ISSN: 2357 - 5247

CONTACTO IUS

Jurisdicción Contencioso Administrativa del Quindío

Octubre/2026 - EDICIÓN: 14







Este año, la revista Contacto IUS dirige su mirada hacia una realidad que forma parte del paisaje cotidiano del Quindío: los habitantes de calle. Bajo el concepto "El rostro de la calle", la publicación propone un recorrido por diferentes espacios de la ciudad para acercarse a quienes los habitan, mostrando sus rostros, sus historias y su presencia dentro de un entorno que compartimos todos los días.

El diseño busca alejarse de la mirada amarillista o de aquella que únicamente muestra la pobreza y la dificultad. La intención es observar desde una perspectiva humana y artística, entendiendo que la calle también tiene rostros, recorridos y protagonistas. No se busca embellecer una realidad difícil, sino reconocerla como parte de nuestro entorno y detenernos a mirar aquello que muchas veces aprendemos a ignorar.

Las fotografías de los protagonistas se complementan con imágenes de los lugares donde fueron encontrados: calles, esquinas, parques y diferentes espacios urbanos que funcionan como escenarios de sus recorridos. Estas imágenes fueron intervenidas digitalmente para representar una percepción alterada de la realidad, haciendo alusión a ese "viaje" provocado por el consumo de sustancias, donde la mente puede construir una fantasía mientras el cuerpo permanece en el mismo lugar. El contraste entre lo real y lo imaginado se convierte así en un recurso visual para hablar de evasión, realidad y supervivencia. En la numeración de las páginas se incorporan manos extendidas, inspiradas en el gesto de pedir y, al mismo tiempo, en la necesidad de ser vistos. Estas manos representan la espera, la vulnerabilidad y el contacto con el otro; una mano que se extiende no solamente para pedir algo, sino también para llamar nuestra atención. Para los separadores de las citas se utiliza la silueta de un habitante de calle, convirtiéndola en una figura recurrente que acompaña al lector a través de toda la publicación.

Las fotografías fueron trabajadas buscando conservar la naturalidad de cada encuentro y respetar la identidad de sus protagonistas. La edición se utiliza como un recurso narrativo para construir una atmósfera propia y generar una reflexión visual, sin alterar ni exagerar las condiciones de quienes aparecen en ella. De esta manera, cada elemento gráfico forma parte de un mismo lenguaje: rostros, manos, ciudad y caminos.

La portada reúne este concepto bajo el título "El rostro de la calle", convirtiendo el rostro humano en el punto de encuentro entre la persona y la ciudad. Una invitación a mirar más allá de lo cotidiano y reconocer que aquello que vemos todos los días también cuenta una historia. Porque detrás de una mano extendida existe un rostro, y detrás de ese rostro, una historia que también hace parte del paisaje que habitamos.

YONY ALEJANDRO CORTAZA RODRÍGUEZ
Diseñador



Concepto Gráfico









DIRECTOR
Luis Javier Rosero Villota

CONSEJO EDITORIAL
Luis Javier Rosero Villota
Claudia Milena Vélez Ortiz
Zulma Viviana Peña Salazar

CORRECTOR DE ESTILO
Daniel Gómez Clavijo

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN
Yony Alejandro Cortaza Rodríguez

FOTOGRAFÍA
Yony Alejandro Cortaza Rodríguez

LAS OPINIONES EXPRESADAS EN ESTA PUBLICACIÓN SON RESPONSABILIDAD EXCLUSIVA DE SUS AUTORES Y NO COMPROMETE LA POSICIÓN DE LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA DEL QUINDÍO


P



Índice



PÁG. 20

POBREZA EXTREMA Y SIN HOGARISMO EN ESPAÑA (2010-2025)

EVOLUCIÓN, CAUSAS ESTRUCTURALES Y RESPUESTAS PÚBLICAS

Teresa Benito Aguado



PÁG. 34

LAS CONTRIBUCIONES DEL SUJETO VULNERABLE COMO PATRÓN NORMATIVO

PARA LA REAFIRMACIÓN DEL ESTADO DE DERECHO

Elydia Leda Barros Monteiro



PÁG. 56

ACCESO A LA JUSTICIA Y PROTECCIÓN DE LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE CALLE EN BRASIL

(EL PROGRAMA POPRUAJUD COMO INSTRUMENTO EFECTIVACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DE LA DIGNIDAD DE LA PERSONA HUMANA)

Dimis Da Costa Braga



PÁG. 76

SUPERNUMERARIOS: PRODUCCIÓN, VIOLENCIA Y ADMINISTRACIÓN

DE LA HABITABILIDAD EN CALLE EN COLOMBIA

Jaime Andrés González Pérez



PÁG. 110

HABITANTES DE CALLE:

EL PROBLEMA DE LOS DROGADICTOS

Daniel J. Vásquez H.



PÁG. 132

ENTRE EL ESTIGMA
Y LA CIUDADANÍA:
TENSIONES EN EL RECONOCIMIENTO DEL
HABITANTE DE CALLE COMO SUJETO DE DERECHOS
Carolina Soto Méndez



PÁG. 154

EFECTOS SOCIOAMBIENTALES
Y ANÁLISIS DE ACTORES
DE ACTORES EN LAS CADENAS DE
RECICLAJE DE RESIDUOS
Corporacion Autonoma Regional Del Quindio – CRQ



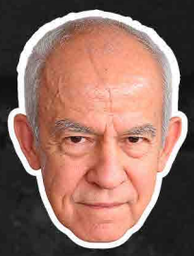
PÁG. 166

UNA MIRADA AL SER HUMANO
DETRÁS DE LA CONDUCTA ADICTIVA
Nora Elena Rosero Villota



PÁG. 186

GESTIÓN PÚBLICA, VIVIENDA
Y DIGNIDAD HUMANA
EN LA CIUDAD DE ESTOCOLMO – SUECIA
(Entrevista Al Vicealcalde De Estocolmo Anders Österberg)



PÁG. 206

LA CARRERA FINAL
(Relato)
Eduardo Gáñez Canal

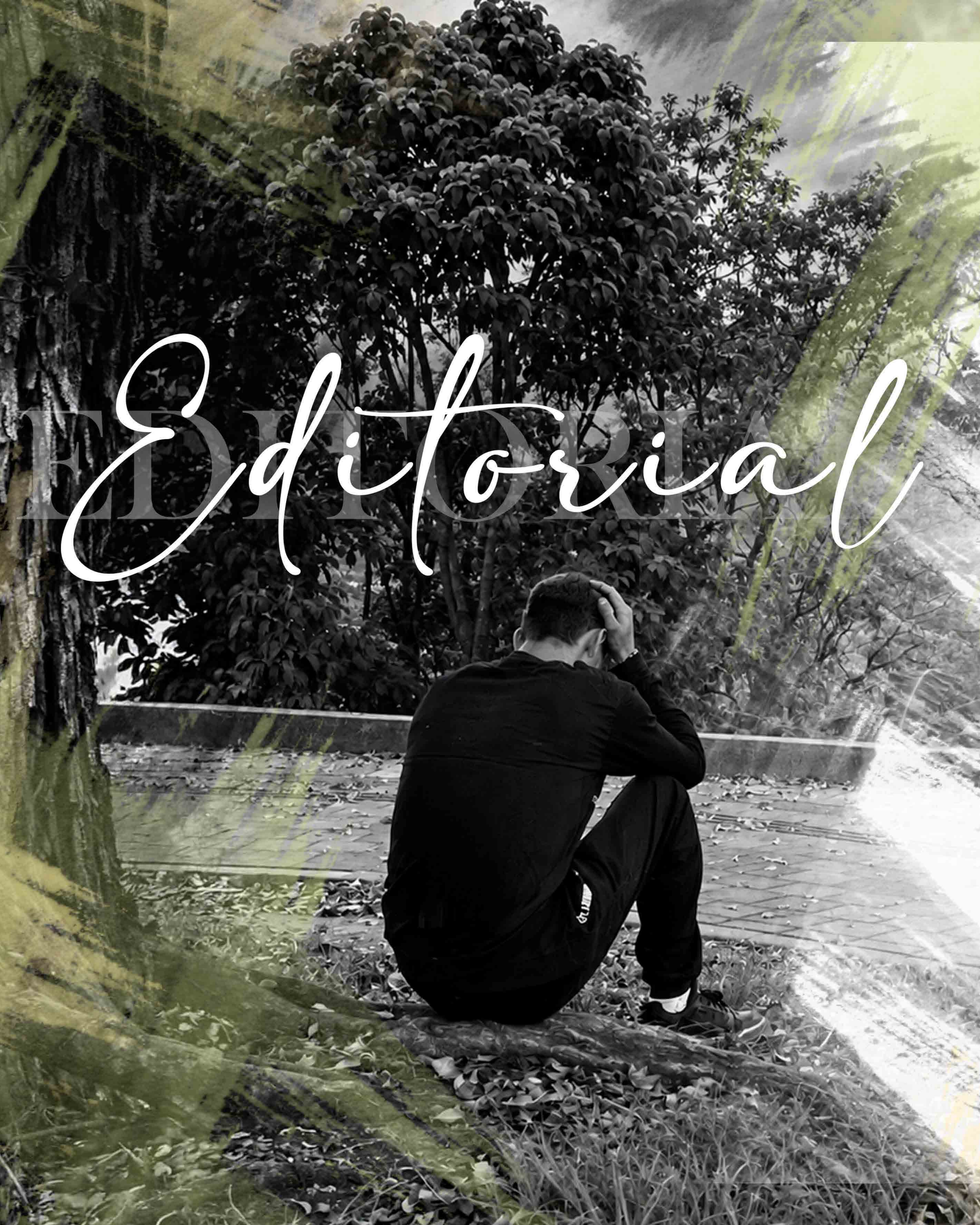


PÁG. 226

LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVA EN EL DEPARTAMENTO
DEL QUINDÍO (1966 - 2026)
TRANSFORMA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y FORTALECE
LOS DERECHOS SOCIALES, ECONÓMICOS, CULTURALES Y
POLÍTICOS DE LA REGIÓN
Claudia Milena Vélez Ortiz






Editorial

La decimocuarta edición de la Revista *Contacto Ius*, trae en esta oportunidad escritos provenientes de España, Brasil y Colombia. Tal como se dejó previsto en el año pasado, el enfoque que iba a tener esta edición era exclusivamente abordando el tema de las personas consideradas como habitantes de calle.

En primer lugar, desde España, una experta en el tema nos refiere el término de "sinhogarismo", para mencionar que en este país ibérico el número de personas que se encuentran en esas condiciones es alto y lo que es peor, no reciben un tratamiento estatal adecuado para mejorar su situación.

Desde Brasil, otra excepcional profesional aborda la temática del "sujeto vulnerable", para ofrecer mejores respuestas a las demandas formuladas por las víctimas de la injusticia social, en procura de lograr un ordenamiento jurídico inclusivo y un Estado que responda de manera efectiva a las demandas de seguridad y protección de una buena parte de la población.

También desde Brasil se alude, en el siguiente artículo, al Consejo Nacional de Justicia (CNJ) que instituyó en el año 2021, una política judicial destinada a la población en situación de calle, con el objetivo de promover el acceso efectivo a la justicia y la protección de los derechos humanos. Este marco normativo dio origen al programa **PopRuaJud**, que articuló acciones interinstitucionales y estrategias de atención directa a esta población. Tal iniciativa se compara con la política sobre el mismo tema, adoptada en Colombia desde el año 2013.

A continuación, y ya en Colombia, bajo la denominación de "supernumerarios" se alude a realidades como lo acontecido en Bogotá con el llamado Bronx, para plasmar que la tensión entre el lenguaje de derechos y las prácticas de abandono no son una incoherencia accidental, sino precisamente una de las formas mediante las cuales el Estado administra poblaciones que no logra -o no busca realmente-integrar de manera plena.

También en Colombia, se hace luego un estudio general interesante sobre la historia de la persona marginada desde la edad media, para arribar a lo que legalmente se conoce hoy como "habitante de calle", pero concluyendo, de manera paradójica, que en tanto la norma positiva reconoce a dicha persona su capacidad jurídica y legal, no parece encontrarse la capacidad para que el enfermo mental por drogadicción, pueda decidir sobre su vida, su dignidad, su salud para la rehabilitación, mientras se le garantizan derechos que lo que generan es que permanezca cautivo de los efectos de la enfermedad por su propia voluntad.

Descendemos después a la realidad de Armenia, para de la mano de una experta en bioética, abordar la teoría del reconocimiento de Axel Honneth, e identificar que no basta con una política pública para el manejo del fenómeno de habitantes de calle en sí, sino que es necesario fortalecer las políticas públicas orientadas, entre otros aspectos a: la prevención de la violencia

intrafamiliar, prevención de consumo de psicoactivos y prevención de delitos sexuales.

Posteriormente arribamos a una propuesta práctica generada desde la Corporación Autónoma Regional de Quindío- CRQ, que procura diferenciar entre el habitante de calle y el gremio de recicladores, pues en ciertas oportunidades se confunden, dando pie para que se trate como reciclador al habitante de calle, que no tiene esa educación y preparación previa, dado que utiliza la actividad de reciclar solo como medio ingrimo de subsistencia.

No podía faltar la mirada científica - psiquiátrica - de quien trata al paciente sumido en la drogadicción, para hacernos ver y comprender la manera como las drogas deterioran al ser humano, pero advirtiendo que con un tratamiento adecuado hay posibilidades de estabilidad y recuperación, sin descartar la sombra latente e inevitable de recaer.

Se incorpora a este estudio especialísimo, una entrevista realizada al señor Vicealcalde de Estocolmo, Suecia, dentro de la cual se hace una explicación clara y completa de la forma como dicho país aborda de manera singular la situación de las personas que viven en la calle o que carecen de techo, dejando como enseñanza que se necesita de una educación popular, un bienestar general y organizaciones sin fines de lucro trabajando bajo objetivos comunes, estando de acuerdo todos sobre las metas a alcanzar y sobre los derechos fundamentales a proteger. Lograr ese consenso político es sumamente importante para poder tener estabilidad e ir avanzando en la solución del tema planteado que, como puede observarse, es global.

Se agrega un peculiar relato, basado en experiencias propias del autor, acerca de un atleta de la calle, con cierto futuro promisorio como deportista profesional, que por avatares de la vida, termina habitando y viviendo de la calle.

Por último se hace una línea del tiempo, para conmemorar los 60 años de existencia del Tribunal Administrativo del Quindío, incorporando algunos hechos y providencias relevantes que han permitido, de alguna manera, procurar la transformación de la administración pública y fortalecer los derechos sociales, económicos, culturales y políticos de la región.

La revista está ilustrada con imágenes crudas de habitantes reales en las calles de Armenia, que impactan los sentidos y entristecen los sentimientos ante su aumento incontrolado, la respuesta deficiente del Estado y la marginalidad inevitable, estigmatizante y creciente que pesa sobre ellos.

LUIS JAVIER ROSERO VILLOTA
Director







POBREZA EXTREMA Y SINHOGARISMO EN ESPAÑA (2010-2025)

EVOLUCIÓN, CAUSAS ESTRUCTURALES Y RESPUESTAS PÚBLICAS

Teresa Benito Aguado

EXTREME POVERTY AND HOMELESSNESS IN SPAIN (2010–2025): TRENDS, STRUCTURAL CAUSES, AND PUBLIC POLICY RESPONSES





Teresa Benito Aguado[1]



(1) Doctora en Geografía e Historia por la Universidad del País Vasco, ha realizado estancias postdoctorales en la Universidad de Paris I y en la École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS). En la actualidad es Profesora Ayudante Doctora del área de Didáctica de las Ciencias Sociales de la Universidad Pública de Navarra (UPNA). Imparte docencia en los grados de Magisterio y en el Máster Universitario de Formación del Profesorado de Secundaria. Forma parte del Instituto de Investigación Social Avanzada I-COMMUNITAS y del grupo de investigación "Lifelong Learning-Aprendizaje a lo largo de la vida" (UPNA). Sus líneas de investigación se centran en la enseñanza de la historia para la ciudadanía democrática y en la educación patrimonial. Ha coordinado el Proyecto de Innovación Educativa (UPNA 2022-2024) "Diseño Universal para el Aprendizaje de las Ciencias Sociales en los grados de magisterio de Educación Infantil desde la perspectiva ecosocial" y en la actualidad el PINNE (UPNA 2025-2027) "Narrativas digitales y Memoria Histórica". Participa en proyectos de investigación estatales: EDUTECON (COD: PID2023-150579NA-I00) y en el proyecto "Educación histórica para combatir los discursos de odio y favorecer la cohesión social" (COD: PID2024-160066NB-C21). Es coordinadora local del proyecto AMPLIVOICE asociado a la Starting Grant UNITA Erasmus+ (2025) "Amplifying Silenced Voices Through Service-learning: Towards Polyphonic Solutions". Todos los proyectos están centrados en el papel de la educación en la cohesión social, la igualdad de género, la memoria democrática y el desarrollo de competencias ciudadanas. Cuenta con un sexenio de investigación reconocido por la CNAI. Ha publicado artículos y capítulos de libro sobre enseñanza de la historia, ciudadanía y coeducación. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-2644-5035. Universidad Pública de Navarra teresa.benito@unavarra.es



RESUMEN:

La pobreza extrema y el sinhogarismo constituyen dos de las manifestaciones más graves de la exclusión social en España. Este trabajo analiza su evolución entre 2010 y 2025, identificando las principales causas estructurales, las consecuencias sobre las trayectorias de vida y la eficacia de las respuestas públicas. Se adopta un enfoque multidimensional sustentado en la literatura científica, la tipología ETHOS y los indicadores europeos de pobreza y exclusión social (AROPE), utilizando además datos del Instituto Nacional de Estadística y de EAPN-ES. Los resultados muestran que, pese a la recuperación económica, persisten elevados niveles de pobreza y exclusión asociados a la precariedad laboral, la crisis de acceso a la vivienda y la insuficiente capacidad redistributiva del Estado del bienestar. Asimismo, el incremento de personas atendidas en recursos para personas sin hogar refleja una creciente vulnerabilidad residencial. Se concluye que resulta imprescindible reforzar las políticas preventivas, ampliar el parque de vivienda asequible y consolidar modelos de intervención basados en la vivienda, la autonomía personal y el enfoque de derechos humanos.

PALABRAS CLAVES:

Pobreza extrema, sinhogarismo, exclusión social, vivienda, políticas públicas, estado del bienestar.

ABSTRACT:

Extreme poverty and homelessness are among the most severe manifestations of social exclusion in Spain. This paper examines their evolution between 2010 and 2025, identifying their main structural causes, their impact on individuals' life trajectories, and the effectiveness of public policy responses. A multidimensional approach is adopted, drawing on the scientific literature, the ETHOS homelessness typology, and the European At Risk of Poverty or Social Exclusion (AROPE) indicator, together with official data

from the Spanish National Statistics Institute (INE) and EAPN-ES. The findings show that, despite economic recovery, high levels of poverty and social exclusion persist, largely driven by labor market precariousness, the housing affordability crisis, and the limited redistributive capacity of the welfare state. The increasing number of people using homelessness services also reflects growing housing vulnerability. The paper concludes that stronger preventive policies, expanded affordable housing, and housing-led, rights-based interventions are essential to reducing extreme poverty and homelessness.

KEYWORDS:

Extreme poverty, Homelessness, Social exclusion, Housing, Public policy, Welfare state

INTRODUCCIÓN

La pobreza extrema y el sinhogarismo constituyen dos de las manifestaciones más severas y visibles de la exclusión social en España. Aunque el país forma parte del grupo de economías avanzadas de la Unión Europea, persisten desequilibrios estructurales relacionados con el mercado laboral, el acceso a la vivienda y la desigual distribución de oportunidades. Estas problemáticas no solo implican insuficiencia de ingresos, sino también carencias habitacionales, sanitarias, educativas y relacionales que limitan el ejercicio efectivo de derechos sociales básicos (Cabrera & García-Pérez, 2023).

Desde la crisis financiera de 2008, España ha atravesado diversos episodios que han agravado la vulnerabilidad social. El aumento del desempleo, la expansión de la temporalidad, la reducción de rentas familiares y el encarecimiento progresivo de la vivienda generaron nuevas dinámicas de exclusión. Posteriormente, la pandemia de COVID-19 volvió a evidenciar la fragilidad de numerosos hogares dependientes de empleos precarios o sectores económicos especialmente expuestos, como hostelería, comercio o turismo (Cummins & Gómez-Ciriano, 2021).

El sinhogarismo se relaciona estrechamente con estos procesos. La pérdida de empleo, los desahucios, la ruptura de redes familiares o la presencia de problemas de salud mental pueden desembocar en trayectorias de exclusión residencial prolongada. A su vez, vivir sin hogar estable agrava la pobreza, la estigmatización social y el deterioro físico y emocional. En consecuencia, ambos fenómenos deben analizarse de manera integrada.

El presente trabajo tiene como objetivo examinar la evolución de la pobreza extrema y el sinhogarismo en España en las últimas décadas, identificar sus

causas estructurales y valorar la eficacia de las respuestas públicas implementadas.

1. MARCO CONCEPTUAL
1.1 ESTADO DE BIENESTAR Y POBREZA

Comprender el sinhogarismo requiere de definir el estado de bienestar, marco en el que este fenómeno tiene lugar en la Unión Europea, y, más en concreto en España, definido por Arredondo (2010, p. 88) como "Un modelo de actuación por el que un estado garantiza a todos sus ciudadanos unos niveles mínimos de cobertura de sus necesidades mediante el reconocimiento de derechos sociales, aplicando una política fiscal distributiva e implantando y consolidando diferentes sistemas de protección social". En una línea similar, Navarro (2004) lo había descrito como el conjunto de intervenciones realizadas por el Estado, en el caso español el conjunto de administraciones de nivel central, autonómico y local, con el objetivo de mejorar el bienestar colectivo y la calidad de vida de toda la población. Ambas perspectivas coinciden en destacar el papel central del Estado como responsable de atender las necesidades sociales de todas las personas como garante de su bienestar y, por lo



tanto, con la obligación de promover acciones que les proporcionen condiciones de vida digna.

El estado de bienestar, entendido como una forma de organización pública orientada a garantizar los derechos sociales de la ciudadanía se sustenta en seis pilares fundamentales: políticas sociales, sanidad, educación, servicios sociales, empleo y vivienda. Todos ellos son determinantes tanto para diagnosticar las causas del sinhogarismo cuando éste se produce, como para articular respuestas eficaces frente a él, ya que situaciones tan complejas como las que viven las personas sin hogar cuestionan la capacidad real del estado de bienestar para responder de forma adecuada a los casos más graves de exclusión social.

También debe abordarse el concepto de pobreza, por estar estrechamente vinculado al origen del sinhogarismo. La pobreza es una situación derivada de la imposibilidad de acceder a recursos necesarios para satisfacer necesidades humanas básicas, lo que repercute negativamente en el nivel y la calidad de vida de las personas (Arredondo, 2010). Esta visión va más allá de la definición de la RAE (2019), que reduce la pobreza a la idea de carencia o escasez. La pobreza, es así un término complejo que adquiere distintas acepciones. La pobreza monetaria se refiere a la situación de aquellos hogares cuyos ingresos se sitúan por debajo del 60% de la media nacional equivalente, un indicador que permite medir desigualdad relativa, aunque no refleja por sí solo las condiciones materiales reales de vida. Por ello, diversos autores complementan este enfoque con otros conceptos como pobreza severa o pobreza extrema, que hacen referencia a niveles de ingresos claramente insuficientes para cubrir necesidades básicas como alimentación, vivienda o suministros esenciales (Cabrera y García-Pérez, 2023).

La Unión Europea utiliza el indicador AROPE (*At Risk of Poverty or Social Exclusion*), que integra tres dimensiones: riesgo de pobreza monetaria, privación material y social severa, y baja intensidad laboral en el hogar. Este enfoque reconoce que la exclusión no depende únicamente de la renta, sino también del acceso a empleo, recursos y condiciones de vida dignas. En el caso de muchas personas sin hogar, los procesos que conducen a esta situación incluyen formas de pobreza extrema, en las que ni siquiera se dispone de alimentos suficientes para cubrir las necesidades calóricas mínimas diarias. A todo esto, debemos añadir que la pobreza es percibida socialmente de manera negativa, lo que genera procesos adicionales de estigmatización y marginación social hacia quienes la sufren. Esta dinámica se relaciona directamente con la exclusión social, entendida como un fenómeno estructural que aparta a determinados sectores de la población de las oportunidades económicas y sociales disponibles (Arredondo, 2010).

Por último, es necesario delimitar el concepto de persona sin hogar, siendo especialmente relevante la definición propuesta por la Federación Europea

de Organizaciones Nacionales que trabajan con Personas Sin Hogar (FEANTSA, 2020), según la cual, se trata de aquella persona que no puede acceder o mantener un alojamiento adecuado, estable y adaptado a sus circunstancias personales, ya sea por motivos económicos, barreras sociales o dificultades individuales que impiden desarrollar una vida autónoma. Esta definición permite entender el sinhogarismo como una realidad mucho más amplia que la simple ausencia de techo.

En cuanto al sinhogarismo, la tipología ETHOS desarrollada por FEANTSA propone una visión amplia del fenómeno e incluye no solo a personas que viven en la calle, sino también a quienes residen en albergues temporales, viviendas inseguras, alojamientos inadecuados o situaciones de hacinamiento extremo. Esta definición resulta especialmente útil en España, donde una parte importante del sinhogarismo permanece oculta en soluciones informales y redes familiares frágiles (Reina et al., 2023).

1.2 ENFOQUE MULTIDIMENSIONAL

La literatura reciente subraya que el sinhogarismo no surge como consecuencia de un único acontecimiento, sino como resultado de trayectorias acumulativas de vulnerabilidad. Factores económicos, habitacionales, sanitarios, familiares y administrativos interactúan entre sí hasta provocar procesos de exclusión prolongados (Valenzuela-García et al., 2021) ya que, tal y como ya señalará Cabrera (2009), el sinhogarismo y la consecuente exclusión social son la consecuencia menos visible y más problemática de procesos sociales amplios y complejos vinculados a los sistemas de producción y reproducción social: cambios en la estructura del empleo, del mercado laboral, las condiciones de trabajo y explotación, así como las transformaciones en las relaciones familiares y en los vínculos sociales que acaban manifestándose en las formas más graves de exclusión residencial. Desde esta perspectiva, pobreza extrema y sinhogarismo deben entenderse como fenómenos conectados dentro de un continuo de exclusión social.

2. SITUACIÓN ACTUAL EN ESPAÑA

2.1 CIFRAS DE LA POBREZA EN ESPAÑA (2026)

En España el 16º informe sobre el estado de la pobreza (EAPN-ES, 2026) que utiliza los datos recogidos en 2025, siguiendo las directrices europeas, señala que la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social AROPE se ha mantenido respecto al último año y se sitúa en el 25,7% de la población residente en España, lo que supone 12,6 millones de personas que experimentan carencias económicas, laborales o materiales persistentes. Se ha reducido el número de niñas, niños y jóvenes en riesgo de exclusión, incrementándose en el grupo de personas que viven en viviendas de alquiler a precio de mercado como

consecuencia de un escenario inmobiliario tensionado con precios al alza. Las tasas de pobreza se sitúan en niveles anteriores a la crisis de 2008 y la Gran Recesión, situándose en el 19,5% con tres años seguidos de reducción lenta pero continuada y que suponen 9,6 millones de personas. La carencia material y social severa alcanza al 8,1% de la población afectando cerca de cuatro millones de personas.

A la vista de estos datos, el informe concluye que, a pesar de que las rentas medias se han incrementado en España de manera progresiva y ligera, esto no se ha traducido en una reducción del número de personas en riesgo de pobreza y/o exclusión, así como remarca que el acceso a la vivienda en España es un factor clave para entender la pobreza y los procesos de exclusión social asociados a ella, como muestran los peores resultados entre la población que vive de alquiler.

Respecto al sinhogarismo, el Instituto Nacional de Estadística en su informe de 2025 sobre condiciones de vida, recoge que una media de 34.145 personas mayores de 18 años se alojó diariamente en el año 2024 en centros de atención a personas sin hogar, un 57,5% más que en la última encuesta de 2022. También los centros que ofrecen servicios de restauración sirvieron un 38,4% más de comidas. Además hay que considerar que la magnitud del sinhogarismo es mucho mayor, ya que es muy difícil de medir formas ocultas de exclusión residencial, especialmente entre mujeres, jóvenes y migrantes. Por esta razón el Ministerio de Asuntos Sociales, en colaboración con las comunidades autónomas, ha diseñado un proyecto piloto de recuento nocturno de personas sin hogar.

Las cifras de las situaciones de pobreza y sinhogarismo presentan diferencias territoriales. De este modo, las comunidades autónomas del sur peninsular y los archipiélagos presentan mayores niveles de vulnerabilidad debido a tasas de desempleo



estructural superiores, dependencia del turismo estacional, la turistificación y al elevado precio de la vivienda, así como a una menor renta media disponible. Asimismo, existen fuertes desigualdades entre áreas urbanas y rurales en disponibilidad de servicios sociales especializados. Por otro lado, la dimensión de género resulta central, ya que las mujeres aunque representan tasas más reducidas en las estadísticas oficiales de ocupación de plazas residenciales en centros especializados, representan una parte creciente del sinhogarismo en modalidades invisibilizadas: convivencia forzada, intercambio de alojamiento por dependencia económica o permanencia en contextos de violencia doméstica para evitar la calle (Vázquez et al., 2019).

3. CAUSAS ESTRUCTURALES Y CONSECUENCIAS EN LAS TRAYECTORIAS DE VIDA

Como se ha señalado al comienzo, tanto la pobreza como el sinhogarismo son el reflejo de un cúmulo de factores sociales, económicos, políticos y culturales que no hacen sino manifestar las limitaciones del estado de bienestar o de alguno de sus pilares fundamentales. Por ello señalaremos los factores más importantes del sinhogarismo. Además, el sinhogarismo genera trayectorias vitales que en ocasiones resultan imposibles de superar para las personas ahondando en las propias causas que les hicieron llegar al sinhogarismo.

En primer lugar nos referiremos a las causas del sinhogarismo. La primera de ellas es un mercado laboral caracterizado por la precariedad, caracterizado históricamente por elevadas tasas de temporalidad, desempleo cíclico y segmentación ocupacional. Incluso durante periodos de crecimiento, una parte significativa de trabajadores y trabajadoras permanece en situación de pobreza laboral. Los jóvenes sufren especialmente esta dinámica, retrasando su emancipación y aumentando la dependencia familiar. Cuando las redes familiares fallan, el riesgo de exclusión residencial se incrementa.



Otra causa, identificada como una de las más importantes en los informes, es el acceso a la vivienda, que es uno de los principales detonantes del sinhogarismo contemporáneo. Desde 2014, los alquileres han aumentado intensamente en grandes ciudades, mientras que la vivienda social sigue siendo escasa. España mantiene uno de los parques públicos más reducidos de Europa, cercano al 2,5% del total, lejos de países como Países Bajos o Austria. Entre 2008 y 2022 se registraron cientos de miles de procedimientos de desahucio, muchos vinculados posteriormente a situaciones de inseguridad residencial (Nasarre-Aznar & García-Teruel, 2018).

Por otro lado, en el modelo mediterráneo de bienestar, la familia funciona tradicionalmente como mecanismo informal de protección. Sin embargo, rupturas familiares, violencia intrafamiliar, pobreza intergeneracional o ausencia de redes de apoyo dejan a muchas personas sin amortiguadores frente a una crisis económica o personal (Matulič et al., 2024). En otras ocasiones se combinan varios factores como los problemas de salud mental, las adicciones, discapacidad, antecedentes institucionales o trayectorias migratorias traumáticas que pueden intensificar la exclusión. El sinhogarismo severo suele surgir cuando varias vulnerabilidades coinciden simultáneamente.

Las personas sin hogar presentan peores indicadores de salud física y mental que la población general. Son frecuentes enfermedades crónicas no tratadas, deterioro bucodental, trastornos del sueño, ansiedad, depresión y consumo problemático de sustancias (Bedmar et al., 2024). La falta de domicilio estable dificulta seguir tratamientos médicos, obtener documentación administrativa o mantener empleo regular. Esto genera un círculo vicioso entre exclusión sanitaria, económica y residencial. Además, la pobreza prolongada condiciona trayectorias vitales desde la infancia. Menores que crecen en hogares con privaciones severas presentan mayor riesgo de abandono escolar, desempleo futuro y reproducción intergeneracional de la desigualdad. En el caso de las mujeres, muchas trayectorias de sinhogarismo están atravesadas por violencia de género, maternidad en precariedad o explotación

económica, lo que exige respuestas especializadas.

4. RESPUESTAS PÚBLICAS Y MARCO NORMATIVO

En primer lugar España ha desarrollado un sistema de garantía de ingresos: rentas mínimas autonómicas y, desde 2020, el Ingreso Mínimo Vital. Esta última medida supuso un avance relevante en cobertura estatal, aunque persisten problemas de burocracia, demoras y exclusión de potenciales beneficiarios (OECD, 2023). Respecto a la vivienda, la escasez de vivienda pública limita la capacidad preventiva frente a desahucios y exclusión residencial. La Ley por el Derecho a la Vivienda aprobada en 2023 introdujo nuevas herramientas regulatorias, pero, su impacto depende de financiación, coordinación territorial y ampliación efectiva del parque asequible.

En el ámbito de la atención al sinhogarismo, los servicios sociales municipales y las entidades del tercer sector sostienen la atención directa mediante albergues, centros de día y acompañamiento social. Sin embargo, gran parte del sistema sigue centrado en la emergencia y no en soluciones permanentes.

La Estrategia Nacional para la Lucha contra el Sinhogarismo en España 2023-2030, busca erradicar este fenómeno implicando la transición desde un modelo tradicional de tipo asistencial, basado en centros (albergues o residencias) a un modelo comunitario basado en la vivienda y en apoyos individualizados para favorecer la autonomía de las personas, es decir, un proceso de desinstitucionalización 2023-2030 que pone mayor énfasis en los colectivos más vulnerables como son las mujeres víctimas de violencia de género, las personas migrantes, las personas con adicciones o personas con discapacidad. Existen también los programas *Housing First*, basados en proporcionar vivienda estable antes que exigir itinerarios previos de inserción, y los cuales han mostrado resultados positivos en estabilidad residencial y mejora del bienestar. No obstante, su implantación en España continúa siendo limitada.

5. CONCLUSIÓN

Entre 2010 y 2025, la pobreza extrema y el sinhogarismo han persistido en España como consecuencia de factores estructurales: precariedad laboral, crisis habitacional, debilidad redistributiva y fragmentación institucional. Las crisis económicas recientes han actuado como aceleradores de desigualdades ya existentes. Existen propuestas estratégicas del Gobierno de España, alineadas con las políticas europeas, que buscan reducir y hacer desaparecer este fenómeno al tiempo que se promociona la autonomía de las personas y se empodera y protege a los colectivos más vulnerables, luchando contra este fenómeno como una vulneración de los derechos humanos y no como un simple problema asistencial.

REFERENCIAS

Bedmar, M., Capitán-Moyano, L., Bennasar-Veny, M., Moreno-Mulet, C., Carrero-Planells, A., & Yáñez, A. (2024). Health status and self-perception of health among homeless people in Spain. Frontiers in Public Health, 12.

Cabrera, A., & García-Pérez, C. (2023). Poverty, extreme poverty and homelessness in Spain: An analysis for the period 2010-2019. Journal of Poverty and Social Justice.

Cummins, I., & Gómez-Ciriano, E. (2021). Poverty as a political choice. Journal of Human Rights and Social Work, 7, 104-113.

Matulič, M., Caïs, J., & De Vicente, I. (2024). Explaining the homelessness phenomenon in familistic Mediterranean societies. Social Indicators Research.
Nasarre-Aznar, S., & García-Teruel, R. (2018). Evictions and homelessness in Spain 2010-2017. In Housing, Homelessness and the New European Social Model.

OECD. (2023). Boosting Social Inclusion in Spain.

Reina, A., Cruz, C., García, E., & Donoso, B. (2023). Social diagnosis and characterization of homeless people in Spain: Analysis from a gender perspective. Cogent Social Sciences, 9.

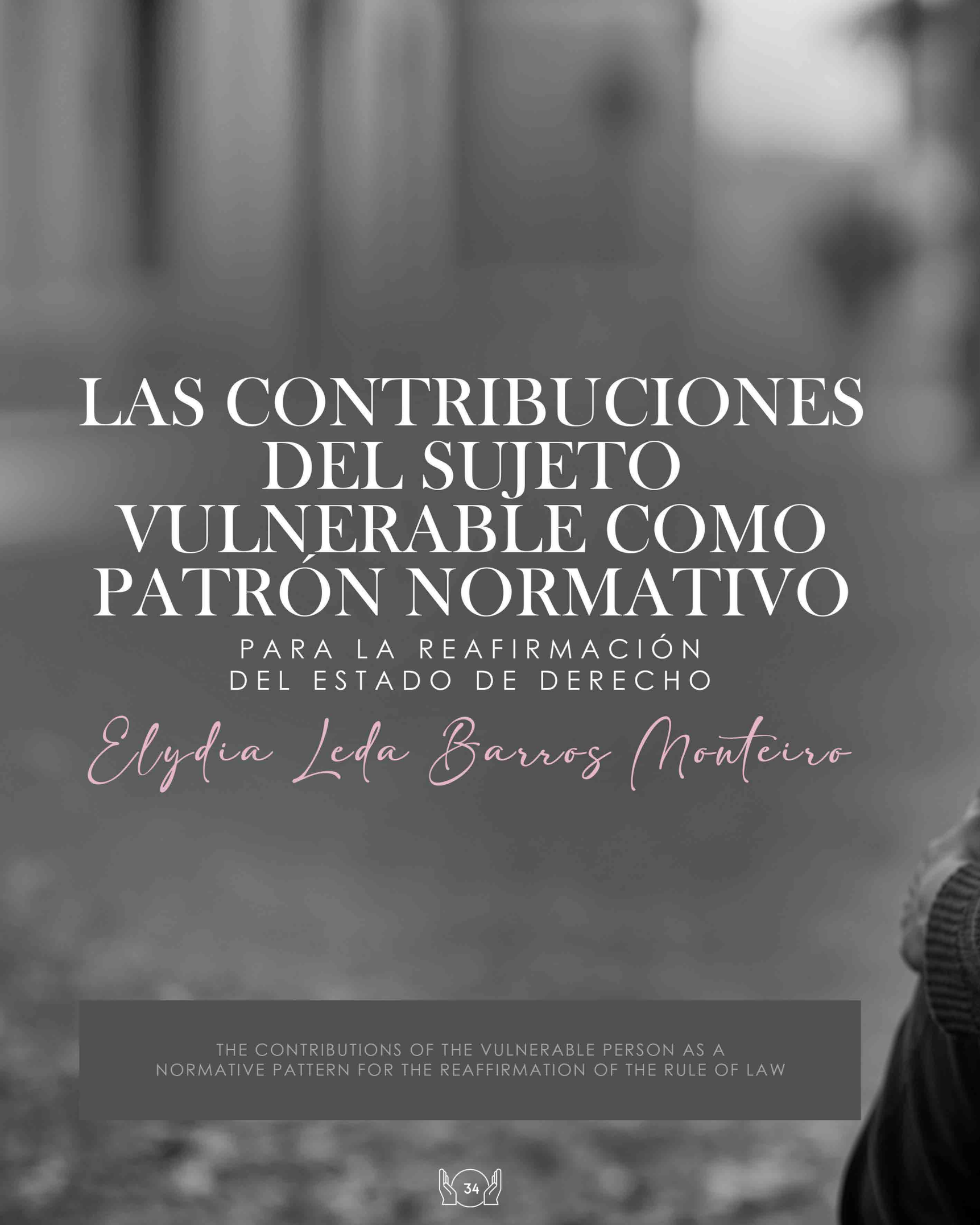
Valenzuela-García, H., Molina, J., Lubbers, M., & Grau, J. (2021). The relational vulnerability of people experiencing multiple exclusion homelessness in Spain. International Journal of Environmental Research and Public Health, 18-19.

Vázquez, J., Panadero, S., & Pascual, I. (2019). The particularly vulnerable situation of women living homeless in Madrid (Spain). The Spanish Journal of Psychology, 22.

Arredondo, R y Cosano, F. (2010). Diccionario práctico de trabajo social. Málaga, España: Colegio oficial de diplomados en trabajo social de Málaga.

Teresa
BENITO
AGUADO





LAS CONTRIBUCIONES DEL SUJETO VULNERABLE COMO PATRÓN NORMATIVO

PARA LA REAFIRMACIÓN DEL ESTADO DE DERECHO

Elydia Leda Barros Monteiro

THE CONTRIBUTIONS OF THE VULNERABLE PERSON AS A NORMATIVE PATTERN FOR THE REAFFIRMATION OF THE RULE OF LAW







Elydia Leda Barros Monteiro[2]

Magíster en Derecho por la Universidad Federal de Ouro Preto, Minas Gerais. Postgraduada en Derecho Electoral por la Universidad Estatal de Tocantins, graduada en Derecho por la Universidad Federal de Ouro Preto, Minas Gerais. Es defensora pública en el Estado de Tocantins. Currículum Lattes disponible en http://lattes.cnpq.br/5326763588435557



RESUMEN:

El diseño institucional del Estado de derecho se fundamenta, mayoritariamente, en la concepción del sujeto liberal como patrón normativo. Reflejado en una matriz kantiana, este referente idealiza al individuo como una figura invulnerable, racional y plenamente autónoma. No obstante, en países marcados por profundas desigualdades socioeconómicas, como Brasil, esta premisa no ofrece respuestas a las demandas de las personas más vulnerabilizadas e invisibiliza la distribución desigual de riesgos para la vida y la integridad física, condicionada por marcadores de raza, género y clase. En este contexto, el presente trabajo cuestiona la suficiencia del sujeto liberal y defiende el argumento de que el «sujeto vulnerable», como nuevo patrón normativo central del Estado de derecho, ofrece mejores respuestas a las demandas formuladas por las víctimas de la injusticia social, con miras a la consolidación de un ordenamiento jurídico efectivamente inclusivo y de un Estado más receptivo a las demandas de seguridad y protección de una gran parte de la población.

PALABRAS CLAVES:

Estado de derecho, sujeto liberal, sujeto vulnerable, liberalismo del miedo, teoría de la vulnerabilidad

ABSTRACT:

The institutional design of the Rule of Law is majorly grounded in the conception of the liberal subject as a normative standard. Mirrored in a Kantian matrix, this framework idealizes the individual as an invulnerable, rational, and fully autonomous figure. However, in countries marked by deep socioeconomic inequalities, such as Brazil, this premise fails to provide answers to the demands of the most vulnerable individuals and renders invisible the unequal distribution of risks to life and physical integrity conditioned by markers of race, gender, and class. This paper contests the sufficiency of the liberal subject and argues that the 'vulnerable

subject', as the new central normative standard of the Rule of Law, offers better responses to the demands formulated by victims of social injustice, aiming at the consolidation of an effectively inclusive legal order and a State more responsive to the demands for security and protection of a large portion of the population.

KEYWORDS:

Rule of law, Liberal subject, Vulnerable subject, Liberalism of fear, Vulnerability theory

1. INTRODUCCIÓN

Pretendemos con este texto defender el argumento de que la concepción del sujeto liberal como patrón normativo dentro del diseño institucional del Estado de derecho es insuficiente para responder a las demandas de seguridad y protección de las personas, por cuanto el sujeto liberal se caracteriza por la invulnerabilidad.

Esta insuficiencia proviene del desconocimiento de las condiciones de vulnerabilidad universalmente compartidas, pero, también de la desatención ante el incremento del riesgo generado para una parte considerable de la población en razón de condiciones étnico-raciales, de género, de ingresos y de ubicación geográfica, sobre todo en países brutalmente desiguales como Brasil.

En territorios marcados por la desigualdad(3) es posible ver que, a pesar de la promesa normativa de igualdad y de la garantía de derechos básicos como condición de legitimidad del Estado(4), lo que ocurre es una distribución desigual del riesgo de daños a la vida y a la integridad física, condicionada por factores inherentes al sujeto (raza, género), pero, también por elementos económicos y

(3) Si consideramos la desigualdad de ingresos, por ejemplo, veremos que en 2024 el 10% más rico del país recibía 13,4 veces más que el 40% más pobre, según datos de la Encuesta Nacional por Muestreo de Hogares (PNAD, por sus siglas en portugués), disponible en: https://basedosdados.org/dataset/9fa532fb-5681-4903-b99d-01dc45fd527a?table=9e4ab8f4-3ad4-47fb-9919-5658d2e09c4f&utm_term=&utm_campaign=Conjuntos+de+dados+-+Gratuito&utm_source=adwords&utm_medium=ppc&hsa_acc=9488864076&hsa_cam=20482085189&hsa_grp=153440174097&hsa_ad=687156040280&hsa_src=g&hsa_tgt=aud-2379058882230:dsa-2259102140321&hsa_kw=&hsa_mt=&hsa_net=adwords&hsa_ver=3&gad_source=1&gad_campaignid=20482085189&gbraid=0AAAAApsIj8ynKe8Gu5J1bDxkh6YRntA8G&gclid=Cj0KCQjwo_PRBhDNARIsAEcVALX6IDNl_B0iDFGwLPVkjwtleLCvqfQrqI11rji_EtXrSG1vT8MUsPcaAn02EALw_wcB.

(4) En Brasil, los derechos individuales y colectivos están incorporados en la Constitución de la República y conforman el núcleo esencial del documento. En virtud de ello, consideramos en este texto la concepción de legitimidad de la autoridad política como la capacidad del Estado para cumplir sus promesas constitucionales frente al ciudadano, sobre todo en aquello que se relaciona directamente con los derechos básicos.



sociales (ingresos, ubicación geopolítica dentro del Estado). El sujeto liberal como patrón normativo invisibiliza todas estas circunstancias y hace que la respuesta estatal sea limitada e insuficiente para reducir los riesgos de quienes se encuentran por fuera de la centralidad de la protección.

Para abordar tales puntos, presentaremos la concepción del liberalismo político de Judith Shklar (1989), denominada *liberalismo del miedo*. La autora en mención defiende que la directriz de legitimidad de la autoridad política para el Estado liberal es la protección de los sujetos más débiles contra la exposición al miedo y a la crueldad, y que, esta exposición, es más significativa cuando se refiere a los grupos que viven en contextos de injusticia.

Por este motivo, afirma que es necesario tomar en serio las injusticias. Es preciso tomar en serio las demandas de aquellos que viven en contextos de injusticia, considerando que estas personas están más cerca de los márgenes de la línea de exposición al miedo y a la crueldad.

Aunque no sea el núcleo de los estudios de Shklar, es posible verificar grandes contribuciones de la autora para el estudio de una filosofía jurídica desde los márgenes, esto es, por fuera de la centralidad de la protección normativa. Esto se debe al escepticismo respecto a la capacidad de protección que el Estado ofrece a quienes viven en contextos de injusticia, el cual queda evidenciado en su famosa afirmación:

> Decimos "nunca más", pero, en algún lugar, alguien está siendo torturado en este momento, y el miedo agudo se ha convertido nuevamente en la forma más común de control social. A esto se debe añadir, como recordatorio, el horror de la guerra moderna. El liberalismo del miedo es una respuesta a estas realidades innegables y, por lo tanto, se concentra en el control de daños. (Shklar, 1989, p. 27, traducción libre)

Considerando que la teoría de la justicia que sirve de punto central en el argumento de Shklar es un concepto carente de concreción en términos metodológicos, presentaremos la teoría de la vulnerabilidad de Martha Fineman (Fineman, 2008), con el fin de articular esta concepción con la injusticia. Ello permitirá delinear de mejor manera los contextos en los que viven las personas que están al margen de la protección estatal, y cómo esta marginalidad pone en riesgo la autoridad política de un Estado que se pretende democrático y de derecho, pero, que no responde a las demandas básicas de sus ciudadanos.

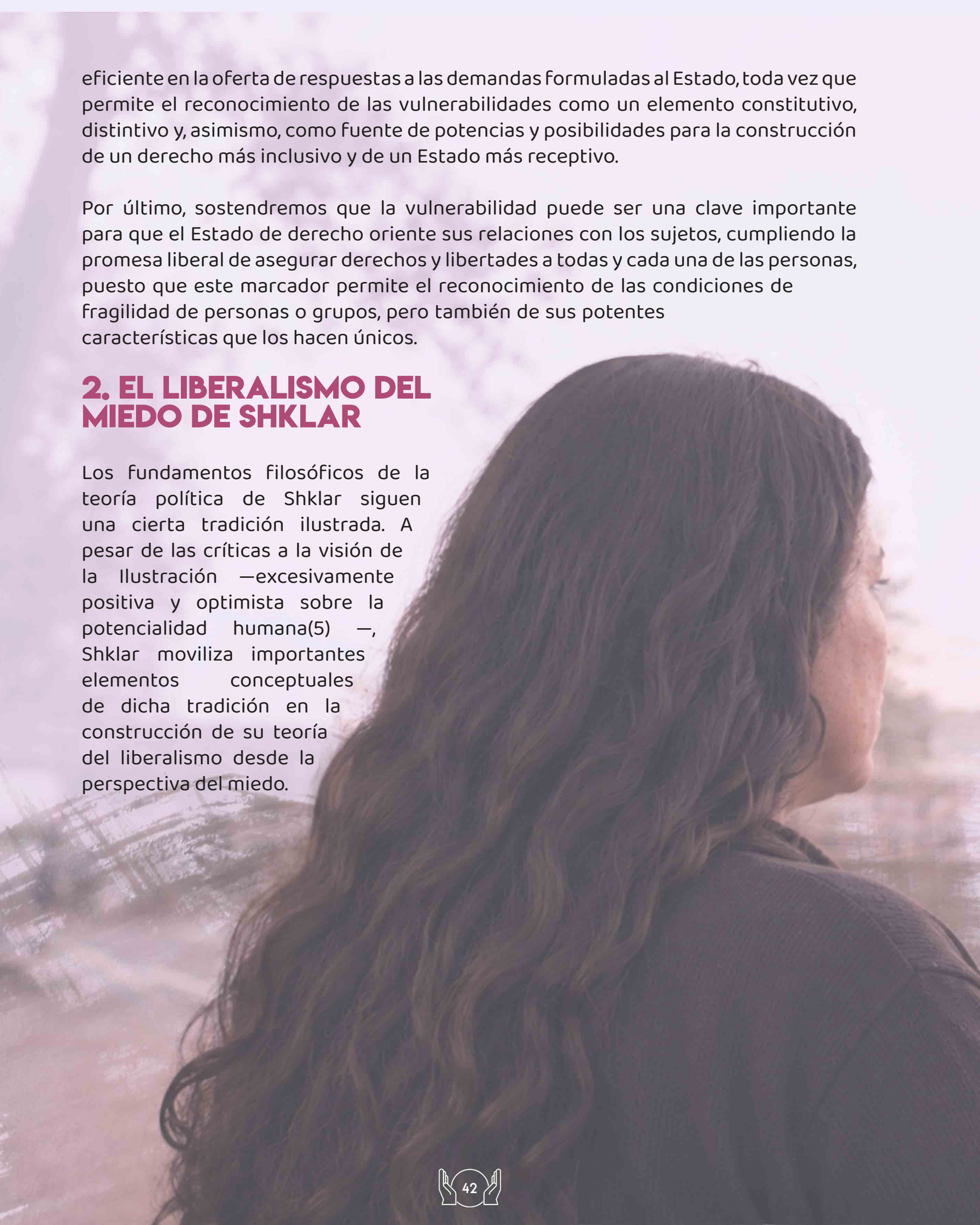
Con el propósito de articular estos dos elementos planteados —injusticia y vulnerabilidad—, pretendemos hacerlo a partir del mecanismo movilizado para orientar la relación del Estado con sus ciudadanos: el patrón normativo. En este punto, retomaremos la crítica de Shklar y de Fineman al sujeto liberal como dicho referente. Posteriormente, defenderemos que el sujeto vulnerable como patrón normativo puede ser más

eficiente en la oferta de respuestas a las demandas formuladas al Estado, toda vez que permite el reconocimiento de las vulnerabilidades como un elemento constitutivo, distintivo y, asimismo, como fuente de potencias y posibilidades para la construcción de un derecho más inclusivo y de un Estado más receptivo.

Por último, sostendremos que la vulnerabilidad puede ser una clave importante para que el Estado de derecho oriente sus relaciones con los sujetos, cumpliendo la promesa liberal de asegurar derechos y libertades a todas y cada una de las personas, puesto que este marcador permite el reconocimiento de las condiciones de fragilidad de personas o grupos, pero también de sus potentes características que los hacen únicos.

2. EL LIBERALISMO DEL MIEDO DE SHKLAR

Los fundamentos filosóficos de la teoría política de Shklar siguen una cierta tradición ilustrada. A pesar de las críticas a la visión de la Ilustración —excesivamente positiva y optimista sobre la potencialidad humana(5) —, Shklar moviliza importantes elementos conceptuales de dicha tradición en la construcción de su teoría del liberalismo desde la perspectiva del miedo.



Uno de los principales elementos movilizados es la perspectiva de que las leyes que aseguran derechos son barreras contra las violaciones, pero que no son suficientes, por sí solas, para garantizar que las personas no sean víctimas de injusticias. Esto se debe a que existe un gran distanciamiento entre la previsión de la garantía normativa y el aseguramiento de ese derecho en el plano fáctico. Sobre todo para personas insertas en contextos de grandes desigualdades socioeconómicas y de graves vulnerabilidades, esta distancia se visibiliza mejor, aunque el Estado la naturalice bajo el manto de la igualdad formal.

