

C-385-14

Sentencia C-385/14

NORMA SOBRE LINEAMIENTOS PARA FORMULACION DE POLITICA PUBLICA SOCIAL PARA HABITANTES DE LA CALLE-Definiciones/HABITANTE DE CALLE-Requisito de haber roto relaciones con su familia como elemento integrante en su definición legal, constituye una medida que vulnera el derecho a la igualdad de trato de esta población en condiciones de vulnerabilidad

La Corte precisó que el segmento demandado, al contemplar como parte de la definición de habitante de la calle la exigencia de haber roto vínculos con el entorno familiar, distingue, injustificada e inconstitucionalmente, entre personas merecedoras de protección, pues propicia la privación de los beneficios derivados de las respectivas políticas públicas a quienes, aun habitando en la calle, mantienen algún nexo con sus familiares, lo cual reduce el ámbito de la protección y releva al Estado de prestarla a la totalidad de quienes la merecen, obligación que, de acuerdo con el principio de solidaridad, puede cumplir en concurrencia con la sociedad y la familia, supuesto que ésta se encuentre en condiciones de prestar alguna ayuda. Reiteró la Corte que la pobreza de quienes viven en la calle es altamente lesiva del derecho a la igualdad y de la dignidad humana y llamó la atención acerca de que, más allá del plano individual, la Constitución se refiere a la protección de grupos, lo que pone de manifiesto la existencia de desigualdades y de discriminaciones estructurales que erigen a las condiciones socioeconómicas en un criterio sospechoso de discriminación, por lo cual el escrutinio de la constitucionalidad debe ser intenso.

DERECHO A LA IGUALDAD-Contenido y alcance

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-Facultad de precisar concepto

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-Facultad para proporcionar definición de "habitante de la calle"

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-Gradación del margen/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DEFINICIONES LEGISLATIVAS-Intensidad

NORMA CONSTITUCIONAL-Definición de concepto por ley/LIBERTAD DE CONFIGURACION

LEGISLATIVA DE NORMA CONSTITUCIONAL-Margen

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-Razón de ser y límites

DEFINICIONES LEGISLATIVAS DE CATEGORIAS CONSTITUCIONALES-Control constitucional

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA DE POLITICAS PUBLICAS-Alcance

DEFINICIONES LEGISLATIVAS-Razonabilidad con el fin de evitar discriminación

HABITANTE DE LA CALLE-Jurisprudencia constitucional/HABITANTE DE CALLE-Definición

DERECHOS DEL INDIGENTE-Protección/ESTADO-Protección de personas en circunstancias de debilidad manifiesta

PERSONAS EN CONDICION DE INDIGENCIA-Jurisprudencia constitucional

INDIGENTES Y HABITANTES DE LA CALLE-Vínculos familiares y protección estatal constitucionalmente ordenada

POLITICA PUBLICA SOCIAL PARA HABITANTES DE LA CALLE Y SERVICIOS SOCIALES-Generación de estrategias, mecanismos y acciones de corresponsabilidad entre la sociedad, la familia y el Estado para disminuir la tasa de habitabilidad en calle

RESPONSABILIDAD DE LA FAMILIA CON HABITANTE DE CALLE-Jurisprudencia constitucional

Referencia: expediente D-9996

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 2 (parcial) de la Ley 1641 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”

Actores: Gisel Katherine Bernal Rodríguez y Geraldí Hernández Guzmán

Magistrado Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá D.C., veinticinco (25) de junio de dos mil catorce (2014).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y el trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, establecida en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, las ciudadanas Gisel Katherine Bernal Rodríguez y Geraldí Hernández Guzmán demandaron parcialmente el artículo 2 de la Ley 1641 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”.

Mediante Auto de veintiocho (28) de noviembre de 2013, el Magistrado Sustanciador decidió admitir la demanda, dispuso su fijación en lista y, simultáneamente, corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para los efectos de su competencia. En la misma providencia, ordenó comunicar la iniciación del proceso al Congreso de la República, al Ministerio de Justicia y Derecho, al Ministerio de Salud y Protección Social, al Departamento Administrativo Nacional de Estadística y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República para que, si lo estimaban conveniente, intervinieran dentro del proceso con el propósito de impugnar o defender la exequibilidad de la disposición acusada.

