



REPÚBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

Cartagena de Indias D. T. y C., veintiséis (26) de abril de dos mil dieciséis (2016)

Juez: Dra. María Magdalena García Bustos
Accionante: DEFENSORIA DEL PUEBLO REGIONAL BOLÍVAR
Accionado: DISTRITO DE CARTAGENA
Referencia: 13-001-33-33-005-2016-00102-00.
Medio de Control: CUMPLIMIENTO DE NORMAS CON FUERZA MATERIAL DE LEY O DE ACTOS ADMINISTRATIVOS
Sentencia No. 089

En razón de no haber solicitud de pruebas, ni pruebas pendientes por practicar, procede el juzgado a decidir la demanda del medio de control de **CUMPLIMIENTO DE NORMAS CON FUERZA MATERIAL DE LEY O DE ACTOS ADMINISTRATIVOS**, presentada por la Dra. **IRINA JUNIELES ACOSTA**, en su condición de Defensora del Pueblo Regional Bolívar, contra **DISTRITO DE CARTAGENA**, con el fin de obtener el cumplimiento de la ley 1641 de 2013.

ANTECEDENTES

a. La petición

El actor solicita que se ordene al DISTRITO DE CARTAGENA el cumplimiento de la Ley 1641 de 2013 para que proceda sin dilaciones a la formulación e implementación de la Política Pública Social para los habitantes de calle del DISTRITO DE CARTAGENA, y de manera transitoria en cumplimiento del artículo 9 de la citada ley, en articulación con el Ministerio de Salud, diseñen e implementen *“los servicios sociales para las personas habitantes de calle a través de programas piloto o por medio de la réplica de experiencias exitosas para el abordaje de habitabilidad en calle provenientes de otros entes territoriales”*.

Que se ordene que en la implementación de la Política Pública Social de habitantes de la calle tenga perspectiva de género, y que se incluyan como mínimo los siguientes componentes, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 8 de la Ley 1641 de 2013:

- a) Atención Integral en Salud
- b) Desarrollo Humano Integral
- c) Movilización Ciudadana y Redes de Apoyo Social
- d) Responsabilidad Social Empresarial
- e) Formación para el Trabajo y la Generación de Ingresos
- f) Convivencia ciudadana

b.- Fundamentos de la acción instaurada



REPÚBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

Inicialmente se refiere a la Ley 1641/13, mediante la cual se establecieron los lineamientos generales para la formulación de la política pública social para habitantes de la calle, y el objeto de la misma.

Que, en virtud del art. 3 de la Ley 1641 de 2013 las entidades territoriales están obligadas a agotar cada una de las fases de la Política Pública Social para habitantes de calle – PPSHC (formulación, implementación, seguimiento y evaluación) con fundamento en los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en favor de este grupo poblacional. Que, del tenor literal del artículo 14 de ley, se advierte que el cumplimiento de la misma era de aplicación inmediata y sin condicionamientos.

Que, el DISTRITO DE CARTAGENA no ha dado cumplimiento a la Ley 1641 de 2013, a pesar de su insistencia, alegando diversas razones principalmente de orden presupuestal para el inicio del proceso para la puesta en marcha de dicha política pública.

Que, desde la Defensoría Regional se ha adelantado gestión en la que se denota que en muchas ocasiones ha insistido al DISTRITO DE CARTAGENA sobre la necesidad de que se formule política pública social para habitantes de calle con enfoque diferencial, debido al crecimiento exponencial de esta población y a las continuas quejas de la sociedad civil, por lo que debido a la ausencia de dicha política se ha requerido en varias oportunidades tanto a la Secretaría de Participación y Desarrollo Social como al DADIS, la atención e intervención urgente en varios casos puntuales de habitantes de calle en especialísimas condiciones de vulnerabilidad (ROSAURA PUELLO, SANDRA MILENA SALAZAR, MARTHA LILIANA LOPERA, ADRIANA SÁNCHEZ TABARES) y frente a los cuales no hubo respuestas eficaces y oportunas por parte del DISTRITO DE CARTAGENA

Finalmente afirma que a la fecha, el DISTRITO DE CARTAGENA no cuenta con una Política Pública Social de habitantes de calle y que remitieron el oficio defensorial No. **201600058870 de fecha 29 de febrero de 2016** al señor ALCALDE DE CARTAGENA por medio del cual se le solicitó con mensaje de urgencia, adelantar las gestiones administrativas, jurídicas y presupuestales necesarias a fin de dar inicio a cada una de las fases que integran la Política Pública Social de Habitantes de Calle - PPSHC, sobre el cual no ha obtenido respuesta.

d.- La actuación surtida

De conformidad con las normas previstas en la Constitución y en la Ley, a la acción de cumplimiento, se le dio el trámite sumario previsto para el caso (ley 393 de 1997), dentro del cual merecen destacarse las siguientes actuaciones:

La acción de cumplimiento que se estudia fue presentada el día 29 de marzo de 2016 en la Oficina de Servicios de los Juzgados Administrativos del Circuito de Cartagena, recibida por este Juzgado el 31 de marzo de 2016 y admitida en 01 de abril de 2016 (fls. 43-45).



REPÚBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

En la misma providencia se ordenó la notificación a la entidad demandada y se le pidió informe, advirtiéndole que podía constituirse como parte en este proceso y allegar o solicitar las pruebas que considere, dentro del término de tres (3) días a partir del día siguiente a la notificación.

La notificación personal se dio de forma electrónica en el buzón de notificaciones de la entidad el día 06 de abril de 2016 (fl. 49 y s.s.).

e.- Contestación de la accionada

El Distrito de Cartagena mediante apoderado judicial recorrió el traslado mediante memorial presentado por ¹ la Dra. Marlenis del Carmen Castillo Mercado.

En la contestación afirma que el Distrito de Cartagena de Indias, ha procurado la ejecución de programas de protección a habitantes de la calle, adelantando gestiones para hacer posible la creación de una política pública social de habitantes de la calle, estos programas son gestionados por diversas fundaciones, bajo la inspección y auditoría de la Secretaría de Participación y Desarrollo Social del Distrito de Cartagena de Indias, entidad encargada del cumplimiento de las medidas de protección de esta población.

Que, en el Distrito de Cartagena si se han desarrollado medidas tendientes a la implementación de la políticas públicas de los habitantes de calle establecido aun antes de la existencia de la ley 1641 de 2013, ya que desde el 2009 se han desarrollado programas tendientes a la atención de este grupo poblacional, manteniendo una estructura de funcionamiento o programas de atención tales como hogares de paso, asistencia psicosocial, acercamiento familiar, perfil ocupacional (voluntario), inclusión laboral por medio de capacitaciones, existe inclusión a sistema de salud a través del DADIS (inscripción a EPS sistema subsidiado), la política de inclusión y protección a habitantes de calle, existe por parte del Distrito una vez estos manifiesten su deseo de hacer parte de este programa.

Que, si bien es cierto fueron realizadas diversos requerimientos por la parte actora ellos fueron resueltos en el término legal, siendo aportado por la Secretaría de Participación y Desarrollo Social, la documentación que contempla los programas realizados en beneficio de la población habitante de calle.

En relación al caso de la señora Rosaura Pantoja se cumplió a cabalidad la ruta de acción planteada por parte de la Secretaría de Participación y Desarrollo Social, esto con el propósito de llevar a una socialización de esta persona en estado de habitabilidad de calle (anexo oficio de fecha 03 de Diciembre de 2015 suscrito por el doctor Jaime Ramírez Piñeres Jefe Oficina Jurídica).

Afirma que, el Distrito de Cartagena ha utilizado los medios necesarios para garantizar los derechos de las personas habitantes de la calle, por lo que teniendo en cuenta el objeto de

¹ Presentado el 11 de abril de 2016 (fls. 54 y s.s.)



REPÚBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

la acción de cumplimiento señala que ha procurado la ejecución de programas que buscan la consecución de los fines trazados por la ley mencionada, esto dentro del marco de sus competencias atribuidas, y virtud de las cuales a través de diversas dependencias se han desarrollado programas que cuestionan los hechos en que se fundamenta la presente acción,

Que, desde el 2009, a partir del estudio realizado por parte Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, Secretaria de Participación y Desarrollo Social, Corporación para El Desarrollo del Ser y la Comunidad MAYAELO surgió la necesidad de tener un punto de partida que dé cuenta de las características generales de las personas en situación de calle en la ciudad y se han desarrollado programas encaminados a la mitigación de la problemática de la población en situación de calle consistentes en la realización de convenios con fundaciones que se dedican a la Atención de esta población.

Que, en los años 2009-2010-2011 se realizaron convenios con la Fundación Mayaelo quien realizó la caracterización y atención en un hogar de Paso, y en el 2011 se elaboró por parte de esta Fundación un ESTUDIO DESCRIPTIVO DE PERSONAS ADULTAS EN SITUACION DE CALLE EN LA CIUDAD DE CARTAGENA en donde hace una descripción de las características y causas de la problemática.

Que, como resultado de dicho estudio en el año 2012 se atendieron un total de 220 habitantes de calle para lo cual se suscribieron convenios con cuatro fundaciones, las cuales fueron: MAYAELO, FUNDACIÓN CRISTO ROMPE LAS CADENAS, FUNDACIÓN RESTAURANDO LA FAMILIA y FUNDACIÓN Lazos de Amor.

En el año 2013 se atendieron un total de 180 habitantes de calle para lo cual se suscribieron convenios con cuatro fundaciones: FUNDACIÓN CRISTO ROMPE LAS CADENAS y FUNDACIÓN LAZOS DE AMOR.