De la Nuez Sánchez-Cascado (2019) sintetiza la preocupación de Shklar sobre la insuficiencia de las premisas liberales para la contención de la injusticia:

> Shklar no podía compartir un legalismo apolítico tan distante de la realidad que dejaba fuera, además, algo tan importante para ella como la vida emocional. Nuestras creencias y la ideología determinan nuestro sentido de justicia, pero el discurso del liberalismo dominante sobre el derecho es un discurso formal, procedimental, abstracto e histórico que resulta claramente inadecuado e insuficiente para dar cuenta de la injusticia, del sentimiento y de la experiencia de las víctimas, por lo que acaba siendo una justicia incompleta. (De la Nuez Sánchez-Cascado, 2019, p. 41)

Considerando que Shklar moviliza elementos cruciales para reflexionar sobre el impacto de las desigualdades en el diseño institucional del Estado, creemos que el liberalismo del miedo (Shklar, 1989) es un lente importante para el análisis de los Estados de derecho. Al fin y al cabo, la mirada hacia las injusticias con el fin de concentrar los esfuerzos estatales en la contención de

(5) Gatta ofrece un resumen de las críticas de Shklar a los ideales de racionalidad, de certezas y de optimismo que marcaron partes de varias obras ilustradas. En este sentido, la autora afirma: «[...] llegó a la Ilustración primero por medio de una reflexión sobre la negación de algunos de sus valores por parte de los regímenes que amenazaron su existencia y, en segundo lugar, guiada por un crítico hipnotizante de algunos de sus excesos (pero también un férreo defensor de su valor de igualdad), y tercero, por medio de una reacción a sus críticos reaccionarios en los siglos XIX y XX. Desde estos primeros encuentros, su perspectiva incorporó el escepticismo, no como una fuerza de equilibrio para las esperanzas de sus exponentes más radicales, sino más bien como una característica constitutiva del propio espíritu de la Ilustración. Sus estudios no pintan el retrato de la Ilustración glorificada de algunos de los apologistas irreflexivos de Occidente, ni la Ilustración burguesa elitista, excluyente y ciega de sus críticos, una Ilustración absorbida en la abstracción, una fuerza atomizadora y despolitizadora. En cambio, en la estela del camino más peculiar de Shklar hacia ella, su Ilustración es un conjunto de textos y experiencias históricas que deben ser leídos en el contexto de las batallas políticas específicas en las que funcionaron, en gran parte inocentes de los evangelios de necesidad y progreso irresistible que, por el contrario, son el dominio del siglo XIX. En contraste con ese dominio, Shklar señala al siglo XVIII como realmente una época de escepticismo hacia las jerarquías tradicionales y arraigadas, y una época en la que la contingencia de la acción humana, desvinculada de los dictámenes de la Providencia, podría desplegarse en la acción política, con base en un "grano de optimismo infundado", sin el cual la teoría política y la acción política son imposibles». Es una época en la que el progreso es un compromiso político, una elección política y una esperanza política, en lugar de un destino irresistible determinado por fuerzas ante las cuales los seres humanos son pasivos e insignificantes (Gatta, 2018, p. 9).



la crueldad y de la exposición al miedo es la principal justificación para la legitimidad de la autoridad política (Kaufmann, 2020).

Para el análisis de la exposición al miedo y a la crueldad, Shklar (1990) propone observar a las personas sometidas a la injusticia. Según afirma, «es necesario tomar en serio las injusticias». Sin embargo, la autora no presenta un método de investigación de las situaciones que pueden caracterizarse como injusticia. A pesar de defender que es preciso analizar los contextos para separar la injusticia del infortunio (Shklar, 1990), la filósofa no se detiene en una metodología de rigor para hacerlo(6).

Por lo tanto, es necesario reconocer la concepción de Shklar (1990) de que la injusticia es un valor político y, por ende, contextual. De esta forma, lo que es injusto varía según el lugar, el tiempo y el modelo institucional en el que se desarrolla la situación.

Adoptando al Estado brasileño como foco de este estudio, creemos que las situaciones de injusticia que marcan la relación entre el Estado y el ciudadano son aquellas en las que el primero no cumple con los compromisos constitucionales de asegurar los derechos previstos por la norma(7).

La exposición a la violencia, la limitación del acceso a los estudios formales, al trabajo y a mejores condiciones de ingresos son considerablemente mayores en el caso de las mujeres negras que viven en áreas periféricas(8). Incluso la violencia intrafamiliar, que afecta a todas las clases sociales —puesto que es fruto de uno de los principales contextos vulnerabilizadores: el machismo—, golpea con más intensidad y en su mayoría a mujeres negras y empobrecidas(9).

Por consiguiente, los datos apuntan al incumplimiento del deber estatal de garantizar



protección a las personas en contextos de mayor fragilidad contra la exposición al miedo y a la crueldad.

Sin embargo, dado que Shklar no presenta una metodología para el análisis de las injusticias como valor político en el plano concreto de la relación del sujeto con el Estado, se hace necesario recurrir a la vulnerabilidad como criterio capaz de dotar de

(6) De la Nuez Sánchez-Cascado presenta su lectura de Las Caras de la Injusticia al afirmar: «Por último, se puede luchar perfectamente contra la injusticia sin necesidad de tener una definición clara y distinta de lo que es la justicia. No es necesario creer en una teoría ideal; todos nosotros hemos experimentado alguna vez lo que es sentir que algo es injusto y por eso somos capaces de reconocer las injusticias. Tenemos un sentido de la justicia previo a cualquier reflexión; un sentido moral común y universal que nos impone el deber de escuchar a las víctimas y que nos ayuda a decidir si se ha sufrido o no una injusticia» (Sánchez-Cascado, 2019, p. 41).

(7) Al analizar el atlas de la violencia en Brasil, vemos que los grupos vulnerabilizados son las mayores víctimas de la violencia. Datos consultados en https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/16394-atlas-da-violencia-brasil-registrou-42-590-homicidios-em-2024-menor-resultado-da-serie-historica-mas-subnotificacao-preocupa

(8) Consideramos periferia en este texto bajo dos aspectos. La periferia de las ciudades como áreas más alejadas de los grandes centros y con graves limitaciones de acceso a servicios públicos, así como las periferias en el aspecto geopolítico local. Brasil está marcado por profundas desigualdades económicas y sociales cuando se consideran las regiones del sur y sureste en relación, sobre todo, con el norte y noreste.

(9) Según el IPEA, «La violencia letal persiste de manera más intensa entre mujeres negras, quienes presentan una tasa un 66,7% superior a la de las mujeres no negras, reflejando la interseccionalidad entre género y raza. Además, el análisis de la violencia no letal revela una alta incidencia de agresiones en el entorno doméstico, donde el 79,9% de los casos registrados ocurren en la residencia de la víctima, y una expresiva reincidencia, con el 66,2% de las mujeres atendidas por la red de salud reportando múltiples episodios de violencia en el mismo año». Consultado en https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/16394-atlas-da-violencia-brasil-registrou-42-590-homicidios-em-2024-menor-resultado-da-serie-historica-mas-subnotificacao-preocupa



concreción a los contextos que se van a analizar.

3. LA VULNERABILIDAD COMO ELEMENTO QUE MATERIALIZA LOS CONTEXTOS DE INJUSTICIA

El estudio de la vulnerabilidad presenta innumerables concepciones y diversos elementos de abordaje. En este texto adoptamos la concepción de Martha Fineman (2008), quien defiende que la vulnerabilidad está constituida por dos dimensiones; una ontológica, universalmente compartida, derivada de la finitud de la vida, del envejecimiento y de los miedos resultantes de estos hechos naturales de la existencia; la otra se refiere a una dimensión política relacionada con la distribución desigual de los riesgos de lesión a los derechos más básicos.

La autora resume su argumento de la siguiente manera:

> [...] el concepto de vulnerabilidad puede actuar como un dispositivo heurístico, obligándonos a examinar supuestos y tendencias ocultas que han moldeado sus significados sociales y culturales.

> Concebir la vulnerabilidad de esta forma la hace valiosa para la construcción de perspectivas sobre las instituciones políticas y sociales, incluyendo la ley. La vulnerabilidad plantea nuevos problemas, presenta diferentes preguntas y abre nuevos caminos para la exploración crítica. La vulnerabilidad inicialmente debe entenderse como derivada de nuestra corporalidad, la cual trae consigo la posibilidad siempre presente de daño, lesión e infortunio ante eventos moderadamente adversos y catastróficamente devastadores, ya sean accidentales, intencionales o de otra índole. Los individuos pueden intentar disminuir el riesgo o mitigar el impacto de tales eventos, pero no pueden eliminar su posibilidad. La comprensión de la vulnerabilidad comienza con la percepción de que tales eventos están, en última instancia, más allá del control humano. Nuestra humanidad encarnada lleva consigo la posibilidad siempre constante de la dependencia como resultado de enfermedades, epidemias, virus resistentes o catástrofes de base biológica. Nuestros cuerpos también son vulnerables a otras fuerzas en nuestro entorno físico: existe la posibilidad constante de que podamos ser heridos y destruidos por eventos meteorológicos, como aquellos que producen inundaciones, sequías, hambrunas e incendios. Estos son desastres "naturales" que están más allá de nuestro control o prevención. Nuestra vulnerabilidad corporal se refuerza por la comprensión de que, si sucumbimos a una enfermedad o lesión, puede haber consecuencias económicas o daños institucionales como resultado de una ruptura de las relaciones existentes. Debido a que estamos posicionados de manera diferente dentro de una red de relaciones económicas e institucionales, nuestras vulnerabilidades varían en magnitud y potencial a nivel individual. Innegablemente universal, la vulnerabilidad humana también es particular: es experimentada de manera exclusiva por cada uno de nosotros y esa experiencia está muy influenciada por la calidad y cantidad de recursos que poseemos o que controlamos. (Fineman, 2008, p. 9-10)

De esta forma, dicha concepción de la vulnerabilidad es importante para el argumento de que la relación entre el sujeto (idealmente ciudadano) y el Estado (idealmente comprometido con la reducción de las injusticias y la contención de la exposición de las personas al miedo) debe estar atravesada por el reconocimiento de este marcador. No solo el reconocimiento del sujeto como vulnerable, aunque solo se considere la dimensión ontológica, sino también del Estado y sus instituciones, ya que están construidos y movilizados por personas vulnerables. En este sentido:

> Por supuesto, las propias instituciones de la sociedad no son refugios infalibles, ni siquiera a corto plazo. Metafóricamente, también ellas pueden ser conceptualizadas como vulnerables: las instituciones pueden fallar a raíz de las fluctuaciones del mercado, de las inconstantes políticas internacionales, de los compromisos institucionales y

> políticos, y de los prejuicios humanos. Incluso las instituciones mejor establecidas, cuando se observan a lo largo del tiempo, son potencialmente inestables y susceptibles a desafíos tanto de fuerzas internas como externas. (Fineman, 2008, p. 12-13)

Este reconocimiento de que la vulnerabilidad extrapola el límite del sujeto individualmente considerado y alcanza también a las instituciones que están formadas por personas, evidencia que las relaciones institucionales también están marcadas por la vulnerabilidad.

Aunque la norma prescriba elementos objetivos con la pretensión de alcanzar a todas y cada una de las personas, es imprescindible reconocer que, en la práctica cotidiana, los agentes que aplican las normas están atravesados por condiciones vulnerabilizadoras que alteran los límites de la extensión de la protección legal(10) .

El meollo de la cuestión en este estudio se articula con estos efectos, en la medida en que este modelo de cruce e interconexión se invisibiliza cuando movilizamos, como patrón normativo, al sujeto liberal, es decir, cuando dejamos de considerar estas dimensiones de la vulnerabilidad.

Para una mejor contextualización de la crítica al sujeto liberal y del argumento de que el sujeto vulnerable se inserta mejor en la perspectiva de patrón normativo en estados marcados por la desigualdad y contextos de injusticia, retomaremos las consideraciones de las autoras referidas.

4. SHKLAR, FINEMAN Y UNA CRÍTICA AL SUJETO LIBERAL

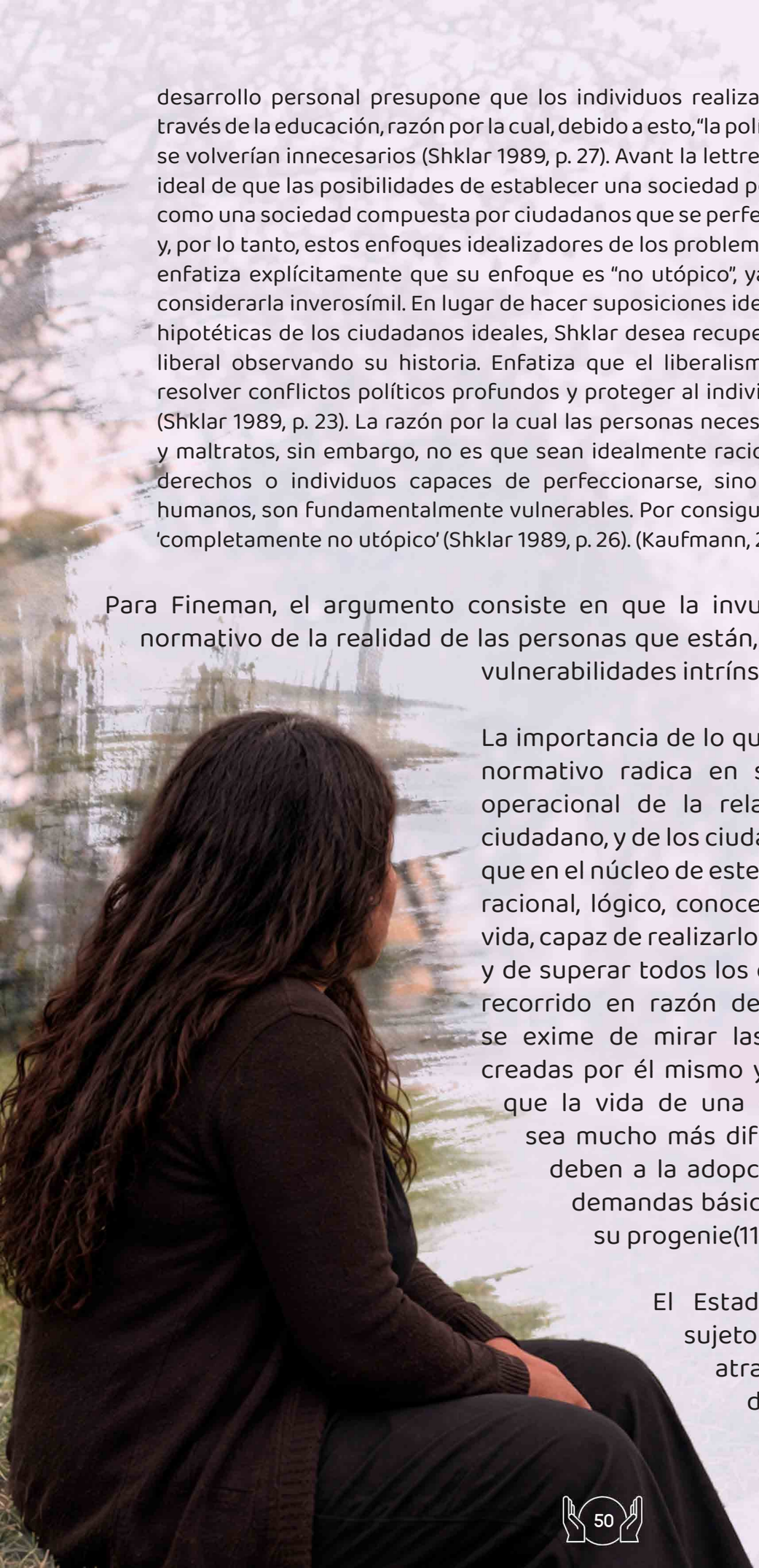
Anteriormente afirmamos que la crítica de Shklar al sujeto liberal se refiere al hecho de que la teoría política moviliza una versión idealizada del sujeto. Reflejado en una matriz kantiana, el sujeto creado como referente para el análisis de las estructuras del Estado y de sus relaciones, parte de la idea de una persona invulnerable, racional, plena de conocimiento sobre sus planes de vida y de las condiciones para alcanzarlos, bastando para ello la orientación de su voluntad. El argumento de la autora en este punto fue resumido por Kaufmann de la siguiente manera:

> Como todas las teorías liberales, el *liberalismo del miedo* abarca el núcleo normativo de la primacía de la libertad individual. Sin embargo, en comparación con las teorías estándar del liberalismo, Shklar emplea una metodología radicalmente diferente. Para ello, primero explicita y critica las premisas implícitas de las teorías del paradigma liberal, a saber, el *liberalismo de los derechos naturales*, asociado con John Locke, y el *liberalismo del autodesarrollo*, asociado con John Stuart Mill. Ella argumenta que ambos dependen implícitamente de una dinámica idealizadora que resulta en una imagen inverosímil de lo político. En particular, el enfoque en los derechos naturales en la tradición lockeana implica "que una sociedad perfecta u óptima estaría compuesta únicamente por ciudadanos que reclaman derechos" (Shklar 1989, p. 26). El liberalismo del



desarrollo personal presupone que los individuos realizan su potencial principalmente a través de la educación, razón por la cual, debido a esto, "la política y el gobierno" eventualmente se volverían innecesarios (Shklar 1989, p. 27). Avant la lettre, Shklar parte de la afirmación no ideal de que las posibilidades de establecer una sociedad perfecta y basada en derechos, así como una sociedad compuesta por ciudadanos que se perfeccionan a sí mismos, son mínimas y, por lo tanto, estos enfoques idealizadores de los problemas políticos son inadecuados. Ella enfatiza explícitamente que su enfoque es "no utópico", ya que rechaza la teoría ideal por considerarla inverosímil. En lugar de hacer suposiciones idealizadoras sobre las capacidades hipotéticas de los ciudadanos ideales, Shklar desea recuperar el impulso inicial de la teoría liberal observando su historia. Enfatiza que el liberalismo surgió como una teoría para resolver conflictos políticos profundos y proteger al individuo de ciertos tipos de maltrato (Shklar 1989, p. 23). La razón por la cual las personas necesitan ser protegidas de conflictos y maltratos, sin embargo, no es que sean idealmente racionales, ciudadanos que reclaman derechos o individuos capaces de perfeccionarse, sino más bien porque, como seres humanos, son fundamentalmente vulnerables. Por consiguiente, el liberalismo del miedo es 'completamente no utópico' (Shklar 1989, p. 26). (Kaufmann, 2020, p. 583-584)

Para Fineman, el argumento consiste en que la invulnerabilidad aleja al patrón normativo de la realidad de las personas que están, en esencia, atravesadas por vulnerabilidades intrínsecas y contextuales.



La importancia de lo que aquí denominamos patrón normativo radica en su consideración como eje operacional de la relación entre el Estado y el ciudadano, y de los ciudadanos entre sí. Al considerar que en el núcleo de este eje hay un sujeto idealmente racional, lógico, conocedor de todos sus planes de vida, capaz de realizarlos de forma libre y consciente, y de superar todos los obstáculos derivados de ese recorrido en razón de su racionalidad, el Estado se exime de mirar las condiciones estructurales creadas por él mismo y por la sociedad que hacen que la vida de una gran parte de la población sea mucho más difícil. Estas dificultades no se deben a la adopción de planes épicos, sino a demandas básicas de vivencia personal y de su progenie(11).

El Estado debe reconocer que el sujeto es vulnerable porque está atravesado por restricciones derivadas de la corporalidad, pero también limitado por contextos de violencia

impuestos a ciertos grupos por el Estado y la sociedad. Visibilizar estos contextos y admitirlos como esenciales en la demarcación de la relación entre Estado y sujeto, y de la relación de los sujetos entre sí, puede ser una forma más eficiente de abrir posibilidades de creación e interpretación normativa a fin de aumentar la protección de quienes viven en la marginalidad.

Creemos que la adopción del sujeto vulnerable como patrón normativo es una forma más eficaz (si no la única) para desplazar la centralidad de la protección estatal/normativa por fuera de los límites que los paradigmas del derecho moderno crearon y aún alimentan.

El reconocimiento del sujeto vulnerable como patrón normativo permite analizar que las personas que no se ajustan a los estándares del derecho moderno —hombre, cisgénero-heterosexual, blanco, europeo (o europeizado), cristiano, racional, oriundo del norte global y en edad económicamente productiva— están más expuestas al riesgo y, por lo tanto, demandan más atención en sus relaciones con el Estado(12).

En este punto, es preciso reconocer que los Estados democráticos, en general, han avanzado en la producción de leyes que reconozcan la necesidad de una protección específica para grupos en condiciones de vulnerabilidad. En Brasil, por ejemplo, existen normas de protección especial para los niños, niñas y adolescentes(13), para las personas mayores(14) y para las mujeres en situación de violencia intrafamiliar(15). También ha habido avances en la interpretación de las normas para alcanzar la protección de grupos vulnerables no incluidos explícitamente en las leyes(16), o en la adopción de



(11) Hay sectores sociales, como las personas transexuales, para quienes el gran desafío de vida es superar los altísimos índices de mortalidad. Brasil es el país con el mayor número de muertes violentas cometidas contra personas de los grupos LGBTQIAPN+. Véase https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/direitos-humanos/audio/2026-01/brasil-lidera-ranking-mundial-de-mortes-lgbt

(12) Para una reflexión sobre la modulación del derecho a partir de standards, características que ubican a los sujetos en la centralidad de la protección estatal, sugerimos la lectura de Silva, J. P. B.; Bonfim, R.; Bahia A. G. M. F. M. Hegemonia, decolonialidade e a Perspectiva LGBTI. Sujeitas Sujeitadas. Disponible en https://www.repositorio.ufop.br/server/api/core/bitstreams/30a13318-8fdd-48e2-a84a-2a784a7d6399/content

(13) Ley n.º 8069 del 13 de julio de 1990. Disponible en https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm

(14) Ley 10.741, del 1 de octubre de 2003, disponible en https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm

(15) Ley 11.340 del 7 de agosto de 2006, denominada Ley Maria da Penha debido a que su promulgación se derivó de una condena al Estado brasileño por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en 2001, en el caso Maria da Penha vs. Brasil. Informe disponible en https://cidh.oas.org/annualrep/2000port/12051.htm

(16) Un ejemplo de ello es la Resolución del Consejo Nacional de Justicia n.º 492/2023, la cual estableció un protocolo para el juzgamiento de litigios con perspectiva de género. Dicho documento impone a los magistrados directrices para el juzgamiento de demandas sin la reproducción de estereotipos, prejuicios y discriminación por razones de género. Esta matriz es de observancia obligatoria y debe aplicarse en todas las etapas del proceso, incluidas las audiencias de instrucción y juzgamiento en las que se escuche a mujeres en calidad de víctimas, acusadas o testigos.

políticas públicas dirigidas a las personas más vulnerabilizadas en sus relaciones particulares(17).

Todo esto ejemplifica la potencialidad del reconocimiento por parte del Estado de la vulnerabilidad que marca a los sujetos.

Sin embargo, las medidas siguen siendo insuficientes para enfrentar las estructuras que causan las desigualdades e injusticias. Para ello, tal vez sea necesario avanzar hacia la adopción del sujeto vulnerable como el patrón normativo. Esto significa traer las vulnerabilidades al centro del análisis de las relaciones entre el Estado y el ciudadano en todas sus etapas.

Aquí nos referimos a la necesidad de que la vulnerabilidad sea vista y reconocida desde el plano de la aplicación de las políticas públicas por parte del poder ejecutivo, pasando por la planeación y estructuración de la norma en el plano legislativo, hasta alcanzar el centro de las interpretaciones de la norma en la resolución de demandas concretas dentro de la función judicial.

De esta forma, el sujeto vulnerable funcionaría como una matriz orientadora de las relaciones del Estado con el sujeto en todos los ejes de las prestaciones que el Estado realiza. Considerando que el Estado tiene un papel fundamental en la modulación de las prácticas interpersonales en la esfera pública, la adopción de este modelo tendría la posibilidad de irradiar sus efectos, modulando, asimismo, la relación entre los sujetos.

5. CONCLUSIONES

Tras el recorrido teórico construido, es posible concluir que el mantenimiento del sujeto liberal como patrón normativo central del Estado de derecho se muestra insuficiente para responder de forma legítima a las demandas de protección y seguridad de la gran parte de la población que vive en contextos de grave injusticia. El desconocimiento de las fragilidades inherentes a la condición humana y de los riesgos sociales acentuados perpetúa la invisibilidad y la desprotección de aquellos que habitan en los márgenes del alcance generalista pretendido por el ordenamiento jurídico, sobre todo en contextos de profunda desigualdad como el brasileño.

La afirmación de esta insuficiencia y la consecuente necesidad de superación

(17) La Ley 14.629 del 13 de julio de 2023, que establece las directrices para el programa social Minha Casa, Minha Vida —un programa del Gobierno federal de Brasil mediante el cual se realiza la transferencia de propiedad de inmuebles a personas de bajos ingresos—, estipula en su artículo 10 que los contratos para la adquisición del inmueble serán suscritos por la mujer y, en caso de que ella sea la jefe de hogar o responsable financiera de la familia, estará exenta de la autorización o consentimiento del esposo. Asimismo, dispone que, en caso de divorcio, el inmueble se registrará a nombre de la mujer, independientemente del régimen patrimonial del matrimonio. Si el hombre se queda con la custodia exclusiva de los hijos, el inmueble será registrado a su nombre. Por otra parte, en casos de violencia intrafamiliar, la mujer podrá rescindir el contrato de compraventa y podrá ser beneficiaria de otra solución de vivienda.


R&B



de este paradigma fue defendida por Judith Shklar, en especial a partir del *liberalismo del miedo* (Shklar, 1989), el cual reposiciona la legitimidad de la autoridad política en la imprescindibilidad de contener la exposición de las personas más débiles a la crueldad y al miedo. Fue posible verificar que el Estado de derecho falla en sus compromisos constitucionales cuando ignora las injusticias contextuales y fácticas que victimizan desproporcionadamente a los grupos de la población marcados por la hipervulnerabilidad en sus diversas dimensiones.

Para dotar a esta perspectiva de rigor y concreción metodológica, adoptamos la concepción derivada de la teoría de la vulnerabilidad presentada por Martha Fineman (2008). La articulación de sus dimensiones ontológica (universal) y política (particular) propuestas por la autora para comprender este concepto permite evidenciar que la exposición al daño es un rasgo inevitable de la corporalidad humana, pero que su distribución institucional ocurre de forma desigual. Además, el reconocimiento de que las propias instituciones son vulnerables expuso las limitaciones prácticas que enfrentan a diario los agentes encargados de aplicar las normas, y que tal hecho es un factor relevante para la creación y reproducción de las injusticias.

Finalmente, la crítica conjunta de las autoras al sujeto liberal explicitó cómo la ficción jurídica de un individuo autónomo e invulnerable sirve de pretexto para el descuido estatal frente a los marcadores de raza, género y clase. En contrapartida, la proposición del sujeto vulnerable como patrón normativo emerge como la clave para una transformación estructural e inclusiva. Al guiar de manera transversal la formulación de políticas públicas en el ejecutivo, la producción legislativa y la interpretación judicial, esta nueva matriz orientadora puede permitir que el Estado de derecho finalmente cumpla su promesa de asegurar derechos y libertades para todos, en especial para quienes viven en contextos de interseccionalidad entre la injusticia social y la vulnerabilidad acentuada.

BIBLIOGRAFÍA

BRASIL. Ley nº 8.069, del 13 de julio de 1990. Dispone sobre el Estatuto del Niño y del Adolescente y dicta otras disposiciones. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm.

BRASIL. Ley nº 10.741, del 1º de octubre de 2003. Dispone sobre el Estatuto del Anciano [Persona Mayor] y dicta otras disposiciones. Brasilia, DF: Presidencia de la República, [2003]. Disponible en: planalto.gov.br.

BRASIL. Ley nº 11.340, del 7 de agosto de 2006. Crea mecanismos para prevenir y erradicar la violencia doméstica y familiar contra la mujer... Brasilia, DF: Presidencia de la República, [2006]. Disponible en: planalto.gov.br.

BRASIL. Ley nº 14.620, del 13 de julio de 2023. Dispone sobre el Programa Minha Casa, Minha Vida... Brasilia, DF: Presidencia de la República, [2023]. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14620.htm.

De LA NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO, P. El liberalismo de Friedrich A. Hayek y Judith N. Shklar: una comparación. Araucaria, 21, 2019. https://doi.org/10.12795/araucaria.2019.i41.02.

FINEMAN, M. A. The vulnerable subject: Anchoring Equality in the Human Condition, Yale Journal of Law and Feminism 20, 2008, disponible en: https://openyls.law.yale.edu/server/api/core/bitstreams/f23fa6fb-d926-43dd-8627-d880c7337a8a/content

GATTA, G. Rethinking Liberalism for the 21st Century. The Skeptical Radicalism of Judith Shklar, New York, 2018.

KAUFMANN, K. Conflict in Political Liberalism: Judith Shklar's Liberalism of Fear, Res Publica, v. 26, p. 577–595, 2020. Disponible en: https://doi.org/10.1007/s11158-020-09475-z.

MONTEIRO, E. L. B. Levando a sério as injustiças a ilegitimidade da autoridade política do estado brasileiro à luz do liberalismo do medo de Judith Shklar. Disponible en: https://www.repositorio.ufop.br/items/2002d0cc-1e02-4ff5-8338-14c33c158a65.

SHKLAR, J. The faces of Injustice. Yale University Press. New Haven, Connecticut, 1990.
_____. The liberalism of fear. Liberalism and Moral Life. Cambridge, 1989.

Elydia
BARROS
MONTEIRO



ACCESO A LA JUSTICIA Y PROTECCIÓN DE LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE CALLE EN BRASIL

(EL PROGRAMA POPRUAJUD COMO INSTRUMENTO DE EFECTIVACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DE LA DIGNIDAD DE LA PERSONA HUMANA)

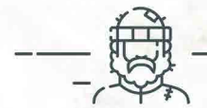
Dimis Da Costa Braga

ACCESS TO JUSTICE AND PROTECTION OF THE HOMELESS POPULATION IN BRAZIL



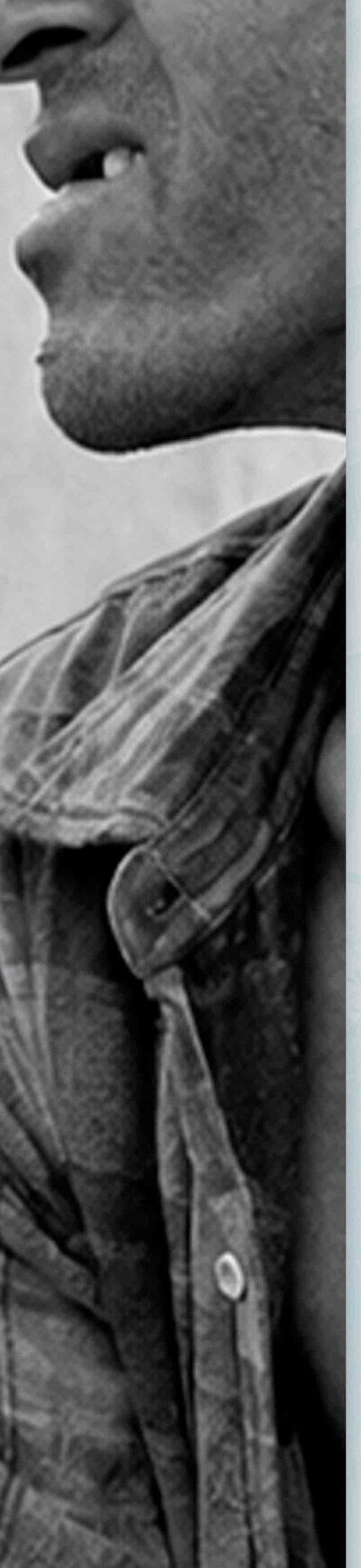


Dimis Da Costa Braga[18]



(18) Es magistrado y profesor, poeta, cuentista, cronista y escritor de obras jurídicas. Es miembro de la Academia Rondoniense de Letras, Ciencias y Artes (ARL), de la Academia de Literatura, Arte y Cultura de la Amazonía (ALACA), y de la Academia de Letras y Culturas de la Amazonía (ALCAMA). Pregraduado de la Facultad de Derecho de la Universidad Federal del Amazonas (UFAM), donde también se especializó en Derecho Procesal Civil, es asimismo especialista en Derecho Público de la Facultad Maurício de Nassau, en Derecho Ambiental de la Escuela de Magistratura del Estado de Rondônia (Emeron), en Justicia Constitucional y Tutela Jurídica de Derechos Fundamentales de la Universidad de Pisa (Italia), y en Gestión Judicial - Judicatura de Alto Rendimiento por la ENFAM. Cuenta con una maestría en Derecho Ambiental de la Universidad del Estado del Amazonas (UEA) y un doctorado en Ciencia Jurídica de la Universidad del Vale do Itajaí (Univali-SC).

Es profesor de la Escuela de Derecho de la UEA y juez federal del Tribunal Regional Federal de la 1.ª Región (TRF1). Divide su tiempo entre la escritura, la docencia en la UEA (en Manaos, Amazonas) y el ejercicio de la judicatura en Porto Velho (Rondônia), donde es titular del Juzgado 5.° Federal Ambiental y Agrario. Autor del libro Energía Nuclear y Medio Ambiente, publicado por la Editorial Appris, ha publicado diversos artículos, poemas, crónicas, cuentos y monografías en antologías, compilaciones y revistas especializadas. Entre ellas se destacan la Antología Poética Libertad, de la Editorial Chiado (Lisboa); la compilación Prismas Singulares, edición de la ARL publicada por la Editorial Temática; la obra colectiva Justicia Federal 50 años - Casos históricos y sus causas, contados por sus Jueces, de la Editorial Prismas; la Revista de Cultura de la Ajufe (Asociación de Jueces Federales de Brasil), además de diversos artículos jurídicos en revistas y obras colectivas. Ha publicado poemas en casi todas las ediciones de la Revista Karipuna Kult, órgano oficial de la ARL, en la columna «Rincón del Poeta».



RESUMEN:

El presente artículo analiza la actuación del Poder Judicial brasileño frente a la población en situación de calle a partir de la Política Nacional Judicial instituida por la Resolución 425/2021 del Consejo Nacional de Justicia (CNJ) y su principal instrumento de implementación, el programa PopRuaJud. Se sostiene que esta política representa una transformación paradigmática del acceso a la justicia, al adoptar un modelo proactivo, territorial e interinstitucional. El estudio combina análisis normativo, revisión bibliográfica y examen empírico de experiencias en distintas regiones del país. Asimismo, se propone una comparación con el ordenamiento colombiano, destacando convergencias y divergencias en la protección jurídica de esta población. Se concluye que el modelo brasileño presenta potencial replicable en América Latina, aunque enfrenta desafíos de institucionalización y sostenibilidad.

Palabras claves: Acceso a la justicia, población en situación de calle, derechos humanos, poder Judicial, PopRuaJud

ABSTRACT:

This article analyzes the actions of the Brazilian judiciary regarding the homeless population, focusing on the National Judicial Policy established by National Council of Justice (CNJ) Resolution No. 425/2021 and its primary implementation mechanism, the PopRuaJud program. It argues that this policy represents a paradigm shift in access to justice by adopting a proactive, place-based, and inter-institutional model. The study combines normative analysis, a literature review, and an empirical examination of experiences across various regions of the country. Additionally, it offers a comparison with the Colombian legal framework, highlighting convergences and divergences in the legal protection afforded to this population. The article concludes that the Brazilian model holds potential for replication across Latin America, despite

facing challenges regarding institutionalization and sustainability.

KEYWORDS:

Access to justice, Population in street situation, Human rights, Judicial power, PopRuaJud

1. INTRODUCCIÓN

El acceso a la justicia constituye uno de los pilares fundamentales del Estado constitucional contemporáneo. Sin embargo, su efectividad depende de la capacidad institucional de superar desigualdades estructurales que afectan a grupos vulnerables. En este sentido, la población en situación de calle representa un caso paradigmático de exclusión jurídica.

Como señalan Cappelletti y Garth, el acceso a la justicia no puede limitarse a la existencia formal de tribunales, sino que exige condiciones reales de ejercicio de derechos (Cappelletti y Garth, 1978, p. 6). No obstante, para las personas en situación de calle, tales condiciones son sistemáticamente negadas.

La población en situación de calle constituye uno de los grupos más vulnerables e invisibilizados en las sociedades contemporáneas. En Brasil, este fenómeno ha adquirido proporciones alarmantes en las últimas décadas, intensificándose especialmente en el contexto posterior a la crisis económica y sanitaria derivada de la pandemia de COVID-19.

Según datos publicados en 2025 por el Observatorio Brasileño de Políticas Públicas para la Población en Situación de Calle (OBPopRua/POLOS-UFMG), en junio de ese año más de 345.000 personas figuraban en el *Cadastro Único* (Registro Único) como habitantes de las calles del país; una cifra casi 15 veces superior a la registrada en diciembre de 2013, cuando dicho registro contabilizaba un total de 22.945 personas en esa situación.

Históricamente, el acceso a la justicia para esta población ha estado marcado por barreras estructurales, tales como la ausencia de documentación civil, la falta de domicilio fijo, la exclusión digital y la dificultad de interacción con instituciones formales. En este escenario, el modelo tradicional de jurisdicción, centrado en la demanda individual y en la iniciativa de las partes, se revela insuficiente para garantizar la efectividad de los derechos fundamentales.

Frente a este contexto, el Consejo Nacional de Justicia (CNJ) instituyó, mediante la



Resolución 425/2021, una política judicial específica destinada a la población en situación de calle, con el objetivo de promover el acceso efectivo a la justicia y la protección de los derechos humanos. Este marco normativo dio origen al programa PopRuaJud, que articula acciones interinstitucionales y estrategias de atención directa a esta población.

El presente artículo sostiene que el PopRuaJud representa una transformación paradigmática en la actuación del Poder Judicial brasileño, que pasa de un modelo reactivo y formalista a una actuación proactiva, territorial e interinstitucional, es decir, una respuesta institucional innovadora a este problema.

A partir de ella, el programa PopRuaJud emerge como un instrumento de implementación concreta, orientado a la eliminación de barreras estructurales para la garantía de los derechos humanos de las personas en situación de calle.

2. VULNERABILIDAD ESTRUCTURAL Y EXCLUSIÓN JURÍDICA

La población en situación de calle se caracteriza por una acumulación de vulnerabilidades, incluyendo pobreza extrema, informalidad laboral y ruptura de vínculos sociales. Esta realidad se traduce en una exclusión sistemática del acceso a derechos.

Desde una perspectiva teórica, Boaventura de Sousa Santos sostiene que el sistema judicial tradicional tiende a reproducir desigualdades, al operar bajo una lógica formalista que ignora las condiciones sociales de los sujetos (Santos, 2007, p. 39). En el mismo sentido, Sarlet destaca que la eficacia de los derechos fundamentales depende de su concretización material (Sarlet, 2012, p. 213).

Los datos empíricos refuerzan este diagnóstico. En Brasil, el crecimiento de la población en situación de calle ha sido significativo, con causas estructurales como desempleo, conflictos familiares y uso problemático de sustancias.

Además de la privación material, estas personas enfrentan múltiples formas de exclusión institucional, incluyendo barreras para el acceso a servicios públicos esenciales, lo que refuerza un ciclo de vulnerabilidad y marginalización. Finalmente, la población en situación de calle está expuesta a múltiples formas de violencia, incluyendo violencia institucional.

Según el informe del Ministerio de Derechos Humanos y Ciudadanía del Gobierno de Brasil, publicado en 2023, la violencia contra la población en situación de calle en Brasil presenta graves rasgos de sistematicidad y reincidencia, destacando la violencia física.

El informe del CNJ sobre violencia (2025) destaca problemas de subnotificación y dificultades en la producción de datos, escenario que refuerza la necesidad de políticas públicas integrales y

articuladas.

3. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DEL ACCESO A LA JUSTICIA

El orden constitucional brasileño establece un modelo de Estado comprometido con la dignidad humana y la reducción de desigualdades. En este contexto, el acceso a la justicia debe ser interpretado como un derecho fundamental de carácter instrumental.
La doctrina contemporánea reconoce que la igualdad formal es insuficiente para garantizar derechos en contextos de vulnerabilidad. Como afirma Alexy, los derechos fundamentales implican mandatos de optimización que deben ser realizados en la mayor medida posible (Alexy, 2008, p. 87).

Asimismo, Ferrajoli destaca que el Estado constitucional exige la garantía efectiva de derechos, especialmente para los grupos más vulnerables (Ferrajoli, 2001, p. 25).

Por otra parte, el acceso a la justicia constituye un derecho fundamental consagrado en la Constitución brasileña de 1988, estrechamente vinculado a la dignidad de la persona humana y al principio de igualdad material. En este sentido, la superación de desigualdades estructurales exige la adopción de medidas diferenciadas que consideren las condiciones específicas de los grupos vulnerables.

Asimismo, el derecho a la vivienda, reconocido como derecho social, y los compromisos internacionales asumidos por Brasil –como la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales– refuerzan la obligación estatal de garantizar condiciones mínimas de existencia digna.

Cabe señalar que, tras la Enmienda Constitucional n.º 45 –la Reforma del Poder Judicial–, la Constitución brasileña estableció que los tratados internacionales de derechos humanos



a los que Brasil se adhiere formalmente deben interpretarse como poseedores del rango de enmienda constitucional.
La Resolución 425/2021 incorpora expresamente estos fundamentos, articulando la actuación judicial con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, especialmente aquellos relacionados con la erradicación de la pobreza y la reducción de las desigualdades.

4. LA RESOLUCIÓN CNJ 425/2021: UNA POLÍTICA JUDICIAL TRANSFORMADORA

La Resolución 425/2021 constituye un marco normativo innovador al establecer una política judicial orientada a la población en situación de calle.

Entre sus principales características destacan:

a) Eliminación de barreras burocráticas;
b) Acceso sin documentación;
c) Atención itinerante;
d) Actuación interinstitucional;
e) Enfoque multidimensional.

Además, el CNJ desarrolló protocolos específicos de atención que contemplan distintas intersecciones de vulnerabilidad, incluyendo adolescentes, migrantes y personas en conflicto con la ley.

Esta política refleja un cambio de paradigma, en el cual el Poder Judicial asume un rol activo en la promoción de derechos.

5. EL PROGRAMA POPRUAJUD: IMPLEMENTACIÓN EMPÍRICA Y EXPANSIÓN TERRITORIAL

El programa PopRuaJud constituye el principal mecanismo de implementación de la política judicial brasileña, materializándose en acciones itinerantes que buscan llevar el acceso a la justicia directamente a la población en situación de calle. A diferencia del modelo tradicional, estas iniciativas se estructuran a partir de una lógica territorial y de proximidad institucional.

5.1 DISTRITO FEDERAL

En el Distrito Federal, la experiencia del PopRuaJud revela una consolidación progresiva del modelo. El segundo *mutirão*, realizado en 2022, contó con amplia participación institucional, incluyendo órganos del Poder Judicial, Defensorías Públicas, INSS, Policía Civil y entidades de asistencia social.

Además de la atención jurídica, se ofrecieron servicios integrados como:

o Emisión de documentos civiles (CPF, identidad, certidões);
o Acceso a beneficios sociales;
o Servicios de salud y cuidado personal;
o Orientación laboral.

Este modelo evidencia que el acceso a la justicia, en contextos de extrema vulnerabilidad, requiere una aproximación multidimensional, que



trascienda la esfera estrictamente jurisdiccional.

5.2 MARANHÃO: EXPANSIÓN REGIONAL Y ALCANCE SOCIAL

En el Departamento de Maranhão, las acciones del PopRuaJud alcanzaron una dimensión significativa, con atención a centenas de personas en situación de calle en distintos municipios.

Los informes indican que los *mutirões* realizados permitieron:

a) Regularización documental;
b) Acceso a programas sociales;
c) Atención jurídica y social integrada.

Estos datos evidencian una expansión territorial relevante de la política, reforzando su carácter nacional y su potencial de replicabilidad.

5.3 RIO DE JANEIRO (TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DE LA 2ª REGIÓN)

En la 2ª Región de la Justicia Federal, con sede en Río de Janeiro, el PopRuaJud fue implementado mediante acciones articuladas entre la Justicia Federal, instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil.

Los informes destacan:

o Atención jurídica directa;
o Inclusión en servicios públicos;
o Articulación interinstitucional orientada a la ciudadanía.

Esta experiencia es particularmente relevante por evidenciar la adaptación del modelo a contextos urbanos complejos, caracterizados por alta



concentración de población en situación de calle.

5.4 GOIÁS: RESULTADOS CONCRETOS EN CIUDADANÍA JURÍDICA

En el Departamento de Goiás, la implementación del programa produjo resultados concretos y verificables, tales como:

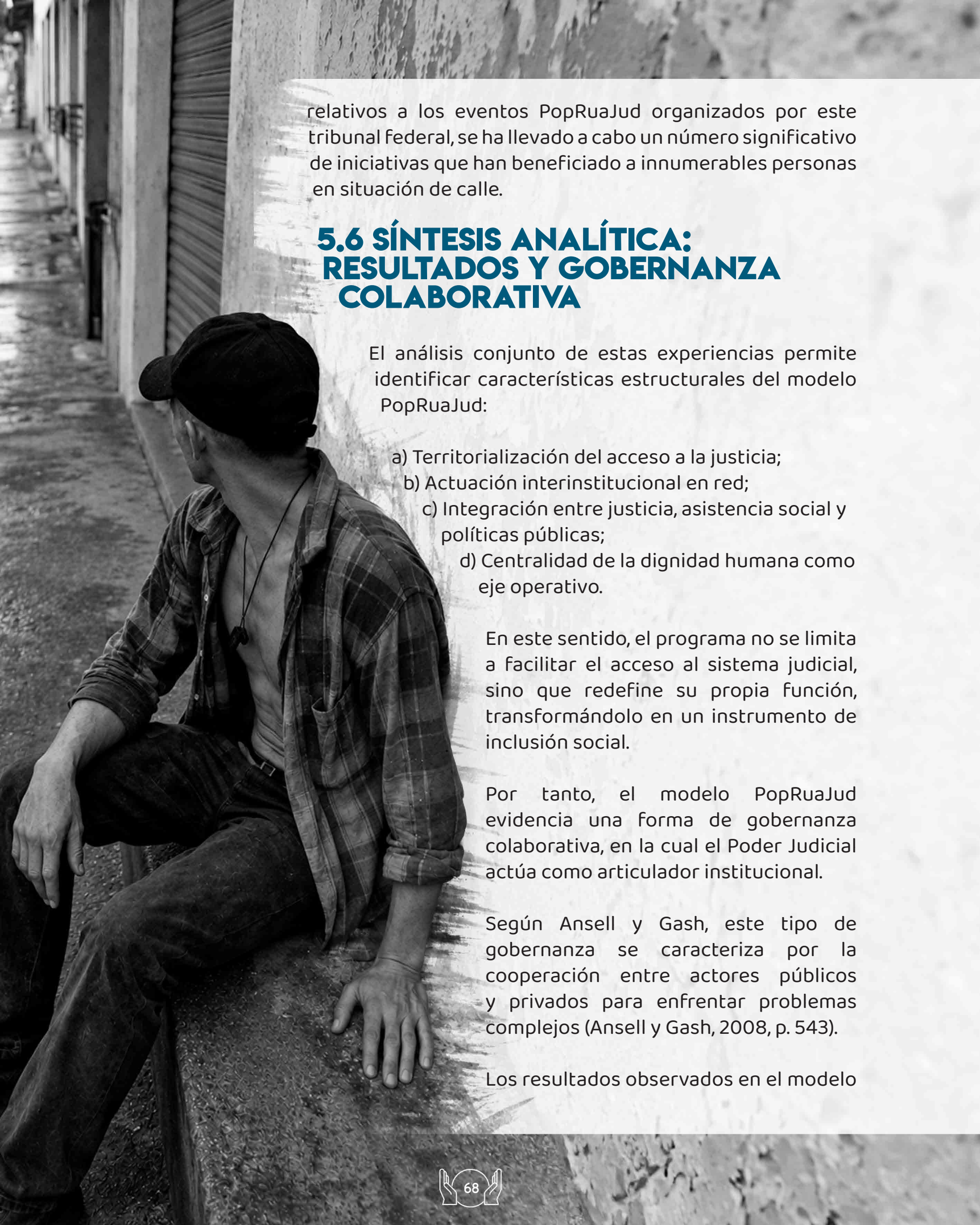
o Emisión de 48 certificados de nacimiento;
o Reconocimiento de paternidad;
o Orientación en derecho de familia.

Estos resultados son especialmente relevantes, ya que demuestran que el acceso a la justicia, en este contexto, se vincula directamente con la reconstrucción de la identidad jurídica del individuo.

5.5 RONDÔNIA (TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DE LA 1ª REGIÓN)

El Tribunal Regional Federal de la 1.ª Región posee la mayor jurisdicción territorial de Brasil; abarca más del 70 % del territorio nacional y comprende 13 Secciones, correspondiendo cada una de ellas a un estado.

Rondônia constituye una Sección Judicial del Departamento del mismo nombre, dentro de este tribunal ya ha organizado siete eventos PopRuaJud entre 2022 y 2026, con cientos de casos legales resueltos, consultas médicas y odontológicas brindadas, documentos emitidos y situaciones regularizadas, entre otros beneficios sociales, si bien las cifras aún no se han consolidado (TRF1/SJRO, 2026).



relativos a los eventos PopRuaJud organizados por este tribunal federal, se ha llevado a cabo un número significativo de iniciativas que han beneficiado a innumerables personas en situación de calle.

5.6 SÍNTESIS ANALÍTICA: RESULTADOS Y GOBERNANZA COLABORATIVA

El análisis conjunto de estas experiencias permite identificar características estructurales del modelo PopRuaJud:

a) Territorialización del acceso a la justicia;
b) Actuación interinstitucional en red;
c) Integración entre justicia, asistencia social y políticas públicas;
d) Centralidad de la dignidad humana como eje operativo.

En este sentido, el programa no se limita a facilitar el acceso al sistema judicial, sino que redefine su propia función, transformándolo en un instrumento de inclusión social.

Por tanto, el modelo PopRuaJud evidencia una forma de gobernanza colaborativa, en la cual el Poder Judicial actúa como articulador institucional.

Según Ansell y Gash, este tipo de gobernanza se caracteriza por la cooperación entre actores públicos y privados para enfrentar problemas complejos (Ansell y Gash, 2008, p. 543).

Los resultados observados en el modelo

brasileño incluyen:

- Ampliación del acceso a derechos;
- Inclusión en políticas públicas;
- Regularización documental;
- Fortalecimiento de redes institucionales;
- Inclusión social.

Además, el modelo PopRuaJud demuestra que el Poder Judicial puede actuar como un articulador de políticas públicas, promoviendo coordinación entre diferentes instituciones (CNJ, 2024).

Este enfoque dialoga con la teoría de la gobernanza colaborativa discutida por Ansell y Gash (2008, p. 543), en la que diferentes organismos del Estado resuelven problemas complejos actuando de forma colaborativa, cada uno en su especialidad, logrando un resultado final satisfactorio.

6. COMPARACIÓN CON COLOMBIA

LA COMPARACIÓN CON COLOMBIA PERMITE IDENTIFICAR ELEMENTOS RELEVANTES.

En el ordenamiento colombiano, la Ley 1641 de 2013 establece lineamientos para la política pública de atención a la población habitante de calle. Asimismo, la Corte Constitucional ha desarrollado una jurisprudencia protectora, reconociendo la especial vulnerabilidad de este grupo (por ejemplo, Sentencia T-043 de 2015).

Al igual que en Brasil, el modelo colombiano reconoce:

a) La necesidad de políticas intersectoriales;
b) La centralidad de la dignidad humana;
c) La obligación estatal de protección.

Sin embargo, existen diferencias importantes:

i) En Brasil, el protagonismo del Poder Judicial es más acentuado.
ii) En Colombia, la política está más concentrada en el Poder Ejecutivo.
iii) El PopRuaJud representa una innovación específica en el ámbito judicial.

Esta comparación sugiere que el modelo brasileño puede contribuir al debate latinoamericano sobre acceso a la justicia, especialmente en lo que respecta a las personas en situación de calle.

Asimismo, el avance institucional establecido por la Corte Constitucional de Colombia en la sentencia T-43/2015 también tiene mucho que aportar al modelo brasileño.

7. DESAFÍOS ESTRUCTURALES

Los informes facilitados por el CNJ demuestran que las iniciativas siguen siendo limitadas y que no todos los datos se han consolidado.

En efecto, los datos obtenidos directamente de la Sección Judicial de Rondônia del Tribunal Regional Federal de la 1.ª Región ponen de relieve que la Coordinación Local de los Juzgados Federales Especiales llevó a cabo siete jornadas de atención itinerante PopRuaJud.

Estas iniciativas atendieron a personas en situación de calle tanto en la capital como en el interior del estado, beneficiando a un número significativo de personas mediante atención médica y odontológica, otros servicios sociales, la expedición de documentos, la regularización de su situación jurídica y –dentro de la competencia directa de los tribunales federales– la concesión de prestaciones de seguridad social.

A pesar de los avances, el modelo enfrenta desafíos, tal como señaló la coordinación de PopRuaJud en Rondônia en su informe de la séptima y última edición:

> La experiencia acumulada a lo largo de sucesivas ediciones de estas iniciativas de acercamiento demuestra que persisten obstáculos significativos para la correcta formulación de reclamaciones legales; entre ellos destacan la falta o insuficiencia de documentación personal, las dificultades para obtener registros oficiales y pruebas de estatus, la información desactualizada en las bases de datos de organismos públicos, el acceso limitado a herramientas digitales y la inestabilidad social inherente a la situación de las personas sin hogar. Estos factores, sumados a la vulnerabilidad económica y a la ruptura de vínculos familiares e institucionales, a menudo dificultan la identificación precisa de las reclamaciones legales y la recopilación de los elementos mínimos necesarios para iniciar acciones judiciales.
>
> No obstante, la Resolución n.º 425/2021 del Consejo Nacional de Justicia ordena al Poder Judicial adoptar medidas concretas para superar estos obstáculos mediante la simplificación procesal, la actuación interinstitucional coordinada, la admisión de medios de prueba alternativos y el uso de soluciones tecnológicas capaces de ampliar el acceso a la justicia, mejorar la eficacia en la prestación del servicio y garantizar un trato acorde con la dignidad humana. (TRF1-SJRO, 2026, p. 3.)

Este hallazgo conduce a la conclusión de que son necesarias coordinación más amplia y planificación estructural –tanto a nivel nacional como provincial–, no solo para promover la institucionalización definitiva del modelo, sino también para establecer estándares de consolidación y difusión de datos.

En resumen, los principales desafíos estructurales pueden señalarse de la siguiente manera:

- Falta de institucionalización plena;
- Dependencia de iniciativas locales;
- Ausencia de datos consolidados.

Como advierte Dworkin, los derechos requieren no solo reconocimiento formal, sino compromiso institucional (Dworkin, 1977, p. 184).





8. CONCLUSIÓN

El análisis desarrollado a lo largo de este artículo permite afirmar que la Política Nacional Judicial de Atención a Personas en Situación de Calle, instituida por la Resolución 425/2021 del Consejo Nacional de Justicia, constituye una de las experiencias más innovadoras en materia de acceso a la justicia en América Latina.

El programa PopRuaJud, como instrumento de implementación de dicha política, representa una transformación paradigmática en la actuación del Poder Judicial brasileño. Este cambio se manifiesta en la superación del modelo tradicional, centrado en la inercia jurisdiccional, hacia una actuación proactiva, territorial e interinstitucional. Desde una perspectiva teórica, esta transformación se alinea con las críticas formuladas por Cappelletti y Garth respecto de las limitaciones del acceso formal a la justicia (Cappelletti y Garth, 1978, p. 9), así como con la propuesta de Boaventura de Sousa Santos de democratización del sistema judicial (Santos, 2007, p. 42). Asimismo, se inscribe en la concepción de los derechos fundamentales como mandatos de optimización, conforme a la teoría de Alexy (2008, p. 87).