Además, invitó al Presidente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y a los decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades del Atlántico, Antioquia, Rosario, Norte, Sergio Arboleda, Externado de Colombia, Pontificia Javeriana, Valle, Autónoma de Bucaramanga y del Sinú, para que intervinieran dentro del proceso, con la finalidad de rendir concepto sobre la constitucionalidad de la disposición demandada.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. EL TEXTO DEMANDADO

A continuación se transcribe el texto del artículo 2º de la Ley 1641 de 2013, según su publicación en el Diario Oficial No. 48.849 de 12 de julio de 2013 y se subraya el aparte demandado.

“LEY 1641 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.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

ARTICULO 2º. DEFINICIONES. 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”.

III. LA DEMANDA

Las demandantes estiman que la expresión objeto de censura constitucional, contenida en el artículo 2 de la Ley 1641 de 2013 contraviene lo dispuesto en los artículos 5°, 13 y 42 de la Constitución Política.

Así mismo, las actoras transcriben apartes de las sentencias C-1287 de 2001, T-572 de 2009 y T-447 de 1994 proferidas por la Corte Constitucional en relación con el principio de igualdad y con la familia como núcleo fundamental de la sociedad. De conformidad con lo expuesto, las ciudadanas Gisel Katherine Bernal Rodríguez y Geraldi Hernández Guzmán solicitan a esta Corporación que declare la inexecutable de la disposición acusada.

IV. INTERVENCIONES

Vencido el término de fijación en lista, y en cumplimiento de lo ordenado en Auto de 28 de noviembre de 2013, la Secretaria General de esta Corporación informó que, de acuerdo con las comunicaciones libradas, se recibieron los siguientes escritos de intervención:

1. Universidad Externado de Colombia

Carlos Enrique Gutiérrez Sarmiento, docente del Departamento de Derecho Civil de la Universidad Externado de Colombia, interviene oportunamente en el trámite de la acción, mediante la presentación de un escrito en el que solicita a la Corporación declarar executable la disposición acusada, por considerar que no contraviene lo dispuesto en los artículos 5°, 13 y 42 de la Constitución Política.

Refiere que, por mandato constitucional y legal, la familia es la primera institución encargada de velar por la protección y seguridad de sus miembros y que el Estado solo deberá intervenir en ausencia de ésta.

Advierte que toda persona natural pertenece a una familia en sentido amplio, por descender de un tronco común y que, en consecuencia, corresponde a dicho grupo proteger y ayudar al pariente que es habitante de la calle.

Sostiene que la Ley 1641 de 2013 prevé las acciones que el Estado debe adoptar cuando una persona rompe los vínculos con su familia y decide ser un habitante de la calle, pues en

estos casos la familia no tiene la posibilidad de implementar medidas para reintegrar a dicha persona a la sociedad y al seno familiar.

2. Ministerio de Salud y Protección Social

Juan Camilo Escallón Rodríguez, en condición de apoderado del Ministerio de Salud y Protección Social, intervino en el proceso de la referencia, para solicitar la declaración de inexequibilidad del aparte acusado.

3. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

Luisa Marina Ballesteros Aristizábal, en representación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar presentó escrito en el que solicitó declarar la inexequibilidad de la expresión impugnada, porque desconoce los artículos 13 y 42 de la Constitución Política.

Advierte que la Corte Constitucional ha sostenido que los habitantes de la calle son una población vulnerable que carece de capacidad económica para sobrellevar una congrua subsistencia, pues, por razones físicas o de salud, les resulta imposible procurarse tales medios. Frente a estas circunstancias, el Estado tiene la responsabilidad de manera directa e inmediata de brindar una protección reforzada a los derechos fundamentales de quienes hacen parte de estos sectores marginados. Finalmente, indica que la condición de habitante de la calle no implica la carencia de algún tipo de vínculo familiar, dado que el distanciamiento puede ser definitivo en unos casos y esporádico en otros.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 5717 de 10 de febrero de 2014, solicitó a la Corte Constitucional que declare inexequible la expresión demandada del artículo 2 de la Ley 1641 de 2013.

Advierte que “uno de los pilares que sustentan el Estado Social de Derecho es el respeto a la dignidad humana, la cual no puede ser entendida de modo abstracto o intangible, sino que ha sido reconocida desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos como un valor intrínseco e inalienable del ser humano, que trae consigo la garantía del respeto de los derechos fundamentales y exige el trato con igualdad a las personas.