En el año 2014 se realizaron contratos con la FUNDACIÓN CRISTO ROMPE LAS CADENAS y FUNDACIÓN LAZOS DE AMOR. Y en el año 2015, en la práctica de los programas establecidos por parte de la Secretaria de Participación y Desarrollo Social, fueron atendidos un total de 150 habitantes de calle, en tres hogares de paso, contando para este programa de un presupuesto de \$360.000.000.00 millones de pesos, siendo proyectado para el año en curso la atención a 80 de estas personas en situación de vulnerabilidad.

Finalmente manifiesta que, para la debida consecución de los objetivos propuestos en relación con el tratamiento de la población de calle, fueron contratados por el Sistema de Orden de Prestación de servicios Profesionales un psicólogo, y dos trabajadoras sociales coordinados por un funcionario de planta con amplia experiencia en el tema (abogado-economista), y se tiene presupuestada la realización de una jornada de socialización a 250 habitantes de la calle y la formulación de la política pública de habitantes de la calle de la ciudad de Cartagena para lo cual se tiene un presupuesto asignado para el año 2014, de \$ 505.000.000.00, sumado al diseño de las estrategias de la Política Pública Social para el habitante de calle; que si bien es cierto que no está formulada la política pública por parte



REPÚBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

del Distrito de Cartagena, sí existe una estructura de funcionamiento o programas de atención tales como hogares de paso, asistencia psicosocial, acercamiento familiar, perfil ocupacional (voluntario), inclusión laboral por medio de capacitaciones, existe inclusión a sistema de salud a través del DADIS (inscripción a EPS sistema subsidiado), la política de inclusión y protección a habitantes de calles, existe por parte del Distrito una vez estos manifiesten su deseo.

Que, a través de la Secretaria de Participación y Desarrollo Social, ha suscrito un convenio macro de cooperación interadministrativa con la Universidad de Cartagena, esto con el propósito de adelantar las gestiones necesarias para la implementación de una política pública en favor de los habitantes de calle con el propósito de materializar, a través del diseño de la política las gestiones que se venían adelantado por parte de la entidades que hacen parte del Distrito de Cartagena.

Para resolver se hacen las siguientes,

II.- CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

De conformidad con el nuevo Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se establece este medio de control así:

ARTÍCULO 146. CUMPLIMIENTO DE NORMAS CON FUERZA MATERIAL DE LEY O DE ACTOS ADMINISTRATIVOS. Toda persona podrá acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso **Administrativo, previa constitución de renuencia, para hacer efectivo el cumplimiento de cualesquiera normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos.**

ARTÍCULO 161. REQUISITOS PREVIOS PARA DEMANDAR. La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:
(...)

3. Cuando se pretenda el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo, se requiere la constitución en renuencia de la demandada en los términos del artículo 8o de la Ley 393 de 1997.

Por su parte el artículo 8 de la ley 393 de 1997 expresa:

ARTICULO 8o. PROCEDIBILIDAD. La Acción de Cumplimiento procederá contra toda acción u omisión de la autoridad que incumpla o ejecute actos o hechos que permitan deducir inminente incumplimiento de normas con fuerza de Ley o Actos Administrativos. También procederá contra acciones u omisiones de los particulares, de conformidad con lo establecido en la presente Ley.

<Aparte tachado INEXEQUIBLE> **Con el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud.** Excepcionalmente se podrá prescindir de este requisito,



REPÚBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable para el accionante, caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda. También procederá para el cumplimiento de normas con fuerza de Ley y Actos Administrativos, lo cual no excluirá el ejercicio de la acción popular para la reparación del derecho.

El H. Consejo de Estado ha señalado como requisitos mínimos para la prosperidad de la acción de cumplimiento: i) Que el deber jurídico que se pretende cumplir se encuentre contenido en normas aplicables con fuerza material de ley; ii) El mandato deber ser imperativo, inobjetable y su acatamiento debe corresponder a la autoridad pública o particular con funciones públicas, frente a los cuales se reclama su cumplimiento; iii) Debe probarse que se constituyó en renuencia al accionado; iv) Que no exista ninguna de las causales de improcedencia que establece la Ley 393 de 1997.

El artículo 9 de dicha ley estableció las causales de improcedencia de la acción, así:

1. Cuando se trate de la protección de derechos que pueden ser garantizados mediante la acción de tutela,
2. Cuando se trate de cumplimiento de normas que establezcan gastos y,
3. cuando el afectado tenga otro instrumento judicial para satisfacer sus pretensiones, salvo que se trate de conjurar un perjuicio irremediable e inminente para el accionante.

Revisando el asunto de esta demanda encuentra el despacho que se cumplen con los requisitos señalados para la procedencia de la acción de cumplimiento, hallándonos frente a unas pretensiones de cumplimiento de un mandato imperativo con fuerza material de ley que establece una obligación a cumplir por la autoridad pública aquí demandada. Y está acreditada la renuencia.

De otra parte, de acuerdo con las pretensiones de la demanda, esta acción es la que corresponde en forma principal y única para dar cumplimiento al mandato contenido a la disposición legal que es objeto de la acción constitucional.