Desde el punto de vista empírico, las experiencias analizadas en el Distrito Federal, Maranhão, Goiás y la 2ª Región de la Justicia Federal demuestran que el modelo PopRuaJud posee capacidad efectiva de:

- Ampliar el acceso a la justicia;
- Promover la inclusión en políticas públicas;
- Reconstruir la identidad jurídica de personas en situación de extrema vulnerabilidad;
- Articular redes institucionales complejas.

Sin embargo, el estudio también evidencia limitaciones estructurales que deben ser enfrentadas para garantizar la consolidación del modelo. Entre ellas, destacan la ausencia de sistematización nacional de datos, la dependencia de iniciativas locales y el riesgo de fragmentación de las acciones.

La comparación con el ordenamiento colombiano refuerza la relevancia del modelo brasileño, al evidenciar que, aunque ambos países reconocen la necesidad de protección de la población en situación de calle, el protagonismo del Poder Judicial en Brasil constituye una innovación institucional significativa. Mientras que en Colombia la política pública se estructura principalmente desde el Poder Ejecutivo, Brasil presenta un modelo híbrido, en el cual el Poder Judicial actúa como articulador de políticas públicas.

En este contexto, el PopRuaJud puede ser interpretado como una experiencia de gobernanza judicial colaborativa, en la que el sistema de justicia deja de actuar de forma aislada y pasa a integrarse en redes interinstitucionales orientadas a la efectivación de derechos humanos.

Por ello, su potencial trasciende



el contexto nacional, configurándose como una referencia relevante para otros países latinoamericanos que enfrentan desafíos similares en la protección de poblaciones en situación de extrema vulnerabilidad.

No obstante, la consolidación de este modelo exige:

- Institucionalización permanente de la política;
- Producción de datos confiables y sistemáticos;
- Fortalecimiento de la articulación interinstitucional;
- Integración con políticas públicas estructurales de vivienda, salud y asistencia social.

En definitiva, el PopRuaJud demuestra que el acceso a la justicia, cuando es reinterpretado desde una perspectiva material y orientada a la dignidad humana, puede convertirse en un instrumento eficaz de transformación social.

Cabe señalar que aún quedan numerosos desafíos por superar. Sin embargo, el modelo no solo resulta viable para su adaptación a otros países latinoamericanos, sino que, el modelo desarrollado bajo la legislación colombiana –y muy bien interpretado por la Corte Constitucional de ese país– también aporta contribuciones valiosas al modelo brasileño.

REFERENCIAS

ALEXY, Robert. (2008). Teoría de los derechos fundamentales. Madrid: CEPC.

ANSELL, Chris; GASH, Alison. (2008). Collaborative governance. Journal of Public Administration Research and Theory, 18(4), 543–571.

BRASIL. CNJ. (2021). Resolução 425.

BRASIL. CNJ. (2024). Relatórios PopRuaJud.

BRASIL. CNJ. (2025). Consulta pública sobre violencia contra población en situación de calle.

BRASIL. (1988-2026). Constituição da República Federativa do Brasil.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. População em situação de rua: diagnóstico com base nos dados e informações disponíveis em registros administrativos e sistemas do Governo Federal. Brasília: MDHC, 2023.

BRASIL. TRF1 (2026). Informes de PopRuaJud de la Sección Judicial Estatal de Rondônia.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. (1978). Access to Justice. Milano: Giuffrè.

COLOMBIA. (2013). Ley 1641.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. (2015). Sentencia T-043.

DWORKIN, Ronald. (1977). Taking Rights Seriously. Harvard University Press.

FERRAJOLI, Luigi. (2001). Derechos y garantías. Madrid: Trotta.

PIOVESAN, Flávia. (2018). Direitos Humanos. São Paulo: Saraiva.

SARLET, Ingo. (2012). A eficácia dos direitos fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado.

SANTOS, Boaventura de Sousa. (2007). Para uma revolução democrática da justiça. São Paulo: Cortez.

UFMG. (2012). Universidad Federal de Minas Gerais. OBPopRua/POLOS-UFMG.

Dimis Da
COSTA
BRAGA



SUPERNUMERARIOS: PRODUCCIÓN, VIOLENCIA Y ADMINISTRACIÓN

DE LA HABITABILIDAD EN CALLE EN COLOMBIA

Jaime Andrés González Pérez

SUPERNUMERARIES: PRODUCTION, VIOLENCE, AND MANAGEMENT OF HABITABILITY ON THE STREETS IN COLOMBIA





RESUMEN:

Este artículo analiza la habitabilidad en calle en Colombia como expresión de un proceso histórico de producción estructural del excedente social, antes que como resultado de trayectorias individuales fallidas. A partir de una articulación teórica entre desafiliación, estigma territorial, violencia estructural e inclusión excluyente, se examinan los principales instrumentos del Estado colombiano -la Ley 1641 de 2013, los censos del DANE y la Política Pública Social para Habitantes de Calle 2022-2031- como dispositivos que producen un régimen específico de visibilidad y control. Se argumenta que la tensión entre lenguaje de derechos y las prácticas de abandono no constituye una incoherencia accidental, sino una de las formas mediante las cuales el Estado administra poblaciones que no logra -o no busca realmente- integrar plenamente.

PALABRAS CLAVES:

Habitante de calle, desafiliación social, inclusión excluyente, violencia estructural, política pública, marginalidad urbana, Colombia

ABSTRACT:

This article analyzes street homelessness in Colombia as an expression of a historical process of structural production of social surplus, rather than as the result of individual failed trajectories. Drawing on disaffiliation, territorial stigma, structural violence, and inclusive exclusion, it examines the main instruments of the Colombian State, Law 1641 of 2013, DANE censuses, and the Social Public Policy for Street Inhabitants 2022-2031- as *dispositifs* configuring a specific regime of visibility and control. It is argued that the tension between the language of rights and practices of abandonment does not constitute an accidental incoherence, but one of the specific ways in which the State manages populations it cannot- or does not genuinely seek to- fully integrate.

KEYWORDS:

Street homelessness, Social disaffiliation, Inclusive exclusion, Structural violence, Public policy, Urban marginality, Colombia

I. INTRODUCCIÓN

La habitabilidad en calle en Colombia es interpretada usualmente como un fenómeno de origen individual: personas que, por adicción, enfermedad, ruptura familiar o decisión propia, terminaron viviendo en las calles. Desde esta lectura, el papel del Estado es remedial -identificar, atender, reintegrar- y sus limitaciones son técnicas: cobertura insuficiente, recursos escasos, implementación deficiente.

Este artículo sostiene algo distinto. La habitabilidad en calle no es el resultado de trayectorias individuales fallidas ni una anomalía de escape a la lógica del orden social colombiano. Es su producto.

Para demostrarlo, el artículo despliega cuatro momentos analíticos. En el primero se traza la genealogía histórica de la figura del habitante de calle: del vagabundo medieval a la categoría jurídico-administrativa contemporánea, para mostrar que lo que cambia no es la lógica de producción del excedente sino las racionalidades con que el Estado la administra. En el segundo, se construye el andamiaje conceptual que hace legible el fenómeno: la desafiliación como proceso estructural de erosión de los soportes de integración social; el estigma territorial como mecanismo que concentra esa erosión en espacios urbanos específicos y la vuelve gobernable; la violencia estructural como su inscripción concreta sobre los cuerpos; y la inclusión excluyente como la forma jurídica mediante la cual el abandono opera dentro -y no a pesar- del lenguaje de los derechos. En el tercer momento se examinan los instrumentos normativos del Estado colombiano -la Ley 1641 de 2013, los censos del DANE y la Política Pública Social para Habitantes de Calle 2022-2031- no como herramientas neutras de atención sino como dispositivos que configuran activamente un régimen de visibilidad y control. En el cuarto momento se discute la paradoja que atraviesa todo lo anterior: el mismo orden institucional que produce inseguridad aparece luego como la única fuente posible de protección, administrando el excedente que él mismo genera.

El problema, en definitiva, no es que el Estado no llegue. Es que llega, nombra, cuenta, interviene y, aun así, el fenómeno persiste. Este artículo propone que esa persistencia no es un error del sistema: es una de sus funciones.





II. GENEALOGÍA HISTÓRICA: DEL VAGABUNDO MEDIEVAL AL HABITANTE DE CALLE COMO CATEGORÍA JURÍDICA

Comprender la habitabilidad en calle en Colombia exige partir de una pregunta genealógica: ¿cómo se produjo históricamente la figura que hoy denominamos "habitante de calle"? Esta pregunta no es retórica. Sin ella, el riesgo es tratar al habitante de calle como el nombre contemporáneo de una realidad eterna -la del ser humano que carece de domicilio-, clausurando así la posibilidad de interrogar las condiciones históricas específicas que hacen pensable, visible y gobernable esta figura.

A. EL VAGABUNDO MEDIEVAL: PARADIGMA DE LA DESAFILIACIÓN

La figura del vagabundo medieval constituye un punto de partida privilegiado para entender la genealogía del habitante de calle, no sólo por su anterioridad cronológica, sino porque condensa una forma radical de exclusión que las categorías posteriores reconfiguraron sin suprimir. En las sociedades medievales europeas, organizadas alrededor de vínculos relativamente estables de pertenencia -al gremio, al señorío, a la iglesia o a la comunidad local- quienes permanecían fuera de estas formas de inscripción social eran percibidos como sujetos potencialmente peligrosos, improductivos o moralmente sospechosos(20) (Castel, 1997, p. 390).

Castel (1997), interpreta esta figura como una expresión temprana de lo que posteriormente conceptualizará como individualismo negativo: una condición caracterizada por la ruptura de los vínculos de interdependencia que hacen posible la integración social. En este sentido, el vagabundo no designa simplemente a quien carece de domicilio fijo, sino a un sujeto que no logra inscribirse de manera estable en las formas de pertenencia social reconocida por su época. Su condición no remite únicamente a la pobreza material, sino a una desafiliación que lo sitúa en los márgenes del orden social reconocible.

Lo que interesa subrayar aquí es que esta figura no desaparece con la modernidad: se transforma. Las categorías posteriores -indigente, vago, mendigo, loco- no reemplazan al vagabundo, sino que rearticulan esa misma problemática bajo nuevas racionalidades de intervención. Estas categorías no sólo renombran al mismo sujeto, sino que, como señalan Tamayo y Orrego (2020), lo complejizan, cargándolo negativamente con nuevas condiciones y características que amplían el campo de la intervención disciplinaria.

(20) Aunque las formas históricas de vagancia y mendicidad presentan diferencias significativas según contexto y periodo, diversos estudios coinciden en que la consolidación de los Estados modernos implicó mecanismos de regulación sobre poblaciones móviles o desvinculadas de estructuras tradicionales de pertenencia social.

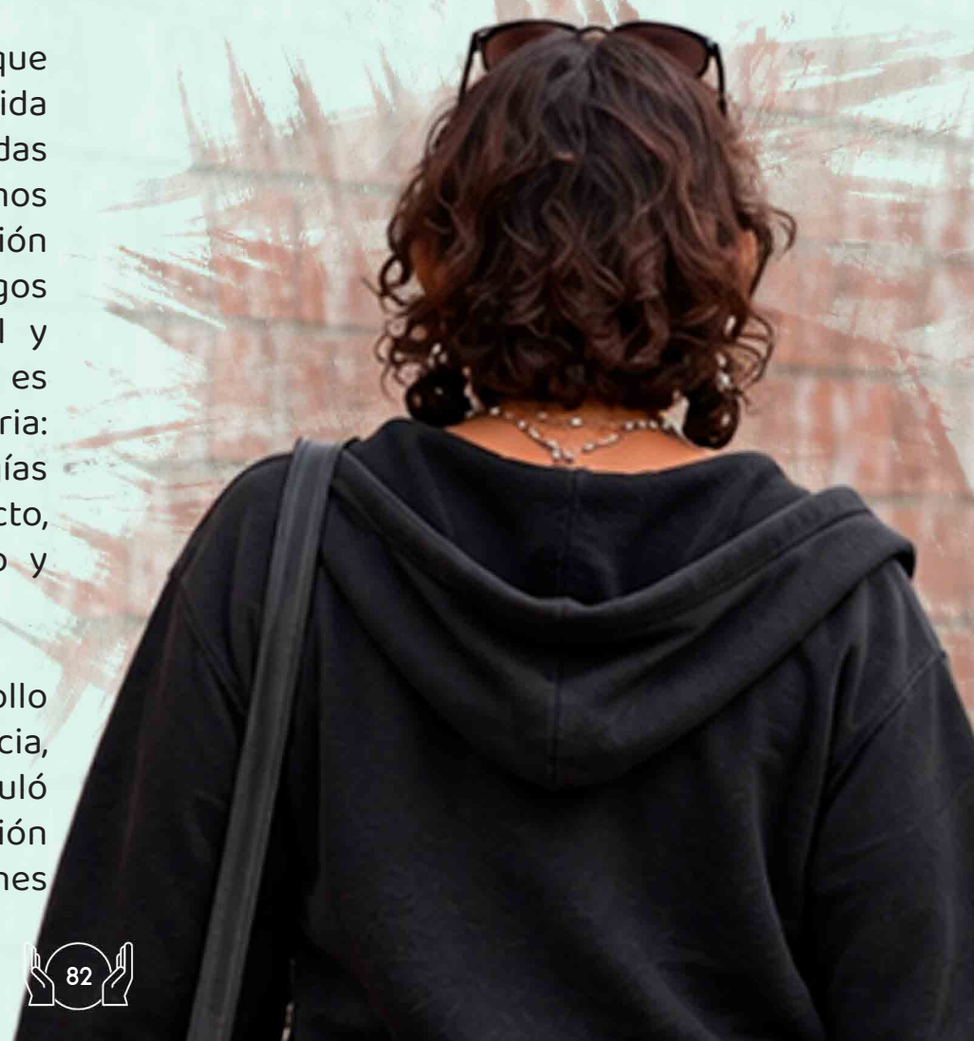
Con la consolidación de los Estados modernos y las transformaciones urbanas y económicas de los siglos XVIII y XIX, estas formas de regulación comenzaron a reorganizarse bajo racionalidades jurídicas, laborales, médicas y policiales cada vez más complejas. La pobreza urbana, la mendicidad y la vagancia dejaron de ser interpretadas exclusivamente como problemas morales o religiosos para convertirse progresivamente en asuntos de orden público, productividad y administración estatal.

B. TRANSFORMACIONES HISTÓRICAS: DEL DISCIPLINAMIENTO SOCIAL A LA GESTIÓN MODERNA DE LA MARGINALIDAD

Desde el siglo XIX las personas que hacían de la calle su espacio de vida en Colombia fueron clasificadas simultáneamente como enfermos o locos -objetos de intervención psiquiátrica- y como vagos o mendigos -objeto de disciplinamiento laboral y moral-. Esta doble inscripción no es contradictoria, sino complementaria: ambas operan como tecnologías destinadas a reinscribir, o en su defecto, neutralizar la desafiliación (Tamayo y Orrego, 2020).

En este contexto, el desarrollo de dispositivos de beneficencia, corrección y asistencia se articuló con formas crecientes de regulación policial y sanitaria sobre poblaciones consideradas improductivas o socialmente peligrosas. Hospicios, asilos, colonias agrícolas, instituciones psiquiátricas y mecanismos de trabajo forzado constituyeron expresiones históricas de una racionalidad estatal orientada a gestionar la marginalidad urbana bajo criterios paralelos de moralización, productividad y orden público(21).

El entramado normativo que va del Decreto 1863 de 1926 al Decreto 1136 de 1970 materializa esta lógica en mecanismos concretos de internamiento, vigilancia y regulación social. No se trata únicamente de respuestas asistenciales, sino de estrategias diferenciadas frente a un mismo problema estructural: qué hacer con aquellos sujetos cuya existencia



desborda las formas institucionalizadas de pertenencia social. La distinción entre corregibles e incorregibles expresa con claridad esta racionalidad: integrar a unos como fuerza de trabajo, aislar a otros como riesgo social.

Esta genealogía normativa se inscribe, además, en el marco de las transformaciones económicas y urbanas que atravesaron a América Latina durante el siglo XX. Como señala Correa (2007), el crecimiento capitalista y la expansión urbana no significaron necesariamente ampliación de integración social, sino, en muchos casos, profundización de desigualdades, precarización laboral y debilitamiento de los vínculos que permitían sostener condiciones mínimas de estabilidad social.

La habitabilidad en calle no aparece, así como una anomalía externa al orden social, sino como una de las expresiones más visibles de sus formas históricas de exclusión y fragmentación. La calle deja progresivamente de ser únicamente un espacio de tránsito para convertirse también en un lugar permanente de supervivencia, sociabilidad y gestión institucional de poblaciones excedentarias.

C. LA LEY 1641 DE 2013: RECONOCIMIENTO FORMAL Y RECONFIGURACIÓN DEL CONTROL

Desde esta perspectiva, la consolidación de la categoría "habitante de calle" en la Ley 1641 de 2013 no puede interpretarse simplemente como una ruptura emancipatoria respecto de las formas históricas anteriores de regulación social. Más bien, expresa una transformación en las racionalidades mediante las cuales el Estado administra contemporáneamente la desafiliación y la marginalidad urbana. Como señalan Tamayo y Orrego (2020), este desplazamiento no supone la desaparición de los mecanismos de control institucional, sino su reorganización bajo nuevos lenguajes de derechos, inclusión y gestión urbana.

Es preciso vigilar aquí la distinción conceptual entre "vagabundo" y "habitante de calle": no son términos intercambiables. El vagabundo medieval constituye una figura de la desafiliación premoderna, definida en la ruptura de vínculos comunitarios en sociedades estructuradas alrededor de pertenencias relativamente estables. El habitante de calle, en cambio, corresponde a una categoría jurídico-administrativa moderna que surge de un proceso específico de producción normativa: es portador de derechos exigibles al Estado, lo que transforma las formas de intervención institucional sin

(21) Estas racionalidades higienistas y moralizadoras fueron centrales en los procesos de regulación urbana y administración de poblaciones marginalizadas en América Latina durante finales del siglo XIX y buena parte del siglo XX, particularmente mediante dispositivos psiquiátricos, policiales y asistenciales orientados al control de la pobreza urbana (Castel, 1997; Correa, 2007).

eliminar completamente las dinámicas históricas de regulación y control(22).

El reconocimiento del habitante de calle como sujeto jurídico -portador de derechos y obligaciones- no elimina las formas históricas de intervención estatal sobre esta población, sino que las reconfigura bajo nuevos marcos institucionales de gestión urbana. En lugar de operar exclusivamente sobre lo que el sujeto es, las políticas contemporáneas desplazan paulatinamente su atención hacia las prácticas desarrolladas en el espacio público, la regulación territorial y la administración diferencial de la vulnerabilidad urbana.

Este recorrido permite entender que la figura del habitante de calle no surge de manera fortuita, sino de procesos históricos de regulación social, intervención estatal y gestión institucional de la marginalidad. En Colombia, estas dinámicas adquirieron configuraciones específicas que exigen un análisis situado de sus formas de producción y administración.

III. FUNDAMENTOS ONTOLÓGICO-EPISTEMOLÓGICOS: LA FIGURA DEL HABITANTE DE CALLE COMO PRODUCCIÓN HISTÓRICA

La genealogía trazada en la sección anterior revela que la categoría "habitante de calle" no designa un hecho natural ni una evidencia social inmediata: es una construcción histórica y discursiva con una genealogía propia(23). No se trata pues, de describir una población preexistente, sino de examinar los procesos mediante los cuales determinados sujetos han sido producidos, nombrados y gestionados como tales. Analizar esta historicidad permite interrogar críticamente las formas contemporáneas mediante las cuales habitabilidad en calle es producida, administrada e intervenida institucionalmente. Para ello es necesario un andamiaje conceptual que haga legible el fenómeno más allá de sus manifestaciones individuales.



A. LA CATEGORÍA "HABITANTE DE CALLE": ENTRE LA ILUSIÓN DE CONTINUIDAD Y LA CONSTRUCCIÓN HISTÓRICA

La historia de esta construcción no puede leerse como una evolución progresiva de categorías cada vez más precisas o humanizadas, sino como una serie de reconfiguraciones en las formas de nombrar, intervenir y gestionar la marginalidad social. Las categorías de clasificación de la indigencia nunca han sido neutras: organizan percepciones sociales, distribuyen legitimidades morales y delimitan formas específicas de intervención institucional. La investigación de Tamayo et al. (2024) ofrece evidencia empírica al respecto: en el imaginario social colombiano circulan representaciones que clasifican al habitante de calle como "violadores, consumidores de drogas, vagos, ladrones, parásitos, basura o gamines" (p. 6). Estas representaciones no son simples miradas sobre un sujeto previamente existente; participan activamente en su producción como objeto de regulación y control.

En este marco, pueden identificarse al menos tres representaciones hegemónicas que estructuran formas diferenciadas de gobernanza sobre el habitante de calle: la figura de la víctima, la amenaza y la anomalía. Cuando se habla de *víctima*, el habitante de calle demanda compasión y legitima respuestas asistenciales centradas en la administración de consecuencias



(22) La Ley 1641 define al habitante de calle como "persona sin distinción de sexo, raza o edad, que hace de la calle su lugar de habitación, ya sea de forma permanente o transitoria", incorporando formalmente esta población dentro del marco jurídico de protección estatal en Colombia.

(23) La categoría habitante de calle posee variaciones históricas importantes y ha estado asociada a distintos regímenes de intervención institucional y representación social. Denominaciones como "vagabundo", "indigente", "gamín" no constituyen categorías neutras, sino formas históricas de clasificación social vinculadas a dispositivos específicos de control, asistencia y regulación urbana. Véase Castel (1997) y Wacquant (2007).



antes que en la transformación de las condiciones estructurales que producen la habitabilidad en calle. Por *amenaza* se entiende la representación que activa dispositivos de vigilancia, control policial y reorganización del espacio urbano. La *anomalía*, es una lectura que traduce un fenómeno estructural al registro de lo individual -adicción, trastorno mental o disfunción familiar- y desplaza el análisis desde las relaciones sociales hacia patologías personales.

Estas representaciones no coexisten de manera neutral: producen formas diferenciadas de intervención institucional. Unas privilegian la asistencia social; otras enfatizan el control y la vigilancia, otras trasladan el fenómeno al campo clínico e individual. En su articulación, simultánea, el habitante de calle aparece como objeto de asistencia, de control policial y medicalización, sin ser plenamente reconocido como sujeto político.

B. DESAFILIACIÓN: LA PRODUCCIÓN ESTRUCTURAL DEL EXCEDENTE

Toda organización social produce, al mismo tiempo, mecanismos de integración y formas diferenciadas de vulnerabilidad y expulsión. El análisis de la habitabilidad en calle exige, por tanto, desplazar la mirada del individuo hacia las condiciones históricas que producen determinadas trayectorias de desafiliación social. En este sentido, Castel (1997) advierte que "el corazón de la problemática de la exclusión social no está donde encontramos a los excluidos" (p. 90). La afirmación resulta decisiva porque obliga a abandonar las interpretaciones que entienden al habitante de calle como desviación individual o anomalía excepcional, para situarlo como expresión de dinámicas estructurales que operan desde el centro mismo del orden social.

Castel propone el concepto de *desafiliación* para nombrar este proceso. Conviene distinguirlo del término exclusión, ampliamente utilizado en ciencias sociales para referirse al estado en que determinados sujetos quedan marginados del acceso a derechos, recursos y reconocimiento institucional. Si bien esta categoría resulta útil como descripción de resultados, tiende a tratar al sujeto de manera estática, sin dar cuenta del proceso que conduce a esta posición. La desafiliación, en cambio, permite analizar trayectorias marcadas por el deterioro progresivo de los soportes que hacen posible la integración social(24). No designa un estado definitivo, sino un recorrido histórico y relacional mediante el cual se erosionan progresivamente las condiciones materiales y simbólicas de pertenencia.

Así las cosas, la habitabilidad en calle no debe entenderse como un evento

abrupto o una caída espontánea hacia la marginalidad, sino como el resultado acumulativo de fracturas sucesivas en las condiciones de integración. Antes de habitar la calle suelen aparecer experiencias de precarización laboral, debilitamiento en redes familiares, desplazamiento forzado, violencia, institucionalización fallida, consumo problemático o circulación intermitente por dispositivos asistenciales. El fenómeno no emerge en un vacío social: es la expresión visible de trayectorias prolongadas de vulnerabilización.

El punto extremo de este proceso es lo que Castel (1997) denomina *individualismo negativo* -la condición de quien ha sido despojado de todo soporte colectivo-. Su figura paradigmática es el vagabundo: un sujeto radicalmente desvinculado, definido no por una libertad plena, sino por la carencia estructural de soportes sociales. La aparente autonomía del sujeto sin vínculos representa, en realidad, el efecto de una profunda expropiación relacional y material. No hay aquí emancipación, sino desposesión.

La consecuencia política más contundente de esta dinámica es la producción de sujetos supernumerarios. Castel (1997) describe la reaparición de "trabajadores sin trabajo" que ocupan en la sociedad "un lugar

(24) Castel (1997) señala que la desafiliación se estructura a partir de dos soportes principales: la inserción relativamente estable en el trabajo y la inscripción en redes de sociabilidad. Cuando ambos se mantienen, el sujeto permanece en una zona de integración; cuando se debilitan simultáneamente, emerge una zona de vulnerabilidad; y cuando colapsan, se produce la desafiliación plena.


UN LEGA DO AMBIE
ONAL
KAB
T io
N:7M

de supernumerarios, de inútiles para el mundo" (p.18). Lo decisivo es que estos sujetos no son simplemente explotados; son prescindibles. Mientras la explotación aún supone una funcionalidad económica dentro del sistema, la supernumerariedad designa una forma más radical de excedencia: poblaciones cuya exclusión no amenaza la reproducción del orden social precisamente porque este puede operar sin integrarlas plenamente.

Sin embargo, el marco casteliano requiere ajustes cuando se traslada al contexto latinoamericano. Como señalan Leyton y Muñoz (2016), el diagnóstico de Castel fue elaborado a partir de sociedades europeas donde la integración salarial y el Estado social establecieron experiencias relativamente consolidadas. En América Latina, por el contrario, amplios sectores de la población nunca accedieron plenamente a esas formas de protección e integración ya que históricamente han habitado condiciones estructurales de precariedad e informalidad(25).

En este punto, el aporte de Cortés (2006) resulta fundamental. En América Latina la producción de población excedente no puede explicarse como caída desde la inclusión, sino como resultado de formas históricas de inserción subordinada en el capitalismo dependiente(26). No existió una integración universal posteriormente desmantelada, sino una promesa de integración estructuralmente restringida. La exclusión, en consecuencia, no aparece como accidente ni desviación del sistema, sino como uno de sus componentes constitutivos.

En Colombia, esta dinámica adquiere particular intensidad. Nunca existió un Estado social robusto capaz de garantizar integración amplia y sostenida. La incorporación social ha sido históricamente fragmentada, marcada por la informalidad estructural, el conflicto armado, el desplazamiento forzado y la precarización laboral. Las reformas neoliberales de finales del siglo XX profundizaron esta tendencia al debilitar incluso los mecanismos -ya limitados- de protección social.(27) Desde esta perspectiva, el habitante de calle no se instituye como una anomalía ni el fracaso excepcional de trayectorias



(25) Diversos autores latinoamericanos han señalado que el modelo de Castel presupone niveles relativamente consolidados de integración salarial y protección social propios de ciertas experiencias europeas de posguerra. Véase Leyton y Muñoz (2016) y Cortés (2006).

(26) La referencia al capitalismo dependiente retoma las discusiones latinoamericanas sobre dependencia y marginalidad estructural, según las cuales la exclusión social en la región no constituye un residuo transitorio del desarrollo, sino un componente histórico de la inserción subordinada de América Latina en el capitalismo global (Cortés, 2006).

(27) Harvey (2007) entiende el neoliberalismo no simplemente como una reducción del Estado, sino como un proyecto político orientado a restaurar condiciones de acumulación de capital mediante privatización, flexibilización laboral y reestructuración de las formas de regulación social. En Colombia este proceso se profundizó con las reformas constitucionales y económicas de los años noventa, que desmantelaron parcialmente las protecciones laborales sin construir redes de seguridad alternativas de alcance universal.

individuales, sino una expresión extrema de la producción estructural de excedentes sociales(28).

C. EL ESTIGMA TERRITORIAL: DEL ESPACIO DEGRADADO AL CUERPO MARCADO

La desafiliación no produce únicamente individuos desvinculados, produce también configuraciones espaciales específicas donde la vulnerabilidad se concentra, se vuelve visible y adquieren una inscripción territorial. Cuando determinados sectores urbanos comienzan a ser asociados sistemáticamente con pobreza, informalidad, violencia o habitabilidad en calle, el espacio deja de funcionar como simple escenario de la exclusión para convertirse en parte activa de su producción y administración. Es precisamente aquí donde la sociología de Wacquant (2007) resulta fundamental: el estigma territorial no significa una representación secundaria sobre espacios previamente degradados, sino un mecanismo mediante el cual ciertos territorios son construidos como objetos legítimos de vigilancia, intervención y control.

El autor articula la noción de Goffman de identidad deteriorada con la teoría de Bourdieu del poder simbólico para mostrar que determinados territorios son construidos socialmente como espacios de desorden, amenaza y degradación. Nombrar un barrio como "zona de indigencia", "olla" "Bronx" o "territorio peligroso" no constituye una descripción neutral de la realidad: es una operación performativa que fija representaciones sociales y habilita formas particulares de intervención estatal (Wacquant et al., 2014)(29).

El estigma territorial opera simultáneamente en varios planos que se refuerzan mutuamente. El primero consiste en la construcción político-simbólica de determinados espacios urbanos como territorios degradados. No se trata de afirmar que ciertos lugares posean intrínsecamente condiciones de marginalidad, sino de reconocer que, a través de procesos acumulativos de abandono institucional, representación mediática y discurso político, determinados sectores de la ciudad son asociados persistentemente con amenaza, desorden y anormalidad social. Cuando el Estado retira -o nunca garantiza plenamente- servicios básicos, infraestructura, seguridad regulada y atención social a un territorio específico, no está reaccionando a su deterioro, sino produciéndolo y profundizándolo (Freidin et al., 2020; Wacquant, 2007). El espacio degradado no preexistente a la intervención: es una de sus condiciones de posibilidad.

El segundo plano, inescindible del primero, es la transferencia del estigma del espacio a los cuerpos que lo habitan. Esta operación es particularmente violenta porque funciona de manera automática e invertida: no es que primero se evalúe a las personas y luego se emita un juicio sobre el lugar, sino que el lugar ya estigmatizado clasifica a sus residentes antes de que puedan hablar.

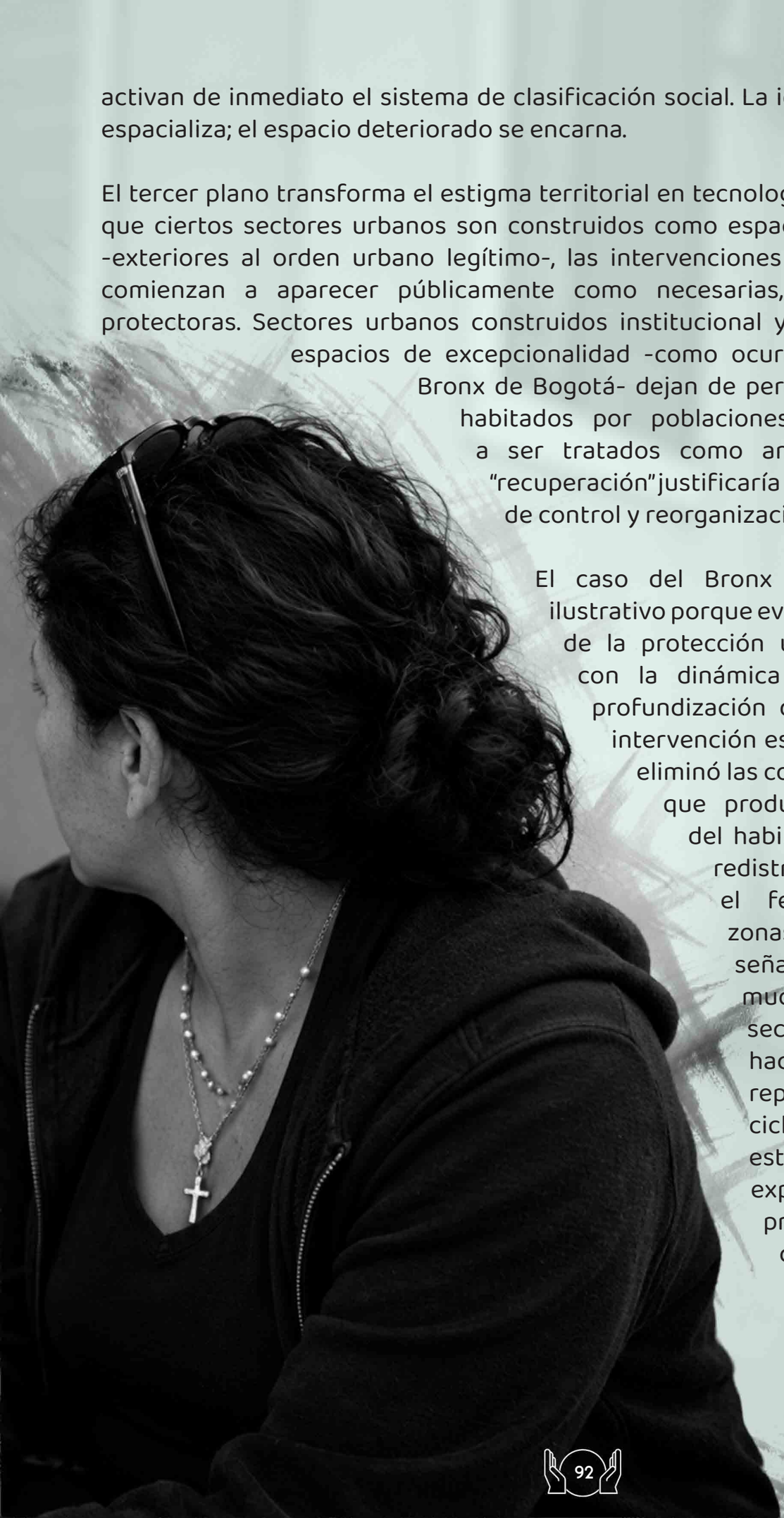


El habitante de calle que duerme en el Bronx no es percibido como una persona en situación de vulnerabilidad que reside en un barrio deteriorado; es percibido como un "bronxiano"(30). Como señala Wacquant (2007), la infamia territorial presente puede ser "transportada" por quienes la portan hacia otros espacios e instituciones, mediando sus interacciones cotidianas incluso cuando se desplazan fuera del barrio. En el caso colombiano, esta portabilidad adquiere una densidad particular: el cuerpo marcado por la intemperie, la dirección inexistente o asociada a territorios estigmatizados, la apariencia vinculada a la vida en calle, operan como señales que

(28) El concepto de excedentes sociales refiere a poblaciones que el orden social produce como estructuralmente prescindibles, en el sentido desarrollado por Castel (1997), en los párrafos precedentes.
(29) Wacquant desde su sociología comparada de la marginalidad avanzada (2007), articula dos tradiciones teóricas que tomadas por separado sólo capturan parcialmente el fenómeno. De Goffman retoma la noción spoiled identity -identidad deteriorada- y la desplaza del individuo al espacio: así como el estigma corporal o moral contamina la identidad personal y regula las interacciones cotidianas, la mancha del lugar contamina a quienes lo habitan y regula las relaciones entre ese territorio y el resto de la ciudad. De Bourdieu recupera la teoría del poder simbólico como capacidad de noción social.
(30) La categoría "bronxiano" emerge del análisis de Tamayo et al. (2024) como condensación semántica de una serie de atributos negativos: criminalidad, pobreza, adicción, peligrosidad y deshumanización. Su circulación en el imaginario bogotano ilustra con precisión la transferencia del estigma territorial hacia los cuerpos.

activan de inmediato el sistema de clasificación social. La identidad deteriorada se espacializa; el espacio deteriorado se encarna.

El tercer plano transforma el estigma territorial en tecnología de gobierno. Una vez que ciertos sectores urbanos son construidos como espacios de excepcionalidad -exteriores al orden urbano legítimo-, las intervenciones coercitivas sobre ellos comienzan a aparecer públicamente como necesarias, inevitables e incluso protectoras. Sectores urbanos construidos institucional y mediáticamente como espacios de excepcionalidad -como ocurrió con el denominado Bronx de Bogotá- dejan de percibirse como territorios habitados por poblaciones vulnerables y pasan a ser tratados como amenazas urbanas cuya "recuperación" justificaría medidas extraordinarias de control y reorganización espacial(31).



El caso del Bronx resulta especialmente ilustrativo porque evidencia cómo el lenguaje de la protección urbana puede coexistir con la dinámica de desplazamiento y profundización de la vulnerabilidad. La intervención estatal sobre el sector no eliminó las condiciones estructurales que producían la concentración del habitante de calle, sino que redistribuyó territorialmente el fenómeno hacia otras zonas de la ciudad. Como señala Zamudio (2018), muchos habitantes del sector se desplazaron hacia áreas cercanas reproduciendo nuevos ciclos de concentración, estigmatización y expulsión territorial. El problema no desapareció, cambió de localización.

En numerosos contextos urbanos contemporáneos, este tipo de desplazamientos

poblacionales ha estado acompañado por procesos de renovación urbana y revalorización inmobiliaria que transforman territorios previamente estigmatizados en espacios susceptibles de reintegración económica. La gentrificación aparece así no sólo como fenómeno urbanístico, sino como dinámica vinculada a la reorganización espacial de poblaciones consideradas excedentarias.(32)

Esto permite comprender que el estigma territorial no actúa únicamente como mecanismo simbólico de desvalorización espacial. Funciona también como condición de posibilidad para determinadas formas de intervención urbana orientadas a reorganizar la ciudad según criterios de seguridad, valorización inmobiliaria y control social. En este punto, las reflexiones de Harvey (2007) y Smith (1996) adquieren especial relevancia: la degradación simbólica de ciertos territorios suele preceder procesos de renovación urbana y revalorización del suelo que terminan expulsando precisamente a las poblaciones previamente estigmatizadas.(33)

En consecuencia, la relación de habitabilidad en calle y territorio no puede reducirse a una simple concentración espacial de la pobreza. Lo que emerge es una forma específica de gubernamentalidad urbana en la que determinados espacios son construidos simultáneamente con territorios de abandono y objetos permanentes de intervención. El habitante de calle no carga únicamente con el peso de la desafiliación social; carga también con la marca territorial que organiza anticipadamente las formas en que será percibido, administrado por instituciones y actores urbanos.

D. VIOLENCIA ESTRUCTURAL: EL DAÑO SOBRE LOS CUERPOS

El estigma territorial no produce únicamente efectos simbólicos. Lo que Wacquant (2007) describe como degradación territorial aparece, en la práctica, inscrito sobre cuerpos concretos mediante hambre, enfermedad sin tratamiento, violencia policial, desgaste físico y muerte prematura. En este punto, la distinción entre violencia simbólica y violencia material resulta insuficiente, pues,



(31) Esta retórica del rescate -que es también una retórica de la excepción- sólo es posible porque el estigma territorial ha producido previamente un territorio que aparece como exterior al orden urbano legítimo. Lo que en otro barrio sería leído como desalojo masivo se reconfigura aquí como intervención sanitaria o incluso humanitaria.

(32) En términos urbanos, la gentrificación designa procesos de transformación espacial mediante los cuales sectores previamente desvalorizados son objeto de reinversión económica y reocupación por poblaciones con mayor capacidad adquisitiva, produciendo frecuentemente desplazamiento de habitantes históricamente precarizados (Smith, 1996).

(33) El estigma territorial no constituye entonces un fenómeno exclusivamente cultural; forma parte de dinámicas más amplias de producción capitalista del espacio urbano, en las que la desvalorización simbólica de ciertos territorios precede y posibilita su reinserción en circuitos de valorización económica.



ambas operan de manera articulada en la producción diferencial del daño social(34).

El concepto de violencia estructural, desarrollado por Galtung (1969) y posteriormente ampliado por Farmer et al. (2006), permite comprender cómo determinados arreglos económicos, políticos e institucionales producen daño sistémico sobre poblaciones específicas sin necesidad de recurrir a agresores individuales identificables. Su rasgo central no es la excepcionalidad, sino precisamente su normalización dentro del funcionamiento ordinario de las instituciones sociales.

Esta característica -la normalización- no es un rasgo incidental de la violencia estructural: es su condición de posibilidad. El orden social que produce habitabilidad en calle requiere que el daño aparezca públicamente como consecuencia natural de decisiones individuales o déficits personales, y no como efecto de arreglos institucionales específicos. La invisibilidad del perpetrador -que no es un individuo identificable sino una arquitectura de relaciones sociales- es lo que permite que la violencia estructural se reproduzca sin nombres como tal, y que las instituciones que la administran puedan presentarse simultáneamente como sus remedios.

Bourgois et al. (2017) desarrollan esta discusión mediante la noción de *vulnerabilidad estructural,* insistiendo en la necesidad de rastrear las formas concretas mediante las cuales las jerarquías sociales se incorporan físicamente en los cuerpos. En el caso



de los habitantes de calle colombianos, estas rutas de vulnerabilización son múltiples: la ausencia de dirección fija dificulta el acceso continuo a servicios de salud, programas sociales y mecanismos administrativos diseñados para sujetos con residencia estable. La fragmentación institucional obliga a circular permanentemente entre dispositivos asistenciales, sanitarios y de control que rara vez articulan respuestas sostenidas. La atención médica suele concentrarse sobre crisis inmediatas sin intervenir las condiciones estructurales que producen deterioro continuo.

Paralelamente, las interacciones con agentes de seguridad tienden a organizarse bajo lógicas preventivas de vigilancia y control del espacio urbano antes que desde enfoques de protección social.

El daño no proviene exclusivamente de prácticas extremas como la denominada "limpieza social".(35) También emerge del funcionamiento cotidiano de instituciones que administran estas poblaciones bajo

(34) La articulación entre violencia simbólica y daño físico ha sido desarrollada en el contexto latinoamericano por Bourgois, P., y Schonberg, J. (2009). Los autores documentan cómo las jerarquías sociales racializadas y de clase se incorporan literalmente en los cuerpos de las personas en situación de calle mediante enfermedades no tratadas, lesiones acumuladas y muerte temprana.
(35) La expresión limpieza social ha sido utilizada en Colombia para referirse a prácticas de violencia sistémica dirigidas contra poblaciones consideradas "indeseables", entre ellas habitantes de calle, trabajadores sexuales y consumidores de drogas. Diversos informes de derechos humanos han documentado estas prácticas desde la década de 1980.

criterios de contención, regulación y manejo diferencial del riesgo urbano. En este contexto, el habitante de calle aparece simultáneamente como sujeto asistencial, problema sanitario y objeto de vigilancia: mientras el discurso oficial reconoce derechos y promueve inclusión, gran parte de las intervenciones estatales continúan organizándose alrededor de la gestión de consecuencias visibles -consumo problemático, ocupación del espacio público, deterioro urbano, crisis sanitarias- más que sobre los elementos fundamentales que producen dichas trayectorias de desafiliación.

Por ello, el problema no puede reducirse a déficits de implementación o insuficiencia presupuestal. Las instituciones no operan simplemente de manera incompleta frente a la habitabilidad en la calle; funcionan a partir de racionalidades administrativas que gestionan diferencialmente poblaciones cuya integración plena resulta estructuralmente limitada dentro del orden urbano contemporáneo.

En este sentido, la violencia institucional no constituye una anomalía del sistema, sino uno de los mecanismos mediante los cuales se administran socialmente sujetos convertidos en excedentes de la sociedad salarial periférica(36).

El presente análisis se concentra específicamente en las dinámicas estructurales e institucionales mediante las cuales se produce y administra la vulnerabilidad urbana en habitantes de calle de Bogotá.

Si la violencia estructural forma parte del funcionamiento ordinario del orden social, surge entonces una pregunta que no puede resolverse en el plano de la crítica estructural: ¿qué ocurre cuando el Estado interviene bajo el lenguaje de derechos para enfrentar esa violencia? ¿La interrumpe, administra sin transformarla, o la reconfigura bajo nuevas formas de legitimidad? Esta pregunta constituye el puente argumentativo hacia el problema de la inclusión excluyente, y su respuesta no exige pensar la inclusión como superación automática de la exclusión, sino como una de sus posibles modalidades institucionales.

E. LA INCLUSIÓN-EXCLUYENTE: ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL DEL ABANDONO

Agamben (1998) denomina esta operación inclusión - excluyente (*inclusive exclusión*). El concepto no designa una contradicción accidental, sino una lógica constitutiva del orden político moderno: determinados sujetos son incluidos jurídicamente precisamente en la forma de su abandono material. El sujeto permanece dentro del orden legal pero sin que ello garantice condiciones efectivas de protección. Para comprender esta paradoja, es preciso retener el concepto de nuda vida (*bare life*): vida reducida a su facticidad biológica, expuesta al poder sin la mediación efectiva de las garantías

políticas. La nuda vida no remite a la vida natural anterior al orden político, sino aquella que el propio derecho produce cuando reconoce formalmente a un sujeto, y, al mismo tiempo, suspende las condiciones que harían efectivo su reconocimiento(37).

Cabe precisar, con todo, que el habitante de calle colombiano no encarna de manera absoluta la figura extrema del homo sacer. Más bien, ocupa una zona de distinción donde coexisten reconocimiento jurídico y abandono material persistente: la Ley 1641 de 2013 lo reconoce formalmente como sujeto de derechos, mientras las condiciones institucionales concretas limitan sistemáticamente la efectividad de dichos derechos.

En este punto, la articulación con Bourgois et al. (2017) resulta especialmente productiva. Mientras Agamben permite comprender cómo el abandono puede operar dentro del derecho sin constituir una ruptura jurídica explícita, Bourgois et al, muestran cómo dicho abandono se traduce en daño corporal concreto mediante regímenes diferenciales de atención, acceso y merecimiento institucional. No se trata de perspectivas paralelas, sino de registros distintos del mismo mecanismo social(38).

Desde esta perspectiva, las políticas públicas dirigidas al habitante de calle no pueden entenderse únicamente en términos de cobertura, eficiencia o capacidad administrativa. El problema es más profundo: las políticas operan dentro de una lógica institucional que administra poblaciones excedentarias sin alterar las formas



(36) Aunque investigaciones recientes han documentado formas de agencia, redes de cuidado y estrategias de resistencia entre habitantes de calle en otras ciudades colombianas -particularmente Medellín-, el presente análisis se concentra en Bogotá debido a que el interés central de esta investigación no es desarrollar una comparación territorial, sino problematizar las formas estructurales mediante las cuales la marginalidad urbana es producida y administrada institucionalmente en el contexto bogotano. Sobre sus experiencias de agencia y territorialidad en Medellín, véase Osorio et al. (2021).

(37) El uso de Agamben en este trabajo no busca establecer una equivalencia absoluta entre el habitante de calle y la figura extrema del homo sacer, sino utilizar la noción de inclusión excluyente para problematizar la coexistencia entre reconocimiento jurídico formal y abandono material persistente. La nuda vida no es aquí un concepto antropológico sobre la "vida desnuda" de contenido político, sino una categoría que señala el tipo de vida que el propio derecho produce cuando su reconocimiento formal no está respaldado por garantías materiales efectivas (Agamben, 19

(38) El VII Censo de Habitantes de Calle en Bogotá reporta que el 40,5% de las personas encuestadas manifestó temor permanente por su vida aun sin haber sido víctima directa de agresión física reciente, lo que permite analizar el miedo no como reacción excepcional, sino como experiencia cotidiana asociada a condiciones persistentes de abandono, exposición y precariedad urbana (Alfonso et al., 2019). 98).


30

de organización social que sostienen su precarización. El Estado reconoce jurídicamente al habitante de calle mientras simultáneamente gestiona su permanencia como sujeto vulnerable, administrable y territorialmente controlable.

Aquí emerge una diferencia analítica decisiva respecto a categorías anteriores. La desafiliación permite entender la erosión de los soportes de integración; el estigma territorial muestra cómo esa erosión se espacializa y se vuelve administrable; la violencia estructural evidencia su inscripción sobre los cuerpos. La inclusión excluyente introduce el eslabón final: explica cómo el orden jurídico puede reconocer formalmente a determinados sujetos sin alterar las dinámicas que organizan su abandono, y por qué ese reconocimiento puede operar, paradójicamente, como condición de posibilidad de nuevas formas de control. Este desplazamiento redefine el punto de partida del análisis posterior: más que evaluar únicamente la eficacia técnica de las políticas públicas, el problema consiste en interrogar las condiciones históricas, jurídicas e institucionales mediante las cuales la habitabilidad en la calle fue constituida como objeto de intervención estatal.

IV. PROBLEMATIZACIÓN EN COLOMBIA: LA HABITABILIDAD EN CALLE COMO PRODUCCIÓN ESTATAL DEL EXCEDENTE

El fenómeno de habitabilidad en calle en Colombia no representa una anomalía local ni el resultado de condiciones excepcionales. Es la expresión concreta, en un contexto específico, de la lógica estructural descrita en las secciones anteriores: desafiliación producida por un orden social que genera excedentes, estigma territorial que los concentra y los vuelve gobernables, violencia estructural que se inscribe sobre los cuerpos e inclusión excluyente que administra todo ello bajo el discurso de los derechos. Colombia no es el lugar donde este proceso falla: es el lugar donde se vuelve especialmente visible(39) .

A. LOS INSTRUMENTOS DEL ESTADO COLOMBIANO COMO DISPOSITIVOS DE ADMINISTRACIÓN

Los instrumentos contemporáneos del Estado colombiano -la Ley 1641 de 2013, los censos del DANE y la Política Pública Social para Habitantes de Calle (PPSCH) 2022-2031- no son herramientas neutrales de atención. Operan como dispositivos que producen un régimen particular de visibilidad: al definir quién es un habitante de calle, cómo debe ser

(39) La noción de excedente no se utiliza aquí en sentido exclusivamente económico, sino para designar poblaciones, que, aunque permaneciendo dentro del orden social y jurídico, son gestionadas institucionalmente bajo formas diferenciales de integración, control y abandono.

contado y bajo qué categorías debe ser intervenido, no describen una realidad preexistente, sino que la configuran activamente(40).

La Ley 1641 reconoce al habitante de calle como sujeto de derechos exigibles al Estado. Pero ese reconocimiento opera, simultáneamente, como condición de posibilidad de control: el habitante de calle deja de ser el "vago" a corregir por lo que es, para convertirse en el ciudadano que puede ser sancionado por lo que hace en el espacio público. Como plantean Tamayo y Orrego (2020), la emergencia de esta categoría no redujo a los mecanismos de control sobre quienes viven en la calle, sino que la reconfiguró bajo un nuevo lenguaje. La posición estructural persiste; cambia la forma en la que se la nombra y gestiona. Esta reconfiguración se hace mucho más visible con la Ley 1801 de 2016 -Código Nacional de Policía y Convivencia-, expedida pocos meses después de la intervención del Bronx. Aunque no criminaliza de manera explícita la habitabilidad en calle, habilita la sanción administrativa de conductas como cocinar en el espacio público, realizar necesidades fisiológicas al aire libre o permanecer de manera prolongada en determinados sectores urbanos: prácticas presentadas normativamente como neutrales, pero inevitables para quien no dispone de otro lugar posible donde vivir (Tamayo y Orrego, 2020). El resultado es que el habitante de calle queda situado en una condición permanente de potencial infracción(41).

Los censos del DANE, por su parte, cuantifican con precisión una población cuya exposición continua al daño permanece estructuralmente organizada. Y la PPSCH 2022-2031, aunque enuncian el desarrollo humano integral y el enfoque diferencial, condiciona el acceso efectivo a sus garantías a la decisión del sujeto de vincularse a los dispositivos institucionales de atención. Quienes no lo hacen -o no pueden hacerlo- permanecen en una condición paradójica: incluidos como ciudadanos en el texto de la política, pero sometidos a formas diferenciadas de acceso, regulación y protección. La exclusión no aparece aquí exterior al marco jurídico, sino administrada dentro de él.

Estas dinámicas no operan únicamente en el plano normativo o administrativo. También se materializan territorialmente en espacios urbanos concretos donde la desafiliación, el estigma y la regulación diferencial convergen de manera especialmente visible. El caso de Bronx constituye una condensación empírica privilegiada de esta articulación.

B. EL BRONX: EVIDENCIA CONCRETA DE LA CADENA

El denominado "Bronx"-sector del centro de Bogotá intervenido el 28 de mayo de 2016- condensa de manera localizada y material la cadena analítica descrita: desafiliación estructural acumulada durante décadas, estigma territorial construido por el discurso mediático e institucional, violencia estructural inscrita sobre los cuerpos de quienes lo habitaban e inclusión excluyente

ejecutada en nombre de sus propios derechos.

Lo analíticamente decisivo es que el Estado no fue ajeno a la acumulación de desafiliación que produjo el Bronx: fue uno de sus productores. Cuando durante décadas se retiraron –o nunca se garantizaron- servicios básicos, atención en salud e infraestructura urbana para las personas que llegaban a ese territorio, el deterioro no fue consecuencia automática sino efecto acumulado de decisiones y omisiones institucionales. Los propios funcionarios distritales lo reconocieron al describir el proceso sobre el Cartucho -precedente directo del Bronx-: el sector nació "[...] también, de las decisiones administrativas, de la descomposición social, de las guerras no declaradas" (Alcaldía Mayor de Bogotá, citada en Tamayo y Orrego, 2020 p. 247). El Estado que intervino en 2016 era parcialmente el mismo que produjo las condiciones sobre las que intervino.

Para que la intervención del 28 de



(40) Esta perspectiva se inscribe en enfoques críticos de análisis de políticas públicas que comprenden los instrumentos estatales no como mecanismos neutrales de implementación, sino como dispositivos productores de categorías, visibilidades y formas específicas de intervención social.

(41) La ley 1801 de 2016 no menciona explícitamente al habitante de calle, pero sus disposiciones de "comportamiento en el espacio público" alcanzan inevitablemente a quienes no disponen de un espacio privado donde realizar las actividades cotidianas básicas. Esta asimetría entre norma aparentemente neutral y efecto diferencial sobre poblaciones específicas es uno de los mecanismos más característicos de la inclusión excluyente.

mayo fuera posible, el Bronx debía haber dejado de ser percibido como un barrio deteriorado habitado por personas vulnerables, y transformarse discursivamente en una zona de excepción. El nombre mismo operó como tecnología de estigmatización: llamar "Bronx" a ese sector importaba de Nueva York imágenes de criminalidad y marginalidad para depositarlas sobre un espacio colombiano específico (Wacquant et al., 2014). Como muestran Tamayo et al (2024), el habitante de calle oscila permanentemente entre la figura del ciudadano y la del desechable; en el Bronx, esta última representación adquirió centralidad.