Según el Ministerio Público, una concretización de estos principios es, precisamente, la Ley 1641 de 2013, cuyo objeto, como se señala en la exposición de motivos, es el de “definir el contenido de los derechos de los habitantes de la calle, implementar acuerdos o acciones de corresponsabilidad y establecer mecanismos de protección, que permitan garantizar y asegurar el disfrute de los derechos a esta población”.

Para la vista fiscal “al incorporarse dentro de la definición de habitante de la calle la expresión ‘y, que ha roto vínculos con su entorno familiar’, el legislador no vulnera los artículos 5 y 42 constitucionales, en tanto que estos regulan el amparo de la familia como institución básica de la sociedad y la reconocen como su núcleo fundamental, lo que en forma alguna se limita con la cláusula de condición a que alude la expresión demandada, toda vez que en ella no se están imponiendo límites a la conformación de la familia”.

Añade que “la ley parcialmente demandada reconoce expresamente a la familia como agente socializador en su artículo 11, al señalar que ‘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”.

En ese orden de ideas, considera que “la norma demandada no coarta el derecho a la familia, toda vez que la norma no impide o dificulta su conformación, como tampoco origina una situación de desarraigo que pueda afectarla, y por el contrario, la sigue amparando como institución básica y núcleo de la sociedad”.

Posteriormente, el Procurador plantea que “el condicionamiento a que alude la expresión demandada sí vulnera el derecho a la igualdad (art. 13 Superior), pues lejos de establecer parámetros de justicia y de equidad para la aplicación de la ley, lo que hace es imponer una condición discriminatoria que no se compadece con su naturaleza y finalidad. En efecto, la condición de ‘habitante de la calle’ no está determinada por los vínculos que pueda o no tener una persona con su entorno familiar sino por el hecho de que ella, precisamente, haga de la calle su lugar de habitación, ya sea de forma permanente o transitoria”.

Estima que “la expresión demandada impone una limitante a los destinatarios de la ley que le impide a algunos habitantes de la calle el acceso a unas condiciones de vida digna que se corresponden con los derechos que reconoce nuestra Carta Política. De esta manera,

esta Vista Fiscal insiste en que el hecho de que un habitante de la calle tenga familia y la visite con alguna frecuencia, en forma alguna implica que ella deje de estar en esa particular y lamentable situación de vida para la que la ley demandada establece una serie de medidas de discriminación positiva”.

El Jefe del Ministerio Público afirma que “a través de la expresión demandada el legislador estableció una medida discriminatoria que exige a los habitantes de la calle no mantener vínculos con su familia, como requisito para que se les pueda considerar dentro de esa categoría y, en consecuencia, poder acceder a los beneficios determinados para ese sector de la población, lo que carece de toda razón legítima y suficiente”.

Finalmente, considera “que la norma está vulnerando el derecho establecido en el artículo 13 constitucional al introducir una razón de distinción que no tiene ninguna justificación, privando a personas cuya condición de vida los ubica dentro de la categoría de ‘habitante de la calle’ de acceder a los mismos beneficios a los que acceden las demás personas que se encuentran en esa misma situación fáctica”.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. La competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Constitución.

2. Planteamiento de la cuestión

Las ciudadanas Gisel Katherine Bernal Rodríguez y Geraldí Hernández Guzmán, mediante el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, solicitan a la Corte que declare inexecutable la expresión “y, que ha roto los vínculos con su entorno familiar”, contenida en el literal b) del artículo 2º de la Ley 1641 de 2013.

La mencionada ley se ocupa de establecer “los lineamientos para la formulación de la política pública social para los habitantes de la calle”, quienes, según el literal parcialmente demandado, son las personas que, “sin distinción de sexo, raza o edad”, hacen “de la calle su lugar de habitación, ya sea de forma permanente o transitoria”, a lo cual se agrega la

condición de haber roto vínculos con su entorno familiar, aspecto este último que es el objeto de la demanda de inconstitucionalidad.

Las actoras consideran que el segmento censurado desconoce el artículo 5º de la Carta, de acuerdo con cuyas voces el “Estado ampara a la familia como institución básica de la sociedad”, el artículo 13, en cuanto proscribe la discriminación por origen familiar e insta a la adopción de medidas favorables a los grupos discriminados o marginados y a las personas situadas en circunstancias de debilidad manifiesta, así como el artículo 42 superior, que hace de la familia el núcleo fundamental de la sociedad y encarga al Estado y a la sociedad de su protección integral.

