al Adulto Indigente<br>Proyecto 4024: Atención al Adulto Indigente           |
| 1997 | -            | -                         | -                        | Modelo español basado en terapia de choque<br>Comunidad terapéutica   |
| 1998 | -            | -                         | -                        | Proyecto 7151: Atención al Habitante de la Calle<br>Programa de Renovación Urbana San Bernardo y Santa Inés |
| 2003 | -            | Acuerdo 79                | -                        | Proyecto 7312: Atención al  |

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

|      |                          |                            |                   |   |
|------|--------------------------|----------------------------|-------------------|---|
|      |                          |                            |                   | ciudadano y ciudadana de la calle   |
| 2005 | -                        | Decreto 136                | -                 | Plan de Emergencia Zona Centro<br>Proyecto 7312: Atención integral para la inclusión social de ciudadanos y ciudadanas habitantes de la calle<br>Intervención de Renovación Urbana del Distrito de la Zona Santa Inés – El cartucho |
| 2006 | Ley 1098                 | -                          | -                 | -   |
| 2007 | -                        | Decreto 170                | -                 | -   |
| 2009 | -                        | Acuerdo 366                | -                 | -   |
| 2011 | -                        | -                          | Sentencia T-057   | Centros de Atención Móvil a la Drogodependencia (CAMAD)   |
| 2012 | Ley 1566                 | -                          | -                 | Proyecto 501: Aduldez con Oportunidades<br>Intervención en la zona del Bronx  |
| 2013 | Ley 1641                 | Decreto 145                | -                 | Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana Bogotá   |
| 2015 | -                        | Decreto 471<br>Decreto 560 | Sentencia T – 043 | -   |
| 2016 | Decreto 2083<br>Ley 1801 | Decreto 397                | -                 | Intervención en la zona del Bronx   |

Nota: Elaboración propia. Resumen las principales normas del nivel nacional y distrital, que han regulado el fenómeno de habitabilidad en calle desde el año 1960 hasta el año 2016.

El recorrido normativo precedente permite concluir que el abordaje de la problemática de habitabilidad en calle ha variado notablemente desde la década de los años sesenta hasta la actualidad; hecho que se explica principalmente por la promulgación de la Constitución Política 1991 que reconoce a Colombia como un Estado Social de Derecho, es decir, basado en la protección de la dignidad humana y los derechos fundamentales con el propósito de alcanzar el bienestar general.

Para el fenómeno de habitabilidad en calle este cambio fue importante porque permitió fortalecer la institucionalidad y ampliar la capacidad de gestión de los diferentes niveles de la Administración Pública, en un momento en el que la problemática adquiría mayores dimensiones.

### **3. Diseño Metodológico**

En el desarrollo del presente trabajo se aplicará transversalmente un enfoque histórico hermenéutico del estado del arte para aportar al enriquecimiento del interrogante que se pretende resolver. Así las cosas más allá de realizar una investigación documental del conocimiento acumulado sobre la incidencia de las sentencias de la Corte Constitucional en las políticas públicas, se procurará una evolución de la visión sobre el tema de estudio.

Dicho enfoque propone la comprensión y transformación de la problemática desde los referentes más inmediatos, constituyéndose así en una manera de reconstruir los desarrollos de otros y con ello aportar diversas interpretaciones que contribuyen a la creación de nuevos conocimientos.

Para tal fin se realizará una investigación con fines confirmatorios, mediante la cual quede demostrada la respuesta a la pregunta formulada. Sin embargo en el desarrollo de los objetivos también se manifestarán otros tipos de investigación como la histórica, la explicativa y la analítica. Lo anterior haciendo uso de fuentes primarias y secundarias de información.

La investigación comprende varias etapas a través de las cuales se determinará la incidencia de la sentencia T-043 de 2015 en la Política Pública; en primer lugar se expondrá la evolución histórica del fenómeno de habitabilidad en calle en el contexto

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

mundial, nacional y distrital, de tal suerte que se pueden comprender sus causas, mutaciones y consecuencias. Posteriormente se explicaran las generalidades de la Política así como sus fortalezas y debilidades.

Por último se analizará lo dispuesto por la Sentencia T-043 de 2015, respecto al manejo de la problemática, enfatizando en los derechos constitucionales que busca proteger y en los vacíos que pudieron llevar al Gobierno Distrital a asumirla como una limitación. Al hilar estas etapas se estará en capacidad de dar cuenta de la pregunta de investigación, que quedará comprobada, bien sea que la Sentencia T-043 de 2015, constituya para la Política Pública Distrital Para el Fenómeno de Habitabilidad en Calle, una oportunidad, una amenaza o ambas.

## **4. Capítulo I**

### **4.1. Consideraciones Sobre el Fenómeno de Habitabilidad en Calle**

El fenómeno que hoy se conoce como habitabilidad en calle no es nuevo, por el contrario ha acompañado a la humanidad desde tiempos remotos, presentando evoluciones en su denominación, concepción y abordaje, como se verá más adelante. En la configuración de esta problemática confluyen múltiples factores con un denominador común: la exclusión social alimentada por el sistema económico imperante.

Para entender el fenómeno de habitabilidad en calle es necesario observar con detenimiento sus manifestaciones a lo largo de la historia, toda vez que de este modo se conocerán sus causas, transformaciones en el tiempo, y en consecuencia, las posibles formas de manejar la problemática.

En primer lugar, es importante señalar que el fenómeno de habitabilidad en calle tiene connotaciones particulares dependiendo el momento histórico en que se estudie; los primeros registros se remontan al Imperio romano, con la llegada del Cristianismo, cuando se empezó a prestar especial atención a los necesitados, en busca de alcanzar la salvación del alma mediante la práctica de la caridad y la misericordia por parte de aquellos que gozaban de una buena posición social, de este modo surgió la institución hospitalaria.

La primera “Ciudad Hospitalaria”, fue fundada en el año 370 en Cesárea de Capadocia por el obispo Basilio; allí se recibían enfermos, pobres, mujeres embarazadas, peregrinos y ancianos. Hacia el año 589 San Benito de Nuncia fundó el primer monasterio importante de occidente en Monte Casino, y a este se sumaron muchos otros fundados en los años siguientes en ciudades europeas para prestar albergue y cuidado a aquellos que carecían de recursos, entre ellos los mendigos, quienes fueron los primeros habitantes de calle en la historia, puesto que carecían de hogar, vivían de la limosna y eran marginados socialmente.

Fue así como, impulsados por la fuerte religiosidad cristiana de la época, surgió la necesidad de establecer medidas para combatir esta problemática. En el año 500, aproximadamente 40 concilios se ocuparon de la ayuda y protección a los pobres, entre ellos los mendigos, por medio de la caridad y la asistencia social, de acuerdo con las enseñanzas dadas por Jesús en las nuevas escrituras, ya que como lo señala Castel, “las prácticas de asistencia en los conventos y las instituciones religiosas correspondía por otra parte a una suerte de mandato social de la Iglesia, como administradora principal de la caridad” (Castel, 1977, p. 43). Hasta este momento la problemática no era de interés del Estado.

La caridad y misericordia cristiana a la que se hace referencia, estaba revestida de hipocresía, puesto que por un lado se daba limosna con el fin de redimir los pecados y alcanzar la salvación, pero por otro lado se despreciaba al pobre, y entre ellos a su peor

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

expresión, el mendigo, por aquello que representaba en la sociedad, esto es la carencia en todo sentido, generando en la sociedad un trato peyorativo y discriminatorio.

Este tipo de comportamiento ha sido una constante, así como referencia Castel, el mendigo “evoca el hambre, el frío, la enfermedad, el abandono (la falta en todos sus estados), la pobreza prosaica de las gentes “de condición vil” es casi siempre eludida peyorativamente” (Castel, 1977, p. 39).

A comienzos de la edad Media aumentaron los niveles de pobreza debido a los drásticos cambios climáticos que arruinaban las cosechas generando hambrunas y a las numerosas epidemias que causaron la muerte de miles de personas dejando huérfanos, viudas y ancianos desvalidos, en aquella época como lo señala Castel “el vagabundo pertenecía a la masa de los “pobres” que no podía vivir del trabajo de sus manos” (Castel, 1977, p. 35).

Es importante señalar que hacia el siglo X, los mendigos también eran llamados vagabundos, término usado para referirse a las personas que piden limosna, no tienen un hogar y no trabajan, sin embargo, más adelante se evidenciará que se emplean otros nombres para referirse a esta población.

Hasta este momento, se concebía como menos favorecidos a aquellas personas que por su edad (en el caso de los niños y los ancianos), género (mujeres embarazadas y viudas) y condición de salud (personas con algún tipo de discapacidad física), no tenían la

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

posibilidad de trabajar y subsistir por sus propios medios; sin embargo, a mediados del siglo XIV se empieza dar una nueva figura, “el indigente valido”, quienes siendo capaces de trabajar, no lo hacen (Castel, 1977), convirtiéndose en una parte inútil de la población puesto que no contribuían de manera alguna a la sociedad.

Tiempo después, los vagabundos del mundo antiguo y medieval se transformaron durante la época de la industrialización en el subproletariado o lumpenproletariado, término acuñado por Marx y que hacía referencia a los vagabundos que no aportan ni fuerza de trabajo ni medios de producción, como él mismo lo señala:

vagabundos, licenciados de tropa, licenciados de presidio, huidos de galeras, timadores, saltimbanquis, lazzaroni, carteristas y rateros, jugadores, alcahuetes, dueños de burdeles, mozos de cuerda, escritorzuolos, organilleros, traperos, afiladores, caldereros, mendigos, en una palabra, toda es masa informe, difusa y errante (Marx, 1852, p. 4)

Es decir, seres que económicamente no le aportan nada a la sociedad, sino que por el contrario son una carga para la misma, al no contribuir al ciclo de producción, así el habitante de calle va configurando un fenómeno social en el que seres humanos, por circunstancias muy variadas, terminan viviendo en las calles en condiciones de marginalidad y exclusión. En esta época, el fenómeno se convierte en una problemática que pasa a ser de interés público y a llamar la atención del Estado por los efectos que tiene en la sociedad.

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

En cuanto a las medidas adoptadas para afrontar la situación previo a la existencia del Estado como se conoce en la actualidad, y la institucionalidad que lo acompaña, los habitantes de calle eran intervenidos de maneras que hoy en día no se consideran dignas por ir en contra de la libertad de las personas, como por ejemplo, prohibirles permanecer en la calle, obligarlos a trabajar o, si persistían en sus comportamientos, llevarlos a la cárcel (Castel, 1977); dicha la represión solo era aplicada a aquellos que aun teniendo la posibilidad de trabajar no lo hacían y preferían vivir de la caridad, excluyendo de este modo a las personas que no lo podían hacer como los ancianos, huérfanos, discapacitados, entre otros.

De igual forma, los vagabundos también recibían atención por parte de la iglesia, como se explicó anteriormente, a modo de asistencia, por medio de la cual se les brindaba comida, ropa y abrigo a partir de una condición que incluso se utiliza hoy para dar servicios sociales, y es la pertenencia a un territorio.

