

Sentencia C-062/21

PROHIBICION DE REALIZAR NECESIDADES FISIOLÓGICAS EN ESPACIO PÚBLICO-Medida correctiva no aplicable a los habitantes de calle por falta de acceso a infraestructura sanitaria

Esa exequibilidad general de la medida, la argumentación planteada en los fundamentos jurídicos anteriores demuestra que la imposición de medidas correctivas, para el caso particular y específico de las PHC, se muestra inidónea para el logro de la convivencia debido a que el comportamiento prohibido es inevitable ante las actuales circunstancias de completa falta de acceso a infraestructura sanitaria para dicha población. Por ende, respecto del problema jurídico planteado la Corte declarará la constitucionalidad condicionada de la sanción contenida en el parágrafo 2° del artículo 140 del CNSC, en el entendido de que las medidas correctivas allí descritas no son aplicables a los habitantes de calle.

INTEGRACION DE UNIDAD NORMATIVA-Procedencia excepcional

INTEGRACION DE UNIDAD NORMATIVA-Configuración

ESPACIO PÚBLICO-Concepto/**ESPACIO PÚBLICO**-Elementos que integran el concepto

ESPACIO PÚBLICO-Derecho de carácter colectivo/**ESPACIO PÚBLICO**-Deberes del Estado por rango colectivo

(...) el espacio público es un derecho colectivo reconocido por la Constitución y tiene como obligación correlativa el deber estatal de mantener su afectación al interés general, su integridad para ese uso común y la imposibilidad de que sea apropiado de modo que se frustren dichos objetivos. Este derecho guarda intrínseca relación con la vigencia de varias garantías superiores que requieren de espacios físicos para su desarrollo, desde la recreación y el deporte, hasta la deliberación democrática.

ESPACIO PÚBLICO-Acceso

ESPACIO PÚBLICO-Limitación transitoria y razonable en casos especiales

El punto de partida de este análisis consiste en reconocer que la regla general que se deriva del artículo 82 de la Constitución es el acceso más amplio posible al espacio público, para todas las personas. Por ende, las restricciones serán admisibles cuando resulten razonables, esto último vinculado a la satisfacción de garantías constitucionales importantes, como la seguridad ciudadana, el derecho a la propiedad, la prestación de servicios a la comunidad o el libre desarrollo de actividades culturales o artísticas.

ESPACIO PUBLICO-Margen de regulación por legislador

ESPACIO PUBLICO-Jurisprudencia constitucional

ESPACIO PUBLICO-Criterios de validez en medidas correctivas sobre el uso

(...) se advierte que las limitaciones admisibles en el espacio público, específicamente la previsión de normas de policía que imponen medidas correctivas respecto de su uso son admisibles siempre y cuando (i) estén dirigidas a la protección de su integridad y libre acceso para todas las personas, esto es, que estén amparadas por una razón suficiente; (ii) cumplan con criterios de razonabilidad y proporcionalidad; (iii) reconozcan los derechos de personas que por su estado de debilidad manifiesta pueden resultar afectadas desproporcionadamente en sus derechos; y (iv) no sirvan de base para la vulneración de los derechos constitucionales de quienes interactúan en el espacio público.

PRINCIPIO DE DIGNIDAD HUMANA-Naturaleza

DIGNIDAD HUMANA-Valor, principio y derecho fundamental autónomo del Estado Social de Derecho

DIGNIDAD HUMANA-Reconocimiento de la autonomía del individuo

DERECHO FUNDAMENTAL A LA INTIMIDAD-Dimensiones

LIBERTAD Y DIGNIDAD HUMANA-Noción positiva y negativa

DIGNIDAD HUMANA-Valor fundante del ordenamiento constitucional colombiano y principio orientador del derecho internacional de los derechos humanos

HABITANTE DE LA CALLE-Noción

HABITANTE DE LA CALLE-Jurisprudencia constitucional

ATENCION A POBLACION HABITANTES DE LA CALLE-Marco normativo contenido en ley 1641 de 2013

DERECHO A LA SALUD DE HABITANTES DE LA CALLE-Línea jurisprudencial

DERECHO A LA PERSONALIDAD JURIDICA DE LOS HABITANTES DE LA CALLE

HABITANTE DE LA CALLE-Prohibición de sanciones por esa sola condición

La dignidad humana, la igualdad y la libre determinación de las personas prohíben la imposición de medidas coactivas y represivas contra las PHC por el hecho de serlo ni tampoco deben ser objeto de reproches jurídicos por la condición en la que viven; de ahí que la consagración de sanciones como instrumento para evitar su situación o intervenciones terapéuticas forzadas, resulta inadmisibles puesto que cosifica al habitante de la calle. Sin embargo, es evidente que la protección de la autonomía y la dignidad de las PHC en modo alguno puede comprenderse como el cese de la obligación estatal de diseñar y adelantar políticas socioeconómicas que permitan superar las carencias socioeconómicas que llevan a la habitabilidad en calle. La condición de PHC, aunque aceptada en el Estado Social de Derecho, no es objeto de promoción ni menos puede ser comprendida como una alternativa válida ante la inacción de las autoridades.

JUICIO DE PROPORCIONALIDAD Estricto-Aplicación

MEDIDAS CORRECTIVAS DE POLICIA-No tienen carácter sancionatorio

MEDIDAS CORRECTIVAS DE POLICIA-Finalidad

CODIGO NACIONAL DE POLICIA Y CONVIVENCIA-Fines

HABITANTE DE LA CALLE-Falta de acceso a infraestructura sanitaria

La falta de acceso de las PHC a infraestructura sanitaria implica una grave afectación de su derecho a la dignidad humana, particularmente en sus componentes de autonomía y goce de condiciones materiales mínimas para la subsistencia. No es posible adoptar decisiones libres y carentes de coacción cuando aspectos naturales y básicos de la existencia biológica, como es realizar las necesidades fisiológicas, no pueden adelantarse bajo presupuestos esenciales, como es contar con un lugar adecuado para el efecto.

PROHIBICION DE REALIZAR NECESIDADES FISIOLÓGICAS EN ESPACIO PÚBLICO-Trato diferenciado a favor de habitantes de la calle

La norma acusada omite conferir un tratamiento diferenciado a favor de las PHC y las incluye dentro de la generalidad de individuos que acceden al espacio público, con lo cual se vulnera el principio de igualdad, que en el caso exigía prodigar un trato distinto y deferente con las condiciones de extrema marginalidad y exclusión en que están estas personas. Esto debido a que el acceso a la infraestructura sanitaria es imposibilitado no solo por su escasez, circunstancia que por sí misma no hace desproporcionada la medida correctiva, sino también por la exclusión de este grupo poblacional de las opciones físicas existentes debido a su estigmatización.

ENFOQUE DE INTERSECCIONALIDAD-Aplicación

(...) el análisis sobre las barreras de acceso a la infraestructura sanitaria debe necesariamente asumirse desde la perspectiva de la interseccionalidad. Esto debido a que es evidente que la carencia de infraestructura sanitaria afecta de manera más intensa de determinados grupos de PHC y por sus propias particularidades, como sucede con las mujeres, los menores de edad, las personas en situación en discapacidad o las minorías de identidad sexual diversa. De esta manera, toda política pública que esté dirigida a superar ese déficit de protección debe, en virtud del principio de igualdad, reconocer estas diferencias y dotar a la infraestructura sanitaria de un diseño universal que asuma adecuadamente estas condiciones.

EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA-Procedencia

INFRAESTRUCTURA SANITARIA EN EL ESPACIO PÚBLICO- Acceso universal

(...) la Sala advierte que en la actualidad persiste el déficit en materia de disponibilidad de infraestructura sanitaria en el espacio público que, junto con la estigmatización hacia las PHC, explican el carácter desproporcionado de las normas acusadas y respecto de esa población. Por lo tanto, la Corte exhortará a las autoridades municipales y distritales para que, en caso de que no lo hubiesen adelantado diseñen y en todo caso implemente una política pública que garantice el acceso universal a infraestructura sanitaria en el espacio público, la cual sea disponible a las personas que habitan en la calle. Esto conforme las obligaciones estatales que se derivan de la Constitución y de la Ley 1641 de 2013.

Referencia: Expediente D-13866

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 140 (parcial) de la Ley 1801 de 2016 “*por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.*”

Demandante: Sebastián Lanz Sánchez y otros.

Magistrada sustanciadora:
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D. C., diecisiete (17) de marzo de dos mil veintiuno (2021).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las previstas en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política, cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos Sebastián Lanz Sánchez, Daniela Rojas Molina, Alejandro Lanz Sánchez, Emilia Márquez Pizano, María Camila López Duarte, Lucía Carbonell López, Juan Pablo Madrid Malo, Andrés Felipe Hernández Vargas, Alejandro Rodríguez Pabón, Saruy Camilo Tolosa Bello y Carolina González García; demandan el artículo 140 (parcial) del Código Nacional de Seguridad y Convivencia (en adelante CNSC)¹. La demanda fue radicada a través de correo electrónico el 6 de agosto de 2020.

En sesión del 12 de agosto de 2020, la Sala Plena de la Corte Constitucional repartió el proceso de la referencia a este despacho y fue remitido digitalmente mediante comunicación del 18 de agosto del mismo año.

A través de auto del 31 de agosto de 2020 la Magistrada Sustanciadora admitió la demanda. En esa decisión también dispuso: **(i)** fijar en lista la norma parcialmente acusada para garantizar la intervención ciudadana; **(ii)** correr traslado al Procurador General de la Nación, para lo de su competencia; **(iii)** comunicar el inicio del proceso al señor Presidente de la República, a los Ministerios del Interior, de Justicia y del Derecho, de Salud y Protección Social, a la Defensoría del Pueblo, al Instituto de Medicina Legal y a la Policía Nacional de Colombia; **(iv)** invitar a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Comisión Colombiana de Juristas, al Centro de Estudios sobre Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, al Grupo de Investigación de Derechos Humanos de la Universidad del Rosario, al Grupo de Acciones Públicas de la Pontificia Universidad Javeriana, al Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita de la Universidad Externado de Colombia, a las facultades de derecho de las universidades de los Andes, Nacional de Colombia, de Antioquia, Libre y de Nariño, a la Federación Colombiana de Municipios y a las Alcaldías de las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, para que, si lo consideraban oportuno, intervinieran en este asunto para defender o atacar la constitucionalidad de la disposición demandada.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y previo concepto de la Procuraduría General de la Nación, procede la Corte a decidir de fondo la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcribe el texto de la disposición parcialmente acusada y se subraya el aparte demandado:

*“LEY 1801
(JULIO 29)*

¹ Es importante anotar que anteriormente la denominación era “Código Nacional de Policía y Convivencia”. No obstante, esta denominación fue modificada por “Código Nacional de Seguridad y Convivencia”, según lo dispuesto por el artículo 6° de la Ley 2000 de 2019.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

POR LA CUAL SE EXPIDE EL CÓDIGO NACIONAL DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA

LIBRO SEGUNDO
DE LA LIBERTAD, LOS DERECHOS Y DEBERES DE LAS PERSONAS EN
MATERIA DE CONVIVENCIA

TÍTULO XIV
DEL URBANISMO

CAPÍTULO II
Del cuidado e integridad del espacio público

“Artículo 140. Comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público. Los siguientes comportamientos son contrarios al cuidado e integridad del espacio público y por lo tanto no deben efectuarse:

(...)
II. Realizar necesidades fisiológicas en el espacio público.

(...)
Parágrafo 2°. Quien incurra en uno o más de los comportamientos señalados será objeto de la aplicación de las siguientes medidas, sin perjuicio de la responsabilidad penal que se genere bajo el Título XIII del Código Penal.

COMPORTAMIENTOS	MEDIDA CORRECTIVA A APLICAR DE MANERA GENERAL
Numeral 1	Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble.
Numeral 2	Multa General tipo 3.
Numeral 3	Multa General tipo 4; Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles; Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmuebles.
Numeral 4	Multa General tipo 1.
Numeral 5	Multa General tipo 3; Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles; Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble.
Numeral 6	Multa General tipo 4; Remoción de bienes.
Numeral 7	Multa General tipo 2; Destrucción de bien. Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia y remisión a los Centros de Atención en Drogadicción (CAD) y Servicios de Farmacodependencia a que se refiere la

	<i>Ley 1566 de 2012.</i>
<i>Numeral 8</i>	<i>Multa General tipo 2; Destrucción de bien.</i>
<i>Numeral 9</i>	<i>Multa General tipo 2; Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles; Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble.</i>
<i>Numeral 10</i>	<i>Multa General tipo 4.</i>
<i>Numeral 11</i>	<i>Multa General tipo 4; Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.</i>
<i>Numeral 12</i>	<i>Multa especial por contaminación visual; Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles; Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble; Remoción de bienes; Destrucción de bien.</i>
<i>Numeral 13</i>	<i>Multa General tipo 4; Destrucción del bien.</i>
<i>Numeral 14</i>	<i>Multa General tipo 4; Destrucción del bien.</i>

III. LA DEMANDA

Los demandantes consideran que la expresión acusada desconoce los artículos 1º, 2º, 13º, 15º y 16º de la Constitución, en tanto que vulnera los derechos fundamentales a la dignidad humana, a la igualdad, a la intimidad y al libre desarrollo de la personalidad de los habitantes de calle, quienes no tienen la posibilidad de realizar sus necesidades fisiológicas en sitios diferentes al espacio público.

Así, formulan a la Corte dos pretensiones, ambas de constitucionalidad condicionada. Una principal, para que se declare la exequibilidad del precepto acusado en el entendido de que, cuando dicho comportamiento sea ejecutado por habitantes de calle, se prohíba la aplicación de las sanciones dispuestas en el CNSC. Otra subsidiaria, de acuerdo con la cual la norma es exequible en el entendido de que se prohíba la imposición de la multa general tipo 4 para los habitantes de calle, aplicándose en ese supuesto únicamente la medida correctiva de participación en programas comunitarios o actividad pedagógica de convivencia.

La demanda parte de señalar que, de acuerdo con estudios sobre la materia, está demostrado que los habitantes de calle carecen de opciones para realizar sus necesidades fisiológicas en condiciones de dignidad. Esto debido al déficit de baños públicos en las ciudades y la reticencia de quienes los administran o de los establecimientos comerciales que tienen instalaciones sanitarias abiertas al público, a que estas sean utilizadas por los habitantes de calle. De ahí que su única posibilidad es el uso del espacio público, que es la conducta sancionada por la norma acusada.

Para los actores, esta previsión viola el derecho a la dignidad humana. Consideran que imponer una sanción ante la inexistencia de opciones para que los habitantes de calle realicen sus necesidades fisiológicas en un sitio diferente, configura un trato degradante y humillante, debido a que les obliga a adoptar determinado modelo moral y ante un requerimiento biológico, que no tienen posibilidad de solucionar en otro sitio.

La demanda señala, a su turno, que la norma parcialmente acusada contradice la jurisprudencia constitucional que reconoce la imposibilidad de imponer sanciones por el solo hecho de optar por el espacio público como residencia de los habitantes de calle. Entonces, resulta claro que dicha disposición *“tiene por efecto directo transformar la opción de vida en la calle en una contravención”*. Esta circunstancia viola los derechos al debido proceso y a la igualdad, puesto que impone sanciones por conductas que no se derivan de la infracción de deberes jurídicos, sino de la omisión estatal en la disposición de lugares privados y asépticos para que los habitantes de calle hagan sus necesidades fisiológicas. Destaca que la jurisprudencia constitucional ha previsto que concurre un mandato estatal de protección a favor de las personas habitantes de calle, el cual es contradicho por una norma que los pone en permanente contravención de las normas de policía *“por algo tan básico y esencial como es realizar sus necesidades fisiológicas en el único lugar que tienen disponible.”*

La norma acusada viola, a juicio de los demandantes, el derecho a la igualdad de los habitantes de calle, en tanto que carece de un enfoque diferencial necesario para evitar la discriminación. Concluye, a partir de varias decisiones de revisión de tutela de la Corte Constitucional, que los habitantes de calle son sujetos que están en situación de especial vulnerabilidad. Sin embargo, la disposición demandada hace caso omiso de esa comprobación y confiere idéntico tratamiento a todas las personas, sin advertir que por ausencia de infraestructura suficiente, y en particular por la existencia de prejuicios y estigmas sociales, los habitantes de calle se ven materialmente imposibilitados para acceder a instalaciones dignas y adecuadas para realizar sus necesidades fisiológicas.

En ese sentido, la imposición de las sanciones es, en su caso particular, un trato discriminatorio, que se suma al maltrato al que usualmente son sometidos por las demás personas y por las autoridades de policía, hecho que la demanda demuestra a partir de investigaciones académicas soportadas por datos del Instituto de Medicina Legal y otras fuentes oficiales. Con base en estas premisas, advierten los demandantes que *“la aplicación de este enfoque diferencial no resultaría vulneratorio del derecho a la igualdad de terceros a quienes no se les aplicaría la medida y, en cambio, constituye una medida necesaria para asegurar la igualdad material de las personas habitantes de calle.”*

El precepto acusado es contrario, a juicio de los demandantes, al derecho a la intimidad de los habitantes de calle. Luego de hacer una reconstrucción del precedente sobre la materia, señalan que si bien en el espacio público se predica un grado reducido de protección del mencionado derecho, no es inexistente. Además, dicho grado sería el nivel aplicable para el caso de las personas habitantes de calle,

pues ellas adoptan el espacio público como su lugar de residencia. En ese orden de ideas, la norma que impone sanciones indiscriminadas por necesidades fisiológicas en el espacio público y con la finalidad de proteger el orden público *“desconoce la intimidad de las personas habitantes de calle, que deben necesariamente acudir al espacio público para llevar a cabo dichas actividades. Si pensamos en la intimidad como ese refugio básico en el que nadie puede ser molestado, se vuelve explícito cómo éste es inexistente para esta población.”*

Agrega la demanda, nuevamente amparada en decisiones de la Corte que, aunque el derecho a la intimidad en el espacio público tiene un ámbito reducido, este no puede restringirse a un grado tal que resulte incompatible con la dignidad humana de las personas habitantes de calle, *“a quienes se les prohíbe perpetuamente realizar [sus necesidades fisiológicas] sin la intromisión y sanción por parte de terceros. Así, aunque la limitación a la intimidad en este caso está legalmente justificada por el carácter público de los espacios en los que se aplica la medida, también se debe considerar que es el lugar de habitación de las personas de calle, por lo que no debería haber completa libertad en la intromisión por parte de autoridades públicas, más aún cuando tiene un efecto vulneratorio de derechos fundamentales.”* Este efecto, según criterio de los demandantes, la norma acusada involucra la afectación del núcleo esencial del derecho a la intimidad, puesto que a ese ámbito pertenecen las necesidades fisiológicas, cuyo ejercicio no puede resultar limitado ni menos sancionado cuando las personas habitantes de calle no tienen alternativa diferente, conforme con las circunstancias explicadas anteriormente.