Una vez establecida la procedencia de la acción se aborda el siguiente:

Problema Jurídico a resolver

En el presente caso, corresponde a este despacho determinar si la entidad demandada Distrito de Cartagena de Indias, incumple el mandato contenido en la ley 1641 de 2013.

La disposición que se dice incumplida es del siguiente tenor:

LEY 1641 DE 2013
(Julio 12)
Diario Oficial No. 48.849 de 12 de Julio de 2013

"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."



REPÚBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

EL CONGRESO DE COLOMBIA
DECRETA:

ARTÍCULO 1o. OBJETO. La presente ley tiene por objeto establecer los lineamientos generales para la formulación de la política pública social para habitantes de la calle dirigidos a garantizar, promocionar, proteger y restablecer los derechos de estas personas, con el propósito de lograr su atención integral, rehabilitación e inclusión social.

ARTÍCULO 2o. DEFINICIONES. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> Para la aplicación de la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

- a) Política pública social para habitantes de la calle: Constituye el conjunto de principios, lineamientos, estrategias, mecanismos y herramientas que orientarán las acciones del Estado colombiano en la búsqueda de garantizar, promover, proteger y restablecer los derechos de las personas habitantes de la calle, con el propósito de lograr su rehabilitación y su inclusión social;
- b) Habitante de la calle: Persona sin distinción de sexo, raza o edad, que hace de la calle su lugar de habitación, ya sea de forma permanente o transitoria ~~y, que ha roto vínculos con su entorno familiar;~~
- c) Habitabilidad en calle: Hace referencia a las sinergias relacionales entre los habitantes de la calle y la ciudadanía en general; incluye la lectura de factores causales, tanto estructurales como individuales;
- d) Calle: Lugar que los habitantes de la calle toman como su residencia habitual y que no cumple con la totalidad de los elementos para solventar las necesidades básicas de un ser humano.

ARTÍCULO 3o. CAMPO DE APLICACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA SOCIAL PARA HABITANTES DE LA CALLE. La política pública social para habitantes de la calle es de obligatorio cumplimiento para todas las instituciones del Estado colombiano, según el marco de competencias establecidas en la Constitución Política y las leyes que regulan la materia, en cada uno de los niveles de la Administración Pública.

La formulación e implementación de esta política se hará con fundamento en los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre los diferentes niveles de la Administración Pública.

ARTÍCULO 4o. CARACTERIZACIÓN DEMOGRÁFICA Y SOCIOECONÓMICA DE LAS PERSONAS HABITANTES DE LA CALLE. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), adelantará, conjuntamente con el personal capacitado con el que cuentan los departamentos, distritos y municipios, la caracterización demográfica y socioeconómica de las personas habitantes de la calle, con el fin de establecer una línea base para construir los parámetros de intervención social en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación del impacto de esta política pública social.

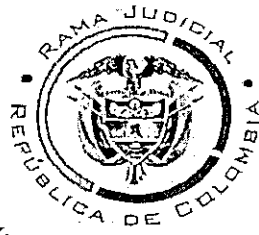
Esta caracterización deberá efectuarse mediante la aplicación de instrumentos cualitativos y cuantitativos, y con la misma periodicidad con la que se efectúa el Censo General de Población por parte del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en todo caso, tendrá en cuenta los recursos disponibles en el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

ARTÍCULO 5o. PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA SOCIAL PARA HABITANTES DE LA CALLE. La política pública social para habitantes de la calle se fundamentará en el respeto y la garantía de los derechos y libertades consagrados en la Constitución Política, el enfoque diferencial por ciclo vital, priorizando niños, niñas y adolescentes y, de manera especial, en los principios de:

- a) Dignidad Humana;
- b) Autonomía Personal;
- e) Participación Social;
- d) Solidaridad;
- e) Coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre los diferentes niveles de la Administración Pública.

PARÁGRAFO. Con el apoyo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), se priorizará la atención de niños, niñas y adolescentes en estado de indefensión y vulnerabilidad manifiesta para su oportuna y temprana rehabilitación e inserción en la sociedad, a través de su capacitación y posterior vinculación en el sistema productivo social.

ARTÍCULO 6o. CONSTRUCCIÓN E IDENTIFICACIÓN DEL ABORDAJE DE LA HABITABILIDAD EN CALLE. El Gobierno Nacional y las entidades territoriales adelantarán, dependiendo de su competencia, un debate abierto y participativo con todos los sectores de la



REPÚBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

sociedad, para la identificación y construcción del abordaje de la habitabilidad en calle, incluida la participación de representantes de este sector de la población.

La formulación de la política pública social para habitantes de la calle, se sustentará en la construcción e identificación del abordaje de la habitabilidad de calle, a partir de la caracterización demográfica y socioeconómica prevista en la presente ley.