La mayor parte de las reglamentaciones asistenciales exigían al indigente, aunque “no tenga domicilio fijo”, que justificará por lo menos algunos años de residencia en la aldea o la comuna, y si no podía hacerlo no se lo tenía en cuenta (Castel, 1977, p.37).

Todo esto cambia de algún modo en el siglo XIX, cuando el fenómeno de habitabilidad en calle pasa a ser de interés público, como resultado de los cambios que se dieron con el paso de las sociedades netamente rurales a las urbanas, y la explosión demográfica. “Las

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

autoridades municipales asumen entonces su parte en lo que se convierte en un problema de administración de la indigencia urbana. La asistencia se organiza sobre una base local e impone una selección más rigurosa de los asistidos” (Castel, 1977, p.44).

A partir el siglo XX confluyen varios hechos, entre los cuales se cuentan el boom de la era fordista que desarrolla la producción industrial estandarizada, acompañada con la masificación del consumo (la oferta que acompaña la demanda), y el contrato social de Keynes; que producen transformaciones en la problemática, ya que el habitante de calle se empieza a ubicar en las grandes ciudades que han surgido como producto del crecimiento económico, y el desarrollo e innovación de la época moderna.

A lo anterior, se suma como un factor determinante para el agravamiento del fenómeno, el uso masivo de diferentes sustancias psicoactivas, las cuales tienen un impacto importante en la vida de las personas por el deterioro en la salud que genera su consumo, y la dependencia que provoca.

El habitante de calle se convierte en uno de los principales consumidores de este tipo de sustancias, inclusive en muchas ocasiones es el consumo de drogas ilícitas lo que lleva a las personas a habitar la calle, pues en este lugar tienen fácil acceso a las mismas, contacto con personas que comparten su consumo regular y pueden vivir en función de su adicción.

Adicionalmente, se puede observar que a lo largo de la historia, todos los calificativos utilizados para referirse al habitante de calle han sido despectivos y peyorativos, pues como lo menciona Castel la palabra vagabundo hace parte de los “calificativos que designan a los individuos de mala fama: caymands (es decir, los que piden limosna sin justificación; ésta es la versión peyorativa del mendigo valido), bribones, belitres (falsos lisiados), pájaros, ribaldos, rufianes, holgazanes...” (Castel, 1977, p.75).

Es con la aparición del Estado social de derecho que se le devuelve al habitante de calle la dignidad que merece todo hombre y mujer, independientemente de su condición social; en consecuencia, en la década de los años noventa se deja de hablar de indigentes y se empieza a hablar de habitantes de la calle (Secretaría Distrital de Integración Social, [SDIS], 2015). Se reconoce entonces al habitante como un ciudadano sujeto de derechos y se define como:

“Persona sin distinción de sexo, raza o edad, que hace de la calle su lugar de habitación, ya sea de forma permanente por lo menos treinta (30) días continuos, o transitoria cuando haga uso de lugares especiales de alojamiento (instituciones públicas o privadas, paga diarios o lugares de consumo)” (SDIS, 2015, p. 14).

#### **4.1.1. El Fenómeno en Colombia.**

Las complejas interacciones sociales, económicas, políticas, culturales y territoriales que caracterizan las ciudades son propicias para la manifestación del fenómeno social de

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

habitabilidad en calle. Al mismo ritmo que las ciudades del pasado han sufrido transformaciones radicales, lo ha hecho esta problemática.

En Colombia, los registros existentes indican que los primeros mendigos aparecieron a finales del siglo XIII como resultado de la guerra entre España y Francia que afectó a las colonias y posteriormente, de la llegada de la independencia. En este período, la atención a quienes se encontraban en esta situación provenía de la Iglesia Católica y consistía en enviarlos a hospicios y asilos. (SDIS, 2015)

Posteriormente, a finales del siglo XIX, el desplazamiento masivo hacia las ciudades causado por la violencia imperante en el campo y la incorporación de la mujer a la fuerza laboral, hizo aún más complejo el fenómeno de habitabilidad en calle, ya que se generaron dinámicas de desarticulación familiar y pobreza extrema, transformando la situación de los “gamines” y “chinos” en una responsabilidad pública. (SDIS, 2015)

En el siglo XX, un hecho determinante en la configuración de los lugares de asentamiento de los habitantes de calle fue el asesinato de Jorge Eliecer Gaitán el 9 de Abril de 1948, más conocido como “El Bogotazo” pues la violencia desencadenada en el centro de Bogotá llevó a los ciudadanos de clase alta que habitaban barrios como Santa Inés a abandonar sus residencias, dejando estos espacios a merced de personas desplazadas y de escasos recursos, que encontraron en estos lugares, un refugio propicio para las dinámicas propias de la vida en las calles. Esta lógica de ocupación y apropiación, hoy en día aún persiste.

Más adelante, entre la década de los ochenta y los noventa, se dejó de limitar la atención de los habitantes de calle al encerramiento en centros de reclusión para orientarse a su reintegro a la sociedad. De igual manera se desestimó el despectivo término indigente, denominándose oficialmente “habitantes de calle”. Sin embargo, en el argot popular surge el término “ñero” con la novedad de haber sido creado por las mismas personas que habitaban en las calles, quizás como una abreviatura de la palabra compañero.

También en los años ochenta, ocurre un hecho que da un giro trágico al fenómeno y es el auge del narcotráfico a gran escala que introdujo la droga en todos los estratos de la sociedad colombiana. Aquí se da la mutación de una situación que no causaba mayor impacto social, marcada por el consumo de marihuana, a un grave flagelo configurado por la llegada del bazuco, droga altamente adictiva que ha dejado a muchas personas, no necesariamente pobres, a merced de mafias que mueven un negocio millonario.

En efecto, la llegada del bazuco a las calles alcanzó cifras alarmantes, pues para 1984, ya podían identificarse cerca de 1'200.000 personas consumidoras de esta sustancia (Ministerio de Salud, 1995)

El consumo de bazuco transformó la dinámica de vida de los habitantes de calle, pues como lo señala el testimonio de alguien que ha vivido la mayor parte de sus sesenta años de vida en el espacio público, antes de la llegada de esa droga existía respeto y valores; se organizaban para protegerse unos a otros, se vestían bien, el producto de su trabajo les

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

alcanzaba para mantenerse, incluso algunas personas preferían ese modo de vida por que se sentían libres.

A partir de ahí, la calle se volvió dura e insegura hasta para ellos mismos; reinaba la desconfianza; se configuró el “desechable”, como una persona que ha sido consumida por el bazuco, maloliente, desarrapado, un peligro para la sociedad debido a que están dispuestos a hacer lo que sea con tal de satisfacer su vicio. (C. Garzón, G. Garzón, López y Velásquez, 2016)

De ahí en adelante, el fenómeno de habitabilidad en calle fue en ascenso, al igual que las mafias que se lucran de la alta vulnerabilidad de los adictos, instalando sitios de expendio y consumo de drogas, denominados “ollas”, en los territorios de concentración de los habitantes de calle. Se calcula que el microtráfico en la ciudad mueve 40.000 millones de pesos anuales; delito que se acompaña de altas tasas de criminalidad. (Fiscalía General de la Nación, 2016)

Al narcotráfico se suman otros factores que dispararon el aumento de la población habitante de calle en los años ochenta, como el conflicto armado, generador del desplazamiento de miles de personas hacia las principales ciudades; la violencia generalizada manifestada en altas tasas de criminalidad y la incapacidad del Estado para contener dichas problemáticas. De esta manera se configuro el caldo de cultivo ideal para que el fenómeno de habitabilidad en calle adquiriera las dimensiones que tiene hoy en día.

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

En el 2016, Colombia tenía aproximadamente cuarenta mil habitantes de calle los cuales se encontraban concentrados en las ciudades principales. Entre los años 2015 y 2016 se reportaron 4.379 habitantes de calle en Medellín; 3.770 en Cali, 3.212 en Bucaramanga, 2.020 en Barranquilla y 500 en Cartagena. (El Tiempo, 2016)

En Bogotá se concentra la mayor población habitante de calle del país, lo cual se explica en parte porque al ser la capital, ha sido la principal receptora de personas desplazadas por la violencia y de las que se trasladan voluntariamente en busca de mejores oportunidades.

De acuerdo con el último censo realizado por la Secretaria Distrital de Integración Social, había 9.518 personas viviendo en las calles de la ciudad en el año 2017, las principales razones aducidas para iniciar la habitabilidad en calle estaban relacionadas con consumo de SPA con un 38,3% y conflictos o dificultades familiares con un 32,7% (DANE, 2018)

Como se puede observar las transformaciones producidas en las maneras de abordar la condición del habitante de calle en Colombia son significativas: de una escasa o nula atención por parte quienes ejercían el poder, ha pasado a ocupar un puesto en las agendas de gobierno, de una perspectiva religiosa motivada por la lastima y la compasión llegó a convertirse en una obligación del Estado, de la aplicación de medidas deshumanizantes evolucionó al reconocimiento de esta población como sujetos de derechos, de un fenómeno inofensivo transitó hacia una grave problemática social que supone un reto para las principales ciudades del mundo.

#### **4.1.2. Experiencias Internacionales Exitosas.**

A pesar de la evolución en el manejo del fenómeno de habitabilidad en calle por parte de la Administración Pública, aún falta mayor innovación para lograr una verdadera transformación en la vida de esta población ya que el porcentaje que logra reinsertarse a la sociedad es mínimo. En este sentido algunos países llevan la delantera, es el caso de Brasil, específicamente la ciudad de Sao Paulo, donde el alcalde Fernando Haddad lanzó en el 2013 el programa Brazos Abiertos, con el fin de atender la población habitante de calle de una zona del centro conocida como “cracolandia”.

Mediante la colaboración interinstitucional el programa (aún vigente) proporciona una habitación de hotel, tres comidas y 7 dólares diarios a cambio de llevar a cabo actividades como barrer espacios públicos por 4 horas al día y asistir a programas de capacitación por 2 horas diarias.

El eje central del programa consiste en que mientras los participantes cumplen con las tareas asignadas, las autoridades aprovechan para limpiar las calles y refugios e instalar puntos de asistencia social y presencia policial, con el fin de controlar el tráfico de sustancias psicoactivas, y no su consumo. De esta manera se proporcionan condiciones de vida digna que desincentivan la necesidad de volver a las calles y delinquir para conseguir dinero.

Con la aplicación de esta estrategia se ha logrado la disminución del consumo de sustancias psicoactivas, el restablecimiento de lazos familiares y la salida de las calles de

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

aproximadamente 300 personas. El programa Brazos Abiertos es pionero en Sudamérica, donde actualmente se considera la estrategia de mayor éxito en el manejo del fenómeno de habitabilidad en calle.

Por otro lado, en países como Canadá, Suiza, Holanda y España, desde los años ochenta se empezaron a implementar zonas especiales para el consumo de drogas, con apoyo médico para evitar sobredosis y contagio de enfermedades a través de jeringas infectadas. Este modelo ha sido copiado en muchas ciudades del mundo, incluida Bogotá, donde se crearon los Centros de Atención Móvil Para Adictos CAMAD, bajo el Plan de Desarrollo Bogotá Humana (2012-2016).