La demanda ejemplifica su postura a partir de las fallas en la política pública sobre la materia y en el caso específico del Distrito Capital; luego ofrece un grupo de argumentos dirigidos a demostrar que la norma acusada no supera un juicio de proporcionalidad. Expresa que, si bien está dirigida a la defensa de la salubridad y el espacio público, lo cual es una finalidad constitucionalmente importante, implica una grave vulneración de los derechos fundamentales de las personas habitantes de calle. Adicionalmente, señala que la necesidad de la medida no puede analizarse solamente desde el punto de vista de la eficacia de la sanción, sino que se debe tener en cuenta el logro de las finalidades anotadas, que depende de la disposición suficiente de infraestructura sanitaria en condiciones de dignidad y que incluya a los habitantes de calle.

Por ende, para el caso particular de los habitantes de calle, la imposición de la sanción económica configura un trato desproporcionado, puesto que se trata de personas que están en situación de extrema pobreza y que incurren en la conducta sancionada ante la ausencia de cualquier otra opción para realizar sus necesidades fisiológicas y, por lo mismo, inaplazables. Esto hace que la medida pierda cualquier eficacia instrumental para la protección de la salud y la integridad del espacio público. Por la misma razón, configura un tratamiento desproporcionado para los habitantes de calle, a favor de quienes no se adopta un enfoque diferencial que responda a su situación de vulnerabilidad.

IV. INTERVENCIONES

Intervenciones que solicitan la declaratoria de exequibilidad condicionada

4.1. La mayoría de las intervenciones institucionales y ciudadanas² solicitan a la Corte que declare la exequibilidad condicionada de la norma acusada, con el objeto de que las personas habitantes de calle (en adelante PHC) queden exceptuadas de la imposición de sanciones por utilizar el espacio público para hacer sus necesidades fisiológicas. Además, tanto la Defensoría del Pueblo como la Procuraduría General de la Nación solicitan a la Corte que exhorte al Gobierno para que adelante las acciones tendientes a asegurar las condiciones materiales para que las PHC puedan acceder a servicios sanitarios.

4.2. Advierten que la jurisprudencia constitucional ha concluido que el hecho de habitar en la calle es una opción de vida constitucionalmente reconocida, por lo que el Estado está en la obligación de garantizar las medidas para su ejercicio en condiciones de dignidad. Esto, más aún, si se tiene en cuenta que ese mismo precedente reconoce a las PHC como sujetos de especial protección constitucional.

La ausencia de una política pública sobre infraestructura sanitaria implica, a juicio de los intervinientes, que se afecte el componente de “vivir como se quiera” que hace parte del principio de dignidad humana, comoquiera que, si bien se reconoce que el habitar en la calle es una opción individual válida y que requiere ser comprendida desde una perspectiva de no estigmatización, no se otorgan condiciones materiales mínimas para ello y, de esta manera, se impide su ejercicio bajo la amenaza de la sanción que es objeto de esta demanda. Como lo explica la intervención de la Universidad Externado de Colombia, la existencia de infraestructura sanitaria para las PHC es una obligación estatal vinculada con la necesidad de prodigar mínimo respeto y consideración con tales individuos. En particular, un aspecto esencial de su dignidad es contar con un sitio privado para satisfacer sus necesidades biológicas más básicas.

Asimismo, la universidad señala que la norma demanda constituye una afectación desproporcionada del derecho al libre desarrollo de la personalidad de quienes deciden adoptar la calle como lugar de habitación; debido a que la protección de ese derecho no se circunscribe a la faceta de abstención por parte del Estado respecto de la intromisión en la esfera de autonomía individual, sino que también comporta el aseguramiento de las condiciones materiales necesarias para el ejercicio de las diferentes opciones de vida, que para el caso se traducen en la garantía de la infraestructura sanitaria requerida por las PHC. El cumplimiento de esa obligación estatal, vista desde una perspectiva más amplia, también se fundamenta en los deberes derivados del aseguramiento de la salud pública, no

²Defensoría Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales de la Defensoría del Pueblo, Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá, Directora del Departamento Administrativo de la Gestión Jurídica Pública de la Alcaldía de Cali, Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social – PAIIS de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, Semillero de Litigio ante Sistemas Internacionales de Protección de Derechos Humanos – SELIDH de la Universidad de Antioquia y la Corporación Everyday House, Maquia – Colectivo de investigación y creación callejeras, Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia, Instituto Colombiano de Derecho Procesal, Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo – CAJAR, Harold Eduardo Sua Montaña, Representante a la Cámara Ángela María Robledo Gómez, David Enrique Garzón García y Representante a la Cámara María José Pizarro Rodríguez. También fue recibida de forma extemporánea la intervención de la Concejal de Bogotá D.C. Heidy Lorena Sánchez Barreto.

solo de las PHC sino de todas las personas que interactúan en el espacio público. Con todo, uno de los intervinientes sostiene que la vulneración de los derechos constitucionales de las PHC y por parte de la norma acusada no se supera con la provisión de infraestructura sanitaria, puesto que los afectados encuentran vulneradas otras muchas facetas de sus derechos sociales, entre las que se destaca el derecho a la vivienda, las cuales inciden en el carácter desproporcionado de la sanción impuesta.

Este asunto se ve agravado por el hecho de que el reproche se impone por un comportamiento que resulta inevitable para las PHC y que es consecuencia de dicha falta de infraestructura y, de manera más general, de una política pública de asistencia a quienes habitan en la calle. Por lo tanto, es preciso que la política pública adopte un cambio de perspectiva que: (i) reconozca la validez de la opción de vida de habitar en la calle y, por ende, no imponga estigmatizaciones por esa decisión, y (ii) impida la aplicación de una concepción mayoritaria de la sociedad, que prescinde de la necesidad de contar con medidas diferenciadas a favor de las PHC y, concretamente, en relación con la infraestructura sanitaria. Además, también se viola el derecho de igualdad, puesto que la sanción en comento es incompatible con el enfoque diferencial que la jurisprudencia constitucional reconoce a favor de las PHC y que se deriva de su condición de sujetos de especial protección, habida cuenta de la extrema vulnerabilidad socioeconómica en que generalmente se encuentran, circunstancia que impide el acceso a la infraestructura sanitaria. Estas mismas condiciones exigen adoptar acciones afirmativas que reconozcan las particularidades de las PHC, lo cual tiende a evitar la criminalización del hecho mismo de habitar en la calle.

Sobre el particular la Universidad Externado de Colombia insiste en que la protección del principio de igualdad en el caso se traduce en garantizar la asequibilidad y accesibilidad a los servicios sanitarios, puesto que del cumplimiento de dicha obligación estatal depende la satisfacción del derecho a la igualdad en su faceta material. De esta manera, considera que la Corte debe, como lo ha hecho en otras decisiones que han evaluado la tensión entre la protección del espacio público y derechos constitucionales como el trabajo o el libre desarrollo de la personalidad, hacer uso del juicio de proporcionalidad a fin de declarar que la imposición de sanciones contra quien se encuentra imposibilitado física y materialmente para acceder a la infraestructura sanitaria es una actuación estatal desproporcionada y que tiene una incidencia aún mayor para las PHC, por sus condiciones particulares antes expuestas.

4.3. Existe una divergencia de enfoque entre los intervinientes que solicitan la exequibilidad condicionada del precepto acusado. Algunos consideran que deben ser exceptuados de ambas sanciones y otros, como sucede con la Secretaría de Integración Social de Bogotá, consideran que la imposición de la multa es inidónea debido a la situación de marginalidad socioeconómica que es común en las PHC. Sin embargo, teniendo en cuenta la validez constitucional de la protección del espacio público, resulta razonable que las PHC asistan a los programas previstos en la disposición demandada. Esto debido a que el objetivo del Código no es la imposición de sanciones sino el aseguramiento de la convivencia y los derechos de las personas mediante mecanismos no coercitivos sino pedagógicos. En contraste,

la intervención del Programa PAIS de la Universidad de los Andes resalta que dentro de los objetivos generales del CNSC está la protección de la dignidad humana, objetivo que no es cumplido para el caso de la norma acusada y según las razones expuestas.

Sobre este mismo aspecto, los intervinientes indican que la protección del espacio público y la imposición de sanciones ante su afectación (por el hecho de solventar necesidades fisiológicas en este) tienen pleno soporte constitucional. Así, la solicitud de condicionamiento se sustenta no en cuestionamientos generales sobre la sanción, sino en razón de la carga desproporcionada que se impone a las PHC, ante la ausencia de infraestructura sanitaria que les sea accesible. Por ende, es claro que, una vez superados estos problemas de acceso, no sería admisible que se permitiese excluir de la sanción en comento a las PHC. De la misma manera, la Secretaría mencionada se opone a la postura de la demanda, en el sentido de que la norma viola el derecho a la intimidad de las PHC, puesto que la satisfacción de ese derecho no se logra permitiendo realizar las necesidades fisiológicas en el espacio público, sino mediante el aseguramiento de estructura sanitaria accesible para las PHC. Advierte que esta postura es la que resulta más compatible con la vigencia del principio *pro homine*.

4.4. Para el caso particular de la intervención del Semillero de Litigio ante Sistemas Internacionales de Protección de Derechos Humanos – SELIDH de la Universidad de Antioquia y la Corporación Everyday House, se insiste en la necesidad de que la Corte asuma el control de convencionalidad, con el fin de que se analice la norma de cara al estándar del sistema interamericano de derechos humanos y, en particular, frente a las violaciones a los derechos sociales que son evidentes tratándose de las PHC. Destacan que deben tenerse en cuenta las reglas convencionales que obligan a los Estados a prevenir y sancionar las conductas constitutivas de discriminación, como sucede en el presente caso y según las razones antes expuestas. Así, traen a colación varias decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en las que se concluye que el derecho a la igualdad implica tanto la prohibición de prodigar tratamientos discriminatorios fundados en motivos arbitrarios, como proteger mediante medidas afirmativas a quienes integran grupos que son históricamente discriminados, categoría a la que pertenecen las PHC.

El interviniente indica que la vulneración del derecho a la igualdad se origina tanto en la inexistencia de medidas diferenciadas a favor de las PHC, como en su exclusión como sujetos de especial protección constitucional. Destaca que el artículo 88 del Código acusado incorpora el deber de los establecimientos de comercio de facilitar sus instalaciones sanitarias a determinadas personas y excluye a los PHC, hecho que demuestra la discriminación mencionada.

Señala, en esa misma perspectiva, que la norma acusada se inserta dentro de un contexto más amplio: la criminalización de la pobreza y la imposición, desde el Estado, de una concepción sobre lo que se considera normal o deseable, la cual invisibiliza a las minorías que están, a su turno, sumidas en una situación estructural de afectación de sus derechos y a partir de una comprensión multidimensional de la pobreza, esto es, que no se reduce a la cuantificación del

ingreso sino que tiene en cuenta el grado de goce efectivo de los derechos fundamentales. Entre estos derechos, además de los asuntos expuestos, debe resaltarse el derecho a la intimidad, que para el caso se traduce en la necesidad de que el Estado no interfiera, mediante la imposición de sanciones, en ámbitos que están intrínsecamente ligados con la esfera individual, como son las necesidades fisiológicas. A esta posición se suma lo planteado por el Colectivo José Alvear Restrepo, que llama la atención acerca del vínculo entre normas como la acusada, la imposición de prejuicios sobre las PHC y sobre un modo particular de comprensión del espacio público y la violencia de fuerzas policiales contra dichas personas.

Considera el mismo interviniente, a partir de decisiones recientes de la Corte sobre la materia, que el asunto debe ser analizado desde un *“enfoque interseccional”*, que tenga en cuenta que la norma acusada tiene un efecto mayor tratándose de las mujeres habitantes de calle y en lo que respecta a las limitaciones para su adecuada higiene menstrual. Asimismo, la sanción podría coincidir en otras formas de violencia contra las mujeres habitantes de calle, quienes están en situación de extrema vulnerabilidad a múltiples agresiones.

4.5. El Colectivo Maquia controvierte la eficacia de la norma, puesto que la imposición de la multa no es compatible con la situación de marginalidad de las PHC y deja de tener en cuenta la imposibilidad material que estas personas accedan a asistencia legal para ejercer su derecho al debido proceso en el marco del trámite sancionatorio. A partir de cifras predicables del Distrito Capital, destaca el déficit, no solo de infraestructura sanitaria en el espacio público, sino también de centros de atención para las PHC. Así, señala que el valor de la norma es exclusivamente simbólico y sirve de base para la justificación de actuaciones violentas en contra de las PHC, en particular por parte de integrantes de la Policía Nacional. Esto se demuestra con las cifras que ofrece el Instituto de Medicina Legal que documentan los homicidios contra PHC e identifican aquellos que son víctimas por la variable *“actividades vitales o relacionadas con el cuidado personal”*. En este sentido, explica que las sanciones objeto de examen generan escenarios de riesgo para las PHC, quienes de manera general están especialmente expuestas a ser víctimas de atentados contra su vida e integridad física.

A estas consideraciones, la intervención de la Representante a la Cámara Ángela María Robledo Gómez adiciona que su experiencia como Secretaria de Integración Social de Bogotá da cuenta de la necesidad de resignificar la condición de las PHC, con el fin de evitar que sean tratadas como un asunto de seguridad y mantenimiento del orden público, para concentrarse en la previsión de políticas públicas que permitan el ejercicio de sus derechos fundamentales. Así, como se expone en la intervención formulada por la Representante a la Cámara María José Pizarro Rodríguez, no se encuentran mayores avances respecto de la Ley 1641 de 2013, que establece deberes estatales específicos a favor de las PHC. Por ende, es evidente que la imposición de la sanción analizada no va en ese sentido, ni tampoco en el logro de la convivencia, sino que mantiene la estigmatización contra las PHC, que facilita comportamientos abusivos por parte de la Policía Nacional.

Sobre este último aspecto, el interviniente David Enrique Garzón García señala que el artículo 41 del CNSC, de manera consonante con las disposiciones de la Ley 1641 de 2013, ordena la adopción de un modelo de atención integral a la PHC, guiada por los principios de igualdad, diversidad, equidad, universalidad y reconocimiento del individuo, la familia y la comunidad como sujetos de atención. Esta disposición concurre con las razones que llevan a concluir que la sanción a las PHC es desproporcionada y no cumple con las finalidades disuasivas y de aseguramiento de la convivencia porque aquellas carecen de los recursos para asumir la multa acusada. Resalta que la medida no cumple con un juicio estricto de proporcionalidad, que es el estándar aplicable debido a que las PHC son sujetos de especial protección constitucional.

4.6. A pesar de que comparten la solicitud de exequibilidad condicionada de la norma acusada, los intervinientes ciudadanos David Enrique Garzón García y Harold Sua Montaña consideran que debe hacerse la integración normativa con el contenido del párrafo 2º del artículo 140 del CNSC, en tanto que ese precepto contiene la sanción objeto de demanda. Una vez planteado el asunto de esa manera, podrá condicionarse la constitucionalidad de la norma en el entendido de que la multa podrá imponerse solo cuando las PHC tengan conciencia de la prohibición y de la existencia de infraestructura sanitaria para la satisfacción de sus necesidades fisiológicas, permitiéndose la imposición del deber de participar en el programa comunitario o actividad pedagógica cuando no concurren las condiciones anotadas.

4.7. Además de plantear argumentos similares a los expuestos, el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo señala que la norma no solo discrimina a las PHC sino incide en su salud mental debido al permanente temor derivado de la latencia de la sanción por un hecho que, como las necesidades fisiológicas, es por completo ineludible. Esto implica, además, que la sanción no se impone por el hecho de cometer una infracción, sino debido a que se trata de una persona que habita la calle. Antes bien, lo que debe primar es una postura que, basada en el principio de solidaridad, reconozca las particularidades de las PHC y asegure las medidas materiales para la protección de sus derechos. A partir de esta comprobación, la decisión de la Corte no debe restringirse a declarar la exequibilidad condicionada del precepto, sino que debe incluir exhortos para que se disponga la infraestructura sanitaria y se capacite a los integrantes de la Policía Nacional para que se abstengan de vulnerar los derechos de las PHC.

Intervenciones que solicitan la declaratoria de exequibilidad simple de la norma acusada.

4.7. El Ministerio de Justicia y del Derecho, la Policía Nacional y la Federación Colombiana de Municipios consideran que la norma acusada es constitucional. Advierten que el objetivo de la prohibición es proteger el espacio público, lo cual es un fin constitucionalmente importante. Con todo, la imposición de la sanción sí podría ser problemática en el caso de los habitantes de calle y conforme con sus condiciones de vulnerabilidad antes explicadas. De allí que, a juicio del Ministerio mencionado, la norma podría condicionarse solo para excluir la consecuencia de la multa. Sin embargo, ello no se deriva de un cuestionamiento sobre la constitucionalidad de la prohibición sino sobre las consecuencias que genera

respecto de las PHC y ante la ausencia de infraestructura sanitaria que les sea accesible, a lo que se suma la necesidad de reconocer la especial protección de la que es titular ese grupo poblacional.

4.8. La Policía Nacional destaca que el CNSC contiene entre sus principios rectores los de proporcionalidad y razonabilidad, razón por la que no es cierta la premisa que plantea la demanda, en el sentido de que la norma permite la imposición indiscriminada de sanciones contra las PHC. Asimismo, está basada en una concepción equivocada sobre el uso indiscriminado del espacio público por parte de los habitantes de calle y en detrimento del mismo. Insiste en que la protección del derecho a la intimidad de las PHC no puede llegar al punto de una apropiación del espacio público en perjuicio de los demás ciudadanos. Agrega que el objetivo de la medida, como las demás contenidas en el CNSC no es de carácter sancionatorio sino pedagógico, de modo que no pueden ser comprendidas como escenarios que fomenten el abuso o la persecución contra las PHC. Así, lo que disponen las normas es el deber de la autoridad de policía de determinar, bajo los criterios de razonabilidad y proporcionalidad antes anotados, la procedencia de la sanción. A esta posición se suma la Federación Colombiana de Municipios, cuando señala que la asunción del problema de la marginalidad de las PHC no se centra en permitir que realicen las necesidades en el espacio público, como considera que lo sostienen los demandantes, sino en la provisión de la infraestructura sanitaria que requieren para, de esta manera, proteger sus derechos fundamentales.

Intervenciones que plantean cuestiones generales sobre el problema jurídico

4.9. El Centro de Estudios de Derechos Humanos y Derecho Humanitario de la Facultad de Derecho de American University presentó informe preparado por Macarena Sáez Torres y Christian Finsterbusch Romero.