Lejos de desactivar las formas de control sobre esta población, el reconocimiento del habitante de calle como sujeto de derechos permitió reorganizarlas bajo nuevas formas de legitimidad institucional (Tamayo y Orrego, 2020 p. 240). Los datos de Zamudio (2018), permiten dimensionar esta dinámica: el 51,4 % de los casos de violencia reportados en los censos de 2007 y 2011 identificaron a miembros de la Policía como responsables de las agresiones (p. 66). Esta cifra expresa algo más que abusos aislados: la convergencia entre estigma territorial, regulación urbana y administración diferencial de la ciudadanía. El aparato estatal encargado de garantizar protección opera, a la vez, como productor permanente de inseguridad para quienes habitan la calle(42).

Esta paradoja se encuentra estructuralmente organizada. Guerrero (2024), documenta, a partir de testimonios de funcionarios de la Secretaría de Integración Social, que los únicos espacios donde se garantiza alguna forma de seguridad para los habitantes de calle son los Centros de Atención (p. 8). El aparato institucional aparece simultáneamente como productor de inseguridad en el espacio público y como administrador de los principales dispositivos de protección disponibles para esta población(43).

V. DISCUSIÓN: EL ESTADO COMO PRODUCTOR DEL EXCEDENTE QUE ADMINISTRA

Lo que el análisis anterior vuelve irrebatible es que la tensión entre el lenguaje de derechos y las prácticas de abandono no establece una incoherencia accidental del Estado, sino una de las formas específicas mediante las cuales este administra poblaciones que no logra -o no busca realmente- integrar plenamente. El desalojo del Bronx no ocurrió a pesar de la Ley 1641 de 2013: ocurrió dentro de ella, a través de ella y bajo el lenguaje institucional de la protección y restitución de derechos. Este punto debe enunciarse con toda su fuerza crítica: no estamos ante un Estado que falla al aplicar sus propias normas, sino ante un Estado que aplica sus normas produciendo exactamente el efecto que esas normas declaran combatir(44).

Esta conclusión exige, sin embargo, una precisión que los marcos teóricos

movilizados en este artículo no resuelven por sí solos. Agamben (1998) permite nombrar la estructura formal de la paradoja -la inclusión que abandona-, pero, su universalismo ontológico corre el riesgo de neutralizar las especificidades históricas del caso colombiano: la nuda vida no es la misma en Bogotá que en el contexto europeo de posguerra que inspira parcialmente su análisis(45). Castel (1997), por su parte, describe con precisión la producción del excedente desde las fracturas del trabajo asalariado, pero, su modelo presupone una experiencia de integración previa que, como se argumentó con Cortés (2006), nunca fue universal en el contexto latinoamericano. Bourgois et al. (2017) aportan la densidad corporal que falta en los otros dos marcos, pero su énfasis en la vulnerabilidad estructural puede sugerir inadvertidamente que el problema es de exposición diferencial al riesgo, cuando el argumento central de este artículo es que la vulnerabilidad no es distribuida diferencialmente sobre una estructura neutral: es producida activamente por esa estructura(46).

Articular estos tres marcos no consiste,



(42) El concepto de "dispositivo" se utiliza aquí en sentido foucaultiano: red de discursos, instituciones, normas y prácticas producen efectos de saber-poder sobre una población determinada. Véase Foucault, M. (1991).

(43) La autora advierte que esta cifra podría ser conservadora dada la probable subnotificación en contextos de estigma institucional.

(44) Guerrero (2024). Combina análisis documental de normativa distrital con entrevistas a funcionarios de la Secretaría de Integración Social y los Centros de Atención Transitoria (CAT).

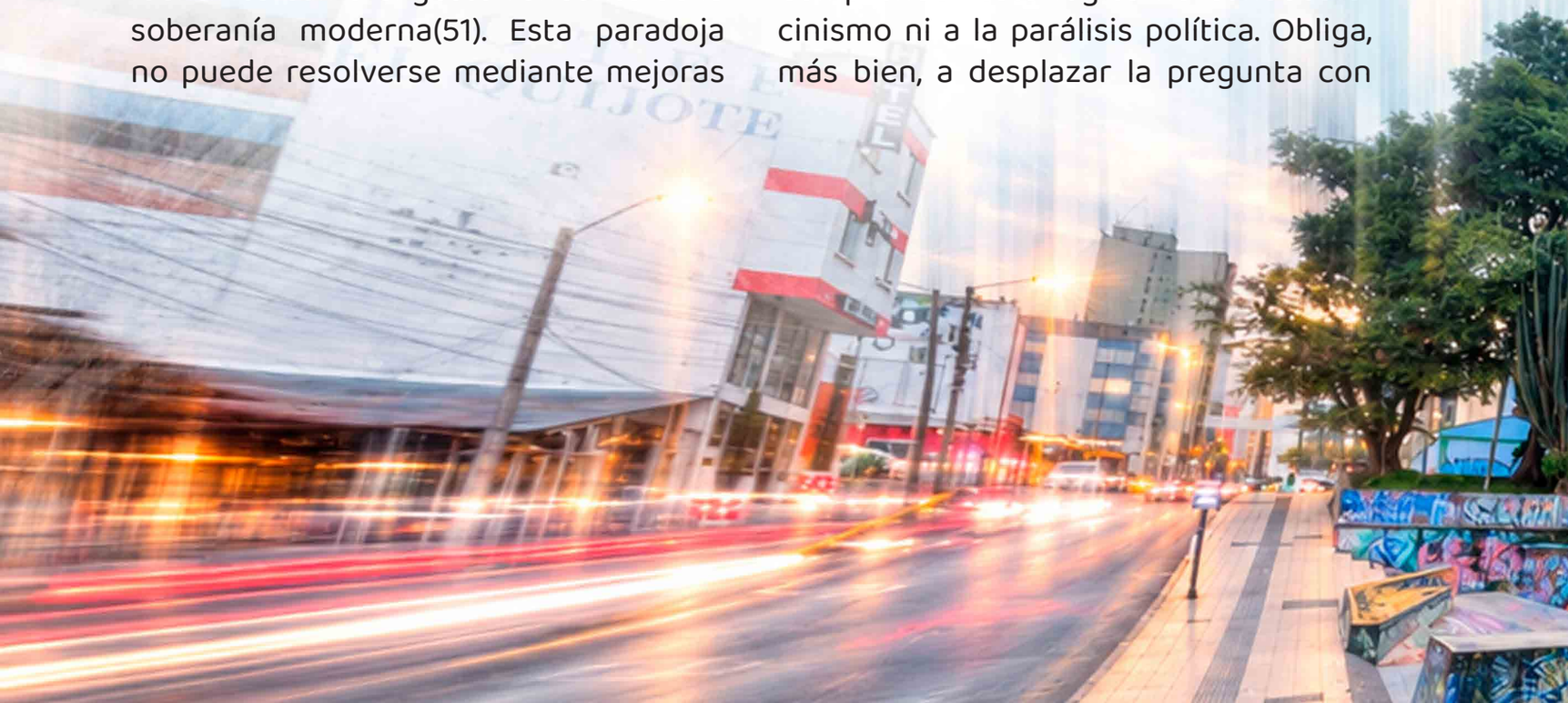
(45) La crítica al universalismo ontológico de Agamben ha sido desarrollada por autores que advierten que la figura del homo sacer supone una relación entre soberanía y vida desnuda que no puede trasladarse mecánicamente a contextos poscoloniales atravesados por trayectorias históricas específicas de violencia, informalidad y desigualdad estructural.

(46) La diferencia entre exposición diferencial al riesgo y producción estructural de la vulnerabilidad tiene implicaciones políticas decisivas. La primera formulación supone una estructura neutral que distribuye daños de manera desigual; la segunda sostiene que la estructura misma produce activamente las condiciones de daño.

entonces, en yuxtaponerlos, sino en exigirle a cada uno lo que los otros no pueden darle: Agamben, la forma jurídica del abandono; de Castel, la genealogía material de la desafiliación; de Bourgois et al., la inscripción corporal del daño. Esta articulación se vuelve especialmente productiva en el caso del Bronx: solo Agamben permite comprender por qué el desalojo pudo ejecutarse dentro del lenguaje jurídico de los derechos sin que ello constituyera una y le impone obligaciones. Pero ese reconocimiento opera en un registro exclusivamente formal que no altera -y en algunos casos profundiza- su posición en la estructura social. El orden jurídico colombiano le ofrece al habitante de calle reconocimiento legal sin las condiciones materiales que harían de ese reconocimiento una experiencia de integración real. Ser nombrado ciudadano sin las condiciones de la ciudadanía no es inclusión plena: es la forma paradójica en que la exclusión se ejerce mediante el lenguaje mismo de la inclusión, que Agamben (1998) identifica como el gesto fundante de la soberanía moderna(51). Esta paradoja no puede resolverse mediante mejoras técnicas en la implementación de las políticas; exige interrogar las formas de organización social que hacen del reconocimiento formal un sustituto -y no una garantía- de la integración real.

El Bronx no constituye, entonces, el símbolo de un fracaso institucional en sentido estricto -esto es, el resultado de una voluntad integradora que no logró materializarse-, sino la expresión visible de un orden capaz de producir y administrar su propio excedente social; de ejercer violencia sobre cuerpos vulnerables bajo el lenguaje de la protección; y de convertir el abandono en una práctica políticamente administrable sin que aparezca públicamente como tal. La inclusión excluyente no es una contradicción que deba resolverse: es la forma en que opera el orden jurídico moderno cuando se enfrenta a poblaciones que no puede integrar plenamente sin alterar las relaciones de poder y producción que lo sostienen(52).

Comprender esta lógica no conduce al cinismo ni a la parálisis política. Obliga, más bien, a desplazar la pregunta con



una radicalidad que las políticas públicas actuales todavía no han asumido: no se trata exclusivamente de cómo mejorar la implementación de los dispositivos de atención existentes, sino de qué condiciones estructurales -laborales, habitacionales, relacionales y urbanas- deberían transformarse para que el Estado deje de producir el excedente que luego administra. La diferencia entre ambas preguntas no es técnica: es la diferencia entre gestionar la desafiliación o comenzar realmente a interrumpirla(53). Este interrogante constituye no sólo un reto analítico pendiente para la investigación futura, sino -y, sobre todo- un imperativo político frente al cual la academia crítica no puede permanecer neutral.

VI. CONCLUSIONES

El análisis desarrollado a lo largo de este artículo permite sostener, a partir de la evidencia documental y los estudios empíricos revisados, que la situación de calle en Colombia no refleja la ausencia del Estado ni el fracaso de historias de vida particulares. Se trata, en cambio, de la manifestación concreta de un orden social que genera poblaciones sobrantes, las concentra en territorios específicos, las expone a formas de daño consideradas normales y las gestiona posteriormente bajo un discurso de derechos. No es un sistema que funciona mal: es un sistema que opera exactamente como está diseñado, aunque su función real contradiga de



(51) Para Agamben (1998), el abandono no implica expulsión fuera del derecho, sino captura de él bajo la forma de la excepción. La singularidad del caso colombiano reside precisamente en que el habitante de calle es formalmente reconocido como sujeto de derechos mientras las condiciones materiales para ejercerlos permanecen estructuralmente restringidas.

(52) Esta formulación dialoga con la advertencia de Wacquant (2007) sobre los efectos de las intervenciones estatales en territorios públicamente construidos como "zonas de excepción": lejos de restituir plenamente derechos, suelen reforzar procesos de desplazamiento, vigilancia y administración diferencial de poblaciones marginalizadas.

(53) La referencia a modelos como Housing First no implica la posibilidad de trasladarlos mecánicamente al contexto colombiano, sino reconocer el principio que los organiza: la integración social no puede condicionarse a la demostración previa de capacidad que la propia desafiliación ha erosionado estructuralmente.



manera sistemática lo que oficialmente proclama.

El recorrido histórico así lo demuestra: desde las figuras del vagabundo y el mendigo hasta la denominación jurídica actual de "habitante de calle", lo que han variado no es la manera en que se producen estos excedentes sociales, sino los lenguajes con que el Estado los administra. La Ley 1641 de 2013 no quiebra esta tradición; la actualiza. Otorga reconocimiento formal a un sujeto de derechos mientras las condiciones materiales que harían posible el ejercicio de esos derechos permanecen bloqueadas por la propia estructura. El resultado es una forma de inclusión que no interrumpe la exclusión: la vuelve más sofisticada.

Los instrumentos estatales -la legislación, los censos, la política pública- no son dispositivos neutrales de asistencia. Construyen un régimen de visibilidad que determina quién es el habitante de calle, cómo debe ser contabilizado y en qué condiciones puede recibir protección. Ese régimen subordina el acceso a derechos a la disposición del sujeto para integrarse a



mecanismos institucionales concebidos, en buena medida, para contener antes que para transformar. Quienes no pueden o no desean hacerlo quedan en una situación problemática: nombrados en la política, abandonados en la práctica cotidiana de la ciudad.

La paradoja más honda que emerge de este análisis es que el mismo aparato institucional que genera inseguridad en el espacio público se presenta luego como el único capaz de ofrecer protección frente a ella. La asistencia estatal no sólo funciona como garantía de derechos, sino como mecanismo de regulación: la supervivencia queda crecientemente atada a la vinculación con los mecanismos de atención y control que el propio Estado gestiona. El asistencialismo no elimina la exclusión; la vuelve manejable desde las instituciones.

Entender esta dinámica tiene implicaciones que van más allá del diagnóstico. Si la habitabilidad en calle es el resultado de condiciones estructurales -y no una consecuencia accidental-, evaluar las políticas públicas solamente por sus indicadores de cobertura equivale a no evaluarlas realmente. La pregunta pertinente no es cuántas personas fueron atendidas, sino qué condiciones fueron modificadas. Y la respuesta, hasta ahora, es que muy pocas: las políticas han perfeccionado la administración del fenómeno sin alterar las relaciones laborales, habitacionales y urbanas que lo originan.
Esto no lleva al cinismo ni a rechazar por completo los dispositivos de atención que existen. Lleva, más bien, a exigir una radicalidad que la política social colombiana aún no ha asumido: la integración genuina no puede condicionarse a la demostración previa de capacidades que la propia desafiliación ha deteriorado. Mientras el acceso a derechos dependa de requisitos que la vulnerabilidad estructural hace imposibles de cumplir -tener una dirección fija, mantener abstinencia, sostenerse vinculado a instituciones-, el reconocimiento jurídico seguirá siendo la forma en que la exclusión se ejerce con vocabulario de inclusión.

Quedan abiertas preguntas que este artículo no puede resolver por sí solo: ¿qué formas de agencia, resistencia y construcción de sentido desarrollan los propios habitantes de calle frente a estas condiciones? ¿Cómo se reproduce esta lógica en ciudades intermedias donde la presencia del Estado social es aún más débil? ¿Qué transformaciones concretas en vivienda, trabajo, salud y protección social permitirían que el Estado dejara de producir el excedente que después gestiona? Estas preguntas no son un añadido del análisis: son una prolongación necesaria.

Lo que sí es posible afirmar es que ninguna de esas transformaciones será viable mientras el debate público siga interrogándose por cómo mejorar la atención al habitante de calle sin preguntarse por qué existe. Esa sería la pregunta clave, especialmente cuando resulta incómoda para quienes sostienen el orden que la genera.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agamben, G. (1998). Homo sacer: Sovereign Power and Bare Life. Standford University Press.

Alfonso R., Óscar A., Barrera G., R.A., Bernal F., P.I., Camargo C., D.C. y Garzón B., L.C. 2019. El ciclo mortal de los habitantes de calle en Bogotá. Teorías, olvidos, políticas y desenlaces fatales. Revista de Economía Institucional. 21, 41 (may 2019), 99–131. https://doi.org/10.18601/01245996.v21n41.05

Bourgois P, Holmes SM, Sue K, Quesada J. Structural Vulnerability: Operationalizing the Concept to Address Health Disparities in Clinical Care. Acad Med. 2017 Mar;92(3):299-307. https://doi.org/10.1097/ACM.0000000000001294

Castel, R. (1997). La metamorfosis de la cuestión social. Paidós

CINEP. (2002). Deuda con la humanidad-Paramilitarismo de Estado 1988-2003.

Congreso de Colombia (2013). Ley 1641 de 2013 https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=53735

Congreso de Colombia (2016). Ley 1801 de 2016 https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=80538

Correa A., ME y Zapata P., J. (2007). LA OTRA CIUDAD: LOS HABITANTES DE LA CALLE. PROSPECTIVA. Revista de Trabajo Social e intervención social, (12), 181-204.

Correa Arango, M. E. (2007). Para una nueva comprensión de las características y la atención social a los habitantes de calle. Eleuthera, 1(-), 91–102. Recuperado a partir de https://revistasojs.ucaldas.edu.co/index.php/eleuthera/article/view/5455

Cortés, Fernando. (2002). Consideraciones sobre la marginalidad, marginación, pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso. Papeles de población, 8 (31), 9-24. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_ext&pid=S1405742520020001000002&lng=s&tlng=es Farmer PE, Nizeye B, Stulac S, Keshavjee S (2006) Violencia estructural y medicina clínica. PLoS Med 3(10): e449. https://doi.org/10.1371/journal.pmed.0030449

Michel Foucault y la historia del presente. (2021). Andamios, Revista De Investigación Social, 18(46), 493-512. https://doi.org/10.29092/uacm.v18i46.854

Fraser, N. (1989). Prácticas rebeldes: poder, discurso y género en la teoría social contemporánea (p. 245). Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.

Freidin, Betina, Ballesteros, Matías S., Krause, Mercedes, & Wilner, Agustín. (2020). Estigmatización territorial y salud: experiencias de desigualdad social en la periferia de Buenos Aires. Estudios demográficos y urbanos, 35(1), 153-183. https://doi.org/10.24201/edu.v35i1.1857

Gómez Vargas, M., Calderón Vallejo, G. A., Dávila Cañas, L., Osorio Salazar, M. J., & Caro Cencio, E. J. (2020). Habitantes de calle en Medellín, Colombia: sus normas, derechos y deberes. Equidad & Desarrollo, (35), 167-185.

Johan Galtung, Violencia, paz e investigación para la paz, Journal of Peace Research , Volumen 6, Número 3, septiembre de 1969, Páginas 167–191, https://doi.org/10.1177/002234336900600301

Guerrero-Guevara J. (2024) El habitante de calle y las políticas públicas: ¿Asistencialismo o reinserción social? Revista Social Fronteriza; 4(2): e188. https://doi.org/10.59814/resofro.2024.4(2)188

Harvey, D. (2007). Breve Historia del neoliberalismo. UNLP

Herazo Suárez, L., Ardila García, A., & Amaya Silva, J. (2022). Trayectorias de vida asociadas a la habitabilidad en calle y el consumo de sustancias psicoactivas desde la salud mental. Revista de Ciencias Sociales (Cr), vol. IV, núm. 178, pp. 107-115, 2022.

Leyton Navarro, C., & Muñoz Arce, G. (2016). Revisitando el concepto de exclusión social: su relevancia para las políticas contra la pobreza en América Latina. Revista del CLAD Reforma y Democracia, (65), 39-68. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357546620002

Osorio-Salazar, M. J., Caro-Cencio, E. J. y Gómez-Vargas, M. (2021). Reconocimiento social en habitantes de calle en Medellín, Colombia. Revista

Colombiana de Ciencias Sociales, 12(2), 679-701. https://doi.org/10.21501/22161201.3548

Restrepo Alzate, A. A. (2016). El ser humano al límite: una mirada reflexiva al habitante de calle. Drugs and Addictive Behavior, 1(1), 89-100.

Rincón Henao, L. (2018). Parchando la calle, haciendo una vida más allá del habitante de calle. Uniandes. https://hdl.handle.net/1992/34814

Smith, N. (1998). The New Urban Frontier Gentrification and the revanchist city. Free.

Seidman, S. (2015). Identidad personal y subjetividad social: educación y constitución subjetiva. http://dx.doi.org/10.1590/198053143204

Tamayo Arboleda, Fernando León, & Orrego Fernández, David. (2020). Enemigos urbanos: control del crimen y gobierno de los habitantes de la calle en Bogotá. Revista de Derecho, (53), 232-253. Publicación electrónica del 10 de junio de 2021. https://doi.org/10.14482/dere.53.364

Tamayo Salinas, S., Hernández, E. M., & Tirado-Otálvaro, A. F. (2024). Estigma hacia habitantes de calle, consumo de drogas y género. Consecuencias en derechos humanos y salud pública. Diversitas, 20(1), 197-214. https://doi.org/10.15332/22563067.10229

Wacquant, L. (2007). Los condenados de la ciudad. Siglo XXI.

Wacquant, L. (2010). Castigar a los pobres: el gobierno neoliberal de la inseguridad social. Gedisa.

Wacquant, Loïc, Slater, Tom, & Borges Pereira, Virgilio. (2014). Estigmatización territorial en acción. Revista INVI, 29(82), 219-240. https://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582014000300008

Zamudio, L. F. (2018). Políticas de habitabilidad en calle en Bogotá, Colombia, ¿hacia el desarrollo humano integral? Revista Campos en Ciencias Sociales, 6(1), 43-72. Bogotá: Universidad Santo Tomás. https://doi.org/10.15332/s2339-3688.2018.0001.02

Jaime
GONZÁLEZ
PÉREZ



HABITANTES DE CALLE:

EL PROBLEMA DE LOS DROGADICTOS

Daniel J. Vásquez H.

STREET RESIDENTS:
THE PROBLEM OF DRUG ADDICTS

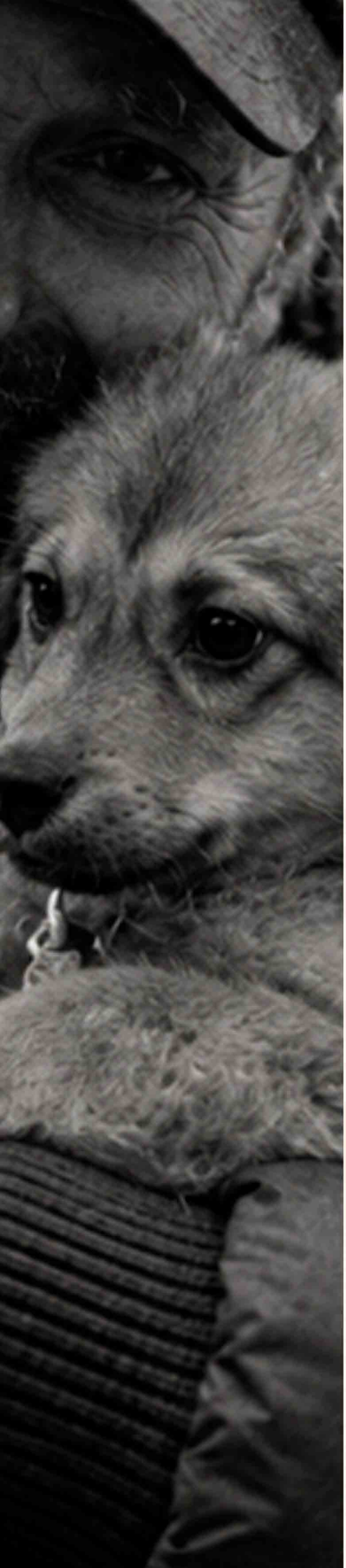






Daniel J. Vásquez H.[54]

(54) Abogado con Doctorado en Cuestiones actuales de la Ciencia Jurídica, Diploma en Estudios Avanzados, Maestría y Especialización en Derecho Administrativo, Administrador de Empresas, con especializaciones en Finanzas, Administración Pública, Gerencia Logística y Profesional en Ciencias Militares, que complementan su formación y práctica de más de treinta años de servicio en el Ejército Nacional, con experiencia en las áreas de administración, logística a nivel nacional, gestión de recursos humanos, legislación administrativa, docencia y seguridad, además de una amplia capacidad para desarrollar liderazgo en el trabajo en equipo, planeación estratégica, pro actividad y atención al detalle.



RESUMEN:

La historia de los habitantes de calle –enfermos mentales, mendigos o pordioseros– ha sido documentada en la literatura y el arte, pero, sucintamente normada, y, en Colombia, normada vagamente a partir de la aparición del consumo masivo de estupefacientes, lo que los hizo visibles no solo como problema social relacionado con la pobreza y el abandono, sino también por su pronta llegada a convertirse en un problema de salud que rebasó las capacidades institucionales.

Tratamos entonces de abordar el problema real de los enfermos mentales y drogadictos, en su mayoría habitantes de calle permanentes, haciendo referencia a la ley que reconoce su capacidad jurídica y legal, donde no parece encontrarse la capacidad para que el enfermo mental por drogadicción pueda decidir sobre su vida, su dignidad, su salud para la rehabilitación, mientras se le garantizan derechos excesivos que por el contrario hacen que permanezca cautivo de los efectos de la enfermedad por "su propia voluntad".

PALABRAS CLAVES:

Habitante, calle, drogadicción, enfermedad mental, Estado

ABSTRACT:

The history of people experiencing homelessness — individuals with mental illness, beggars, or vagrants— has been documented in literature and the arts, yet it has received only limited legal regulation. In Colombia, the issue has been addressed in legislation only vaguely, largely following the emergence of widespread illicit drug use, which made this population visible not only as a social problem associated with poverty and neglect, but also as a public health crisis that quickly exceeded the capacity of public institutions.

This paper therefore seeks to address the real challenges faced by people with mental illness and

substance use disorders, the majority of whom are chronically homeless, by examining the legislation that recognizes their legal capacity. It questions whether the law truly provides the means for individuals whose mental illness is linked to substance addiction to make decisions regarding their own lives, dignity, health, and rehabilitation, while simultaneously granting them an extensive range of rights that, paradoxically, may leave them trapped in the grip of their illness under the guise of acting according to their own free will.

KEYWORDS:

Inhabitant, Street, Drug addiction, Mental illness, State

INTRODUCCIÓN

Habitante de la calle –limosneros, mendigos o pordioseros- han sido parte de la sociedad de ciudades y pueblos en Colombia, tal como lo han sido en la gran mayoría de las poblaciones del mundo desde tiempos reseñables, como por ejemplo lo cita la Sagrada Biblia en 64 capítulos (Knowing Jesús)(55), casi siempre objeto de lástima, abuso o rechazo más que de atención, y fuente de inspiración mitológica, literaria y artística, hasta que, en 1531 (Ajenjo)(56), Francia, mediante Ordenanza, obligaba a los mendigos a trabajar o a salir de la ciudad en término de tres días; incumplimiento sancionable con prisión a la primera vez; con picota a la segunda; y con marca de fuego a la tercera. También Francia dispuso en 1536 que las parroquias cuidaran a los pobres, luego crearon en 1611 hospitales donde los encerraban para darles atención básica, y como los mendigos preferían vivir libremente y se negaban a recibir atención, también se dispuso embarcarlos en barcos mercantes o de la marina con destino a las Indias.

No ha sido pues diferente la historia de los habitantes de calle en nuestra nación. Durante mucho tiempo, ignorados y abandonados a su suerte, fueron consolidando una presencia real dentro de la población tras el auge del consumo de estupefacientes, apartándose de las costumbres e ignorando las leyes, negándose al encierro para su atención, hasta el caso ignominioso de exclusión forzosa por autoridades que los transportan de una ciudad a otra en demostración de vergüenza por su existencia.

(55) Knowing Jesús, 64 versículo bíblico sobre mendigos, 64 versículo bíblico sobre Mendigos
(56) Ajenjo Miguel, Consuelo, Diccionario de Espiritualidad Vicenciana, CEME, Salamanca 1995, pp. 364-367, Historia y Caridad hacia los Mendigos | PDF | Exclusión social | Pobreza



Sin embargo, las causas de su presencia en las calles se han hecho cada vez más visibles, de modo que, sociedad y gobierno han tenido la obligación de reconocer sus responsabilidades en la medida en que se registran en mayor y mejor forma los derechos y deberes, situación que nos interesa en este trabajo para tratar de encontrar aciertos y desaciertos en la normatividad adoptada específicamente con los enfermos mentales, lo mismo que algunas consecuencias de su aplicación.

HABITANTES DE CALLE

La ley colombiana ha definido al habitante de calle como la "Persona sin distinción de sexo, raza o edad, que hace de la calle su lugar de habitación, ya sea de forma permanente o transitoria" (art. 2)(57), de donde resulta inicialmente una triple caracterización: i) geográfica, definida en la ubicación de la calle, ii) temporal: determinada por la disposición mental de la propia persona a mantener o no su condición y, iii) sociológica, determinada por múltiples causas.

Desde el punto de vista geográfico, la calificación de habitante de calle, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional(58) , no implica la desconexión de la persona con su vínculo familiar, y, para la atención por parte del Estado, con programas de protección, antepone el derecho de la igualdad. Vale decir que es habitante de la calle el transitorio y el permanente.

Llama eso sí la atención, el hecho de que el legislador en 2013 haya definido al habitante de calle solamente en relación con la indigencia, mendicidad o abandono (caso de niños y adultos mayores y/o enfermos) producto de la pobreza extrema, que, ciertamente, son individuos en condiciones de debilidad manifiesta que deben ser atendidos por el Estado, pero, han dejado por fuera a los habitantes de calle originados por la enfermedad mental y la drogadicción, sobre la que ya se había legislado en 2012(59) en cuanto se relaciona con "normas para garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas" y, se crea el Premio Nacional: "Entidad comprometida con la prevención del consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas".

Este punto de discusión no es un asunto menor, puesto que de acuerdo con los análisis estadísticos del Ministerio de Salud(60), el 44.5% son habitantes de calle consumidores de sustancias



(57) Ley 1641 de 2013, julio 12, 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, Ley 1641 de 2013 - Gestor Normativo - Función Pública

(58) Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-385 de 25 de junio de 2014, MP. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO.

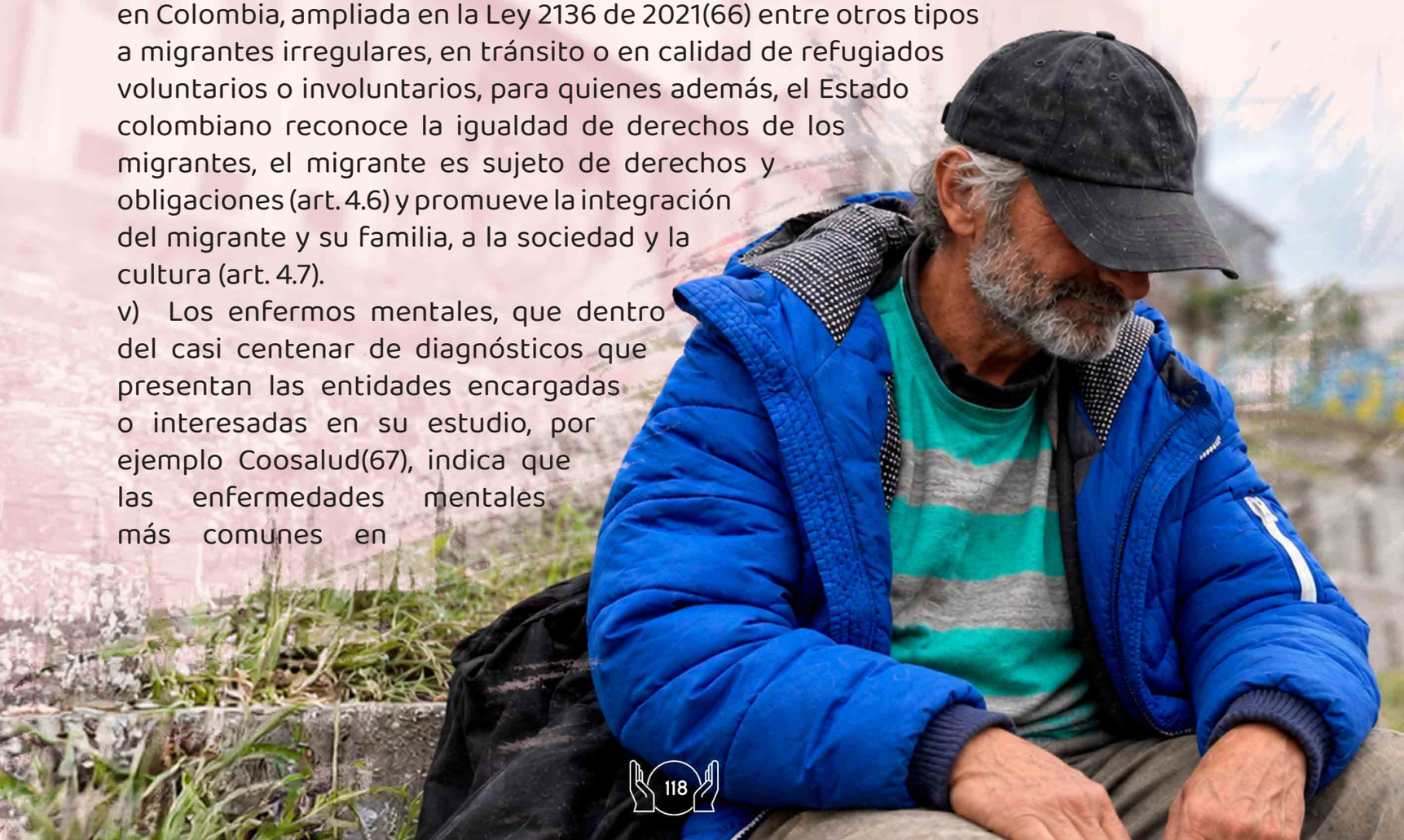
(59) Ley 1566 de 31 de julio de 2012, Por la cual se dictan normas para garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas y se crea el Premio Nacional "Entidad comprometida con la prevención del consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas", Ley 1566 de 2012 - Gestor Normativo - Función Pública

(60) Ministerio de Salud, Boletín técnico ciudadanos habitantes de calle 2024, 2 de septiembre de 2024, boletin-ciudadanos-habitantes-calle-2024.pdf

psicoactivas, pero, no hay estadística real de la cantidad de enfermos mentales en calle por otras consecuencias.

Desde el punto de análisis temporal, los habitantes de calle transitorios o permanentes tienen origen en diversos fenómenos como:

i) El conflicto armado interno, representados por desplazados urbanos o rurales, que no siempre son identificados como producto del secreto obligado por el miedo. Su atención está contemplada en la Ley 387 de 1997(61) y por la Ley 1448 de 2011(62) que además fue modificada por Ley 2421 de 2024 en cuanto a la reparación de las víctimas(63).
ii) La situación económica personal o familiar impulsa a personas hacia la calle en forma transitoria y en su mayoría permanente, dedicándose a la mendicidad, el reciclaje o la vagancia.
iii) Afectados por fenómenos naturales como riadas, terremotos, derrumbes, incendios, etc., cuya afectación es atendida de acuerdo con los mandatos de la Ley 1523 de 2012(64) que además establece la creación del Sistema Nacional del Riesgo de Desastres.
iv) Los inmigrantes, que en nuestra legislación han recibido la atención que impulsa la dimensión del problema, habiendo creado con la Ley 1465 de 2011(65) el Sistema Nacional de Migraciones y las normas para la protección de colombianos en el exterior, que al determinarse como recíprocas aplican a los extranjeros en Colombia, ampliada en la Ley 2136 de 2021(66) entre otros tipos a migrantes irregulares, en tránsito o en calidad de refugiados voluntarios o involuntarios, para quienes además, el Estado colombiano reconoce la igualdad de derechos de los migrantes, el migrante es sujeto de derechos y obligaciones (art. 4.6) y promueve la integración del migrante y su familia, a la sociedad y la cultura (art. 4.7).
v) Los enfermos mentales, que dentro del casi centenar de diagnósticos que presentan las entidades encargadas o interesadas en su estudio, por ejemplo Coosalud(67), indica que las enfermedades mentales más comunes en



Colombia son: la depresión en 4.7% de la población, señalando que es un porcentaje alto respecto del promedio mundial; y, un 2% con trastorno afectivo bipolar, y en menor escala, la demencia que se caracteriza por el deterioro de la capacidad de razonamiento, afectando también la memoria, el juicio, la orientación y la comprensión, además de la esquizofrenia, que dificulta la capacidad de diferenciar lo que es real de lo que no.

A este grupo, se adicionan los consumidores de drogas psicoactivas que de acuerdo con la Ley 1566 de 2012, además de formar parte de los habitantes de calle, son reconocidos como parte de un problema de salud pública.

> Artículo 1°. Reconocimientos.
> Reconózcase que el consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas, lícitas o ilícitas es un asunto de salud pública y bienestar de la familia, la comunidad y los individuos. Por lo tanto, el abuso y la adicción deberán ser tratados como una enfermedad que requiere atención integral por parte del Estado, conforme a la normatividad vigente y las Políticas Públicas Nacionales en Salud Mental y para la Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas y su Impacto, adoptadas por el Ministerio de Salud y Protección Social.

A este grupo especial de habitantes de la calle -enfermos mentales y drogadictos– dedicaremos el eje de análisis normativo para este artículo.

CONTROL A LA DROGADICCIÓN EN ALGUNOS ESTADOS

China(68) ha implementado una política de tolerancia cero que ha convertido al país en uno de los más efectivos en



(61) Ley 387 de 1997, julio 18, Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia, Ley 387 de 1997 - Gestor Normativo - Función Pública

(62) Ley 1448 de 2011, junio 10, Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones, Ley 1448 de 2011 - Gestor Normativo - Función Pública

(63) Ley 2421 de 2024, agosto 22, Por la cual se modifica la ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones sobre reparación a las víctimas del conflicto armado interno, Ley 2421 de 2024 Congreso de la República - Gestor Normativo - Función Pública

(64) Ley 1523 de 2012, abril 24, Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones, Ley 1523 de 2012 - Gestor Normativo - Función Pública

(65) Ley 1465 de 2011, junio 29, Por la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones y se expiden normas para la protección de los colombianos en el exterior, Ley 1465 de 2011 - Gestor Normativo - Función Pública

(66) Ley 2136 de 2021, agosto 4, Por medio de la cual se establecen las definiciones, principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la política integral migratoria del estado colombiano - PIM, y se dictan otras disposiciones, Ley 2136 de 2021 - Gestor Normativo - Función Pública

(67) COOSALUD, Un diagnóstico de las enfermedades mentales de los colombianos, Un diagnóstico de los trastornos mentales de los colombianos – Coosalud

(68) Barragán Pedro, 3 de febrero de 2025, China, el país donde las drogas están más prohibidas y erradicadas y las guerras de Trump, China, el país donde las drogas están más prohibidas y erradicadas y las guerras de Trump - Mundo Global

la erradicación de sustancias ilícitas dentro de su sociedad, mediante un enfoque riguroso de prevención, control y represión del narcotráfico ha logrado mantener a la sociedad protegida de los efectos negativos en el desarrollo y la convivencia. En la actualidad, China no solo persigue el consumo y la venta, sino que también busca eliminar las drogas desde su raíz, para lo cual tiene una serie de normas estrictas en su legislación, con las que aplica penas severas para los traficantes que pueden llegar hasta la pena de muerte. En China no hay habitantes de calle(69).

En Inglaterra, según describe Hamilton(70) (2021) el trato a la drogadicción como problema criminal ha incentivado el tráfico y aumentado el número de consumidores. Un análisis médico señala que muchos ven la adicción a las drogas como una decisión personal, pero, este refuta que no es necesariamente así, indicando que causas diversas como un trauma, llevan a las personas a desarrollar problemas con las drogas. Desde 2021 se realiza un cambio de actitud pasando de la criminalización al trato como problema de salud, en atención a algunas recomendaciones tales como:

• Establecer una "unidad de drogas" que colocaría el liderazgo y la responsabilidad de las políticas, la prevención y el tratamiento de drogas en un departamento del gobierno central.
• Proporcionar fondos para "mentores de pares" en los centros de trabajo para alentar a los drogadictos a acceder al apoyo laboral.
• Crear un fondo para investigar qué medidas funcionan mejor para cambiar el comportamiento de los usuarios de drogas recreativas.
• Proporcionar dinero a las autoridades locales para los servicios de drogas para garantizar que los recursos se entreguen a quienes los necesitan.

Inglaterra calcula que cerca de 380.000 personas no tienen hogar(71) y son clasificados como habitantes de calle y se señala que "la mayoría de estas personas



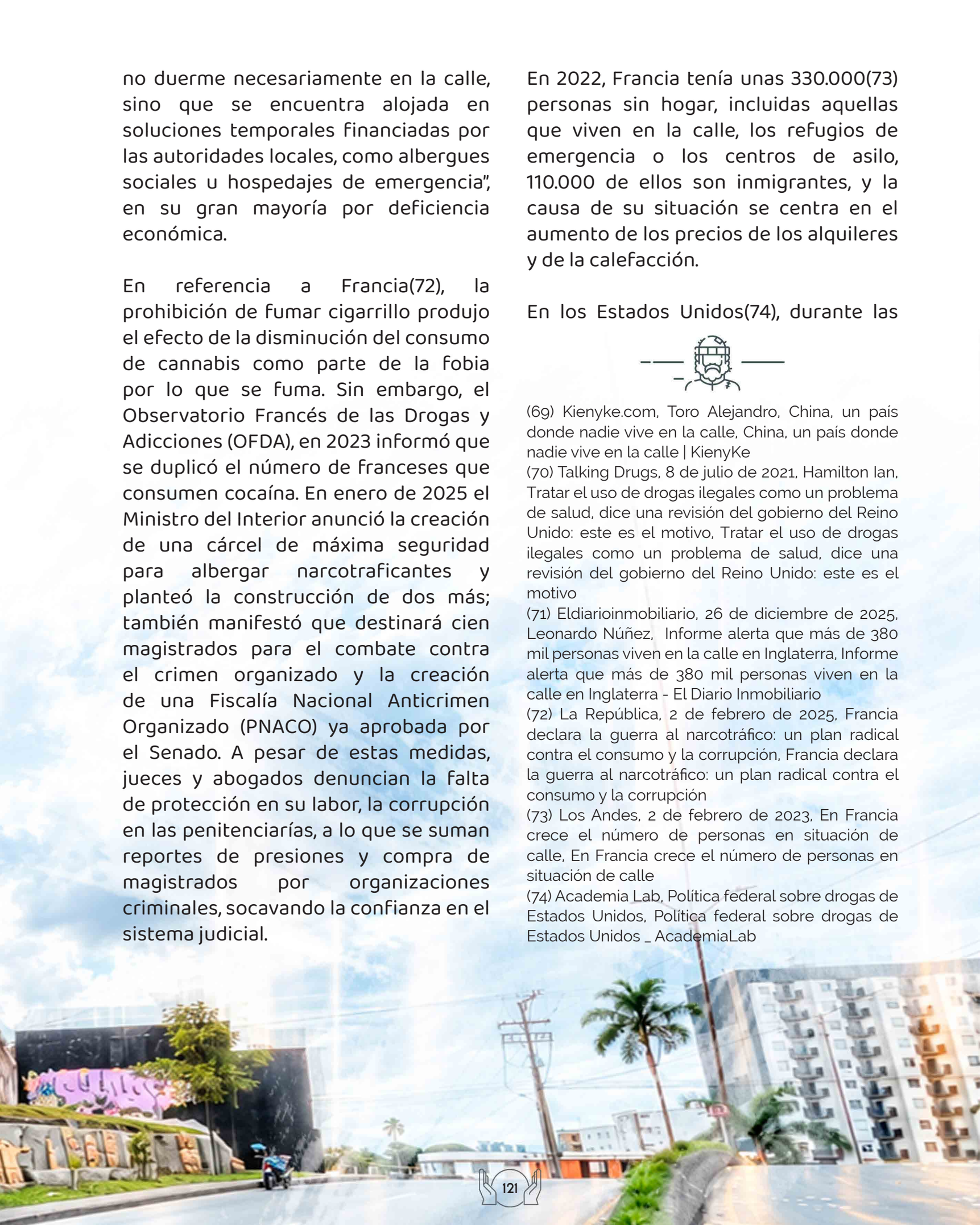
no duerme necesariamente en la calle, sino que se encuentra alojada en soluciones temporales financiadas por las autoridades locales, como albergues sociales u hospedajes de emergencia", en su gran mayoría por deficiencia económica.

En referencia a Francia(72), la prohibición de fumar cigarrillo produjo el efecto de la disminución del consumo de cannabis como parte de la fobia por lo que se fuma. Sin embargo, el Observatorio Francés de las Drogas y Adicciones (OFDA), en 2023 informó que se duplicó el número de franceses que consumen cocaína. En enero de 2025 el Ministro del Interior anunció la creación de una cárcel de máxima seguridad para albergar narcotraficantes y planteó la construcción de dos más; también manifestó que destinará cien magistrados para el combate contra el crimen organizado y la creación de una Fiscalía Nacional Anticrimen Organizado (PNACO) ya aprobada por el Senado. A pesar de estas medidas, jueces y abogados denuncian la falta de protección en su labor, la corrupción en las penitenciarías, a lo que se suman reportes de presiones y compra de magistrados por organizaciones criminales, socavando la confianza en el sistema judicial.

En 2022, Francia tenía unas 330.000(73) personas sin hogar, incluidas aquellas que viven en la calle, los refugios de emergencia o los centros de asilo, 110.000 de ellos son inmigrantes, y la causa de su situación se centra en el aumento de los precios de los alquileres y de la calefacción.

En los Estados Unidos(74), durante las

(69) Kienyke.com, Toro Alejandro, China, un país donde nadie vive en la calle, China, un país donde nadie vive en la calle | KienyKe
(70) Talking Drugs, 8 de julio de 2021, Hamilton Ian, Tratar el uso de drogas ilegales como un problema de salud, dice una revisión del gobierno del Reino Unido: este es el motivo, Tratar el uso de drogas ilegales como un problema de salud, dice una revisión del gobierno del Reino Unido: este es el motivo
(71) Eldiarioinmobiliario, 26 de diciembre de 2025, Leonardo Núñez, Informe alerta que más de 380 mil personas viven en la calle en Inglaterra, Informe alerta que más de 380 mil personas viven en la calle en Inglaterra - El Diario Inmobiliario
(72) La República, 2 de febrero de 2025, Francia declara la guerra al narcotráfico: un plan radical contra el consumo y la corrupción, Francia declara la guerra al narcotráfico: un plan radical contra el consumo y la corrupción
(73) Los Andes, 2 de febrero de 2023, En Francia crece el número de personas en situación de calle, En Francia crece el número de personas en situación de calle
(74) Academia Lab, Política federal sobre drogas de Estados Unidos, Política federal sobre drogas de Estados Unidos _ AcademiaLab



décadas de 1990 a 2010 cuarenta de los cincuenta estados promulgaron leyes que redujeron el castigo y las sentencias por delitos relacionados con las drogas. En 2010, se aprobó la Ley de Sentencias Justas, que especificaba el castigo que soportaban los consumidores de crack y de cocaína en polvo, sin embargo se produjeron en 2023 más de cien mil (100.000) muertes por causa de sobredosis a pesar de que en algunos estados como Oregon había liberación de la posesión y el consumo de dosis mínimas, con el objetivo de reducir la mortalidad por abuso, que por el contrario, no solo aumentó la mortalidad sino el porcentaje de adultos con trastornos por abuso de sustancias.

Las drogas ilícitas se clasifican en cinco listas:

> Lista I: alto potencial de abuso y no son aceptables para fines médicos. Lista II: alto potencial de abuso, pero son aceptables para fines médicos. El abuso puede conducir a una dependencia física y mental grave. Lista III: menos abusiva que las listas I y II y es aceptable para fines médicos. El abuso puede conducir a una dependencia física y mental moderada. Lista IV: bajo potencial de abuso en comparación con la lista III y aceptable para fines médicos. El abuso puede conducir a una dependencia física y mental limitada. Lista V: bajo potencial de abuso en comparación con la lista IV y aceptable para fines médicos. El abuso puede conducir a una dependencia física y mental limitada.

Hay muchas incoherencias en cuanto a la clasificación de las drogas y se puede afirmar que ello contribuye a un control deficiente.

De acuerdo con Leafwell(75) dentro de la lista 1 se encuentra la marihuana, que sigue siendo en algunos estados considerada delito federal por posesión, venta y uso, y otras igualmente peligrosas como el ácido lisérgico (LSD), éxtasis (MDMA), Metacualona, Mescalina y peyote. En lista 2 se clasifica la cocaína, heroína, el fentanilo, la hidromorfona (Dilaudid), la metadona, la morfina, el opio, la metanfetamina y la oxicodona (OxyContin). En lista 3 se encuentran el Tylenol con codeína, Ketamina, Esteroides anabólicos, testosterona, Dronabinol (THC sintético, nombre comercial Marinol), Barbitúricos (excepto el secobarbital, ahora en la lista 2), Buprenorfina, Gabapentina, Mazindol, Meprobamato, Midazolam, Pentazocina, Fentermina, Pregabalina, Temazepam, Clorhidrato de tramadol. En lista 4 se incluyen Alprazolam (Xanax), Carisoprodol (Soma), Dextropropoxifeno (Darvon, Darvocet), Diazepam (Valium), Lorazepam (Ativan), Pentazocina (Talwin), Zolpidem (Ambien), Tramadol (Ultram). Y en lista 5 se encuentran Robitussin AC, Difenoxilato/atropina (Lomotil, Motofen), Pregabalina (Lyrica),

Atapulgita (Parepectolina) y Epidiolex (cannabidiol). Según datos generales, en enero de 2024 la población de habitantes de calle alcanzó más de 771.000 personas que carecían de refugio de emergencia, programas de vivienda de transición o vivían en lugares sin protección, y esto sin establecerse cuántos de ellos lo están por causa de la drogadicción o como consecuencia de la habitación en calle. Zúñiga (2025) señala el problema general de la población estadounidense respecto al consumo de drogas, indicando que un 28.9% son bebedores con problemas para controlar su consumo, 22.9% mayores de 18 años son consumidores de marihuana. Si los porcentajes se trasladan a dato concreto teniendo como base la población total de 350 millones de estadounidenses, se puede afirmar que tienen una situación social crítica.

LAS NORMAS Y LOS ENFERMOS MENTALES HABITANTES DE CALLE

La legislación colombiana reconoce al habitante de calle no solo definiéndolo en la Ley 1641 de 2013, sino también resaltando su problemática social y sanitaria, por lo cual garantiza la atención especial a personas que consumen sustancias psicoactivas según la Ley 1566 de 2012, y prioriza el acceso a

(75) Leafwell, 3 de octubre de 2025, DipaK Hemraj, ¿Qué son las drogas de la lista 1?, ¿Qué son las drogas de la lista 1? - Leafwell





los servicios de salud mental mediante la Ley 1616 de 2013. A pesar de ello, nos queda como pregunta por resolver el por qué las políticas adoptadas no dan solución al problema cuando tenemos los siguientes datos del Ministerio de Salud(76):

> *Según el MSPS entre 2021 y 2024, se registraron 33.375 individuos en situación de habitanza en calle, lo que equivale a aproximadamente el 0,06% de la población total de Colombia.*
>
> *En esta sección, se caracteriza al 95,8% de los ciudadanos habitantes de calle que corresponde a 31.965 personas, dado que esta es la cifra contemplada en el cubo BDUA, con corte a agosto de 2024.*
>
> *La mayoría (88,2%) de los ciudadanos habitantes de calle se encuentran en zonas urbanas, mientras que solo el 11,8% está en zonas rurales.*
>
> *Del total (31.965) de ciudadanos habitantes de calle registrados en el cubo BDUA, 31.862 pertenecen al régimen subsidiado, lo que equivale al 99,7%; el 0,3% restante son ciudadanos habitantes de calle vinculados en el régimen contributivo;*
>
> *Se realiza un énfasis en los diagnósticos referentes a salud mental, capítulo c05 Trastornos mentales y del comportamiento para esta población, y se identifica que se diagnosticaron en total 1.890 personas. La mayor cantidad de personas diagnosticadas se encuentra en el subcapítulo F10-F19 Trastornos mentales y del comportamiento debidos al uso de sustancias psicoactivas con el 44,5% de las personas; seguido por F20-F29 Esquizofrenia, trastornos esquizotípicos y trastornos delirantes con el 21,3% de las personas y F30-F39 Trastornos del humor con 16,5%.*

Estos datos nos facilitan hacer precisiones cuantitativas sobre el tema:

i) El 100% de los 31.965 habitantes de calle están afiliados a los sistemas de salud del Estado;
ii) Se tienen identificados 1.890 personas habitantes de calle con enfermedad mental y de comportamiento;
iii) 14.225 corresponden a 44.5% de los habitantes de calle identificados consumidores de sustancias psicoactivas.

Entonces la pregunta obligada es: ¿qué impide dar soluciones al problema para que este no sobrepase la capacidad del Estado?