En San Francisco, Estados Unidos, la atención del fenómeno de habilidad en calle se ha orientado a la construcción de albergues. En Vancouver, Canadá, con el apoyo de diversas ONG, se proporciona un manejo integral a los habitantes de calle; dentro de su territorio habitual se ofrece desde salas de consumo hasta alojamiento, servicios de salud, educación, empleo y rehabilitación. Así, el Estado mantiene el control sobre el territorio y el suministro de sustancias psicoactivas. Esta política también se desarrolla en ciudades como Toronto, Ámsterdam y Berna.

Aunque visto de manera general, el fenómeno es el mismo en todas las ciudades; en la práctica cada una presenta una serie de especificidades históricas, sociales, políticas, culturales, económicas, geográficas, psicológicas y humanas que le dan una configuración única, motivo por el cual la medidas que se apliquen para abordar la

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

problemática deben guardar coherencia con el contexto en el que se desarrollan. Es por esto que muchas veces los gobiernos fracasan al copiar modelos que han sido exitosos en otras latitudes. El caso de Colombia se encuentra marcado por unos factores particulares y una normatividad alineada con las diferentes formas que ha adquirido la habitabilidad en calle a lo largo del tiempo.

## **5. Capítulo II**

### **5.1. Política Pública Distrital Para el Fenómeno de Habitabilidad en Calle**

La Política Pública Distrital para el Fenómeno de Habitabilidad en Calle fue adoptada mediante el Decreto 560 de 2015, dando cumplimiento a los lineamientos establecidos en la Ley 1641 de 2013, referentes a la formulación de la Política Pública Social para Habitantes de la Calle, dirigida a garantizar, promocionar, proteger y restablecer los derechos de estas personas mediante su atención integral, rehabilitación e inclusión social.

Existe la política pública siempre y cuando las instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de cosas percibido como problemático” (Roth, 2007, p. 27).

En este orden de ideas esta política representa un triunfo, pues da cuenta de la inclusión integral del fenómeno de habitabilidad en calle en la agenda pública del Gobierno y abre la posibilidad de ir más allá del asistencialismo que ha caracterizado el abordaje de las Administraciones Distritales.

El objetivo general de la Política Pública Distrital para el Fenómeno de la Habitabilidad en Calle es resignificar el Fenómeno de la Habitabilidad en Calle en Bogotá, por medio

de la implementación de acciones estratégicas integrales, diferenciales, territoriales y transectoriales, orientadas al mejoramiento de la convivencia ciudadana y la dignificación de los Ciudadanos y Ciudadanas Habitantes de Calle, en el marco de la promoción, protección, restablecimiento y realización de sus derechos, que contribuyan a su inclusión social, económica, política y cultural, así como a la protección integral de las poblaciones en riesgo de habitar la calle. (SDIS, 2015)

Para tal fin, la Política Pública Distrital para el Fenómeno de la Habitabilidad en Calle establece cuatro enfoques transversales: de Derechos, Diferencial, Territorial y de Género como aquellos que definen, ordenan y determinan el cuerpo valorativo, teórico, político y de acción de la política pública, esto significa que el Estado debe garantizar que la acción pública se oriente a la promoción, protección, restablecimiento, garantía y realización de los derechos de las Ciudadanas y los Ciudadanos Habitantes de Calle del Distrito Capital, reconociendo la diversidad de las poblaciones, las inequidades y desigualdades en el marco de la garantía de los derechos, así como las particularidades relacionadas a cada territorio. (SDIS, 2015)

El enfoque de derechos busca garantizar la Dignidad Humana de la población habitante de calle, mediante la erradicación de todas las formas o acciones que conlleven a que una persona viva situaciones o condiciones inhumanas, la protección de los Derechos de las poblaciones que están en riesgo de llegar a una situación de alta vulnerabilidad, brindando oportunidades que permitan prevenir el inicio de la habitabilidad en calle y la generación de acciones y actividades que garanticen la dignidad de las personas que ya

están habitando la calle, mitigando o reduciendo los daños a los que están expuestos. (SDIS, 2015)

El enfoque diferencial propende por el respeto de la libertad a ser, a asumir una identidad, una creencia, una ideología, también reconociendo las múltiples formas de vivir que existen tales como la de los Ciudadanos y Ciudadanas Habitantes de Calle pero sin afectar los estilos de vida de los demás Ciudadanos y Ciudadanas vinculados al Fenómeno, lo cual implica regular y mediar en las relaciones así como establecer acuerdos y acciones que permitan a los Habitantes de Calle consolidar la vida que se quiere, cambiar ese proyecto cuando así se decida, pero a la vez respetar los proyectos de vida y la libertad de los demás. Lo anterior sumado a la generación de oportunidades que promuevan la realización de un proyecto de vida, en el marco del desarrollo de las capacidades y potencialidades con que cuentan las personas. (SDIS, 2015, p. 82)

El enfoque territorial, implica que el Estado en conjunto, incluyendo a las comunidades, organizaciones sociales, redes de apoyo y las Ciudadanas y Ciudadanos Habitantes de Calle generen los espacios de encuentro y participación, donde se vaya consolidando agendas y metas en común, que permitan la unión que brindan los espacios en común con el fin de transformar las situaciones que enfrentan los Ciudadanos y Ciudadanas Habitantes de Calle, pero a la vez mejorando la convivencia y los lazos que se entretienen en los territorios entre los diferentes actores vinculados al Fenómeno. Reconociendo además las dinámicas de ordenamiento territorial que pueden generar procesos de habitabilidad en calle en poblaciones en riesgo. (SDIS, 2015)

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

Por último, el enfoque de género persigue la reducción de las brechas de desigualdad e inequidad de género para las mujeres que habitan la calle o se encuentran en riesgo de habitarla.

Como puede observarse en la figura 1, la Política Pública Distrital para el Fenómeno de la Habitabilidad en Calle se organiza a partir de un objetivo general, seis objetivos estratégicos por cada uno de los seis componentes, los cuales a su vez se desarrollan a través de treinta y un líneas de acción.

Los objetivos estratégicos de la Política Pública Distrital para el Fenómeno de la Habitabilidad en Calle, diseñada por la Secretaria Distrital de Integración Social en el año 2015 son los siguientes:

- Promover el desarrollo de capacidades y la ampliación de oportunidades, implementando estrategias integrales y diferenciales de prevención y atención social en ámbitos individual, familiar y comunitario, con personas en riesgo de habitar calle y Ciudadanos y Ciudadanas Habitantes de Calle, fomentando su inclusión social así como la protección integral de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en riesgo, alta permanencia o situación de vida en calle.
  
- Garantizar a las Ciudadanas y los Ciudadanos Habitantes de Calle el acceso integral a los Servicios de Salud del Distrito Capital en el marco del Sistema General de

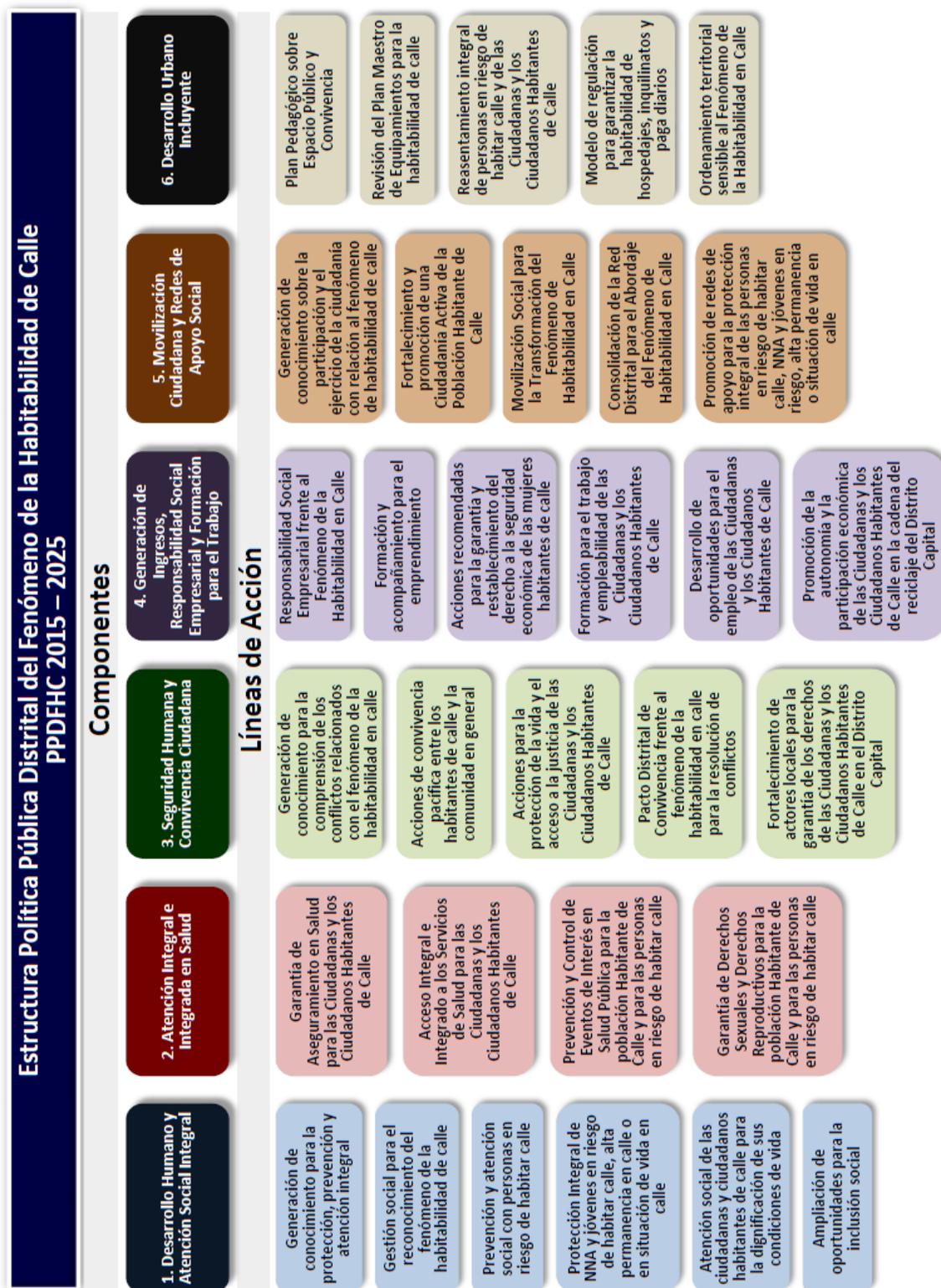
## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

Seguridad Social en Salud, que contribuya a hacer efectivo el Derecho Fundamental a la Salud de esta población.