Destaca, con base en normas del derecho internacional de los derechos humanos, que la protección del derecho a la igualdad y la no discriminación se extiende, no solo a prohibir los tratamientos diferenciados injustificados y que se funden en criterios sospechosos, sino también a prevenir que los efectos de las decisiones estatales impongan tales tratos discriminatorios o que impidan el goce de los derechos de manera igualitaria. También resalta que uno de los criterios sobre los cuales no resulta válido un tratamiento arbitrario es la situación social de la persona, lo que incluye su condición de pobreza o de marginación económica.

A partir de una referencia continua al informe presentado por la Relatora de las Naciones Unidas sobre una vivienda adecuada, expresa que la falta de hogar de las personas es un asunto que no solo incide en ese derecho, sino que genera una afectación sistémica a diversas garantías fundamentales que, a su vez, deja en especial vulnerabilidad a las PHC. Por esta misma circunstancia son sujetos de intimidación por parte de las autoridades y de estigmatización social que deriva en la imposición de barreras para el acceso a los servicios más básicos, sumado a que se les somete a formas extremas de violencia, incluidos los delitos motivados por prejuicios y la violencia sexual. Destaca que las causas de la falta de hogar son múltiples y la principal es el fracaso de los gobiernos en dar respuesta a circunstancias individuales únicas “*con compasión*” y respeto a la dignidad

individual. Así, la situación de las PHC es agravada cuando, además, son sujetos de discriminación múltiple al pertenecer simultáneamente a otros grupos especialmente vulnerables, como es el caso de las mujeres, niños, niñas y adolescentes (en adelante NNA), personas con discapacidad, personas mayores, personas que viven en la calle y personas trans, entre otras. Es por esta razón que diversos instrumentos de derechos humanos insisten en la obligación de los Estados de garantizar instalaciones sanitarias y otras formas de infraestructura para estos grupos. Resalta la situación particularmente agobiante en contra de las mujeres que no tienen hogar y respecto de asuntos como la higiene menstrual, que indudablemente impactan en su dignidad. Similar situación se acredita respecto de los NNA que al carecer de hogar se encuentran en especial estado de desamparo y una circunstancia incompatible con los derechos al cuidado y a la vida digna de los niños. Asimismo, las personas lesbianas, gais, bisexuales, trans e intersex, en especial jóvenes, conforman un porcentaje importante de las PHC y en razón de la exclusión de la que son víctimas son más vulnerables a la violencia y tienen más posibilidades de ser rechazadas de albergues y refugios.

La relatoría antes mencionada, a partir de diferentes documentos de derechos humanos, concluye que los Estados están en el deber de derogar las normas legales que criminalicen, impongan restricciones o multas a las personas sin hogar y por comportamientos asociados a esa condición, como dormir o comer en espacios públicos. Estas normas imponen un efecto discriminatorio y desconocen que la legitimidad de esas sanciones descansa en la posibilidad de evitar el comportamiento prohibido, lo cual no es viable en relación con las PHC. Para el caso de sanciones como la demandada, aunque es claro que la medida es en principio razonable, se torna discriminatoria para las PHC quienes no están en capacidad de elegir dónde realizan sus necesidades fisiológicas y ante la ausencia de alternativas para ello.

4.10. La misma institución explica la existencia de un derecho al saneamiento, vinculado estrechamente al deber de proveer infraestructura sanitaria y que comporta una obligación de cumplimiento inmediato por parte de los Estados. Destaca que esa obligación se deriva de distintas previsiones contenidas en instrumentos internacionales de los que Colombia es parte y de las interpretaciones autorizadas de estos. En particular, indican que el reconocimiento del derecho al agua involucra la obligación de contar con saneamiento adecuado. En ese sentido, aunque varios de los componentes de ese derecho tienen desarrollo progresivo, la obligación de no discriminación tiene carácter inmediato, lo que implica el deber de remoción de medidas que sancionen a las PHC en razón de la ausencia de dicha infraestructura. Previsiones de la misma naturaleza se encuentran en instrumentos dirigidos a la protección específica de determinados grupos, como sucede con la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad. En cada uno de estos tratados se hace referencia al saneamiento como parte de la especial protección de la que son titulares dichos grupos. Lo mismo sucede respecto de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Protocolo de San Salvador, documentos que vinculan la prohibición de discriminación con el acceso a servicios públicos básicos.

Con base en los elementos expuestos, la Universidad concluye que la prohibición de realizar necesidades fisiológicas en el espacio público conlleva la vulneración del derecho internacional de los derechos humanos, tratándose de las PHC. Esto debido a la falta de infraestructura exigible y la imposibilidad de exigir una conducta distinta para dichas personas. Por lo tanto, nos encontramos ante una restricción que, en realidad, es una modalidad de criminalización de la pobreza y que impone cargas desproporcionadas a sujetos que están en una situación de mayor vulnerabilidad y desde una perspectiva interseccional, al tener la doble condición de personas sin hogar e integrantes de grupos vulnerables.

4.11. El ciudadano Samuel Nossa Agüero expresa algunos argumentos que considera útiles para la adopción de esta decisión. Explica que la conformación del entorno urbano y las viviendas en Colombia se vincula a la concepción del “higienismo” concebida en el siglo XIX y que implica pensar el espacio público como un terreno limpio, orientado a la circulación y que rechaza el desaseo y el desorden. Esto facilita la utilización de criterios arbitrarios que tienden a crear barreras para las personas vulnerables y, en particular, para las PHC, quienes se quedan en la práctica sin posibilidad de habitar en el espacio público y de ejercer sus necesidades más primarias.

Crítica la posición adoptada por la política pública nacional y por la jurisprudencia constitucional que propugna por resolver la problemática de las PHC mediante la provisión de vivienda formal. Esto debido a que esa garantía no se ajusta a las necesidades de esta población quien, de cara al problema jurídico analizado, requiere infraestructura sanitaria que permita contar con el aseo como servicio integrado al espacio público. En ese sentido, destaca que experiencias exitosas en otros países se enfocan en la atención fragmentaria de algunas necesidades vinculadas a la vivienda, como sucede con los servicios sanitarios, y a través de refugios temporales, comedores y estacionamientos o viviendas móviles, a los que se suman los centros de cuidado y salud públicos. Estas opciones permiten a las PHC conciliar la socialización en la calle con la satisfacción de sus requerimientos básicos. De allí que el interviniente insista en la necesidad de articular tales opciones con una estrategia integral de cuidado y provisiones urbanas para las personas que habitan la calle.

Señala que la necesidad de infraestructura sanitaria se hace más urgente en el marco de la pandemia por COVID-19. Así, se requieren estructuras adecuadas y con neutralidad de género para garantizar, tanto la privacidad, como la conformación de identidad de las PHC. Además, esta dotación de servicios no solo es útil para las PHC sino para la ciudadanía en general que vería satisfecho su derecho a gozar del espacio público.

4.12. El presente cuadro contiene un resumen de las peticiones presentadas por los intervinientes:

Interviniente	Solicitud
Ministerio de Justicia y del Derecho	Exequibilidad o, de manera subsidiaria, exequibilidad condicionada en el entendido de que las medidas no

	aplican a los habitantes de calle, si carecen de acceso estable a los servicios sanitarios públicos requeridos, y, en caso de contar efectivamente con ellos, únicamente se les podrá imponer la medida de participación en programa comunitario o actividad pedagógica.
Policía Nacional	Exequibilidad
Defensoría del Pueblo	Exequibilidad condicionada en el entendido de que las medidas correctivas no se apliquen cuando quien comete la conducta es una PHC. Subsidiariamente, en el entendido de que se aplica la medida de participación en programa pedagógico. Exhortar al Gobierno Nacional para que expida la reglamentación que desarrolle la Ley 1641 de 2013 y adopte el Plan Nacional para la Población Habitante de Calle.
Secretaría de Integración Social del Distrito Capital de Bogotá	Exequibilidad condicionada en el entendido de que, cuando se trate de PHC el funcionario que imponga la medida lo haga a partir de criterios de proporcionalidad, razonabilidad y necesidad, dando prioridad a las medidas de participación en acciones de carácter comunitario o pedagógico.
Alcaldía de Santiago de Cali	Exequibilidad condicionada en el entendido de que en el caso de las PHC solo resulte aplicable la medida de correctiva de participación en programa pedagógico.
Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia.	Exequibilidad condicionada en el entendido de que nadie puede ser sancionado por satisfacer imperiosas necesidades fisiológicas, en especial las PHC. Ordenar la adopción de una política pública que asegure un mínimo de acceso a infraestructura sanitaria digna para todas las personas, con inclusión de medidas a favor de las PHC.
Ángela María Robledo Gómez - Representante a la Cámara	Exequibilidad condicionada en el entendido de que las medidas correctivas no puedan aplicarse cuando la conducta es cometida por las PHC.
María José Pizarro Rodríguez – Representante a la Cámara	Exequibilidad condicionada en el entendido de que las medidas correctivas no puedan aplicarse cuando la conducta es cometida por las PHC.
Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo	Exequibilidad condicionada en el entendido de que las medidas correctivas no se apliquen a las PHC. Exhorto a los entes territoriales y al Ministerio de

	Salud para que desarrolle los programas necesarios para la habilitación de baños en el espacio público. Ordenar a la Policía Nacional que capacite a sus funcionarios a fin de evitar abusos de autoridad contra las PHC.
Centro de Derechos Humanos y Derecho Humanitario de la Facultad de Derecho de American University	No hace solicitud específica, aunque sostiene que la imposición de las medidas correctivas en el caso analizado vulnera distintos estándares del derecho internacional de los derechos humanos.
Programa PAIIS de la Universidad de los Andes	Exequibilidad condicionada bajo el entendido de que cuando el comportamiento sea ejecutado por personas habitantes de calle se prohíba la aplicación de las sanciones dispuestas en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, por vulnerar de manera desproporcionada la dignidad humana, la igualdad, el libre desarrollo de la personalidad y la intimidad de esta población. Subsidiariamente, la inaplicación de la multa mencionada.
Instituto Colombiano de Derecho Procesal	Exequibilidad condicionada conforme con las realidades sociales y cotidianas que enfrentan las PHC para realizar sus necesidades fisiológicas y su entendimiento por parte de las fuerzas de policía.
Semillero de Litigio ante Sistemas Internacionales de Protección de Derechos Humanos de la Universidad de Antioquia y Corporación Everyday House	Exequibilidad condicionada en el entendido de que se excluya la aplicación de las medidas correctivas a las PHC.
Colectivo de Investigación y Creación Callejeras – Maquía	Exequibilidad condicionada en el entendido de que se prohíba la imposición de medidas correctivas cuando quien comenta la conducta sea una PHC. Subsidiariamente, en el entendido de que solo pueda aplicarse la medida correctiva de asistencia a programa pedagógico.
Federación Colombiana de Municipios	Exequibilidad
David Enrique Garzón García	Exequibilidad condicionada en el entendido de que las medidas correctivas no sean aplicadas a las PHC que realicen necesidades fisiológicas en el espacio público.

Harold Sua Montaña	Integración normativa con el parágrafo 2º. Exequibilidad condicionada en el entendido de que las medidas correctivas podrán ser impuestas a las PHC bajo las siguientes condiciones: (i) la multa solo puede ser impuesta cuando el agente sancionador compruebe que el habitante de calle era consciente de la prohibición de realizar necesidades biológicas en el espacio público y no tenía la posibilidad o conocimiento sobre acceso a infraestructura sanitaria; y (ii) la participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia puede imponerse cuando falta alguno de los presupuestos para imponer la multa
Samuel Nossa Agüero	No formula una solicitud particular. Ofrece un contexto teórico sobre la evolución del concepto de espacio público y la discriminación que las poblaciones vulnerables sufren respecto de su uso y acceso.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación presentó concepto ante la Corte en el que solicita: (i) **integrar la unidad normativa** con el numeral 11 del parágrafo 2º del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016; (ii) declarar la **exequibilidad condicionada** de la anterior norma y de los preceptos acusados, en el entendido de que cuando el comportamiento es realizado por una persona habitante de calle no son aplicables las sanciones correctivas. Esto con el fin de garantizar los derechos a la dignidad humana y a la igualdad material que los asiste; y (iii) **exhortar** al Gobierno Nacional y a las entidades territoriales para que diseñen y actualicen las políticas públicas sobre acceso a servicios sanitarios para los habitantes de calle.

5.1. En cuanto a la integración normativa, expresa razones similares a las de los intervinientes, relativas a la necesidad de incorporar al análisis no solo el precepto que establece la conducta sino también la consecuencia jurídica de su comisión. Esto debido a que los cargos propuestos se basan en la inadmisibilidad de esa consecuencia para el caso de las PHC.

5.2. El Ministerio Público hace referencia a la jurisprudencia constitucional sobre la protección del espacio público y destaca que se trata de un bien protegido por la Constitución, que debe servir al interés general. Esa protección constitucional justifica la imposición de restricciones y sanciones por la ley, a condición de que estén dirigidas al aseguramiento de la convivencia ciudadana y resulten proporcionadas y razonables. Tales condiciones integran, junto con el respeto a la dignidad humana y a los derechos humanos, los principios que guían el CNSC.

Dentro de ese marco, pone de presente que la configuración de dichas sanciones debe estar en consonancia con la vigencia de estos derechos y, de manera más general, con las libertades individuales que se expresan en el espacio público. Así, utiliza como ejemplo de este precedente las decisiones de la Corte que han ponderado la protección del espacio público y la protección de los derechos al trabajo y al mínimo vital de los vendedores informales. En este caso, destaca que esta Corporación concluyó el carácter desproporcionado de la imposición de multas y el decomiso de mercancía a los comerciantes informales en situación de debilidad manifiesta y que ejercían su actividad prevalidos de confianza legítima. Asimismo, con base en esta línea jurisprudencial resulta desproporcionada la imposición de sanciones a los consumidores de productos adquiridos en el espacio público. También hace énfasis en que conclusiones similares son expuestas por la Corte ante la tensión entre el uso del espacio público y el consumo de sustancias psicoactivas, sobre la que concluyó que una prohibición absoluta vulneraba el derecho al libre desarrollo de la personalidad.

5.3. La Procuraduría General analiza el precedente constitucional sobre la protección de los derechos fundamentales de las PHC, a fin de destacar que: (i) la decisión de habitar en la calle es expresión de la autonomía de las personas y, por ende, no puede ser objeto de reproche o sanción estatal; (ii) las PHC están en una situación de especial vulnerabilidad socioeconómica, por lo cual son sujetos de especial protección del Estado, la cual se traduce, entre otros aspectos, en la obligación de impedir la estigmatización, la exclusión y la marginalización de este grupo poblacional; (iii) con el fin de garantizar la igualdad material para las PHC es imperativa la implementación de acciones afirmativas a su favor, dentro de las que se destaca la obligación estatal de asegurar los elementos para la adecuada higiene menstrual de las mujeres habitantes de calle.

5.4. A partir de las reglas anteriores, el Ministerio Público advierte las barreras de acceso a las PHC a la infraestructura sanitaria y de manera análoga a como lo plantearon los intervinientes. Con base en esta comprobación y fundado en un juicio estricto de proporcionalidad, considera que la medida cumple con un fin constitucionalmente imperioso consistente en la protección del espacio público. No obstante, la imposición de sanciones no es un instrumento adecuado ni idóneo para conseguir ese propósito en el caso particular de las PHC, debido a la imposibilidad física de evitar la conducta prohibida.

En consecuencia, en este caso concreto las sanciones de multa y de participación en programas comunitarios o actividades pedagógicas no logran el efecto de disuadir, prevenir, educar, proteger o restablecer la convivencia en el espacio público. A juicio de la Procuraduría General, existen mecanismos menos gravosos para lograr esa finalidad, en particular la provisión de infraestructura sanitaria para las PHC de modo que tengan alternativas reales para satisfacer sus necesidades fisiológicas. Por último, en lo que respecta a la adecuación entre el medio escogido y el fin perseguido, considera que si bien las medidas correctivas efectivamente protegen el espacio público, para el caso particular de las PHC es desproporcionado ante los motivos expuestos, sumado al hecho de que sus condiciones de marginalidad impiden que puedan pagar la multa o asistir a programas pedagógicos.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. En virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4° de la Carta Política, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del artículo 140 (parcial) del Código Nacional de Seguridad y Convivencia, pues se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de un texto normativo que hace parte una ley de la República.

Asunto preliminar. Integración normativa

2. Varios de los intervinientes y la Procuraduría General de la Nación consideran que en este caso debe adelantarse la integración normativa con el parágrafo 2° del artículo 140, de modo que el control de constitucionalidad se ocupe no solo de la conducta contraria a la integridad del espacio público, sino también de la sanción ante ese comportamiento.

Acerca de los requisitos para la integración normativa, la jurisprudencia constitucional ha señalado³ que este remedio procesal tiene carácter excepcional y procede alternativamente cuando: (i) se demanda una disposición cuyo contenido deóntico no es claro, unívoco o autónomo; (ii) la disposición demandada se reproduce en otras disposiciones; o (iii) la norma está intrínsecamente relacionada con otra disposición que puede ser presumiblemente inconstitucional.

3. La demanda materia de esta decisión no cuestiona, de manera general, que realizar necesidades fisiológicas en el espacio público resulte contrario a la Constitución. El argumento central que sustenta el cargo consiste en que la sanción por la comisión de esa conducta y respecto de las PHC es desproporcionada y vulnera sus derechos fundamentales. Quiere ello decir que la acusación no solamente se dirige contra la descripción del comportamiento objeto de sanción, sino también sobre su consecuencia jurídica.

Por lo tanto, la Corte advierte que se está ante el primero de los supuestos mencionados para la procedencia de la integración normativa. En efecto, para los propósitos del cargo formulado por los demandantes, la proposición jurídica completa y autónoma depende de la integración de ambos contenidos: el comportamiento mencionado y la consecuencia jurídica de su comisión. Esto debido a que la decisión que debe adoptarse en esta sentencia requiere indefectiblemente del análisis de ambos elementos, esto es, verificar si la existencia de un comportamiento prohibido para las PHC y sus correlativas sanciones son compatibles con la Constitución.

En consecuencia, la Corte realizará la integración normativa del numeral acusado con la expresión “*Numeral 11. Multa general tipo 4; Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia*”, prevista en el parágrafo 2° del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016.

³Se hace uso de la síntesis planteada recientemente en la sentencia C-329 de 2019, M.P. Diana Fajardo Rivera.

Problema jurídico y metodología de la decisión

4. Los demandantes consideran que aplicar las sanciones previstas en la norma acusada, cuando la conducta de realizar necesidades fisiológicas en el espacio público es cometida por las PHC, vulnera el principio de dignidad humana y los derechos a la igualdad y a la intimidad. Ponen de presente que el incumplimiento de la prohibición por parte de estas personas se deriva de la imposibilidad material de acceder a infraestructura sanitaria. Por ende, se afecta su dignidad en la medida en que se les sanciona por una actuación que es biológicamente inevitable y respecto de la cual no tienen alternativa diferente al uso del espacio público. Esta misma circunstancia afecta su intimidad, en tanto el Estado interfiere en una esfera eminentemente privada y con un propósito correctivo. Asimismo, se incurre en un tratamiento discriminatorio contra las PHC al no preverse en la legislación acusada medidas de enfoque diferencial que reconozcan sus particularidades y que les prodiguen especial protección estatal.