A juicio de las demandantes, el aparte tachado de inconstitucional “discrimina y excluye” a las personas “que cumplen con el requisito de hacer de la calle su lugar de habitación, pero que aun no han roto vínculos con su entorno familiar, dado que, en muchas ocasiones, son todos los integrantes de una misma familia quienes hacen de la calle su morada de forma permanente”.

En apoyo de su tesis puntualizan que, a causa de la condición impuesta por el precepto cuestionado, solo reportarán beneficio los habitantes de la calle que hayan roto vínculos con su entorno familiar, mientras que se desampara a quienes no cumplan esta exigencia, lo cual implica que el mismo Estado marca y promueve una diferenciación entre sujetos “en situación de paridad”.

Las libelistas estiman que, en razón de esa diferencia, se desconoce la unidad familiar y su sentido protector, pues a fin de hacerse beneficiarios de la ley, los habitantes de la calle se verían precisados “a estimular el distanciamiento de los miembros de la familia”, en contra del deber estatal de preservar la existencia de la familia, de otorgar a cada uno de sus integrantes igual trato y de abstenerse de adoptar medidas que, en la práctica, impliquen la desintegración familiar, “so pretexto, por ejemplo, de amparar los derechos fundamentales de alguno de sus integrantes”.

El Ministerio de Salud y Protección Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en sus respectivas intervenciones, se pronuncian a favor de la declaración de inexequibilidad, e idéntico parecer expresa el señor Procurador General de la Nación en su concepto de rigor, debiéndose destacar que, en todos los casos, la violación aducida es la

de la igualdad, que consideran desconocida en algunas de sus distintas dimensiones, como consecuencia del establecimiento de una diferenciación que creen privada de justificación constitucional.

Al examinar el libelo demandatorio la Corte encuentra que la censura por vulneración del derecho a la igualdad es la raíz de las otras violaciones alegadas, porque la diferencia entre los habitantes de la calle derivada de la exigencia de satisfacer el requisito consistente en no mantener vínculos con el entorno familiar podría tener repercusiones en la unidad de la familia y en los deberes del Estado hacia esta institución, repercusiones que no se presentarían si no se hubiese dado pie a la enunciada diferencia, mediante la incorporación del texto acusado en la ley.

Así pues, conforme se sugiere en las intervenciones reseñadas y en la vista fiscal, la Corte debe analizar si la exigencia de haber roto vínculos con el entorno familiar, en tanto requisito para ser calificado como habitante de la calle genera un desconocimiento del derecho a la igualdad y, en caso de que la respuesta sea positiva, la Corporación deberá precisar de qué manera se produce esa vulneración y cuáles son sus alcances.

3. El segmento demandado y la definición legal de conceptos constitucionales

Para abordar el problema jurídico que en los anteriores términos se deja esbozado, es menester indicar que el artículo 2º de la Ley 1641 de 2013 contiene las definiciones “para la aplicación de la presente ley”, cuyo objeto, según el artículo 1º, es el establecimiento de “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”.

De conformidad con lo precedente es claro, entonces, que el segmento demandado forma parte de la definición de la expresión, “habitante de la calle”, contenida en el literal b) del artículo citado, de modo que el haber “roto vínculos con su entorno familiar” es uno de los elementos que permite determinar quiénes integran la categoría poblacional a la que se dirige la ley, junto con la condición de persona, “sin distinción de sexo, raza o edad” y con el hecho de hacer “de la calle su lugar de habitación, ya sea de forma permanente o transitoria”.

Los distintos componentes de la definición deben concurrir en un mismo sujeto a fin de ser tenido como perteneciente a la categoría definida y, por lo tanto, la falta de alguno de ellos impedirá a quien lo incumpla beneficiarse de la política pública social cuyos lineamientos generales se formulan en la ley, lo cual, en otros términos, significa que será excluido de la protección, solo prevista a favor de las personas que satisfagan, en su totalidad, el conjunto de requisitos legalmente exigidos para hacer parte del grupo de habitantes de la calle.