De los hospitales para locos, también llamados manicomios, en Colombia se pasó a los hospitales psiquiátricos para llevar a cabo funciones similares con enfoque en el tratamiento y la rehabilitación, con un aparente abandono de los enfermos graves, en lo que parece ser una política para evitar la institucionalización de los enfermos (entendida como la permanencia indefinida), que, además de prolongada y costosa, solo proporciona una mejora a la calidad de vida del paciente pero no a

(78) Salud, 2 de diciembre de 2024, Boletín técnico: Ciudadanos Habitantes de calle 2024, boletin-ciudadanos-habitantes-calle-2024.pdf

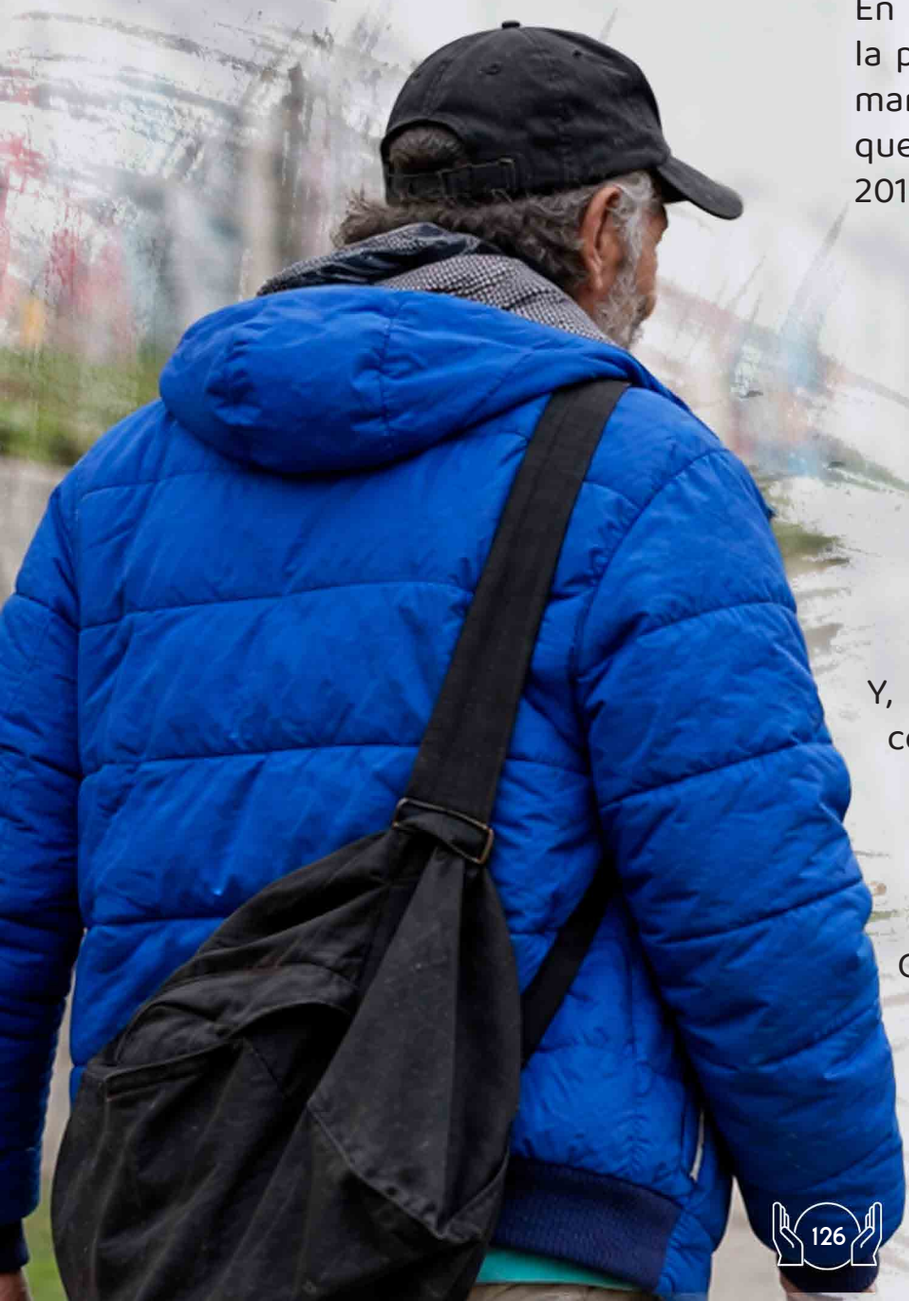
la de su salud.

Se encuentran registradas 111 entidades de Psiquiatría o Unidades de Salud Mental, de las cuales 26 son públicas y 85 privadas, insuficientes para dar albergue a los 1.890 enfermos mentales habitantes de calle.

Quedan entonces por definir en la situación, 14.225 enfermos mentales por consumo de sustancias psicoactivas o drogas que, en nuestro concepto, han sido igualmente abandonados exprofeso por el Estado, a pesar de su afiliación a los sistemas de salud. En primer lugar, porque la ciencia médica reconoce que la drogadicción es una enfermedad mental crónica, prevenible y curable(77), pero, también advierte:

> *El uso de drogas a largo plazo también causa cambios en otros sistemas químicos y circuitos del cerebro, afectando las siguientes funciones:*
> - *Aprendizaje.*
> - *Criterio.*
> - *Capacidad de tomar decisiones*

> *(resaltado mío).*
> - *Estrés.*
> - *Memoria.*
> - *Comportamiento.*



En segundo lugar, porque ha colocado la posibilidad de la atención médica en manos de la decisión del propio afectado que, como lo reconoció la ley 1566 de 2012 es un enfermo mental.

> *Artículo 1°. Reconocimientos.*
> *Reconózcase que el consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas, lícitas o ilícitas es un asunto de salud pública y bienestar de la familia, la comunidad y los individuos. Por lo tanto, el abuso y la adicción deberán ser tratados como una enfermedad que requiere atención integral por parte del Estado...*

Y, por lo tanto, es incapaz de dar tal consentimiento, y la ley,(78) obliga a la designación de una medida, persona, mecanismo o ajuste según el régimen de apoyos para la toma de decisiones. Para dar cumplimiento, la Corte Constitucional(79) precisa que:

> *El rol del apoyo no es el de sustituir la voluntad de la persona con discapacidad, validarla ni habilitar la celebración de actos jurídicos. El rol del apoyo, en*

contraste, es ayudar a la persona con discapacidad a formular una voluntad frente a la posibilidad de realizar un acto jurídico, y exteriorizarla, o en dado caso, representarla al ejecutarlo.

Y además hace precisión:

De tal forma, en los casos en los que la persona se encuentre imposibilitada para manifestar su voluntad, es necesario que los apoyos se dirijan a materializar la decisión más armónica a la vida, contexto y /o entorno social y familiar de la persona en cuestión, elementos que ayudarán a "interpretar la voluntad" del sujeto titular del acto jurídico.

Estamos, entonces, ante un avance legislativo que, dice la Corte Constitucional, obedece a la normativa convencional internacional de reconocer la capacidad jurídica de todos los seres humanos, incluidos los enfermos mentales de cualquier condición. Aceptando la "presunción" de que ellos, además, tienen la capacidad legal para la realización de actos jurídicos, en virtud del estándar legal vigente en la materia, restringió su ejercicio a la interdicción judicial, por una exigencia al Estado y a la comunidad en general de procurar apoyos o medidas adecuadas para que, independientemente de la diversidad funcional que presente una persona, pueda ejercer sus derechos de acuerdo con su voluntad y preferencias para asumir obligaciones acorde con sus intereses.

Nuestra legislación garantista mantiene una teoría jurídica positivista que Ramírez (2001)(80) describe como de norma y conducta de validez formal, que olvida la realista o sociológica que se ajusta más a la eficacia y al cumplimiento. Hace una veintena de años, un magistrado proclamó la llegada del gobierno de los jueces, y hoy, la inmersión de la justicia en todos los ámbitos ha llegado a tal punto de usar la coacción estatal en apoyo de la imposibilidad de corregir los problemas, en una aparente participación de todos bajo la amenaza de la sanción represiva.

SURGEN DUDAS

La primera duda tiene que ver con la certeza del convencimiento de los magistrados de que, a pesar de la discapacidad, el enfermo mental (incluye al drogadicto) tenga capacidad o al menos pueda tomar una decisión. Tenemos los conceptos que respaldan la duda:

La Asociación Colombiana de Neurología:

"Desde mi experiencia, no es razonable considerar que las personas con discapacidad intelectual o trastorno neurocognoscitivo severo o profundo, tienen un nivel de razonamiento suficiente para comprender los actos jurídicos en los que participan, y considero que el sistema de apoyos y salvaguardias creado en la Ley 1996 de 2019, no dispone las medidas suficientes para proteger

(79) Corte Constitucional, Sentencia C-025 de 2021, 5 de febrero de 2021, Sala Plena, MS. CRISTINA PARDO SCHLESINGER, C-025/21 Corte Constitucional de Colombia

(80) Ramírez Cardona Alejandro, Estado de Justicia. Más allá del Estado de Derecho, Editorial El Buho, 2ª edición, 2001.

a las personas en condiciones de discapacidad cognoscitiva en el ejercicio de sus derechos".

Universidad del Rosario – Dr. Leonardo Palacios Sánchez, especialista en neurología:

Explicó que "un individuo con secuelas graves desde el punto de vista cognitivo de un trauma cráneo encefálico o de un evento cerebro vascular isquémico o hemorrágico o una persona afectada por una demencia tipo Alzheimer, por ejemplo, en estado avanzado (GDS 6 y 7 de la escala de Reisberg) no puede llevar a cabo ningún tipo de actividad laboral, ni tomar decisiones correctas por el grave compromiso de sus funciones cognitivas". Personas en estos estadios no podrían incluso firmar los acuerdos de apoyos o las directivas anticipadas que contempla la ley: "la situación que a mi juicio no queda clara es cómo proceder con aquellas personas que al momento de la firma de la ley ya estaban en condición de discapacidad cognitiva grave y no tienen cómo firmar ningún tipo de acuerdo, ya que en ese estado carece por completo de la posibilidad de hacerlo

Facultad de Medicina – Universidad de Antioquia. Dra. María Eugenia Toro Pérez, especialista en neurología clínica.

Afirmó que no se puede suponer que todas las personas con discapacidad cognitiva general cuenten con el nivel de razonamiento suficiente para comprender todos los actos jurídicos en los que participan, "por lo tanto en cada caso debe evaluarse de forma individual y concienzudamente la capacidad de razonamiento, autodeterminación, previsión de consecuencias, pensamiento crítico, argumentación, interpretación, capacidad de comunicación, razonamiento y empleo adecuado y flexible de los propios recursos cognitivos, determinando la necesidad de apoyos y/o salvaguardias que protejan al individuo de vulneración de sus derechos".

Aún vistos estos señalamientos de especialistas médicos, la ley 1996 señala la necesidad del consentimiento informado y también dispone que la propia persona (el enfermo mental) pueda revocarlo.

> ***Artículo 4°.*** *Consentimiento informado. Para realizar el proceso de atención integral será necesario que el servicio de atención integral al consumidor de sustancias psicoactivas o el servicio de farmacodependencia haya informado a la persona sobre el tipo de tratamiento ofrecido por la institución, incluyendo los riesgos y beneficios de este tipo de atención, las alternativas de otros tratamientos, la eficacia del tratamiento ofrecido, la duración del tratamiento, las restricciones establecidas durante el proceso de atención, los derechos del paciente y toda aquella información relevante para la persona, su familia o red de apoyo social o institucional. La persona podrá revocar en cualquier momento su consentimiento.*
>
> ***Parágrafo.*** *El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará la materia en un término de doce (12) meses a partir de la promulgación de la presente ley.*

Partiendo de los conceptos científicos mencionados, dar como aceptable que el enfermo mental grave (incluye la drogadicción) pueda decidir el consentimiento o la revocatoria de sus actos, conlleva a reconocer que el legislador dio estricto cumplimiento a las



normas convencionales realizando un mínimo esfuerzo normativo olvidando escudriñar la naturaleza y circunstancias que de ellas se derivan.

UNAS OPINIONES CRÍTICAS

El avance legislativo aparece carente de profundidad y de carácter, similar a una norma inocua en la solución de un problema, y, por el contrario, parece una vía de escape a ese propósito. Modificar el sistema de representación de los padres y la curaduría o tutoría haciendo exclusión de los enfermos mentales así lo corrobora. Además, se traslada la interdicción al sistema judicial(81):

> Sin embargo, en lo relacionado con el ejercicio de la capacidad legal para la realización de actos jurídicos, la Corte, en virtud del estándar legal vigente en la materia, restringió su ejercicio a la interdicción judicial.

Promover por otro (para el caso del demente o enfermo mental) la realización de un acuerdo de apoyo mediante escritura pública ante un notario, para formalizar quién o quiénes actuarán como su apoyo para la toma de decisiones. Pero que, previa la suscripción del acuerdo, el notario esté obligado a hacerle una entrevista para verificar que el contenido del acuerdo de apoyo se ajuste a su voluntad, preferencias y la ley, sobrepasa la capacidad profesional del notario que no es profesional de la ciencia médica. Esta misma condición se aplica en el caso de la demanda para el juez correspondiente.

Olvida la disposición anti-trámites ordenando que la duración del acuerdo de apoyo tenga un período máximo de 5 años.

Traslada al juez de familia el proceso judicial de designación de los apoyos formales a la persona, sin tener en cuenta la escasez de profesionales médicos en psiquiatría(82) -un número aproximado de 201 según el listado de la Asociación Colombiana de Psiquiatría-, lo que correspondería a un médico por cada 250 mil habitantes, siendo un número insuficiente para atender las 1.890 personas habitantes de calle con enfermedad mental y de comportamiento, dada la necesidad individual; pero, también presenta una carencia de suficientes técnicos en el manejo de ese tipo de enfermos y de medios en los 26 hospitales psiquiátricos del país.

A una justicia que está abrumada por la cantidad de procesos, se le suman al juez tareas como la posesión de personas de apoyo y la convocatoria anual de audiencias para evaluar el desempeño de los apoyos adjudicados judicialmente, esto no parece para nada una medida provechosa.

Pero aún discordantes, reconociendo el esfuerzo del legislador y de la Corte Constitucional, no podemos pensar que la norma acoge solamente el acto jurídico con relación a la transacción comercial de los bienes, porque poco valor tendría tanta vanagloria y euforia por el avance legislativo supuesto, cuando quedan aún en penumbras las decisiones que tienen

que ver con la vida, la autonomía y la dignidad de la vida de los enfermos mentales y drogadictos en situación de calle, para quienes las propias normas evaporan su esperanza de rehabilitación.

CONCLUSIÓN

Con un increíble índice de población de calle de casi 32.000 personas (0.6% de la población nacional) de los cuales 1.890 son enfermos mentales y 14.225 drogadictos, el Estado colombiano da muestras de ineficiencia y de ineficacia para dar solución a sus problemas básicos. El habitante de calle, más que un asunto de economía expresada en ausencia de oportunidades, como se ha reconocido, es un asunto de salud, sobre el cual el Estado parece darse por vencido creando sistemas y métodos ajustados a normas, a pesar de que los sistemas y métodos ya se encontraban en funcionamiento sin la pomposidad burocrática, eso sí, reconociendo que eran igualmente ineficientes e ineficaces por ausencia de medios.



(81) Corte Constitucional, Sentencia C-025 de 2021, 5 de febrero de 2021, Sala Plena, MS. CRISTINA PARDO SCHLESINGER, C-025/21 Corte Constitucional de Colombia

(82) Asociación Colombiana de Psiquiatría, Directorio ACP, Psiquiatras, Directorio – Asociación Colombiana de Psiquiatria

Daniel J. VÁSQUEZ H.





ENTRE EL ESTIGMA Y LA CIUDADANÍA:

TENSIONES EN EL RECONOCIMIENTO DEL HABITANTE DE CALLE COMO SUJETO DE DERECHOS

Carolina Soto Méndez

BETWEEN STIGMA AND CITIZENSHIP: TENSIONS IN RECOGNIZING THE HOMELESS AS A SUBJECT OF RIGHTS




Território
SP MOSA



Carolina Soto Méndez[83]

(83) Doctora en Bioética, Universidad Militar Nueva Granada, Diplomada en Estudios Avanzados en Bioética y Biojurídica de la Universidad Rey Juan Carlos (España), Abogada de la Universidad Cooperativa de Colombia. Cuenta con experiencia en investigación en temas de objeción de conciencia, anticoncepción, bioética y derecho, vulnerabilidad y autonomía, derechos humanos, población vulnerable, y habitantes de calle. Tiene publicaciones de libros, capítulos de libros y artículos. Ha participado en el Comité de Bioética institucional. Investigadora categorizada en Minciencias. Docente universitaria con más de trece años de experiencia. Es consultora en temas de Bioética y Derecho, ética de la investigación e integridad científica. Actualmente se desempeña como docente investigadora del programa de Derecho de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de la Corporación Universitaria Empresarial Alexander von Humboldt.



RESUMEN:

El fenómeno de la habitabilidad de calle se caracteriza por sus cambios históricos que mantienen tensión entre el orden público, espacio público y derechos humanos. Este artículo analiza cómo ha sido la evolución socio jurídica de este fenómeno, con un especial énfasis en Armenia (Quindío) para sostener qué medidas represivas y enfocadas en la higiene pública se han convertido en insuficientes para dar respuesta a las exigencias sociales y, sobre todo, a las necesidades de la población habitante de calle. A partir de una revisión documental, se revisa cómo ha sido el tránsito de la prohibición de la mendicidad al reconocimiento de derechos de los habitantes de calle y su especial protección constitucional. Esta revisión se realiza centrada desde la perspectiva de la teoría del reconocimiento de Axel Honneth y el planteamiento del concepto de aporofobia de Adela Cortina, de tal manera que quedan en evidencia las brechas sociales profundas que existen y que la legislación ha resultado insuficiente para superarlas. Se concluye que la gestión de la habitabilidad de calle debe ir más allá de medidas policivas y enfocarse en una atención integral desde una mirada preventiva del fenómeno que permita la garantía de derechos de grupos sociales históricamente vulnerados.

PALABRAS CLAVES:

Habitantes de calle, teoría del reconocimiento, estigma social, nuevas ciudadanías, aporofobia

ABSTRACT:

The phenomenon of street habitability is characterized by its historical changes that maintain tension between public order, public space and human rights. This article analyzes the socio-legal evolution of this phenomenon, with a special emphasis on Armenia (Quindío) to argue that repressive measures focused on public hygiene have become insufficient to respond to social demands and, above all, to the needs of the homeless population. Based on a documentary review,

it examines how the transition from the prohibition of begging to the recognition of the rights of street dwellers and their special constitutional protection has been. This review is focused on the perspective of Axel Honneth's theory of recognition and Adela Cortina's approach to the concept of aporophobia, in such a way that the deep social gaps that exist and that legislation has been insufficient to overcome them are evident. It is concluded that the management of street habitability must go beyond police measures and focus on comprehensive care from a preventive perspective of the phenomenon that allows the guarantee of the rights of historically violated social groups.

KEYWORDS:

Homeless, Theory of recognition, Social stigma, New citizenship, Aporophobia

INTRODUCCIÓN

Basta con mirar los medios de comunicación para entender las preocupaciones que tiene la comunidad sobre la habitabilidad de calle. Titulares como *"Más habitantes de calle, más percepción de inseguridad en Armenia"* (Caracol radio, 2021), *"Aumenta la presencia de habitantes en condición de calle en sectores visibles de Armenia"* (La Crónica del Quindío, 16 abril 2024) *"Persiste la problemática de habitantes de calle en Armenia. Cerca de 1.300 personas en situación"* (Marín, 2025), *"Comerciantes de Armenia denuncian agresiones a sus negocios por parte de habitantes de calle con problemas de salud mental"* (TVA noticias, 2026 julio 14), permiten observar la preocupación que existe en torno a la situación del habitante de calle por las implicaciones de seguridad, espacio público y salubridad.

El aumento de la población habitante de calle que percibe la ciudadanía en general hace que se observe que los esfuerzos institucionales son insuficientes o, como se puede leer en algunas de las publicaciones, inexistentes. Los comentarios que los ciudadanos dejan en distintas plataformas digitales así lo ponen en evidencia: *"Al estado le quedó grande las personas en condición de calle"* (Comentario en video de La Crónica del Quindío, 2024, abril 16) o *"La Administración Municipal es una alcahueta porque nada hace con esta gente"* (Comentario en publicación de Facebook de Quindío Noticias, 2025, mayo 3).

El creciente número de habitantes de la calle es notorio, pues en redes sociales se observan comentarios de los ciudadanos sobre la frecuencia de encontrarlos en sectores en los que no era común verlos(84). Las cifras del censo realizado entre 2017 y 2021 hablan de 34.081 habitantes de calle en Colombia (Ministerio de Igualdad y Equidad, 2025). Dentro de ese censo, el Quindío y Armenia



reportan para el 2021, 843 habitantes de calle. Los datos de la Secretaría de Desarrollo Social indican que para 2026, se calculan 1.400 habitantes de calle en la ciudad de Armenia. Esto es evidencia de que la percepción ciudadana no está errada y a partir de algunos hechos de inseguridad, hace que la preocupación de la ciudadanía sea legítima sobre qué está haciendo el gobierno local para controlar este fenómeno.

A pesar de la percepción del aumento del fenómeno de habitabilidad de calle -situación que se respalda en las cifras del censo oficial de la administración municipal-, es difícil determinar una cifra exacta, pues, una característica del fenómeno de la habitabilidad de calle es la facilidad con la que puede cambiar su población y con esto sus cifras. Así, identificar una acción definitiva que permita atacar este fenómeno se convierte en una tarea casi imposible.

Entonces, ¿Qué hacer frente a la habitabilidad de calle? Ofrecer una respuesta única resulta complejo porque no existe una medida única que permita resolver este fenómeno, que es profundamente dinámico. En este texto se sostiene que las constantes transformaciones que ha tenido este fenómeno hacen necesario que se supere la mirada de prohibición de la vida en la calle y transite hacia el reconocimiento del habitante de calle como ciudadano con la debida protección de sus derechos. Para defender esta postura, el artículo se estructura así: una primera parte que aborda el trato prohibitivo dado históricamente a mendicidad y a la vagancia; una segunda parte que analiza el reconocimiento de los derechos de los habitantes de calle a partir de la teoría del reconocimiento de Axel Honneth y, finalmente, se plantean los retos que implica la protección de derechos de los habitantes de calle en relación a las tensiones por el uso del espacio público y las posibles manifestaciones de aporofobia.

CUANDO MENDIGAR ESTABA PROHIBIDO

El término habitante de calle es de uso reciente, sobre todo a finales de la década de los 90, sin embargo, es un fenómeno que ha existido desde mucho antes, pero con otros nombres (Soto, 2026). Samper (1867) deja en claro que el fenómeno de la mendicidad adulta existía desde tiempo atrás, incluso como asociado al vivir en la calle al diferenciar al mendigo que está en las calles del



(84) En la publicación de Quindío Noticias del 3 de mayo de 2025, en la plataforma Facebook, titulada *"Reportan 1300 habitantes de calle en Armenia y la falta de soluciones agota la paciencia de la ciudadanía"* se encuentran comentarios como *"Huy no es q cada día ve uno locos nuevos.que [sic] da ya hasta miedo salir tanta inseguridad la verdad que armenia se dejó llenar de muchos habitante de calle mucho consumidor hasta en los barrios por todo lado"*, *"1300 es poquito"*, *"Y los que Faltan por retirarsen [sic] a la calle . En cinco años va a ser peor"*, *"Que tristeza cada día veo que la ciudad no aguanta con tanta mendicidad en la calle"*. Expresiones como estas es común escucharlas en la cotidianidad de la ciudad y dejan ver cómo la ciudadanía observa incómoda las situaciones relacionadas con habitantes de calle que se presentan cercanas a sus rutinas cotidianas.

pobre vergonzante. Eso sí, deja claro que no tenía el mismo impacto que la niñez abandonada, ni tampoco existía el mismo interés en dar respuesta a la situación presentada. Más bien, se observaba repudio frente a la presencia de determinados grupos sociales en la calle:

> *Las calles i plazas de la ciudad están infestadas por rateros, ébrios, lazarinos, holgazanes i hasta locos. Hai calles i sitios que hasta cierto punto les pertenecen como domicilio, i no falta entre ellos persona que, so pretesto de insatez, vierta sin interrupción torrentes de puñaladas dirigidas contra la inocencia del niño o el pudor de la mujer(85). (Samper, 1867, pág. 5)*

Correa (2007) manifiesta que la documentación existente sobre el habitante de calle adulto fue escasa, y al revisar las características que tenían las formas de vida en la calle, se explica porque el interés de estudio sobre los habitantes de calle había estado centrado en la población infantil. Sin embargo, la mendicidad puede considerarse como otra de las formas de vida en la calle que han existido, pues tal como lo menciona Samper (1867) al explicar que la pobreza vergonzante(86) es una forma de mendicidad, con la diferencia de que tenían un techo bajo el cual vivir.

Aunque la mendicidad (en su forma de calle) era reconocida y se establecía la existencia de asilos para pobres que recibían una fuente de financiamiento (Rodríguez, 2020), no significa que siempre hubiera tenido permisividad legal. Por ejemplo, en Francia, la mendicidad fue delito hasta 1994, cuando fue despenalizada con la entrada en vigor del Código Penal y las medidas pasaron a estar a cargo de la policía administrativa (Montesuit, 2021). Esta represión fue incluso anterior a la Revolución Francesa, pues existieron normas represivas y penas severas que buscaban reducir la mendicidad y los vagabundos, pero, no tuvieron el efecto deseado (Fioravanti, 2021). Hoy en día, aunque haya desaparecido como delito, en Francia las autoridades locales pueden prohibir la mendicidad a través de reglamentos policiales (Affairs publiques, S.F.).

En Estados Unidos en la década de los 90 aún se observaban legislaciones estatales contra la vida en calle. Mitchell (1997) explica cómo en San Francisco, Seattle y Cincinnati existían legislaciones que prohibían dormir o acampar en parques o aceras, tumbarse en aceras durante todo el día, mendigar o hacer sus necesidades fisiológicas. Estas prohibiciones, de acuerdo con lo que plantea Mitchell (1997), implican una forma de quitarles el derecho al espacio público mediante la ley, lo que hace que, más que prevenir un fenómeno de delito, sea una forma de limpiar las ciudades, haciendo que las personas sin hogar no tengan derecho a estar en ningún lugar.

Esta situación no solo ocurría en otros países, Colombia no fue ajena a este tipo de medidas. Rodríguez (2020) explica que, a pesar de la existencia de asilos en Bogotá a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, no había una reducción



de la mendicidad porque el Concejo de Bogotá, en uno de los tantos intentos por controlarla, decidió prohibirla en el Acuerdo 1 de 1918, estableciendo la prohibición y la obligación de la alcaldía de llevarlos a un asilo de mendigos. Las normas no tenían un escenario de aplicación claro, de tal manera que:

> *para la década de 1920 los mendigos en general eran tratados como delincuentes y eran trasladados a las colonias penitenciarias para ser castigados y corregidos. [...] Es posible que los grupos [sic] de menores estuvieran contemplados entre la categoría de mendigos, aunque no fueran enviados a las colonias penitenciarias; tampoco es claro su paradero pues no hay documentos que permitan constatar si continuaban funcionando o no los asilos para este grupo social. (Rodríguez, 2020, p. 61)*

Si bien lo que hoy conocemos como habitantes de calle es a partir de una transformación que se da en los 80 del fenómeno del gaminismo, no se puede ignorar que la mendicidad fue una forma de vida adulta en la calle, y que el Estado buscó controlar a partir de decisiones políticas sobre estos grupos sociales, pero que no estaban centradas en la protección y bienestar de los reconocidos a ese momento como mendigos, porque en palabras de Rodríguez (2020), a las personas que se encontraban en pobreza extrema, sin hogar, *"Se lo dejó desnudo política y económicamente, sin una protección social, y se le despojó de los derechos de ciudadano. Esas fueron las condiciones de los menesterosos de la ciudad"* (p. 91).



(78) OC-11/90. Excepción al agotamiento de los recursos internos. 10 de agosto de 1990, parágrafos 22, 25, 26 y 28.
(79) Caso Baena Ricardo vs. Panamá, Sentencia del 2 de febrero de 2001, parágrafo 137.
(80) Padilla Sanabria, Lizbeth X. La metodología geométrica para la operatividad dogmática y procesal del derecho punitivo: especial referencia al derecho disciplinario. Editorial. Página 86
(81) Ibid. Pág. 91 y ss.
(85) En esta cita se ha respetado la grafía de la época.
(86) *"Pero no todos los mendigos se exhiben en las calles: al mayor número de pobres de la ciudad, que conocemos bajo el nombre de vergonzantes, ocultan su miseria, se encierran con sus hijos en habitaciones desmanteladas, i sufren en ellas los horrores del hambre i la desnudez"* (Samper, 1867, p. 4). Esta cita pone de manifiesto que la mendicidad podía observarse de varias formas y que una forma oculta y que podía pasar desapercibida era simplemente por tener un lugar bajo techo.

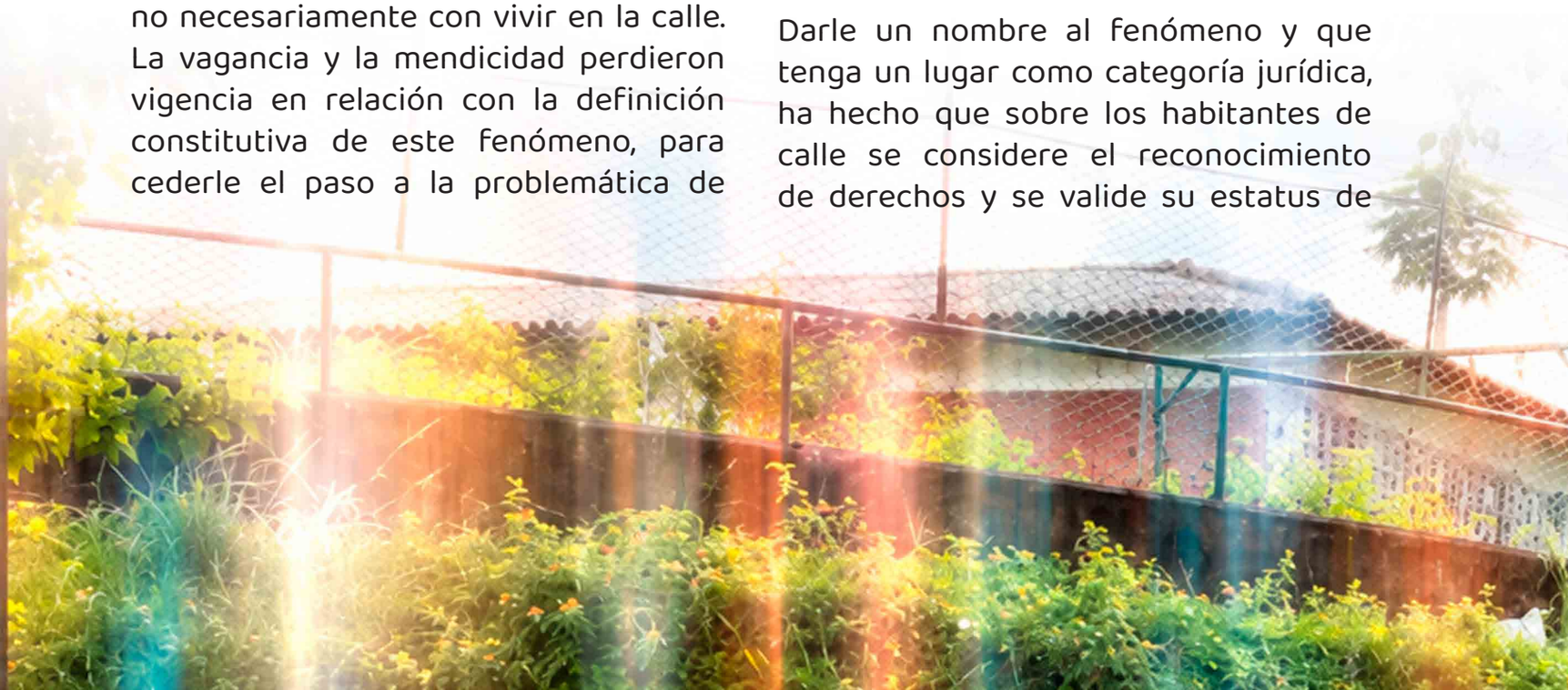
Sobre los niños que vivían en la calle o de la mendicidad, no existe registro de cuáles fueron las acciones políticas tomadas (Rodríguez, 2020). Esto no significa que no hayan existido, pues se encuentran registros sobre niños que vivían en la calle que se conocían como chinos(87) (IDIPRON, 2019). Una posible explicación es que no haya sido interés del Estado la protección de estos menores. Sin embargo, fue un fenómeno que tuvo notoriedad y que la vida en la calle se relacionaba a la mendicidad y a los gamines. Es claro que la mendicidad y la vagancia no tenían el mismo impacto que la niñez abandonada, ni tampoco existía el mismo interés en dar respuesta a estos fenómenos.

Entonces el fenómeno de la habitabilidad de calle no es estático, es dinámico y cambia a medida que la sociedad presenta nuevos retos y conflictos en su interior. Autores como Rossi (1990), Boesveldt (2019) y Lee et al (2021) dejan ver cómo en otros países antes de 1980 existían otros escenarios relacionados con la desafiliación social y no necesariamente con vivir en la calle. La vagancia y la mendicidad perdieron vigencia en relación con la definición constitutiva de este fenómeno, para cederle el paso a la problemática de la vivienda y la carencia de un techo (Brodiez-Dolino, 2022).

En Colombia también hubo cambios trascendentales. En la década de los 80, se vivió una transformación de lo que para ese entonces se conocía como el gaminismo(88) a través del narcotráfico, debido a que el tráfico de estupefacientes y el consumo de bazuco introdujeron dinámicas sociales en la vida de la calle que transformaron la forma de relacionarse con estos grupos de gamines (IDIPRON, 2019). Así, de los gamines se dio paso a los habitantes de calle, un fenómeno en el que convergen personas de diversas edades que por diversos motivos deciden vivir en la calle. Poco a poco fue tomando fuerza el uso del término y es con la ley 1641 que se reconoce un nombre que no es accidental y que les da un lugar concreto en el derecho.

HABITANTES DE CALLE COMO PARTE DE LAS NUEVAS CIUDADANÍAS

Darle un nombre al fenómeno y que tenga un lugar como categoría jurídica, ha hecho que sobre los habitantes de calle se considere el reconocimiento de derechos y se valide su estatus de



ciudadano. La despenalización paulatina de la vagancia fue la puerta de entrada para que se empezara a reconocer el derecho a estar en el espacio público como una decisión de vida.

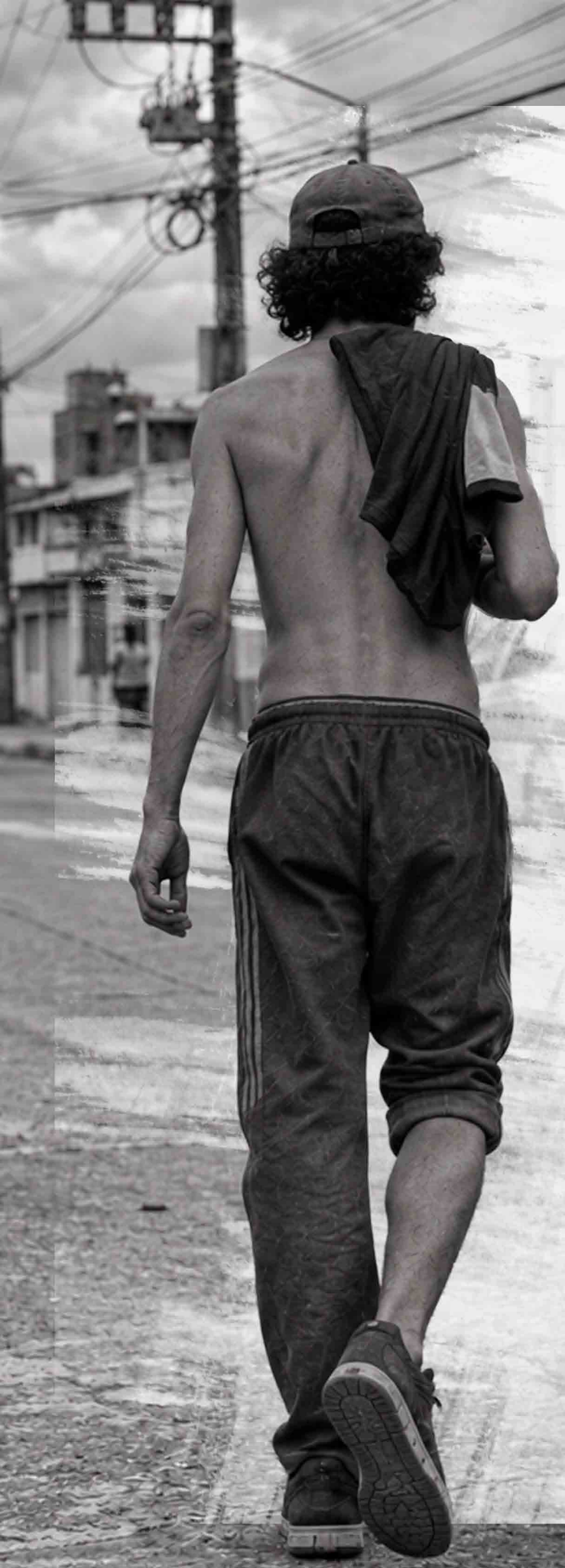
El reconocimiento de derechos de los habitantes de calle ha sido progresivo en la medida que se reconoce la necesidad de protección a quienes pertenecen a este grupo social, en cuanto su condición, en muchos casos, puede llegar a ser consecuencia de la previa desprotección de derechos a partir de situaciones ocurridas en sus vidas, y así, deja de criminalizarse su forma de vida.

En la década del 2000, como respuesta a la fuerte criminalización de la vida en la calle, empiezan a reconocerse los derechos de las personas sin hogar, pues se identifica la necesidad de combatir la discriminación y la exclusión. Es así como en Puerto Rico para el 2007 se adopta la ley 130, la cual consagra la carta de derechos de las personas sin hogar. En esta ley, se planteó como propósito hacer de Puerto Rico un lugar en el cual los seres humanos tengan un techo. Otros estados en Estados Unidos también adoptaron cartas de derechos para las personas sin hogar, planteando entonces una forma de combatir la criminalización de la pobreza (Ploszka, 2020).

La Carta Europea de los derechos de las personas sin hogar se convierte en un escenario importante de protección de los derechos humanos de las personas que no tienen un lugar donde vivir. De acuerdo con Ploszka (2020), su aplicación se ha dado en varias ciudades de Europa, siendo Gdańsk, en Polonia, una de las pocas que lo han hecho en una forma participativa. El reconocimiento de la dignidad y el derecho a la vivienda, hacen que esta propuesta esté siendo acogida por varias ciudades. Derechos como el tener una dirección postal, acceso a servicios sanitarios (baños), a la protección de datos y al uso del espacio público, son algunos de los derechos contemplados en esta carta. Feantsa (S.F.), entidad que ha impulsado el proyecto, reconoce la necesidad que existe sobre la protección de los

(87) Chino es una palabra que proviene del quechua y significa niño. IDIPRON (2019) así lo identifica e indica que incluso desde la colonia se le daba este nombre a los niños que vivían en la calle.
(88) El gaminismo es un fenómeno que se caracterizaba porque quienes lo conformaban eran niños.





derechos de las personas sin hogar, y hace énfasis en que los gobiernos deberían trabajar en que las personas que vivan en la calle reclamen sus derechos.

La Corte Constitucional de Colombia inició un reconocimiento de los derechos de la población habitante de calle, al darles el estatus de sujetos de especial protección. Aunque en un principio se usaba la denominación indigente/habitante de calle de manera indistinta, fue después de la ley 1641 que existió una apropiación del término habitante de calle. La Corte Constitucional los reconoce como sujetos de especial protección por su condición de debilidad manifiesta y no por su pertenencia a un grupo específico(89). La ley 1641 planteó los lineamientos para que el Estado adoptara las políticas públicas para la protección de los habitantes de calle. Así, Bogotá se convierte en la primera ciudad en tener una política pública para habitantes de calle en el marco de la ley 1641. Sin embargo, esta no fue la primera política pública, pues desde el año 1999 en Bogotá se habían planteado programas de intervención con los habitantes de calle.

Este tipo de situaciones ponen en el escenario que existe un reconocimiento del otro en el contexto de los habitantes de calle. El concepto de reconocimiento se identifica en Axel Honneth, quien desarrolla su propuesta a partir de los textos de Hegel, los cuales contrasta y complementa con los presupuestos de George Herbert Mead. Parte de entender que el reconocimiento es recíproco, la

identidad propia es confirmada en las acciones de aceptación de los demás y, a su vez, permite reconocer a otros. Entonces "solo si los dos individuos se ven confirmados, por su enfrentamiento, en el establecimiento de su identidad, pueden llegar a un entendimiento complementario de sí mismos, en tanto que yo individualizado y autónomamente activo" (Honneth, 1997, p. 87).

Para explicar la forma como se da el reconocimiento, parte de la teoría de los estadios de Hegel, para la cual explica que el amor, el derecho y la solidaridad son maneras de reconocimiento, y que, en la estructura de las relaciones de reconocimiento social, estas se manifiestan en formas de reconocimiento a través de relaciones primarias (amor y amistad), de relaciones de derecho (derechos) y de comunidad de valor (solidaridad) (Honneth, 1997, p. 159). Entonces, desde la perspectiva de la Teoría del reconocimiento de Axel Honneth, hablar de los derechos de los habitantes de calle es *reconocerlos* como parte de la sociedad y no excluirlos de la misma.

Reconocerlos como autónomos, con la posibilidad de libremente hacer de la calle su lugar de habitación (como lo define la ley 1641) permite identificarlos como ciudadanos en ejercicio de sus derechos. De tal manera que se reconoce la autonomía del habitante de calle y por lo tanto, el tiempo que decidan vivir en la calle es una decisión libre. De la mano está el planteamiento de la ley 1996 de 2019, que establece la posibilidad del ejercicio de los derechos de las personas con limitaciones con discapacidad. Estos escenarios trazan un cambio de paradigma, en el cual ya no se toman decisiones por ellos, sino que se permite incluso el derecho a equivocarse, pues la decisión de vivir en la calle es autónoma, así se observe como equivocada.

Otro factor que tiene un papel importante en el fenómeno de la habitabilidad de calle es el uso del espacio público, pues la decisión autónoma es hacer de la calle su lugar, su habitación (ley 1641). Es decir, hacer un uso del espacio público para vivir. Todo lo que los demás ciudadanos hacemos en la esfera de la privacidad, los habitantes de calle lo realizan en el espacio público. Desde la perspectiva de las nuevas ciudadanías, el habitante de calle no tiene un vínculo reconocido con el territorio, lo que hace que, a pesar de los avances en el reconocimiento de sus derechos, en la práctica siga sujeto a procesos de exclusión.

Es importante tener algo claro: reconocer la autonomía del habitante de calle no significa que esto implique



(89) Otros grupos que se reconocen como de especial protección constitucional son las comunidades indígenas, comunidad lgtbiq+, raizales, entre otros.



que el Estado no deba velar por la protección efectiva de sus derechos. Al revisar los censos, es común encontrar que el consumo de psicoactivos no es el único motivo detonante que existe para la vida en calle. Diversas formas de violencia, problemas de salud mental, llevan a escenarios de desprotección y vulneración de derechos que tienen como consecuencia la vida en la calle. Es decir, que una persona viva en la calle no la hace vulnerable, sino que es el resultado de todas las desprotecciones de sus derechos, es decir, es una persona vulnerada y no solamente por la falta de un techo físico.

RETOS DE LA REGULACIÓN DEL FENÓMENO DE HABITABILIDAD DE CALLE

La percepción de la sociedad sobre los habitantes de calle es que constituyen un problema que debe ser resuelto de raíz y que no vuelva a ocurrir. Las características propias del fenómeno, que hacen que mute y se presente bajo distintas formas, hacen que encontrar soluciones definitivas no sea la respuesta y que constantemente haya que analizar la habitabilidad de calle como fenómeno para identificar planes de acción. Esto implica un nivel de complejidad alto, porque las autoridades (Castillo, 8 septiembre 2025) y sociedad en general perciben que la protección que existe sobre los derechos de los habitantes de calle como ciudadanos que son, implica una limitante para actuar y plantear soluciones de fondo. Sobre todo, porque el reclamo de grupos de ciudadanos, hace que se entienda que solo con *mano firme* pueden darse soluciones de fondo.

Expresiones, como las indicadas al inicio de este artículo, son muestra de la falta de aceptación de los derechos de determinados grupos sociales y el mismo desconocimiento de la vulneración que han tenido. Este escenario constituye formas de menosprecio; al respecto Cortina (2017) explica que muchas de ellas se engloban en el rechazo al pobre, expresión que denominó aporofobia. Las expresiones de aporofobia se observan en cada una de las formas de menosprecio, y no únicamente en las acciones directas de maltrato con la integridad física. Al respecto, Peláez (2020) explica que no basta con la inclusión en categorías jurídicas como "sujetos de especial protección" si, incluso, llega a ser utilizada por el Estado de tal manera que se restrinja aún más el ejercicio de sus derechos.

A través de los discursos de odio y delitos de odio se materializa el odio al pobre. El discurso de odio es cualquier forma de expresión que busque incitar al odio a determinados grupos sociales, desde la intolerancia. De otra parte, los incidentes de odio son actitudes de desprecio y de maltrato por su pertenencia a determinado grupo; este comportamiento está catalogado como delito (Cortina, 2017).

Los delitos y los discursos de odio son categorizados por Cortina (2017) en repulsiones que recibe el agredido por

su pertenencia a un grupo o colectivo; estigmatización de grupos sociales a través de inculparlos de actos que son perjudiciales para la sociedad; el colectivo o grupo social es el foco de odio de los discursos de odio; quien proclama el discurso de odio o realiza acciones de odio, parte del convencimiento de que hay una desigualdad estructural en relación con la víctima y se considera en una postura de poder y dominación.

A pesar de que las formas y prácticas de odio tienen origen con el inicio de la humanidad, la existencia de los sistemas democráticos actuales y el acceso a internet facilitan la visibilización de estos discursos. El discurso también se ve matizado por la calidad del grupo social al que va dirigido el discurso. Si el grupo destinatario ejerce un rol de poder, puede lograr la tipificación como delito de esos discursos que le atacan; pero si, por el contrario, "carecen de fuerza social, los discursos que les atacan acaban considerándose como simple ejercicio de la libertad de expresión" (Cortina, 2017, p. 48).



El discurso del odio se puede enmarcar en otras maneras de aborrecimiento y rechazo menos agresivas y extremas, pero, esa situación no reduce el daño en quien es destinatario del discurso. En ese tipo de discurso se enmarca la aporofobia "porque parece que la pobreza es desagradable, que el pobre plantea problemas y que, de algún modo, contamina" (Cortina, 2017, p. 55). Al respecto, Honneth (2011) explica que una persona es invisibilizada, pues, aunque identifique la presencia física de determinada persona, no es reconocida porque los actos a través de los cuales se les otorga un conocimiento social carecen de un sentido positivo, y no hay una acción que les permita, a los destinatarios de dichas acciones, sentirse reconocidos, de tal manera que se configura una forma de invisibilidad social.

Así, los actos que enmarcan el discurso de odio, al carecer de un sentido positivo, configuran una forma de invisibilidad, pues a pesar de que para su manifestación existe un destinatario tangible de los actos de odio y de rechazo, estos le niegan la posibilidad de ser reconocidos y, a su vez, no aceptan una posibilidad de actos de reconocimiento de su parte. Entonces, los actos relacionados al discurso de odio promueven relaciones asimétricas, lo que hace que exista una ausencia de reconocimiento en términos de amor, derecho y solidaridad.

El manejo de estos escenarios es un reto que tienen las políticas públicas que abordan el fenómeno de la habitabilidad de calle, porque estas en su diseño plantean el escenario de protección e inclusión social, pero en la realidad se observan brechas en la aceptación de la protección de sus derechos por parte de la sociedad. Esto se evidencia claramente en las discusiones que existen sobre el espacio público, pues el habitante de calle tiene derecho (consagrado en la ley 1641) a decidir libremente vivir en la calle, a no recibir sanciones por realizar sus necesidades fisiológicas en vía pública (sentencia C-062/21, Corte Constitucional), a no recibir una sanción desproporcionada por consumo de sustancias psicoactivas en vía pública (sentencia C-253/19, Corte Constitucional) y a no ser víctima de un desalojo arbitrario y forzoso de la vía pública, sin antes haberle ofrecido alternativa real y digna de reubicación. Pero, en la realidad, se observan tensiones en el uso del espacio público, pues las políticas aunque consagran el derecho al uso, no brindan las condiciones materiales para que en el espacio público, el habitante de calle pueda desarrollar su vida de la forma en la que quienes tienen un techo, desarrollan su vida privada.

Evidentemente, la protección de los derechos de los habitantes de calle no debe implicar la desprotección de los derechos de otros miembros de la sociedad, como el derecho al ambiente sano y la seguridad que tienen los vecinos de los sectores que frecuentan los habitantes de calle. La protección de estos derechos tampoco legitima a los ciudadanos que habitan estos sectores, a exigir a la administración pública como acciones frente a los habitantes de calle, el desplazarlos por la fuerza a otros sectores o incluso, retornarlos a sus lugares de origen.

Retornarlos no siempre es la solución, pues de acuerdo con el censo de 2021, aunque el consumo de psicoactivos es el principal desencadenante de la vida en calle, corresponde al 33,5% de la población habitante de calle; de tal manera que existen otros factores como dificultades familiares (25,7%), dificultades económicas (15,4%), falta de trabajo (7,0%), víctimas del conflicto armado (2,0%), amenaza para su vida (1,1%), abuso sexual (0,2%). En relación con el censo realizado en Bogotá en el 2024, son los conflictos familiares el principal factor de inicio de la vida en calle con el 38,3%, siendo el segundo criterio el consumo de sustancias psicoactivas con el 29,4%. Estas cifras ponen en evidencia que el retorno puede ocasionar escenarios de revictimización, pues en los casos en que han sido víctimas de algún tipo de violencia, se los expone nuevamente a los motivos desencadenantes de la vida en calle.

Los distintos censos realizados en Bogotá y el censo nacional realizado en el 2021 han arrojado la diversidad de motivos por los que inician su vida en la calle y continúan viviendo en la calle. Más que reubicación, una forma de evitar la habitabilidad de calle es enfoque de prevención de las causas de

vida en calle. De tal manera, que no basta con una política pública robusta para el manejo del fenómeno de habitantes de calle, sino que se fortalezcan las políticas públicas orientadas a la prevención de la violencia intrafamiliar, prevención de consumo de psicoactivos, prevención de delitos sexuales, entre otros.

El manejo que debe dar el Estado, a través de autoridades nacionales y locales, es de una atención integral orientada a varios frentes. El trabajo en prevención resulta fundamental para que exista una materialización de derechos y protección de aquellos que están en riesgo, pero no solo desde el consumo, sino también en aquellos escenarios como los descritos que los censos han determinado como la causa de habitabilidad de calle.

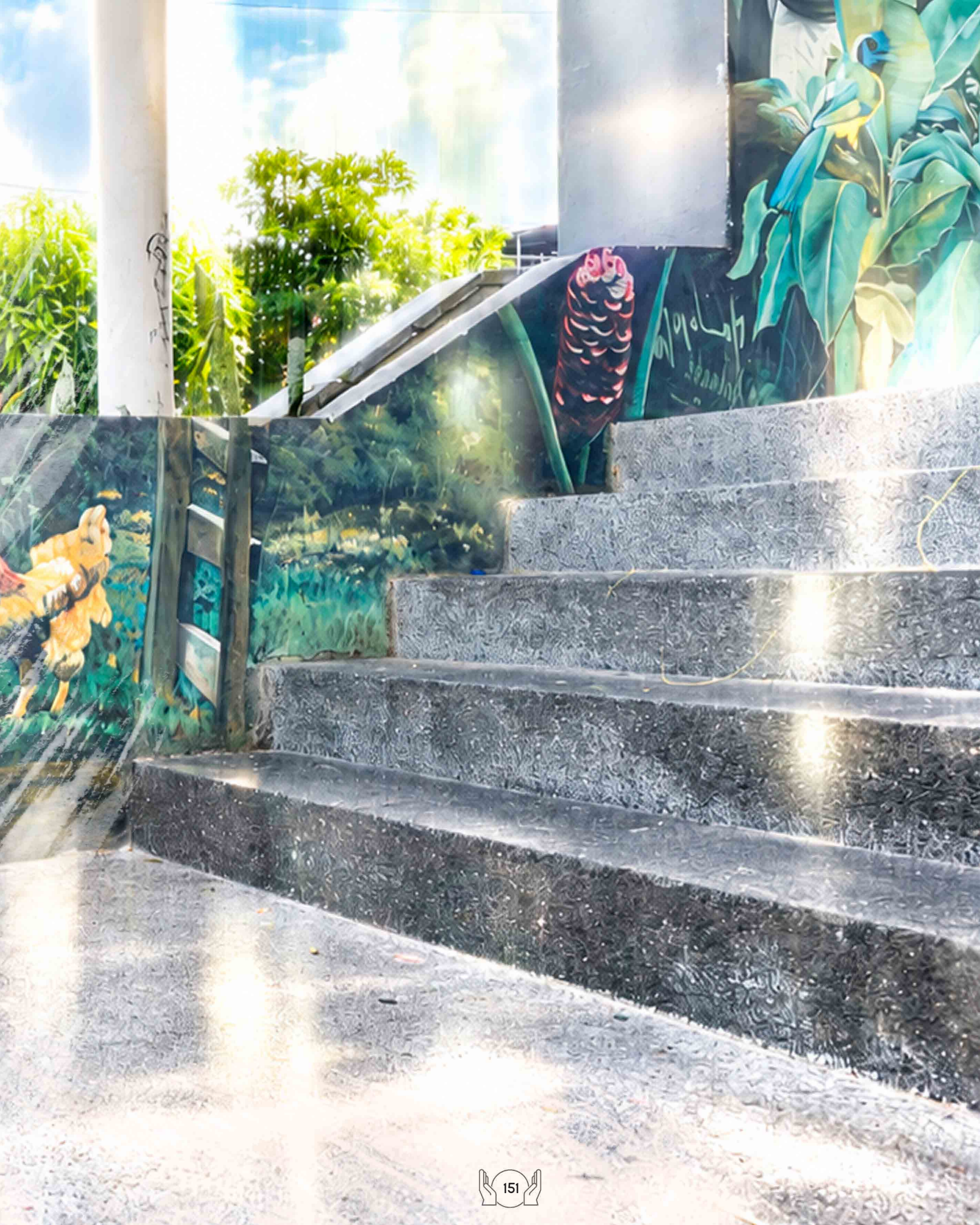
CONCLUSIONES

Es claro que el fenómeno de habitabilidad de calle tiene una característica esencial y es su dinamismo histórico. De tal manera que en ciudades como Armenia ha dejado de ser algo esporádico para convertirse en un desafío político y social. En el artículo se evidencia que respuesta punitiva del Estado no ha dado una solución real al problema y dadas las dinámicas sociales actuales, es una respuesta que resulta insuficiente e inadecuada frente a los procesos de desprotección y vulneración de derechos.

El paso de mendigos-gamines a habitantes de calle, implicó un tránsito de la prohibición y exclusión al reconocimiento de sujetos de especial protección constitucional. No fue un cambio accidental de términos, sino que ha sido un cambio de paradigma que hizo que de la invisibilización en las normas se pasó al reconocimiento de la autonomía y del uso del espacio público como manifestaciones de la categoría de ciudadanía. Desde la teoría del reconocimiento de Honneth, la garantía de derechos implica superar la invisibilización social para que la materialización de la protección de los derechos sea real y efectiva.

Sin embargo, aún son evidentes las brechas entre el reconocimiento jurídico y la realidad social, pues las manifestaciones sociales tienen un claro rasgo de aporofobia. Los discursos de odio y la estigmatización que relaciona directa e inequívocamente a los habitantes de calle con situaciones delictivas, profundizan la brecha social. Así, las acciones de la administración pública no pueden limitarse a soluciones de coyuntura como puede ser el retorno, porque puede implicar exponer nuevamente al medio y mecanismos que los llevaron a la calle por la debilidad o carencia en sus redes de apoyo.

