

ANÁLISIS DEL CAMBIO CONCEPTUAL EN LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA  
PÚBLICA DISTRITAL PARA EL FENÓMENO DE HABITABILIDAD EN CALLE.

TESIS APROBADA

PRESENTADA POR:

JAIME ANAYA BLANQUICETT

JOSÉ FRANCISCO GÓNGORA SÁNCHEZ

DIRECTOR:

JORGE ENRIQUE PRIETO CARDOZO

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES,

MAESTRIA EN GOBIERNO Y POLITICAS PÚBLICAS

NOVIEMBRE DE 2018

## CONTENIDO

<b>CONTENIDO .....</b>	<b>2</b>
<b>INDICE DE SIGLAS.....</b>	<b>3</b>
<b>RESUMEN.....</b>	<b>4</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCCION .....</b>	<b>6</b>
<b>Pregunta de Investigación .....</b>	<b>12</b>
<b>Hipótesis.....</b>	<b>12</b>
<b>Objetivo General .....</b>	<b>12</b>
<b>Objetivos Específicos .....</b>	<b>12</b>
<b>CAPITULO 1.....</b>	<b>13</b>
<b>CAPITULO 2.....</b>	<b>21</b>
<b>CAPITULO 3.....</b>	<b>28</b>
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>44</b>
<b>LISTA DE REFERENCIAS.....</b>	<b>48</b>

## INDICE DE SIGLAS

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos -ACNUDH -

Habitante de Calle – HC –

Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud – IDIPRON –

Mesa Permanente del Plan de Atención Integral a las y los Ciudadanos Habitantes de/en Calle  
– PAICHHC –

Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes – NNAJ –

Política Pública Social para Habitantes de la Calle – PPSHC –

Política Pública Distrital para el Fenómeno de Habitabilidad en Calle – PPDFHC-

Secretaría Distrital de Integración Social – SDIS –

Sustancias Psicoactivas – SPA –

## RESUMEN

En el año de 2015 se construyó la “Política Pública Distrital para el Fenómeno de Habitabilidad en Calle” que aborda la problemática de la habitancia en calle como fenómeno, para transformar la política pública en el orden simbólico – discursivo. Ello remite directamente al reposicionamiento del imaginario del habitante de calle y a la restitución de sus derechos como condición sine qua non para ir más allá de la rehabilitación y garantizar la reintegración social esencial.

Ya que la política pública se encuentra en la fase más temprana de la implementación, se realiza el análisis que corresponde a lo relacionado con el cambio de concepto en la formulación en lo territorial, el cual tiene especial interés en lo que concierne a los niños, niñas, jóvenes y adolescentes que se encuentran en situación de vida en calle, ya que son la máxima prioridad para la “Política Pública Distrital para el Fenómeno de Habitabilidad en Calle.”

**Palabras Clave:** Política Pública, Habitabilidad en Calle, NNAJ, Formulación, PPDFHC.

## ABSTRACT

The phenomenon of homeless is a problem that affects the State and affects each of the citizens of Bogotá. In the year of 2015, the "Política Pública Distrital para el Fenómeno de Habitabilidad en Calle" was built, which first addresses the problem of street living as a phenomenon, distancing itself from all types of judgment in this regard, for them the greatest transformation which aims to give public policy is in the symbolic-discursive order, which refers directly to the repositioning of the imaginary of street dwellers and, mainly, to the restitution of their rights as a sine qua non condition to go beyond rehabilitation and guarantee the essential social reintegration.

Since public policy is in the earliest phase of implementation, the analysis corresponding to the formulation is carried out, so that the objectives, lines of action, values, principles and approaches of public policy will be analyzed. The central axis of the research lies in the importance of children, youth and adolescents when they are living on the streets, since they are the highest priority for the "District Public Policy for the Street Livability Phenomenon".

**Keywords:** Public Policy, Homeless, Child, Formulation, PPDFHC.

## INTRODUCCION

Consultando la historia de Colombia, el fenómeno de habitancia en calle puede ser rastreado, incluso, desde la época de la colonia. No obstante, la problemática tal como es conocida hoy tiene su eje inicial en la denominación de los niños que habitan la calle como gamines (Hernández, 1998. P. 125).

El fenómeno de habitabilidad de calle es uno de los principales problemas que se puede encontrar en los grandes centros urbanos y Bogotá. La sociedad ha elegido autoridades que han establecido modos de atención para este problema desde diferentes enfoques, modificando constantemente las estrategias alterando así las condiciones de vida en calle.

A lo anterior se suman factores que han hecho que este problema crezca y se mantenga presente en la ciudad el consumo de sustancias psicoactivas – SPA diferentes al alcohol y el deterioro de la red familiar, o la búsqueda de medios de subsistencia y otras problemáticas relacionadas con el ámbito familiar como la falta de afecto, la muerte de familiares significativos, violencia intrafamiliar, etc. Este conjunto de contingencias estructurales, que día a día incrementan el número de habitantes de calle y no le permiten salir a los que ya están situados en este fenómeno, generan una imagen del habitante de calle que no le permite acceder a los derechos fundamentales consagrados en el marco de un Estado Social de Derecho.

La problemática de la habitabilidad en calle existe debido a una multiplicidad de causas o motivos a partir de las cuales se puede comprender la situación de quienes habitan la calle. No

obstante, el propósito central de la política pública en Bogotá, respecto a este fenómeno, es garantizar las mejores condiciones posibles de vida para todos los ciudadanos, incluyendo al habitante de calle.

El habitante de calle, al no contar con las herramientas ni condiciones de protección necesarias para garantizar por sí mismo el acceso a sus derechos requiere del apoyo del Estado, para ello el Gobierno Nacional expidió la Ley 1641 de 2013, donde se fijaron los lineamientos para la atención del habitante de calle y dejó a los entes territoriales la formulación e implementación de la misma.

En ciudades como Medellín, Cali, Bucaramanga y Barranquilla entre otras, se han formulado e implementado políticas públicas para atender el fenómeno de calle, pero son básicamente programas de asistencialismo.

El giro en la referenciación del habitante de calle se dio en la Corte Constitucional con las Sentencias promulgadas, ya que los gobiernos per sé no cambian la forma de ver al habitante de calle, es así que la Corte Constitucional en la Sentencia T- 043 de 2015, admitió que los ciudadanos habitantes de calle "...sufren una violación generalizada de derechos humanos que demanda una actuación inmediata" (Sentencia T-043 de 2015), por parte del Estado frente a dichas personas en estado de debilidad. En relación a la dignidad humana de los ciudadanos habitantes de calle se ha visto vulnerada al sufrir ataques en contra de su integridad física y psicológica, así como ataques a su libre determinación frente a una forma de vida nómada, junto a estos la falta de garantía real de derechos básicos como salud, alimentación, vivienda educación y trabajo. Sobre la igualdad, los habitantes de calle son tratados como ciudadanos de segunda categoría, la sociedad

no acepta que ciudadanos comunes y habitantes de calle son iguales en su naturaleza, pero diferentes es sus condiciones, por lo que se originan conflictos que llevan a la desigualdad.

Si bien es claro que histórica y socialmente los habitantes de calle han sufrido de exclusión al ser considerados sujetos disfuncionales por asumir estilos de vida inapropiados, como el alcoholismo, la drogadicción, la prostitución, entre otros, “que atentan contra la tranquilidad y la seguridad ciudadanas”(Sentencia T-092, 2015), para la Corte, la condición de vida del habitante de la calle es de manifiesta debilidad (Sentencia T-323, 2011), el fundamento constitucional de la protección queda librado al mandato genérico establecido en la (Sentencia C-385, 2014) constitucional. Entonces, el Estado debe responder, interviniendo de manera directa e inmediata a fin de brindar protección a quienes hacen parte de esos sectores marginados, con lo cual se obliga a que los indigentes sean objeto de un trato preferente (Sentencia T-323, 2011), al mismo tiempo que está en la obligación de respetar su derecho al libre desarrollo de la personalidad y la autodeterminación.

Colombia es un Estado Social de Derecho está fundado en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que lo integran y en la prevalencia del interés general (Sentencia T-092, 2015), teniendo el deber de garantizar a todos sus ciudadanos la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (Sentencia T-092, 2015). En conclusión, la dignidad humana se logra con el pleno ejercicio de la libertad individual (Sentencia T-881, 2002), guarda relación con los derechos a la autonomía, el libre desarrollo de la personalidad y la identidad personal, toda vez que la Constitución reconoce a la totalidad de las

personas la capacidad de darse sus propias normas y desarrollar planes propios de vida, siempre y cuando no afecten derechos de terceros (Sentencia T-043, 2015)

Por lo general, la habitancia en calle es tratada mediante acciones no efectivas, en particular con penas punitivas y en otros casos programas asistenciales, que no atacan en forma integral el fenómeno y no solucionan de ninguna manera los factores que llevan a la permanencia y reincidencia de la habitancia en calle, situaciones que requieren de una atención desde un enfoque diferencial por parte del Estado, haciéndose necesaria la participación de todos los actores que intervienen en el fenómeno de habitabilidad en calle, con el fin de la incorporación a la vida social, política, cultural y económica en igualdad de condiciones, dando la libertad al habitante de calle de su elección de vivir en el nomadismo o sedentarismo.

En ese marco, en noviembre de 2015, la administración de Bogotá en cabeza del Alcalde Mayor Gustavo Petro Urrego (2012-2016), formuló la Política Pública Distrital para atender el Fenómeno de Habitabilidad en Calle. Esta política pública define una ampliación de los actores que intervienen en el problema de habitabilidad en calle, apuestas en materia de atención social, salud, manejo integral del consumo de sustancias psicoactivas, seguridad humana, generación de ingresos y formación para el trabajo. Así las cosas, la transformación tanto de las desigualdades que viven los habitantes de calle, como las causas que conllevan a que las poblaciones de mayor vulnerabilidad y riesgo inicien con este problema.

La política pública parte de un objetivo general, 6 objetivos estratégicos, 6 componentes y 31 líneas de acción. El objetivo general de la política plantea: Resignificar el fenómeno de la

habitabilidad en calle en Bogotá D.C., 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.

El marco conceptual de la Política Pública Distrital del Fenómeno la Habitabilidad en Calle se centra en la definición de dos elementos, la habitancia y las dinámicas de calle. De este modo la fenomenología se toma como punto de partida, con el objetivo de impedir la elaboración de juicios de pretensión universal frente a la existencia de problemáticas tales como la habitancia en calle.