Esta postura es compartida por la mayoría de los intervinientes y por el Ministerio Público. Consideran que la norma acusada debe condicionarse para que las medidas correctivas no sean aplicables a las PHC, puesto que de lo contrario se vulnerarían no solo las garantías mencionadas, sino también el derecho al libre desarrollo de la personalidad puesto que la sanción se fundamentaría en el hecho de habitar en calle, que es una circunstancia reconocida por la jurisprudencia constitucional y que no puede ser objeto de estigmatización ni menos de criminalización. En consecuencia, la imposición de tales efectos jurídicos, especialmente de carácter pecuniario, es una medida desproporcionada e irrazonable tratándose de las PHC.

Otros intervinientes consideran que la norma debe declararse exequible, puesto que tiene fundamento en la protección constitucional del espacio público, lo que justifica la imposición de sanciones ante comportamientos que, como sucede en el caso objeto de estudio, atentan gravemente contra su integridad. Destacan que la demanda se sustenta en una visión en la que los habitantes de calle terminan “apropiándose” del espacio público y en perjuicio del interés general representado en su uso común.

5. A partir de estos elementos, la Sala Plena debe resolver el siguiente problema jurídico: ¿La imposición de medidas correctivas de multa y asistencia a programas pedagógicos a las personas habitantes de calle que realizan sus necesidades fisiológicas en el espacio público vulnera su dignidad y sus derechos fundamentales a la igualdad, a la intimidad y al libre desarrollo de la personalidad?

Para solucionar esta controversia, la Corte adoptará la siguiente metodología. En primer lugar, identificará las reglas sobre protección constitucional del espacio público y se referirá a las condiciones para la consagración de comportamientos prohibidos en él, para lo cual hará especial énfasis en las decisiones que han analizado tales asuntos respecto del Código Nacional de Seguridad y Convivencia. Luego, hará referencia a la relación de interdependencia entre la protección de la dignidad humana y la vigencia de los derechos a la autonomía personal y a la

intimidad. Esto desde la perspectiva de la jurisprudencia constitucional y del derecho internacional de los derechos humanos. En tercer lugar, reiterará el precedente sobre la comprensión de las PHC como sujetos de especial protección constitucional. Finalmente, con base en las conclusiones que se deriven de los análisis anteriores, resolverá el problema jurídico mencionado.

La protección del espacio público como derecho colectivo y valor constitucional

6. El artículo 82 de la Constitución impone el deber estatal de velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación para el uso común. Para ello, determina que ese objetivo prevalece sobre el interés particular.

La Constitución no ofrece una definición que permita establecer el componente del espacio público, por lo que el asunto queda sometido a la definición legislativa. Sobre el particular, el artículo 139 del CNSC estipula lo siguiente:

“Artículo 139. Definición del espacio público. Es el conjunto de muebles e inmuebles públicos, bienes de uso público, bienes fiscales, áreas protegidas y de especial importancia ecológica y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, usos o afectación, a la satisfacción de necesidades colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de todas las personas en el territorio nacional.

Constituyen espacio público: el subsuelo, el espectro electromagnético, las áreas requeridas para la circulación peatonal, en bicicleta y vehicular; la recreación pública, activa o pasiva; las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías y aislamientos de las edificaciones, fuentes de agua, humedales, rondas de los cuerpos de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares; las instalaciones o redes de conducción de los servicios públicos básicos; las instalaciones y los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones; las obras de interés público y los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos, paisajísticos y artísticos; los terrenos necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales; los terrenos necesarios de bajamar, así como sus elementos vegetativos, arenas, corales y bosques nativos, legalmente protegidos; la zona de seguridad y protección de la vía férrea; las estructuras de transporte masivo y, en general, todas las zonas existentes y debidamente afectadas por el interés colectivo manifiesto y conveniente y que constituyen, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo”.

7. En relación con la noción de espacio público contemplada en la ley, la Sala resalta dos aspectos: la caracterización sobre los componentes de este deber constitucional y las relaciones de interdependencia entre la integridad del espacio público y la eficacia de varios derechos fundamentales.

8. Frente al primer asunto, la Corte identifica el acceso al espacio público como un derecho colectivo propio del Estado Social del Derecho y que se expresa de

diversas maneras⁴, a saber: (i) como un deber del Estado en términos de protección de su integridad; (ii) como la obligación de garantizar su destinación al uso común; (iii) la prevalencia en su uso del interés general sobre el particular; (iv) la concurrencia de la facultad reguladora de las entidades públicas sobre la utilización del suelo y espacio urbano, y en la defensa de ese interés común; (v) su condición de derecho e interés colectivo; y (vi) como objeto material de las acciones populares y como bien jurídicamente exigible. A partir de estos contenidos normativos, ese mismo precedente inscribe a la protección del espacio público y su destinación al bien común como un fin esencial del Estado.

Conforme a lo expuesto, el deber de protección del espacio público tiene naturaleza compleja, puesto que está dirigido a evitar su menoscabo desde el punto de vista físico, social, cultural, urbanístico y jurídico. Esto bajo el entendido de que de la integridad del espacio público depende la existencia de un entorno común que presupone su acceso universal, la imposibilidad legal de su apropiación particular y su vínculo con la satisfacción de las necesidades colectivas. Como lo ha señalado la Corte⁵, la consagración del deber constitucional de protección del espacio público es reflejo de la importancia que le dio el Constituyente a la preservación de los entornos urbanos y abiertos al uso de la colectividad, que satisfagan las diversas necesidades comunes derivadas de la vida en las ciudades y poblados. Esto contribuye tanto al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes como al aseguramiento de un entorno que permita la interacción entre las personas.

9. La equivalencia entre la protección del espacio público y la garantía de contar con un entorno para la interacción, explica el carácter interdependiente de ese derecho colectivo con otros distintos derechos constitucionales, entre ellos la libertad de reunión y asociación, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y el goce de un ambiente sano. Así, se ha considerado que la integridad del espacio público concurre en la construcción de relaciones sociales a partir de las cuales cada individuo se reconoce como miembro de una comunidad y se relaciona con otros para la satisfacción de sus intereses y necesidades⁶.

En este mismo sentido, la integridad del espacio público resulta crucial para la protección de la faceta material o prestacional del principio democrático. En efecto, a pesar de la irrupción de los medios tecnológicos, buena parte de la discusión pública se mantiene en espacios físicos. Las personas requieren contar con entornos con la infraestructura suficiente y adecuada para la discusión de los asuntos públicos y, de una manera más amplia, el ejercicio intenso de la participación ciudadana. Estos espacios, además, deben ser accesibles para todos no solo desde la perspectiva del simple ingreso sino desde la dotación suficiente para que sea verdaderamente accesible a toda persona. Es por esta razón que la Corte ha considerado que las normas del CNSC que regulan el espacio público

4 Sentencias T-506 de 1992, M.P. Fabio Morón Díaz, reiterada en la sentencia C-361 de 2016, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

5 Sentencias T-772 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y C-211 de 2017, M.P. Iván Humberto ESCRUCERÍA MAYOLO.

6 Sentencia C-265 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

están unívocamente dirigidas a reforzar el acceso universal a ese entorno y bajo un criterio de respeto por la diferencia y el pluralismo⁷.

10. Sobre el particular, debe insistirse en que la regla constitucional que vincula el espacio público con la protección del interés general debe leerse de manera consonante con las demás previsiones superiores que reconocen el carácter plural de la sociedad. Por ende, los entornos públicos están llamados a utilizarse de las más diversas formas, siempre y cuando resulten respetuosas de su integridad y no impongan cargas desproporcionadas a las personas. Esto último desde una doble perspectiva: que excluyan su acceso al espacio público sin que medien razones imperiosas para ello, o que constituyan afectaciones irrazonables a otros derechos fundamentales.

Frente a lo primero, la imposición de restricciones de acceso a los espacios públicos debe responder a argumentos de índole constitucional, vinculados a la imperativa protección de valores o principios básicos y en donde no concurra una medida menos lesiva en términos de garantía de ese acceso. Respecto de lo segundo, las diferentes modalidades de aprovechamiento del espacio público no pueden significar la vulneración de los derechos de terceros o la exclusión del interés general como objetivo principal a satisfacer mediante dicho espacio y hacia uno que cree privilegios para su utilización⁸.

11. En conclusión, el espacio público es un derecho colectivo reconocido por la Constitución y tiene como obligación correlativa el deber estatal de mantener su afectación al interés general, su integridad para ese uso común y la imposibilidad de que sea apropiado de modo que se frustren dichos objetivos. Este derecho guarda intrínseca relación con la vigencia de varias garantías superiores que requieren de espacios físicos para su desarrollo, desde la recreación y el deporte, hasta la deliberación democrática.

En consecuencia, esa evidente interdependencia entre el acceso e integridad del espacio público con otros derechos constitucionales hace que su protección no pueda concebirse únicamente como un tema de ornato o de mantenimiento de los espacios urbanos, sino que toma la forma de un instrumento de mayor alcance que está vinculado al aseguramiento de la faceta prestacional de dichas garantías.

Las condiciones para verificar la constitucionalidad de las prohibiciones en el espacio público

12. La afectación del espacio público al interés general supone necesariamente la adopción de normas que regulen su uso, de modo que se resuelvan las tensiones

7 Sentencia C-253 de 2019, M.P. Diana Fajardo Rivera.

8 Sentencia C-108 de 2004, M.P. Alfredo Beltrán Sierra. Sobre el mismo particular, la sentencia C-265 de 2002, antes citada, expresó lo siguiente: “La posibilidad de gozar del espacio público se eleva al rango de derecho colectivo específicamente consagrado en la Constitución, la cual exige al Estado velar por su protección y conservación impidiendo, entre otras cosas, (i.) la apropiación por parte de los particulares de un ámbito de acción que le pertenece a todos, (ii.) decisiones que restrinjan su destinación al uso común o excluyan a algunas personas del acceso a dicho espacio (iii.) la creación de privilegios a favor de los particulares en desmedro del interés general.

entre la garantía de acceso equitativo a ese entorno y el ejercicio de otros derechos y posiciones jurídicas. En ese sentido, el objetivo de este apartado es explicar cuáles son las condiciones que deben cumplir esas disposiciones para que resulten compatibles con la Constitución cuando se trata de impedir el uso común del espacio público, haciéndose especial énfasis en las decisiones de la Corte que han analizado restricciones al uso del espacio público en el CNSC.

13. El punto de partida de este análisis consiste en reconocer que la regla general que se deriva del artículo 82 de la Constitución es el acceso más amplio posible al espacio público, para todas las personas. Por ende, las restricciones serán admisibles cuando resulten **razonables**, esto último vinculado a la satisfacción de garantías constitucionales importantes, como la seguridad ciudadana, el derecho a la propiedad, la prestación de servicios a la comunidad o el libre desarrollo de actividades culturales o artísticas⁹.

En vista de los diferentes tipos de tensión entre el acceso al espacio público y la vigencia de derechos constitucionales, el precedente sobre la materia sostiene que no es exigible al Legislador prefigurar cada uno de esos supuestos. En efecto, corresponde a las autoridades locales (quienes tienen la función constitucional de definir los usos y la administración del suelo) determinar en casos concretos qué limitaciones de acceso al espacio público son admisibles. Esta facultad debe ejercerse, en todo caso, bajo los principios de legalidad y razón suficiente. Esto sin perjuicio de las regulaciones generales que puede adoptar el Congreso y que también están sometidas al mismo tipo de limitaciones. Al respecto, la jurisprudencia en mención establece lo siguiente:

“Así como el legislador no puede dejar de sentar unos parámetros, así éstos consistan en unos lineamientos generales que orienten la actuación de la administración en materia de espacio público, tampoco puede exigírsele que él mismo regule en detalle una materia esencialmente variable según las circunstancias fácticas, cuya regulación concreta obedece a consideraciones de orden técnico y compete a autoridades administrativas, en principio, locales.

Por eso, las disposiciones legales que desarrollan la manera como se articulan la protección del espacio público frente a los derechos de los particulares, deben trazar criterios inteligibles que constituyan una pauta clara de la acción administrativa al respecto, en lugar de acudir a expresiones tan vagas que no ofrezcan un parámetro que oriente a la administración y a los jueces que controlarán sus actos. En estos eventos será preciso que el legislador señale, al menos, las finalidades que han de guiar a la administración y los criterios materiales que orientarán la regulación para alcanzarlas. De no hacerlo, la limitación al espacio público y el otorgamiento de licencias a favor de ciertos ciudadanos podría derivar en privilegios o arbitrariedades así como en el desconocimiento de los principios y derechos anteriormente mencionados en desmedro de la destinación del espacio público al uso común.”¹⁰

9 Sentencia C-265 de 2002.

14. En el caso concreto del estudio de normas del CNSC sobre infracciones contra la integridad del espacio público, la Corte señaló que las restricciones a su uso, además de razonables, **deben ser suficientemente delimitadas y superar criterios de proporcionalidad**, de modo que es posible concluir que aquellas regulaciones vagas o abiertas atentan contra la garantía de acceso amplio antes explicada.

Esta fue la razón de la decisión de la **Sentencia C-253 de 2019**¹¹ que declaró la inexecutable de algunas expresiones contenidas en los artículos 33 y 140 del CNSC y que establecían medidas correctivas en razón del consumo de bebidas alcohólicas o sustancias psicoactivas en el espacio público, particularmente en parques, lugares abiertos al público, o que siendo privados trasciendan lo público. La Corte consideró que estas prohibiciones resultaban demasiado amplias y, por esa razón, afectaban el principio de libertad de las personas, que se expresa en el acceso al espacio público para desarrollar actividades propias de su autonomía.

La decisión destacó que, a partir de la Constitución y de los principios legales que guían el Código en mención, la imposición de medidas correctivas está sujeta a criterios de razonabilidad, proporcionalidad y respeto por los derechos fundamentales. En ese orden de ideas, advirtió que, si bien las medidas cumplían con fines constitucionales imperiosos consistentes en la tranquilidad y la protección de la integridad del espacio público, no eran idóneas ni necesarias para cumplir esas finalidades, puesto que el consumo de las sustancias mencionadas carecía de relación de causalidad unívoca y verificable con la comisión de conductas que impidieran el logro de los objetivos mencionados. Además, la prohibición derivada de la medida correctiva era indiscriminada y desconocía el hecho de que los comportamientos que podían afectar el cumplimiento de dichos objetivos bien podían ser sancionados mediante otros instrumentos, también incorporados al CNSC, y resultaban menos gravosos en términos de afectación a la autonomía individual.

15. La imposición de las medidas correctivas para la defensa de la integridad del espacio público debe **ser respetuosa del debido proceso y no afectar desproporcionadamente derechos constitucionales de sujetos en situación de debilidad manifiesta**. Esta fue la razón de la decisión en la **Sentencia C-211 de 2017**¹², que declaró la exequibilidad condicionada de los numerales 3º y 4º del artículo 140 del CNSC en el entendido de que el decomiso y las medidas correctivas por afectación de integridad del espacio público allí previstas no son aplicables a dichos sujetos, quienes de acuerdo con la jurisprudencia constitucional se encuentren protegidos por el principio de confianza legítima y hasta que las autoridades no les hayan ofrecido alternativas de reubicación o de trabajo formal.

Esta decisión reitera un precedente consolidado acerca de la ponderación entre las medidas de protección del espacio público y la garantía de los derechos de vendedores informales que ocupan ese entorno. Sobre este particular, la Corte ha

¹⁰*Ibidem*.

¹¹ M.P. Diana Fajardo Rivera.

¹² M.P. Iván Humberto Escrucería Mayolo.

considerado que son válidas las actuaciones de restitución del espacio público dirigidas a la conservación de su uso común. Sin embargo, tratándose de vendedores informales que ocupan el espacio público, que están en situación de vulnerabilidad y cuando se ha comprobado que acciones u omisiones del Estado permiten colegir que ejercieron su actividad comercial bajo el convencimiento de estar autorizados para ello, el principio de confianza legítima impone que la restitución del espacio público esté precedida de la disposición de políticas públicas de índole socioeconómico que otorguen medios para la protección del mínimo vital de los afectados con esa restitución.

16. Asimismo, las acciones de restitución deben ser compatibles con el derecho al debido proceso, por lo que la protección del espacio público no puede servir de base para la actuación arbitraria de las autoridades, en especial, de quienes ejercen la función o actividad de policía. A este respecto, la Sala considera que deben realizarse algunas distinciones importantes.

Como se expresó, la restitución del espacio público ante el comercio no autorizado en el mismo es válida desde la perspectiva constitucional, puesto que es una medida que se inserta dentro del deber estatal de protección de la integridad y acceso común a ese entorno. En particular, existe una obligación reforzada de investigación y sanción respecto de aquellas organizaciones delincuenciales que se apropian indebidamente del espacio público para luego ejercer actividades extorsivas como condición para su utilización, que como se ha insistido debe ser amplia e incondicional. Asunto diferente es que respecto de determinado sector de los vendedores informales, quienes presentan condición de vulnerabilidad y están amparados por el principio de confianza legítima, resulte desproporcionada la imposición de medidas correctivas hasta que no exista una oferta estatal que garantice su derecho al mínimo vital. Esto quiere decir que la Constitución no confiere un derecho al uso del espacio público para el ejercicio de actividades comerciales informales, puesto que ello constituiría una forma de apropiación incompatible con el artículo 82 superior. En contrario, lo que se exige del Estado es advertir las circunstancias de determinados vendedores informales, con el fin de evitar una afectación desproporcionada de su derecho al mínimo vital.

El balance en comento fue presentado por la **Sentencia C-211 de 2017**, así:

“La Corte ha ponderado el ejercicio de los derechos al espacio público y al trabajo de los trabajadores informales estableciendo que la garantía del primero debe ejecutarse respetando los mecanismos de protección reforzada creados en beneficio de los comerciantes informales, es decir, mediante el diseño e implementación de políticas públicas, con respeto y observancia por los principios de legalidad, debido proceso, presunción de buena fe y confianza legítima. Entonces, la preservación y la recuperación del espacio público deben estar precedidas de estudios sobre la situación socioeconómica de los ocupantes, para identificar las variables de la población vulnerable y de esta manera formular políticas públicas efectivas y proporcionales dirigidas a su reubicación y formalización.