La habitabilidad de calle requiere una atención integral no solamente en el escenario de atención a quienes ya hacen parte de este fenómeno, sino que también debe haber un amplio trabajo en prevención, fortaleciendo las políticas públicas en salud mental y relacionadas con la prevención de violencias en entornos familiares. En la medida que se reconozcan las vulneraciones



estructurales que han tenido quienes como consecuencia de estas viven en la calle, será posible reconocer un estatus de ciudadanos a quienes históricamente han estado desprotegidos.

BIBLIOGRÁFICAS

Affairs publiques (S.F.). Mendicité sur les voies publiques. Consultado el 21 de julio de 2026. http://www.affaires-publiques.org/point/gp/mend.htm Boesveldt, N. (2019). Homelessness. The Wiley Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies. https://doi.org/10.1002/9781118568446.eurs0139

Brodiez-Dolino, A. (2022). (social) Histories of Homelessness in the Contemporary Period Overview and Avenues of Research. Le Mouvement Social, 280(3), 3-32. https://doi.org/10.3917/lms1.280.0003.

Caracol radio (2021). Más habitantes de calle, más percepción de inseguridad en Armenia. https://caracol.com.co/emisora/2021/10/06/armenia/1633519154_950291.html

Castillo, J. (8 septiembre 2025). Reconfirmado, Armenia se ha convertido en un paraíso para los habitantes de calle. La crónica del Quindío. Consultado el 21 de julio de 2026. https://cronicadelquindio.com/armenia/habitantes-de-calle-2/

Cortina, A. (2017). Aporofobia, el rechazo al pobre. Un desafío para la democracia. Paidos.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE (2021). Censo Habitantes de la Calle. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/censo-habitantes-calle/caracterizacion-CHC-2021.pdf

Feantsa (S.F.) Homeless Bill of rights. https://www.feantsa.org/homeless-bill-of-rights

Fioravanti, M. (2021). Marginación y Derecho. Mendicidad y pobreza en Francia entre el antiguo régimen y la revolución. Ivs Fvgit, 24, pp. 67-77. https://ifc.dpz.es/recursos/publicaciones/39/30/05fioravanti.pdf

Honneth, A. (1997). La lucha por el reconocimiento. Por una gramática moral de los conflictos sociales. Crítica Grijalbo Mondadori.

Honneth, A. (2011). La Sociedad del desprecio. Editorial Trotta.

IDIPRON. (2019). Del gaminismo al habitante de calle. Alcaldía de Bogotá.

La Crónica del Quindío (2024, abril 16). Aumenta la presencia de habitantes en condición de calle en sectores visibles de Armenia. Video de youtube https://www.youtube.com/watch?v=Bt7eu_beHzY Lee, B. A., Shinn, M., & Culhane, D. P. (2021). Homelessness as a Moving Target. The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 693, 8–26.

Marín, L. (2025). Persiste la problemática de habitantes de calle en Armenia. Cerca de 1.300 personas en situación. Noticias UnoA. https://noticiasunoa.com/2025/06/24/persiste-la-problematica-de-habitantes-de-calle-en-armenia-cerca-de-1-300-personas-en-situacion/

Ministerio de Igualdad y Equidad (2025). Programa Construyendo Equidad para personas habitantes de calle. Documento técnico de formulación. Ministerio De Igualdad Y Equidad, Viceministerio Para Las Poblaciones Y Territorios Excluidos Y La Superación De La Pobreza, Oficina De Saberes Y Conocimientos Estratégicos. https://www.minigualdadyequidad.gov.co/documents/d/guest/construyendo_dignidad_para_personas_situacion_calle-pdf-1

Mitchell, D. (1997). The Annihilation of Space by Law: The Roots and Implications of AntiHomeless Laws in the United States. Antipode, 29, 303-335. https://doi.org/10.1111/1467-8330.00048

Montesuit, L (2021). El marco jurídico de la mendicidad en Francia. Landot & associés, Avocats a la Cour. Le blog juridique du monde public. https://blog.landot-avocats.net/2021/07/31/le-cadre-juridique-de-la-mendicite-en-france-article-de-l-montesuit/

Peláez, H. (2020). Estudio sociojurídico crítico del derecho a la especial protección aplicado al caso de los habitantes de calle del río Medellín en Colombia. Revista Colombiana de Sociología, 43 (2), pp. 191-213. https://doi.org/10.15446/rCS.

v43n2.82849

Ploszka, A. (2020). A Homeless Bill of Rights as a New Instrument to Protect the Rights of Homeless Persons. European Constitutional Law Review, 16, 601 - 624. https://doi.org/10.1017/s1574019620000310

Quindío Noticias (2025, mayo 3). Reportan 1300 habitantes de calle en Armenia y la falta de soluciones agota la paciencia de la ciudadanía. https://www.facebook.com/QuindioNoticias/posts/armenia-la-crisis-de-los-habitantes-de-calle-en-armenia-parece-avanzar-m%C3%A1s-r%C3%A1pid/1135887255248041/ .

Rossi, P. H. (1990). The old homeless and the new homelessness in historical perspective. American Psychologist, 45(8), 954–959. https://doi.org/10.1037/0003-066X.45.8.954

Rodríguez, A. (2020). Creación de Políticas Públicas: una mirada bioética y biopolítica a Bogotá desde 1890 a 1940. [Tesis Doctoral] Doctorado en Bioética, Universidad El Bosque. https://repositorio.unbosque.edu.co/server/api/core/bitstreams/0b23603b-e0d5-4397-8d3e-c2bcc6a03792/content

Secretaría de Integración Social Bogotá (2024). Censo Habitantes de calle en Bogotá. https://app.powerbi.com/w?r=eyJrIjoiYzg2OTE5MzAtMDM3MS00ZDQ5LWJlMTItYzc2MGM4MTQxMWI5IiwidCI6ImIzZTMwODA4LWU5YTgtNGYyYS05YmMxLWE3NjBhZTkxMGNmNSIsImMiOjR9

Samper, M. (1867). La miseria en Bogotá. Imprenta Gaitán. https://repository.eafit.edu.co/handle/10784/9546

Soto-Méndez, C. (2026). De gamines a habitantes de calle. En: Camacho-Castro, J. (Ed,) Tensiones entre normatividad y realidad social: estudios sobre vulnerabilidad, economía y justicia. Corporación Universitaria Empresarial Alexander von Humboldt

TVA Noticias (2026, julio 14). Comerciantes de Armenia denuncian agresiones a sus negocios por parte de habitantes de calle con problemas de salud mental. https://www.facebook.com/watch/?v=4305044753091466

Carolina
SOTO
MÉNDEZ



EFECTOS SOCIOAMBIENTALES Y ANALISIS DE ACTORES

DE ACTORES EN LAS CADENAS DE RECICLAJE DE RESIDUOS

CRQ
Corporación Autónoma Regional del Quindío
Protegiendo el futuro

SOCIO-ENVIRONMENTAL EFFECTS AND
STAKEHOLDER ANALYSIS IN WASTE RECYCLING CHAINS





(90)

CRQ

Corporación Autónoma Regional del Quindío

Protegiendo el futuro

(90) Parte del Informe de la CRQ, denominado: "SINTESIS AMBIENTAL Y SOCIAL CONSOLIDADA 2025-Residuos sólidos y peligrosos en el Departamento del Quindío. Elaborado por la unidad de Gestión Integral de Residuos Sólidos y Peligrosos de la Subdirección de Gestión Amgiental-2026.



Cuando hablamos de aprovechamiento de residuos sólidos de origen Urbano (RSU) en las ciudades Colombianas, es importante considerar los fenómenos sociales que giran en torno al mismo, en este sentido hablamos de las economías de subsistencia que se derivan del comercio de estos residuos aprovechables, los actores que las dinamizan y los efectos sanitarios, económicos y ambientales que se generan por su intervención, para esto es muy pertinente tener en cuenta actores como la recicladora de oficio y los habitantes en condición de calle que ejercen actividades de reciclaje.

Para abordar esta situación, es necesario examinar y trazar una línea divisoria que la normativa colombiana ha establecido con rigurosidad para proteger los derechos de la población vulnerable y formalizar la gestión del reciclaje que inició con la expedición del Decreto 2981 de 2013 y que se reglamentó a través del Decreto 596 de 2016 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT), en donde se definió con claridad la figura del "reciclador de oficio" como: "Persona natural que realiza de manera habitual las actividades de recuperación, recolección, transporte, o clasificación de residuos sólidos para su posterior reincorporación en el ciclo económico productivo como materia prima; que deriva el sustento propio y familiar de esta actividad"(91), ordenando su progresiva formalización como prestadores del servicio público de aseo en la actividad complementaria de aprovechamiento.

Recientemente, el Decreto 1381 de 2024 de la misma cartera ministerial, ha venido a robustecer este paradigma al conferir la exclusividad de la actividad de aprovechamiento remunerado vía tarifa a las organizaciones de recicladores de oficio legalmente constituidas y formalmente habilitadas ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Por otro lado, en este escenario aparece otro actor importante en la cadena de gestión final de los

residuos sólidos aprovechables como lo son los habitantes en condición de calle, si bien son objeto de especial protección constitucional bajo la Ley 1641 de 2013, representan una realidad social y de salud pública donde el manejo informal de los residuos sólidos aprovechables no responde a un proceso de inserción dentro de la cadena formal de valor de la economía circular, sino a una estrategia informal, desarticulada y de supervivencia inmediata.

Confundir u homologar ambas poblaciones dentro de los instrumentos de planificación territorial (como el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos - PGIRS) no solo distorsiona los censos de recicladores que adelantan los municipios dentro de la actividad complementaria de aprovechamiento del servicio público de aseo, sino que invisibiliza una de las causas de la degradación ambiental en los cascos urbanos.

Datos consolidados por la Alcaldía de Armenia revelan que, con corte a mayo de 2026, la ciudad registra un censo oficial de 1.411 habitantes en condición de calle. Un hallazgo de alta relevancia sociológica para este estudio es que entre el 70 y el 80% de esta población es oriunda del municipio de Armenia, lo que desvirtúa el mito urbano de una problemática importada y confirma que este fenómeno es un subproducto de tensiones socioeconómicas y de salud pública gestadas en el propio territorio.

Esta masa poblacional interactúa diariamente de manera directa con los residuos presentados por los generadores al servicio de recolección de residuos en el espacio público. Quienes al no estar integrados a las frecuencias, micro-rutas y horarios establecidos en el PGIRS municipal, los habitantes en condición de calle ejercen una actividad de "rebusque" o segregación informal en andenes, separadores y esquinas; este fenómeno ha desencadenado una competencia por el acceso al residuo aprovechable inorgánico (plásticos, cartón, papel, vidrio), el cual representa en promedio el 21,21% de los residuos generados.

Lo anterior, ocasiona que las organizaciones de recicladores de oficio formalizadas o en proceso de formalización ante la SUI en Armenia, que realizan esfuerzos logísticos para consolidar rutas selectivas organizadas y reportar de manera trazable al SUI, ven disminuido su volumen de recuperación de residuos reciclables, ya que el habitante en condición de calle, cuando realiza recorridos no planificados o antes del paso de los camiones de los sistemas de recolección

(91) Artículo 2, Decreto 596 de 2016 Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Bogotá, Colombia.



de residuos sólidos no aprovechables, colecta el material de mayor valor comercial en los eslabones iniciales de la cadena.

Esta competencia debilita la sostenibilidad financiera de las asociaciones de recicladores de oficio, desincentiva al usuario que realiza la separación en la fuente al ver que sus esfuerzos terminan siendo manipulados de forma inadecuada en la vía pública, y genera un subregistro masivo de los índices reales de aprovechamiento de la ciudad ante el sistema de información -SUI de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

EFECTOS AMBIENTALES Y SANITARIOS DEL FENÓMENO DE APROVECHAMIENTO POR HABITANTES EN CONDICIÓN DE CALLE

El impacto más visible e inmediato de esta dinámica se traduce en impactos ambientales y sanitarios adversos en la estructura urbana de Armenia y de los municipios en los que se presenta este fenómeno. Esto es debido a que los habitantes en condición de calle carecen de los elementos mínimos para realizar un manejo adecuado de los residuos y de los espacios físicos adecuados para el acopio y separación del material aprovechable recuperado, ya que estas acciones se realizan rompiendo y vaciando las bolsas de residuos directamente sobre las calzadas y áreas verdes.

Esta dispersión sistemática de los residuos sólidos no aprovechables (principalmente la fracción orgánica residual que constituye el 63,36% de la masa generada) interrumpe o afecta la cadena de recolección contenerizada o en bolsa por parte de las empresas públicas de aseo de no aprovechables, afecta la eficiencia de la prestación del servicio público y genera impactos sanitarios, ambientales, económicos y sociales en los entornos en donde se presentan estos hechos.

A continuación, se listan algunos de los efectos ocasionados por esta práctica:

1. Generación de puntos críticos de contaminación: Los residuos sólidos contenidos en bolsas o contenedores que debieron ser trasladados al Relleno Andalucía quedan expuestos a la intemperie, transformándose en focos permanentes de residuos dispersos, algunos de ellos en sectores críticos como el centro de Armenia, zonas comerciales y parques.

2. Proliferación de vectores sanitarios: Los residuos sólidos, en especial el material orgánico, quedan expuestos, acelerando así el proceso de descomposición, lo que ocasiona la proliferación acelerada de roedores, moscas y cucarachas, vectores biológicos de patógenos que incrementan el riesgo epidemiológico para las comunidades aledañas.

3. Malos olores y deterioro del paisaje urbano: Los procesos de putrefacción aerobia incontrolada

liberan gases odoríferos (sulfuro de hidrógeno, amoníaco, mercaptanos) que menoscaban la convivencia ciudadana y deprimen el comercio formal.

4. Generación de lixiviados en el espacio público: La rotura de bolsas y la producción de subproductos de los procesos de descomposición de la materia orgánica en andenes libera lixiviados altamente contaminantes. Estos fluidos percolan en los pavimentos urbanos, generan vectores, y corren superficialmente hacia las redes de alcantarillado pluvial, aportando cargas contaminantes directas a las microcuencas urbanas de la ciudad sin ningún tipo de tratamiento previo.

5. Presencia de aves de carroña: Como producto de la rotura de los recipientes que contienen los residuos y la exposición de los residuos orgánicos putrescibles, se genera atracción para aves de carroña, quienes en busca de su alimento, rompen las bolsas, dispersan los residuos en el entorno y atraen otros animales domésticos que se alimentan de estos residuos, magnificando la problemática antes descrita, ocasionando problemas de convivencia, riesgos para los animales, y desvalorización de las áreas afectadas.

6. Afectación de los Costos de Operación y Logística de Aseo: La apertura de las bolsas de residuos sólidos domiciliarios y comerciales en vía pública, esparce la fracción orgánica no aprovechable (que representa el 63% de la bolsa en Armenia). Esto obliga al prestador del servicio público de aseo a incrementar frecuencias no programadas de barrido y recolección de excedentes, elevando los costos de operación que finalmente se trasladan al usuario vía tarifaria, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1077 de 2015.

LA INSTRUMENTALIZACIÓN COMERCIAL Y EL NEGOCIO INFORMAL DE LOS RESIDUOS

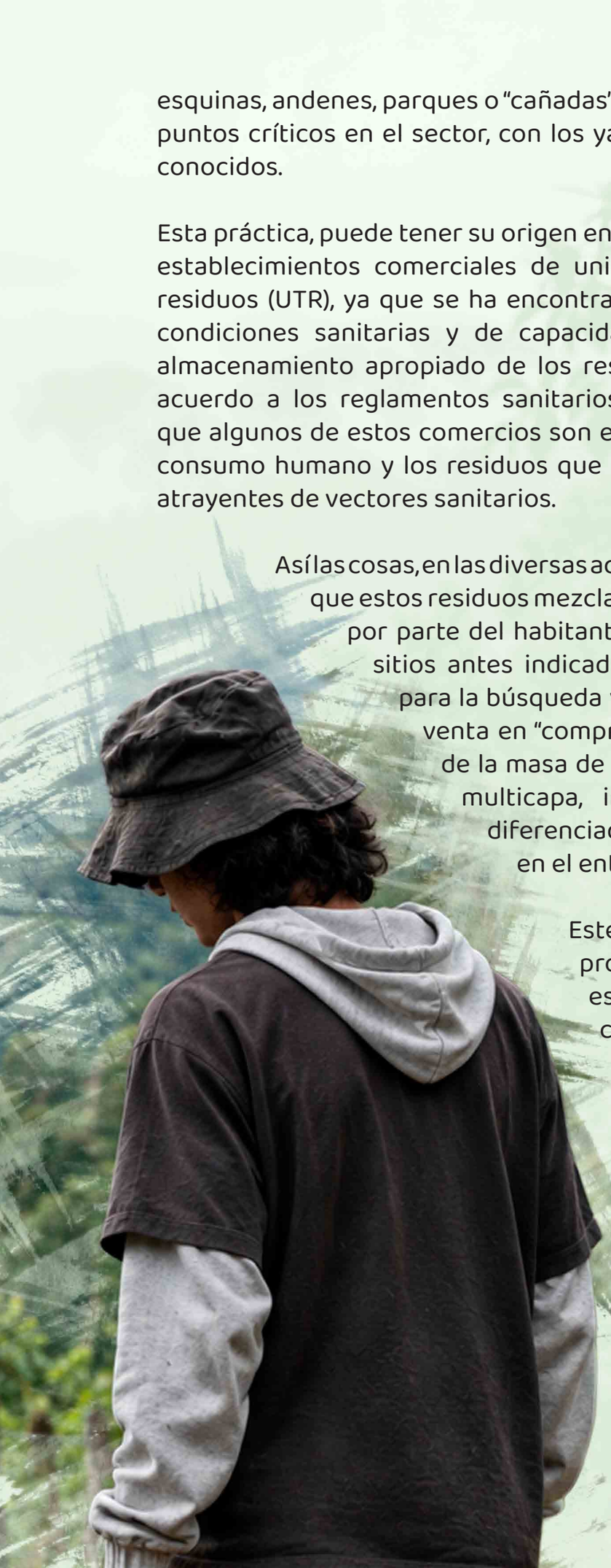
Con base en la información y labores de observación realizadas conjuntamente entra la CRQ y la Cámara de Comercio de Armenia y del Quindío, en el marco del programa institucional "Basura Centro" (92) desarrollado articuladamente entre estas entidades y la alcaldía municipal de Armenia y enfocada a mejorar los hábitos de separación, presentación y aprovechamiento de residuos en establecimientos comerciales del sector centro de este municipio, se ha identificado un patrón de corresponsabilidad con estos generadores que agrava el panorama.

Algunos comerciantes locales, buscando eludir sus obligaciones en la correcta gestión de sus residuos sólidos, emplean de manera informal a habitantes en condición de calle, para que retiren los residuos que estos generan por fuera de los horarios de recolección fijados por el servicio público de aseo para el sector, para lo cual les pagan en dinero o especie para que retiren los residuos de sus establecimientos, sin importar o verificar a donde son llevados sus residuos, los cuales terminan en

esquinas, andenes, parques o "cañadas" promoviendo la proliferación de los llamados puntos críticos en el sector, con los ya conocidos efectos sanitarios y ambientales conocidos.

Esta práctica, puede tener su origen en la carencia o deficiencia por parte de algunos establecimientos comerciales de unidades técnicas para el almacenamiento de residuos (UTR), ya que se ha encontrado que algunas de estas no cuentan con las condiciones sanitarias y de capacidad suficientes para soportar un manejo y almacenamiento apropiado de los residuos generados por el establecimiento de acuerdo a los reglamentos sanitarios aplicables, máxime que se ha encontrado que algunos de estos comercios son establecimientos de ventas de alimentos para consumo humano y los residuos que generan son de alta carga orgánica, que son atrayentes de vectores sanitarios.

Así las cosas, en las diversas acciones de observación, se ha podido evidenciar que estos residuos mezclados una vez son retirados del establecimiento por parte del habitante en condición de calle y depositados en los sitios antes indicados, son abiertos y su contenido es extraído para la búsqueda y retiro de material comercializable de rápida venta en "compras de venta de chatarra" informales, el resto de la masa de residuos (componentes orgánicos, empaques multicapa, inservibles e incluso residuos de manejo diferenciado) es abandonada y dispersada por completo en el entorno.



Este comportamiento por parte de ciertos propietarios o administradores de los establecimientos comerciales alimenta un círculo vicioso de marginalidad y deterioro ecológico que burla los controles sanitarios, ambientales y sociales, además de los principios de responsabilidad integral del generador, constituyéndose entre otros, en un posible incumplimiento de las obligaciones de los generadores establecidas en el Decreto 1077 de 2015.

Por otro lado, el uso del habitante

(92) CRQ, Cámara de Comercio Armenia y del Quindío, Programa B.

de calle para estos fines, afecta los esfuerzos interinstitucionales para formalizar cadenas de reciclaje en el municipio, a través de los recicladores de oficio formalizados o en proceso de formalización, generando caos en las estrategias municipales de gestión de residuos sólidos planificadas en los PGIRS, que buscan una mayor eficiencia en la recuperación de material reciclable a través de cadenas formales, minimización y recuperación de puntos críticos(93), ordenamiento de la actividad de recolección del servicio público de aseo (no aprovechables) y el aumento de las metas municipales de aprovechamiento establecidas en el PGIRS.

INTERRELACIÓN ENTRE LA HABITABILIDAD EN CALLE Y LA GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS

Por lo anterior, se puede inferir que la interrelación entre la habitabilidad en calle y la gestión integral de residuos sólidos en Armenia demuestra que la solución a la degradación ambiental urbana no puede ser exclusivamente policiva ni operativa, se debe reforzar los enfoques de intervención social hacia esta población, con el fin de evitar que se explote por parte de algunas personas su condición de vulnerabilidad ofreciéndoles dadivas para que realicen una labor no correcta y que puede atentar contra los derechos colectivos de los demás ciudadanos, es por esto que desde la Subdirección de Gestión Ambiental de la CRQ se concluye que:

1. Es urgente blindar la labor de los recicladores de oficio organizados mediante el estricto cumplimiento del Decreto 1381 de 2024. Esto implica fortalecer y mantener actualizado el censo de recicladores del municipio, la identificación, control y sensibilización a los centros de acopio informales o clandestinos de reciclaje que compran material a los habitantes en condición de calle a precios muy por debajo del comercio formal. Esta situación, puede fomentar de manera indirecta el microtráfico y la permanencia en calle de esta población, en detrimento de las Estaciones de Clasificación y Aprovechamiento (ECA) inscritas ante el Servicio Único de Información (SUI) que operan con criterios de formalidad legal.

2. Las administraciones municipales, en la actualización continua de sus PGIRS y ante las actualizaciones anuales de sus censos de recicladores, deben estar en la capacidad de identificar a esta población, y deben acoplar de forma transversal las políticas de inclusión social de la Ley 1641 de 2013 con los programas de aprovechamiento; los habitantes en condición de calle que muestren voluntad de rehabilitación deben ser incluidos prioritariamente en los programas municipales dirigidos a la resocialización de los habitantes en condición de calle, buscando fortalecer sus habilidades y buscando que la recuperación de residuos, se convierta en una actividad habitual que les proporcione el sustento, de la mano con alguna asociación de recicladores formal, generando una sustitución de actividades, pero, bajo esquemas de

estricto acompañamiento socio-médico, evitando a su vez la precarización del servicio público de aseo y la explotación por parte de algunos generadores de residuos sólidos.

3. Se requiere que las autoridades municipales implementen de forma adecuada el comparendo ambiental, a través de un riguroso esquema de vigilancia y atención de denuncias que permitan identificar o hacer seguimiento contra los establecimientos comerciales que tienen como practica la entrega de sus residuos sólidos a los habitantes en condición de calle, y la presentación de los residuos sólidos en las áreas públicas por fuera de los horarios establecidos por la empresa prestadora de recolección de residuos no aprovechables del servicio público de aseo.

4. Es conveniente mejorar las medidas de control y seguimiento a establecimientos comerciales, con el fin de verificar el cumplimiento de la normativa sanitaria en relación con el manejo y almacenamiento técnico de sus residuos sólidos, verificando entre otros sus condiciones técnico-sanitarias y de capacidad de almacenamiento que garanticen un apropiado almacenamiento de residuos que esté en capacidad de acopiar la totalidad de residuos que se genera entre las frecuencias de recolección establecidas por la empresa de aseo del municipio.



(93) (Numeral 35), Artículo 2.3.2.1.1, Decreto 1077 de 2015.

UNA MIRADA AL SER HUMANO

DETRÁS DE LA CONDUCTA ADICTIVA

Nora Elena Rosero Villota

A LOOK AT THE HUMAN BEING
BEHIND ADDICTIVE BEHAVIOR




VIVAS
QUERE



Nora Elena Rosero Villota[94]

(94) Psiquiatra de la Universidad Nacional de Colombia. Especialista en Epidemiología de la Universidad de Nariño-CES. Master en Prevención y Tratamiento de la Conducta Adictiva de la Universidad de Valencia. Terapeuta DBT. Dialectical Bejavioral Therapy Iberoamerica.



RESUMEN:

Las adicciones constituyen en la actualidad una problemática de salud pública para la cual ningún actor está realmente preparado en ninguna parte del mundo. La adicción se desarrolla como un proceso, que inicia generalmente con exposición a trauma psicológico. El tratamiento es posible y es efectivo, pero la recaída es altamente probable, y la monitorización debe ser constante.

PALABRAS CLAVES:

Adicción, trauma psicológico, tratamiento, recaída, monitorización

ABSTRACT:

Addictions nowadays are a public health problem that no one is really prepared for anywhere in the world. Addiction develops as a process, usually starting with exposure to psychological trauma. Treatment is possible and effective, but relapse is highly likely, so monitoring has to be constant.

KEYWORDS:

Addiction, Psychological trauma, Treatment, Relapse, Monitoring

INTRODUCCIÓN

El ejercicio de mi profesión como Médica Psiquiatra durante 26 años y particularmente como subespecialista en adicciones durante los últimos 15 años, me ha permitido mirar al ser humano detrás de la conducta adictiva.

El objetivo de este ensayo es sensibilizar a través de compartir mi aprendizaje desde la evidencia científica y en especial mis observaciones y reflexiones basadas en participar como terapeuta, gran parte de mi tiempo, con quienes padecen una patología adictiva. Las adicciones constituyen en la actualidad

una problemática de salud pública para la cual ningún actor está realmente preparado en Colombia y creo que en ninguna parte del mundo.

Haré un recorrido por el camino que transita una persona para llegar a ser adicta, haciendo un paralelo con las alteraciones a nivel cerebral y todo lo que sobreviene después de que se consolida la adicción.

DESARROLLO

La conducta adictiva no es gratuita, no aparece de un momento a otro, es un proceso; la evidencia científica nos muestra que hay factores de riesgo determinantes que generan vulnerabilidad incluso antes de que la persona nazca, el peso de la carga genética para el desarrollo de esa patología es muy alto; si en la familia hay antecedentes de alguna conducta adictiva, el recién nacido ya es vulnerable a padecer la problemática en algún momento de su vida, es por eso que en la evaluación clínica de un paciente es necesario preguntar por la presencia de antecedentes de conducta adictiva en padres, hermanos, tíos, abuelos, bisabuelos, etc. En caso de que los antecedentes sean positivos, tanto en línea materna como en línea paterna, el riesgo se aumenta.

El menor vulnerable que crece en un ambiente sano, libre de conductas adictivas y que cuenta con factores de protección, tiene la posibilidad de no desarrollar el problema, entonces, hay que trabajar mucho desde la política de salud mental, la atención en salud, la familia, y los colegios para rodear al menor de factores de protección y enseñarle herramientas de afrontamiento efectivas que limitarán el incursionar en esta conducta-problema (este tema puede ser objeto de otro ensayo).

Desafortunadamente, el menor vulnerable crece en alta frecuencia en ambientes que suman progresivamente más factores de riesgo, como hogares donde se favorece y se premia el consumo; el niño observa, por ejemplo que el consumo de alcohol se considera "normal", lo identifica como símbolo de alegría, de festejo; es altamente probable que un familiar cercano sea quien inicie a los menores de edad en el consumo de alcohol, motivando el consumo con frases como: *"aprende a ser hombrecito, una cervecita no es problema, un traguito te viene bien, es el momento de que aprendas a beber"*, o el niño por imitación aprende el consumo; los usuarios relatan con frecuencia que la primera incursión en consumo de alcohol se dio en su primera comunión, a los 7 u 8 años, mientras los adultos celebran, el menor prueba los restos de licor que quedan en las copas o vasos sin que nadie se percate de ello. Otra dolorosa realidad es que hasta en un 70% de los casos se identifica en las personas adictas historia de haber sido víctimas



de maltrato físico, psicológico, sexual, o todos a la vez a nivel intrafamiliar; también abandono por uno o ambos padres, ambientes familiares caóticos, extremadamente permisivos o rígidos, inestables, en los cuales se invalida la expresión de emociones a través del castigo, la indiferencia o la negación de las mismas. Este es otro factor de riesgo con un peso muy importante que aumenta la vulnerabilidad a la adicción, es el comienzo de la desconexión de las emociones. Una vez el menor inicia actividad académica, se expone a otros factores de riesgo como el matoneo por parte de sus pares, las dificultades en el rendimiento académico, la necesidad de encajar en un grupo. En este punto el terreno para que se inicie la adicción está abonado y puede acompañarse del desarrollo de una enfermedad mental como depresión, ansiedad o déficit de atención, lo que empeora el panorama.

Aunque cada caso tiene sus particularidades y se aborda de manera individual, las historias pueden repetirse. A continuación, presento dos relatos de los antecedentes que precedieron al inicio de la conducta adictiva en dos personas reales:

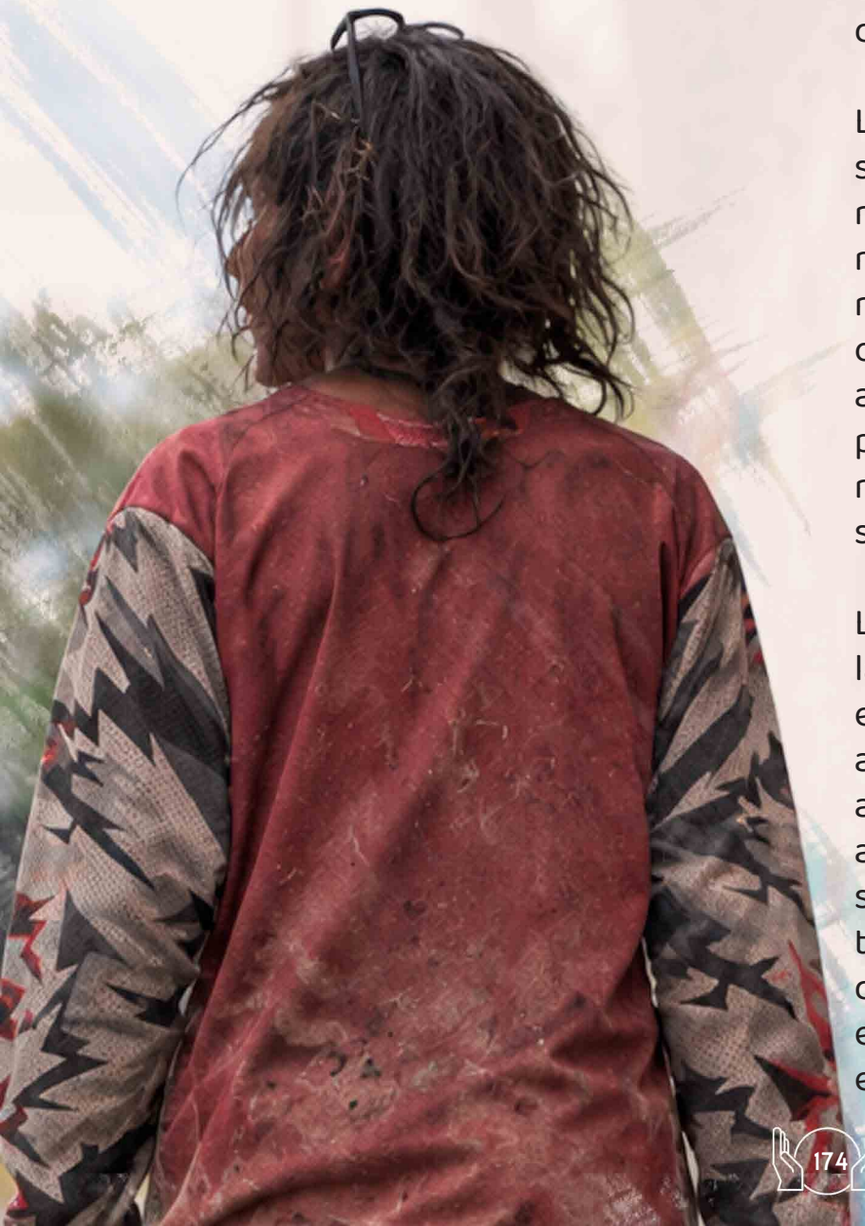
> *Tengo 23 años, mi papá tomaba mucho, golpeaba a mi madre y a mí, cada vez que se emborrachaba, todos los fines de semana, de jueves a domingo. Cuando yo cumplí 8 años, mi madre decidió separarse y fuimos a vivir a casa de mis abuelos, mi abuelo también bebía, y cuando lo hacía, golpeaba a la abuela, nos insultaba, nos gritaba, nos sacaba de la casa, rompía todo lo que se le atravesara. Cuando cumplí 9 años mi madre inició otra relación de pareja, me llevó con ella y mi padrastro abusó de mi desde los 9 hasta los 12 años, cuando le conté a mi mamá no me creyó, dijo que yo estaba celosa. Para que ese hombre dejara de molestarme no volví a quedarme sola con él, aunque sea salía a sentarme en el parque hasta que llegará mi mamá, el miedo que sentía era muy grande. A mi papá lo veía cada año, en diciembre cuando me compraba algo de ropa. Me sentía muy sola, no tenía con quien hablar, en el colegio me iba mal, y mi mamá me pegaba cada vez que perdía una materia; era muy delgada, mis compañeros me apodaban "zancuda". Cada día me sentía más triste, más sola, como una carga para todos, quería morir, huir de esa realidad, entonces me tomé unas pastillas que mi mamá tenía guardadas, ella se dio cuenta y recibí una paliza como castigo, no dejé de pensar en la muerte como una solución y a los 14 años me corté con un bisturí, me cogieron puntos, tenía que ir al psicólogo pero mi mamá dijo que no tenía tiempo para tonterías... que yo no debí haber nacido, que solo traía problemas. Una vecina me dio marihuana, dijo que eso me hacía olvidar por un rato y era cierto, así que consumía cuando podía.*

En el otro relato se expresó así la persona:

> *Tengo 30 años, mi mamá se fue de la casa cuando yo tenía 3 años, me criaron mi abuela y mi tía, mi papá bebía y consumía bazuco, me cuentan que lo hacía todos los días después de que se fue mi madre, nunca recibí de él una palabra de cariño, ni apoyo económico, mi tía me pagaba los estudios y yo era bueno para eso. Cuando cumplí 10 años, un día regresé a casa más temprano y encontré a mi papá colgado del techo, después entendí que se había suicidado. Mi abuela se deprimió, casi no hablaba, yo solo podía compartir con*

mi tía. A los 15 años, aparece mi madre y me lleva con ella, tenía una pareja que consumía alcohol y bazuco como mi padre y ella también consumía, ese señor me humillaba, me pegaba y mi mamá no hacía nada, yo acumulaba rabia. A los 16 años, llega a vivir con nosotros el hijo de ese señor, también consumía, pero me trataba bien, me invitaba a salir con él y comencé a tomar y fumar cigarrillo.

El trauma psicológico temprano en especial si es crónico altera de forma estructural y funcional el cerebro, se observa en neuroimágenes atrofia del hipocampo, una estructura clave en la consolidación de la memoria y la regulación emocional; reducción del cuerpo calloso afectando la comunicación interhemisférica, limitando la integración cognitiva y afectiva; disminución de la corteza prefrontal afectando las funciones ejecutivas, el control de impulsos, la posibilidad de planificar, la autorregulación emocional y conductual, la posibilidad de conectar con el otro con empatía, de seguir normas; también hay hiperactividad de la amígdala cerebral lo cual provoca que el menor permanezca en un estado de alerta, huida o parálisis, el cerebro procesa estímulos neutros como peligrosos y sobrerreacciona. Con todas estas alteraciones, los menores están más cerca de desarrollar adicciones, experimentan una necesidad creciente de desconectarse, de la familia, de la sociedad, de sí mismos.



Las personas inician el consumo de sustancias, argumentando varias razones, entre ellas: olvidarse por un momento de los problemas, evadir la realidad, desconectarse de situaciones o personas, tratar de sentir emociones agradables, encajar en el grupo de pares, pensar que pueden mejorar el rendimiento académico o controlar síntomas depresivos o ansiosos.

Los primeros consumos son voluntarios y la persona cree que va a poder mantener el control. Las sustancias psicoactivas o actividades que pueden convertirse en adicción comienzan a generar cambios a nivel del cerebro, los cuales son similares a los que se asocian al trauma temprano. En el cerebro hay un circuito denominado sistema de recompensa, el cual está conformado por varias estructuras: el área tegmental ventral, el

núcleo accumbens, la corteza prefrontal, la amígdala, el hipocampo; este circuito funciona con un neurotransmisor denominado dopamina. La dopamina de manera natural permite al ser humano sentir placer, motivación; el circuito permite que el hombre repita las conductas que le generan placer, por ejemplo: comer, hacer actividad física, conversar con un ser querido, ver una película, leer, trabajar, pasear, tener sexo, etc. En el cerebro se mantiene un nivel basal de dopamina, y cuando se realiza una actividad que genera placer se presenta un pulso o pico de dopamina.

Los consumos iniciales de sustancias, o actividades susceptibles de convertirse en adicción como: jugar, apostar, comprar, ver pornografía, comer, ver redes sociales, etc., generan también pulsos de dopamina en el sistema de recompensa y una tendencia a repetir la conducta. Como lo mencioné, en el circuito de recompensa las neuronas se comunican por medio del neurotransmisor denominado dopamina. En medio de dos neuronas hay un espacio que se denomina sinapsis. La neurona presináptica almacena la dopamina en vesículas, y cuando una persona consume una sustancia, prácticamente se exprimen esas vesículas para generar una descarga anormalmente elevada de dopamina. La neurona postsináptica recibe el mensaje por medio de receptores, pero, se agota ante tanta estimulación. La neurona presináptica normalmente recapta la dopamina que quedó en el espacio intersináptico, pero, las drogas alteran también esta función. En cada consumo esto se repite hasta que se inicia el daño funcional y estructural del cerebro, la sobreestimulación termina agotando la producción, las reservas, los receptores, la recaptación de dopamina, e incluso puede llegar a generar apoptosis (explosión) neuronal. En consecuencia, ya no solo no hay pulsos de dopamina, sino que también se afecta el nivel basal de la sustancia.

En este contexto, el individuo solo puede pensar en consumir más, esperando lograr los efectos que sentía en los primeros consumos, lo cual no sucederá, simplemente porque su cerebro ya no produce la misma cantidad de dopamina. A esto se le denomina clínicamente tolerancia, que se define como la necesidad de consumir mayor dosis para tratar de sentir el mismo efecto que se sentía al inicio. La tolerancia es un criterio para definir que ya se instauró dependencia física.

El sistema de recompensa se deteriora progresivamente, hasta el punto de que el ser humano pierde la capacidad de sentir motivación, gusto, placer por las actividades normales y cotidianas. Vemos entonces a un individuo que no se baña, que no se cambia de ropa, abandona su círculo social, las relaciones familiares, las responsabilidades laborales, académicas, está cada vez más irritable, no tolera la crítica por su comportamiento, puede llegar a ser agresivo. Prefiere estar en entornos donde es posible consumir, estar con pares consumidores y hace todo lo posible para consumir, incluso ejecutando acciones que nunca



imaginó que podría hacer: robar, estafar, prostituirse, lesionar y también se expone a riesgos que no alcanza a medir o no le importa exponerse, ingresa a espacios de consumo, a las denominadas popularmente ollas, prefiere alejarse de quienes lo critican, sale de casa, o la familia se cansa y pone límites, y finalmente puede llegar a habitabilidad en calle, comportándose como un ser totalmente diferente al que existía previo al consumo: impulsivo, nada empático, irresponsable, trasgresor de la norma, irrespetuoso, quien únicamente vive por y para consumir. No para sentir placer, consume para evitar el malestar que se genera si se disminuye la dosis o se suspende el consumo, es decir para controlar el síndrome de abstinencia, cuadro clínico que constituye otro criterio de dependencia física.

La representación cerebral de este momento, es una corteza prefrontal cada vez más delgada, un hipocampo con pérdida neuronal, una amígdala cerebral más reactiva y una producción de dopamina al mínimo. La memoria, la atención, la capacidad ejecutiva y de planificación son precarias. Si tomamos una neuroimagen especializada en medir la actividad cerebral se observará un cerebro literalmente apagado, desconectado.

En las nuevas teorías de abordaje de la adicción, se plantea que lo contrario a la adicción es la conexión, la adicción termina siendo una respuesta desesperada al sufrimiento, pero, la respuesta termina desconectando totalmente al individuo.

La persona adicta puede permanecer en este estado doloroso por muchos años, la familia se cansa, la sociedad lo rechaza, el estigma crece, la comunicad ya solo mira a la persona que comete delitos, que genera miedo y rabia, hasta el punto de considerarlo y llamarlo *"desechable, chirrete, vicioso".*

A pesar de esta oscura realidad, el ser humano puede permanecer sin deseo de



cambio por mucho tiempo, justificando el consumo con frases como *"yo lo puedo controlar, es mi vida y hago con ella lo que quiero"*.

El peso de la evidencia, las consecuencias nocivas de la adicción como son: la soledad, el frío, el hambre, el sufrimiento personal y de los seres queridos, la pérdida laboral, económica, cognitiva, de valores, de libertad, de dignidad, pueden en algunos casos permitir que la persona contemple parar, sin embargo, puede tardar otro largo periodo de tiempo en dicha contemplación; los adictos pueden expresar que para escapar del ser en el que se han convertido prefieren seguir consumiendo, el circulo vicioso se hace constante.

El acompañamiento de la familia, la asistencia a una atención profesional o algo que finalmente toca el ser humano que hay detrás de la adicción, puede darle el "empujón" para que esa persona avance en el cambio, comience a hacer pequeñas modificaciones en su conducta como disminuir la cantidad o la frecuencia de consumo, dejar una sustancia y seguir con otras. El paciente tiende a sobrevalorar esto como un gran avance, y al no sentirse reconocido se enoja y vuelve al mismo patrón de consumo. Para lograr el cambio verdadero el individuo debe tomar la decisión de parar totalmente el consumo. El esfuerzo que esto implica es inmenso, esta persona debe tomar distancia de personas que consumen, de espacios de consumo, debe aprender a identificar estímulos que condicionan el consumo, señales que ni él mismo sabe que están asociadas al consumo y que pueden llevarlo a retroceder en su propósito de cambio.

Los adictos pueden cumplir con alejarse de los estímulos incondicionados que son las sustancias psicoactivas o la misma conducta adictiva, pero si en su memoria un color, un olor, un sabor, un sonido, una emoción o una situación quedó asociada al consumo y se expone a ese estímulo se va a generar *"craving"*,



es decir un deseo intenso e irrefrenable de consumir, y esto puede pasar con poco o mucho tiempo de abstinencia, con días, meses o años después de abandonar el consumo. El individuo debe tomar conciencia de cuidarse de todos estos estímulos condicionados, aprender a identificarlos y manejarlos, no puede darse el permiso de estar con pares consumidores o en espacios de consumo porque el impulso va a ser más fuerte que su propia voluntad de no consumir.

Otra teoría emergente y rápidamente generalizada en los últimos años es aceptar la reducción de daños de la conducta adictiva como una victoria, no considerar la abstinencia como la meta. En mi experiencia, es posible con un tratamiento adecuado, lograr la abstinencia como meta, pero, es necesario visualizar que la reducción de daños implica la continuidad del consumo y por lo tanto la progresión del deterioro.

Las personas con adicción, una vez toman la decisión de cambio, suelen sorprenderse y sentir culpa y vergüenza de todas las conductas que ejecutaron y de su manera de reaccionar en medio del consumo. Personas íntegras, responsables, solidarias, empáticas, pasan a tener características de personalidad asociadas principalmente al deterioro de la corteza prefrontal, convirtiéndose en seres antiéticos, con conductas antisociales, nada

compasivos. Clínicamente, se conoce este comportamiento como **personalidad adictiva.** Cabe aclarar que, aunque esto debe tenerse en cuenta en la evaluación de la responsabilidad penal, no implica que se deba generalizar la inimputabilidad, es necesario evaluar cada acto, en cada momento de la vida de la persona para definir si el individuo en el momento de los hechos punibles tenía capacidad de autodeterminación.

La Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (UNODC) y la Organización Mundial de la Salud estiman que 316 millones de personas han consumido sustancias en el último año, hay 2.300 millones de consumidores de alcohol, y 1.200 millones de consumidores de tabaco. El consumo de estas dos sustancias representa una de las mayores cargas de enfermedad prevenible, el tabaco es responsable de 11 millones de muertes anuales, y el alcohol de 3 millones de muertes anuales, sin embargo, por ser sustancias legales, se tiende a normalizar su consumo y a minimizar su impacto. La sustancia ilegal más consumida es el cannabis con 244 millones de usuarios con un incremento de un 16% en la última década. Hay 61 millones de consumidores de opioides y opiáceos, y 25 millones de consumidores de cocaína. El panorama de las nuevas sustancias psicoactivas es abrumador, aparecen más de 100 compuestos por año para evadir la fiscalización internacional. El sistema de alerta temprana de la UNODC registra 1.400 sustancias acumuladas a nivel global. El 38% de las muertes asociadas a consumo de nuevas sustancias psicoactivas involucran toxicidad a múltiples sustancias de forma simultánea de manera que el manejo en urgencias es cada vez más complicado, los cuadros son mixtos y atípicos, agregando niveles de complejidad sin precedentes al problema de las drogas. Hay también un crecimiento acelerado de las adicciones no toxicas como el uso problemático de la tecnología (juego en línea, apuestas en línea, uso compulsivo de redes sociales, pornografía en línea), compras compulsivas, adicción al trabajo, al sexo y al ejercicio físico afectando en mayor grado a adolescentes y adultos jóvenes. Los daños asociados al consumo de drogas y adicciones no toxicas son mayores en los jóvenes, el periodo de la adolescencia temprana (12-14 años) es de alto riesgo para el inicio del consumo de sustancias psicoactivas, pues un cerebro que no ha completado su desarrollo es más vulnerable al daño.

Solo 8% de las personas que padecen un trastorno por consumo de sustancias logra acceder a un tratamiento especializado, hay múltiples barreras de acceso (un sistema de salud perverso que niega servicios, limita ingresos a rehabilitación, limita frecuencia de controles, intervenciones familiares, medicamentos), además, hace falta mejorar el enfoque con perspectiva de género y deshacer el estigma que sigue presente.





Volvamos a los casos reales que son ilustrativos y dolorosos:

A los 18 años decidí salir de mi casa, no aguantaba más, me fui a vivir con mi pareja y él también consumía, yo tomaba, fumaba cigarrillo y marihuana, él me enseñó a consumir bazuco, me enganché con eso, lo acompañaba a conseguir para el consumo, robábamos en el día y en la noche llegábamos a la olla a consumir, no comíamos, no dormíamos, solo consumíamos, no podía parar. Un día me quedé dormida en una olla y él se había ido, llegaron tres tipos y me violaron, me sentí lo peor del mundo y busqué acabar con todo, consumiendo todo lo que tenía, alguien me llevó al hospital, me dijeron que estaba embarazada, fue la primera vez que pensé en cambiar, ya no tenía ganas de seguir, sentía que no lo merecía, no me reconocía en el espejo, de verdad quería salir de esa oscuridad. Me interné, pude dejar de consumir hasta que tuve a mi hija, ella nació mal, porque yo había consumido en los tres primeros meses del embarazo, me sentí tan mal que volví a consumir, a mi hija se la llevó el bienestar, la dieron en adopción. Busqué ayuda, pero me dijeron que mi EPS no tenía contrato en el hospital y ni siquiera me dejaron entrar. Otra vez, en la olla, otra vez en la calle, sola, pensé otra vez que lo mejor era morir y me corté el cuello, alguien me llevó al hospital, me salvaron, aquí estoy nuevamente en rehabilitación, intentándolo, tengo esperanza, sin consumo me siento libre, subí de peso, me veo mejor, vino mi tía a visitarme, me dijo que me quería ver bien, que podía vivir con ella, es como volver a nacer, salir del infierno.

Una referencia más:

Yo me sentía bien con el hijo de mi padrastro, él me enseñó todo de la calle, yo ya me hacía respetar, aprendí a usar armas, comenzamos a vender droga y me quedaba para mi consumo, fui detenido, me dieron 3 años de cárcel por lesiones personales y porte de sustancias, en la cárcel probé el "tusi" y cuando salí seguí consumiendo, me habían formulado un medicamento que me ayudaba a controlar las ansias, pero no me lo entregaron, seguí en lo mismo, en el delito, ya he estado tres veces en la cárcel, solo me visita mi pareja, vamos a tener un hijo, ahora quiero cambiar, espero que no sea tarde, voy a pasar los últimos meses de mi condena en un centro de rehabilitación, todavía siento ansias, aprendí a orar, me acerqué a Dios y eso me ha ayuda a controlarme, no quiero que mi hijo tenga un padre como el que yo era hace tres meses, quiero darle buen ejemplo.

Las personas que deciden el cambio deben estar todo el tiempo conscientes del riesgo, estar en mantenimiento de abstinencia a largo plazo permitirá que el sistema de recompensa se restaure progresivamente, se aumente la producción de dopamina, la población de receptores, mejore el metabolismo y el flujo sanguíneo en corteza prefrontal, es posible la recuperación de materia gris con neurogénesis en el hipocampo y el lóbulo frontal mejorando la conectividad y también es posible que la amígdala vuelva a un nivel de reactividad cercano al normal. Si tomamos una tomografía funcional después de un año de abstinencia podremos ver un cerebro iluminado, reconectándose.

El riesgo de recaída es constante y muy elevado, entre 60% y 75% dentro del primer año de abstinencia. La recaída no es un signo de fracaso, es un indicador

de la necesidad de hacer ajustes en el plan de intervención. Los pacientes con esta patología requieren estar en control estrecho, sin embargo, el sistema de salud no permite la valoración con la periodicidad que se necesita ni con el equipo que se requiere. Algunos pacientes necesitan tratamiento de patologías que frecuentemente acompañan a la adicción, entre un 60 y 70% de las personas tienen comorbilidad con trastornos de ansiedad, trastorno bipolar, trastorno depresivo, etc., patologías que generalmente requieren manejo farmacológico; el sistema de salud tampoco responde a esta necesidad y el no tratar la enfermedad mental asociada es otro factor de riesgo para recaída en consumo, y la recaída en consumo empeora el pronóstico de la enfermedad mental adicional.

Existe un marco legal sólido que respalda el tratamiento de la conducta adictiva en Colombia. Estas leyes y políticas garantizan el derecho de las personas a recibir atención integral y de calidad. Sin embargo, el acceso a la atención adecuada sigue siendo muy limitado. Menciono aquí la legislación de manera superficial:

Ley 1566 de 2012: Crea el marco legal para la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas. Define la adicción como un problema de salud pública y establece el derecho de las personas a recibir tratamiento integral, gratuito y de calidad.

Ley 1616 de 2013: Establece el derecho a la salud mental en la población colombiana y prioriza la atención a niños, niñas y adolescentes con consumo de sustancias psicoactivas.

Resolución 89 de 2019: Fija los lineamientos técnicos y administrativos para la implementación del modelo de atención integral para personas que consumen sustancias psicoactivas.

Política Nacional de Drogas 2019-2031: Señala los lineamientos estratégicos para la reducción del consumo de drogas en Colombia, con un enfoque en la prevención, el tratamiento y la reinserción social.

La conducta adictiva es entonces un problema de salud pública, es necesario educar, sensibilizar, promover empatía y recomendar acciones para mejorar y ser cada día más efectivos en la atención del paciente con esta condición.

No existe otra patología con tanto estigma como la conducta adictiva y el estigma favorece la persistencia de la conducta problema y limita el proceso de recuperación.

Similar a otras condiciones crónicas de la salud, el tratamiento debe de ser continuo y ajustado a la evolución de cada paciente. Se requiere la intervención de equipos terapéuticos integrados por psiquiatría, psicología, terapia ocupacional, trabajo social, enfermería, nutrición, cada profesional debe formarse académicamente para adquirir las competencias necesarias para ayudar a las personas que padecen una enfermedad tan compleja. Los



pacientes con conducta adictiva no necesitan la terapia de choque, ni el maltrato físico y psicológico que padecen en algunas fundaciones ilegales, este manejo empeora el problema. El castigo, y la confrontación para provocar sufrimiento no son efectivas. Si como lo dije antes, lo contrario a la adicción es la conexión, entonces hay que ayudar al individuo a reconectarse consigo mismo, con la familia, con la sociedad, con el trabajo, con sus valores, y con su dignidad.

El tratamiento con una perspectiva biopsicosocial ha demostrado efectividad, es necesario tener en cuenta las dimensiones:

Biológica: Considera la neurobiología de la adicción, el componente hereditario en su aparición, la identificación y tratamiento de patología dual y otras comorbilidades.

Psicológica: Tiene en cuenta las características conductuales y cognitivas en el proceso de adicción y en el proceso de recuperación, las características individuales del usuario, su desarrollo, su historia familiar, los factores de riesgo y de protección.

Social: Considera el ambiente socio familiar involucrado en el desarrollo de la patología, y la necesidad de su participación en el proceso de recuperación. La necesidad de reinserción familiar, social, laboral, y académica como parte de indicadores de recuperación. Por lo tanto, todos los actores, desde quienes redactan la política de salud mental deben incluir procesos de reinserción que faciliten la reconexión.

Las personas con quienes recorrí el camino de mi labor como psiquiatra especialista en adicciones me enseñaron mucho, no basta con conocer la enfermedad desde la ciencia, es necesario aprender del ser humano detrás de la adicción. Las personas adictas necesitan un presente con una mirada compasiva hacia sí mismos y desde su entorno, en el cual puedan expresar su malestar, su sufrimiento, sin miedo. Este es el comienzo de la recuperación para rescatar al ser humano, su autonomía y su responsabilidad personal, siempre acompañando el proceso de recuperación con tratamientos validados por la evidencia científica.

CONCLUSIONES

La adicción es una enfermedad crónica muy compleja. La adicción se desarrolla como un proceso, que inicia generalmente con exposición a trauma psicológico. El tratamiento es posible y es efectivo. La recaída es altamente probable, la monitorización debe ser constante. El paciente con adicción sufre intensamente y requiere un tratamiento basado en el reconocimiento de ese sufrimiento, en el conocimiento de la enfermedad, con humanización y ciencia.