Entender la habitancia de calle, desde la perspectiva propuesta por la política pública implica necesariamente entender el problema, esto quiere decir que debe ser comprendida a partir de sus propias lógicas y no con dependencia de teorías o hechos relativamente externos. Factores como el consumo y tráfico de sustancias, la ruptura con la familia, la vinculación con bandas y actos ilegales o la fuerte influencia de las llamadas bandas criminales en la ciudad de Bogotá no son el objetivo central de la política pública y están fuera del alcance de las acciones de la misma. Por el contrario, las acciones concretas de esta política pública centran en atención integral en la dignificación de los habitantes de calle, procurando la modificación de sus condiciones de vida y respetando su modo de ser y habitar en la ciudad.

Con el paso del tiempo la condición de vida en calle se ve enfrentada a nuevos y numerosos retos entre los que son especialmente importantes la llegada de la pasta base de coca, más conocida como bazuco, al mercado de sustancias psicoactivas, fruto del creciente modelo de exportación de cocaína en los años ochenta. Del mismo modo, los cambios generados desde espacios internacionales frente al modelo de atención y protección a diversos tipos de población que en los años noventa comienza a ser catalogada como vulnerable incluyen a las personas sin hogar, por lo que la acción estatal únicamente estaba enfocada en programas asistenciales, como la protección en aspectos básicos y no en una restitución integral de todos los derechos que tienen los habitantes de calle.

El Gobierno Nacional en abril de 2018 a través del Ministerio de Salud formuló la Política Pública Social para el Habitante de Calle, con el fin de atender a la población que está en dicha situación, ligada en su estructura de atención integral y resignificación a la del gobierno del Alcalde Mayor de Bogotá Gustavo Petro Urrego, denominada Política Pública Distrital del Fenómeno de Habitabilidad en Calle.

Teniendo en cuenta lo anterior, la presente investigación se realizó sobre la Política Pública Distrital de Fenómeno de Habitabilidad en Calle (Decreto 560 de 2015), que acoge varias sentencias de la Corte Constitucional.

**Pregunta de Investigación**

¿Cuál es el cambio conceptual de la Política Pública Distrital del Fenómeno de Habitabilidad en Calle, con respecto a los programas antes formulados para el habitante de calle en la ciudad de Bogotá D.C.?

**Hipótesis**

La Política Pública Distrital del Fenómeno de Habitabilidad en Calle reformula la concepción que la sociedad ha construido sobre el habitante de calle, enfocándose en atribuirle al habitante de calle el reconocimiento como parte de la sociedad civil, condición que le ha sido negada, la cual debe ser restituida en sus derechos fundamentales y su inclusión en la sociedad.

**Objetivo General**

Análisis de la propuesta de cambio referencial en la Política Pública Distrital del Fenómeno de Habitabilidad en Calle dentro del contexto de Bogotá D.C.

**Objetivos Específicos**

- i) Análisis de los programas formulados en anteriores administraciones para los habitantes de calle en la ciudad de Bogotá D.C.
- ii) Análisis de los fundamentos en los que se basa la Política Pública Distrital para el Fenómeno de Habitabilidad en Calle.

## **CAPITULO 1**

### **Marco Teórico**

Dentro del andamiaje sobre el cual se soportan los Estados contemporáneos adquiere especial relevancia el término “policy”, máxime cuando en el imaginario colectivo del mundo hispano el significado de este término se asocia a “política” entendida como la lucha por el poder y no como el arte de saber qué hacer con el poder una vez es conquistado. El concepto de “policy” entendido como política pública busca establecer instrumentos a través de estrategias concertadas entre actores de poder tendientes a diseñar e implementar acciones que lleven a la resolución de problemas públicos.

Para el caso de la Política Pública del Fenómeno de Habitabilidad en Calle en el marco de este escrito, se presenta la aplicación del concepto referencial de política pública de (Muller, 2006) sobre algunos de los instrumentos de política pública existentes, analizados en el periodo final del periodo de gobierno del alcalde Gustavo Petro Urrego y el inicio del periodo de Enrique Peñalosa Londoño. Para (Muller, 2006) en su libro de las Políticas Públicas, el estudio de una política pública pasa obligatoriamente por un cuestionamiento sobre la manera como se opera permanentemente (no solo en la fase de elaboración) la transacción entre el referencial global (lo que supone descubrir su estructura normativa) y un referencial sectorial. El problema es detectar los actores, quienes realizan esta operación de transacción, y las luchas de poder en juego que le están ligadas. A partir de esos momentos es posible construir las políticas públicas como objeto de investigación. De acuerdo con lo anterior, para el análisis de la formulación de la PPDFHC se ha desglosado la investigación sobre la dimensión teórica de la formulación de la política pública, lo

que es particularmente importante, por ser el momento de construcción y adecuación de los cimientos éticos, teóricos, conceptuales y metodológicos que definen el proceso completo de la política.

El análisis del marco referencial hace parte de los enfoques cognitivos de la política pública a partir de los cuales los actores desarrollan sus estrategias para definir el contenido de la política, además de construir su relación con el mundo y las representaciones para entender y actuar sobre lo real (Jolly, 2010). En este orden de ideas, el objetivo que enmarca una determinada política pública se define en un momento dado, a partir de la representación que se haga del problema, de los efectos que este tenga y de las posibilidades de solución que definan los actores (mediadores) para lograr resolverlo. Por tanto, la definición de una política pública, siguiendo a (Muller, 2006), se soporta en la representación o imagen de la realidad que se desea intervenir y que desde los planteamientos del autor constituyen el referencial de dicha política.

Continuando con (Muller, 2006), el análisis cognitivo de las políticas públicas se fundamenta en el estudio de la acción pública como un proceso de interpretación del mundo a partir de los cuales tanto los actores públicos, como los actores privados van a desarrollar sus estrategias para definir el contenido de las políticas públicas. (Muller, 2006, p. 16)

Para este autor, elaborar una política pública consiste en construir una representación, una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir. Es en referencia a esta imagen cognitiva, que los actores van a organizar su percepción del problema, confrontar sus soluciones y definir sus

propuestas de acción: llamaremos a este conjunto de imágenes el referencial de la política pública. (Jolly, 2010, p. 236)

Este enfoque de análisis cognitivo presta particular atención tanto al papel que cumplen las redes de actores, como a las ideas que sustentan el proceso de agenciamiento de una política pública, lo que equivale a enfatizar tanto en los espacios donde confluyen los actores que significan y dan sentido a la misma, como a las ideas que precisamente le otorgan dicho sentido y que demandan acciones concretas. En este contexto, (Muller, 2010) entiende a las políticas públicas como configuraciones de actores, lo que implica subrayar tres puntos centrales:

1. El problema de la racionalidad de los actores, donde se destaca lo relativo a la incertidumbre y la complejidad que rodea los procesos decisionales.
2. El papel de la administración pública, denominado el medio decisional central, desde donde se configuran cuatro círculos de decisión, conformados por un núcleo duro de actores relativamente permanentes y por actores que intervienen de modo más puntual” (Muller, 2010, p. 90); el primero se caracteriza por concentrar todas las decisiones (para el caso colombiano haría referencia a la rama ejecutiva del poder público); el segundo lo configuran las denominadas administraciones sectoriales que intervienen cuando su campo está implicado (Muller, 2010, p. 90), dentro de ellos se destaca para el contexto colombiano los ministerios; el tercero conformado por “socios externos al Estado: Sindicalistas, gremios, asociaciones, empresas públicas y privadas (Muller, 2010, p. 91); el cuarto, y último, representado por los órganos del sistema político (Muller, 2010, p. 91).

3. Las redes, foros y comunidades de política pública. (Muller, 2010, p.91). Caracteriza las redes de políticas desde la idea de horizontalidad de los intercambios entre los actores implicados, menos jerarquizados y a menudo informales (Muller, 2010, p. 91). Una de sus funciones más importantes según el mismo (Muller, 2010, p.91), es ser el lugar donde se construyen los diagnósticos y las soluciones que conllevan tomar las decisiones políticas: Las redes son unos lugares de producción de la significación de las políticas públicas (Muller, 2010, p. 102). Por su parte los foros de comunidades de política permiten la conducción de los debates y controversias en las diversas redes de políticas públicas. Es el lugar donde se fabrican las recetas” (Muller, 2010, pp. 102-103), es decir los modelos desde donde se van a orientar de modo concreto los programas de acción pública.

¿Qué elementos se deben articular en el enfoque referencial de una política pública? Según los postulados de (Muller, 2010 p.102), el enfoque referencial está conformado por un conjunto de prescripciones, que le dan sentido a un programa político, al definir criterios de elección y modos de designación de los objetivos a saber: Valores, normas, algoritmos e imágenes. (Muller, 2010, p. 102)

1. Los valores: Son las representaciones más fundamentales sobre lo que es bien y lo que es mal, lo deseable o lo que está por descartar (Muller, 2010, p. 117).
2. Las normas: Definen las diferencias entre lo real percibido, real deseado y unos principios de acción más que unos valores (Muller, 2010, p. 117).
3. Los algoritmos: Definidos como unas relaciones causales que expresan una teoría de la acción (Muller, 2010, p. 117).

4. Las imágenes: Son unos vectores implícitos de valores, de normas y aún de algoritmos, que le dan significación inmediata a lo que se hace (Muller, 2010, p. 118), proporcionan una significación inmediata a algo sin hacer uso de largo discursos.

El paradigma es útil para el análisis y formulación de política pública se ubica en la discusión que se aborda en el orden simbólico y semántico de la política pública. Existe un discurso detrás de la formulación y es el paradigma desde el cual la política pública define su desarrollo y no los elementos conceptuales.

Esta herramienta se elige como modelo metodológico, con el fin de tener un referente para el análisis que se entiende como la infinidad de contingencias que se pueden presentar en la formulación de la política pública, la multiplicidad de actores que participan en los problemas que afronta la formulación generan que los desacuerdos priman sobre el consenso y el campo considerado escapa a toda estructuración durable. Hay una competencia entre paradigmas inconmensurables que impide toda regulación del sector. (Yves 2008, p. 54) Adicional a esto, existe el elemento de la anomalía, cualquiera sea su naturaleza, como un elemento de perturbación del paradigma (Yves 2008, p.56) tanto partícipes como condiciones naturales se mezclan para complejizar la formulación de la política pública en tanto desacuerdo de las diferentes voluntades.

La dominación del (o de los) actor(es) que están en la génesis del paradigma, que lo ha(n) sostenido y progresivamente difundido.” (Yves, 2008, p. 60) Los cambios de tercer orden no son incrementales sino grandes innovaciones en el modelo. En estos casos los partidos juegan un papel

fundamental. La transformación ocurre en la intersección de las estructuras del Estado y la sociedad, involucrando múltiples actores. El cambio de paradigma es una batalla entre ideas.