ARTÍCULO 7o. FASES DE LA POLÍTICA PÚBLICA SOCIAL PARA HABITANTES DE LA CALLE. *La política pública social para habitantes de la calle tendrá las siguientes fases:*

a) Formulación: En esta fase se precisará y delimitará las situaciones relacionadas con los habitantes de la calle, que incluirá el levantamiento de la línea de base; la caracterización sociodemográfica de la población de referencia; delimitación por ciudades de las áreas con mayor concentración de habitantes de la calle; identificación de actores sociales e institucionales que intervienen en la situación; creación de espacios de reflexión sobre la situación en la que intervendrán los diferentes actores comprometidos en ella; definición de prioridades y lineamientos estratégicos de acción. Todo ello conducirá a la formulación del Plan Nacional de Atención Integral a Personas Habitantes de la Calle;

b) Implementación: Esta fase consiste en la puesta en marcha de los programas y proyectos formulados en el Plan Nacional de Atención de los Habitantes de la Calle;

c) Seguimiento y Evaluación de Impacto: Dentro del Plan Nacional de Atención Integral a los Habitantes de la Calle se dispondrá un Sistema de Seguimiento y Evaluación de Impacto que garantice el cumplimiento de los objetivos de los distintos programas y proyectos y las metas trazadas. El sistema medirá los impactos de la implementación de la Política Pública para Habitantes de la Calle.

ARTÍCULO 8o. COMPONENTES DE POLÍTICA PÚBLICA. *Son componentes de la política pública, entre otros, los siguientes:*

- a) Atención Integral en Salud;*
- b) Desarrollo Humano Integral;*
- c) Movilización Ciudadana y Redes de Apoyo Social;*
- d) Responsabilidad Social Empresarial;*
- e) Formación para el Trabajo y la Generación de Ingresos;*
- f) Convivencia ciudadana.*

ARTÍCULO 9o. SERVICIOS SOCIALES. *Para la formulación de la política pública social para habitantes de la calle, el Ministerio de Salud, o quien haga sus veces, tendrá en cuenta lo establecido en el artículo 4o de la presente ley. El Ministerio de Salud, o quien haga sus veces, y los entes territoriales, diseñarán e implementarán los servicios sociales para las personas habitantes de calle a través de programas piloto o por medio de la réplica de experiencias exitosas para el abordaje de habitabilidad en calle provenientes de otros entes territoriales.*

PARÁGRAFO. *Los servicios contemplados en salud serán amparados y cobijados con lo ya existente en el Plan Obligatorio de Salud.*

ARTÍCULO 10. FOCALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES. *Las personas habitantes de la calle se incluirán dentro del proceso de focalización de los servicios sociales, establecido en los artículos 366 de la Constitución Política y 24 de la Ley 1176 de 2007. El Conpes Social y el Departamento Nacional de Planeación deberán tener en cuenta a esta población, para los fines pertinentes y dentro de sus competencias, de acuerdo con el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007. Las entidades territoriales deberán incluir a las personas habitantes de la calle dentro del proceso de focalización de los servicios sociales. Lo anterior permitirá el acceso a los programas, subsidios y servicios sociales del Gobierno Nacional y de las entidades territoriales*

ARTÍCULO 11. CORRESPONSABILIDAD. *La política pública social para habitantes de la calle y los servicios sociales deberán generar estrategias, mecanismos y acciones de corresponsabilidad entre la sociedad, la familia y el Estado para disminuir la tasa de habitabilidad en calle.*

ARTÍCULO 12. VIGILANCIA. *Las Personerías Municipales y Distritales, con el apoyo de la Defensoría del Pueblo, ejercerán la vigilancia del cumplimiento a lo ordenado en la presente ley. La Procuraduría General de la Nación y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en lo que corresponda, presentarán un informe anual a las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes de Senado,*



REPÚBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

Cámara de Representantes, las cuales sesionarán de manera conjunta para tal efecto, sobre la implementación de la política pública social para habitantes de la calle.

ARTÍCULO 13. REGLAMENTACIÓN. El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Salud o quien haga sus veces, expedirá la reglamentación de la presente ley.

ARTÍCULO 14. VIGENCIA. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.”

De cara a la ley señalada como incumplidas por parte del Distrito de Cartagena y lo relatado en los hechos de la acción, se advierte que la inconformidad del actor está referida a que en el Distrito de Cartagena no se ha implementado o desarrollado una política pública en favor de los habitantes de la calle.

Sea lo primero definir que es una política pública; acepción que cuenta con numerosas definiciones elaboradas por los estudiosos del tema a lo largo de más de 40 años. Estas reflexiones tuvieron su origen primordialmente en Estados Unidos cuando la ciencia política involucró la acción pública, como uno de sus ejes de estudio. A nivel Latinoamericano, la tendencia a generar doctrina sobre el particular a partir de la observancia atenta a las prácticas del Estado, se produjo posteriormente finalizando el siglo pasado.