> *Lo mejor para las turbulencias del espíritu, es aprender. Es lo único que jamás se malogra. Puedes envejecer y temblar, hablando; puedes velar en las noches escuchando el desorden de tus venas, puede que te falte tu único amor*

y puedes perderlo todo por causa de un monstruo; puedes ver el mundo que te rodea, devastado por locos peligrosos, o saber que tu honor es pisoteado en las cloacas de los espíritus más viles. Sólo se puede hacer una cosa en tales condiciones: APRENDER.

Marguerite Yourcenar

BIBLIOGRÁFICAS

Organización Panamericana de la Salud (OPS). (2026). Guías para el tratamiento de trastornos por uso de sustancias en la atención primaria. Washington, D.C.

Volkow, N. D. (2026). Neurobiology of Addiction: From circuits to patient care. Journal of Psychiatric Research, 158, 112-125.

Ministerio de Salud y Protección Social. (2025). Resolución 2100 de 2025: Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas.

American Psychiatric Association (APA). (2024). Practice Guideline for the Treatment of Patients With Opioid Use Disorder.

Sociedad Española de Patología Dual (SEPD). (2025). Consenso sobre el manejo clínico de la patología dual en la era de la medicina de precisión.

Maté, G. (2010/2024 - Edición Actualizada). In the Realm of Hungry Ghosts: Close Encounters with Addiction. North Atlantic Books.

Maté, G. (2022). The Myth of Normal: Trauma, Illness, and Healing in a Toxic Culture. Avery.

Echeburúa, E., Salaberría, K., & Cruz-Sáez, M. (2014). Aportaciones psicológicas a la comprensión de las adicciones: Un enfoque integrador. En: Tratado de Adicciones.

Flores, P. J. (2023). The Relational Revolution in Addiction Treatment.

Todos y cada uno de los seres humanos detrás de la adicción que me enseñaron lo que una bibliografía no alcanza a abarcar.

Nora Elena ROSERO VILLOTA



GESTIÓN PÚBLICA, VIVIENDA Y DIGNIDAD HUMANA

EN LA CIUDAD DE ESTOCOLMO – SUECIA

(Entrevista Al Vicealcalde De Estocolmo Anders Österberg)[95]

PUBLIC MANAGEMENT, HOUSING, AND HUMAN DIGNITY IN THE CITY OF STOCKHOLM – SWEDEN




SERVICIO ELECTRICO AUTOMOTRIZ
FUEGO



(95)

(95) Entrevistadora: Abogada Claudia Milena Vélez Ortiz — Relatora del Tribunal Administrativo del Quindío. Entrevistado: Anders Österberg — Concejal de Hacienda adjunto / Vicealcalde de Estocolmo (Suecia). Traducción Simultánea: Claudia Beatriz Granda Vélez – Universitaria en Licenciatura en Análisis Sociológico de la Sociedad, políglota e investigadora social (Traducción simultánea del español al sueco y del sueco al español).

En nombre de la academia socio-jurídica de Colombia, el Tribunal Administrativo del Quindío le expresa su más profundo agradecimiento al señor Vicealcalde entrevistado. Su disposición para desglosar la complejidad de la gestión pública en Estocolmo nos permite no solo entender un modelo exitoso, sino reflexionar sobre nuestra propia responsabilidad ética y jurídica frente a la pobreza. Su liderazgo es una inspiración para quienes creemos que la dignidad humana comienza con un techo seguro.



1. VIDA, TRAYECTORIA Y VISIÓN

Vicealcalde, para nuestra audiencia en Colombia, ¿Podría compartirnos un poco sobre sus raíces?, ¿dónde nació, y qué experiencias de su juventud lo inclinaron hacia el servicio público?

Mi nombre es Anders Österberg. Soy concejal de hacienda adjunto de Estocolmo (*biträdande finansborgarråd*); creo que la forma más fácil de traducirlo es como vicealcalde. En Estocolmo tenemos títulos muy particulares, lo que hace que todo el mundo, incluso en Suecia, se confunda por completo con nuestros cargos.

Antes estuve en el *Riksdag* (el Parlamento de Suecia) trabajando principalmente en política exterior. También provengo de Järva, que es una de las zonas vulnerables de Suecia. Podría decirse que estamos rezagados con respecto al resto del país, y, ahora, estamos intentando ponernos al día. Soy responsable del desarrollo principalmente en Järva y en Skärholmen, pero, también, de los proyectos de construcción e infraestructura en Estocolmo. En un principio soy de Västergötland, ubicado en la parte occidental de Suecia. Un poco más cerca de Colombia de lo que está Estocolmo, a unos 500 kilómetros.

Usted cuenta con una trayectoria significativa en la vida pública. ¿Qué cargos ha desempeñado anteriormente que considera fueron su "escuela de gobierno" antes de llegar a la alcaldía?

Por un lado, he estado en el Parlamento, pero, en Suecia, se decide mucho más a nivel municipal que en el Parlamento nacional. El Parlamento, por supuesto, promulga leyes y eso es sumamente importante, pero, el nivel municipal es mucho más práctico. Antes de eso, fui presidente de una gran organización llamada *Unga Örnar* (Águilas Jóvenes), una organización de la sociedad civil muy enfocada en la infancia y la juventud.

Y, antes de eso, trabajé como profesor durante muchos años. También formé parte de la liga juvenil del Partido Socialdemócrata. Finalmente, en Estocolmo, tenemos una política progresista.

2. POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA Y ERRADICACIÓN DE LA INDIGENCIA

¿Cómo aborda Estocolmo la indigencia causada por salud mental o adicciones?

Me gustaría dividir las dos cosas porque la indigencia es un problema muy complicado. Tenemos indigencia en Estocolmo, y también debo decir que Estocolmo es una ciudad cara para vivir; realmente no es económica. Trabajamos construyendo muchos apartamentos, y construimos apartamentos con alquileres razonables. Los llamamos *Stockholmshus* (Casas de Estocolmo). Esto se hace para que un trabajador normal de la LO (la confederación sindical) —es decir, una persona que trabaja en escuelas infantiles, colegios, la industria, limpieza, enfermería, auxiliares de enfermería o conductores de autobús— también pueda permitirse tener un apartamento en nuestra ciudad. Y, se trata de apartamentos que cumplen con todos los estándares de calidad. Lo que los hace más baratos es que logramos hacer una producción en serie de ellos, lo que reduce los costos de esa manera. Construimos una enorme cantidad de ellos, pero, también se nos complica porque no tenemos suficientes viviendas, y eso, también genera cierta forma de desempleo. Si se da el caso, debes venir tú mismo a solicitar servicios y ayuda, y entonces recibes apoyo y ayuda del municipio.

Por otro lado, desafortunadamente, también existe cierta forma de "desempleo voluntario" [marginalidad habitacional o exclusión crónica], es decir, cuando simplemente no pueden o no quieren vivir en un alojamiento regular. Pero, cuando se trata de personas con adicción a las drogas, por supuesto que tenemos centros de rehabilitación; si eso no funciona, aun así, tenemos diferentes tipos de alojamiento en los que pueden vivir, lo llamamos viviendas de transición. Allí intentas controlar tu adicción por ti mismo, pero, de lo contrario, también hay ayuda para las adicciones donde puedes alejarte del consumo y luego ingresar a la vivienda. Con la salud mental ocurre lo mismo. No tenemos vivienda social (*social housing*) segregada en Suecia, sino que tenemos algo que llamamos utilidad pública (*allmännytta*) y apartamentos de alquiler, y estos, también se encuentran distribuidos por toda la ciudad. No concentramos, por ejemplo, el abuso de sustancias en una sola zona, sino que, lo esparcimos por toda la ciudad. Yo diría que ese es un modelo único de Suecia.

¿En qué consiste el modelo Housing First? ¿Ha sido exitoso ese modelo? ¿Y de


CASA HOGAR

haber sido exitoso, dígame por qué lo ha sido?

El modelo de Vivienda Primero (internacionalmente *Housing First*) implica que a las personas sin hogar con problemáticas complejas (como problemas de salud mental o consumo nocivo de sustancias), se les ofrece de inmediato una vivienda propia permanente con un contrato de alquiler de primera mano, sin requisitos previos de sobriedad o tratamiento. El apoyo es voluntario y se adapta por completo a las necesidades de cada individuo.

Estocolmo es referente por el modelo Housing First (Vivienda Primero). ¿Podría aclararnos conceptualmente en qué se diferencia este enfoque de los modelos asistencialistas tradicionales y cuáles son los pilares de la Estrategia Nacional 2022-2026 que usted lidera en la ciudad?

La gran diferencia radica en cómo vemos a la persona y a la vivienda. En el modelo tradicional de "escalera", la vivienda ha funcionado como una meta final o una recompensa. El cliente tenía que ganarse el derecho, demostrando, primero, estar "capacitado para habitar una vivienda" en albergues de emergencia o en apartamentos de entrenamiento, a menudo con requisitos estrictos de sobriedad absoluta.

En Vivienda Primero invertimos por completo esa perspectiva. Una vivienda segura no es la meta después de un tratamiento exitoso, sino la condición previa para que el tratamiento tenga alguna posibilidad de éxito. Le damos al individuo su propio contrato directamente, sin exigir que esté libre de drogas. Esto proporciona una estabilidad que permite a la persona comenzar a abordar sus problemas de salud mental o su adicción, completamente bajo sus propios términos y a su propio ritmo.

En cuanto a la estrategia nacional para 2022-2026, nuestro trabajo se apoya en cuatro pilares muy claros:

a) En primer lugar, se trata del trabajo preventivo. Debemos detener el sinhogarismo antes de que ocurra.

b) En segundo lugar, Vivienda Primero debe ser el principio rector. El modelo no debe ser solo un proyecto secundario, sino el método principal en todo el país para personas con necesidades complejas.

c) El tercer pilar es una visión de cero personas en la calle. Es completamente inaceptable que la gente viva en una situación de sinhogarismo agudo en nuestras calles; todos tienen derecho a una solución habitacional digna.

d) Finalmente, se requiere una perspectiva social fortalecida. Esto significa que debemos derribar los muros entre los servicios sociales, la psiquiatría y la atención a las adicciones. Al colaborar, podemos brindar ese apoyo personalizado y a largo plazo que se requiere para que la persona pueda mantener su apartamento.

En el marco del derecho público, ¿Cómo se gestiona la tensión entre la grave

escasez de vivienda asequible en Estocolmo y el deber constitucional de proveer techo a los más vulnerables?

Una cosa que quiero abordar es que tenemos un problema de escasez de vivienda en Estocolmo. También tenemos un hacinamiento generalizado, por lo que la problemática de la vivienda es grande en Estocolmo en general, en comparación con el resto de Suecia. Por un lado, no tenemos nuestro *social housing*, sino que, tenemos apartamentos asignados por todas partes. También tenemos algo llamado SHIS, un tipo de apartamentos distribuidos por toda la ciudad. O sea que, no hay ningún "problema" concentrado en una sola parte de la ciudad.

La gran tensión en este momento, en el país, gira en torno al "*dumping social*", es decir, el hecho de que algunos municipios compren apartamentos o alquilen apartamentos —por lo general son municipios bastante ricos que compran apartamentos en municipios más pobres— y simplemente "vuelcan" a los "desafortunados de la sociedad" en esos apartamentos de otras localidades. Eso es algo contra lo que necesitamos una legislación más enérgica, porque esto también significa que el municipio de origen está obligado a pagar la manutención durante dos años, pero, después de eso se desentiende, traspasando puros sobrecostos a un municipio que ya es pobre. Además, así es como se concentra todo lo que en la práctica se convierte en vivienda social segregada. Esto significa que estas personas viven aisladas y cuentan con pocas redes de contactos. La ventaja





de cómo vamos a trabajar, o de cómo se debería trabajar, es precisamente que hay una distribución; eso significa que, por ejemplo, siempre tendrás compañeros de clase que puedan servir de ejemplo, puedes conseguir contactos y tener más oportunidades por delante, algo que simplemente no obtienes si vives en Norrland sin ningún vecino en absoluto. Así que sí, existe cierta discrepancia.

¿Qué diferencia la indigencia estructural de la migratoria en Estocolmo?

Es una pregunta bastante amplia. Supongo que es -y aquí también hemos recibido muchas críticas- porque si vienes como refugiado a Suecia, recibes una vivienda de manera bastante inmediata. Primero te alojas en un centro para refugiados, pero luego también se te asigna una vivienda, y ahí hemos recibido críticas, principalmente de populistas que dicen: *"¿Cómo es posible que asignen viviendas a los refugiados pero no a los que están sin hogar?", o, "¿Cómo es posible que puedan hacer esto por los refugiados pero no lo hacen por nuestros mayores?"*. Actualmente ya no tenemos tanta migración porque las cosas se han calmado un poco temporalmente en el mundo, y, además, Suecia tiene reglas de migración bastante estrictas en este momento. Si eres un refugiado, recibes una vivienda. No tenemos el mismo tipo de migración que ocurre en Sudamérica.

Usted diferencia entre la "indigencia estructural" y la "migratoria". ¿Cuáles son las causas identificadas para cada una y qué consecuencias han generado sus políticas de intervención en ambos grupos?

Le diré que la indigencia estructural no es grande en Suecia. No es grande en absoluto, estamos hablando de cifras muy pequeñas. Muchas personas pueden vivir en la pobreza, pero, a menudo, existe un apoyo integral por parte de la ciudad y de los municipios. Por ejemplo, si eres pobre, tienes derecho a la asistencia económica (*försörjningsstöd*). Si te quedas sin empleo, primero tienes un sistema de seguros que va a través de los sindicatos, o, recibes el seguro de desempleo (*a-kassa*). La idea es que si te quedas desempleado o si te enfermas, no deberías tener que dejar tu casa. Esa es una base que también está garantizada a través del Estado de bienestar.

Quizá sea bueno llevar precisamente este razonamiento a Colombia, pues, el bienestar aquí sigue siendo fuerte e integral. Tienes escuela gratuita, tienes una oficina de empleo (e incluso en Estocolmo tienes más o menos una oficina de empleo municipal), universidad gratuita. Tienes todos estos elementos y también muchísima ayuda si caes en la necesidad. Tienen que pasar muchas cosas antes de que termines en una situación de sinhogarismo.

¿Cómo funciona el sistema de registro nominal para personas sin hogar?

Por un lado, tenemos el registro civil (*folkbokföring*), pero sobre todo, tenemos el número de identidad personal (*personnummer*) en Suecia.



Esto significa que uno puede buscar en el linaje de alguien, y encontrar incluso los antiguos libros parroquiales de la iglesia, de modo que, puedes rastrear hacia atrás todo el tiempo que quieras en las familias y ver cómo era todo. Esto en el fondo no se originó por una razón amable, sino porque se necesitaba tener control de la gente para el ejército. Pero, se puede encontrar todo: te encuentran a ti, a tus hijos y mucho más.

¿Cómo se maneja la indigencia migratoria de ciudadanos de la UE?

Sí, una cosa es si vienes como refugiado. Pero, si vienes como inmigrante laboral, la empresa, o uno mismo, tiene que resolver el tema de la vivienda. Uno no puede simplemente entrar al país caminando sin tener ningún propósito o contrato para ello.

¿Cómo funciona el registro nominal para atender a las personas?

Las listas identifican exactamente qué personas están vinculadas a una unidad específica, un equipo de atención o una intervención concreta. Los sistemas ofrecen a los diferentes actores (por ejemplo, servicios sociales, atención médica domiciliaria y atención ambulatoria) una visión compartida de la situación de la persona. Esto reduce el riesgo de que se pierda información importante. Los sistemas también ayudan a los municipios y regiones a cumplir con los requisitos legales de documentación y registro de historiales médicos.

¿Qué medidas preventivas evitan el desalojo antes de llegar a la calle en Estocolmo?

La cosa es así: el hecho de que no pagues el alquiler no significa que te echen de inmediato, ya que, hay un proceso bastante largo antes de que seas desalojado. Ahora tenemos una nueva legislación. Si eres miembro de una banda, eres un criminal, y si, por ejemplo, disparas desde un balcón —



como hicieron aquí cerca en Hjulsta—, también existe un proceso previo; sin embargo, en ese caso, hubo un proceso bastante largo, pero, después de un año fueron desalojados. Resultó que ni siquiera se habían registrado en ese apartamento, era una familia con niños la que estaba allí; por eso fue tan complicado desalojarlos. El derecho de arrendamiento tiene una protección fuerte, pero, en ciertos aspectos, también necesita ser fortalecido. Primero se envía un recordatorio. Luego, viene otro recordatorio. Después, el caso va a una autoridad que se llama la Autoridad de Cobros e Inyecciones (*Kronofogden*). Ellos se ponen en contacto con los servicios sociales, y luego se intenta dialogar entre los servicios sociales, la persona afectada, y el gestor de la vivienda. La mayoría de las veces ocurre que si te has quedado desempleado y ya no tienes el seguro de desempleo (*a-kassa*), sueles recibir algún tipo de apoyo de la ciudad para solucionar el alquiler hasta que encuentres trabajo de nuevo. Y si se trata de una familia con niños, el desalojo resulta aún más difícil.

¿Qué rol juegan las empresas públicas de vivienda de Estocolmo?

Un rol gigantesco. También tenemos la Asociación de Inquilinos (*Hyresgästföreningen*), que participa en la negociación de los alquileres. Así que, en Suecia, uno no puede fijar los alquileres que quiera, sino que, debe hacerse mediante una negociación. La Asociación de Inquilinos representa a los arrendatarios, por lo que todo siempre se ha resuelto bajo ese esquema. Pero, también es una organización responsable dado que saben que hay que subir los alquileres para poder permitirse tener personal, hacer renovaciones y para poder garantizar el mantenimiento.

3. IMPLEMENTACIÓN, OBSTÁCULOS Y CONSECUENCIAS

¿Cuáles han sido los obstáculos más difíciles al implementar Housing First en Suecia con precios de vivienda tan elevados?

Los obstáculos más difíciles al implementar Vivienda Primero en Estocolmo están directamente relacionados con la extrema escasez de vivienda y el nivel de los precios. El precio promedio por metro cuadrado de los apartamentos de propiedad cooperativa (*bostadsrätter*) en el Gran Estocolmo supera las 76.000 y las 92.000 coronas suecas dependiendo de la zona, lo que genera los siguientes obstáculos principales: falta de viviendas de alquiler disponibles, propietarios reacios y barreras económicas crecientes, entre otros.

Además, me gustaría añadir que el sinhogarismo en sí no es el mayor problema para quienes viven en la calle. Casi siempre el problema está vinculado a problemas de salud mental y/o al abuso de sustancias. Motivar a las personas a aceptar ayuda cuando no confían en la sociedad y tienen desprecio por las autoridades es lo más difícil de todo.

¿Cómo logran que las empresas públicas de vivienda participen activamente en la provisión de hogares para habitantes de calle sin afectar su viabilidad financiera?

Involucramos tanto a las empresas privadas como a todos los actores que participan. Para ello, nos apoyamos en el otorgamiento de las asignaciones de suelo (markanvisningar); las asignaciones de suelo son los permisos donde se te autoriza para construir un edificio. Al ser nosotros los dueños del suelo en Estocolmo, se les exige que participen activamente en estos programas sociales como condición.

¿Qué medidas preventivas concretas están funcionando hoy para evitar que una persona sea desalojada antes de llegar a la calle?

Los asesores municipales ayudan a las personas a estructurar su economía, a establecer planes de pago sostenibles con el arrendador y a solicitar la condonación o reestructuración de deudas si es necesario. Los arrendadores están obligados por ley a notificar al comité social de inmediato cuando el inquilino se retrasa con el alquiler, lo que da a los servicios sociales la oportunidad de actuar antes de que la deuda crezca de forma incontrolable. En sí mismas, las medidas concretas y probadas para prevenir los desalojos se basan en la detección temprana y la colaboración intersectorial.

¿Cómo aborda su administración la segregación urbana para evitar que la vivienda social se concentre solo en barrios periféricos o pobres?

Tenemos, por ejemplo, zonas como Järva, y en cierta medida Skärholmen y Rågsved, donde la gente es generalmente más

pobre de lo que es en el resto de Estocolmo. Pero, trabajamos de manera muy activa —esa es precisamente mi área de responsabilidad— para romper la segregación. Trabajamos de forma extremadamente activa en esta área. Por ejemplo, solo este año hemos abierto dos museos aquí. Todos los jóvenes que solicitan un empleo de verano lo consiguen, precisamente para que la "línea del trabajo" (*arbetslinjen*) se aplique en todo momento. Trabajamos muchísimo contra el desempleo de larga duración. Trabajamos activamente con diferentes asociaciones, deportes y actividades recreativas.

Ustedes mismos vieron aquí afuera cuánta gente había todo el tiempo. Ahora, durante las vacaciones de Semana Santa (*påsklovet*), hay actividades todo el tiempo. Cada día, 24/7, trabajamos contra la segregación. También trabajamos en fortalecer el idioma sueco, el cual ha sido una clave absoluta para integrarse. También trabajamos de forma muy activa con la cultura sueca, para que todos puedan participar en ella. Construimos parques infantiles, zonas de juego y viviendas con más habitaciones. Se están renovando todas las plazas de esta zona; debe estar limpio, agradable y seguro. Las personas que antes dependían de la asistencia económica del gobierno ahora pueden participar en la limpieza comunitaria y cosas por el estilo.

En el clima extremo de Suecia, la indigencia es una crisis de vida o muerte. ¿Cómo se coordina la seguridad y los servicios de emergencia en invierno?

Se lleva a cabo una coordinación constante, por supuesto. Se trabaja intensamente en la gestión de albergues y también precisamente en lograr que las personas acepten la ayuda que está disponible.

¿Qué consecuencias han observado en la tasa de éxito de rehabilitación social tras garantizar un hogar permanente a los beneficiarios?

A la gran mayoría de las personas les va muy bien. Los mayores problemas o casos de reincidencia ocurren casi exclusivamente con aquellos que tienen problemáticas muy graves: problemas profundos de salud mental combinados con temas relacionados con las drogas. Por otra parte, en combinación con el hecho de que el mercado de la vivienda se ha vuelto muy difícil, especialmente en las grandes ciudades, ahí también podemos ver, por supuesto, un aumento general del sinhogarismo.

¿Cómo gestionan el acceso a servicios básicos para aquellas personas indocumentadas que no tienen acceso pleno al sistema de seguridad social?

¡Uf!, esa situación es complicada teniendo en cuenta que tenemos un gobierno nacional que está implementando ciertas legislaciones restrictivas. Creo que nuestra orientación se basa en que, bueno, la razón por la que no tengo los detalles exactos de esto es porque nosotros activamente no pedimos esta información a las personas indocumentadas; si lo hiciéramos, tendríamos la obligación legal de entregársela al gobierno central para su deportación. Pero, el llamado político que hemos hecho es defender que, las personas indocumentadas deben tener derecho a la educación y derecho a la atención médica. Hemos priorizado garantizar todos estos derechos humanos fundamentales.

4. FINANCIAMIENTO Y COOPERACIÓN MULTISECTORIAL

La estrategia nacional cuenta con unos 80 millones de coronas suecas anuales. ¿Cómo se distribuyen estos recursos para que sean eficientes a nivel local?

Para nosotros, que somos una ciudad con un millón de habitantes, 80 millones de coronas suecas para todo el país significan muy poco. Si nos tocara un 10 por ciento, serían apenas 8 millones de coronas, eso no es nada para nuestro presupuesto, por lo que nosotros nos financiamos directamente a través de la recaudación fiscal general local. Nuestro propio aparato de financiamiento es gigantesco. Pero, por ejemplo, para una ciudad pequeña como Alingsås, ellos tampoco reciben prácticamente nada de ese fondo nacional. Es muy poco dinero. Desde la estrategia nacional, los recursos son insuficientes; son los presupuestos municipales los que asumen la verdadera carga de la financiación. Ahí también se puede dirigir una crítica legítima hacia el gobierno central: están recortando el apoyo financiero a los municipios para poder bajar los impuestos nacionales, y se nota que eso golpea de forma bastante clara a las administraciones locales.

¿Cuál es el papel jurídico y operativo de ONG como la City Mission dentro de la ejecución de la política pública municipal?

La Misión de la Ciudad (*Stadsmissionen*) es sumamente activa y realiza un trabajo enorme. También gestionan diferentes tipos de alojamiento. Pero, para nosotros, también se trata de encontrar un equilibrio sano entre la responsabilidad

social que le compete al sector público y el apoyo de las organizaciones sin fines de lucro, que hacen un trabajo gigantesco. Las iglesias y las mezquitas son los grandes actores aquí; también hacen muchísimo precisamente por las personas necesitadas. Por nuestra parte, el objetivo común es encontrar soluciones a largo plazo. Pero sí, la *Stadsmissionen* es muy activa.

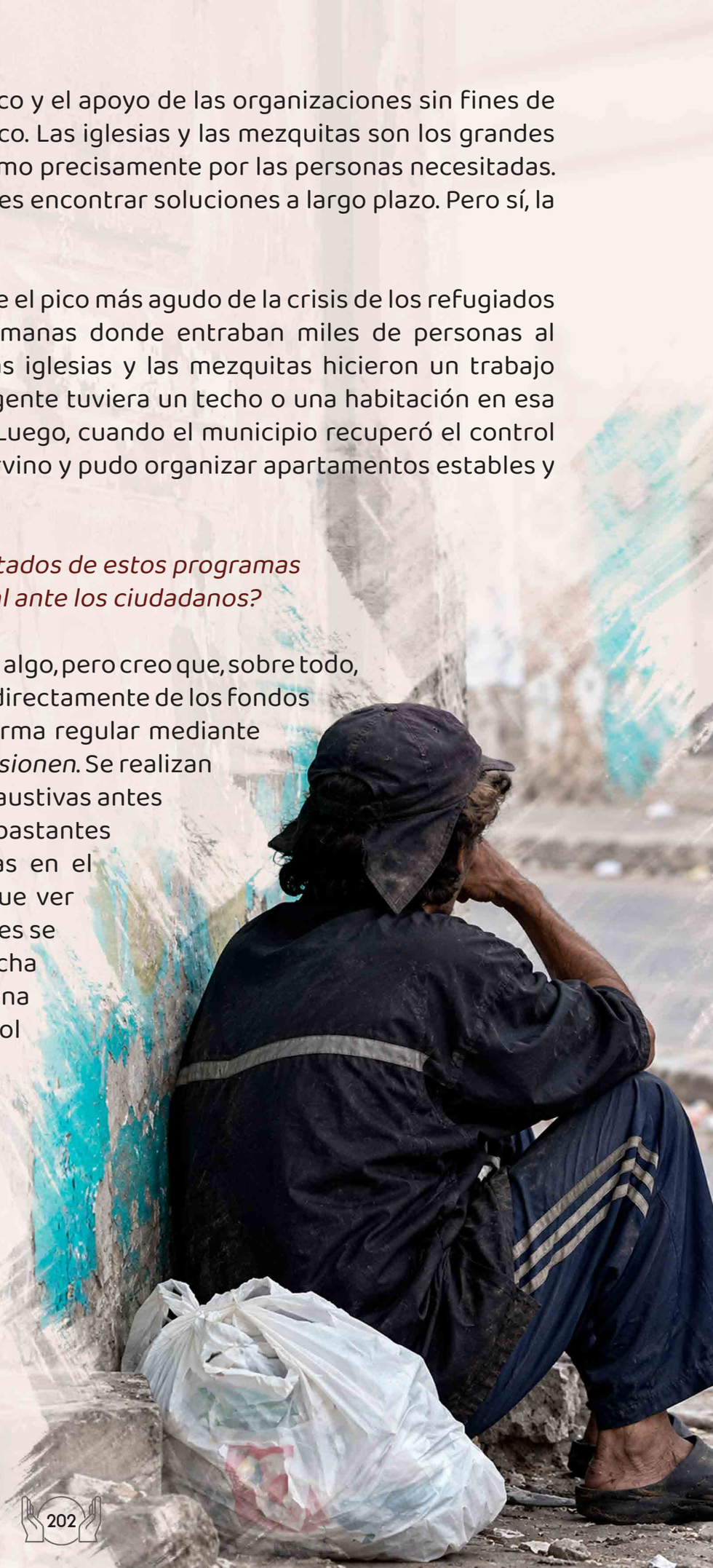
Solo por destacar un ejemplo: durante el pico más agudo de la crisis de los refugiados en 2015, hablamos de unas tres semanas donde entraban miles de personas al país a raudales. En ese momento, las iglesias y las mezquitas hicieron un trabajo increíble para asegurarse de que la gente tuviera un techo o una habitación en esa situación de emergencia inmediata. Luego, cuando el municipio recuperó el control de la situación, el sector público intervino y pudo organizar apartamentos estables y viviendas temporales.

¿Cómo se auditan y evalúan los resultados de estos programas para justificar la alta inversión estatal ante los ciudadanos?

El Estado central seguramente aporta algo, pero creo que, sobre todo, estas organizaciones reciben dinero directamente de los fondos del municipio, y esto se audita de forma regular mediante un diálogo constante con la *Stadsmissionen*. Se realizan diferentes tipos de evaluaciones exhaustivas antes de otorgar nuevas subvenciones. Hay bastantes funciones de control implementadas en el sistema de subsidios, y esto tiene que ver con la historia reciente en Suecia: antes se distribuían las subvenciones con mucha más ligereza, pero eso ya no funciona así. Ahora hay mucho más control fiscal.

¿Qué importancia tiene el uso de datos de calidad y el registro nominal (por nombre) en la personalización de la atención?

Los datos de alta calidad y los registros de datos de salud nominales (como los Registros Nacionales de Calidad y los registros de la Junta Nacional de Salud y Bienestar Social)



constituyen la piedra angular de la medicina de precisión sueca y de la intervención social. Permiten una atención completamente individualizada mediante herramientas de soporte de decisiones basadas en la evidencia y el seguimiento en tiempo real de los casos.

5. CONCLUSIONES Y TRANSFERENCIA HACIA COLOMBIA (ARMENIA, QUINDÍO)

Para una ciudad como Armenia, Colombia, con recursos limitados, qué recomendación haría sobre el siguiente interrogante: ¿Cómo adaptar el modelo de "techo primero, tratamiento después"?

Creo que hay que empezar desde un nivel general, creo que los propios colombianos son quienes mejor conocen su realidad. Pero, lo que ha sido un factor de éxito rotundo en Suecia han sido, por un lado, los esfuerzos masivos de educación popular (*folkbildning*) y una fuerte solidaridad interna en el país. También ha ayudado el hecho de que se ha discutido mucho sobre los derechos y, por supuesto, sobre los deberes de cada ciudadano. Se necesita educación popular, un bienestar general y organizaciones sin fines de lucro trabajando codo con codo bajo objetivos comunes. Esto significa que el partido de los Moderados (conservadores) que hoy gobierna el país, y yo, como socialdemócrata, estamos de todas formas de acuerdo sobre las metas de la nación y sobre los derechos fundamentales. Lograr ese consenso político es sumamente importante para poder tener estabilidad e ir avanzando lenta pero firmemente.

¿Qué lecciones aprendidas en Estocolmo podrían evitar que ciudades colombianas repitan errores en la gestión de sus habitantes de calle?

Creo que el modelo sueco centrado en la utilidad pública (*allmännytta*) y el rechazo al uso de la *social housing* (vivienda social segregada) está bajo discusión en este momento. Sin embargo, si miramos hacia atrás, ha sido una estrategia muy exitosa a la hora de integrar socialmente a las personas que lo tienen más difícil con el resto de la población, evitando guetos.

¿Cómo puede el sector privado en Colombia colaborar en la creación de vivienda de interés social siguiendo el ejemplo de las empresas públicas suecas?

Esto ha sido algo que hemos estado discutiendo durante un tiempo. Hay que analizar qué tipo de provisión de vivienda se tiene, la política de asignación de suelo (*markanvisningspolicy*) y también la estructura estatal que se desea implementar. Es ahí donde, a través de nuestras asignaciones de suelo, fijamos exigencias legales en parte, pero, también acuerdos mutuos bajo la premisa de que no se deben concentrar los problemas sociales en una sola zona.

Tomemos por ejemplo esta zona: si surgen problemas aquí, la gente de fuera tiende a pensar *"Ah, bueno, esto*



es un problema exclusivo de Järva", pero, luego resulta que la violencia se termina extendiendo por todo el país. Ahora mismo tenemos paz en Järva pero brotes de violencia en el resto de Suecia. Esto demuestra que hay que dispersar las soluciones habitacionales; no se debe concentrar la pobreza como se hacía antes, sino asumir una responsabilidad social compartida. Es una postura muy egoísta por parte de quienes dicen *"Es que ese no es nuestro problema",* porque tarde o temprano se convertirá en el problema de todos. ¿Vamos a quedarnos sentados cruzados de brazos mientras todos los demás gritan pidiendo ayuda? No; debemos diseñar políticas integrales y ser capaces de resolver nuestros problemas colectivamente.

¿Qué mensaje de conclusión daría a los legisladores colombianos sobre la importancia de elevar la vivienda al rango de derecho humano fundamental?

La vivienda ya es, por definición, un derecho humano fundamental y también debería serlo plenamente en la práctica. Todavía tenemos desafíos aquí en Estocolmo, de los cuales ya he dado cuenta; por lo demás, considero que los legisladores tienen un rol gigantesco en todo esto, pero, los votantes también tienen un rol enorme: ellos también tienen que asumir la responsabilidad ética de por quién votan y qué prioridades exigen.

En su experiencia, ¿cuál es el primer paso administrativo que una ciudad de tamaño medio como Armenia debería dar para iniciar una transformación real

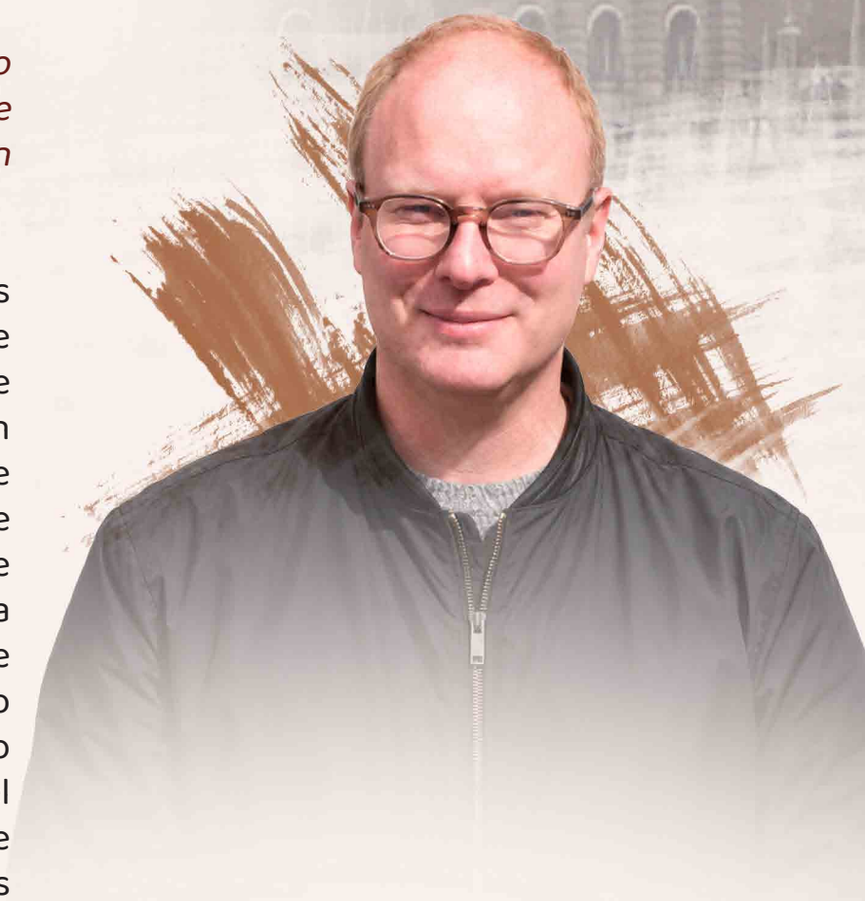
en este flagelo?

Creo que se debe trabajar tanto con la teoría como con la práctica al mismo tiempo, tal como también lo hemos hecho aquí. Nosotros enfrentamos una crisis de la construcción, una guerra a la vuelta de la esquina en Europa junto a otras dificultades, y hemos utilizado este tiempo precisamente para revisar qué políticas tenemos y cómo podemos optimizarlas. Por otra parte, una lección clave: siempre que se trabaja con el sector de la construcción y el desarrollo urbano, hay que cuidarse siempre y vigilar de cerca la corrupción; lamentablemente, así son las cosas en este sector a nivel global.

Vicealcalde, ¿cómo visualiza el futuro de la cooperación internacional entre ciudades suecas y latinoamericanas en materia de equidad social?

Creo que podemos inspirarnos mutuamente, pero, también creo que se debe partir del contexto particular de cada país y de la etapa de desarrollo en la que se encuentra cada uno. Más allá de eso, está claro que en Estocolmo siempre estamos abiertos a recibir inspiración de otros y también totalmente dispuestos a compartir las experiencias exitosas que tenemos. Lo interesante en Estocolmo en este momento es que hemos invitado a delegaciones de otras ciudades del mundo, centrándonos principalmente en mostrarles cómo intentamos romper la segregación urbana, cómo trabajamos con el cambio climático y cómo gestionamos nuestro sistema de bienestar social.

Anders ÖSTERBERG (Entrevistado)



(Relato)

LA CARRERA FINAL

Eduardo Gáñez Canal





EL VENCEDOR DEL DECATLÓN ES EL ATLETA MÁS COMPLETO DEL MUNDO, PERO EL VENCEDOR DEL MARATÓN ES EL MÁS FUERTE.

Esta frase la oyó Gabriel Alberto Navarro mientras, alelado, veía en la pantalla chica cómo el alemán Waldemar Cierpinsky recorría los últimos metros y se coronaba ganador de la Maratón en los Olímpicos de Montreal. Fue como si lo hubiera pinchado una fuerza desconocida que lo marcaría para siempre. Sin importar que no pudiera controlar la saliva, y la emoción desbordada impidiera algún día cumplir 42 kilómetros y 195 metros de la prueba más agotadora del atletismo, había trazado su camino.

Todavía me parece verlo cuando salía todas las mañanas a darle vueltas a la plaza central del barrio donde vivía. Era una figura fantasmal que corría sin aparente esfuerzo, mientras los perros del vecindario lo seguían y ladraban como si se tratara del fin del mundo. Con nombre de arcángel y actitud decidida quería ser atleta, el mejor de todos. Para ello contaba con su capacidad pulmonar y unas piernas enclenques que no se cansaban de correr. Así que no pudo optar por otro trabajo que la mensajería. Su madre, ante la ausencia del padre que se había tragado la tierra, tuvo que criar a Navarro y cuatro retoños más. De esa manera, tan pronto tuvo edad para valerse por sí mismo, se midió al reto de trabajar sin descanso.

Una figura alegre que recorría las calles de polvo o barro, en intentos atropellados por ganarle al viento. Yo seguía con la mirada su trotecito de vaivén, que semejaba un barco a la deriva zarandeado por la tormenta, mientras oía su respiración lenta, pausada, serena. Se trataba de un fenómeno surgido en aquellas breñas abandonadas sin explicación alguna. El médico que lo examinó, en víspera del primer trabajo, se impresionó con su capacidad torácica y la facilidad para correr y medirse a retos que, para otros, serían eventos donde esperaba, agazapada, la muerte.

¡Cómo soñaba Gabriel Alberto! Su ídolo fue Abebe Bikila, el etíope que ganó descalzo el maratón de los Olímpicos de Roma y quien repetiría, con zapatos, en Tokio 64. Un hombre que surgió de las colinas africanas e indicó al mundo que para ser el más fuerte no había que venir de un país europeo o norteamericano. Navarro ignoraba que la Maratón se había originado en Grecia y lo único que intuía era que debía correr sin preguntarse por viejas historias. Tenía en la sangre el impulso necesario para devorar kilómetros. Y, sobre todo, lo disfrutaba intensamente. Algunas veces me preguntaba cómo lo hacía o en qué pensaba cuando tenía que hacer distancias largas. Trataba de que me respondiera, pero nunca entendía. Me miraba con ojos parecidos a los del venadillo en cautiverio y, si su timidez se lo hubiera permitido, quizás haría el gesto típico que identifica a la persona que le falta un tornillo.

Yo, que lo había conocido en el mercado



popular de su barrio, en medio del olor a cebolla, tomates y naranjas podridas, sabía que no tendría problemas a la hora de enfrentar su vocación. Sin embargo, cuando tuvo que ir al colegio durante horas supo que no resistiría mucho el suplicio de las clases. Al verlo, me acordaba de la famosa frase del rey Pelé cuando le preguntaron si cuando niño iba al cine. Y el más grande futbolista del orbe miró al interrogador con desdén y le contestó que no valía la pena encerrarse en una sala oscura si afuera brillaba el sol. Mi amigo era como ese pajarito que anda por todas partes y no tiene nada de especial, algo así como los gorriones que pululan en las ciudades. Un ave que, por su misma indefensión, a nadie molesta y nadie lo tiene en cuenta. Situación que le sirve para ir de un lugar a otro, no ser presa fácil de una jaula ni tampoco objeto de una rutilante exposición de aves. Esto le permitía ser diferente, igual a otros que pasaron por la vida sin entender que eran distintos, únicos, geniales.

¿Cuándo se mostró? El recuerdo lo tengo claro: ocurrió en un torneo abierto u open que llaman, donde infantiles y juveniles competían en las mismas pruebas. No había ninguna discriminación y todos aspiraban al premio mayor. Para esa época, la prueba más importante de largo aliento era la que se hacía dando varias vueltas por las calles aledañas a la sede de nuestro colegio. Tal vez unos seis o siete kilómetros mal contados. El favorito era *Chachi* Urquijo Castro. Un tipo grande que entrenaba a las órdenes de Leonel Pedroza, campeón nacional de 100 y 200 metros planos, fuera de serie, caleño que un día llegó a nuestra capital. No sé por qué hizo ese cambio tan brusco de la capital deportiva de Colombia a un lugar de provincia que no tenía tradición, resultados notables o esperanza de grandes éxitos. Con premura, los de la liga local lo vincularon para que sacara figuras que nos representaran dignamente ante las demás regiones del país. A pesar de que su pupilo se dedicaba a la velocidad, los lanzamientos y 110 metros con vallas, era el deportista más completo del colegio, y todos lo daban por seguro vencedor de aquel abierto con el cual concluían las fiestas anuales de nuestro claustro. Así que, cuando se dio la largada, Urquijo salió adelante con facilidad. Lo siguieron *Tinta* Martínez, con su coraje a prueba de balas; Sergio Forero y su tranco largo; el *Buho* Borrero que con sus 1.90 de estatura fue buen basquetbolista y Álvaro Urquijo, hermano de *Chachi*, entre otros. Yo, que me había medido al reto, no los volví a ver, solo las espaldas borrosas de quienes se distanciaban

cada vez más. Pero en el grupo puntero alcancé a distinguir la figura magra de Navarro cerrando el paquete. Nunca pensé que a sus doce años pudiera hacerles carrera a los grandes. Solo me preocupé por evitar que el puntero me tomara una vuelta de ventaja, objetivo que logré con la lengua afuera. Después me contaron que lo que parecía un paseo para el favorito se convirtió en pesadilla. Resulta que el hombre fue dejando atrás a sus más encarnizados rivales y, cuando llevaba tres vueltas al circuito, aparecía solitario en punta. Sin embargo, aquí surgió la sorpresa. Poco a poco, Gabriel Alberto empezó a pasar competidores que lo superaban en edad, experiencia y velocidad. Ellos habían hecho el gasto, y cuando la prueba dio trazas de prolongarse empezaron las deserciones, el dolor en el costado derecho del cuerpo y la fatiga que impedía un paso más. Yo estaba fundido y le tocó al Rolo Jiménez empujarme para lograr terminar. En cambio, Navarro era el colmo de la frescura. Solo faltaban 200 metros y Urquijo se aprestó a lanzar el remate de faena con la pose del triunfador. Sin embargo, el aplauso del público, apostado a los costados de la vía, le reveló que surgían pasos de animal grande. Era el infantil, el menudo corredor que venía con todo. Fue un final de infarto. Un clásico foto *finish* que no se estilaba en ese tipo de competencias. Chachi tuvo que apelar a sus últimas reservas, al pique demoledor que le había permitido en las pruebas de velocidad ser el mejor: estiró su cuerpo y por una cabeza se llevó la medalla de oro. Después, se inclinó con las manos en la cintura y estuvo jadeando varios minutos. Era curioso, pero su imagen contrastaba con la de Gabriel Alberto, quien siguió trotando como si nada, mientras sonreía y aceptaba palmadas cariñosas de los espectadores que lo consideraban vencedor de aquella carrera inolvidable.

Luego, la vida se encargó de marcar el paso, y nuestros encuentros se volvieron esporádicos. Mientras él seguía en su medio, yo me rompía el espinazo, primero para sacar el pomposo título de bachiller y, luego, optar por una profesión liberal que permitiera defenderme en la vida. En esa época yo miraba por encima del hombro a quienes no habían tenido la misma oportunidad y observaban, a la vera del camino, que el tractor de los triunfadores pasara raudo. Estaba, lo reconozco ahora, muy equivocado y Navarro parecía intuirlo en nuestros pocos encuentros callejeros.

- ¿Qué hubo chino?

Era su saludo de siempre. No se complicaba, parecía estar muy a gusto con su trabajo. Para él, aquel sueldo mínimo no era ninguna deshonra ni motivo para sentirse atrapado en un callejón sin salida. Era el pajarito que se mueve con soltura y sabe que no tiene límites. Por eso, a atletas como Álvaro Mejía Flórez, Víctor Mora García, Domingo Tibaduiza, Jairo Correa (el

mejor escalador del mundo), Martín Pabón, Agustín Calle, Santiago Barón –a quien un carro sacó de la vida– o a Silvio Marino Salazar no les tenía envidia.

Supe luego, cuando volvía en temporada de vacaciones y abandonaba la capital del país, que mi amigo seguía corriendo. Precisamente, un sábado, al llegar al aeropuerto Camilo Daza, uno de mis hermanos me contó que al otro día, en el marco del torneo Inter Barrios, mi ex condiscípulo estaría en la línea de partida de los 10.000 metros planos. Que seguía siendo el mejor, y que tenía la oportunidad de ganar, por quinta vez, la prueba larga en pista.

Me entusiasmé con la idea de ver sus progresos. No importó que esa noche, invitado por mis primas y estimulado por la suave brisa, saliéramos a divertirnos en una discoteca cercana. Volví a disfrutar con la Billos Caracas Boys, cuando José Luis Rodríguez el *Puma* era un simple cantante a las órdenes del maestro Billos Frómeta. Un grupo que se alternaba con Pastor López y Los Melódicos que predominaban en las reuniones bailables de fin de año, sin que en el horizonte se presintiera la llegada del Grupo Clase, Niche, Joe Arroyo y otros conjuntos que harían de la Salsa una novedad vibrante.

¡Qué tiempos aquellos! Bajo la sombra raquítica de los cujíes, mientras el río fronterizo dejaba que sus aguas se mecieran camino al Catatumbo, los habitantes de la ribera satisfacían sus necesidades primarias o lavaban ropa sobre piedras relucientes, nosotros nos divertíamos capturando peces que se movían sobre el fango. O hacíamos apuestas para ver quién era capaz de lanzarse desde el puente San Rafael inventando cabriolas para después bucear a puro pulmón durante varios minutos en contra de la corriente. Todo ocurría antes de que yo pensara ser doctor: época infantil en que éramos iguales, sin la preocupación de sostener una familia o permitirnos una agitada vida social. No había que cumplir horarios en época de vacaciones y menos nos preocupaba la situación nacional e internacional. De política ni idea, así que el sueño no se espantaba con noticias de violencia o episodios que protagonizaban estudiantes tira piedras de la Universidad Nacional.

Pero hoy estoy como el cangrejo: doy saltos atrás y me pierdo por momentos. Así que trataré de retomar el hilo. Era universitario y al otro día, a pesar del guayabo por aquella rumba, donde también estuvo Matilde, una trigueña que me había echado el ojo y que, al final, lograría su propósito de que formáramos un hogar, me fui derecho al estadio.

Me acompañaba Carlos, hermano menor y compinche en materia deportiva. Tenía condiciones naturales para el salto largo, pero prefirió volverse sedentario y dedicarse a estudiar. Sin embargo, por aquella época, tenía el *récord* infantil en el departamento y aspiraba a superar a los juveniles. Éramos dos engomados por el atletismo y nos unía la admiración por Gabriel Alberto Navarro. En las graderías nos encontramos con José Vicente Suárez Briceño y su hermano Jorge. Los dos eran entusiastas del deporte





desde que en el hotel, propiedad de su familia, se volvió costumbre la llegada de futbolistas, atletas, nadadores y luchadores que visitaban la ciudad para competir, presentarse en abarrotados escenarios o ir de paso a Venezuela. Iniciada la carrera y viendo el desempeño de Navarro, José Vicente lanzó un comentario de experto en ciernes:

–No se preocupen que Gabriel va flotando –fue la frase categórica que nunca he podido olvidar–. Después, dejó que una sonrisa iluminara su cara mientras explicaba, con aire docto, que flotar era ir detrás de los punteros, sin afanes, regulando el paso, mientras los otros soportaban el acoso del viento.

Dicho y hecho: nuestro atleta, tal vez por diversión, no se esforzaba. Pasaba frente a la tribuna, donde lo animábamos un grupo de amigos, sin que el menor gesto de fatiga alterara su rostro. No era como el checo Emil Zatopek y su brazo izquierdo en bandolera mientras gesticulaba dando la impresión de que no podía del dolor. Navarro no parecía conocer el límite de sus fuerzas, situación que, según los expertos, es el momento en el que el triunfador se reconoce, acelera y vence al cuerpo. Es decir, deja que el espíritu lo lleve a la meta con ventaja sobre los demás competidores. Gabriel Alberto Navarro corría apoyado en sus delgadas piernas, el cuerpo ligeramente inclinado y el vaivén de sus manos, con un movimiento pausado, sin ostentación, pero lleno de firmeza y seguridad. Un lebrel, un ocelote en plena carrera, un antílope devora distancias o un rinoceronte a

gran velocidad podrían compararse con nuestro amigo. Él, vuelvo y repito, los superaba a todos y manejaba la prueba a su antojo. Así que, cuando faltaban ocho vueltas de una competencia de 10.000 metros o 25 vueltas a la pista de 400 metros planos, decidió pasar al frente. Me acuerdo que Douglas Alarcón, eterno segundo, y otro muchacho que vivía en el barrio Las Cruces y apodaban *Camerini* pretendieron seguirlo. Sin embargo, solo resistieron una vuelta más y se rezagaron. Era espectacular ver cómo Gabriel Alberto Navarro –el mejor fondista que tuvimos en el departamento en toda su historia– volaba hacia la meta. El segundo tuvo que esforzarse para que no le tomara más de un giro de ventaja. Esta vez, Alarcón la había sacado barata porque en otras ocasiones, cuando nuestro ex condiscípulo arrancaba en punta, había tenido que aceptar que se le alejara con sorprendente facilidad cuatro o cinco vueltas. Y sin esforzarse. Al final de la carrera, saltamos a la pista y él, corto de ademanes, nos saludó con su clásico "¿Qué hubo chino?".

En el caso de Carlos, que vivía en la ciudad, no me extrañó. Pero a mí, que llevaba varios años fuera, me pareció que su concepto sobre el tiempo era distinto porque parecía que me había visto ayer. Podría compararlo con la actitud de Johnny Carter, el personaje de Julio Cortázar en su cuento *El perseguidor* quien creía que en un minuto podían transcurrir historias que con facilidad superaban la hora. Es decir, estaba dentro de un mundo donde todo se medía con un rasero distinto al experimentado por gente común y corriente. Johnny era un genio con el saxofón, mientras nuestro amigo era un fondista que no confiaba en la planificación de las competencias, masajes, dietas especiales ni otros perendengues. Un fuera de serie capaz de trotar, imperturbable, 60 kilómetros en un día. Mejor dicho, un superdotado. Y punto.

Todo estaba listo. Navarro debía dar el salto a otro nivel, codearse con atletas de alto vuelo en pruebas de postín y mostrar que podía ser el mejor. Se insinuó entonces el grupo de seguidores que aspirábamos, sin importarnos lo que él quería, que se le midiera a una prueba de pergaminos. Así que lo convencimos e inscribimos para que nos representara en la Media Maratón de Girardot, una carrera de 21 kilómetros, donde estarían atletas nacionales e internacionales de la talla del argentino Oswaldo Suárez y un belga que luego deslumbraría al mundo: Gastón Roelants. Con 38 grados a la sombra el pavimento ardía. Sin embargo, aquellos que habíamos conseguido el patrocinio para Gabriel Alberto estábamos seguros de su desempeño. Todavía lo veo, parecía un chiquitín perdido en la multitud de 800 y pico de atletas. En su rostro afilado sobresalía un ralo bigote que pretendía igualarlo a los hermanos Aguilar, quienes con Miguel Aceves Mejía y Gastón Santos, montado en su caballo Rayo de Plata, fueron los referentes de nuestro personaje. Y también de todos los que un día tuvimos diez o doce años y andábamos con pantalón corto, tirantas y camisas de tela. A él le gustaba, antes y después de las carreras, sentarse sobre un bulto de papas en cualquier tienda



de barrio y oír música ranchera o jugar billar, rana y bolas criollas. Sin embargo, en aquella época sabía que cuando debía correr tenía que olvidarse de la diversión. Como aquella vez que salió como una exhalación. Yo pensé que estaba loco, pues salir a correr de esa manera bajo el inclemente sol era un suicidio. Pero otra cosa pensaba Navarro. El tipo se propuso licuar a sus contrarios desde el arranque para no darles el mínimo chance de ganar. Pronto, aquel inmenso grupo humano se convirtió en una larga línea de colores, producto de franelas y pantalonetas que ostentaban marcas publicitarias y le daban a la Ciudad de las Acacias un espectáculo único. Rugía el río Magdalena que en aquella época era la presencia viva de una corriente de agua donde los peces saltaban gozosos, mientras los pescadores se frotaban las manos con el banquete que ofrecía la naturaleza. Vino la llegada al Camellón y el ingreso de los corredores al centro de la ciudad para tomar la paralela a la vía del ferrocarril. A lado y lado la gente se arremolinaba y lanzaba sobre los atletas flores, baldados de agua fría que paralizaban a más de uno y gritos que animaban a los que sentían la fatiga y amenazaban con retirarse. Una competencia típica de las carreras pedestres que en nuestro país le permiten al fondista cuadrarse unos pesos. Los mismos que no duran pero dan cierta tranquilidad para esperar otra prueba en dos o tres meses. Y Gabriel Alberto Navarro se brindó íntegro. Fue un ave veloz, dínamo imparable, alguien que parecía predestinado al triunfo desde el primer instante en que pisamos el suelo de las acacias y el matarratón. Ganó fácil, sobrado, sin que lo inquietara nadie. El segundo, Luis Pinzón, otra sorpresa ante la constelación de estrellas presentes, y quien luego protagonizaría cerrados duelos y pelea incluida con Silvio Marino Salazar, llegó a un kilómetro de distancia. Fue la primera vez, titularon al otro día los diarios que un desconocido vencía en la Media Maratón y que, además, sacaba una ventaja tan apreciable. Gabriel A. fue alzado en hombros y alguien, de forma oportuna, le colocó en las sienes una corona de laurel. Concluían los años setenta del siglo XX y solo tenía 20 años. Un futuro grande esperaba al muchacho frágil que en su infancia tuvo que correr desafiando al viento.