- Propiciar entornos seguros y protectores, por medio del reconocimiento y transformación de los conflictos relacionados con el fenómeno, disminuyendo su impacto en la integridad física, psicológica y moral tanto de los Ciudadanos y Ciudadanas Habitantes de Calle, como de las poblaciones en riesgo y de la comunidad en general.
- Promover la responsabilidad social empresarial, las alianzas estratégicas entre los sectores público y privado, y la formación para el trabajo y el emprendimiento, dirigidos al desarrollo de capacidades de las y los Ciudadanos Habitantes de Calle, que contribuyan a su inclusión económica y la generación de ingresos por medio de programas de vinculación laboral y el desarrollo de emprendimientos individuales y/o asociativos.
- Promover la participación y movilización ciudadana para la realización del Derecho a la Ciudad de todas y todos, a partir de ampliar el conocimiento sobre el ejercicio de la ciudadanía en el marco del fenómeno, la construcción de una red distrital que permita la articulación entre instituciones, organizaciones y comunidad, así como el fomento de espacios de autorreconocimiento de las Ciudadanas y Ciudadanos Habitantes de Calle como sujetos políticos, para la dignificación y resignificación del Fenómeno.

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

- Definir e implementar estrategias integrales dirigidas a las personas en riesgo de habitar calle y Habitantes de Calle, en los procesos Ordenamiento Territorial y de Desarrollo Urbano.



Nota: Tomado de: Política Pública Distrital del fenómeno de la Habitabilidad en Calle (2015)

Figura 1. Estructura Política Pública Distrital del fenómeno de la Habitabilidad en Calle

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

Uno de los grandes retos de la política, consistió en que al momento de su formulación no se contaba con datos actualizados de la población objeto, pues en los últimos veinte años en Bogotá se habían llevado a cabo seis censos de población de habitantes de calle.

El primero, realizado en 1997 mostró que existían 4.515 personas habitando las calles de la Ciudad. Dos años después, esta cifra aumentó a 7.793, y siguió incrementándose hasta 2001, cuando alcanzó los 11.832. En el 2004, se realizó un nuevo censo que arrojó 10.077 personas, tres años más tarde, en 2007, se contaron 8.385. Para año 2011, las cifras se incrementaron en 1.229 para un total de 9.614 Habitantes de Calle, lo que equivale a decir, que había 12,87 personas habitando la calle, por cada 10.000 habitantes. (SDIS, 2015).

De acuerdo con lo anterior, el último censo databa de 2011, situación que fue subsanada con el censo de habitantes de la calle realizado en el año 2017 por el Departamento Nacional de Estadística (DANE) y la Secretaria de Integración Social (SDIS). Este documento es fundamental para la etapa de implementación de la Política Pública, razón por la cual a continuación se describirán sus principales resultados.

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

| Localidad          | TOTAL PERSONAS | Tipo de censo      |      |             |      |
|--------------------|----------------|--------------------|------|-------------|------|
|                    |                | Entrevista Directa |      | Observación |      |
|                    |                | TOTAL              | %    | TOTAL       | %    |
| Total Bogotá       | 9.538          | 6.946              | 72,8 | 2.592       | 27,2 |
| Usaquén            | 144            | 97                 | 67,4 | 47          | 32,6 |
| Chapinero          | 229            | 141                | 61,6 | 88          | 38,4 |
| Santafé            | 1.313          | 963                | 73,3 | 350         | 26,7 |
| San Cristóbal      | 204            | 141                | 69,1 | 63          | 30,9 |
| Usme               | 68             | 44                 | 64,7 | 24          | 35,3 |
| Tunjuelito         | 93             | 59                 | 63,4 | 34          | 36,6 |
| Bosa               | 111            | 76                 | 68,5 | 35          | 31,5 |
| Kennedy            | 682            | 435                | 63,8 | 247         | 36,2 |
| Fontibón           | 118            | 79                 | 66,9 | 39          | 33,1 |
| Engativá           | 316            | 203                | 64,2 | 113         | 35,8 |
| Suba               | 217            | 152                | 70,0 | 65          | 30,0 |
| Barrios Unidos     | 192            | 122                | 63,5 | 70          | 36,5 |
| Teusaquillo        | 362            | 202                | 55,8 | 160         | 44,2 |
| Los Mártires       | 1.750          | 1.090              | 62,3 | 660         | 37,7 |
| Antonio Nariño     | 333            | 209                | 62,8 | 124         | 37,2 |
| Puente Aranda      | 472            | 248                | 52,5 | 224         | 47,5 |
| La Candelaria      | 115            | 80                 | 69,6 | 35          | 30,4 |
| Rafael Uribe Uribe | 285            | 200                | 70,2 | 85          | 29,8 |
| Ciudad Bolívar     | 292            | 216                | 74,0 | 76          | 26,0 |
| Institución*       | 2.242          | 2.189              | 97,6 | 53          | 2,4  |

Figura 2. Resumen Censo de Habitantes de la Calle de Bogotá 2017

- En total se censaron 9.538 habitantes de la calle en Bogotá, los mayores porcentajes se encontraron en Los Mártires y Santa Fe.

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

- Del total de población censada, el 47,7% se encuentra en la etapa adulta entre los 25 y los 39 años. Los menores de 14 años y mayores de 74 años son menos del 1,0%.
- Respecto al sexo, se identificaron por entrevista directa 6.211 hombres, 729 mujeres y 6 intersexuales, siendo la población masculina la de mayor prevalencia en los habitantes de la calle
- El 59,1% de las personas censadas por entrevista directa nacieron en Bogotá, el 40,2% en otro municipio y el 0,7% en otro país.
- El 66,2% de los habitantes de la calle censados por entrevista directa duermen principalmente en la calle, esto es en un puente, andén, parque, alcantarilla, carreta y similares, seguido del 23,9% que duermen principalmente en una institución
- Del total de personas censadas por entrevista directa, el 23,3% manifiestan tener algún grado de dificultad en la realización de actividades y por tanto presenta limitaciones permanentes.
- Del total de personas censadas por entrevista directa, El 1,5% (105) fue diagnosticado con VIH-SIDA, de estos el 58,1% (61) de personas recibieron tratamiento.
- Del total de personas censadas por entrevista directa, el 1,6% (109) fue diagnosticado con tuberculosis, de estos 72 personas recibieron tratamiento (66,1%).

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

- El 68% de los habitantes de la calle censados por entrevista directa llevan 6 años o más viviendo en la calle. Por su parte, el 6% tiene menos de 1 año viviendo en la calle.
  
- De acuerdo con lo manifestado por las personas que fueron censadas por entrevista directa, la razón principal para iniciar vida en calle es el consumo de sustancias psicoactivas (38,3%); Seguido de conflictos o dificultades familiares con un 32,7%.
  
- De acuerdo con lo manifestado por las personas que fueron censadas por entrevista directa, la principal razón para continuar viviendo en calle es el consumo de sustancias psicoactivas (38,2%), seguido de gusto personal (13,8%) y dificultades económicas (11%).
  
- En lo referente a las redes familiares, se observa que el 38,3% de los habitantes de la calle censados por entrevista directa no tienen ningún tipo de contacto con sus familiares. De estos, quienes tienen contacto con su red familiar, la tienen principalmente con la mamá en un 26,6% y con los hermanos en un 17,2%.
  
- Se observa que el 18,0% de los habitantes de la calle censados por entrevista directa reciben apoyo de la red familiar. En cuanto a la red social conformada por amigos y otros, el 14,3% recibe apoyo de esta red; y frente a la red institucional, conformada

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

por instituciones oficiales, instituciones u organizaciones privadas y organizaciones religiosas, el 61,4% recibe ayuda de esta fuente.

- Respecto a la forma de generación de ingresos, la principal es recogiendo material reciclable, ejercida por el 39,7% de los habitantes de la calle censados por entrevista directa, el 19,5% generan ingresos pidiendo, retacando o mendigando; y el 17,1% lo hacen limpiando vidrios, cuidando carros, tocando llantas, vendiendo en la calle u otras similares.
- Respecto al consumo de sustancias psicoactivas, el 90,4% de los habitantes de la calle censados por entrevista directa manifiestan consumir alguna sustancia, esto implica que el 9,6% no es consumidor. La sustancia que más consume la población es el cigarrillo con 82,4%, seguido del bazuco con un 72,2% y la marihuana con el 61,9%.
- Según lo manifestado por los habitantes de la calle censados por entrevista directa, la sustancia con mayor frecuencia de consumo es el bazuco con el 57,8% de ocurrencia.
- El policonsumo sucede cuando una persona consume dos o más sustancias psicoactivas, se observa un alto nivel de policonsumo (83,7%), donde el consumo de tres sustancias es el de mayor porcentaje (22,3%).
- Se observa que el 81,3% de las personas censadas por entrevista directa conocen los servicios ofrecidos por el Distrito y de estos el 67,7% manifiestan utilizarlos.

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

- Del total de personas censadas por entrevista directa, el 44,2% manifiesta temer por su vida. Se identifica que la principal afectación en la seguridad de los habitantes de la calle censados por entrevista directa es la relacionada con el abuso policial con el 57,1% correspondiente a 3.963 personas, seguida de la persecución por integrantes de una olla con un 20,5% que corresponde a 1.423 personas.
  
- En lo referente a las situaciones de las que han sido víctimas las personas censadas por entrevista directa, se observa que el mayor porcentaje corresponde a insultos (36,5%), seguido de golpes (24,6%).

La caracterización realizada en este censo de habitantes de la calle, visibiliza algunos aspectos álgidos, que debido a su estrecha relación con el fenómeno deben ser considerados obligatoriamente en todas las etapas de la Política Pública Distrital Para el Fenómeno de Habitabilidad en Calle.

Entre ellos se encuentran las situaciones de violencia que caracterizan la vida en las calles. Informes de la Fiscalía General de la Nación muestran que las más representativas son las golpizas (75,85%), el hurto (62,90%) y las heridas (52,08%). Cabe resaltar que de los 51 homicidios ocurridos en 2015 en esta población, el 100% fue motivado por venganzas relacionadas con el microtráfico. (Fiscalía General de la Nación, 2015)

De acuerdo con la Fiscalía General de la Nación, más del 50% de las riñas, las lesiones y los delitos contra la vida, se presentan en entornos de consumo problemático debido al

alto grado de ansiedad, excitación e irritabilidad asociados al consumo y la abstinencia de bazuco. De ahí la relevancia de integrar el manejo de la adicción a sustancias psicoactivas y su consecuente afectación a la salud mental en la Política Pública.

Son escasos los estudios relacionados con la situación de salud mental de quienes habitan las calles en Bogotá. En este sentido, se ha identificado la asociación entre tres condiciones que generan una sujeción fuerte y que en la mayoría de los casos, impide que la persona logre mantenerse en una intervención institucionalizada con seguimiento permanente de su evolución. Se habla de la Triada de Habitabilidad de Calle, donde coinciden las condiciones relacionadas: (SDIS, 2015).

- El modo de vida de calle, donde el Habitante de Calle encuentra los recursos que necesita para solventar sus necesidades básicas de refugio improvisado (cambuche), de alimentación, de vestido y de apoyo social (relación con vecinos y conocidos proveedores). De igual manera, la discriminación, la segregación y la agresión que se viven en calle, son factores generadores de alteraciones en salud mental.
- El consumo de sustancias psicoactivas, que genera una dinámica propia en los lugares de consumo (ollas) y en los corredores de paso de Habitantes de Calle, así como en los grupos de socialización intrapoblacional (parches). Algunas sustancias como el bazuco que se comercializan a bajos precios y son de mala calidad, inciden en el deterioro de la salud mental de la población.