Las autoridades tienen el deber de proteger la integridad del espacio público y al mismo tiempo están en la obligación de velar por los derechos fundamentales de los vendedores informales, en especial: (i) los derivados del respeto por la dignidad humana, (ii) la solidaridad hacia las personas que se encuentran en estado de indefensión o de vulnerabilidad; (iii) la igualdad de trato a partir de acciones afirmativas destinadas a brindarles protección preferencial; (iv) el debido proceso administrativo como condición para las actividades de policía; (v) la observancia del principio de buena fe, particularmente en lo relacionado con la confianza legítima que ampara a determinados vendedores informales; y (vi) la proporcionalidad y razonabilidad de las medidas correctivas a aplicar.”

17. Por último, en lo que respecta al problema jurídico materia de esta decisión, debe resaltarse que el precedente en comento señala que el acceso amplio al espacio público **no puede servir de justificación para la vulneración de derechos constitucionales que se desarrollan en ese entorno.**

Acerca de esta materia, la **Sentencia C-094 de 2020**¹³ estudió, entre otros asuntos, el cargo contra el artículo 32 del CNSC que, al definir el concepto de privacidad, determina que su grado de protección se conserva respecto de los espacios privados y no de los públicos. Ello, porque esa distinción resulta problemática frente a la vigencia del derecho a la intimidad y, en particular, de la protección constitucional de determinadas actividades que son amparadas por ese derecho pero se ejercen en el espacio público.

Para resolver este asunto, la Corte partió de advertir que si bien el grado de realización del derecho a la intimidad, comprendido como ese espacio resguardado de intervenciones arbitrarias por parte de terceros, puede variar en función del entorno en que se encuentre el individuo, esto no quiere decir que ese derecho solo tenga relevancia en espacios privados. Por ende, lo que debe evaluarse es si en el caso concreto concurre razonablemente o no una expectativa de privacidad por parte del individuo. A partir de esta distinción conceptual, este Tribunal consideró que del hecho de que la norma acusada hiciera referencia a la existencia de espacios que no eran privados sino públicos, no era viable inferir que en el espacio público no existiera un grado de protección del derecho a la intimidad, solo que este tiene una menor intensidad a la que se predica de los espacios privados. Para la Sala, *“existe una exigencia mínima de respeto al derecho a la intimidad (art. 15 de la Constitución), que se predica en todos los ámbitos y en todos los espacios. La jurisprudencia constitucional ha indicado, de una parte, que la protección del derecho a la intimidad se extiende más allá del domicilio y, de otra, que existen espacios públicos, semipúblicos, semiprivados y privados que condicionan el nivel de protección del derecho a la intimidad, pero no lo excluyen en tanto los individuos conservan una expectativa razonable de privacidad.”*

Así, con base en esta regla de decisión, la Corte declaró exequible la previsión contenida en el artículo 146 del CNSC, que ordena a las empresas de transporte masivo de pasajeros instalar cámaras de vigilancia en los vehículos destinados a la prestación de ese servicio. En ese caso, consideró que dichos espacios tienen

¹³M.P. Alejandro Linares Cantillo.

carácter semipúblico, lo que implica que resultan admisibles restricciones del derecho a la intimidad, a condición de que cumplan con un juicio intermedio de proporcionalidad. Ese estándar fue cumplido en el caso analizado puesto que la medida era adecuada para cumplir con un fin constitucionalmente importante, relativo a la protección de la seguridad e integridad física de los pasajeros. Resaltó que existía evidencia de que la existencia de esos sistemas de video de vigilancia operaba como un desincentivo efectivo para la comisión de delitos. Además, la afectación en términos de intimidad y libre desarrollo de la personalidad era apenas incidental, lo que mostraba la razonabilidad de la medida, sin perjuicio de la necesidad de que se adoptasen acciones de armonización entre la actividad en comento y la protección de los derechos a la intimidad y el habeas data, en particular respecto a la circulación de los datos personales captados mediante video vigilancia.

18. A partir de lo expuesto, se advierte que las limitaciones admisibles en el espacio público, específicamente la previsión de normas de policía que imponen medidas correctivas respecto de su uso son admisibles siempre y cuando (i) estén dirigidas a la protección de su integridad y libre acceso para todas las personas, esto es, que estén amparadas por una razón suficiente; (ii) cumplan con criterios de razonabilidad y proporcionalidad; (iii) reconozcan los derechos de personas que por su estado de debilidad manifiesta pueden resultar afectadas desproporcionadamente en sus derechos; y (iv) no sirvan de base para la vulneración de los derechos constitucionales de quienes interactúan en el espacio público.

La interdependencia entre la dignidad humana, la autonomía personal y el derecho a la intimidad

19. De acuerdo con el artículo 1º de la Constitución, Colombia, en tanto Estado Social de Derecho, está fundado en el respeto de la dignidad humana. Este es un principio que no solo guía la actuación del Estado, sino que opera como ámbito de justificación para la eficacia de los derechos constitucionales. En otras palabras, el aseguramiento de la dignidad humana para todos los habitantes es el objetivo en el que concurren las diferentes acciones estatales y de los particulares vinculadas a la vigencia de estos derechos.

La jurisprudencia constitucional ha fijado un precedente consolidado y estable sobre esta materia¹⁴, cuyos aspectos principales se reiterarán a continuación:

20. Concurren en el precedente constitucional tres lineamientos o comprensiones sobre la dignidad humana: (i) la dignidad entendida como autonomía o posibilidad de determinarse por un plan de vida libremente escogido, faceta denominada como *vivir como se quiera*; (ii) la dignidad comprendida como la garantía de ciertas condiciones materiales de existencia, lo que se concentra en el concepto de *vivir*

14 La recopilación reiterada se encuentra en la Sentencia T-881 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Esta es una decisión hito que es frecuentemente referida en varias decisiones de la Corte. Por ejemplo, sus reglas son usadas en la Sentencia C-253 de 2019, antes citada, sobre la inconstitucionalidad de la prohibición general y amplia para el consumo de alcohol o sustancias psicotrópicas en el espacio público.

bien; y (iii) la dignidad humana concebida con la intangibilidad de los bienes no patrimoniales como la integridad física y moral, aspecto que la jurisprudencia define como *vivir sin humillaciones*.

De otro lado, en cuanto a la funcionalidad y naturaleza de la dignidad humana dentro del sistema de fuentes, la Corte la distingue como (i) principio fundante del ordenamiento jurídico y del Estado, por lo que se concibe como valor constitucional; (ii) principio constitucional; y (iii) derecho fundamental autónomo.

Cabe advertir que estas diferentes nociones de la dignidad humana operan de forma concurrente y no se excluyen entre sí. De este modo, el énfasis que se haga en cada una de ellas dependerá de la naturaleza del asunto debatido, sin que eso signifique negar las demás facetas.

21. Comprender la dignidad humana como autonomía supone que cada persona está investida de la facultad para definir su propio proyecto vital y bajo el imperativo categórico kantiano de que su existencia es un fin en sí mismo y no un medio para el cumplimiento de intereses generales o de terceros. Entonces, la libertad se entronca con la dignidad en el sentido de que la facultad de autodeterminación es inherente a cada individuo, lo que también implica la prohibición constitucional de imposición de un modelo particular de virtud o de una finalidad vital específica. Este mismo aspecto es explicado por la Corte a partir de la proscripción de toda forma de instrumentalización de las personas por parte de otras, de instituciones de cualquier índole o del mismo Estado¹⁵.

Ahora bien, resulta evidente que la dignidad humana, aunque es un valor inherente a todas las personas, requiere para su eficacia de condiciones materiales mínimas en materia de educación, alimentación y saneamiento e infraestructura básica, entre otros muchos aspectos. De allí que resulte válido sostener que la satisfacción de la faceta prestacional de los derechos constitucionales está vinculada necesariamente a la garantía de la dignidad humana. Así, condiciones de pobreza y marginalidad extrema, exclusión en el acceso a los servicios públicos esenciales, desnutrición, analfabetismo o estigmatización, entre muchas otras variables, son situaciones incompatibles con la vigencia de ese valor constitucional.

22. Con base en estos dos supuestos, la Sala encuentra que el precedente mencionado justifica la interdependencia entre la dignidad humana y la libertad, de la manera como es tradicionalmente concebida por la filosofía política¹⁶.

15 Para una síntesis sobre la materia *Vid.* Sentencia C-134 de 2017, M.P. Alberto Rojas Ríos. Ese fallo, luego de recapitular varias decisiones sobre la materia, sostiene que “*la línea jurisprudencial que reconoce el principio y derecho fundamental de dignidad en relación con el objeto de protección, tiene como contenido esencial, el derecho que se tiene a no ser instrumentalizado ni usado por el Estado, por una Corporación o por cualquier otro sujeto, teniendo como fundamento la consideración de que los seres humanos somos fines en sí mismos y no medios o instrumentos para la realización de los intereses, las conveniencias o los fines de otros.*”

16 Acerca de la división conceptual entre las facetas positiva y negativa de la libertad, *Vid.* Berlin, Isaiah (1998) “Two Concepts of Liberty” En: Berlin, I. *The Proper Study of Mankind. An anthology of essays.* Farrar, Strauss & Giroux. New York, pp. 191-242.

Por un lado, la dignidad humana se vincula con una noción *negativa* de la libertad y del libre desarrollo de la personalidad, la cual defiende el derecho de toda persona a contar con un espacio privado y resguardado de la interferencia de otros, en particular del Estado, en el que puedan ejercer sus diferentes expresiones vitales sin ninguna limitación o interferencia. En esa esfera se desarrollan asuntos como la libertad de conciencia, la vida familiar, las aficiones y demás atribuciones del fuero interno. Por ende, este componente de la libertad también guarda relación estrecha con el contenido de abstención del derecho a la intimidad personal, de acuerdo a como es comprendido por la jurisprudencia constitucional¹⁷.

A su turno, la dignidad se vincula con la noción *positiva* de la libertad en dos planos diferenciados. Si se parte de reconocer que el Estado debe permitir que cada persona adopte autónomamente su plan de vida y guíe sus actuaciones conforme a él, la obligación estatal no se restringe a no interferir en ese propósito sino también se extiende al otorgamiento de las condiciones materiales mínimas que garanticen la autonomía de la persona y, con ello, su capacidad de decidir desde una perspectiva sustantiva que impida su instrumentalización por las circunstancias que llevan a la exclusión, la marginalidad y la discriminación.

23. En tercer lugar, la dignidad se vincula con otros bienes, estos de carácter intangible, que están estrechamente relacionados con la integridad moral de la persona. Desde esa perspectiva, los escarnios y otras formas de trato cruel y degradante, los castigos y daños físicos, el trabajo forzado o la tortura son acciones que claramente vulneran la dignidad como valor y como derecho.

24. Las funciones reconocidas a la dignidad humana dentro del sistema de fuentes refrendan, conforme al precedente analizado, su clara condición normativa y, por lo mismo, vinculante. Al respecto la Corte ha explicado que si bien del reconocimiento que hace el artículo 1º superior a la dignidad humana como valor constitucional no se deriva de su condición de derecho o principio; esta condición se logra a partir del expreso reconocimiento que la Carta Política hace del mismo en diferentes apartes, sumado al carácter fundante y transversal para la justificación misma del Estado constitucional. En términos de la jurisprudencia, el principio de dignidad humana *“se constituye como un mandato constitucional, un deber positivo, o un principio de acción, según el cual todas las autoridades del Estado sin excepción, deben, en la medida de sus posibilidades jurídicas y materiales, realizar todas las conductas relacionadas con sus funciones constitucionales y legales con el propósito de lograr las condiciones, para el desarrollo efectivo de los ámbitos de protección de la dignidad humana*

¹⁷ Sobre este aspecto, la Sentencia C-094 de 2020, antes citada, sintetiza el precedente de la Corte sobre la faceta negativa y positiva del derecho a la intimidad del modo siguiente:

“La Corte Constitucional ha definido el derecho a la intimidad como aquel derecho que “garantiza en los asociados, el poder contar con una esfera o espacio de vida privada no susceptible de la interferencia arbitraria de las demás personas”. Igualmente, ha señalado que la intimidad comprende “el espacio exclusivo de cada uno, (...) aquella órbita reservada para cada persona y de que toda persona debe gozar; que busca el aislamiento o inmunidad del individuo frente a la necesaria injerencia de los demás, dada la sociabilidad natural del ser humano”. Adicionalmente, ha destacado que el derecho a la intimidad tiene dos dimensiones: (i) la negativa, como secreto de la vida privada; y (ii) la positiva, como libertad. En su dimensión negativa, prohíbe cualquier injerencia arbitraria en la vida privada e impide la divulgación ilegítima de hechos o documentos privados. En su dimensión positiva, protege el derecho de toda persona a tomar las decisiones que conciernen a la esfera de su vida privada.”

identificados por la Sala: autonomía individual, condiciones materiales de existencia, e integridad física y moral.”¹⁸

Además, la dignidad humana también debe comprenderse como derecho fundamental autónomo, debido a que cumple con los requisitos para ello¹⁹. Esto debido a que cuenta con “*un titular claramente identificado (las personas naturales), un objeto de protección más o menos delimitado (autonomía, condiciones de vida, integridad física y moral) y un mecanismo judicial para su protección (acción de tutela). Se consolida entonces como verdadero derecho subjetivo.*”²⁰

25. Finalmente, la Sala debe resaltar que la comprensión de la dignidad humana como derecho subjetivo y con carácter directivo frente a los derechos también es adoptada por el derecho internacional de los derechos humanos. En ese sentido, si bien la Convención Americana sobre Derechos Humanos no tiene una norma específica que reconozca esa prerrogativa, la interpretación que ha realizado la Corte Interamericana apunta a su pleno reconocimiento y lo vincula con el deber de los Estados de garantizar los derechos previstos en ese instrumento internacional²¹. Así, la sentencia de fondo del caso *Velásquez Paiz y otros v. Guatemala*, expresa:

“De acuerdo con el artículo 1.1 de la Convención, los Estados están obligados a respetar y garantizar los derechos humanos reconocidos en ella²². En particular, en cuanto a los derechos a la vida, integridad personal, y honra y dignidad, estas obligaciones no solo implican que el Estado debe respetarlos (obligación negativa), sino que, además, requiere que el Estado adopte todas las medidas apropiadas para garantizarlos (obligación positiva)²³.

Esta Corte ha establecido que la obligación de garantizar los derechos a la vida e integridad personal presupone el deber de los Estados de prevenir las violaciones a dichos derechos. Este deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que

18Sentencia T-881 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

19 En la Sentencia C-288 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) la Corte expone que la identificación sobre la fundamentalidad de una posición jurídica descansa en la comprobación de tres requisitos: el carácter subjetivo del derecho, su vínculo con el principio de dignidad humana y la existencia de un consenso sobre su condición de fundamentalidad.

20Sentencia T-881 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

21 La Sentencia C-406 de 1996, dijo que “*la jurisprudencia de las instancias internacionales, encargadas de interpretar esos tratados [derechos humanos], constituye un criterio hermenéutico relevante para establecer el sentido de las normas constitucionales sobre derechos fundamentales*”.

22 Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo*. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 163, y *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283, párr. 138.

23Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo, supra*, párrs. 165 y 166, y *Caso Gonzales Lhuy y otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de septiembre de 2015. Serie C No. 298, párr. 168.

promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales. Es claro, a su vez, que la obligación de prevenir es de medio o comportamiento y no se demuestra su incumplimiento por el mero hecho de que un derecho haya sido violado.”²⁴

26. En ese orden de ideas, la Corte reafirma que la dignidad humana tiene un triple significado desde la Constitución: valor, principio y derecho subjetivo y, por ende, revestido de exigibilidad. Así, cumple un rol justificativo de los derechos fundamentales y opera en interdependencia con estos, particularmente con la autonomía individual y la intimidad.

Las personas habitantes de calle como sujetos de especial protección constitucional

27. La jurisprudencia de la Corte en un inicio²⁵ se refirió a los habitantes de la calle²⁶ como las personas que, debido a las condiciones especiales de pobreza y desigualdad social en las que se encuentran, carecen de los recursos económicos mínimos para subsistir dignamente y no cuentan con redes de apoyo familiar o social²⁷ que concurran en su protección socioeconómica. Esa definición coincidió, en algunos elementos, con la establecida en el artículo 2º de la Ley 1641 de 2013²⁸, al disponer que un habitante de la calle es toda persona que, sin distinción de sexo, raza o edad, hace de la calle su lugar de habitación, ya sea de forma permanente o transitoria y que ha roto vínculos con su entorno familiar. Esta disposición también indica que quien habita en la calle, “*no cumple con la totalidad de los elementos para solventar las necesidades básicas de un ser humano*”²⁹.

No obstante, la **Sentencia C-385 de 2014**³⁰ declaró la inexequibilidad del apartado “*y que ha roto vínculos con su entorno familiar*” por considerarlo violatorio de la igualdad. La Corte señaló que ante la ausencia de una definición constitucional de la expresión “*habitante de la calle*”, el Legislador está dotado de la facultad para proporcionarla y, en tal situación, se discute la amplitud de la potestad de configuración que le corresponde para precisar dicho concepto jurídico. En particular, manifestó que, aunque el mandato del artículo 13 superior no designa a los beneficiarios de las medidas favorables, es necesario tener en cuenta que la

²⁴Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Velásquez Paiz y otros v. Guatemala*. Sentencia del 19 de noviembre de 2015. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Párrafos 106-107.

²⁵ Sentencia T-533 de 1992 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

²⁶ Esta expresión incluye denominaciones que anteriormente se han utilizado en la jurisprudencia constitucional como “*población en situación de indigencia*”.

²⁷ Sentencia T-092 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²⁸ “*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*”

²⁹ Sentencia T-092 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, fundamento jurídico 6.

³⁰ M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

determinación de las PHC tiene el propósito superior de hacerlas titulares de una protección constitucionalmente debida. Lo anterior, en virtud de criterios materiales que el Constituyente señaló expresamente al hacer referencia a la marginalidad o a la evidente debilidad de una persona a causa de sus condiciones económicas.

De acuerdo con lo anterior, la Corte consideró que, tanto la noción de indigente como la de habitante de la calle, se sirven de un componente socioeconómico que hace énfasis en la situación de pobreza, y de otro componente geográfico, que advierte sobre su presencia en el espacio público urbano en donde transcurre su vida. Sin embargo, la definición contenida en la Ley 1641 de 2013 incluía un componente relacionado con la ruptura de los nexos familiares que la Corte observó que pueden romperse o conservarse, sin que ello incida de manera decisiva en la calificación como habitante de la calle, puesto que esta situación se define a partir de los criterios socioeconómicos y geográficos referidos.

La sentencia referenciada explicó que muchas veces las PHC conservan sus relaciones familiares, pero sus allegados carecen de medios para brindarles apoyo material, o todos sus miembros comparten la situación de habitabilidad en calle, de modo que no en todos los casos el hecho de habitar en la calle está precedido de una ruptura abierta y radical con el entorno familiar. En consecuencia, hoy en día un *habitante de la calle* es todo aquel que, sin distinción de sexo, raza o edad, hace de la calle su lugar de habitación, ya sea de forma permanente o transitoria, y no cuenta con la totalidad de los elementos para solventar las necesidades básicas de un ser humano.