Girardot le permitió al país conocer a nuestro atleta. Acudieron, como se estila en estos casos, enviados especiales de diarios, revistas, emisoras y cadenas de televisión dispuestos a esculcar en la vida de quien se asomaba, con paso tímido, al escenario de la fama. Eso ofuscó a mi amigo. No estaba acostumbrado a que le dieran tanta importancia a una carrera y, al principio, sus respuestas eran monosílabos, intentos desesperados por salir del paso y pretender que no le fastidiaran con preguntas sobre su intimidad. Algo parecido al ciclista Lucho Herrera, famoso por su mutismo. No pude acompañarle en aquel reto. Sin embargo, por mi hermano Gerardo supe que a Navarro lo arrolló la fama. Empezó a frecuentar, con ansia desaforada, las tiendas de barrio, a sentarse sobre el bulto de papas y a tomar como poseso. Cayó entonces en las garras de vicios de todo tipo que matizaba con visitas a las zonas de tolerancia y el bajo mundo.

Allí se volvió cliente consuetudinario al tiempo que cambiaba de patrones como cambiar de camisa. Algunos lo soportaban un tiempo, le daban consejos, pero era como el náufrago que se aferra a una tabla, en medio del mar embravecido, antes de terminar en el fondo del océano. Por eso, aquella noche que lo encontré en el Malecón, no lo reconocí. Era un habitante de calle y pedía limosna. Yo estaba con algunos compañeros de la infancia que, de inmediato, me advirtieron quien era. Quedé desconcertado. Tenía una barba cerrada y sus ojos colorados indicaban que apelaba a cualquier cosa para combatir el hambre. Lo seguía una mujer con la barriga inflada y tres niños pálidos y ojerosos. Ninguno sonreía.

Recordé entonces que Gabriel Alberto Navarro solo una vez estuvo en la corrida de San Silvestre en Rio de Janeiro, Brasil. Pero ya su físico mostraba evidente deterioro. Sin embargo, desde la arrancada se metió en el grupo puntero. Ahí se sostuvo hasta llegar al ascenso de la Avenida Corcovado. Para mi amigo, poco acostumbrado a los columpios y altibajos de una prueba, era una proeza sostenerse. Vio, con desesperación, matizada por el movimiento pendular de su cabeza, cómo los rivales se escapaban mientras hacía esfuerzos por retomar el paso. Puesto 17 fue su registro, el tercer colombiano en la prueba. Nunca más volvió a Brasil a embriagarse con su música o dejar que sus ojos extraviados se perdieran tras las curvas de la chica de Ipanema.

Regresó a la tierra natal y siguió corriendo. Al final, se dedicó a vender habas, maní y cocos. A su mujer, hijos y suegra incorporada tenía que sostener con lo que daba la venta callejera. Tenía 42 años y ahora se esforzaba más. Casi siempre llegaba tarde, y aunque arrancaba con una vuelta de retraso seguía superando a *Camerini* y Alarcón. Navarro competía para asegurarse unos pesos extras. Aún era el mejor fondista de la región y estaba pendiente de las noticias radiales para saber dónde habría pruebas de fondo: una especie de profesionalismo marrón que encuentra en las carreras otra fuente de ingresos. No importaban los registros o las marcas. Lo importante era ganar para luego negociar. Una medalla de primer lugar se podía vender muy bien a quienes presumirían después, ante parientes, amigos y colegas, de haber ganado carreras de alto nivel. Gabriel Alberto sonreía y aceptaba el billete para completar la canasta familiar o tomarse buen número de amargas en cualquier estadero de tres por cuatro. Era el descenso de quien había tenido, al momento de nacer, todas las posibilidades en una buena mano. Pero tuvo que resignarse a ver cómo las cartas abandonaban sus dedos sin poderlo evitar. Era como atrapar el agua con las manos y contemplar, con desesperación, que el líquido era inasible, que los años pasaban y solo quedaba el sabor de la nostalgia. Y el asunto trascendió. Aquellos periodistas que viven del escándalo como única manera de impresionar al auditorio, vender periódicos o alcanzar alta sintonía en televisión encontraron en Navarro un filón noticioso al hablar de sus desgracias. Incluso, los enviados



especiales de un noticiero nacional viajaron a la ciudad de provincia y esculcaron el ambiente que rodeaba a nuestro deportista insignia, para seguir, paso a paso, su involución y grabar su última carrera.

Allí obtuvo el tercer lugar, pero el final dejó ver el drama en toda su dimensión. Aquella mañana, cuando se dirigía al punto de partida, mi amigo fue llamado por dos vecinos que le invitaron a tomarse unas cervezas con el pretexto de combatir el apabullante calor. No sabía decir no, así que aceptó y estuvo un par de horas. Llegó a la competencia con el tiempo justo para hacer flexiones y piques cortos por los lados de la Concha Acústica, obra civil que empezó a construirse en la época de mi general Rojas Pinilla y debió esperar doce años para lograr su inauguración. Pero no es el momento para los elefantes blancos. Mejor prosigamos. Aquella fue la primera vez en que Alarcón no tuvo un fantasma detrás para sobrepasarlo cuando le diera la gana. Esta vez, Navarro se resignó a cerrar el lote puntero. Sin embargo, el eterno segundo no estaba seguro y, por ello, en varias ocasiones, pegó sus clásicos tirones con el propósito de desbaratar al grupo y desgastar a sus rivales. Solo *Camerini*, el flaco Chávez y Osorio –promesa que ostentaba el título departamental juvenil en los diez kilómetros– consiguieron sostener el paso. Gabriel Alberto era la imagen de la desolación. Por primera vez en mi vida –yo estaba de vuelta a la provincia con mi título de médico cirujano– lo desconocí. Seguía con su cabeza oscilando y el vaivén sinuoso de su cuerpo, pero ya su boca se convertía en una mueca trágica. Sin embargo, hubo una sorpresa cuando la afición decidió apoyar al ídolo de otros tiempos. Entre el público estaban *Chingalea* Álvarez, el Loco Tarazona, César *Cachupín* Casanova, Chato Rangel, Conejo Yepes y Rodolfo Yáñez Grande conocido como el Tambor Mayor, generación de bullosos que no perdían oportunidad para mostrar su entusiasmo. Se trataba de la Doble a San Antonio, un total de 43 kilómetros que exigían a fondo. Y ellos, repito, se dispusieron a darle a Navarro un aliento grande. Y el chino, el vencedor de Girardot, la más grande esperanza del atletismo regional en los setenta del siglo pasado, el galgo indiscutido, el lebrel de las montañas, el macho cabrío sintió que volvía a ser el triunfador de siempre. Estaba en el puesto 42 cuando Rodolfo Yáñez Grande hizo tronar el cuero y *Chingalea* dejó sonar los arpegios de su trompeta. Apareció entonces Antonio José Mojica que empezó a mover platillos y el ambiente se llenó de fiesta. En un carro viejo que manejaba Jorge *Curruca* Serrano siguieron a nuestro amigo. Este sintió que debía asumir el compromiso y arrancó con todo. Empezó el mejor repunte del que se tenga historia en el atletismo. Uno a uno sus rivales fueron sobrepasados, y cuando se insinuó la Avenida Cero nuestro corredor ocupaba ya la sexta casilla. Vino luego el ingreso a la Diagonal Santander. Frente al colegio de la Salle, a un costado de la Fuente de Colores, picó Navarro y sobrepasó a Méndez, un llanero de San Martín. Más adelante, cuando faltaban 400 metros para ingresar al estadio General Santander emparejó y superó a Chávez y

Osorio. Ya en la pista atlética se esforzó al máximo para alcanzar a los punteros, pero resultó tarea imposible. Por primera vez, en la historia del fondismo local, Alarcón y *Camerini* vencían al que fuera número uno. A pesar de su gran logro nadie se acercó a los vencedores. Todos los periodistas querían entrevistar a Gabriel Alberto, conocer sus impresiones, saber de su tercer puesto.

De entrada, no los pudo atender. Como pudo, se zafó de los impertinentes y corrió presuroso hacia los baños del coliseo. Allí no pudo más, y de sus entrañas salió aquel desahogo de quien había pretendido abusar de la edad e ignorar que el cuerpo humano no puede sobrepasar ciertos límites. Por primera vez, ocupó el podio destinado al tercer puesto. Y mientras el himno departamental acompañaba el momento y recibía de manos de Tito Ordoñez, director regional de Coldeportes, la medalla de bronce, pude advertir en su rostro calcinado por el sol una sombra de duda: los ojos parecían velados, como si presintieran que el gran momento había pasado y la vida se metía en un callejón sin salida. No importó que para Douglas Alarcón fuera un triunfo pírrico. Dos meses después, cuando en su bicicleta se dirigía al trabajo en la Secretaría de Obras Públicas, una volqueta lo arrolló y la fractura de las dos piernas significó para el eterno segundo el retiro definitivo del deporte. Ya Navarro, el hombre meteoro, el fondista nato había colgado zapatillas, pantaloneta y la camiseta rojinegra. También, de las pistas y las calles había desaparecido su trote ágil y festivo, la sonrisa de siempre. Era el turno de pasar



al mundo de los fantasmas. Se había vuelto un pordiosero conocido en los pasajes turísticos, y aunque la policía lo ahuyentaba o encerraba por varios días, reincidía. Sabía que allí estaba la única posibilidad de encontrar sobras de comida, cualquier limosna o una mano caritativa que se apiadara de él y de los suyos.

Traté, aquella noche de diciembre, de saludarlo. Le espeté el clásico:

- ¿Qué hubo chino?

Pero esta vez no hallé eco. Me miró desconcertado ante la súbita familiaridad de un doctor que lo saludaba como si lo conociera de toda la vida. Farfulló una serie de incoherencias, bajó la cabeza y se perdió por el borde del río confundido por un gesto que le permitía, en los recovecos de su mente, darse cuenta que antes todo había sido mejor. Que tal vez hubiera vencido a Frank Shorter –gringo ganador del oro olímpico– o incluso al inalcanzable Abebe Bikila. Lo anterior me quedó sonando esa noche, como un arrebato súbito de mi imaginación que se alejó de aquel lugar, y mientras mis compañeros de parranda bailaban Salsa seguía con la sensación de que la alegría no podía ser compartida. Yo, que había sido fanático del más grande atleta de mi juventud, no podía olvidar el contraste e intentaba, una y otra vez, recordar e imaginar. Al principio fue difícil, pero luego la nube se disipó y pude volver a verlo.

Era la gran carrera. En la línea de partida estaban los mejores, empezando por Filípides aquel que murió después de recorrer más de 42 kilómetros desde Maratón para informar a los griegos que Milcíades había derrotado al persa invasor. ¿Alguien se acuerda de Lasse Viren, el flaco policía finlandés que ganó medallas de oro en dos olimpíadas sucesivas? También estaba allí. Después, cuando la pistola rugió, saltaron los africanos. De la misma saga que había producido un Kipchoge Keino, surgían ahora Mamo Wolde y Neftali Temu, negros que reivindicaban su raza y mostraban que no solo la velocidad tenía derecho a la gloria. Habían conocido el hambre y solo tuvieron al viento como hermano y confidente. Corrían todo el día, imitando a los zulúes de las estepas secas y ardientes y, para ellos, 20 kilómetros era una forma de calentamiento. De inmediato, tomaron la delantera, mientras atrás forcejeaban los latinoamericanos. Oswaldo Suárez volvía con su camiseta rioplatense, pero esta vez, manes de la imaginación, no tenía límite de años y a su lado se esforzaba Delfo Cabrera tratando de impedir que el mexicano Juanito Martínez los superara. También los acompañaba Joao Da Silva, vencedor de San Silvestre, Jorge Nova, Mejía, Mora y Santiago Barón un pequeñín que en la capital de Colombia forjó su historia a tracción de sangre. Pero yo solo me fijé en un corredor delgado, con su bigote de película ranchera: Gabriel Alberto Navarro quien, desde la infancia, nos ofreció el aliento de la esperanza. Con él supimos que no volveríamos a ser segundos, a sentir el rechazo de quienes se ufanaban de sus triunfos. A mi amigo lo contemplé, con los ojos que da la



Álvaro MEJÍA



fantasía, lanzarse en pro de la victoria. ¿Pudo ser la Maratón de Nueva York, el paso del Golden Gate en San Francisco o las calles de Chicago después de la guerra entre gánsteres? No me acuerdo, así que tampoco me pidan fechas. Lo único que digo es que el hombre de la sonrisa festiva y el cabeceo a los costados no tenía complejos ni se quejaba de la falta de apoyo estatal o de la dificultad que implicaba entrenar a medias por tener que trabajar en cualquier oficio para alimentar a los suyos. Sin embargo, la prueba no era fácil. Yo lo sabía, y mientras sonaba la música y oía la risa de mis amigos o los regaños de mi esposa –que no entendía mi aislamiento– lo vi esforzarse al máximo. Miraba hacia el río, a las parejas abrazadas que pasaban por el Malecón, cuando todo se convirtió en un estadio gracias al poder de la nostalgia. Habían pasado 42 kilómetros y los corredores se aprestaban para el remate final en la pista atlética. Entre el público vi al *Chachi*, al veterano Alarcón pintando canas, a Chávez y Osorio. A *Camerini* no lo pude distinguir. Días después, alguien me contó que lo habían asesinado en un barrio de mala muerte, luego de una noche de farra. Pero los otros animaban a Gabriel Alberto Navarro. Él, con el rabillo del ojo, intuyó aquel

apoyo y se lanzó a la meta. Sin embargo, Mamo Wolde lo sobrepasó cuando faltaban ciento trece metros. Fue un final indescriptible. Mi amigo no estaba dispuesto a que el destino lo apabullara otra vez, así que imprimió toda la velocidad posible a sus piernas delgadas y logró superar al etíope dos metros antes de la meta.

Algunos lo hubieran calificado de milagro, pero yo lo llamaría el triunfo del corazón, el que siempre tuvo nuestro corredor, a pesar de que la página judicial del periódico del día siguiente recordó que los dioses también caían:

"Gabriel Alberto Navarro, viejo atleta dedicado a la mendicidad –decía la información escueta- fue encontrado muerto a la orilla del río. Asunto curioso: en su rostro se pintaba una sonrisa como si hubiera recibido la muerte con los brazos abiertos".

Nadie pudo entender la información de prensa. Yo sí, y supe, por aquellas coincidencias inexplicables, que él había compartido conmigo su último triunfo. No importaban la pobreza y su incipiente locura porque había partido feliz, sin importar que fuera la carrera final.



LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA EN EL DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO (1966 – 2026)

TRANSFORMA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y FORTALECE LOS DERECHOS SOCIALES, ECONÓMICOS, CULTURALES Y POLÍTICOS DE LA REGIÓN

Claudia Milena Vélez Ortiz

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDIO
Más cerca de usted







De la vida institucional del Tribunal Administrativo del Quindío y en general de la jurisdicción administrativa en este Distrito Judicial, se destacan algunos hechos y pronunciamientos relevantes.

1966

• **Expedición de la Ley 2.ª (Art. 4.º):** Se crea legalmente el Tribunal Administrativo del Quindío-TAQ.

• **24 de octubre:** Instalación oficial de la Corporación mediante el Acta N.º 001 en Armenia. Asumen los magistrados Marino Restrepo Murillo (Presidente) y Benjamín López de la Pava (Vicepresidente). Inició labores sin sede propia, mobiliario ni presupuesto, recibiendo sus primeros 5 procesos remitidos desde el Tribunal Administrativo de Caldas.
• **Primeras Sedes:** Inició en el Edificio Cervantes (despacho de la Procuraduría) y posteriormente se trasladó al Edificio Intel (calle 20 con carrera 18) en la ciudad de Armenia, Quindío.

• **Decisión del TAQ sobre otorgamiento de becas estudiantiles:**
Sentencia del 13 de febrero de 1968: Se declaró inexequible la Resolución N.º 19 del 18 de enero de 1968, expedida por el Municipio de Génova (Quindío), a través de la cual se adjudicaron becas estudiantiles. La Corporación precisó que es al Poder Ejecutivo a nivel nacional, y no a las corporaciones públicas o entes territoriales en dicho orden, a quien corresponde la adjudicación de becas para estudiantes de escasos recursos económicos.

1970

• **Decisión sobre la legalidad del retiro del servicio activo de una docente pensionada:**

Sentencia del 26 de mayo de 1970: El problema jurídico consistió en determinar si el Gobernador del Quindío actuó de manera ilegal al retirar del servicio activo a una profesora por haber cumplido más de 20 años de labor, alegándose una supuesta violación a la inamovilidad y a los derechos adquiridos del personal docente escalafonado. Por su parte, la demandante sostuvo que el retiro requería justificación por incompetencia o mala conducta para no vulnerar su estatus en el escalafón. El Tribunal resolvió denegar las pretensiones de la demanda al establecer que la inamovilidad en el magisterio no es absoluta y que la Administración ostenta la facultad discrecional de retirar a los docentes que ya gocen de pensión de jubilación. Consecuentemente, concluyó que no se configuró desamparo ni vulneración de derechos adquiridos, pues la pensión ya constituía la recompensa y garantía otorgada por la ley.

1981

• **Reconocimiento Institucional:** La Asamblea Departamental (Decreto 0526) y el Concejo Municipal de Armenia (Resolución 036) rinden homenaje a la labor judicial del Tribunal.

• **Decisión sobre el reintegro del Director del Hospital La Misericordia de Calarcá (Quindío):**

Sentencia del 21 de febrero de 1983: Se estudió la legalidad del acto administrativo expedido por la Junta Seccional de Salud del Quindío, a través del cual se declaró insubsistente el cargo de Médico Director del Hospital de Calarcá. El Tribunal declaró la nulidad del acto administrativo de desvinculación, ordenó su reintegro al mismo cargo o a otro de igual o superior jerarquía, y condenó a la Seccional de Salud del Quindío a pagar los salarios y prestaciones dejados de devengar desde la fecha de su retiro.

1998

• **Ley 446 (Art. 63):** Define el marco legal para la creación de los Juzgados Administrativos a nivel nacional.

• **Decisión sobre los límites de la potestad reglamentaria del Concejo Municipal:**

Sentencia del 3 de noviembre de 1999: (*Incompetencia funcional para la fijación de viáticos y reserva del Ejecutivo local en la ordenación del gasto*). El fallo del Tribunal abordó una tensión clásica en el derecho administrativo local: el alcance de la autonomía del Concejo para autorregularse frente a las competencias del Alcalde como jefe de la Administración local. El Tribunal resolvió declarar la nulidad de dicha disposición al precisar que la fijación de viáticos es una función inherente a la administración de personal y a la ejecución presupuestal, cuya competencia de ordenación del gasto radica de manera privativa, exclusiva y excluyente en el Alcalde Municipal (según el artículo 91, numeral 5, literal d, de la Ley 136 de 1994).



2002

• **18 de julio de 2002:** Sentencia del Consejo de Estado ordena al Gobierno Nacional y al Consejo Superior de la Judicatura materializar la creación de los Juzgados Administrativos.

• **Decisión sobre los límites al régimen salarial territorial:**
Sentencia del 10 de julio de 2002: (Invalidez de las escalas de remuneración locales que desbordan los topes máximos del Gobierno Nacional). El Tribunal determinó que el Concejo Municipal de Calarcá infringió la Constitución y la ley al desbordar los límites salariales fijados por el Gobierno Nacional, al establecer en su Acuerdo No. 031 de 2001 una asignación salarial para el cargo de «Secretario Ejecutivo» (Código 525, Grado 01) que superaba el tope máximo legal aplicable a su nivel jerárquico asistencial-administrativo. Al respecto, la Corporación resolvió declarar la invalidez parcial de dicho acto, determinando que, si bien los concejos municipales tienen competencia concurrente para señalar las escalas de remuneración de sus dependencias, están estrictamente supeditados a los límites máximos fijados de manera única y excluyente por el Gobierno Nacional en desarrollo de la Ley 4.ª de 1992 y el artículo 150 (numeral 19, literales e y f) de la Constitución Política. Concluyó que, al pertenecer dicho cargo por nomenclatura al nivel administrativo (equivalente al asistencial), su remuneración no podía exceder el tope establecido en el Decreto Nacional 1492 de 2001.

2006

• **13 de marzo de 2006:** Acuerdos del Consejo Superior de la Judicatura (3345 y PSAA06-3321): Se reglamenta la creación e implementación de 257 juzgados administrativos en el país.

• **1 de agosto de 2006 – Operación en el Quindío:** Entran en funcionamiento los primeros cuatro Juzgados Administrativos del Circuito de Armenia (Acuerdo PSAA06-3409):
Juzgado 1: Iván Mauricio Fernández Arbeláez
Juzgado 2: Alberto Alonso Acero
Juzgado 3: Jorge Armando Cortés
Juzgado 4: Zulma Liliana Marín Moreno
• **Contexto de carga procesal:** Inducción en Medellín (31 de julio - 2006) para asumir la carga inicial con un estimado promedio de 1.000 procesos por despacho judicial.

• **Decisión del TAQ sobre exenciones tributarias:**

Sentencia del 3 de agosto de 2006: (*Invalidez de exenciones tributarias municipales que carecen de estudios previos de impacto fiscal y consistencia presupuestal*). La providencia consistió en determinar si el Acuerdo 42 de 2005, expedido por el Concejo Municipal de Filandia para exonerar del impuesto predial al Colegio Sagrado Corazón de Jesús, adolecía de invalidez al haber sido aprobado sin los estudios técnicos y financieros previos que cuantificaran su impacto real en las finanzas de la entidad territorial. Al respecto, el Tribunal resolvió declarar la invalidez del acuerdo, estableciendo que la facultad de las corporaciones territoriales para conceder exenciones de tributos locales no es absoluta ni puede otorgarse de forma graciosa, sino que está rigurosamente condicionada por el artículo 258 del Decreto 1333 de 1986 a la realización de estudios previos y debidamente sustentados que demuestren cómo afectará la medida a las finanzas del municipio, cuantificando detalladamente el impacto del desfinanciamiento de proyectos y formulando las medidas para recuperar dichos ingresos en consonancia con el Plan de Desarrollo Municipal. En consecuencia, al omitirse este presupuesto técnico obligatorio, el beneficio impositivo carece de justificación objetiva y vulnera de forma directa los principios constitucionales de igualdad, equidad y justicia tributaria (artículos 13 y 95 de la C.P.).

Decisión de los Juzgados Administrativos en el departamento del Quindío sobre el Espacio Público y Protección Peatonal por Riesgo Geotécnico en la Avenida 14 de Octubre de Armenia.

Sentencia 27 de abril del 2010.- La situación problemática radicaba en que la presencia de un talud de aproximadamente 7.50 metros de altura invadía entre 35 y 40 metros del andén del costado occidental de la Avenida 14 de Octubre de Armenia, lo que obligaba a los peatones a transitar por la calzada vehicular, amenazando directamente su vida e integridad física ante el riesgo constante de accidentes y la eventual inestabilidad del terreno. Ante este panorama, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Armenia amparó los derechos colectivos al goce del espacio público, la seguridad y la prevención de desastres previsibles. En consecuencia, ordenó al Municipio de Armenia iniciar los trámites de enajenación voluntaria —o expropiación administrativa— de los predios afectados, proceder con la demolición del talud, construir la acera faltante para garantizar el tránsito peatonal continuo y conformar un comité de verificación que supervise el estricto cumplimiento del fallo.

• **Transición al CPACA (Ley 1437 de 2011):** Transición del sistema escritural al sistema oral a partir del 2 de julio.

• **Origen de la Revista Contacto IUS:** La Corporación propone la creación de una publicación para la Jurisdicción Contencioso Administrativa del Quindío con el objetivo de acercarse a la comunidad a través de la Academia. Mediante votación de todos los servidores de la jurisdicción administrativa del departamento, se adopta oficialmente el nombre de: «Contacto Ius – Jurisdicción Contencioso Administrativa del Quindío».

• **Concepto de la revista virtual**
«Contacto Ius – Jurisdicción Contencioso Administrativa del Quindío»:
El Impacto Gráfico y Humanista de Contacto Ius: La revista Contacto Ius se erige como un faro de innovación donde el rigor jurídico converge con la estética territorial transfigura el alejamiento dogmático en un diálogo cálido y participativo con la ciudadanía. A través de un despliegue conceptual que trasciende desde las aves, mariposas y el café hasta la poesía urbana y la inteligencia artificial, la publicación despoja al Derecho de sus estrados formales para sembrarlo en las plazas y el corazón del Quindío. Esta simbiosis entre arte, filosofía y ciencia transforma cada edición en una ventana de empatía social que democratiza el conocimiento y reafirma que la majestad de la ley solo cobra sentido cuando camina de la mano con su comunidad.

• **Democratización de la Justicia Administrativa en el Quindío – Tribunal Administrativo del Quindío «Más cerca de usted»:** Implementación de canales de difusión, índices temáticos, boletines y comunicados de prensa.

• **Decisión del TAQ sobre manejo de aguas lluvias e inestabilidad de talud entre los barrios La Mariela y Salvador Allende (Armenia):**
Sentencia del 23 de agosto de 2012: Los habitantes de la manzana Caracolí del barrio La Mariela en Armenia interpusieron una acción popular debido al riesgo de inundación e inestabilidad del suelo causado por las aguas de escorrentía no canalizadas provenientes del barrio informal Salvador Allende, ubicado en la parte superior del talud colindante. El problema radicaba en la falta de infraestructura de alcantarillado en el asentamiento superior y la ampliación irregular de viviendas hacia la zona de protección ambiental. Para solucionarlo, el Tribunal responsabilizó de manera conjunta al Municipio de Armenia, a las Empresas Públicas de Armenia (EPA) y a los particulares del sector. En consecuencia, ordenó al Municipio y a la EPA ejecutar en un plazo de seis meses las obras necesarias para encauzar las aguas lluvias, ejercer un estricto control urbano y ambiental sobre el talud e instaurar un comité de verificación con la comunidad y la Defensoría del Pueblo para garantizar el cumplimiento de las medidas.

• **Lanzamiento Edición 1 de Contacto IUS:** Primera entrega virtual en diciembre. Obtención del código ISSN 2357-5247 otorgado por la Biblioteca Nacional de Colombia.

Reflexión conceptual y territorial: Nace como el primer paso para acercar la administración de justicia a la comunidad con respeto, equidad y decoro, combinando doctrina de derecho público con mentefactos, poesía, fábulas y expresiones de vida.

• **Decisión del TAQ sobre financiación e infraestructura del centro educativo SADEQUI para movilidad reducida:**

Sentencia del 9 de abril de 2013: La providencia consistió en determinar si el Departamento del Quindío comparte responsabilidad concurrente con el Municipio de Quimbaya (ente territorial no certificado) en la financiación y adecuación de la infraestructura física del centro educativo SADEQUI para garantizar la accesibilidad de personas con movilidad reducida, y si resulta procedente reconocer el incentivo económico al actor popular cuando la demanda fue instaurada antes de la expedición de la Ley 1425 de 2010 pero el fallo de primera instancia se profirió bajo la vigencia de esta. Al respecto, el Tribunal resolvió confirmar la condena conjunta de las entidades y negar el pago del incentivo. Precisó que, conforme a la Ley 715 de 2001, la administración del servicio educativo y la inversión en infraestructura para la eliminación de barreras arquitectónicas es una competencia concurrente y compartida entre departamentos y municipios no certificados; por otro lado, indicó que el incentivo económico de la Ley 472 de 1998 constituía una mera expectativa procesal y no un derecho adquirido, razón por la cual la derogatoria expresa dispuesta por la Ley 1425 de 2010 es de aplicación inmediata para cualquier providencia judicial dictada con posterioridad a su promulgación.



• **Edición 2 de Contacto IUS:** Inmersa en la exuberancia del Paisaje Cultural Cafetero, la revista enarbola los hermosos parajes del Quindío como un lienzo motivador donde la lectura plácida de la ley se funde con el verdor de sus montañas y la serenidad de sus valles.

• **Decisión del TAQ sobre descontaminación de la quebrada Cristales en Armenia:**

Sentencia del 15 de agosto de 2014: Un ciudadano interpuso una acción popular por la contaminación ambiental y los riesgos de salubridad pública producidos por el vertimiento directo de aguas residuales en la quebrada Cristales. Aunque los demandados alegaron la existencia de cosa juzgada por fallos previos que ordenaban al Municipio de Armenia recuperar sus fuentes hídricas y el sendero ecológico, el Tribunal determinó que dicha figura aplicaba solo de forma parcial y que los fallos anteriores únicamente obligaron al Municipio, mas no exoneraban a la Empresa de Servicios Públicos (EPA ESP) ni a la autoridad ambiental (CRQ), ante la persistencia de dos vertimientos sin conectar. Por consiguiente, se ampararon los derechos al medio ambiente sano y a la salubridad pública, ordenándole a las Empresas Públicas de Armenia proyectar y ejecutar en un plazo máximo de ocho meses las obras de alcantarillado necesarias para detener los vertimientos contaminantes. A su vez, se comisionó a la CRQ para efectuar un seguimiento bimensual a estas metas y se ordenó remitir copia del expediente a los jueces de primera instancia para iniciar los incidentes de desacato correspondientes por las decisiones previas incumplidas.



• **Edición 3 de Contacto Ius:** El espíritu de la academia orquesta en la belleza de las flores, sus formas y colores, una novísima interpretación de la filosofía del derecho; la delicadeza botánica se convierte en metáfora de la aplicación rigurosa, pero armónica y humana, de la justicia administrativa.

• **Plan Especial de Descongestión (2012-2015):** Operación temporal de tres despachos de magistrados y seis juzgados para evacuar trámites bajo el sistema escritural anterior. Asignación de procesos provenientes de Ibagué (Tolima) y Valle del Cauca.

• **29 de octubre de 2015:** Creación formal de los Juzgados 5 y 6 Administrativos de Armenia mediante Acuerdo PSAA15-10402.

• **22 de diciembre de 2015:** Firma del Convenio Interadministrativo entre la Rama Judicial Seccional Quindío y la Universidad del Quindío.

• **Decisión del TAQ sobre el uso de bienes públicos y servidumbres en predio privado (Río La Vieja, Montenegro):**
Sentencia del 1.º de octubre de 2015: En esta controversia, un ciudadano interpuso una acción popular contra el Municipio de Montenegro, la CRQ y la sociedad privada INAZCA y Cía., alegando la vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y al uso de bienes públicos. El demandante argumentó que la instalación de una puerta metálica en un camino de la finca El Robledal impedía el acceso tradicional de la comunidad al río La Vieja para paseos y recreación. Por su parte, la empresa propietaria y el Municipio señalaron que el acceso cerrado correspondía a una vía privada y que existía una vía pública terciaria que permitía llegar al afluente. El Tribunal confirmó la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones, determinando que el cerramiento recayó sobre un predio privado, que la acción popular no es el mecanismo idóneo para constituir servidumbres de tránsito ni tutelar derechos reales subjetivos —competencia de la jurisdicción ordinaria civil—, y que la ley solo impone servidumbres ribereñas obligatorias para navegación o transporte, no para recreación.

2016

- **Consolidación Estructural Permanente:** Configuración definitiva con un Tribunal de 5 despachos de magistrados (5 salas de decisión) y 6 juzgados permanentes.
- **Edición 4 de Contacto Ius:** Con el acompañamiento de la Universidad del Quindío, la obra aprecia el derecho y la filosofía desde la libertad, el pluralismo y el vuelo de la avifauna quindiana, elevando el pensamiento jurídico hacia horizontes de diversidad y armonía eco-social.
- **Celebración de los 50 años del Tribunal Administrativo del Quindío:** Compareciendo a este evento como hecho histórico el primer Presidente de la Corporación, ex magistrado Marino Restrepo Murillo, quien fue homenajeado en ese momento institucional.

- **Decisión del TAQ sobre representación de comunidades negras ante el Consejo Directivo de la CRQ:**

Sentencia del 18 de agosto de 2016: El Procurador 34 Judicial I para Asuntos Ambientales y Agrarios interpuso una Acción de Cumplimiento contra la Corporación Autónoma Regional del Quindío (CRQ) debido a que la entidad se negó a abrir una nueva convocatoria para elegir al representante y suplente de las comunidades negras ante su Consejo Directivo. La CRQ argumentaba que la reunión de elección ya se había realizado y que la extemporaneidad en la entrega de documentos por parte de los consejos comunitarios era imputable únicamente a estos. El Tribunal resolvió amparar los derechos de participación de las comunidades étnicas, señalando que la falta de representación por causa imputable a los postulantes obliga a preservar el derecho de elección. Por ello, ordenó a la CRQ abrir una nueva convocatoria pública en un plazo de cinco días para dar estricto cumplimiento a la Ley 70 de 1993 y al Decreto 1076 de 2015.



2017

• **Edición 5 de Contacto IUS:** La metamorfosis de las mariposas que engalanan el departamento guía al lector en un arcoíris de conceptos jurídicos y filosóficos, simbolizando la constante evolución del derecho frente a las transformaciones sociales del territorio.

• **Decisión del TAQ sobre la validez de la cesión de la licencia ambiental en el Río Barragán:**
Sentencia del 21 de septiembre de 2017: La empresa Ingeniería de Vías S.A.S. demandó a la autoridad ambiental (CRQ) porque autorizó ceder la licencia del contrato minero 21646 a un tercero, alegando que se ignoró que la empresa era dueña del 22% de ese título minero. El Tribunal negó las pretensiones y declaró legales los actos de la CRQ, aclarando que ostentar un título minero no otorga automáticamente la licencia ambiental, por lo que la empresa debía tramitar su propia licencia o cesión independiente para poder adelantar actividades de explotación.

2018

• **Edición 6 de Contacto IUS:** Inspirada en el mítico escarabajo —símbolo de renacimiento para los antiguos sabios egipcios—, la publicación ilustra la resiliencia del conocimiento, el renacer diario de la creatividad doctrinal y la lucha incesante por la subsistencia de una justicia cercana al pueblo.

• **Decisión del TAQ sobre el cobro de valorización en Armenia:**
Sentencia del 29 de noviembre de 2018: Los demandantes solicitaron la nulidad del Decreto 82 de 2015 y de la Resolución 3 de 2015, argumentando que la Alcaldía fijó impropiamente elementos tributarios y calculó de forma irregular el grado de beneficio y las exenciones. Inicialmente, el Juzgado Tercero Administrativo de Armenia negó las pretensiones de la demanda confirmando la validez de las normas locales. La parte accionante apeló alegando violaciones al principio de legalidad, debido proceso y equidad contributiva. El Tribunal asumió el conocimiento del caso en segunda instancia y sostuvo que la Alcaldía y el Concejo Municipal actuaron dentro de sus facultades legales y constitucionales al estructurar y reglamentar el tributo, desestimando los cargos formulados. En consecuencia, dejó en firme la obligación de pago de los contribuyentes frente a las liquidaciones asignadas para las obras de infraestructura vial.

2019

• **Edición 7 de Contacto IUS:** Bajo la alegoría de los anfibios y las ranas, sus cantos y metamorfosis, el derecho se concibe como un hábitat dúctil y dinámico, sensible a los cambios del entorno y agudo en su visión filosófica sobre la protección ambiental y colectiva.

• **Decisión del TAQ sobre la validez del Acuerdo 1 de 2019 en Pijao (beneficios tributarios):**

Sentencia del 18 de julio de 2019: El Gobernador del Quindío cuestionó la validez del Acuerdo 1 de 2019 del Municipio de Pijao al considerar que fijaba porcentajes de descuento distintos a los de la Ley 1943 de 2018 e incluía etapas no autorizadas. El Tribunal confirmó la validez general del Acuerdo, avalando los porcentajes del 70% de descuento y 30% del saldo por ajustarse a la norma nacional. No obstante, declaró la invalidez de las expresiones *«o cobro coactivo»* y *«y mandamiento de pago»*, pues la ley no otorgaba facultades para aplicar dichos beneficios en etapa coactiva. En consecuencia, los incentivos tributarios se mantuvieron vigentes únicamente para procesos en etapa inicial de liquidación oficial de aforo o recurso de reconsideración sobre impuestos como el Predial Unificado.

2020

• **16 de marzo – Emergencia Sanitaria COVID-19:** Suspensión de términos procesales e implementación del trabajo en casa.

• **Aceleración Tecnológica:** Digitalización de expedientes mediante almacenamiento en repositorios de OneDrive, realización de audiencias virtuales vía Microsoft Teams y notificaciones institucionales por correo electrónico.

• **Origen e Inicio de la Plataforma SAMAI:** Como respuesta inmediata a la pandemia, el Consejo de Estado gestó el aplicativo SAMAI para garantizar la continuidad operativa de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. En el Quindío inició la transición tecnológica apoyada en repositorios digitales y medios electrónicos institucionales.

• **Edición 8 de Contacto IUS:** Frente al aislamiento global provocado por la crisis sanitaria, la revista evoca la imagen de puertas y ventanas cerradas. En medio del resguardo obligatorio, cada artículo se convierte en un tragaluz abierto para el alma del lector, trascendiendo las barreras del confinamiento a través del pensamiento ético e institucional.

• Decisión del TAQ dentro del trámite de Control Inmediato de Legalidad sobre acto de ESE Redsalud Armenia:

Sentencia del 28 de mayo de 2020: El Tribunal declaró no ajustada a la legalidad la Resolución 124 del 21 de abril de 2020, expedida por la Gerente de la ESE Redsalud Armenia. Dicho acto suspendía el pago de sentencias y conciliaciones invocando indebidamente el Decreto Legislativo 491 de 2020 durante la emergencia por COVID-19. La Sala determinó que la entidad motivó la medida en razones presupuestales y no en la imposibilidad técnica de prestar el servicio sin riesgo biológico. Asimismo, desbordó sus facultades al incluir conciliaciones y modificar la destinación de partidas presupuestales sin el aval de la Junta Directiva. En consecuencia, se ordenó la invalidación de la medida y el archivo definitivo del trámite.

• Decisión de los Juzgados Administrativos del Circuito de Armenia y del TAQ sobre atención a población habitante de calle:

Sentencia del 22 de septiembre de 2020 (Primera Instancia - Juzgado Segundo Administrativo Oral de Armenia): (*Protección de derechos colectivos frente a la atención integral de la población habitante de calle en Armenia*). La Defensoría del Pueblo interpuso una acción popular contra el Municipio de Armenia y el Departamento del Quindío debido a la desatención institucional hacia la población habitante de calle y migrantes en condición de indigencia. El problema principal radicaba en la inexistencia de un censo confiable, la intermitencia e insuficiencia de los hogares de paso, la falta de coordinación con redes de apoyo y el incumplimiento legal de implementar un Centro de Traslado por Protección (CTP), situaciones que vulneraban los derechos colectivos a la seguridad y salubridad públicas. En respuesta, el Juzgado amparó dichos derechos colectivos y ordenó a las entidades demandadas consolidar la caracterización de esta población en un plazo de siete meses, fijando plazos estrictos para formular y ejecutar los proyectos destinados a ampliar los cupos del hogar de paso y crear el CTP, conformando un comité de verificación.

Sentencia del 4 de febrero de 2021 (Segunda Instancia - TAQ): El Tribunal confirmó parcialmente la sentencia de primera instancia, modificando sus ordinales primero y segundo. Esta decisión se fundamentó en la omisión del Municipio de Armenia y del Departamento del Quindío de coordinar acciones, diagnosticar y brindar una infraestructura y servicios adecuados de salubridad y seguridad pública para la población habitante de calle, adoptando las medidas conducentes para mitigar la vulneración de estos derechos colectivos.

2021

• **Indexación Internacional:** Contacto Ius es indexada en la plataforma ROAD (UNESCO / Centro Internacional del ISSN) como recurso de acceso abierto.
• **Edición 9 de Contacto IUS:** Rinde un profundo homenaje a la matriz económica e identidad social de la región: el cultivo del café y su proceso artesanal; el trabajo del campo se entrelaza con el desarrollo normativo, dignificando la tradición agropecuaria quindiana en el contexto del Estado Social de Derecho.

• **Decisión del TAQ sobre aprobación de pacto de cumplimiento frente al PGIRS en Filandia:**

Sentencia del 25 de noviembre de 2021: La Procuraduría interpuso una acción popular denunciando el incumplimiento de las metas del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) por parte del Municipio de Filandia y la falta de control ambiental, lo que ponía en riesgo el medio ambiente sano y la salubridad ante la alta presión sobre el relleno sanitario Andalucía. Las partes alcanzaron un acuerdo para actualizar el plan, ajustar el presupuesto, formalizar a los recuperadores de oficio y sancionar ambientalmente las faltas. El Tribunal aprobó el pacto de cumplimiento tras verificar la validez legal y la garantía de los derechos colectivos, finalizando anticipadamente el proceso y fijando compromisos precisos de ejecución y seguimiento técnico.

2022

• **15 de diciembre de 2022 (Acuerdo PCSJA22-12026):** Creación e integración del Juzgado 7 Administrativo del Circuito de Armenia.
• **Edición Especial 10 de Contacto IUS:** Conmemoración de una década de luz académica continua; una edición única que proyecta el destello de su historia y reitera a la academia como la herramienta cognitiva para derribar las distancias entre la judicatura y el ciudadano.

• **Decisión del TAQ sobre gestión integral de residuos sólidos y control de especies invasoras en Buenavista:**

Sentencia del 9 de junio de 2022: La Procuraduría interpuso una acción popular denunciando que el Municipio de Buenavista vulneró derechos colectivos por deficiencias en el cumplimiento, actualización e inversión de su PGIRS, sumado al inadecuado manejo de residuos agrícolas y a la plaga del Caracol Gigante Africano. En respuesta, el Tribunal concedió el amparo constitucional y ordenó al Municipio actualizar y ejecutar de forma rigurosa su PGIRS, incluir de manera efectiva a los recicladores de oficio en el sistema de aprovechamiento y articular acciones interinstitucionales con las autoridades ambientales y sanitarias para el control y correcta disposición de esta especie invasora y sus desechos.

2023

- **Edición 11 de Contacto IUS:** La publicación se consolida como un puente vivo que despoja al Derecho de su rigidez técnica para devolverle su dimensión humana; la función judicial se conecta con las manifestaciones artísticas y el sentir cotidiano del Quindío, sembrando empatía social y confianza democrática.
- **Creación del programa radial *«Transparencia Estatal»*:** En ejecución del convenio interadministrativo entre la Rama Judicial Seccional Armenia y la Universidad del Quindío, se realiza el programa radial «*Transparencia Estatal*», diseñado para divulgar decisiones de alto impacto de la Corporación en lenguaje claro e incluyente para la comunidad, democratizando la justicia administrativa en la región.

- **Decisión del TAQ sobre vertimiento de aguas residuales y colapso de alcantarillado en Filandia:**

Sentencia del 9 de febrero de 2023: La Personería de Filandia interpuso una acción popular contra la Alcaldía, Empresas Públicas del Quindío (EPQ) y la CRQ debido a los constantes rebosamientos de aguas residuales y malos olores en el barrio Los Andes (sector quebrada El Pénsil), los cuales afectaban la salubridad pública y la fuente hídrica. Las entidades argumentaron labores de mantenimiento previo, mal uso del sistema por parte de la comunidad y concurrencia de causas externas. Sin embargo, la Procuraduría evidenció la persistencia del daño ambiental por falta de planificación, infraestructura adecuada e inactividad institucional coordinada. El Tribunal determinó que el Municipio y EPQ tienen el deber constitucional y legal de garantizar la adecuada prestación del servicio y de aplicar los instrumentos de planificación (PSMV) para corregir el colapso de los colectores.



2024

• **Enero – Implementación Obligatoria del Sistema SAMAI:** A partir de enero de 2024, se hace obligatorio el uso del aplicativo judicial SAMAI en toda la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para la consulta, gestión y migración integral del expediente electrónico (dispuesto mediante el Acuerdo PCSJA23-12068 de 2023 del Consejo Superior de la Judicatura y complementado con directrices operativas). Dicha herramienta se aplica de forma plena en la justicia administrativa del Departamento del Quindío.

• **Octubre – Edición 12 de Contacto IUS:** Auténtica ágora del pensamiento donde la iusfilosofía reflexiona sobre la disrupción de la inteligencia artificial en el arte de juzgar. Mediante una poética estética que inmortaliza los parques, la flora autóctona y los bancos de reunión comunitaria, se rescata la calidez del espacio público como el verdadero corazón de la democracia.

• **Decisión del TAQ sobre deficiencias viales y alumbrado público en la vereda La Ceiba (Montenegro):**

Sentencia del 15 de febrero de 2024: Habitantes de la vereda La Ceiba exigieron el mantenimiento vial y la instalación de alumbrado público por el mal estado de la vía y la falta de luminarias que afectaban la transitabilidad y la seguridad. El Municipio de Montenegro apeló argumentando limitaciones presupuestales e intervenciones previas. Sin embargo, el Tribunal confirmó la vulneración de los derechos colectivos al constatar fallas estructurales en la vía y ausencia de infraestructura eléctrica. Como solución, ordenó ejecutar las obras de adecuación técnica vial recomendadas por la Universidad del Quindío y gestionar las apropiaciones presupuestales e infraestructura necesarias para garantizar el servicio de alumbrado público.

2025

• **Edición 13 de Contacto IUS:** Debate científico sobre sesgos algorítmicos, la prueba ilícita y los Derechos Humanos, abrazado visualmente por la «selva de cemento» y el arte mural de los 12 municipios del Quindío; la revista preserva la memoria urbana antes de su deterioro, transformando la voz estética del territorio en un diálogo abierto entre la institucionalidad y el peatón.

• **Proyecto «*El Tribunal Administrativo del Quindío en los Zapatos del Ciudadano*»:** Capacitaciones y diálogos directos con Juntas de Acción Comunal, veedores, autoridades locales y la comunidad en general.

• Decisión del TAQ sobre ocupación de bienes de uso público y asentamientos en zonas de alto riesgo:

Sentencia del 6 de marzo de 2025: La Defensoría del Pueblo demandó al Departamento del Quindío y a varios municipios debido a la vulneración de derechos colectivos provocada por la ocupación ilegal de bienes públicos por parte de comunidades vulnerables en zonas de alto riesgo y de preservación ambiental. Las autoridades omitieron realizar de forma oportuna censos, caracterizaciones y procesos de restitución de bienes o planes de reubicación con asistencia técnica y financiera. Por su parte, los entes territoriales alegaron falta de competencia o de recursos suficientes, mientras que las entidades nacionales argumentaron no tener responsabilidad directa en el control del orden territorial. Ante esto, el Tribunal determinó dar trámite y amparo tras constatar la amenaza a la seguridad, al medio ambiente y al espacio público, habilitando el marco para dictar órdenes de recuperación del espacio público bajo protocolos de protección constitucional e imponiendo la colaboración coordinada de las entidades para caracterizar y reubicar a la población afectada.



- **Consolidación del Sistema SAMAI:** Uso pleno del expediente electrónico y tramitación en plataformas digitales modernas.
- **Emisión de «Transparencia Estatal»:** Continuidad del programa radial quincenal en La UFM Stéreo (102.1 FM), en alianza con la Universidad del Quindío, para divulgar decisiones de alto impacto en lenguaje claro e incluyente.
- **Visitas Académicas:** Fortalecimiento de la formación ética y moral mediante jornadas formativas con estudiantes de Derecho de la Universidad La Gran Colombia (Seccional Armenia) en las instalaciones del Palacio de Justicia —incluyendo visitas a los despachos de los Magistrados, Secretarías del Tribunal Administrativo y del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Armenia, oficinas de la Comisión Seccional de Disciplina Judicial y Juzgados de la Jurisdicción Ordinaria—.
- **Continuidad del Proyecto «*El Tribunal Administrativo del Quindío en los Zapatos del Ciudadano*»:** Llevando a la comunidad directamente el contenido de las decisiones que impactan la cotidianidad de la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos fundamentales y colectivos.

- **Decisión del TAQ sobre reubicación de la comunidad indígena Eperara Siapidaara y riesgos en predios de Pijao:**

Sentencia del 22 de enero de 2026: El Municipio de Pijao demandó a la Agencia Nacional de Tierras (ANT) por pretender adquirir y adjudicar los predios El Tabor y Mateguadua a la comunidad indígena Eperara Siapidaara. El problema radicó en que los predios presentan alto riesgo de deslizamientos en masa y carecen de infraestructura y servicios básicos, sumado a que la comunidad manifestó expresamente que no deseaba asentarse allí. El Tribunal amparó los derechos colectivos a la seguridad, prevención de desastres y territorio digno, determinando que la ANT omitió la planeación técnica y la voluntad de la comunidad. En consecuencia, ordenó a la Agencia Nacional de Tierras (ANT) que de manera concertada con las autoridades de la comunidad indígena EPERARA Siapidaara del Pacífico Sur, ejecute; un plan y un cronograma que reoriente y concluya el proceso de identificación y asignación de un territorio apto, seguro y digno, que reúna condiciones de habitabilidad y sea pertinente culturalmente para el desarrollo del proyecto de vida en beneficio de esa comunidad.

FUENTES

• **Zulma Liliana Marín Moreno** – Jueza – Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Armenia (Quindío). Funcionaria judicial que labora en los Juzgados Administrativos desde sus inicios.

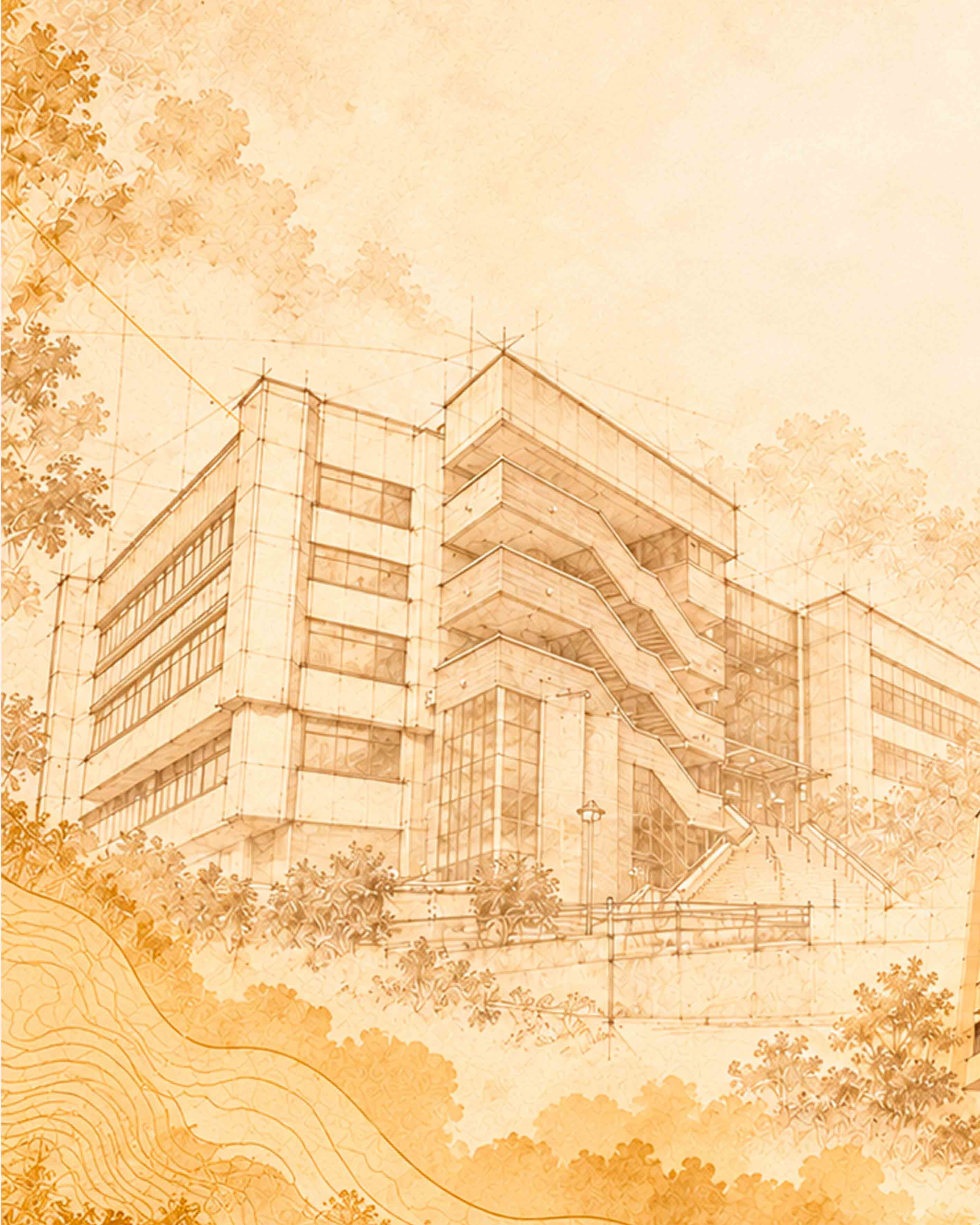
• **Yilabh Alzate Acosta** – Profesional Universitario Grado 16 – Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Armenia (Quindío). La servidora judicial que también labora en los Juzgados Administrativos desde sus inicios.

• **Marino Restrepo Murillo** – Exmagistrado y primer Presidente del Tribunal Administrativo del Quindío (1966), quien se pensionó a mediados de los años 80 y falleció el 5 de mayo de 2019. Dejó su semblanza registrada en un video histórico guardado en el repositorio institucional de las redes sociales y en el portal web corporativo: www.tribunaladministrativodelquindio.gov.co.

• **Providencias Judiciales:** Portal web institucional (www.tribunaladministrativodelquindio.gov.co), libros históricos de la Relatoría del Tribunal Administrativo del Quindío y Archivo Central del Palacio de Justicia de Armenia.

Claudia
MILENA
VÉLEZ
ORTIZ









TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDIO

JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DEL QUINDÍO
ARMENIA, QUINDÍO, COLOMBIA
OCTUBRE, 2026
www.tribunaladministrativodelquindio.gov.co