La inclusión en la categoría, resultante del cumplimiento de todos los requisitos y la exclusión derivada del incumplimiento de alguno de ellos, demuestran que las definiciones tienen consecuencias jurídicas, pues si su cometido es “fijar, aclarar o precisar el sentido de una expresión” que “aparece varias veces” en un documento[1], “establecen las condiciones de verdad para el enunciado”[2], de modo que “son también verdaderas normas o, mejor dicho, las implican en cuanto imponen el deber de entender ciertos conceptos en la forma prescrita por el legislador”[3].

Se trata, pues, de definiciones legales y, en razón de las consecuencias que acarrearán, su formulación legislativa ha de atender no solamente requerimientos técnicos, sino también exigencias constitucionales que adquieren singular relevancia cuando tales definiciones implican la adscripción de personas a determinadas categorías e involucran los derechos fundamentales y los mecanismos dispuestos en la preceptiva superior para su protección.

4. El derecho a la igualdad, la definición legal de la expresión “habitante de la calle”, la potestad de configuración del legislador y la intensidad del control de constitucionalidad

Tratándose del derecho a la igualdad, ya se ha recordado que el artículo 13 superior ordena al Estado promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptar medidas a favor de grupos discriminados o marginados, así como brindar protección especial a las personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta, con lo que el Constituyente introdujo en la Carta un mandato genérico que el mismo texto constitucional dota de mayor especificidad en otras cláusulas en las que, de manera expresa, hace beneficiarios de la protección a las mujeres, a los niños, a los discapacitados o a las personas de la tercera edad, conforme se desprende, respectivamente, de los artículos 43, 44, 46 y 47 superiores, para citar solo algunos casos.

Sin perjuicio de las circunstancias que, en ciertas oportunidades, han conducido a justificar la aplicación directa de medidas protectoras en sede de revisión de las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos fundamentales, la Corte Constitucional siempre ha reconocido la potestad que asiste al Congreso de la República para determinar la forma, la cobertura de la protección y los beneficiarios de las respectivas medidas[5].

En este orden de ideas, ante la ausencia de una definición constitucional de la expresión “habitante de la calle”, el legislador está dotado de la facultad para proporcionarla y, en tal situación, lo que se discute es la amplitud de la potestad de configuración que le corresponde “a la hora de precisar un concepto jurídico que aparece indefinido en la Constitución”[6]. En este sentido, reiteradamente la Corte ha indicado que ese margen configurativo “admite una gradación que depende a su vez del grado de precisión con que el constituyente perfila una institución jurídica, y del propio desarrollo constitucional de la misma”[7].

Al desarrollar el anterior postulado, la Corporación ha apuntado que la facultad de configuración del legislador “es inversamente proporcional a la precisión y amplitud con la que la Constitución regula una institución jurídica”, de modo que una mayor precisión se traduce en “menor libertad de acción para el legislador” y, de otro lado, la escasez de datos constitucionales aumentaría las posibilidades reguladoras del legislador[8].

A primera vista, cabe pensar que la definición de “habitante de la calle” podría ser perfilada por el legislador a partir de un amplísimo margen de configuración, puesto que el mandato genérico plasmado en el artículo 13 de la Carta no designa los beneficiarios de las medidas favorables que allí se ordenan, mas sin embargo ha de tenerse en cuenta que la determinación de las personas que respondan a esa definición tiene el propósito superior de hacerlas titulares de una protección constitucionalmente debida, y esto en virtud de criterios materiales que el constituyente señaló expresamente, al hacer referencia a la marginalidad o a la evidente debilidad de una persona a causa de sus condiciones económicas.

Así las cosas, al definir a los destinatarios de medidas favorables y de las consiguientes políticas públicas sociales, el legislador debe reparar en los criterios materiales de orden superior, en la finalidad protectora que inspira la previsión constitucional y en la calidad de

sujetos merecedores de especial protección que la jurisprudencia, basada en la Carta, le ha asignado a los grupos marginados y a las personas ubicadas en condiciones de manifiesta debilidad.

De todo lo anterior surge que el legislador debe obrar con gran cuidado y que, por ende, su facultad de configuración se reduce sustancialmente, pues el silencio del constituyente sobre las características que deben reunir los acreedores de la protección no oculta los criterios materiales expresamente contemplados, tampoco el alto componente de derechos fundamentales involucrados, ni la evaluación constitucional de las condiciones de los sujetos que, de conformidad con el juicio vertido en la Carta, ameritan la especial protección constitucionalmente dispuesta.