Cuando un paradigma se impone, esto significa, en efecto la noción que permite explicar cómo un sector que produce una identidad propia contribuye a definirse con relación a otros, con relación a la sociedad entera. (Yves, 2008 p. 60)

Tal como lo señaló (Laswell, 1992), la conexión existente entre el trabajo gubernamental, la teoría política, la construcción de instituciones y de un Estado de Derecho, se encuentran enfocados a la realización de la dignidad humana. Partiendo de enfoques o marcos conceptuales construidos para analizar las políticas y no para construirlas, la investigación no se centra en construir un lineamiento de política, sino tal como lo menciona, en analizar la política, para controvertir el papel del Estado y de las instituciones políticas. (Roth, 2002, p.22)

De acuerdo con sus postulados, (Laswell, 1992) propuso que la ciencia política debe diferenciarse de las investigaciones realizadas por otras disciplinas en cuanto a ser una actividad investigativa orientada hacia la resolución de los problemas, así estos deben ser entendidos como situados en un contexto específico que debe ser tenido en cuenta en el análisis, en el uso de los métodos y las recomendaciones emitidas.

Por tanto, para (Laswell, 1992) los valores democráticos y la dignidad humana, surgen a partir del diseño de políticas, donde el trabajo gubernamental, la teoría política y la construcción de instituciones de un Estado de derecho, estén enfocados a garantizar los derechos humanos. Como

consecuencia, y en consonancia con la formulación de la política pública para el fenómeno de habitabilidad de calle, el objetivo final debe ser garantizar el goce pleno de los derechos de esta minoría poblacional y la configuración de condiciones que les permitan llevar una vida digna, el reconocimiento de sus diferencias y su inclusión social. Alcaldía de Bogotá (Decreto 560 de 2015)

Este enfoque de derechos es uno de los conceptos primordiales en los que se debe basar tanto la investigación del análisis de la política pública, como su evaluación. De acuerdo con la definición del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ACNUDH, los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tienen los mismos derechos sin discriminación alguna, los derechos humanos tienen reconocimiento como universales e inalienables, interdependientes e indivisibles e iguales y no discriminatorios. Igualmente, la integridad física y mental de las personas se considera como presupuesto fundamental para el ejercicio del resto de sus derechos. (UNFPA. 2011, p. 44)

Entender entonces las políticas públicas desde un enfoque de derechos, permite desde la definición de la agenda hasta la evaluación, enfocar la atención de la población vulnerable en el marco de la garantía de sus derechos, que permita la transformación de la realidad que los ha ubicado en condiciones de vulnerabilidad y desigualdad. Los objetivos de las políticas públicas pueden basarse alrededor de cuatro conceptos como la equidad, la eficiencia, la seguridad y la libertad, (Stone, 2002, citado en Roth, 2012). No obstante, (Roth, 2012), incluye el concepto de justicia, teniendo en cuenta que éste último guarda gran relación con lo que expresan los derechos

humanos. Las políticas públicas para habitantes de calle permitirán, entonces, garantizar el goce pleno de sus derechos y garantizar la disminución de las brechas sociales para alcanzar una justicia social.

La habitancia, en concreto, puede ser comprendida bajo el lente heideggeriano, constructo teórico que también se inscribe en la tradición fenomenológica. Heidegger, en su texto “Construir, Habitar, Pensar” remite la noción del habitar a la de construir o erigir, de manera tal que el “construir es propiamente habitar.” (Heidegger, 1951. p. 3) Este modo de comprender el habitar del filósofo alemán permite entender al habitante de calle como actor que no solo reside en las calles, sino que, así mismo, modela y constituye las lógicas de la calle, esto es, adopta una serie de hábitos en relación con su condición de vida en calle. La calle está determinada por aquellos que la habitan y todo intento de comprensión de la realidad callejera debe tomar como piedra angular al habitante de calle y sus prácticas materiales de habitancia.

Las dinámicas de calle son todas aquellas lógicas y prácticas que se constituyen como hábitos, consecuencia del habitar (Martínez Sandra, 2015, p.82), que dan una forma específica al contexto. Allí es posible encontrar desde los prejuicios del resto de la sociedad civil frente a la vida en calle hasta la concepción de la calle de la población callejera misma. También incluye las prácticas de exclusión social y de construcción de diversos tipos de comunidad en el marco de las relaciones de la calle.

## CAPITULO 2

### **Caracterización de los Ciudadanos Habitantes de Calle y Programas para el Habitante de Calle antes del Cambio Referencial en Bogotá, D. C.**

La comprensión del término “habitante de calle” ha transitado por una serie de significados diferentes que se ven fuertemente influenciados por el contexto social y político del momento. Las distintas manifestaciones de la habitancia en calle, se han visto fuertemente influenciadas por las dinámicas propias del escenario callejero y por la matriz de comprensión hegemónica que prima en la sociedad en determinadas situaciones. De este modo, es necesario resaltar la importancia de dos aspectos centrales para entender la situación de la habitancia en calle, las dinámicas de calle y los conceptos utilizados por la sociedad civil y el estado para nombrarlo.

El V Censo de habitantes de Calle realizado en el año 2007, contribuyó a una conceptualización mucho más sólida de la habitancia en calle, pues contó con la participación activa de expertos en la temática. Allí se define como: “Toda persona que no reside en una vivienda prototípica (casa, apartamento o cuarto) de manera permanente (al menos treinta días continuos) y estable (al menos sesenta días en la misma unidad de vivienda) en un momento dado; así como toda persona que reside en un lugar especial de alojamiento como recurso o estrategia para evitar, suspender o terminar con la residencia en viviendas no prototípicas.” (Ramos, Ortiz y Nieto, 2007. pg. 29)

Así, las nuevas formas de actuar, comprender y afectar a las formas de vida en calle constituyen el marco general de comprensión de la llamada “dinámicas de calle”. De este modo, las dinámicas de calle deben tener en cuenta las lógicas específicas de vida de los habitantes de calle, las nociones que determinan la comprensión de la calle, el papel que juega el estado y la normatividad bajo la que se ven obligados a actuar la totalidad de los actores.

En la ciudad de Bogotá al igual que en el resto del territorio nacional antes de la entrada en vigencia de la nueva Constitución de 1991, la inclusión de los habitantes de calle era atendida con un sentido asistencialista básicamente por entidades de beneficencia, la iglesia católica, (Obra Salesiana del Padre Javier de Nicoló, fundador de IDIPRON), fundaciones, asociaciones y la comunidad en general.

## **2.1 Caracterización de la población habitante de calle.**

El último estudio realizado por la Secretaría Distrital de Integración Social del año 2014, se encontró que la localidad de Puente Aranda es donde mayor número de “parches<sup>1</sup> y cambuches<sup>2</sup>” con 334 personas, seguido de la localidad de Kennedy (322), Los Mártires (285), Engativá (246) y Rafael Uribe (185). La localidad con menor representación de esta población fue Usme con 28 personas (PPDFHC, 2015, pág. 31). En este estudio, el Distrito encontró un total de 5062 personas en condiciones de habitabilidad en calle, concentradas en 2863 parches y cambuches identificados en las diferentes localidades de la ciudad de Bogotá. Este análisis mostró que las localidades con mayor presencia de habitantes de calle son las más centrales de la ciudad

---

<sup>1</sup> Grupos de personas que habitan la calle.

<sup>2</sup> Adecuación de un espacio para dormir a la intemperie o sobre techo.

como Santa Fe, Los Mártires, Teusaquillo, Chapinero, Antonio Nariño, Puente Aranda y La Candelaria, lo que representa más del 45% en toda la ciudad, y significa que la mitad de la población identificada en parches y cambuches se encuentra en estas localidades.

El estudio de georreferenciación de “parches” y “cambuches” realizado por la Secretaría Distrital de Integración Social en 2014, identificó que las principales causas de la habitabilidad en calle son el consumo de otras sustancias psicoactivas - SPA - diferentes al alcohol, el deterioro de la red familiar, la búsqueda de medios de subsistencia y otras problemáticas relacionadas con el ámbito familiar, como el abandono (sobre todo de personas mayores o con discapacidad), la falta de afecto, la muerte de familiares significativos, violencia, etc. y la búsqueda de medios de subsistencia.

Aunque el análisis de la distribución y caracterización de la población habitante de calle ubicada en parches y cambuches en Bogotá D.C. La Secretaría Distrital de Integración Social en 2014, encontró que de las 5062 habitantes de calle en la ciudad de Bogotá para el año 2014, solo 3531 constituyeron el universo de la muestra para el análisis de dicha caracterización, ya que solo el 70% accedió a contestar a las preguntas para su caracterización. A partir de esta muestra, se logró establecer un total de 1102 NNAJ en condiciones de habitabilidad en calle, correspondiente al 31% de la población caracterizada en el estudio como ciudadano habitante de calle. Dentro del rango de 10 a 15 años se identificaron 5 habitantes de calle, dentro del grupo correspondiente a los 16 a 20 años fueron identificados 159 CHC, de 21 a 25 años 417 CHC y 521 de 26 a 30 años. Respecto a la población en edad adulta, la mayoría de las personas está en el rango de los 31 a 35 años, 644

personas, que representan el 18,2% de la población, seguido de las edades de 36 a 40 con 424, 12,0%.

Respecto al tiempo habitando la calle, la Secretaría Distrital de Integración Social en su estudio del año 2014, de las 5062 personas el 73% de la población lleva más de un año habitando la calle, un 6,2%, llevaba más de un mes en la calle, pero no más de un año, y un 1,6%, correspondiente a 88 personas llevaban menos de 30 días habitando la calle.

La población habitante de calle de acuerdo con el estudio realizado por la Secretaria Distrital de Integración Social en el año 2014, las actividades económicas que les permiten generar ingresos para suplir algunas necesidades como el consumo de SPA. Una de las principales actividades es el reciclaje; en el análisis de la distribución y caracterización de la población de ciudadanos y ciudadanas habitantes de calle localizada en parches y cambuches, la Secretaría Distrital de Integración Social en su estudio del año 2014 encontró que de las 3531 personas caracterizadas el 60,9% se dedicaba a esta actividad para la consecución de ingresos. La segunda fuente de ingresos identificada fue la mendicidad o pedir limosna, la tercera la prestación de servicios no cualificados, y la cuarta la delincuencia, correspondiente al 7,4% de los habitantes de calle que hicieron parte del universo de la muestra. En actividades artísticas se identificó a 85 personas, el 2,4% de la población encuestada; en la prostitución, 24 personas, 0,7%; el comercio de sustancias psicoactivas lo declararon 18 personas, 0,5% del total.