Como resultado de este avance, resulta pertinente para los objetivos de este documento, resaltar algunas de las más concretas acepciones de *política pública*:

- Meny & Thoenig (1992) señalan que una política pública, en términos muy generales, es “un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico”².
- Vargas (1999) ha dicho que una política pública “es el conjunto de sucesivas iniciativas, y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables”³.
- Roth (2002), ha propuesto que una política pública “existe siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de cosas percibido como problemático”. “El análisis de las políticas públicas consiste en examinar una serie de objetivos, de medios y de acciones definidos por el Estado para transformar total o parcialmente la sociedad...”⁴.
- Muller (2002) ha dicho que “política pública es un proceso de mediación social, en la medida en que el objeto de cada política pública es tomar a cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y otros, o aun, entre un sector y la sociedad global”⁵.

Las anteriores definiciones que sirven de referente de orden conceptual, permiten identificar inicialmente, los ejes esenciales de toda definición que se intente, a saber⁶:

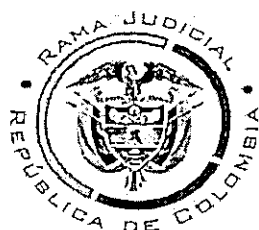
² Meny Ives, Thoenig Jean-Claude. Las políticas públicas. Ariel Ciencia Política. España, 1992.

³ Vargas Velásquez, Alejo. Notas sobre el Estado y las políticas públicas. Bogotá. Almodena Editores. 1999.

⁴ Roth, Deubel André Noel. Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación. Bogotá. Ed. Aurora, 2002.

⁵ Muller Pierre. Las políticas públicas, Universidad Externado de Colombia, Bogotá. 2002.

⁶ Comentarios y citas extraído del documento **GUÍA PARA LA FORMULACIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DISTRITALES.**”



REPÚBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

- ✓ Construcción y toma de decisiones públicas.
- ✓ Transformación o cambio de las situaciones problemáticas o de desajuste social.
- ✓ Priorización de la agenda generada a partir del diálogo con la ciudadanía y la lectura analítica de las realidades sociales, políticas y económicas.
- ✓ Reconocimiento de los procesos de participación y movilización social.

Así, podemos concluir también que la **políticas** públicas han sido definidas por la doctrina como un conjunto de acciones y decisiones encaminadas a solucionar problemas propios de las comunidades, en cuyo diseño e implementación pueden intervenir conjuntamente la sociedad civil, las entidades privadas y las instancias gubernamentales en sus distintos niveles.

Al ser Colombia un Estado social de derecho, la responsabilidad en la garantía, protección, restablecimiento y promoción de los derechos humanos es el propósito y orientación de toda acción estatal y en ese marco, las políticas públicas deben permitir y dirigirse hacia la generación de las condiciones reales y materiales para el cumplimiento de las obligaciones del Estado y por ende el mejoramiento de la calidad de vida de todas las personas. En este contexto, para la administración distrital, las políticas públicas se constituyen precisamente en instrumentos de carácter político que contribuyen en la construcción de una sociedad justa y equitativa.

La ley 1641 de 2013 establece los lineamientos para la formulación de la política pública social para habitantes de la calle, la cual ha sido considerada como un cambio en el paradigma de la legislación colombiana⁷, ya que con ella se fijó un derrotero y se propuso "garantizar, promocionar, proteger y restablecer los derechos de estas personas, con el propósito de lograr su atención integral, rehabilitación e inclusión social" (art. 1º).

Dicha ley fijó en cabeza del Ministerio de Salud expedir la correspondiente reglamentación, sin embargo, aún no existe el decreto reglamentario.

Pese a ello, y así lo dijo la H. Corte Constitucional en una sentencia de tutela T-043 de 2015, La falta de una política pública nacional para los habitantes de la calle no excusa a las entidades territoriales de su obligación de garantizar y proteger los derechos fundamentales de esta población. En tal punto manifestó:

*"Esta Sala de Revisión considera que la tardanza en la elaboración de una política pública nacional de atención para los habitantes de la calle **no debe erquirse como una barrera insuperable para la protección y garantía de los derechos más elementales de estos ciudadanos. En efecto, estas personas sufren una violación generalizada de derechos humanos que demanda una actuación inmediata.** Su condición⁸ "constituye*

⁷ "hasta la década de los setenta se criminalizó y persiguió la mendicidad considerando que se trataba de sujetos indeseables, improductivos y peligrosos para la sociedad" Sentencia T-043-15

⁸ Al respecto, en la Sentencia T-533 de 1992 esta corporación se refirió especialmente a ese grupo calificado de personas, señalando lo siguiente: "Los indigentes son personas que carecen de recursos económicos mínimos para subsistir dignamente y se encuentran incapacitados para trabajar, debido a su edad o estado de salud. Las más de las veces, no cuentan con una familia que les prodigue apoyo material y espiritual. La pobreza, sin duda, atenta contra la vigencia efectiva de los derechos fundamentales. Sus causas estructurales son combatidas mediante políticas legislativas y macro-económicas. Sus efectos, en cambio, exigen de una intervención



REPÚBLICA DE COLOMBIA

JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

en forma directa la vulneración de derechos fundamentales de una persona en situación de debilidad manifiesta, que se agrava no sólo por su precaria situación económica, sino también por el estado de indignidad, que se acompaña de una crítica afectación de la salud física o mental⁹.