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

- La presencia de alteraciones en salud mental, que se relacionan anterior a la Habitabilidad de Calle, durante ésta o como secuela al modo de vida anterior en calle.

Para la población habitante de calle, los eventos de interés en salud pública de especial atención son el consumo, abuso y adicción al consumo de sustancias psicoactivas, así como la Tuberculosis, el VIH y otras ITS, la infección TB/VIH, la Enfermedad Respiratoria Aguda y aquellas que tengan alta capacidad de transmisión o afectación a recién nacidos. (SDIS, 2015).

A partir de este recorrido por la Política Pública Distrital Para el Fenómeno de Habitabilidad en Calle se puede concluir que es una ambiciosa iniciativa por parte del Distrito, ya que de manera integral pretende abordar a través de los componentes que la conforman, todas las dimensiones de su población objetivo, adicionalmente cuenta con la novedad de darle un papel importante a la prevención del fenómeno.

Esto puede convertirse en un desafío sobretodo en la etapa de implementación; por tal razón es necesario priorizar acciones a través de planes, programas y proyectos que exploten el potencial de la política y eviten el retorno a los viejos modelos de atención disfuncionales que se han ejecutado hasta ahora.

La Política Pública de Habitabilidad en Calle constituye una conquista por ser el primer instrumento de una larga lista de medidas y normas que aborda de manera integral el fenómeno desde un enfoque de derechos que brinda alternativas para superar esta

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

condición o asumirla de una manera más plausible teniendo en cuenta que esta también puede ser tomada como una opción de vida, que así no sea compartida por la sociedad en general, debe ser respetada.

## **6. Capítulo III**

### **6.1. Análisis de la Sentencia T-043 de 2015**

La sentencia T-043 del 4 de febrero de 2015 fue proferida por la Corte Constitucional dentro del proceso de revisión del fallo de tutela emitido por el Juzgado Primero Civil Municipal de Dosquebradas, Risaralda. La acción de tutela fue interpuesta por el personero del Municipio de Dosquebradas, Risaralda, como Agente Oficioso de Sandra Lucero Soto Loaiza, contra el Municipio de Dosquebradas y su Secretaría de Desarrollo Social y Político, al considerar vulnerados los derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas, a la integridad personal y a la salud, a raíz de la negativa de esa entidad pública a suministrarle a la señora Soto Loaiza un albergue. (C.C., 2015).

Los hechos que fundamentan la acción de tutela son los siguientes:

- La señora Sandra Lucero Soto Loaiza es una mujer de 33 años de edad, quien no cuenta con vivienda o ingresos. Se trata de una persona en condición de indigencia, conforme certificación expedida por la Secretaría de Desarrollo Social y Político de Dosquebradas, Risaralda.
- Según se desprende de la historia clínica aportada, su estado de salud es precario, lo que la ha llevado a recibir tratamiento en reiteradas ocasiones en la E.S.E. Hospital Santa Mónica.

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

- En consulta del 21 de enero de 2014 fue diagnosticada con insuficiencia cardíaca y se reportaron los siguientes hallazgos: síndrome de abstinencia por consumo de sustancias psicoactivas (bazuco y marihuana), abandono social y agresividad. En consecuencia, se le describió como una paciente de difícil manejo y control, que no cuenta con apoyo familiar y requiere de tratamiento multidisciplinario.
- El 16 de marzo de 2014 recibió atención médica al padecer dolor en los pies, con ulceración en el talón derecho e inflamación en el dorso, además de presentar un edema en la vagina. En esa ocasión se determinó que sufría de tuberculosis y “*al parecer VIH*”.
- Posteriormente, el 23 de marzo la señora Soto Loaiza expresó su voluntad de marcharse del centro hospitalario y fue en consecuencia dada de alta.
- Al momento de la interposición de la solicitud de amparo, la señora Soto había sido internada en la institución clínica referida, y una vez culminaran las atenciones médicas retornaría a habitar en la calle, lo que dificultaría su recuperación. (C.C, 2015, p. 3)

La Alcaldía y la Secretaria de Desarrollo Político y Social del municipio de Dosquebradas, entre los argumentos para rechazar la solicitud de albergue sostienen que los entes territoriales no tiene la obligación de “dar albergue a todo a aquel que se

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

encuentre sin vivienda o que haya abandonado su núcleo familiar, por voluntad propia, para dedicarse a deambular por las calles” (citado por C.C., 2015, p. 4) , toda vez que la Ley solo contempla políticas públicas para infantes, adolescentes, adulto mayor y población en situación de desplazamiento forzado.

Dicha afirmación desconoce totalmente la complejidad del fenómeno de habitabilidad en calle reduciéndolo a una simple decisión personal; además contradice lo dispuesto en el ordenamiento superior y en la Ley 1641 de 2013.

En las consideraciones de la Corte se observa primero, una posición a favor de la libertad individual como se verá a continuación:

en nuestro país cada persona es “libre” de desarrollar su personalidad acorde con su plan de vida. Es a cada individuo a quien corresponde señalar los caminos por los cuales pretende llevar su existencia, sin afectar los derechos de los demás. (C.C., 2015, p. 16)

La “mendicidad” ejercida por una persona de manera autónoma y personal, sin incurrir en la intervención de un agente intermediario a través de la trata de personas, no es un delito ni una contravención. De hecho, cualquier tipo de reproche jurídico, sea en forma de sanciones o intervenciones terapéuticas forzadas, resulta inadmisibles en tanto cosifica al habitante de la calle en aras de un supuesto modelo ideal del ciudadano virtuoso o a manera de una acción preventiva en contra de un potencial criminal (C.C., 2015, p. 17)

Sin embargo más adelante modera su posición inicial:

Pero también el exagerado énfasis en la libertad individual corre el riesgo de conducir a respuestas insuficientes. Llegar a sostener que todos los ciudadanos ostentan el mismo derecho de dormir en la calle, como si se tratase de una alternativa verdaderamente libre y autónoma, como si los oscuros callejones de la ciudad, el frío y el hambre fuesen una decisión estrictamente personal y voluntaria, conduce a un entendimiento limitado de una problemática mucho más profunda. (C.C, 2015, p. 17)

Así mismo cita el informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos:

La pobreza no es una elección autónoma, sino más bien una situación multifacética de la que puede ser difícil, si no imposible, escapar sin ayuda. Las personas que viven en la pobreza no son culpables de su situación; en consecuencia, los Estados no deben castigarlas o penalizarlas por ello.

Las medidas de penalización responden a estereotipos discriminatorios conforme a los cuales se da por hecho que las personas en situación de pobreza son perezosas, irresponsables, indiferentes a la salud y educación de sus hijos, deshonestas, que no merecen asistencia e incluso son delincuentes. (Citado por C.C., 2015, p. 18)

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

Ante este informe, el análisis que hace la Corte, pretende equiparar la pobreza con el fenómeno de habitabilidad en calle, situaciones que si bien están relacionadas, tienen grandes diferencias de fondo. Además reconoce que la violencia es un comportamiento común entre los habitantes de calle, lo cual evidencia que su estilo de vida si afecta a los demás:

Y así, la calle los atrapa más, junto con las falsas promesas que las drogas les tienen preparadas; al tiempo que la sociedad les da la espalda por miedo o simple indiferencia y las autoridades les esconden para atraer mayor inversión. Esta es la espiral descendiente que les arroja al abismo y los sitúa en un estado de naturaleza en el que la violencia se vuelve una opción para sobrevivir ante una comunidad que optó por olvidarles. (C.C., 2015, p. 19)

La Corte también resalta la necesidad de una igualdad material y no simplemente una formal entre los ciudadanos:

En consecuencia, las autoridades deben valorar las condiciones de marginalidad, alienación, ignorancia o pobreza extrema de los habitantes de la calle para erigir acciones afirmativas focalizadas en sectores poblaciones especialmente vulnerables. De ahí que en aras de privilegiar los intereses constitucionales de aquellos sujetos manifiestamente débiles, en razón de sus limitaciones (físicas, psicológicas, económicas, sociales, cultural, etc.), para el operador jurídico es

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

imperativo inaplicar incluso, según el caso concreto, aquellas normas jurídicas que contravengan los postulados del Estatuto Superior. (C.C., 2015, p. 19)

No obstante lo anterior, en la sentencia se reconoce la complejidad del fenómeno de habitabilidad en calle, dedicando especial atención a temas que están íntimamente relacionados con la problemática como son la salud física y mental y la drogadicción.

Respecto a la salud se reiteran los desarrollos jurisprudenciales que confirman que el derecho a la salud es fundamental:

Como resultado de este desarrollo jurisprudencial, la doctrina constitucional ha dejado de señalar que ampara el derecho a la salud ‘en conexidad con el derecho a la vida y a la integridad personal’, para pasar a protegerlo de forma autónoma. En este sentido, se ha cuestionado la validez teórica de recurrir a la idea de la conexidad, y a categorías conceptuales que determinen la fundamentalidad de un derecho de acuerdo a si tienen o no un contenido prestacional. (C.C., 2015, p. 20)

En este punto es fundamental reflexionar acerca si es coherente que, siendo salud un derecho fundamental y por lo tanto irrenunciable, se deje a la población habitante de calle ser “libre” de vivir de una forma que evidentemente los va a conducir al deterioro de su salud física y mental o incluso a la muerte. ¿Acaso prima la libertad individual sobre la

salud o la vida? Lo anterior es confirmado por la Corte cuando cita la Sentencia T-094 de 2011 a propósito de la drogadicción:

“solo cuando el individuo ha llegado al punto en que su adicción domina su comportamiento y su vida diaria es posible hablar de enfermedad y cuando ésta es grave puede llevar incluso a la locura o la muerte. En otros eventos, en cambio, se trata simplemente de consumo ocasional.

Cuando el problema de adicción es grave, la persona puede perder todo concepto de moralidad y hacer cosas que, de no estar bajo el influjo de la droga, no haría, como mentir, robar o prostituirse.

Las consecuencias de un alto nivel de drogadicción son numerosas e inciden tanto en el plano individual como en el familiar y el social. La drogadicción acarrea al individuo graves daños físicos y psíquicos. A los derivados del abuso de las sustancias tóxicas, hay que añadir los que provienen del consumo en condiciones poco seguras. Por ejemplo, en el caso de la heroína, su consumo lleva aparejados problemas de contagio de graves enfermedades, como el SIDA o la hepatitis B.

La drogadicción, cuando es severa, puede tornarse en un grave problema que acarrea un altísimo impacto social, además de ser una enfermedad grave que puede llegar a tener consecuencias terribles en la salud del individuo e incluso causarle la muerte.” (Citado por C.C., 2015, p. 22-23)

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

Así las cosas, la Corte ha señalado que la drogadicción es un problema de Salud Pública que debe ser atendido por el Sistema General de Seguridad Social en Salud, siguiendo unas guías básicas de acción que han generado polémica en la Administración Distrital, porque, según manifiestan, les impiden realizar un abordaje efectivo de la problemática en el marco de la Política Pública Distrital Para el Fenómeno de Habitabilidad en Calle:

La Corte ha señalado que el mecanismo que permite hacer efectiva la aludida autonomía es el consentimiento previo del paciente para la práctica de tratamientos médicos, el cual no se trata de un simple requisito formal que puede suplirse con cualquier tipo de autorización del paciente, sino que es necesario que el consentimiento reúna ciertas características, y en especial que sea libre e informado.