La Secretaría Distrital de Integración Social en el año 2014, identificó las principales causas de habitar la calle: consumo de sustancias psicoactivas; deterioro de la red familiar; gusto; castigos

físicos; muerte de familiar significativo; búsqueda de medios de subsistencia; enfrentamientos en hogar diferente al de origen; sin hogar de origen; por descuido o falta de afecto; búsqueda de autonomía e independencia; consumo de alcohol; desplazamiento forzado; influencia de otros habitantes de calle; exigencias de generación de ingresos; abuso sexual; castigos verbales; enfermedad física; deserción escolar; enfermedad mental; situaciones de emergencia natural o antrópica.

La Secretaría Distrital de Integración Social en el estudio realizado en el año 2014, identificó las razones que motivan a los ciudadanos habitantes de calle a permanecer en ella, un 44,9 por ciento (587) dice que es por el consumo de sustancias psicoactivas, el 27,6 (976) por gusto, el 19,7 (695) por razones económicas y el 16,3 (574) al deterioro de la red familiar.

## **2.2 Programas formulados para el habitante de calle en las últimas administraciones distritales.**

Debido a la no existencia de una política pública distrital integral para atender el fenómeno de habitabilidad en calle antes de la expedición del Decreto 560 de 2015, la implementación reposaba sobre programas que buscaban la erradicación de la pobreza extrema, priorizando la protección del adulto mayor y los niños, niñas, jóvenes y adolescentes.

La alcaldía de Antanas Mockus Sivickas (1995-1997), tenía como prioridad la cultura ciudadana, con cambios significativos para el habitante de calle, se dignificó a la persona con la categoría de "Habitante de la Calle" y se crearon medidas específicas como el "Programa Distrital

de Atención al Habitante de la Calle" que tenía como fin aumentar la cobertura en los programas sociales para los habitantes de calle.

En la alcaldía de Enrique Peñalosa Londoño (1998-2000), implementó la estrategia llamada "tolerancia cero" frente a la criminalidad, el cual utilizó como medio para erradicar la mendicidad, buscando luchar contra los comportamientos antisociales. Esto dio inicio a un proceso de transformación urbana en el que tenía como prioridad la seguridad, a través de la recuperación de las zonas degradadas y el control al espacio público, entre los proyectos figuran el "...control del espacio público en el Centro de la ciudad, la recuperación de las zonas del Cartucho y San Victorino, el programa Misión Bogotá y la puesta en marcha de las Unidades Permanentes de Justicia – UPJ" (Casas Dupuy & González Cepero, p. 271), estas unidades eran centros de detención transitorios en los que se mantenían detenidas a las personas durante las primeras 48 horas, con el fin de que las autoridades formalizaran y dieran inicio al correspondiente proceso contra el ciudadano (en este caso el habitante de calle); por lo general y debido a que los delitos eran excarcelables o de contravenciones menores, eran dejados en libertad después de las 48 horas (Casas Dupuy & González Cepero). El Alcalde Mayor Enrique Peñalosa Londoño, utilizó como estrategia la penalización a la pobreza y el ataque de la policía a las "raíces" de la delincuencia, así como la recuperación de espacios públicos "desencartuchar" el Cartucho, dando vía libre al desarrollo del Parque Tercer Milenio" (Robledo Gómez & Rodríguez Santana, 2008, p. 150). Ejecutó un plan de trabajo donde consideró la renovación en la infraestructura de la ciudad como solución a la inseguridad y al problema de la ocupación del espacio público por parte de los habitantes de calle.

El gobierno del Alcalde Mayor Luis Eduardo Garzón (2004-2007), en el año 2006, se adoptó el plan maestro de equipamientos de bienestar social en Bogotá, para la atención a adultos ciudadanos habitantes de calle (sin diferenciar entre hombres y mujeres, ni edades) y pandilleros, el incremento de la atención a esta población y la creación de hogares de paso de día y de noche (Alcalde Mayor, 2006). En el siguiente año, con miras a desarrollar las acciones prioritarias para brindar atención integral a los habitantes de calle, se creó una Mesa Permanente del Plan de Atención Integral al Ciudadano habitante de calle, coordinada por la Secretaría Distrital de Integración Social. Las funciones de la mesa consistían en la identificación de necesidades, la coordinación y el seguimiento al plan de atención.

En la Alcaldía de Samuel Moreno Rojas (2008-2011), se establecieron unos lineamientos de política pública para la atención y mejoramiento de la calidad de vida del habitante de calle. Los lineamientos se plantearon para garantizar los derechos mínimos de la población habitante de calle, en la protección y atención integral a la población infantil y discapacitada, bajo un enfoque de derechos que contemplaba la educación, el trabajo, la alimentación, la salud y la recreación, como atenciones básicas para los habitantes de calle.

En la Alcaldía de Gustavo Petro Urrego (2012-2015), expidió el **Decreto Distrital 560 del 21 de diciembre de 2015**, el cual adopta la Política Pública Distrital del Fenómeno de Habitabilidad en Calle, que tiene como base instrumentos para la protección integral en derechos humanos, derechos económicos, sociales y culturales, derechos de los niños, niñas, mujeres y hombres y la **resignificación** del habitante de calle.

## CAPITULO 3

### **Análisis del cambio de enfoque en la Política Pública Distrital para el Fenómeno de Habitabilidad en Calle**

#### **3.1. El concepto referencial en la Política Pública Distrital del Fenómeno de Habitabilidad en Calle.**

En esta perspectiva de análisis, siguiendo a (Jobert, 2004), se reconoce que todo ejercicio de construcción de política pública implica procesos de discusión, argumentación y negociación entre actores, los cuales se desarrollan en los escenarios de los foros y las arenas. Según la perspectiva teórica del referencial, este describe el proceso cognitivo cuya función es entender lo real, limitando su complejidad.

El referencial global, en este caso, el Goce Efectivo de Derechos. (Muller 2002, p.79), puede entenderse como una representación general alrededor del cual van a ordenarse y jerarquizarse las diferentes representaciones sectoriales. Está conformado por un conjunto de valores fundamentales que constituyen las creencias básicas de una sociedad, así como por una serie de normas que permiten escoger entre varias conductas. Por ello, define la representación que una sociedad se hace de su relación con el mundo en un momento dado [...] El conjunto de los valores y de las normas del referencial global conforman un sistema jerarquizado, lo que significa que en una época dada algunas normas van a prevalecer sobre otras. (Muller, 2002, p. 79)

Como ya se mencionó, la PPDFHC tiene como objetivo general es el de 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.

En el anterior contexto de reconocimiento, es claro que el objetivo de la política pública, está en torno del imaginario colectivo construido bajo una concepción del habitante de calle que se formula bajo el discurso del mercado, es el cambio del imaginario que existe sobre esta población en específico, ya que esto ha llevado a que sus derechos sean vulnerados en favor de un discurso que ha construido su imagen como algo terrorífico y ajeno a la sociedad.

Dentro de esta dimensión, al retomar los elementos de percepción del referencial de (Muller, 2010) se subraya el referencial de reconocimiento del fenómeno de habitabilidad en calle, lo que permite destacar la importancia que empezaba a tener en el manejo y definición de la problemática entre las obligaciones del Estado y la sociedad civil.

Los objetivos estratégicos de la política pública distrital, corresponden a reforzar el principal lineamiento la resignificación, ya que a partir de ese cambio referencial del fenómeno también responde a ampliar la responsabilidad del Estado y de los actores de la sociedad, que ahora son participes, del fenómeno y la resignificación en conjunto amplía las perspectivas de trabajar con

diferentes objetivos estratégicos que respondan a las diferentes dimensiones del problema con el fin de la inclusión en la sociedad. Esta forma de representación del fenómeno de habitabilidad en calle se plasma en acciones como la participación de actores públicos y privados: gobiernos locales y regionales, iglesia, organizaciones comunitarias, organizaciones no Gubernamentales (Muller, 2010).

Retomar los elementos de percepción del referencial de (Muller, 2010), los valores que emergen, son el reconocimiento a la diversidad étnica, cultural y social, así como lo relativo a la igualdad, la no discriminación y la atención diferencial para niños, niñas, adolescentes y jóvenes, vinieron a ponderarse como elementos sustantivos en el modo como el Estado debía asumir el cuidado de este grupo poblacional. Así, es posible afirmar un nuevo referencial (en este caso, en el Distrito Capital) como un nuevo marco de comprensión de la política pública de habitabilidad en calle.

Al confrontar el referencial, es posible, siguiendo a (Jobert, 2004), reconocer que el tránsito no implica necesariamente la sustitución de uno por otro, sino que por el contrario ambos pueden coexistir, llegando a configurar lo que el autor denomina el núcleo duro del antiguo referencial. Es así como se identifican marcos de acción e imágenes cognitivas de reconocimiento del fenómeno con la diversidad étnica, cultural, social, que enfatiza la necesidad de fortalecer la estructura institucional del fenómeno de habitabilidad en calle.

Los elementos de análisis para la aplicación del referencial de (Muller, 2010) fueron los anteriores programas de atención al habitante de calle en la ciudad de Bogotá D.C., donde lo

primordial era el asistencialismo, de allí que el gobierno distrital del alcalde Gustavo Petro Urrego la formuló mediante el Decreto 560 de 2015, donde se establecen un conjunto de acciones para avanzar en el goce efectivo de los derechos y la materialización de los derechos constitucionales que a lo largo de varias décadas se vulneraron a las personas habitantes de calle. Pero más que eso en el Decreto 560 de 2015, establece unas condiciones mínimas de calidad de vida en calle. En el título 6: Estructura General de la Política Pública, se definen los diferentes objetivos, los componentes y las líneas de acción.

El decreto que dio origen a la PPDFHC denota los cambios en los elementos del referencial instaurado en la alcaldía de Gustavo Petro Urrego (2012-2015), el cual privilegió un discurso de resignificación del habitante de calle y el establecimiento de una serie de acciones encaminadas al goce efectivo de los derechos. Adicionalmente marca un nuevo discurso, donde se reconoce al habitante de calle como la principal causa del fenómeno de habitabilidad de calle, pero no la única.

Es fundamental señalar en el marco de este nuevo instrumento de política pública, que el cambio del concepto referencial va a estar acompañado del resarcimiento del goce efectivo de los derechos de los habitantes de calle. A lo anterior se suma al llamado no solo del habitante de calle, sino de actores sociales e institucionales del fenómeno de habitabilidad en calle. La anterior representación se asocia con la noción de referencial global de (Muller, 2010) en la medida que indica una representación general alrededor de la cual se van a organizar en adelante todas las acciones relacionadas con la política pública del fenómeno de habitabilidad en calle.