28. La Corte también se ha referido a la inaceptable criminalización de la mendicidad. La **Sentencia C-464 de 2014**³¹ estudió un cargo contra la expresión “*mendigue con menores de edad*” contenida en el artículo 93 de la Ley 1453 de 2011³². A juicio de la demandante, la expresión referida implicaba la tipificación de la mendicidad con menores como delito “*sin tener en consideración la realidad del país, en la que muchas familias por situaciones de extrema pobreza, desplazamiento o imposibilidad de encontrar empleo, satisfacen sus necesidades básicas mediante la mendicidad en compañía de sus hijos, sin la intención de explotarlos económicamente*”³³.

Para resolver ese asunto, la Corte reiteró que la mendicidad ejercida de manera personal y autónoma por sujetos en estado de debilidad manifiesta no es sancionable por un Estado que se muestra ineficaz en la provisión a todos sus ciudadanos de condiciones mínimas de subsistencia digna. En ese sentido, la interpretación constitucional correcta únicamente admite proscribir la utilización o

31 M.P. Alberto Rojas Ríos.

32 Artículo 93 de la Ley 1453 de 2011 (texto original): “*El que utilice, instrumentalice, comercialice o mendigue con menores de edad directamente o a través de terceros incurrirá en prisión de 3 a 7 años de prisión y el menor será conducido al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para aplicar las medidas de restablecimientos de derechos correspondientes. // La pena se aumentará a la mitad cuando el actor sea un pariente hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil*”.

33 Sentencia C-464 de 2014 M.P. Alberto Rojas Ríos.

instrumentalización de menores de edad para la mendicidad, no la mendicidad propiamente dicha, la cual puede ser ejercida autónomamente o en presencia de niños y niñas, sin que con ello estén actuando con la intención final de explotar económicamente a estos últimos. En consecuencia, concluyó que proscribir penalmente la mendicidad propia o en compañía de menores de edad constituye un atentado contra la dignidad humana, las libertades públicas y los principios penales de *ultima ratio* y mínima intervención, por cuanto implicaría inmiscuirse, sin justa causa, en la supervivencia de la población vulnerable, como condición necesaria para gozar efectivamente de todos los derechos fundamentales y satisfacer necesidades de los seres humanos.

De forma similar, la **Sentencia T-043 de 2015**³⁴ se pronunció respecto de una acción de tutela interpuesta a favor de una habitante de calle a quien la Alcaldía de Dosquebradas no le había garantizado un albergue. Entre las consideraciones pertinentes, la Corte expuso que la dignidad humana, la igualdad y la libre determinación de la persona son pilares de nuestra Constitución que impiden la imposición de medidas coactivas y represivas contra las PHC, incluso si su modo de realización personal se estima reprochable para el conjunto de la sociedad o perjudicial para ellos mismos. En particular, la “*mendicidad*” ejercida por una persona de manera autónoma y personal, sin incurrir en la intervención de un agente intermediario a través de la trata de personas, no es un delito ni una contravención. Agregó que, de hecho, cualquier tipo de reproche jurídico, sea en forma de sanciones o intervenciones terapéuticas forzadas, resulta inadmisibles en tanto cosifica al habitante de la calle en aras de un supuesto modelo ideal del ciudadano virtuoso o a manera de una acción preventiva en contra de quien se considera un potencial criminal.

29. Asimismo, la Corte ha considerado las dinámicas de exclusión y marginación de los habitantes de calle que deben corregirse. Al respecto, la **Sentencia T-092 de 2015**³⁵ expuso que, debido a las condiciones socioeconómicas de los habitantes de calle, históricamente, muchas sociedades los han excluido de su funcionamiento básico. Por esa misma razón, las PHC han sido consideradas por algunos como “*disfuncionales*”, pues se parte de la idea de que estas personas asumen estilos de vida considerados “*inapropiados*”, como el alcoholismo, la drogadicción, la prostitución, entre otros, “*que atentan contra la tranquilidad y la seguridad ciudadanas*”³⁶. La Corte ha expresado que tal percepción parte de una visión profundamente individualista de la sociedad, que entrega toda la responsabilidad de la exclusión a los marginados y absuelve al Estado y/o a los modelos económicos y sociales privados de asumir cualquier compromiso al respecto. De ese modo, la sociedad no se responsabiliza por las desigualdades sociales y económicas que ella misma crea, sino que, generalmente, criminaliza y excluye a la población habitante de la calle, por su misma condición. Para afrontar dicha situación, en el caso de los habitantes de la calle, se reconoce que son miembros de nuestra comunidad que resultan desfavorecidos en la repartición de los recursos

34 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

35 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

36 Correa Arango, Marta Elena (2007) “Para una nueva comprensión de las características y la atención social a los habitantes de calle”. *Revista Eleuthera*, Vol. 1, Enero – Diciembre, pp. 91-102.

económicos y marginados de la participación política, lo que a su vez genera para ellos, condiciones de vida que atentan muchas veces contra la dignidad de la persona. Ese reconocimiento conlleva a que el Estado y la sociedad materialicen el valor de la solidaridad para que, en la medida de lo posible, modifiquen dichas condiciones de marginalidad que en la gran mayoría de los casos son la causa eficiente de habitar en la calle.

30. Este deber de solidaridad corresponde con la valoración de la escasez que debe hacer el juez constitucional para proteger a la población habitante de calle. En ese sentido, por ejemplo, la **Sentencia T-166 de 2007**³⁷ expuso que “*la escasez de recursos no es una barrera insalvable para la protección constitucional directa*” de las PHC. Esta debe valorarse por el juez constitucional y, aunque invita a no distorsionar prioridades fijadas democráticamente por las autoridades competentes, no es un obstáculo para ordenar la protección de derechos fundamentales, en especial de quienes se encuentran en situación de indigencia extrema y, por ende, quienes requieren con urgencia la restitución de sus derechos fundamentales.

Marco legal de protección de los habitantes de la calle

31. A juicio de la Corte, la Ley 1641 de 2013³⁸ significó un nuevo enfoque de atención a las PHC, pues antes que reprimirlas o censurarlas, se propuso “*garantizar, promocionar, proteger y restablecer los derechos de estas personas, con el propósito de lograr su atención integral, rehabilitación e inclusión social*” (art. 1º)³⁹. Dicha ley señala que la política social para habitantes de calle se funda en el respeto y la garantía de los derechos y libertades consagrados en la Constitución Política, así como en el enfoque diferencial por ciclo vital con los niños, niñas y adolescentes como prioridad. También se sustenta en los principios de dignidad humana, autonomía personal, participación social, solidaridad y coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre los diferentes niveles de la administración pública⁴⁰.

El artículo 9º establece el deber de los entes territoriales de diseñar e implementar “*los servicios sociales para las personas habitantes de calle a través de programas piloto o por medio de la réplica de experiencias exitosas para el abordaje de habitabilidad en calle provenientes de otros entes territoriales*”. Asimismo, la **Sentencia T-043 de 2015**⁴¹ reseña algunas de estas experiencias. Por ejemplo, cita un informe de la Procuraduría General de la Nación que muestra que en Bogotá se han implementado iniciativas sobre “*b. Autocuidado: Comprende alimentación básica, cuidado del cuerpo e higiene, atención transitoria de domingo a domingo de 7 am a 3 pm, su ingreso es controlado, se presta el servicio de aseo personal,*

37 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Reiterada por la Sentencia T-900 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

38 “*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*”.

39 Sentencia T-043 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

40 Artículo 5º de la Ley 1641 de 2013

41 Sentencia T-043 de 2015 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, consideración jurídica 6.2.1.

recuperación de hábitos y autorregulación. Servicio de comedor de 7:30 a 2:00 pm”.

Derecho a la salud de los habitantes de la calle

32. La jurisprudencia constitucional se ha referido en múltiples ocasiones⁴² al derecho a la salud de los habitantes de calle. Este conjunto de decisiones muestra que existe una línea jurisprudencial clara y consistente que establece que, ante la ausencia de recursos económicos y redes de apoyo familiar, el Estado debe suplir de manera inmediata las necesidades de atención en salud de los habitantes de la calle.

La **Sentencia T-046 de 1997**⁴³ analizó la acción de tutela interpuesta por el Personero Municipal de Espinal, Tolima, que actuaba como agente oficioso de una mujer, habitante de la calle, diagnosticada con “*retardo mental severo*”⁴⁴. En ella solicitaba la protección de sus derechos fundamentales a la vida y a la salud y, en consecuencia, se ordenara a la Beneficencia de Cundinamarca internarla en un albergue para que allí se le brindara la atención médica y psiquiátrica que requería. La Corte sostuvo que el Estado tiene la obligación de prestar el servicio público de salud y más aún de proteger a la accionante que se encontraba en situación de debilidad manifiesta dada su condición de habitante de la calle y su circunstancia física y mental. Al conceder el amparo de los derechos, se ordenó a la Beneficencia de Cundinamarca que, con fundamento en la evaluación practicada a la demandante, gestionara su ingreso a dicha institución dentro de la posibilidad razonable de cupos existentes, pero dándole prioridad.

Luego, la **Sentencia T-1330 de 2001**⁴⁵ estudió si la Secretaría de Salud y del Ambiente de Bucaramanga había vulnerado los derechos fundamentales a la vida y a la salud de un adulto mayor, en situación de discapacidad y habitante de la calle, con su negativa a brindarle la atención que requería por no encontrarse en el Régimen Subsidiado de Salud. Entre sus consideraciones, la Corte expuso que el SISBÉN no permite identificar, al menos de manera precisa, en todos los casos a las personas que en mayor medida requieren del Estado para acceder a la prestación del servicio de salud. También consideró que resultaba desproporcionado exigirle a una persona que se encontraba en las condiciones del accionante que adelantara los trámites para modificar su puntaje en la base de datos SISBÉN. Por lo anterior, expuso que el demandante tenía el derecho a ser inscrito en el Régimen Subsidiado de Salud y que esta calidad no se había adquirido como consecuencia de una inadecuada valoración de la información acerca de su condición de salud y de su realidad económica. En consecuencia, ordenó a la

42 Sentencias T-533 de 1992 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, T-046 de 1997 M.P. Hernando Herrera Vergara, T-1330 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinoza, T-436 de 2003 y T-211 de 2004 M.P. Rodrigo Escobar Gil, T-119 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño, T-057 y T-232 de 2011 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio y T-266 de 2014 M. P. Alberto Rojas Ríos.

43 M.P. Hernando Herrera Vergara.

44 Sentencia T-046 de 1997 M.P. Hernando Herrera Vergara.

45 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Oficina de Planeación de Bucaramanga que asignara al accionante un nuevo puntaje, acorde con su situación económica y de salud.

Igualmente, la **Sentencia T-211 de 2004**⁴⁶ examinó la tutela interpuesta por un habitante de calle que padecía alcoholismo y a quien le negaron el tratamiento médico de desintoxicación necesario para atender su enfermedad. La Corte sostuvo que la condición de habitabilidad en calle impone a la persona una situación de debilidad manifiesta, *“que se agrava no sólo por su precaria situación económica, sino también cuando tal estado de indignidad se acompaña de una crítica afectación de la salud física o mental”*. Ante estas circunstancias, el Estado debe responder brindando protección a quienes hacen parte de esos sectores marginados, de acuerdo con el artículo 13 superior. Por lo tanto, ordenó al Instituto Departamental de Salud de Nariño que gestionara y coordinara el tratamiento médico integral correspondiente a la enfermedad que padecía el accionante, previa valoración por parte de un médico adscrito a su red de prestadores de servicios de salud.

Posteriormente, con sustento en consideraciones similares al fallo reseñado, la **Sentencia T-057 de 2011**⁴⁷ se pronunció sobre el amparo solicitado por una mujer habitante de calle diagnosticada con VIH, tuberculosis crónica y toxoplasmosis cerebral a quien no la habían afiliado a una EPS que asumiera el tratamiento integral que necesitaba. Con sustento en el deber estatal de adoptar acciones afirmativas en favor de personas en situación de debilidad manifiesta, se ordenó a la Secretaría Departamental de Salud de Santander y a la Alcaldía de Bucaramanga realizar una serie de gestiones para afiliar a la accionante a la EPS-S de su preferencia o a aquella en que recibiera la atención inicial.

Por su parte, la **Sentencia T-266 de 2014**⁴⁸ analizó, entre diversos casos acumulados, la tutela interpuesta por un habitante de calle a quien su EPS le negó el suministro de diversos insumos necesarios para atender las consecuencias de su trauma raquimedular y la paraplejia (crema antiescaras y paños húmedos). La Corte ordenó la entrega de los elementos solicitados al considerar que el artículo 49 de la Constitución garantiza el acceso de todas las personas a la salud, incluidos los habitantes de calle que no puedan cumplir los requisitos de cotización, *“como parte de la justicia social que orienta al Estado social de derecho”*.

Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica de los habitantes de la calle

33. La Corte también se ha pronunciado sobre el derecho a la personalidad jurídica de los habitantes de la calle. Por ejemplo, la **Sentencia T-929 de 2012**⁴⁹ estudio si la Registraduría Nacional del Estado Civil había violado el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica de una mujer, adulta mayor, habitante

46 M.P. Rodrigo Escobar Gil reiterada en la Sentencia T-119 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

47 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio reiterada en la Sentencia T-323 de 2011, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

48 M.P. Alberto Rojas Ríos.

49 M.P. María Victoria Calle Correa.

de la calle, a quien le negaron la expedición de su cédula de ciudadanía. La decisión expuso que la negativa se sustentó en una situación de doble cedulação, sin tener en cuenta que se trataba de una persona en situación de extrema vulnerabilidad, que necesitaba el documento de identificación para acceder al subsidio económico que le otorgaba el Estado.

La Corte reseñó la regla jurisprudencial según la cual, *“la falta de expedición oportuna de la cédula de ciudadanía desconoce el derecho constitucional de cualquier persona al reconocimiento de su personalidad jurídica y, por tanto, su derecho a estar plenamente identificada y al ejercicio pleno de sus derechos civiles y políticos”*⁵⁰. Consecuentemente, tal omisión fue un obstáculo para que la adulta mayor habitante de la calle pudiera acceder a los subsidios estatales destinados a esta población. Por lo tanto, la Corte amparó los derechos de la accionante y ordenó a la entidad accionada que dejara sin efectos los actos administrativos por los cuales canceló la cédula de la accionante y le emitiera un nuevo documento de identificación. Al mismo tiempo, se ordenó al Banco Agrario que entregara el subsidio económico al que la accionante tenía derecho, con la presentación de la contraseña que demostraba que había iniciado el trámite para la expedición del documento de identidad. Dicha orden se sustentó en el propósito de hacer efectivo el mandato constitucional de protección de las personas habitantes de la calle y de los principios de igualdad, solidaridad y de dignidad humana.

Con fundamento en consideraciones similares, la **Sentencia T-092 de 2015**⁵¹ amparó el derecho a la personalidad jurídica de un habitante de calle a quien la Registraduría Nacional del Estado Civil le negó la expedición gratuita del duplicado de su cédula de ciudadanía. Adicionalmente, la Corte constató que existía un déficit de protección respecto de los habitantes de la calle, quienes no eran tenidos en cuenta en la base de datos SISBEN y, por lo tanto, no se les otorgaban las acciones afirmativas en materia de gratuidad de la expedición de documentos de identificación. Por esta razón, exhortó al Departamento Nacional de Planeación para que estableciera métodos de inclusión de la población habitante de la calle en ese sistema de información.

34. Ahora bien, la habitabilidad en calle y la mendicidad a la que está asociada puede ejercerse de manera personal y autónoma por sujetos en estado de debilidad manifiesta para obtener un sustento mínimo. En estas condiciones, la habitabilidad en calle y la mendicidad no pueden sancionarse, puesto que se trata de actividades que no suponen un ejercicio autónomo de las personas, sino la consecuencia de la ineficacia estatal en la provisión de condiciones mínimas de subsistencia a todas las personas. Así, imponer juicios de desvalor o consecuencias jurídicas desfavorables por el solo hecho de habitar en calle y prodigarse su sustento en ese entorno atenta contra la dignidad humana porque implica interferir injustificadamente en la supervivencia humana de la población vulnerable que busca alimentos como medio necesario para gozar efectivamente de todos los derechos fundamentales y satisfacer necesidades de los seres humanos. En ese sentido, el Estado no puede concurrir en la discriminación y estigmatización que

50 Sentencia T-292 de 2012 M.P. María Victoria Calle Correa, fundamento jurídico 6.

51 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

sufren las PHC por el hecho de su extrema vulnerabilidad socioeconómica, que los hace particularmente susceptibles a la exclusión, el rechazo y la violencia.

35. La dignidad humana, la igualdad y la libre determinación de las personas prohíben la imposición de medidas coactivas y represivas contra las PHC por el hecho de serlo ni tampoco deben ser objeto de reproches jurídicos por la condición en la que viven; de ahí que la consagración de sanciones como instrumento para evitar su situación o intervenciones terapéuticas forzadas, resulta inadmisibles puesto que cosifica al habitante de la calle. Sin embargo, es evidente que la protección de la autonomía y la dignidad de las PHC en modo alguno puede comprenderse como el cese de la obligación estatal de diseñar y adelantar políticas socioeconómicas que permitan superar las carencias socioeconómicas que llevan a la habitabilidad en calle. La condición de PHC, aunque aceptada en el Estado Social de Derecho, no es objeto de promoción ni menos puede ser comprendida como una alternativa válida ante la inacción de las autoridades.

La Corte ha reconocido que las PHC son miembros de la comunidad que han sido desfavorecidos en la distribución de los recursos económicos y marginados de la vida social. Esto, a su vez, les genera condiciones de vida que atentan muchas veces contra la dignidad de la persona. El reconocimiento de esta situación desventajosa conlleva que el Estado y la sociedad materialicen el valor de la solidaridad para transformar la realidad que afronta esta población vulnerable. Esa transformación se ha manifestado en la legislación que asumió un enfoque que pretende la garantía de los derechos fundamentales de la población habitante de la calle y en la jurisprudencia constitucional que se ha pronunciado en favor de la garantía de los derechos a la salud y a la personalidad jurídica de este grupo poblacional.

Resolución del cargo propuesto

36. De acuerdo con el articulado acusado, quien realice necesidades fisiológicas en el espacio público está sometido a dos medidas correctivas⁵²: la multa general tipo 4 y la participación en programa comunitario o actividad pedagógica. En cuanto a lo primero y conforme el artículo 180 del CNSC, esta multa asciende a 32 salarios mínimos diarios legales vigentes⁵³ y no es conmutable por participación en los mencionados programas, opción que está reservada a las multas generales 1 y 2.