Además, y así lo dijo la Corte la Ley 1641 ya incluye una serie de principios y directrices que sirven como un marco general de referencia para las distintas entidades territoriales en la atención a la población habitante de la calle. En este sentido, el legislador ordenó que toda acción institucional debe tener por objeto final la rehabilitación e inclusión social de estas personas a través del restablecimiento pleno de sus derechos (art. 1º), en el marco de los principios de dignidad, autonomía, participación, solidaridad y coordinación entre los diferentes niveles de la administración pública (art. 5). De igual manera, dispuso que la atención debida ha de incluir por lo menos los componentes de salud, formación para el trabajo y generación de ingresos, así como educación para la convivencia social (art. 8).

A través de la Sentencia T-043 del 2015, la Corte Constitucional exhortó al Ministerio de Salud (Minsalud) y a las demás autoridades encargadas de la implementación y el desarrollo de la Ley 1641 del 2013 a que terminen, en el menor tiempo posible, el proceso de socialización y formulación de la política pública para los habitantes de la calle.

Sin embargo, dijo la Corte la ausencia de dicha política no excusa a las entidades territoriales de su obligación de garantizar y proteger los derechos fundamentales de tal población, advirtió el alto tribunal.

En opinión de la corporación, esa tardanza no puede ser una barrera insuperable que perjudique a estos ciudadanos, cuyos derechos humanos son violados de manera generalizada, lo que requiere una actuación inmediata.

La condición de debilidad manifiesta se agrava por la precaria situación económica y el estado de indignidad, acompañado de una crítica afectación de la salud física y mental. Las consecuencias de la falta de vivienda son graves y repercuten en sus demás derechos, como la salud, la educación, la protección familiar, la seguridad social y la vida, agregó.

Ello implica “un auténtico problema constitucional y no, como suele considerarse, de dominio exclusivo de las políticas socioeconómicas, inmune al tipo de rendición de cuentas jurídicas en materia de derechos humanos”, destacó la providencia.

CASO CONCRETO

estatal directa e inmediata, cuyo fundamento no es otro que la naturaleza social del Estado y la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. La Constitución consagra diversos mecanismos tendientes a garantizar a las personas en situación de indigencia los servicios públicos básicos de salud (CP art. 49), seguridad social integral (CP arts. 46 y 48) y el subsidio alimentario (CP art. 46). En principio, el legislador es la autoridad pública llamada a determinar la forma y la cobertura de su prestación. En casos excepcionales, no obstante, puede haber lugar a la aplicación inmediata (CP art. 85) de la protección especial a la persona, en particular cuando la marginalidad social y económica la coloca en circunstancias de debilidad manifiesta (CP art. 13).”

⁹ Corte Constitucional, sentencia T-323 de 2011.



REPÚBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

Así las cosas, de cara a la ley 1641 de 2013 y conforme a la respuesta de la entidad accionada, y el material probatorio arrimado a autos, se tiene que en el presente asunto si bien es cierto en el Distrito de Cartagena se han adelantado programas para atender a la población de los habitantes de la calle, y se ha realizado acciones positivas como los convenios que se han celebrado con distintas fundaciones en los años 2012 a 2015, en los que se le ha brindado atención a unos miembros de este grupo poblacional, no puede entenderse que ello constituye una política pública, ni que en la actualidad se esté desarrollando un plan de acción definido desde el interior del Distrito de Cartagena como política para la atención de este grupo poblacional, ya que con la definición y adopción de una política pública se define una ruta de acción que incluya la atención, protección, tratamiento, rehabilitación de dicho grupo social.

En consecuencia no puede desconocerse que tal y como lo afirma la accionante y ha sido requerida por ella en el marco de sus funciones como Defensora del Pueblo Regional, y fue aceptado incluso en la contestación de esta acción a folio 25, actualmente en el Distrito de Cartagena "no está formulada la política pública", que es su obligación y es a lo que se refiere la norma invocada como incumplida (ley 1641-13), la cual expresamente hace un llamado a las entidades territoriales para que implementen los servicios sociales para estas personas habitantes de calle a través de programas piloto o por medio de la réplica de experiencias exitosas de otros entes territoriales (art. 9).