El Decreto 560 de 2015, basa sus principios en el cambio de concepto en lo relativo a un enfoque diferencial. A través de su inserción se reconoce, quizás con mayor fuerza al compararse con lo expresado en otros instrumentos de política pública, el Estado debe adelantar medidas encaminadas de ayuda humanitaria, atención y asistencia. El Decreto 560 de 2015, busca las garantías y medidas de protección se amplíen a todos los grupos sociales (priorizando los NNAJ). De este modo, las acciones están estructuradas con criterios diferenciales acordes con las particularidades y el grado de vulnerabilidad de cada grupo.

### **3.2. Análisis de los objetivos de la política pública.**

El objetivo principal es ampliar el número de actores, con el fin de que la solución sea integral, con el desarrollo de los objetivos estratégicos es más claro cómo se desenvuelve esta lógica, y en segundo lugar, es importante la manifestación de la política pública, en cuanto a la resignificación, es desarticular la lógica que existe con respecto al habitante de calle, abrir un poco los límites a los que el discurso del mercado los ha encasillado y que no le permite acceder de manera satisfactoria a los derechos que por ley le corresponden.

Con respecto a los objetivos estratégicos del Decreto 560 de 2015, se puede decir, en primer lugar, que corresponden a desglosar de manera práctica el objetivo general, en lo que se podría resumir a grandes rasgos como:

- Promover el desarrollo de capacidades y la ampliación de oportunidades, implementando estrategias integrales y diferenciales de prevención y atención social en los ámbitos individual, familiar y comunitario, con personas en riesgo de habitar calle, fomentando 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 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 auto reconocimiento de las Ciudadanas y Ciudadanos Habitantes de Calle como sujetos políticos, para la dignificación y resignificación del Fenómeno.
- 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

de la ciudad y en los procesos de reasentamiento integral de población que contribuyan a la dignificación y resignificación de la Habitabilidad en Calle.

### **3.3. Análisis de principios y lineamientos de la política pública.**

Estos principios y lineamientos deben ser funcionales a un discurso ideológico que se construye bajo una argumentación determinada, existen principios y lineamientos que sigue la política pública, esto quiere decir que existen caminos, e instrucciones, que se han venido construyendo desde la identificación del problema y se constituyen en forma de situaciones éticas, y político - estratégicas.

El análisis que se presenta a continuación se realiza por la importancia que tienen los fundamentos y principios éticos para la formulación de la política pública, en relación con los objetivos. Es de suma importancia el análisis ya que es desde donde se paran los investigadores y servidores públicos para poder construir cada una de las partes de la política, es allí donde se encontrarán la mayor cantidad de pistas para poder argumentar la reformulación de la concepción del habitante de calle, dando prioridad a los niños, niñas, jóvenes y adolescentes que se encuentran alrededor de la problemática.

En el caso de la Política Pública Distrital para el Fenómeno de Habitabilidad en Calle, define a los valores públicos como ordenadores hacia los cuales está orientada la política pública ya que explican de qué manera se van a observar los problemas para realizar la planificación. Los valores que tiene como eje la política pública es: la dignidad, la solidaridad y la libertad.

Estos tres valores responden directamente al cambio referencial de la actual política distrital, respecto a las anteriores que se han tenido en el territorio (Bogotá D.C.). Podrían nombrarse una cantidad ilimitada de valores que acompañarían este fenómeno y que desde distintas dimensiones lo abordaría, pero se han elegido estos tres valores ya que no sitúan la causalidad del fenómeno de habitar en calle directamente con el uso de drogas o el ocio; la libertad y la dignidad se eligen en contraposición al imaginario que se ha perpetuado sobre el habitante de calle. La causalidad del fenómeno no se puede limitar a un par de explicaciones centradas en una lógica que parece venir del orden del mercado, donde el habitante de calle es satanizado por no incluirse plenamente en el sistema productivo.

En esta reconstrucción del imaginario no solo busca que los habitantes puedan acceder a los derechos que se les han sido negados por su condición, sino porque ese imaginario ha hecho que la sociedad también los consideren potencial agresor, aquí es donde recae la importancia de elegir los valores de la solidaridad y la libertad, por un lado, creando la idea de que los ciudadanos habitantes de calle y el resto de la sociedad civil puedan convivir de una manera menos desafortunada y, por otro lado, que los habitantes de calle también tengan la oportunidad de elegir autónomamente los modos necesarios para mejorar su propia condición.

Así, se crea la actual política pública bajo estos valores ya que este problema parece de un sector en particular de la sociedad, pero se extiende a todos los habitantes de la ciudad de Bogotá, estos tres valores buscan que haya una nueva responsabilidad de la sociedad sobre este fenómeno.

La dignidad se convierte en uno de los principales valores ya que hace parte de la resignificación del fenómeno, sitúa a los habitantes de calle en una nueva perspectiva y genera a su vez las condiciones para que se les puedan reconocer los derechos que les corresponden. La libertad también se constituye como uno de los principales valores, ya que también hace parte de esa nueva concepción en la que la decisión del habitante de calle es importante, además no se unifica la causalidad en un par de causas sencillas encasillando a los habitantes en una sola lógica. Además, la libertad es importante en esa reconstrucción ya que introduce principios como el de la diversidad, que darán paso a enfoques de derechos diferenciales, donde la diversidad es un eje transversal.

De igual forma, el valor de la solidaridad se encuentra en la política pública como requisito esencial para la reconfiguración y solución del problema. El habitante de calle suele entenderse como aquello que está por fuera del conjunto social y aquello que no merece ser tratado con dignidad, esto se da en gran medida gracias al mecanismo de clausura social que solo reconoce como ciudadanos a aquellas personas con hábitos tradicionales, determinada función social y por supuesto, alguna capacidad adquisitiva. Es entonces obligación también de toda la ciudadanía concebir distinto, es decir reformular sus juicios y acciones frente a la población habitante de calle, con el fin de otorgar reconocimiento a los habitantes de calle, pero de manera estructural, negando de tajo la vulneración de derechos que con tanta facilidad e impunidad ocurre hoy en día.

Por otro lado, en la construcción del marco ético político se denotan una serie de principios, que corresponden a las líneas de acción ya antes estudiadas que describen como los componentes que orientan el que hacer de la política pública. Los principios de la Política Pública Distrital para

el Fenómeno de Habitabilidad en Calle, son trece, el primero es: Interés superior de los niños, las niñas y los adolescentes, es de suma importancia, como se ha expresado a lo largo del texto el interés por los niños, niñas, jóvenes y adolescentes. Esto quiere decir que a lo largo de toda la formulación de la política pública los niños no pueden ser ajenos de ningún problema a las soluciones de las diferentes dimensiones del problema como salud. No parece casualidad que sea el primero de trece principios, ya que los niños por diferentes motivos ya expuestos deben ser prioridad.

Los siguientes tres principios responden de manera diferente a una misma problemática: Igualdad, titularidad de derechos y efectividad de derechos. Uno de los principales fines de la política pública es aumentar de diferentes maneras el acceso a los derechos que les corresponden por ley a los habitantes de calle como ciudadanos, uno de los argumentos de los que se vale la política pública es la igualdad que se ve trabajada en el orden discursivo nuevo, en donde el habitante de calle es un ciudadano igual a los demás y puede acceder a los derechos que le corresponden y las diferentes autoridades deberán garantizar los derechos.

La equidad, la diversidad y la universalidad son otros tres principios que dan cuenta del cambio de discurso en los cuales se pretende adaptar el imaginario del ciudadano sobre el habitante de calle. Los derechos humanos son universales, allí se incluye a los seres humanos en condición de habitancia en calle, sin importar su género, raza, o ninguna condición contingente de los sujetos de los que debe asegurar el acceso a los derechos, y a todos por igual, equitativamente.

Otro conjunto de principios son la progresividad, y la gradualidad. La progresividad responde a al compromiso de iniciar procesos que conlleven al Goce Efectivo de los Derechos Humanos por parte de la población habitante de la calle, obligación que se suma al reconocimiento de unos contenidos mínimos o esenciales de calidad de vida, haciendo explicito lo ya se ha expuesto con anterioridad y plasmado en una palabra que representa también toda la lógica política en la que está construida la política pública, sin olvidar nunca que está constituida en la alcaldía del candidato del partido progresista. Recordando en el análisis también, que el componente ideológico siempre estará presente, tanto explicita como implícitamente en cada una de las elecciones que se realice.

Por otro lado, la gradualidad implica la responsabilidad estatal de diseñar herramientas operativas de alcance definido en tiempo, espacio y recursos presupuestales que permitan la implementación de los programas, planes y proyectos de atención, asistencia y rehabilitación, la necesidad inmediata de hacer del Estado un órgano eficiente y activo en la colusión de este problema, siendo gradual su intervención con resultados a mediano y largo plazo.

El conjunto de principios corresponden a la participación social, autonomía personal, intersectorialidad y transectorialidad, corresponsabilidad de los ciudadanos y ciudadanas habitantes de calle, se unen al grupo de principios que sirven como sustento para el cambio de discurso por medio de la participación social, respetando las decisiones de los habitantes de calle, pero que ellos a su vez sean retroactivamente participes del proceso de la implementación y reformulación de la política pública, los diferentes sectores y gremios en la sociedad deben hacer parte de esta reformulación del discurso. Estos principios responden directamente al valor de la

solidaridad, pero no solidaridad en el orden monetario o material solamente, solidaridad en tanto se reconoce el lugar que le corresponde como ciudadano al habitante de calle desde los distintos lugares de la sociedad, con participación de las mismas personas afectadas por el fenómeno de la habitabilidad en calle.

Por último, se encuentran los enfoques donde se conciben para comprender la mirada que se le da al Fenómeno a abordar. Es como hacer uso de unos lentes, y a través de ese nuevo marco, comprender las acciones que se desarrollen. La Política Pública establece entonces cuatro enfoques de Derechos, Diferencial, Territorial y de Género. Esto quiere decir que cada uno de estos enfoques responde a una falencia circunstancial en términos de diversidad y universalidad. Como dice la política pública, en relación con lo planteado por los lineamientos distritales para la aplicación del enfoque diferencial, es la forma de mirar la realidad poniendo el foco en las diversas formas de discriminación que actúan de manera compleja y profunda en las relaciones de poder.