Ahora bien, en la medida en que para las personas que padecen de drogadicción crónica sería en principio problemática la obtención del consentimiento informado, dado que pueden encontrarse en un estado de inconciencia que no les permite discernir sobre la bondad de un tratamiento de rehabilitación, “en aquellos momentos de lucidez cognitiva, la persuasión médica se constituye en una herramienta fundamental para que el fármaco-dependiente comprenda las ventajas y riesgos que implica aceptar un tratamiento médico” . Nadie puede disponer de la vida de otro, incluso bajo ideales altruistas. El drogadicto es en últimas libre de decidir sobre su propio destino. Solamente en casos excepcionales de urgencia, inconciencia o riesgo de muerte, es legítimo

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

que los médicos actúen en función del principio de beneficencia buscando la preservación de la vida del consumidor”. (C.C. 2015, p. 25)

Estas disposiciones resultan contradictorias y confusas, toda vez que las cifras expuestas en el capítulo II demuestran que el nivel de consumo que presenta la mayoría de los habitantes de calle está clasificado como problemático y se encuentra asociado a una serie de factores agravantes como el microtráfico, que hacen imposible reducir el debate a una simple cuestión de respeto por las libertades individuales.

Indudablemente las dinámicas de los habitantes de calle les hacen daño a los demás y a ellos mismos, debido a los comportamientos violentos que deterioran la convivencia y seguridad ciudadana así como a las dinámicas propias de la vida en las calles que implican el deterioro de la salud física y mental.

En este orden de ideas, es una utopía pensar que en este grado de enajenación, los habitantes de calle puedan dar consentimientos “libres” e “informados” y menos a dejarse persuadir con explicaciones médicas. Si lo que se pretende es reivindicar a esta población como sujetos de derechos, lo más pertinente es protegerlos de la vulneración que se hacen a ellos mismos, al incurrir en comportamientos temerarios que de acuerdo a las fuentes citadas por la Corte, inevitablemente los van a llevar a la pérdida de la salud, la dignidad humana, la autonomía, la libertad y la vida que tanto defiende la Sentencia.

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

Ante esto, el ordenamiento jurídico debe ser coherente con los preceptos de la Carta Política, puesto que es contrario a lo que representa un Estado Social de Derecho ver a ciudadanos autodestruirse hasta la muerte, en una defensa ciega de su derecho a ser “libres”.

Aunque la Corte aclara que en casos de riesgo de muerte, es legítimo que los médicos actúen sin consentimiento buscando preservar la vida; surge la inquietud de si es necesario llegar hasta ese extremo para que el Estado garantice los derechos de los habitantes de calle. Además, ¿Cuántos de estos acuden al sistema de salud bajo dichas condiciones? Evidentemente, no muchos.

Ahora bien, no se trata de promover que al habitante de calle se le trate como a un delincuente, como reiteradamente lo menciona la Sentencia, dado que como esta misma lo reconoce, la Ley 1641 de 2013 estableció un nuevo marco normativo para la atención de la población habitante de calle que busca “garantizar, promocionar, proteger y restablecer los derechos de estas personas, con el propósito de lograr su atención integral, rehabilitación e inclusión social” (Citado por C.C., 2015, p. 29).

Este propósito está totalmente alineado con la Política Pública Distrital Para el Fenómeno de Habitabilidad en Calle, por lo tanto sería adecuado que las entidades del Distrito encargadas de su implementación tengan la discrecionalidad para lograr una verdadera transformación en la vida de la población habitante de calle, siendo estas las que conocen

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

de primera mano la problemática, que como hemos visto va más allá de lo que dimensiona la Corte.

También destaca la Sentencia la necesidad de contar con centros de atención y servicios sociales para las personas habitantes de calles, los cuales deben prestarse con la mayor flexibilidad posible. En este sentido el modelo de atención implementado en Bogotá es uno de los más avanzados en el tema.

Es así que las entidades de la rama ejecutiva están obligadas a materializar modelos integrales para la atención de la población habitante de calle, con el gran esfuerzo presupuestal que ello supone; en caso de que decidan de manera libre e informada, hacer uso de ellos, esto sin que se exista ninguna responsabilidad o deber hacia la administración.

Para finalizar, las Corte Constitucional resuelve el caso concreto de la siguiente manera:

- Confirmar parcialmente la sentencia de tutela de única instancia en lo referente a la orden de incluir a la accionante en el programa de subsidios de alimentación.
- Ordenar a Asmet Salud EPS que dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la providencia realice una valoración integral a la señora Sandra Lucero Soto Loaiza a través de un equipo interdisciplinario conformado por lo

menos por un médico, un psicólogo y un trabajador social, dados los múltiples riesgos e impactos de su condición no solo en el campo físico, sino mental, familiar y social. De forma conjunta, este equipo diseñará un programa de atención completo, integral y pronto el cual deberá ser debidamente informado a la accionante para que esta decida libremente si desea acogerse al mismo de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

- Ordenar a la Secretaría Departamental de Salud de Risaralda que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la sentencia, comunique esta decisión a las Secretarías de Salud de los diferentes municipios del Departamento y a todas aquellas instituciones públicas y privadas que presten el servicio de salud, para que en el evento en que la petente se acerque a requerir la prestación de algún servicio, éste no le sea negado.
  
- Igualmente, y junto con la Policía Nacional, la Secretaría de Salud Departamental de Risaralda y la Alcaldía de Dosquebradas, dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la providencia, deberán realizar una búsqueda inicial de la accionante en la zona en la que al parecer pueda encontrarse dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de esta providencia. De no poderse dar con su paradero, deberán realizar visitas periódicas a aquellas zonas de la ciudad donde de manera permanente se constate la presencia de personas habitantes de la calle a fin de localizarlo. Estas visitas se realizarán hasta que la accionante sea localizada. En todo caso,

las autoridades deberán realizar una labor de persuasión, evitando todo tipo de coacción.

- Ordenar al municipio de Dosquebradas y al Departamento de Risaralda, dentro del ámbito de sus competencias, diseñar de forma conjunta un programa piloto de atención a la población habitante de la calle dentro de su territorio, de acuerdo con los lineamientos trazados por la Ley 1641 de 2013, la experiencia comparada, los programas impulsados por otras ciudades del país así como por los principios desarrollados por la jurisprudencia constitucional en relación con la protección reforzada a la población habitante de la calle y con problemas de adicción resumidos en la parte motiva de esta sentencia.
  
- Exhortar al Ministerio de Salud y a las demás autoridades responsables de la implementación y desarrollo de la Ley 1641 de 2013, para que culminen a la mayor brevedad posible el proceso de socialización y formulación de la política pública para los habitantes de la calle. La Procuraduría General de la Nación, por su parte, habrá de velar porque las entidades responsables cumplan con sus metas y cronogramas de operación.
  
- Ordenar al Personero Municipal de Dosquebradas realizar un seguimiento y un acompañamiento permanente a todas las medidas dispuestas en el presente fallo de manera tal que se cumplan debidamente y con respeto por la dignidad y autonomía de la señora Sandra Lucero Soto Loaiza. (C.C., 2015, p. 36)

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

Como puede observarse, el fallo pondera la libertad individual de la señora SANDRA LUCERO SOTO LOAIZA, sobre los demás derechos que están siendo vulnerados, dado el alto deterioro de la salud física y mental, originado principalmente por el consumo problemático de sustancias psicoactivas que presenta la ciudadana. De esta manera, impone cargas onerosas a las partes involucradas, que si bien están ajustadas a derecho, son ineficientes para resolver de fondo el caso, puesto que un ser humano en las condiciones descritas no es libre de ninguna manera para tomar decisiones en pro de su vida. En este sentido la Sentencia señala: “Una vida así amenaza con hundirlos en una espiral descendiente que les atrapa en una existencia no humana” (C.C., 2015, p. 14)

Al respecto cita el siguiente testimonio:

En un relato presentado por el diario El Espectador, se lee el siguiente testimonio: Habla mientras ve el ir y venir de prostitutas y de uno que otro carretero: “Con los años uno se acostumbra a vivir así, porque el ser humano es un animal de costumbres. Puede acostumbrarse a dormir en la calle, a comer de una bolsa. Duraba cinco o seis días sin dormir, sólo consumiendo bazuco. Cuando se pasa el efecto y veía una cáscara de fruta en la calle la recogía y la mordía. Porque uno se convierte en un perro, en un roedor. Comer basura y verse con las barbas largas lo motiva a caer más bajo, a robar. Nosotros, cuando estamos en la calle, somos títeres del diablo” (citado por C.C., 2015, p. 14)

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

De lo anterior se concluye que contar con la Política Pública Para el Fenómeno de Habitabilidad en Calle, por sí solo, no representa una mejoría en la Problemática, sino está respaldada por un ordenamiento jurídico coherente con las especificidades del caso.

### **6.2. Incidencia de la Sentencia T-043 de 2015 en la Política Pública Distrital Para el Fenómeno de Habitabilidad en Calle**

Como se ha mencionado en repetidas ocasiones, este pronunciamiento de la Corte Constitucional ha generado polémica después de la intervención para recuperar el “Bronx” realizada en 2016, ya que según el Alcalde Mayor de Bogotá, Enrique Peñalosa, dejó “maniatada” a la administración para lograr una verdadera transformación en el abordaje del fenómeno.

Al respecto, en el marco del primer conversatorio Visiones e imaginarios sobre la Habitabilidad en Calle realizado en octubre de 2018, la Secretaria de Integración Social, Cristina Vélez Valencia, manifestó:

En este momento en un ejercicio de sopesar las libertades individuales frente a la integridad individual, la Corte le dio mayor peso a las libertades lo que quiere decir que los habitantes de calle sólo pueden ir a centros de atención de manera voluntaria.

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

Las sentencias de la Corte Constitucional constituyen precedente judicial, por lo tanto son fuente obligatoria de derecho para las autoridades administrativas; esto quiere decir que es innegable que la Sentencia T-043de 2015 al pronunciarse sobre la atención de las personas habitantes de calle, afectó la implementación de la Política Pública Distrital Para el Fenómeno de Habitabilidad en Calle. Lo se pretende establecer a continuación es en qué medida y sentido.

Ha quedado demostrado de forma contundente que el Fenómeno de Habitabilidad en Calle es Multidimensional, en razón a lo cual no puede ser abordado con fórmulas genéricas sino conforme a la heterogeneidad de la población objetivo. Esta característica es reconocida por la Corte a los largo de las consideraciones de la Sentencia, sin embargo en la decisión final es ignorada, prevaleciendo la defensa desmedida de la libertad individual.