En efecto, y así lo dijo la Corte en la sentencia de tutela citada (t-049-15) *"ya existen tanto a nivel local como en el derecho comparado varios modelos de atención que podrían servir de guía. Por ejemplo, el informe rendido por la Procuraduría General de la Nación ("Ruta social") expuso las diferentes fases de abordaje implementadas en la ciudad de Bogotá, siendo las más destacables las siguientes iniciativas:*

"a. Acogida: lugar de garantía de derecho a la alimentación, higiene del cuerpo, apoyo sicosocial, alojamiento digno y seguro, cuidado del sueño y acercamiento básico (talleres de sensibilización para que el habitante conozca la oferta institucional y los beneficios del proyecto 743 que pretende la atención y desarrollo de capacidad de habitante de la calle y en ejercicio de prostitución). Su ingreso es controlado. Se hace inducción a un proceso de significación de proyecto de vida. Su horario de atención es de 7 am a 4 pm. En este tipo de modalidad existe otra submodalidad dependiendo si es acogida día o acogida noche.

b. Autocuidado: Comprende alimentación básica, cuidado del cuerpo e higiene, atención transitoria de domingo a domingo de 7 am a 3 pm, su ingreso es controlado, se presta el servicio de aseo personal, recuperación de hábitos y autorregulación. Servicio de comedor de 7:30 a 2; 00 pm.

c. Desarrollo personal integral: se brinda atención integral de domingo a domingo por espacio de 9 meses, acompañamiento y seguimiento sicosocial a las diferentes aéreas trabajo social psicología terapia ocupacional y talleres. El ingreso al centro se brinda a través de un comité de estudios de caso, que propone los centros de acogida. Inicia un proceso de autonomía personal, de limpieza, transformación de hábitos de consumo y restablecimiento de vínculos de familia, sociales y de comunidad.



REPÚBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

d. *Autocuidado móvil: Tiene las mismas características del autocuidado pero va por la calle mediante un tráiler.*

e. *Contacto activo: Estrategia que consiste en movilizarse por parte de los funcionarios de la Secretaria Distrital de Integración Social de día y de noche para ubicar los lugares donde están los habitantes de la calle con el fin de sensibilizar para que acudan a las diferentes modalidades de acogida*¹⁰.

En consecuencia, para el despacho no resulta admisible la argumentación invocada por el Distrito de Cartagena para relevarla de su obligación legal de adoptar una política pública conforme lo manda la ley 1641 de 2013 por el hecho de haber celebrado convenios y haber atendido casos específicos, cuando la ley busca que sea a través de una política la cual de forma transversal involucra a distintas entidades se defina la atención de dicha población, lo cual no ha sucedido en el Distrito de Cartagena, entidad que reconoce no haber desarrollado una política específica de atención para los habitantes de la calle, grupo que al interior de la ciudad y conforme lo ha dejado sentado la Defensoría de pueblo en los distintos requerimientos y es de público conocimiento, requiere de una actuación urgente e integral dada la especial situación de vulnerabilidad y marginalidad en la que se encuentran, así como la violación masiva de derechos de la que son objeto. Además, como lo dijo la Corte ya existen guías de atención en el derecho comparado y proyectos pilotos en otras regiones del país (como Medellín y Bogotá) los cuales pueden ser emulados, adaptados y corregidos en lo que sea necesario por las autoridades competentes.

Por lo anterior, el despacho accederá a las pretensiones de la demanda al advertir incumplimiento de Ley 1641 de 2013, en el sentido de que actualmente no existe en el Distrito de Cartagena una política pública social para los habitantes de la calle del Distrito de Cartagena, por lo que ordenará a dicho ente territorial que proceda en el menor tiempo posible, sin excederse de diez días hábiles (a partir de la ejecutoria del fallo), a iniciar el proceso de socialización y formulación de la política pública para los habitantes de la calle y realizar todas las acciones necesarias tendientes a la adopción de una política pública social en los términos establecidos en la ley 1641 de 2013.

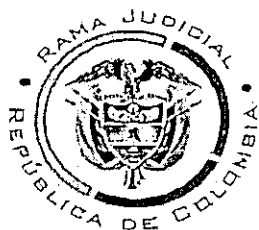
E informar de ello al despacho con periodicidad.

Por lo expuesto, el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Cartagena de Indias, en nombre de la república y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: Ordenar al Distrito de Cartagena de Indias el cumplimiento de Ley 1641 de 2013, por la cual se establecen los lineamientos para la formulación de la política pública

¹⁰ Cuaderno de revisión, folio 89.



REPÚBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

social para habitantes de la calle y se dictan otras disposiciones, conforme a la parte motiva de este fallo.

SEGUNDO: En consecuencia, ordenar al Distrito de Cartagena que proceda en el menor tiempo posible, sin excederse de diez días hábiles (a partir de la ejecutoria del fallo), a iniciar el proceso de socialización y formulación de la política pública para los habitantes de la calle de este distrito, y realizar todas las acciones necesarias tendientes a la adopción de una política pública social en los términos establecidos en la ley 1641 de 2013. E informar de ello al despacho con periodicidad.

TERCERO En firme, procédase al archivo del expediente previas las anotaciones correspondientes.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE


MARÍA MAGDALENA GARCÍA BUSTOS
JUEZ