La política pública con enfoque de derechos, se implementa para garantizar que el Estado sea un participante activo de la problemática que representa el fenómeno de habitar en la calle, además busca consolidar una cultura de respeto y defensa de los Derechos humanos, importante para poder realizar el cambio de discurso sobre el imaginario del habitante de calle. Por ultimo fortalecer este nuevo discurso dentro del aparato institucional de Estado, llevando a cabo acciones que fomenten la movilización social, donde se exija el cumplimiento de las obligaciones estatales.

El enfoque territorial se presenta en la política pública para situar la calle como un territorio, y caracterizarlo, se reconoce más allá de un espacio geográfico, donde se configura como un lugar

donde convergen una complejidad de dinámicas entre las poblaciones que habitan, esto indica que la calle es un territorio, donde existen dinámicas de poder, entre otras que afectan a todos los ciudadanos.

También, el enfoque de género permite ver en una situación específica cómo opera el enfoque diferencial de derechos en el caso particular, si bien los diferentes tipos de discriminación, racial, étnica, etc. se construyen bajo un discurso articulado a una práctica y en ninguno de los casos se debe desconocer el andamiaje, se ha visto cómo en el caso particular del género han aumentado las cifras en torno a la violencia que se constituye sobre esta diferencia. Sobre las mujeres y la comunidad LGTB, sectores golpeados por los discursos que atentan contra los valores ya resaltados en el texto de la política pública, la libertad en tanto decidir, y la dignidad en tanto reconocimiento de universalidad y diversidad.

Restaurar la equidad debe ser base fundamental de los derechos humanos. Por otro lado, estos enfoques desde el ámbito propio del derecho buscan explícitamente lo que se ha rastreado a lo largo del texto, restablecer y garantizar los derechos que por ley deberían tener los habitantes de calle.

Analizados los objetivos, los valores, principios y enfoques, de la Política Pública Distrital para el Fenómeno de Habitabilidad en Calle, en relación con los elementos que dan forma a la formulación existen factores adicionales que indican que corresponden a orientaciones para la implementación de la política pública que corresponden específicamente a los desafíos que se

presentan endógenamente en la formulación de la política pública, dentro de estos se encuentra los siguientes:

- 1) lograr su Institucionalización en diferentes instancias y niveles de la administración pública,
- 2) Fortalecer la Articulación de la Política con las otras Políticas Públicas,
- 3) Establecer las responsabilidades y coordinación de la misma,
- 4) Consolidar la Instancia de implementación.

El primer desafío corresponde a los ámbitos relacionados con, la institucionalización y la perpetuación del nuevo discurso que se pretende construir. Lograr su Institucionalización en diferentes instancias y niveles de la administración pública, corresponde a la orientación de la institucionalización de la política pública, como se describe en el presente texto, se busca que el nuevo discurso se perpetúe en la institucionalización.

De igual forma la política pública, en coherencia con la resignificación del fenómeno de la habitabilidad en calle y la dignificación de la vida de los ciudadanos y ciudadanas habitantes de calle, compromete el conjunto de políticas de la ciudad y por supuesto el accionar técnico, administrativo, misional, jurídico y operativo de los sectores que conforman Bogotá, la región y el país.

El segundo desafío responde a la lógica del primero, en tanto responde a la intersectorialidad, resultado de la perpetuación de un nuevo discurso en el círculo de la institucionalidad, fortalecido por la participación de diferentes sectores. Fortalecer la articulación de la política con las otras políticas públicas, con la participación de todos los diferentes sectores que son afectados por el

problema de la habitancia en calle, las familias, la sociedad, las empresas, el sector privado, los habitantes de calle, entre otros. Así mismo se requiere una congruencia y arquitectura institucional, que permita articular y realizar cambios en su estructura en el sentido de institucionalizar la política, también requiere fortalecer y estimular la participación de las ciudadanas y ciudadanos habitantes de calle, sus familias y organizaciones.

El tercer desafío consiste en ubicar cuáles serán los órganos y organizaciones responsables de la política pública. Establecer las responsabilidades y coordinación de la misma la orientación en este caso es de orden formal ya que las responsabilidades frente a la política pública, son de orden legal, y dictan en qué lugares de la administración recae la responsabilidad de implementar la política pública, en cabeza de la Secretaría Distrital de Integración Social, en coordinación con los sectores y sus respectivas entidades adscritas y vinculadas, responsables de crear programas dirigidos a la inclusión social.

Y el cuarto desafío. Consolidar la Instancia de implementación corresponde al desarrollo de la implementación en la fase de la formulación, esto quiere decir cómo se imagina que va a ser la implementación de una política pública en la fase de formulación, esta fase se divide en cinco diferentes dimensiones, y cada una responde a una actividad en particular que se debe realizar para poder consolidar la implementación de la política pública. La instancia de implementación y coordinación para la política pública, será el Comité Operativo para el Fenómeno de Habitabilidad en Calle. El Plan Indicativo de la Política Pública que define como el documento que se expide mediante decreto que formula las metas, indicadores, las acciones a corto, mediano y largo plazo para su implementación.

Por otro lado, se encuentra la temporalidad de la política pública descrita en el Plan de Acción Cuatrienal de la Política Pública, se evidencia que esta política pública se encuentra todavía en una fase muy temprana para su evaluación, pero suficiente para evidenciar los intereses que se vislumbran a través de ella. Acciones de implementación a corto plazo 2015 – 2020. Acciones de Implementación a mediano plazo 2020 – 2024 y Evaluación y Ajustes 2024 – 2025.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La Política Pública Distrital del Fenómeno de Habitabilidad en Calle, solo se podrá evaluar a mediano y largo plazo, sí el cambio referencial en las agendas institucionales, de organismos sociales, académicos y de la sociedad, en general, surtió efecto en la recuperación integral del habitante de calle en la ciudad de Bogotá D.C.

El Gobierno Distrital de Bogotá D.C., ha definido un conjunto de propuestas y de acciones, dicho conjunto de propuestas permite reconocer algunos de los elementos del referencial de (Muller, 2010) que dan cuenta de una serie de imágenes que orientaron las decisiones públicas para la atención de la población habitante de calle de la ciudad de Bogotá D.C.

Ahora bien, para el caso particular, hay tres referenciales importantes de la Política Pública Distrital del Fenómeno de Habitabilidad en Calle, que gravitan de modo simultáneo sobre los marcos de acción e imágenes cognitivas concretas; estos, siguiendo la perspectiva teórica de (Muller,2010) a saber:

1. Un referencial de reconocimiento del fenómeno de habitabilidad en calle.
2. Un referencial que acentúa la necesidad de fortalecer la estructura institucional para la atención de la población de habitante de calle, en el marco del gobierno del alcalde Gustavo Petro Urrego.
3. Un referencial que amplía la noción de habitante de calle y que asume como eje transversal de las autoridades el denominado enfoque diferencial.

Entre los elementos identificados en el marco de la investigación, se destaca el cambio del discurso para la atención de los habitantes de calle de la ciudad de Bogotá D.C. Es así como el Decreto 560 de 2015, reconoce dentro de su marco cognitivo que los habitantes de calle son seres humanos que necesitan atención y recuperación de forma integral. Lo anterior se va a matizar con un cambio discursivo de dicho decreto, donde se introduce la idea principal del cambio de la concepción del habitante de calle por parte de todos los actores del fenómeno.

Es de anotar que el uso de enfoques cognitivos para el abordaje de fenómenos como el de habitabilidad en calle, resultan relevantes para el análisis de políticas públicas en la medida en que permiten reconocer cómo, efectivamente detrás de todo proceso de elaboración de estas, se esconde una imagen particular de la realidad que se debe intervenir. Dependiendo del conjunto de imágenes (Muller, 2010), cada actor (mediador) establece su percepción del problema y el tipo de alternativas de solución que está dispuesto a agenciar en pro de abordar el asunto público en cuestión.

Prevenir y reaccionar ante el fenómeno de habitabilidad en calle, y el impacto de este en la sociedad en general, implica un fuerte trabajo de acercamiento a estas personas que se encuentran en un riesgo inminente. Por lo tanto, es importante resaltar el esfuerzo que ha realizado la administración distrital en cuanto a la formulación y la implementación de la política pública, y la utilización del marco jurídico para el habitante de calle, con el fin de evitar que sus vidas permanezcan en condiciones indignas. Esto permite corroborar que el Estado en razón a la falta de oportunidades de los ciudadanos habitantes de calle, en lugar de aplicar medidas punitivas o la

interdicción a quienes no se encuentran dentro de ciertos parámetros sociales aceptables, ha decidido optar por la inclusión social.

Con respecto al enfoque referencial que se ha elegido para dictar el camino que debe trazar la Política Pública Distrital para el Fenómeno de Habitabilidad en Calle, se puede asegurar que tiene como prioridad la inclusión del habitante de calle a la sociedad. Las condiciones materiales esenciales como la salud o la alimentación son de suma importancia en la dignidad de los habitantes de calle, pero no son el eje central, ya que de esta manera la política respondería a una lógica de orden a la mitigación inmediata de las expresiones del problema y no del origen estructural del mismo, que corresponde a una visión sesgada por las lógicas del mercado donde los ciudadanos deben ser funcionales en la sociedad.

Es necesario evaluar si la política pública, servirá en el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de calle. (Laswell, 1992), distingue dos tipos de trabajos sobre las políticas públicas, el primero es obtener conocimientos sobre el proceso y el segundo utilizar esos conocimientos útiles para mejorar el proceso. Así las cosas, el presente trabajo servirá de insumo para realizar un análisis de la formulación de la política pública, y utilizar los conocimientos generados para mejorar el proceso en toda su integralidad de la política pública.

Así las cosas, no es suficiente con generar políticas públicas para combatir efectos adversos de la degradación de la sociedad, si antes no se toman acciones de prevención. Estos fenómenos sociales deben combatirse atacando las causas en lugar de sus efectos, promoviendo desde todos los frentes y hacia todos los grupos poblacionales mejores políticas públicas que garanticen la

inclusión social, la mitigación de la pobreza, donde todos las y los ciudadanos comprendamos la diversidad de nuestra población, y se interioricen con las necesidades de los demás para eliminar la segregación y la discriminación. Lo anterior contribuiría en gran medida a mantener la estabilidad social y no recurrir a la habitabilidad de calle como medio de supervivencia.