Frente a lo segundo, el artículo 175 del CNSC dispone que la administración distrital o municipal organizará una actividad de interés público o programa pedagógico en materia de convivencia de hasta seis horas de duración, en el cual deberá participar el infractor.

52 El artículo 172 del CNSC define a las medidas correctivas como las impuestas por las autoridades de Policía a toda persona que incurra en comportamientos contrarios a la convivencia o el incumplimiento de los deberes específicos de convivencia. Las medidas correctivas tienen por objeto disuadir, prevenir, superar, resarcir, procurar, educar, proteger o restablecer la convivencia. El párrafo 1º de esa misma norma es expreso en afirmar que las medidas correctivas **no tiene carácter sancionatorio**.

53 Para 2021 esta suma equivale a \$969.094.

Por lo tanto, quien cometa la conducta objeto de examen debe pagar la suma de dinero mencionada y asistir obligatoriamente al programa que organice la autoridad local.

37. Para resolver el problema jurídico planteado, la Corte adelantará un juicio de proporcionalidad de carácter estricto, en la medida en que la medida legislativa acusada afecta derechos de sujetos que están en circunstancias de debilidad manifiesta como son las PHC.

38. Por ende, habrá de determinarse si la disposición busca cumplir con un propósito constitucionalmente imperioso. Al respecto, en fundamentos jurídicos anteriores de esta sentencia se ha explicado cómo la protección de la integridad del espacio público y su acceso equitativo para todos los ciudadanos es un mandato constitucional expreso que, a su vez, actúa en relación de interdependencia con otros derechos de raigambre superior, como la libertad de expresión y de asociación, la recreación y el ambiente sano. En ese sentido, habida cuenta: (i) de la importancia que tiene dicha integridad para un conjunto de derechos constitucionales; y (ii) de la obvia y gravísima afectación para el espacio público y para otros derechos como el ambiente, la tranquilidad y la salud pública, que se deriva de realizar necesidades fisiológicas en él, se concluye la naturaleza imperiosa del fin que busca la medida, esto es, prevenir esa evidente afectación a la integridad del espacio público.

39. A fin de evaluar la idoneidad de la medida, en términos de inexistencia de otras opciones menos gravosas para el infractor, en este caso las PHC, la Sala debe partir de considerar que, por mandato del mismo Legislador, las medidas correctivas del CNSC no tienen carácter sancionatorio, sino que deben ser comprendidas necesariamente como instrumentos para el logro de los objetivos de esa regulación, esto es, como disposiciones preventivas encaminadas a establecer las condiciones para la convivencia en el territorio nacional al propiciar el cumplimiento de los deberes y obligaciones de las personas naturales y jurídicas⁵⁴, criterio general al cual pertenece el objetivo específico de propiciar en la comunidad comportamientos que favorezcan la convivencia en el espacio público, áreas comunes, lugares abiertos al público o que siendo privados trasciendan lo público⁵⁵.

Adicionalmente, no puede perderse de vista que, conforme al mismo Código (i) dentro de las finalidades de las normas de convivencia social⁵⁶ están el respeto por las diferencias y la aceptación de ellas, al igual que la convergencia de los intereses personales y generales para promover un desarrollo armónico, junto con la prevalencia de los valores sociales de solidaridad, tolerancia, responsabilidad, honradez, respeto, bondad, libertad, justicia, igualdad, fraternidad, lealtad, prudencia y paz; y (ii) entre los principios del CNSC⁵⁷ están el respeto a la

54 CNSC, artículo 1°.

55 CNSC, artículo 2°.

56 CNSC, artículo 7°.

57 CNSC, artículo 8°.

dignidad humana, la protección y salvaguarda de los derechos humanos y el reconocimiento de las diferencias culturales, la autonomía o identidad regional, la diversidad y la no discriminación, al igual que la proporcionalidad y razonabilidad, que para el caso significan que la adopción de medidas correctivas deban responder a las circunstancias de cada caso y a la finalidad de la norma. Por ende, *“se debe procurar que la afectación de derechos y libertades no sea superior al beneficio perseguido y evitar todo exceso innecesario.”*⁵⁸

40. De acuerdo con estas premisas normativas y las reglas jurisprudenciales que se derivan de los análisis precedentes, la Sala concluye que la validez constitucional de las medidas correctivas del CNSC depende de su aptitud para el logro de la convivencia. En ese sentido, instrumentos que únicamente tengan un propósito sancionatorio y que no redunden en el logro de los objetivos propios de las normas de policía resultan incompatibles con la Constitución, en tanto desproporcionadas.

En el caso de la norma demandada, la Sala advierte que la imposición de las medidas correctivas a las PHC presenta cuando menos dos tipos de problemas que le restan idoneidad: la ausencia de vínculo entre la imposición de la medida correctiva y el logro de la convivencia y la integridad del espacio público, y las consecuencias irrazonables que tiene la medida para las PHC y en términos de protección de su dignidad humana y autonomía personal.

41. Como fue explicado profusamente en la demanda y por los intervinientes, asunto que incluso toma la forma de un hecho notorio, el espacio público en Colombia no ofrece infraestructura sanitaria para sus usuarios y la existente, generalmente administrada por establecimientos abiertos al público, es inaccesible para las PHC debido a la estigmatización que soportan. Es evidente que espacios como centros comerciales, restaurantes o incluso comercios de menor tamaño son entornos donde los habitantes de calle no son aceptados en ninguna circunstancia. De allí que la afectación a la integridad del espacio público por el hecho de realizar necesidades fisiológicas en la calle responda a un asunto de extremo requerimiento ante la falta de esa infraestructura.

Este hecho ha sido documentado incluso en el ámbito internacional de los derechos humanos. En efecto, la *Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto* destaca que los Estados suelen criminalizar a las personas sin hogar y con el fin de promover otros objetivos y sin compatibilizar esas acciones con los derechos de las PHC⁵⁹. Así, la Relatoría se expresa:

“Las leyes nacionales y locales suelen convertir a las personas sin hogar en delincuentes, en lugar de proteger sus derechos. Se crean leyes para hacer que las personas sin hogar sean invisibles, desplazarlas de tierras o viviendas y destruir sus refugios improvisados. En muchos lugares se imponen medidas

⁵⁸*Ibidem*.

⁵⁹Aunque los informes la *Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto* no son vinculantes, constituyen elementos de apoyo interpretativo de suma relevancia en el análisis de los derechos fundamentales.

punitivas, como las multas o la prisión, por actividades relacionadas con la supervivencia básica, como la construcción de cualquier tipo de refugio de cartón. Las leyes permiten a las autoridades “rescatar” a los niños conectados con la calle, privándolos de su libertad sin las debidas garantías procesales o el respeto de las redes sociales de los que dependen.

Esas leyes se suelen enmarcar bajo el pretexto de la salud y el orden públicos, pero, en realidad, el objetivo es “embellecer” una zona para promover el turismo y los negocios o aumentar el precio de los bienes inmuebles. Los ejemplos son innumerables: en Zimbabwe, una operación para “barrer la basura” mediante la demolición de barrios marginales en 2005 dejó a 1,5 millones de personas sin hogar en mitad del invierno. En junio de 2014, el Alcalde de Honolulu implantó nuevas medidas para acabar con la falta de hogar porque los turistas quieren ver “su paraíso, no a las personas sin hogar durmiendo”. En Medellín (Colombia), durante el Foro Urbano Mundial, se llevó a la población sin hogar fuera de la ciudad. En Australia, las leyes de “obligación de circular” permiten a las autoridades “dispersar” a las personas sin hogar “cuando la mera presencia de una persona pudiera causar ansiedad a otra o interferir con el ‘disfrute razonable’ del espacio por otra”.⁶⁰

Ante esta realidad, que según el Informe tiene mucho mayor incidencia en el caso de grupos históricamente discriminados⁶¹, concurren varios deberes de los Estados, a saber: (i) la obligación inmediata de adoptar y aplicar estrategias para erradicar la falta de hogar, las cuales deben tener objetivos y plazos claros, con la asignación de deberes específicos a las autoridades de los diferentes niveles; y (ii) luchar contra la discriminación, el estigma y los estereotipos negativos de las personas sin hogar y ofrecer protección jurídica contra la discriminación por razón de la situación social y económica, que comprende la falta de hogar⁶².

42. Asimismo, información empírica también demuestra la insuficiencia de infraestructura sanitaria en el espacio público. A manera de ejemplo significativo,

60 Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (2015). *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*. Documento A/HRC/31/54, párr. 23-24.

61 “La falta de hogar afecta de manera desproporcionada a determinados grupos, como las mujeres, los jóvenes, los niños, los pueblos indígenas, las personas con discapacidad, los migrantes y los refugiados, los trabajadores pobres, y las personas lesbianas, gais, bisexuales y transgénero, a cada uno de diferentes maneras, pero con causas estructurales comunes. Son las siguientes: a) la retirada de todos los niveles de gobierno de la protección social y la vivienda social y la privatización de los servicios, la infraestructura, la vivienda y el espacio público; b) el abandono de la función social de la tierra y la vivienda; c) el hecho de no abordar las crecientes desigualdades en los ingresos, la riqueza y el acceso a la tierra y la propiedad; d) la adopción de políticas fiscales y de desarrollo que apoyan la desregulación y la especulación inmobiliaria e impiden el desarrollo de opciones de vivienda asequible; y e) frente a la urbanización, la marginación y el maltrato de las personas que se alojan más precariamente en los asentamientos informales, que viven en estructuras temporales en condiciones de hacinamiento, sin acceso al agua, el saneamiento u otros servicios básicos, y que viven bajo la constante amenaza de desalojo.” *Ibidem*, párr. 87.

62 *Ibidem*, párr. 49.

en el caso del distrito capital de Bogotá y con base en datos de 2018⁶³, se concluye que si bien la oferta de puntos o instalaciones de baños de acceso público en la ciudad es de 32.660, de estos apenas 163 son administrados por entidades distritales y muchos de ellos están ubicados en zonas que no suelen ser utilizadas por las PHC, como bibliotecas públicas, escenarios deportivos y culturales, y entidades de la administración o de las empresas de servicios públicos⁶⁴. En este punto y con base en el mismo informe, la Sala destaca que apenas el 1,23% de la oferta pública consiste en establecimientos dedicados específicamente a servir como baños públicos.

Ahora bien, respecto de la oferta privada se parte de la base que las PHC tienen profundas dificultades para su acceso en virtud de los prejuicios y estigmas de las que son víctimas. Con todo, es importante resaltar que esa oferta corresponde a casi la totalidad de la instalaciones sanitarias disponibles en la ciudad y está concentrada en establecimientos comerciales abiertos al público que son inaccesibles para quienes habitan la calle.

43. Adicionalmente, podría considerarse que en el caso particular de las PHC sus necesidades pueden solventarse a través de hogares de paso u otras instalaciones dedicadas a la atención de esa población. Sin embargo, esta alternativa presenta inconvenientes. De un lado, el requerimiento de infraestructura sanitaria es permanente durante el día en tanto la periodicidad del uso de esas instalaciones es, en promedio, entre seis y siete veces diarias. Esta circunstancia hace que centros que no operan de manera permanente no sean idóneos para solventar la problemática expuesta. De otro lado y lo que resulta más importante, la condición definitoria de las PHC es que habitan en el espacio público, de manera que la forma adecuada de proteger sus derechos constitucionales, entre ellos los que están involucrados con contar con un sitio digno para realizar sus necesidades fisiológicas, es proveer infraestructura sanitaria universal en ese entorno.

44. Si se parte de la base de que la imposición de medidas correctivas busca asegurar la convivencia y, en lo que respecta al caso analizado, lograr a través de ellas la protección de la integridad del espacio público, ese objetivo no se logra mediante la imposición de multas o la asistencia a cursos pedagógicos que concienticen a las PHC del daño generado por su conducta. Esto supone que existe alguna otra alternativa para evitar la afectación a la integridad del espacio público, lo cual no es posible en el caso de quienes habitan la calle.

En efecto, lo que para la generalidad de la población es una obligación jurídica que puede cumplirse, merced al goce del derecho a la vivienda o, cuando menos, a la posibilidad fáctica de acceder a infraestructura sanitaria abierta al público, para el caso de las PHC deviene en un deber de imposible cumplimiento. Por ende, la

63 Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Distrital de Planeación. (2018) *Estado actual del servicio de baños de acceso público en Bogotá D.C.* Disponible en: http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/diagnostico_banos_publicos_.pdf

64 En términos del referido informe, del total de la oferta estatal de baños públicos, solo el 34.6% está ubicado directamente en el espacio público, mayoritariamente en parques. El resto de la oferta se concentra en n bibliotecas públicas (11,66%), plazas de mercado (10,43%), sedes administrativas (9,82%), y SuperCADE, CADE y Puntos de atención de las empresas de servicios públicos.

multa y la asistencia al programa pedagógico, además de las innegables dificultades que ofrecen debido a la situación de debilidad manifiesta y exclusión de las PHC, no tendrían incidencia alguna en la prevención de la conducta.

En ese sentido, la Sala se aparta de la posición planteada por algunos intervinientes acerca de la posibilidad de aplicar la medida correctiva del programa pedagógico y no la multa. Esto debido a que el problema jurídico analizado no se circunscribe a la evidente incapacidad de las PHC para asumir el pago, sino que se extiende a la falta de idoneidad de las medidas correctivas en este caso particular. Por ese mismo motivo, la asistencia al programa pedagógico resultaría en una medida inocua para el caso de las PHC, puesto que en su caso la comisión de la conducta no se deriva necesariamente de la falta de conciencia sobre su lesividad para el espacio público, sino en la incapacidad material de adoptar un comportamiento diferente. Así, al margen de la asistencia a ese programa, la acción se seguirá cometiendo y hasta tanto exista la garantía de acceso a infraestructura sanitaria.

45. Ante la comprobación sobre la falta de idoneidad de la previsión acusada se concluye su inconstitucionalidad. Sin embargo, la Corte considera que, para dar respuesta suficiente al problema jurídico materia de esta decisión, es preciso hacer referencia a las afectaciones que esta disposición genera a los derechos fundamentales que el cargo de inconstitucionalidad considera vulnerados.

46. La falta de acceso de las PHC a infraestructura sanitaria implica una grave afectación de su derecho a la **dignidad humana**, particularmente en sus componentes de autonomía y goce de condiciones materiales mínimas para la subsistencia. No es posible adoptar decisiones libres y carentes de coacción cuando aspectos naturales y básicos de la existencia biológica, como es realizar las necesidades fisiológicas, no pueden adelantarse bajo presupuestos esenciales, como es contar con un lugar adecuado para el efecto.

Por ende, la imposición de medidas correctivas en estas circunstancias tiene como único efecto profundizar la estigmatización de la que son víctimas las PHC. Esto debido a que no solo deben soportar las consecuencias que les impone la falta de acceso a la infraestructura sanitaria, sino que también son sometidas a sanciones por una conducta que les resulta inevitable, la cual incluso aumenta los riesgos en términos de afectación de su derecho a la salud y a la tranquilidad. Adicionalmente, la imposición de esta sanción iría en contravía de los principios y presupuestos que fundamentan el CNSC referidos en los fundamentos jurídicos previos.

47. La norma acusada omite conferir un tratamiento diferenciado a favor de las PHC y las incluye dentro de la generalidad de individuos que acceden al espacio público, con lo cual se vulnera el principio de **igualdad**, que en el caso exigía prodigar un trato distinto y deferente con las condiciones de extrema marginalidad y exclusión en que están estas personas. Esto debido a que el acceso a la infraestructura sanitaria es imposibilitado no solo por su escasez, circunstancia que por sí misma no hace desproporcionada la medida correctiva, sino también por la exclusión de este grupo poblacional de las opciones físicas existentes debido a su estigmatización.

Sobre este aspecto debe tenerse en cuenta que el análisis sobre las barreras de acceso a la infraestructura sanitaria debe necesariamente asumirse desde la perspectiva de la interseccionalidad. Esto debido a que es evidente que la carencia de infraestructura sanitaria afecta de manera más intensa de determinados grupos de PHC y por sus propias particularidades, como sucede con las mujeres, los menores de edad, las personas en situación de discapacidad o las minorías de identidad sexual diversa. De esta manera, toda política pública que esté dirigida a superar ese déficit de protección debe, en virtud del principio de igualdad, reconocer estas diferencias y dotar a la infraestructura sanitaria de un diseño universal que asuma adecuadamente estas condiciones.

Ejemplo de este enfoque interseccional es la **Sentencia T-398 de 2019**⁶⁵. En esa decisión se analizó la situación de una mujer habitante de calle quien solicitaba que le fueran entregados por las autoridades del distrito capital de Bogotá elementos para su higiene menstrual, puesto que al carecer de ellos debía suplir esa necesidad con elementos no idóneos, lo cual vulneraba sus derechos fundamentales. La Corte concluyó que no contar con esos implementos y en el caso particular de las mujeres que habitan la calle configura una vulneración grave y evidente de la dignidad humana y en los términos antes expuestos. De la misma forma, esa carencia involucraba una afectación de los derechos sexuales y reproductivos. Por ende, la Sala de Revisión profirió órdenes de protección de los derechos fundamentales en el caso y que se extendieron a la necesidad de adoptar políticas públicas desde el Estado y para la atención de esa problemática.

48. Por último, la Sala comparte la posición planteada en la demanda y apoyada por la mayoría de los intervinientes, acerca de que la sanción impuesta también vulnera el derecho a la **intimidad** de las PHC. En efecto, la ausencia material de acceso a la infraestructura sanitaria para estas personas genera, por sí mismo, una intensa afectación del derecho mencionado ante la imposibilidad de ejercer privadamente un acto que por definición debe estar amparado de esa garantía. Esa situación es agravada cuando, además de este tratamiento incompatible con la dignidad de las personas, su comisión supone la imposición de medidas correctivas que, como se explicó, son inidóneas para mantener la integridad del espacio público.

49. A partir de lo expuesto, la Corte encuentra que las reglas explicadas en esta sentencia justifican la imposición de las medidas correctivas acusadas respecto de la generalidad de las personas, pues es evidente que la conducta afecta la integridad del espacio público y, por ende, resulta imperativa la imposición de estas medidas dirigidas al logro de la convivencia, que en el caso particular se traduce en el goce de un ambiente sano y un entorno urbano apto para el ejercicio de los derechos constitucionales que se sirven espacialmente de este.

No obstante esa exequibilidad general de la medida, la argumentación planteada en los fundamentos jurídicos anteriores demuestra que la imposición de medidas correctivas, **para el caso particular y específico de las PHC**, se muestra inidónea para el logro de la convivencia debido a que el comportamiento prohibido es inevitable ante las actuales circunstancias de completa falta de acceso a

65 M.P. Alberto Rojas Ríos.

infraestructura sanitaria para dicha población. Por ende, respecto del problema jurídico planteado la Corte declarará la constitucionalidad condicionada de la sanción contenida en el parágrafo 2º del artículo 140 del CNSC, en el entendido de que las medidas correctivas allí descritas no son aplicables a los habitantes de calle.