Dicho extremo es riesgoso, toda vez que reduce la problemática a una vulneración al libre desarrollo de la personalidad, como si las condiciones de vida de la señora Sandra Lucero Soto Loaiza fueran equiparables a elegir de un estilo de vestimenta, una religión o la preferencia sexual; decisiones que de ningún modo causan daño a la persona ni a los demás. La ciudadana en cuestión es una persona que de no iniciar un tratamiento, va inequívocamente a continuar con el deterioro de su salud física y mental hasta la muerte.

A partir de los antecedentes, se puede determinar que la señora Sandra Lucero Soto Loaiza y los habitantes de calle que se encuentran en condiciones similares requieren de

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

la protección y garantía del goce efectivo de todos sus derechos, no sólo de la libertad individual; dado que bajo condiciones de consumo problemático de sustancias psicoactivas no existe tal libertad, se convierten en esclavos de sus adicciones llegando a cometer delitos para satisfacerlas, que van desde el hurto hasta el asesinato. Es una “existencia no humana” como bien lo define la Corte, contraria a la dignidad humana y por lo tanto inadmisibles en un Estado Social de Derecho.

Así las cosas, la posibilidad de declarar la interdicción del habitante de calle constituye una herramienta valiosa bajo el nuevo marco de atención de esta población, el cual ha evolucionado de estar basado en medidas represivas y trato deshumanizado, a propender por la garantía de los derechos consagrados en la Constitución Política. Si bien es cierto que antes de la Sentencia, la interdicción existía como opción para el manejo del Fenómeno, su uso no contribuyó al mejoramiento de la problemática. Sin embargo bajo este nuevo marco puede convertirse en un instrumento para potenciar la capacidad de la Política Pública de lograr un incremento en el número de personas que logran rehabilitarse.

No todo habitante de calle es interdicto, de hecho, el proceso para declarar que una persona no tiene las condiciones mentales, para ejercer su capacidad de ejercicio, bien sea provisoria o definitivamente, exige una serie de requisitos que impiden que se aplique indiscriminadamente; especialmente el certificado médico expedido por un especialista en psiquiatría o neurología indicando las manifestaciones, etiología, diagnóstico y pronóstico de la enfermedad así como sus consecuencias en la capacidad del paciente.

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

Adicionalmente, en la Sentencia de declaratoria de interdicción, el juez puede incluir medidas terapéuticas con el fin de lograr la rehabilitación de la persona.

Es decir que la interdicción, que ha sido vista por algunos sectores, incluidos los habitantes de calle, como una vulneración a los derechos humanos, es absolutamente legal, incluso ha sido aplicada a personas ludópatas debido a que su patología los puede conducir a dilapidar sus bienes hasta dejarlos en condiciones de vulnerabilidad. En este punto, es pertinente anotar que el habitante de calle que cumple los requisitos para ser declarado interdicto, está en una situación de mayor urgencia que un ludópata.

Sin lugar a dudas, un porcentaje alto de la población habitante de calle presenta enfermedades mentales ya sean previas a dicha condición o como consecuencia de las dinámicas de consumo y violencia que se viven en las calles. En este orden de ideas, no es consistente que el ordenamiento jurídico posibilite que se someta a tratamiento médico a un ciudadano no habitante de calle con una enfermedad mental, sin exigir que sea voluntario; mientras que a una persona que habita en la calle y adicionalmente posee una enfermedad mental, se le dé un estatus casi de “intocable”, aun cuando le cause más daño a los demás y a si mismo que el primero.

Dicho lo anterior, la declaratoria de interdicción planteada no persigue el objetivo de recluir a la población habitante de calle, desapareciendo la “molestia” del paisaje capitalino, tampoco de estigmatizarlos; el fin último es alcanzar un mayor porcentaje de personas reintegradas a la sociedad.

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

En este sentido, la interdicción juega un papel fundamental para que los habitantes de calle que presenten consumo problemático, reciban una atención inicial obligatoria, bajo supervisión de un equipo interdisciplinario, de tal forma que con los tratamientos pertinentes, puedan lograr esos momentos de lucidez mental y cognitiva que menciona la Corte para dar un verdadero consentimiento libre e informado.

Esto teniendo en cuenta que la dificultad que supone para la Administración Distrital, asignar un equipo especializado a cada habitante de calle, en sus lugares de permanencia, esperando el momento de lucidez para proceder a la intervención.

Tampoco se pretende desestimar la importancia de que el tratamiento sea consentido, al respecto se ha comprobado que las intervenciones que no cumplen esta condición tienen un alto porcentaje de fracaso; es por esto que la interdicción solo aplicaría hasta que el habitante de calle alcance un estado mental adecuado para poder comprender los argumentos de los expertos y tomar una decisión, la cual independientemente de que sea negativa o positiva, debe ser acatada. Esto no exime a las personas que según concepto médico tengan una enfermedad mental incapacitante, de la obligatoriedad de continuar con el tratamiento.

De acuerdo con lo anterior, la interdicción por sí sola tampoco es una solución, es necesario que se acompañe de estrategias persuasivas y una amplia oferta de servicios sociales con la mayor flexibilidad posible.

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

En Bogotá, se han realizado importantes avances para garantizar los derechos de la población habitante de calle. Finalizando el año 2018, se dio apertura a tres nuevos centros de atención que se suman a los 15 que ya existían en el Distrito, uno de ellos cuenta con la afortunada novedad de que los habitantes de calle pueden ingresar con carretas y animales de compañía. También se implementó una comunidad de vida en la modalidad de ‘Granjas Agropecuarias’, allí las personas combinan sus procesos de recuperación con el aprendizaje de oficios agropecuarios, que promueven un desarrollo personal y ocupacional. Así mismo, se creó un hogar de paso que atiende mujeres habitantes de calle LGBTI, raizales, indígenas, afrodescendientes y gestantes. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2018)

Por otro lado, el presupuesto para atender a ciudadanos habitantes de calle pasó \$156.534.000 a \$270.157.000, con relación con la anterior administración.

Así mismo, se superó la falta de información actualizada sobre la población habitante de calle, con la realización del VII Censo para Habitantes de Calle en el año 2017, por parte de la Secretaría de Integración Social y el DANE.

Debido a los resultados positivos del modelo, en 2018, Bogotá fue escenario Primer Foro Iberoamericano de Habitabilidad en Calle, con la presencia de 15 representantes de la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI).

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

Es de resaltar la encomiable labor de los denominados “Ángeles Azules”, actualmente son más de 700 servidores públicos de la Secretaria de Integración Social, quienes las 24 horas del día, recorren las calles y acompañan en los centros de atención a los habitantes de calle, con el fin persuadirlos para que acepten iniciar el proceso de recuperación personal en los centros de atención.

Pese a que los encargados de hacer el abordaje en la calle, no cuentan con una formación profesional, se han obtenido resultados positivos con esta estrategia, aunque estos hacen referencia en mayor medida al porcentaje de habitantes de calle que hacen uso de los servicios prestados en los centros de atención; como higiene personal, alimentación y descanso; y en menor medida a la reintegración social.

Lamentablemente, los habitantes de calle han tomado por costumbre hacer uso de la oferta institucional del Distrito, para suplir las carencias propias de la vida en las calles y luego volver a sus dinámicas habituales, sin que exista ningún tipo de responsabilidad, dado que la Administración Distrital no les exige compromisos para el ingreso a los programas sociales. En países como Brasil, la estrategia de condicionar ha sido exitosa en el manejo de la problemática.

Dichos efectos no esperados, rebasan las políticas de atención al habitante de calle, remitiéndose a la tradición jurídica existente en el país de identificar el Estado Social de Derecho con un excesivo garantismo de derechos, en detrimento de los deberes consagrados en la Constitución Política en su artículo 95 “La calidad de colombiano

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.”

Es precisamente la Corte Constitucional, en su función de guarda de la supremacía de la Constitución Política, la principal llamada a garantizar el cumplimiento de sus mandatos de manera íntegra.

Ahora bien, la garantía de derechos es efectivamente un pilar fundamental del Estado Social de Derecho, en consecuencia, las autoridades están obligadas a emprender acciones afirmativas a favor de sectores poblacionales especialmente vulnerables con el fin de proporcionarles una igualdad material para el goce de sus derechos constitucionales.

Sin embargo, el garantismo puede caer en un extremo nocivo cuando pierde el objetivo de dotar al individuo de las capacidades necesarias para convertirse en un ciudadano que engrandezca y dignifique a su país, y por el contrario lo transforma en beneficiario perpetuo de la asistencia de Estado, gozando así de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución Política, sin asumir las responsabilidades que esta señala en su artículo 95.

Ante este panorama, aunque se cuente con todos los recursos y la disposición para la implementación de la Política Pública, no se podrán lograr avances significativos en

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

cuanto a la rehabilitación y reintegración social de la población habitante de calle, toda vez que deberá limitarse a prestar servicios asistenciales, que si bien son necesarios, configuran un círculo vicioso sin fin.

## 7. Conclusiones

De las precedentes consideraciones, se concluye que el contenido de la sentencia T-043 de 2015, limita en gran medida a las autoridades encargadas de la implementación de la Política Pública Distrital Para el Fenómeno de Habitabilidad en Calle, de ir más allá de brindar asistencialismo básico a un sector de la población habitante de calle, cuyo consumo problemático de drogas ha derivado en el deterioro de su salud física y mental.

La Corte Constitucional al desestimar la posibilidad de declarar interdictos a los habitantes de calle, en su defensa literal de la libertad individual, vulnera gravemente el derecho a la salud, la dignidad humana y la igualdad de esta población, pues como se ha reiterado a lo largo de este trabajo, son esclavos de una enfermedad denominada drogadicción que no les permite tomar decisiones en condiciones de igualdad material.

En la Sentencia T-043 de 2015, se promueve un actitud pasiva ante las condiciones de vida de los habitante de calle, que evidentemente es contraria los principios que cimientan el Estado Social de Derecho, justificándose en su derecho a ejercer su libertad individual, aun sabiendas de que no se les ha garantizado primero, la igualdad material, especialmente en cuanto a la salud.

La posición de la Corte Constitucional, se puede interpretar como una justificación para evadir el abordaje efectivo del fenómeno de habitabilidad en calle. Además incentiva el

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

crecimiento de la problemática, toda vez que las personas que se encuentren en riesgo de habitar las calles, van a encontrar el apoyo del ordenamiento jurídico para hacerlo.

De esta manera se contribuye al deterioro del capital social del país, pues está demostrado que las dinámicas de la vida en las calle afectan la seguridad y la convivencia ciudadana. Así las cosas, la decisión de la Corte va en detrimento del bienestar general y de los fines esenciales del Estado promulgados por la Constitución Política de Colombia.

No obstante lo anterior, la Política Pública cuenta con suficientes elementos para lograr una verdadera transformación en las condiciones de vida de la población habitante de calle sin desatender los lineamientos establecidos en la Sentencia.

Con la Ley 1641 de 2013, a partir de la cual se formuló la Política Pública Distrital Para el Fenómeno de Habitabilidad en Calle, por primera vez se rompe con las medidas del pasado que pretendían invisibilizar a los habitantes de calle. Así las cosas, este es un momento coyuntural para implementar programas innovadores que hagan de la política pública una experiencia exitosa, impulsada por un ordenamiento jurídico coherente.