## LISTA DE REFERENCIAS

- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2015). Decreto 560 “Política Pública Distrital del Fenómeno de Habitabilidad en Calle”.
- Casas Dupuy & González Cepero (2009). Seguridad Urbana y Policía.
- Corte Constitucional (1991) “*Constitución Política de Colombia*”
- Congreso de la República de Colombia. (2013). *Ley 1641 “Por la cual se establecen los lineamientos para la formulación de la política pública social para habitantes de la calle”*
- Corte Constitucional de Colombia (2002). *Sentencia T-881*. “Dignidad humana”
- Corte Constitucional de Colombia (2011). *Sentencia T-323*. “Especial protección a los habitantes de calle”
- Corte Constitucional de Colombia (2015). *Sentencia T-092*. “El Estado debe proteger al habitante de calle”
- Corte Constitucional de Colombia (2015). *Sentencia T-043*. “Toda persona incluyendo al habitante de calle es libre de desarrollar su personalidad acorde a su pluralidad”
- Heidegger, M. (1951). Construir, habitar, pensar. Conferencias y artículos, España: Del Serbal.
- Jean Francois Jolly (2010). Hacia un esquema para el análisis del referencial de las Políticas Públicas.
- Martínez, Sandra (2015). Miradas callejeras de ciudad. Experiencias Juveniles desde “el Cartucho” y el San Bernardo. Bogotá, Universidad Pedagógica Nacional.
- Muller Pierre (2002, 2006 y 2010). Las Políticas Públicas.
- Lasswel H. (1992). “La orientación hacia las políticas públicas, el estudio de las políticas públicas”, Editorial Porrúa, México, D.F.

Ramos, Ortiz y Nieto (2007). V Censo de habitantes de calle en Bogotá.

Robledo Gómez & Rodríguez Santana (2008). Emergencia del Sujeto Excluido.

Roth André-Noel (2002). “Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación”, Bogotá  
Colombia, Editorial Aurora.

UNICEF (2005). Convención sobre Los Derechos de Los Niños y Las Niñas. Bogotá.

Yves Surel (2008). Las políticas públicas como paradigmas.

## Tabla de Mecanismos Legales de Protección para los CHC en Colombia.

---

Constitución Política	<p>La Constitución Política de Colombia (1991) en su preámbulo menciona que para <i>“asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo (...)”</i> decreta en los Derechos Fundamentales y en las Garantías y Deberes, aplicables a los habitantes de calle, tal como los dispuesto en los artículos:</p> <p>Artículo 1 <i>“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada 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”</i>.</p> <p>Artículo 5. <i>“El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad”</i>.</p> <p>Artículo 13. <i>“El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados”</i>. (Constitución Política de Colombia, 1991).</p> <p>En relación a los niños, la constitución dispone lo siguiente:</p> <p>Artículo 44. <i>“Son derechos fundamentales de los niños: La vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separado de ella, el cuidado y el amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.</i></p> <p>La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos.</p>
-----------------------	---

---

---

Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás".

Artículo 45. "El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral.

El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud".

Artículo 50. "Todo niño menor de un año que no esté cubierto por algún tipo de protección o de seguridad social, tendrá derecho a recibir atención gratuita en todas las instituciones de salud que reciban aportes del Estado. La ley reglamentará la materia".

---

La Declaración Universal de los Derechos del niño, Aprobada el 20 de noviembre de 1959 por la Asamblea de las Naciones Unidas, reconoce por primera vez la ciudadanía de los niños y niñas. Así los **Derechos del Niño**, hicieron parte de un conjunto de normas creadas para defender y proteger las necesidades básicas de los niños. El 20 de noviembre de 1959, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la **Declaración de los Derechos del Niño**, en un documento que describe los derechos que tienen los niños a **tener una familia**, a estudiar, a tener asistencia sanitaria, a jugar, a tener un nombre, etc.

Ley 12 de 1991

Pero fue hasta el 20 de Noviembre de 1989 en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) llevada a cabo en Nueva York por la Asamblea General de las Naciones Unidas, que se estableció un tratado internacional que reconoce los derechos fundamentales de los Niños en 54 Artículos y define la obligación de garantizar a todos los niños y niñas “- sin ningún tipo de discriminación - el beneficio de una serie de medidas especiales de protección y asistencia, de acceso a la educación y atención médica, a las condiciones para desarrollar plenamente su personalidad, sus habilidades y talentos, a un ambiente propicio para crecer con felicidad, amor y comprensión y la información sobre la manera en que pueden alcanzar sus derechos y ser parte del proceso en una forma participativa”. CDN (UNICEF, 2015, pág. 7)

En este orden de ideas, en Colombia se ratificó lo dispuesto en la CDN a través de la Ley 12 de 1991 ("Por medio de la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos Del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de

---

---

noviembre de 1989"), estableciéndose el marco del desarrollo de las políticas para la niñez y la adolescencia, y se incluyó el criterio y los principios de protección integral de la niñez en su doble dimensión: garantía de los derechos de los Niños y protección en condiciones especialmente difíciles. Así mismo, a partir de 1990 se da la formulación y puesta en marcha del Plan de Atención en Favor de la Infancia – PAFI. Además, se reconoce que en todos los países del mundo hay niños que viven en condiciones excepcionalmente difíciles y que esos niños necesitan especial consideración.

Acuerdo 13 de 1995

“Por medio del cual se crea el Programa Integral de Protección y Seguridad Social a los Indigentes de la Ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C.” para cuyo cumplimiento se expidió el Decreto Reglamentario 897 de 1995, por el cual se creó el “Programa Distrital de Atención al Habitante de la Calle, para reducir los procesos de exclusión social y el deterioro personal de la población que de manera permanente vive en la calle y establece con ella una relación de pertenencia e identidad y realiza actividades de supervivencia; y para la promoción humana y el desarrollo de las potencialidades de estas personas”. (PPDFHC, 2015, pág. 9)

Decreto 897 del 29 de diciembre de 1995

Durante el Gobierno del alcalde Antanas Mockus se expide el Decreto 897 de 1995, “Por el cual se crea el Programa Distrital de Atención al Habitante de la Calle”, en cumplimiento del Acuerdo 13 de 1995, con el objetivo de crear espacios de concertación entre autoridades, instituciones y habitantes de calle brindar alternativas de atención definidos por grupos de edad, crear acciones entre entidades públicas y privadas con el fin de desestimular la supervivencia en la calle, y promover espacios de ocupación productiva y generación de ingresos para la reducción de la exclusión social.

Así mismo, buscó la unificación de programas Distritales y se asignaron responsabilidades a las entidades del Sector de Integración Social de acuerdo a los grupos de edades así:

Departamento Administrativo de Bienestar Social – DABS (hoy Secretaría Distrital de Integración Social), asignándole al DABS la atención de los niños y niñas menores de (8) años, de las personas adultas mayores de veintidós (22) años, y de ancianos y ancianas funcionales.

---

---

Mientras que al IDIPRON se le atribuyó la atención de niños y niñas y jóvenes entre ocho 8 y veintidós 22 años. Finalmente, a la Secretaría de Salud, la atención de ancianos terminales y discapacitados. (PPDFHC, 2015, pág. 9)

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-533. 1992. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

La Corte constitucional a través de la Sentencia T-533 de 1992, ante la ausencia de respuesta de las instituciones en un caso de abandono y miseria, mencionó que: “Los indigentes son personas que carecen de recursos económicos mínimos para subsistir dignamente y se encuentran incapacitados para trabajar, debido a su edad o estado de salud. Las más de las veces, no cuentan con una familia que les prodigue apoyo material y espiritual.” Así mismo reconoció la responsabilidad de todos en lo que llamó gran deuda social” con los sectores pobres de la sociedad (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-533 de 1992).

La misma sentencia mencionó que el tratamiento jurídico y asistencial a la población habitante de la calle debe ser prioritaria y no reactiva, como manifestación del compromiso estatal con lo social.

Durante el Gobierno del alcalde Luis Eduardo Garzón se expide el Decreto 136 /2005, “Por el cual se formulan acciones prioritarias para brindar atención integral a la población habitante de calle del Distrito Capital”.

Decreto 136 de 2005

En razón a que la recuperación de la zona centro, adelantada dentro del proyecto "Parque Tercer Milenio" se estableció una estrategia de intervención social tendiente a la reubicación de las familias y personas en situación de alta vulnerabilidad, en las zonas comprendidas entre las calles 6a y 13 y Carrera 10a y Avenida Caracas del Distrito Capital. Para la atención de esta problemática el Gobierno Distrital, a través del Departamento Administrativo de Bienestar Social, inició la intervención social, mediante la vinculación de las personas y familias a los servicios de sus diferentes proyectos, dentro de un marco de corresponsabilidad basado en los principios de deberes y derechos ciudadanos. (Alcaldía Mayor de Bogotá, Decreto 136, 2015).

Las entidades responsables, debían adoptar el Plan de Atención Integral para la población objetivo del decreto, a cargo de las siguientes entidades: Departamento Administrativo de Bienestar Social (hoy Secretaría Distrital de Integración Social); Secretaría de Gobierno; Secretaría de Educación; Secretaría de Salud; Instituto

---

---

Distrital de Cultura y Turismo; (hoy Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte); Departamento Administrativo de Planeación Distrital (hoy Secretaría Distrital de Planeación); Departamento Administrativo de Acción Comunal (hoy Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal); Instituto de Desarrollo Urbano; Alcaldía de los Mártires; Departamento Administrativo del Medio Ambiente (hoy Secretaría Distrital de Ambiente); Instituto Distrital de Recreación y el Deporte; Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud; Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá; Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos (hoy Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos); Aseo Capital; Corporación la Candelaria (hoy Instituto Distrital de Patrimonio Cultural); Empresa de Renovación Urbana; Cruz Roja Colombiana; Policía Nacional y Misión Bogotá.

Durante el Gobierno del alcalde Luis Eduardo Garzón, se emitió el Decreto 170 de 2007, "Por el cual se dictan disposiciones en relación con la ejecución del Plan de Atención Integral al Ciudadano (a) Habitante de Calle"

Decreto 170 de 2007

El Plan de Atención Integral al Ciudadano (a) Habitante de Calle, contempla como actividades complementarias la comunicación y sensibilización y la concertación con la ciudadanía. (Alcaldía Mayor de Bogotá, Decreto 170, 2007).

A partir del Decreto y con el fin de garantizar procesos participativos y de concertación con la comunidad, se creó la Mesa Permanente del Plan de Atención Integral a las y los Ciudadanos Habitantes de/en Calle – PAICHHC, y se ordenaron las disposiciones para la ejecución del Plan mediante la implementación de acciones prioritarias.

Acuerdo 366 de 2009

Durante el Gobierno del Alcalde Samuel Moreno Rojas se emitió el Acuerdo 366 de 2009, "Por medio del cual se establecen lineamientos de política pública para la atención, inclusión y mejoramiento de la calidad de vida del habitante de calle en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones" El objetivo fue establecer la implementación de los lineamientos de una política pública integral e inter-sectorial, que promueva la atención, inclusión social y mejoramiento de la calidad de vida del habitante de calle, en el Distrito Capital, de tal modo que establezca compromisos de responsabilidad y corresponsabilidad de la ciudad, a fin de garantizar los derechos de esta población. (Alcaldía Mayor de Bogotá, Acuerdo 366, 2009).