Con todo, la Sala también considera importante precisar algunos aspectos sobre el alcance de esta decisión, a saber:

49.1. La exequibilidad condicionada se restringe a la consecuencia jurídica de la comisión de la conducta y para el caso exclusivo de las PHC. Esto bajo el supuesto de que el comportamiento censurado es un grave atentado contra la integridad del espacio público, la salud pública y el derecho a gozar de un ambiente sano cuando se comete por la generalidad de las personas. En consecuencia, lo decidido en esta sentencia no tiene incidencia en los demás supuestos, por lo que la conducta puede ser válidamente objeto de medidas correctivas cuando es cometida por individuos diferentes a las personas que habitan la calle.

La Corte insiste en que lo decidido en esta sentencia en modo alguno puede entenderse como la validación, en cualquier circunstancia, de que las personas utilicen el espacio público para solventar sus necesidades fisiológicas. En cambio, se concentra en concluir que la imposición de medidas correctivas para el caso particular de las PHC es desproporcionada, lo que mantiene la constitucionalidad de la medida correctiva respecto de las demás personas.

49.2. La presente decisión responde a la comprobación sobre la actual inexistencia de condiciones materiales para que las PHC puedan realizar sus necesidades fisiológicas en un lugar distinto al espacio público. En ese sentido, esta sentencia opera sin perjuicio de que en el futuro, y ante un cambio de las circunstancias fácticas para el goce del espacio público, en particular la provisión de infraestructura sanitaria disponible para todas las personas, el Legislador demuestre que ese déficit de acceso ha sido conjurado y, por ende, restituya las medidas correctivas objeto de demanda respecto de las PHC.

49.3. Finalmente, las circunstancias evidenciadas en esta decisión demuestran la existencia de graves falencias en el acceso a infraestructura sanitaria en el espacio público, no solo para las PHC sino, en general, para las personas que interactúan en él. Esta provisión material es imprescindible, no solo para mantener la integridad de ese entorno, sino para que opere como espacio efectivo para el ejercicio de los derechos constitucionales que se sirven del mismo.

50. Sobre el particular, la Sala evidencia que la satisfacción de los derechos constitucionales en el espacio público pasa necesariamente a través de la provisión universal de infraestructura sanitaria, pues este es un presupuesto material básico y evidente para el ejercicio efectivo de tales derechos. Asimismo, este deber resulta acentuado en el caso de las PHC quienes, como se ha explicado en esta sentencia, están sometidas a estigmas y prejuicios que operan como barreras para el acceso a dicha infraestructura.

Esta provisión exige la actuación administrativa articulada entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales, puesto que involucra tanto el derecho a un ambiente sano, como los derechos fundamentales de sujetos de especial protección y el desarrollo de una política de saneamiento básico en el espacio público. Sobre este aspecto debe resaltarse que, conforme al artículo 6° de la Ley 1641 de 2013, es responsabilidad del Gobierno Nacional y de las entidades territoriales (i) adelantar, de acuerdo con su competencia, un debate abierto y participativo con todos los sectores de la sociedad, para la identificación y construcción del abordaje de la habitabilidad en calle; y (ii) la formulación de la política pública para las PHC debe sustentarse en esa identificación y construcción, así como en la caracterización demográfica y socioeconómica que la misma ley.

A esta provisión se suma (i) lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 1641 de 2013, según el cual la política pública social frente a las PHC debe desarrollarse a partir de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, que corresponden, a su vez, al marco de ejercicio de las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales, conforme lo estipula el artículo 288 de la Constitución; y (ii) lo previsto por el artículo 5° de la Ley 142 de 1994, normas que adscriben competencias a los municipios en materia de gestión y administración de los sistemas de acueducto, alcantarillado y saneamiento básico en sus territorios. Además, conforme lo estipula el artículo 1° del Decreto 1504 de 1998 “[e]n el cumplimiento de la función pública del urbanismo, los municipios y distritos deberán dar prelación a la planeación, construcción, mantenimiento y protección del espacio público sobre los demás usos del suelo”. Dado que los baños públicos son elementos complementarios del espacio público y en los términos del artículo 5° del mismo Decreto 1504, su construcción, mantenimiento y protección se encuentran dentro de las competencias asignadas a las referidas autoridades locales.

51. El Ministerio de Salud y Protección Social, en agosto de 2019, elaboró una versión preliminar del documento denominado *Lineamiento para atención diferencial en salud para población habitante de calle*⁶⁶. Este texto plantea diferentes líneas de acción sobre la política pública para la atención de las PHC, dentro de las cuales se destacan las siguientes y de cara al problema jurídico materia de esta decisión:

51.1. El Ministerio propone que la atención integral de los PHC se desarrolle a través de los planteles territoriales de salud y, en general, los programas sociales que desarrollan estas entidades. En ese sentido, la función del Gobierno Nacional se centraría en el seguimiento que adelanta el Ministerio de Salud y Protección Social.

51.2. Una de las principales dificultades encontradas por el Ministerio de Salud en la atención de las PHC es la ausencia de un enfoque diferencial e interseccional en los programas y rutas de atención. Remediar esta situación exige contar con programas de promoción de la salud y de prevención, como es la dotación sanitaria, que tengan en cuenta las particularidades de esa población. Asimismo, se

66 Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/lineamiento-salud-habitante-de-calle.pdf>

requiere disponer de mecanismos para que los programas lleguen a las PHC con temáticas y lenguajes acordes con su realidad y necesidades, para lograr su sensibilización respecto al autocuidado en entornos poco saludables, manejo de riesgos, al igual que nutrición y prevención de enfermedades transmisibles.

51.3. A lo anterior se suman los prejuicios y la falta de conocimiento del personal sanitario sobre las PHC. Esto hace que sientan rechazo hacia estas personas en razón de sus hábitos de higiene, lo cual dificulta la interacción y refuerza los imaginarios negativos de las PHC sobre el sistema de salud. Además, el estigma y la discriminación contra estas personas está vinculada a estilos de vida asociados a una escasa noción del autocuidado. Para la Corte, estos dos aspectos están altamente influenciados por las barreras de acceso a la infraestructura sanitaria.

51.4. Conforme lo expuesto, la Sala encuentra que una de las líneas de acción propia de la inclusión social y participación familiar y comunitaria de los habitantes de calle es la conformación de entornos saludables para estas personas. Esto implica, entre otras tareas, la implementación de acciones que permitan el acceso a agua potable, servicios sanitarios y de alimentación. Estos pueden ser móviles, permanentes o en la modalidad que resulte adecuada a las características y necesidades de las PHC. Asimismo, tales servicios deben: (i) estar en lugares estratégicos de acuerdo con las zonas de permanencia de las PHC; y (ii) ser accesibles para cualquier persona, en particular aquellas en situación de discapacidad o movilidad reducida, así como tener en cuenta el sexo, la identidad de género y la edad.

Igualmente, dentro de esa misma línea de acción se inserta el *“fortalecimiento de la capacidad de la comunidad para la promoción de los servicios sociales y sanitarios disponibles para la población habitante de calle con el fin de reducir su vulnerabilidad social y en salud.”*⁶⁷ Como se evidencia, a partir de la legislación aplicable, los actores responsables a las gobernaciones y alcaldías, entre otros.

51.5. Otro de los componentes de la política pública, esta vez bajo el objetivo del aseguramiento y gestión del riesgo colectivo, es la fijación de una gobernanza dirigida a disminuir y mitigar ese riesgo en el caso de las PHC. Esto a través la articulación intersectorial, interinstitucional y con el tercer sector, la sociedad civil y las familias de las PHC. Estas actividades deben estar enfocadas a la reducción de las condiciones de vulnerabilidad de dichas personas y mediante la implementación de estrategias para acceso, como mínimo, a agua potable, alimentos inocuos y con alto valor nutricional, alojamiento en condiciones dignas, servicios sanitarios y vestido.

De manera similar al caso anterior, dentro de los actores involucrados están las gobernaciones y alcaldías y, en particular las autoridades sanitarias de dichos entes territoriales.

52. Dentro de los documentos que se trabajan en la materia por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, se encuentra la *Política Pública Social para Habitantes de Calle – PPSHC*. Este texto muestra una perspectiva comprehensiva

⁶⁷*Ibidem*, p. 22

sobre la situación de las PHC y las acciones estatales que deben implementarse para la protección de los derechos fundamentales de estas personas.

Para lo que interesa a la presente sentencia, la Sala destaca que dentro del eje de “Atención para el restablecimiento de derechos y la inclusión social” el objetivo de convivencia, que busca realizar acciones dirigidas a modificar la percepción negativa sobre las PHC y mejorar la noción que de estas personas tiene la sociedad. Este apartado incluye la propuesta de acciones específicas sobre apropiación de normas y uso del espacio público.

Así, a nivel nacional y específicamente hacia los ministerios de Interior y Cultura, al igual que a la Policía Nacional, el Ministerio de Salud propone asignarles el deber de desarrollar campañas de socialización y sensibilización con las PHC respecto del cuidado del entorno y el respeto por el espacio público. En virtud de sus competencias constitucionales y legales, la política propone asignarles un número mayor de obligaciones a las entidades territoriales, quienes están llamadas a, entre otras actividades, implementar estrategias con las PHC sobre el cuidado del entorno y el respeto por el espacio público. Ello con el fin de mejorar la comprensión y apropiación de las normas de convivencia en estos espacios. De acuerdo con este documento *“lo anterior deberá ir acompañado de la infraestructura y los servicios sociales propios para ello, por ejemplo, **adecuación de baños públicos en los lugares en donde se concentran los habitantes de calle**”*⁶⁸.

53. Como se observa, se trabajan líneas generales de política pública desde el Gobierno Nacional, que están dirigidas a establecer obligaciones claras y concretas, en especial hacia las alcaldías y gobernaciones, en materia de dotación del espacio público con infraestructura sanitaria en condiciones de equidad para todas las personas y con especial énfasis en las PHC. Si bien no corresponde a la Corte definir ni conceptuar sobre la propuesta de dicha política pública, la Sala advierte la necesidad de seguir trabajando en la identificación precisa de los mínimos de la acción estatal dirigida a la protección el espacio público y la protección de los derechos fundamentales de sus usuarios, entre ellos las personas que habitan la calle.

Estas obligaciones, a su turno, se derivan de precisos mandatos constitucionales explicados en esta sentencia y referidos a la necesidad de garantizar el acceso al espacio público, lo cual se traduce en el caso analizado en evitar que sea afectado por la disposición inadecuada de residuos biológicos. Es evidente que la ausencia de infraestructura sanitaria en el espacio público incide, de manera muy importante, en las condiciones de salubridad de ese entorno. En ese sentido, como se ha insistido en varios apartes de esta sentencia, el acceso equitativo al espacio público es una condición material para el ejercicio de diversos derechos fundamentales. Estas garantías, a su vez, resultarían desproporcionadamente afectados si el espacio público no es apto para su uso al ser biológicamente inseguro.

⁶⁸*Ibidem*, p. 91.

El mencionado carácter articulado entre la Nación y las entidades territoriales también justifica el hecho de que si bien el Legislador podría en el futuro concluir que se ha superado el déficit en materia de infraestructura sanitaria para las PHC y, de esta manera, restituir las medidas correctivas objeto de demanda, ello debe realizarse, en todo caso, con base en la evaluación de las particularidades de cada entidad territorial. En otras palabras, revertir los efectos de la cosa juzgada en este caso implica una carga probatoria específica para el Legislador y para las entidades territoriales, la cual debe analizar los dos componentes que se integran en la atención a las PHC, esto es, los deberes estatales tanto a nivel nacional como local. Por ende, solo cuando se cumpla adecuadamente con ese requisito procederá dicha restitución, siempre y cuando la decisión legislativa esté precedida de un debate democrático suficiente y que analice, entre otros aspectos, si se han superado las condiciones fácticas que en la actualidad hacen desproporcionada la imposición de las medidas correctivas a quienes habitan la calle. Esto bajo el entendido de que constituiría una grave afectación del acceso al espacio público, conforme el mandato constitucional sobre el particular, omitir la imposición de medidas correctivas a las PHC ante la superación de las barreras para el acceso de esa población a la infraestructura sanitaria.

Sin embargo, la Sala advierte que en la actualidad persiste el déficit en materia de disponibilidad de infraestructura sanitaria en el espacio público que, junto con la estigmatización hacia las PHC, explican el carácter desproporcionado de las normas acusadas y respecto de esa población. Por lo tanto, la Corte exhortará a las autoridades municipales y distritales para que, en caso de que no lo hubiesen adelantado diseñen y en todo caso implemente una política pública que garantice el acceso universal a infraestructura sanitaria en el espacio público, la cual sea disponible a las personas que habitan en la calle. Esto conforme las obligaciones estatales que se derivan de la Constitución y de la Ley 1641 de 2013.

Síntesis

54. La Corte asumió el control de constitucionalidad de una norma del CNSC que establece las medidas correctivas de multa y participación en programa pedagógico a quien realice necesidades fisiológicas en el espacio público. Esto debido a que, para los demandantes, esta disposición vulnera los derechos a la dignidad humana, a la igualdad, a la intimidad y a la autonomía personal de las personas que habitan en la calle.

Luego de realizar la integración normativa entre el aparte acusado y la previsión que contiene la consecuencia jurídica, la Sala identificó el mandato constitucional que impone el deber estatal de proteger la integridad del espacio público, garantizar su acceso común a todas las personas y, de esta forma, facilitar el ejercicio de los derechos constitucionales cuya eficacia depende de ese acceso, como son la libertad de expresión y de asociación, la recreación y el goce de un ambiente sano.

55. Con base en las decisiones de la Corte que han analizado la constitucionalidad de normas del CNSC que imponen restricciones al uso del espacio público, la Sala identificó los criterios para definir la validez de tales disposiciones, a saber: (i) que

respondan a criterios de razonabilidad; (ii) estén suficientemente delimitadas y sean proporcionadas; (iii) sean respetuosas del derecho al debido proceso y no afecten desproporcionadamente derechos constitucionales de sujetos en situación de debilidad manifiesta; y (iv) no impliquen la justificación para la vulneración de los derechos constitucionales cuya eficacia se expresa en el espacio público.

56. En un tercer apartado del fallo, la Sala estableció algunas reglas sobre la relación de interdependencia entre la dignidad humana, la autonomía personal y el derecho a la intimidad. Este vínculo se explica a partir de la triple caracterización de la dignidad: (i) la dignidad entendida como autonomía o posibilidad de determinarse por un plan de vida libremente escogido; (ii) la dignidad comprendida como la garantía de ciertas condiciones materiales de existencia; y (iii) la dignidad humana concebida con la intangibilidad de los bienes no patrimoniales como la integridad física y moral.

57. En cuarto lugar, la Corte recapituló el precedente constitucional que caracteriza a las PHC como sujetos de especial protección, así como las reglas particulares que ha adoptado para la satisfacción de sus derechos fundamentales en materias como la atención en salud y el reconocimiento de la personalidad jurídica. La Sala concluyó que son miembros de la comunidad que han sido desfavorecidos en la distribución de los recursos económicos y marginados de la vida social. Esto a su vez les genera condiciones de vida que atentan muchas veces contra su dignidad. Por lo tanto, el reconocimiento de esta situación desventajosa conlleva que el Estado y la sociedad materialicen el valor de la solidaridad para transformar la realidad que afronta esta población vulnerable.

58. Con base en las reglas jurisprudenciales derivadas de los análisis precedentes, la Corte resolvió el problema jurídico mencionado. Consideró que si bien las medidas correctivas buscaban satisfacer el deber estatal de garantizar la integridad del espacio público, resultaban por completo faltas de idoneidad para el caso de PHC. Esto debido a que, en su caso, la comisión de la conducta no se deriva de una decisión autónoma, sino que responde a la falta de acceso a infraestructura sanitaria, tanto por su insuficiencia como debido a las barreras que tienen las PHC para utilizar la existente, a partir de la estigmatización y prejuicios que sufren. Así, si se considera que las medidas correctivas del CNSC no tienen carácter sancionatorio sino que buscan asegurar la convivencia ciudadana, ese fin no puede cumplirse cuando se imponen a las PHC. Además, la imposición de tales medidas correctivas afecta los derechos a la dignidad humana, a la igualdad y a la intimidad de quienes habitan la calle.

En este mismo apartado la Corte aclaró que el carácter desproporcionado de las medidas correctivas se restringía a su falta de idoneidad en el caso particular de las PHC, lo cual operaba de manera independiente a su evidente validez constitucional cuando son impuestas a las demás personas. Esto bajo el entendido de que realizar necesidades fisiológicas en el espacio público es un grave atentado a ese bien constitucional, de modo que las medidas en comento se hacen imperativas en todos los demás casos. Por lo tanto, lo decidido en esta sentencia no puede comprenderse, en modo alguno, como una manera de validar el uso del espacio público para la ejecución de dicho comportamiento.

En consecuencia, la Corte declarará la exequibilidad condicionada de la expresión “*Numeral 11. Multa general tipo 4; Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia*” prevista en el parágrafo 2º del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016, en el entendido de que dichas consecuencias jurídicas no pueden aplicarse respecto de las personas que habitan la calle.

59. Como ya se indicó, la Sala aclaró que esta decisión no cuestiona la constitucionalidad de la medida tratándose de otros grupos poblacionales. Igualmente, señaló que lo decidido opera sin perjuicio de que en el futuro el Legislador esté facultado para restablecer la medida acusada cuando se demuestre la superación de las barreras para que las PHC accedan a infraestructura sanitaria en el espacio público.

Por último, a partir de la definición del marco de competencias administrativas sobre la materia, la Corte exhortará a las autoridades municipales y distritales para que, en caso de que no lo hubiesen adelantado diseñen y en todo caso implemente una política pública que garantice el acceso universal a infraestructura sanitaria en el espacio público, la cual sea disponible a las personas que habitan en la calle. Esto conforme las obligaciones estatales que se derivan de la Constitución y de la Ley 1641 de 2013.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del Pueblo, y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero: Declarar **EXEQUIBLE** la expresión “*Numeral 11. Multa general tipo 4; Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia*” prevista en el parágrafo 2º del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016, en el entendido de que dichas consecuencias jurídicas no pueden aplicarse respecto de las personas que habitan la calle.

Segundo: **EXHORTAR** a las autoridades municipales y distritales para que, en caso de que no lo hubiesen adelantado diseñen y en todo caso implemente una política pública que garantice el acceso universal a infraestructura sanitaria en el espacio público, la cual sea disponible a las personas que habitan en la calle. Esto conforme las obligaciones estatales que se derivan de la Constitución y de la Ley 1641 de 2013.

Comuníquese, notifíquese y cúmplase,

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Presidente

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado
Con aclaración de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado
Con salvamento de voto

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada
Impedimento aceptado

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