Para empezar, es fundamental en el abordaje del fenómeno de habitabilidad en calle, partir de las realidades de los habitantes de calle, ya que uno de los obstáculos para lograr una mejoría en la situación ha sido suponer escenarios ideales, los cuales no contemplan el cumulo de variables que configuran la problemática.

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

Evidentemente, aun contando con condiciones ideales, no se va a erradicar el consumo de sustancias psicoactivas en la población habitante de calle, ni se va a lograr que todos vivan bajo techo; de modo que para quienes decidían continuar con estas prácticas deben contemplarse estrategias de reducción del daño.

En este sentido, la experiencia ha enseñado al Distrito que desalojar a los habitantes de calle de sus lugares de concentración no desaparece el problema, solo lo traslada; así que en lugar de reincidir en lo mismo, se debe estudiar la posibilidad de utilizar estos sitios que para ellos son lo más parecido a un hogar, para construir unidades que tengan la doble funcionalidad de vivienda y centros de atención; donde puedan consumir las drogas en la intimidad de una habitación y con supervisión médica para tratar las adicción y evitar sobredosis y contagio de enfermedades; a la vez que se desincentiva la necesidad de delinquir para conseguir la droga y de acudir a las mafias de microtráfico para proveerse.

La drogadicción y el microtráfico hacen parte de una realidad mundial en la que los habitantes de calle son las principales víctimas; si lo que se pretende es reivindicarlos como sujetos de derechos, es importante explorar la opción de que el Gobierno Distrital suministre las drogas a los habitantes de calle adictos a SPA y recupere el control territorial a través de la oferta de servicios integrales y la instalación de presencia policial. Estas medidas en otros países se consideran una estrategia antidrogas a largo plazo; lo que resulta paradójico es que en Colombia se desmontaron avances como los

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

CAMAD, justificándose en una política antidroga. De acuerdo a esta lógica es mejor que las mafias de microtráfico se apoderen de este mercado, fortaleciendo así su negocio.

Ahora bien, estas medidas deben tener un fin, no se trata de proveerles a los habitantes de calle todo lo que necesitan para perpetuar su estilo de vida, el objetivo es lograr su rehabilitación y reinserción a la sociedad, brindándoles la asistencia necesaria para el desarrollo de las capacidades que los empoderaran para construir su propio proyecto de vida.

Al respecto es necesario considerar sus perfiles y ocupaciones, muchos habitantes de calle trabajan en actividades productivas legales que contribuyen el mantenimiento de la ciudad, como el reciclaje; así que pueden ser vinculados formalmente a empleos afines.

Propuestas como las anteriores suelen causar malestar en la sociedad Bogotana, caracterizada por escandalizarse cuando se plantean alternativas de solución novedosas a problemáticas que prefieren ignorar, sin embargo son posibles en el marco de la Política Pública de Habitabilidad en Calle, la cual constituye una conquista, teniendo en cuenta que por primera vez en Bogotá, se aborda de manera integral el fenómeno desde un enfoque de derechos, brindando así alternativas para superar esta condición o vivirla de una manera digna.

Este renovado modelo de atención dota a la Administración Distrital de las condiciones para alinear las posibilidades que ofrece la norma con su implementación en la realidad,

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

escenario en cual la Política se constituiría en una ventana de oportunidad para avanzar en la reinserción social de los habitantes de calle, a la vez que alcanza un impacto positivo frente a diversas problemáticas que aunque no son objeto de la política, están íntimamente ligadas al fenómeno.

Incluso las limitaciones que impone Sentencia T-043 pueden convertirse en el impulso que se requiere para aplicar ideas innovadores, sin necesidad de acudir a la figura de interdicción, que rompan con el tradicional asistencialismo utilizado hasta ahora, el cual ha demostrado que no obtiene resultados de fondo sino que contribuye a perpetuar el fenómeno.

No obstante lo anterior es importante ser objetivos en cuanto a que el fenómeno de habitabilidad en calle no va a desaparecer completamente, teniendo en cuenta que a nivel macro, es el resultado de un sistema económico y social caracterizado por la desigualdad, la violencia, la marginalidad, la exclusión y la decadencia de la institución familiar. No obstante, lo que sí es posible, es dignificar a las personas que viven en las calles de la ciudad contando con un ordenamiento jurídico consistente y coherente.

Para finalizar, se insta a la Administración Pública a perseverar en esta loable labor de proporcionarles a las personas que habitan las calles de la ciudad, una oportunidad de recuperar su vida y su dignidad humana.

**BIBLIOGRAFÍA**

Acuerdo 78 (1960, 10 de diciembre). [En línea]. Colombia: Consejo de Bogotá. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3479> [2017, 5 de mayo]

Acuerdo 80 (1967, 7 de diciembre). [En línea]. Colombia: Consejo de Bogotá. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1991> [2017, 5 de mayo]

Acuerdo 13 (1995, 9 de junio). [En línea]. Colombia: Consejo de Bogotá. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=518> [2017, 5 de mayo]

Acuerdo 79 (2003, 20 de enero). [En línea]. Colombia: Consejo de Bogotá. Disponible en: [www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6671](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6671) [2017, 5 de mayo]

Acuerdo 366 (2009, 1 de abril). [En línea]. Colombia: Consejo de Bogotá. Disponible en: [www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=35789](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=35789) [2017, 5 de mayo]

Antonio, G. (2012). *Pobres, humildes y miserables en la Edad Media. En-claves del pensamiento*, 6(12), 199-204. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-879X2012000200011&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-879X2012000200011&lng=es&tlng=es).

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

Cano, L. (2014). *La narrativa de las políticas públicas en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana*. Pat. Polit, 19(2), 435-158.

Castells, M. (2001). *La era de la información. Fin de milenio*. Vol. 3, Madrid: Alianza Editorial.

Castel, R. (1977). *La Metamorfosis de la Cuestión Social una crónica del asalariado*. Buenos Aires, Argentina: Paidós Ibérica

Decreto 1136 (1970, 19 de julio). [En línea]. Colombia: Presidencia de la Republica. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6941> [2017, 5 de mayo]

Decreto 2083 (2016, 19 de diciembre). [En línea]. Colombia: Presidencia de la Republica. Disponible en: [www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=67727](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=67727) [2017, 5 de mayo]

Decreto 897 (1995, 29 de diciembre). [En línea]. Colombia: Alcaldía Mayor de Bogotá. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1626> [2017, 5 de mayo]

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

Decreto 136 (2005, 6 de mayo). [En línea]. Colombia: Alcaldía Mayor de Bogotá.

Disponible en: [www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=16474](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=16474) [2017, 5 de mayo]

Decreto 170 (2007, 30 de abril). [En línea]. Colombia: Alcaldía Mayor de Bogotá.

Disponible en: [www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=24020](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=24020) [2017, 5 de mayo]

Decreto 145 (2013, 5 de abril). [En línea]. Colombia: Alcaldía Mayor de Bogotá.

Disponible en: [www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=52506](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=52506) [2017, 5 de mayo]

Decreto 471 (2015, 18 de noviembre). [En línea]. Colombia: Alcaldía Mayor de Bogotá.

Disponible en: [www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=63791](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=63791) [2017, 5 de mayo]

Decreto 560 (2015, 21 de diciembre). [En línea]. Colombia: Alcaldía Mayor de Bogotá.

Disponible en: [www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=64210](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=64210) [2017, 5 de mayo]

Decreto 397 (2016, 23 de septiembre). [En línea]. Colombia: Alcaldía Mayor de Bogotá.

Disponible en: [www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=67038](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=67038) [2017, 5 de mayo]

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

Decreto 897, (1995). Alcaldía Mayor de Bogotá. Disponible en <https://guiatramitesyservicios.bogota.gov.co/wp-content/uploads/2018/03/Decreto-897-de-1995-1.pdf>

Decreto 1387 (1995) Ministerio de Salud y la Protección Social. Disponible en <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/decreto-1387-1995.pdf>

Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al desarrollo. Recuperado de <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/96>

Especiales El Tiempo. Los oscuros hilos que mueven la indigencia en Colombia. El Tiempo. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/multimedia/especiales/cifras-sobre-los-habitantes-de-calle-e-indigentes-en-colombia/16774657/1/>

García, G.A. (1988). *Reseña mollat, michel, pobres, humildes y miserables en la edad media*. México.

C. Garzón, G. Garzón, López y Velásquez. (2016). *La vida desde las calles*. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional de Colombia.

Henao, J. (2013). El juez constitucional: un actor de las políticas públicas. *Revista de economía institucional*, 15(29), 67-102.

Idiprón (2017) Qué es IDIPRON, <http://www.idipron.gov.co/informacion-adicional>

Ley 1098 (2006, 8 de noviembre). [En línea]. Colombia: Congreso de Colombia. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=22106> [2017, 5 de mayo]

Ley 1566 (2012, 31 de julio). [En línea]. Colombia: Congreso de Colombia. Disponible en: [www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=48678](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=48678) [2017, 5 de mayo]

Ley 1641 (2013, 12 de julio). [En línea]. Colombia: Congreso de Colombia. Disponible en: [www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=53735](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=53735) [2017, 5 de mayo]

Ley 1801 (2016, 29 de julio). [En línea]. Colombia: Congreso de Colombia. Disponible en: [www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=66661](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=66661) [2017, 5 de mayo]

Marx, K. (1852). *El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte*. Recuperado de <https://www.marxists.org/espanol/m-e/1850s/brumaire/brum5.htm>

Marx, K. (1867). *El Capital Tomo I*. Recuperado de <http://aristobulo.psuv.org.ve/wp-content/uploads/2008/10/marx-karl-el-capital-tomo-i1.pdf>

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA T- 043 DE 2015 EN LA POLÍTICA PÚBLICA

Quintero, L. (2008). *La exclusión social en “habitantes de la calle” en Bogotá. Una mirada desde la bioética*. Revista colombiana de bioética, 3(1), 101-144.

Secretaría Distrital de Integración Social. (2015). *Política Pública Distrital para el Fenómeno de Habitabilidad en Calle*. Bogotá, Colombia.

Secretaría Distrital de Integración Social (2018, 3 de octubre). Expertos de 15 países debaten retos para atender a habitantes de calle. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/bogota/foro-de-la-politica-publica-de-habitabilidad-en-calle-de-bogota-276788>

Sen, A. (1999). *Desarrollo y Libertad*. Barcelona, España: Editorial Planeta

Sen, A. (2000). *Social exclusion: concept, application, and scrutiny*. Manila, Philippines: AsianDevelopment Bank

Sentencia T-057 (2011, 4 de febrero). [En línea]. Colombia: Corte Constitucional. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/t-057-11.htm> [2017, 5 de mayo]

Sentencia T-043 (2015, 4 de febrero). [En línea]. Colombia: Corte Constitucional. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-043-15.htm> [2017, 5 de mayo]

Valdeon, J. (1998). *El ritmo del individuo: en las puertas de la pobreza, de la enfermedad, de la vejez, de la muerte*. La vida cotidiana en la Edad Media, VIII Semana de Estudios Medievales, 275-288. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=563909>

Wacquant, L. (1998). *Parias Urbanos Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Buenos Aires, Argentina: Manantial.