---

---

Este estableció los lineamientos de Política Pública para la atención, inclusión y mejoramiento de la calidad de vida del habitante de calle en el Distrito Capital. En dicha administración, los lineamientos quedaron incorporados en la Política Pública de y para la Adulthood, reglamentada por el Decreto 544 de 2011, bajo el entendido de que el 90,81% de la población habitante de calle de Bogotá era adulta. (PPDFHC, 2015)

Decreto 689 de 2011

Durante el Gobierno en cargo de Clara López Obregón, se adoptó a través del Decreto 689 de 2011 la "Guía para la formulación, implementación y evaluación de Políticas Públicas Distritales", como una herramienta para desarrollar el ciclo de las políticas públicas distritales y sectoriales.

Durante el segundo año de mandato del Alcalde Gustavo Petro, se establece por medio del Decreto 540 de 2013, en su artículo 7 las líneas de acción integral del referido Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana, entre ellas, las relativas al consumo problemático de SPA dirigidas a atender de manera integral al adulto consumidor problemático de SPA, con especial énfasis en los ciudadano (as) habitantes de calle.

En el numeral 7.7 se establece la línea de acción Niños, Niñas y Adolescentes (NNA) y Jóvenes, donde se establece que donde se mencionan las siguientes acciones:

1. Reducir los índices de paternidad y maternidad en niños, niñas y adolescentes.
  2. Prevenir el ingreso de niños, niñas y adolescentes al consumo de SPA y atender a los que ya están en consumo, con especial énfasis en población escolarizada y en alto nivel de vulnerabilidad barrial.
  3. Articular las instituciones que permitan el abordaje integral y diferencial a adolescentes en conflicto con la ley, con respecto a tratamiento de adicciones, salud, educación, atención psicológica y alternativas de aprovechamiento del tiempo libre.
  4. Fortalecer los procesos de intervención en adolescentes en conflicto con la ley, desde los componentes pedagógico, familiar y social, estipulados en la Ley 1098 de 2006 (Código de Infancia y Adolescencia), con el fin de prevenir el reingreso de adolescentes al SRPA.
  5. Articular un sistema de información del SRPA, con la participación coordinada de instituciones que generen o acopien datos sobre adolescentes en conflicto con la ley en el Distrito.
- 

Decreto 540 de 2013

---

6. Prevenir el abuso sexual a NNA.

7. Reconocer, estudiar y caracterizar las diferentes formas de identidad y culturas urbanas en Bogotá D.C.

8. Prever riesgos personales y sociales, que puedan estar relacionados con la pertenencia a diferentes formas de identidad en las culturas urbanas en Bogotá D.C.

9. Generar, aprovechar y facilitar espacios culturales, de diversión, recreación y deporte para las y los jóvenes en Bogotá D.C.

10. Acercar la gestión pública a los barrios y territorios, que propicien la participación social y política de las y los jóvenes según sus intereses. (Alcaldía Mayor de Bogotá, Decreto 540, 2013)

A través de la Sentencia C - 385 de 2015, se define la norma sobre lineamientos para Corte Constitucional de formulación de política pública social para habitantes de la calle - Colombia. Sentencia C-385 definiciones/habitante de calle, en esta se define que el Habitante de Calle debe de 2014. caracterizarse por tener como “requisito de haber roto relaciones con su familia como elemento integrante en su definición legal, constituye una medida que vulnera el derecho a la igualdad de trato de esta población en condiciones de vulnerabilidad”.

"Por el cual se crea el plan de brigadas de salud dirigidas a los Habitantes de la Calle".

Con el fin de Mejorar la calidad de vida de los habitantes de la calle, mediante la creación de brigadas de asistencia médica orientados a proveer servicios médicos a esta población, los cuales, por sus condiciones de vida, no siempre acceden a los servicios que la ley les otorga. Según el Proyecto de Acuerdo tendrían prioridad para Proyecto de Acuerdo 228 de atención médica las niñas, niños, los adultos mayores y las madres gestantes. 2008, Concejo de Bogotá

D.C.

Así mismo en el artículo 3 se menciona que “La Administración Distrital en cabeza de la Secretaría Distrital de Salud en coordinación con la Secretaría Distrital de Integración Social y el Instituto Distrital Para La Protección de la Niñez y la Juventud IDIPRON realizarán las acciones de su competencia para el cabal cumplimiento del presente Acuerdo”.

Decreto 691 de 2011

"Por medio del cual se adopta la Política Pública de Prevención y Atención del Consumo y la Prevención de la Vinculación a la Oferta de Sustancias Psicoactivas en Bogotá, D.C.", para el Decenio 2011 - 2021, prevé en su artículo 14 que para la

---

---

Ley 1566 de 2012	<p>implementación de dicha Política, se tendrá en cuenta entre otras premisas, "La reducción de riesgos y daños individuales, familiares, comunitarios y sociales como alternativa viable y exitosa para intervenir entornos de consumo" y "la des estigmatización del consumidor y el reconocimiento de derechos como elemento para la participación de los consumidores en la toma de decisiones sobre las acciones encaminadas hacia ellos". (Alcaldía Mayor de Bogotá, Decreto 691, 2011)</p> <p>"Por la cual se dictan normas para garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas (...)", tiene como objetivo implementar acciones para la atención integral de las personas que consumen sustancias psicoactivas, a través de la protección de sus derechos, entre ellos, acceder a los beneficios del Sistema de Salud, recibir atención integral, con el fin lograr mejores condiciones para una vida digna.</p>
Ley 1622 de 2013	<p>Por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones</p> <p>Por la cual se establecen los lineamientos para la formulación de la política pública social para habitantes de la calle y se dictan otras disposiciones.</p> <p>Garantizar, promocionar, proteger y restablecer los derechos de las personas habitantes de calle.</p> <p>La atención integral e inclusión social de las personas habitantes de calle.</p>
Ley 1641 de 2013	<p>Entidades a las que otorga responsabilidades la Ley:</p> <p>El Ministerio de Salud y Protección Social es el coordinador de la Política Pública Social para Habitantes de la Calle (PPSHC) y tiene entre sus competencias: 1. Formular la política pública social para la población habitante de calle, 2. brindar orientación frente al diseño de los servicios sociales para las personas habitantes de la calle en articulación con las entidades territoriales, y 3. reglamentar la Ley 1641.</p> <p>Departamento Nacional de Estadística DANE. Tiene a cargo la caracterización demográfica y socioeconómica de las personas habitantes de calle, con el fin de establecer una línea base de esta población (Art. 4).</p> <p>Departamento Nacional de Planeación DNP. Debe incluir a la población habitante de la calle en la focalización de los servicios sociales establecidos por la Constitución (Art.10) cumpliendo el CONPES 100 de 2006 (SISBEN).</p>

---

---

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Debe realizar la atención de niños, niñas y adolescentes en condición de indefensión y vulnerabilidad manifiesta, tendiente a lograr su oportuna y temprana rehabilitación social.

Sentencia T-043 de 2015 La Corte Constitucional realizó en la Sentencia T - 043 de 2015, un análisis detallado sobre la atención integral a los habitantes de la calle, el derecho fundamental a la salud, el problema de la drogadicción y sobre la política pública a favor de esta población, referenciando entre otro argumento: "Pero una vida así ya no puede ser indiferente al Estado Colombiano. Es más, las condiciones de los habitantes de la calle resultan ser un buen rasero para evaluar la vigencia real de un Estado social y democrático de derecho, consagrado en el artículo 10 de la Constitución Política. Al igual que cualquier otro ser humano, el habitante de la calle cuenta con una trayectoria, con un pasado, tiene necesidades y sentimientos, así como una explosiva creatividad e ingenio por explotar. Entre ellos han desarrollado además formas de socialización, ocultas y alternas pero existentes".<sup>3</sup>

Acuerdo 489 de 2012, Plan Distrital de Desarrollo 2012-2016: "Bogotá Humana" El Acuerdo 489 de 2012, dio inicio al Plan de Desarrollo Bogotá Humana - 2012-2016, dentro del cual se establecieron ejes y programas orientados a la atención de la población vulnerable especialmente a los Habitantes de Calle; en su Eje Uno, denominado "Una Ciudad que supera la Segregación y la discriminación: El ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo (...)" tiene como propósito reducir las condiciones sociales, económicas y culturales que están en la base de la segregación económica, social, espacial y cultural de la: ciudadanía bogotana, que contribuyen a la persistencia de las condiciones de desigualdad que dan lugar a los procesos de discriminación.

Así mismo en el eje estratégico: "Una ciudad que reduce la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo", lo que implicó el reconocimiento de Bogotá como una ciudad intercultural y diversa e

---

<sup>3</sup> El alcalde Enrique Peñalosa ha mencionado a través de diferentes medios, que se debe revisar el impedimento jurídico que impuso la sentencia T-043 de 2015 que no permite que a los habitantes de calle se les obligue a rehabilitarse. Situación que ha debilitado la visibilidad de los resultados a partir de la intervención de la zona del "Bronx". Sin embargo Jairo Libreros, experto en temas de seguridad y profesor de la [Universidad Externado de Colombia](#), señala que hay que continuar con la oferta distrital a los habitantes de la calle. Recuperado el 6 de Junio de 2017 de : <http://www.eltiempo.com/bogota/soluciones-ante-la-crisis-de-habitantes-de-la-calle-en-bogota-40601>

---

incluyente que aúna esfuerzos para garantizar los derechos individuales y colectivos de las poblaciones y etnias en condiciones de vulnerabilidad que viven en la ciudad. PPDFHC (2015).

Por medio del cual se adopta la Política Pública Distrital para el Fenómeno de Habitabilidad en Calle y se derogan los Decretos Distritales Nos 136 de 2005 y 170 de 2007"

Está orientada a "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". (Alcaldía Mayor de Bogotá, Decreto 560, 2015)

Decreto 560 de 2015

La adopción de la política pública establece que ésta se aplicará en el territorio urbano y rural de Bogotá Distrito Capital, y también tendrá alcance en la Región Capital, en el marco de los convenios que existan o se firmen para el fortalecimiento de la gestión en los territorios.

Que en el primer principio del decreto se especifica el Interés Superior de los niños, las niñas y los adolescentes: Se entiende por interés superior del niño, niña y adolescente el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus derechos, que son universales, prevalentes e interdependientes.

---

**Fuente:** Elaboración propia.