El margen de la facultad de configuración legislativa, “así como la propia naturaleza de ciertos conceptos constitucionales, permiten precisar los alcances del control constitucional de las definiciones legislativas de las categorías constitucionales”, pues, si bien es cierto que la Corte “no puede interpretar la Constitución de manera tal que desconozca el pluralismo político y la alternancia de diferentes políticas”, también lo es que no puede “aceptar definiciones legales que contraríen la estructura constitucional o vulneren principios o derechos reconocidos por la Carta”[9].

Conforme lo ha indicado la Corporación, se trata de un control de límites derivados “de la subordinación general de la ley a las normas superiores, y de los referentes constitucionales y aun sociales que estén presentes en cada caso”[10], control cuya intensidad varía, “dependiendo de la propia complejidad y desarrollo de la construcción constitucional de un determinado concepto o institución”[11].

Habida cuenta de que la definición de la expresión “habitante de la calle” condiciona el suministro de la protección constitucionalmente ordenada e incide de manera decisiva en el ámbito de los derechos fundamentales de sujetos de especial protección, la Corte considera que, en el caso que ahora la ocupa, el control de constitucionalidad es de elevada intensidad y ha de cumplirse de conformidad con criterios estrictos.

5. La igualdad en la ley, las definiciones legislativas, su razonabilidad y la discriminación

Advierte la Corporación que, en este evento, se trata de apreciar la igualdad en la ley

misma, pues es el legislador quien, al formular el concepto correspondiente a la expresión “habitante de la calle”, ha proporcionado una definición legal que, como toda definición, delimita una categoría y la dota de una entidad que posibilita distinguirla de otras, en lo que se conjuga un acto de afirmación, que se cumple respecto de lo que queda comprendido en el ámbito de lo definido, con otro de negación referente a lo que, por situarse fuera de ese ámbito, resulta extraño a él y forma parte de otras categorías[12].

La delimitación involucrada en el acto de definir implica diferenciar a partir de la identificación de las características o propiedades atribuibles a aquello que es objeto de definición y, con independencia de que pueda afirmarse o no que siempre que se define se persigue el descubrimiento o la fijación de alguna esencia intangible o preponderante, lo evidente es que se define con algún propósito, ya sea puramente teórico o práctico, por lo que la definición implica el contexto al cual se restringe o se limita el uso del término definido.

Atendiendo las finalidades y el contexto, las notas que concurren a definir un término han de ser las indispensables para dar cabal cuenta de su entidad, pues si se agrega o falta algún elemento no habrá una definición consistente, se correrá el riesgo de confusión o se propiciarán conclusiones discutibles o contraproducentes, con base en el uso de un término deficiente o erróneamente definido.

Cuando se trata de identificar grupos de personas para hacer beneficiario de alguna medida protectora a un sector poblacional, con exclusión de otros, la diferenciación entre lo comprendido en una definición legal y lo que escapa al ámbito de ella ha de atender las exigencias del derecho a la igualdad y ser, por lo tanto, razonable, a fin de que la identificación de la clase limitada de personas a las que se les ofrece la protección constitucionalmente debida no conduzca a la discriminación injustificada de personas que, en razón de la definición, resulten ajenas al sector protegido o, incluso, sean pertenecientes a él.

Se desprende de lo anterior que una definición legal que se proyecte sobre grupos de personas y que tienda a determinar los miembros de un sector específico al que se le brinda especial protección, inevitablemente comporta una clasificación y, a la luz del derecho a la igualdad, cabe esperar que esa clasificación sea razonable.

Desde la perspectiva de quienes quedan comprendidos en el sector poblacional que se identifica mediante la definición legal, la predicada razonabilidad depende de que la totalidad de las personas pertenecientes al grupo especial queden en similar punto de partida respecto de la finalidad que persigue la ley, finalidad que entre otros supuestos, puede consistir en la consecución de algún beneficio público.

La doctrina constitucional ha distinguido varias situaciones relacionadas tanto con la igualdad, como con la razonabilidad y, teniendo en cuenta que se trata de brindar una protección especial únicamente a los miembros del grupo definido en la ley, importa destacar que la clasificación implicada en la definición es perfectamente razonable siempre que la protección ofrecida en virtud de la Constitución coincida en su totalidad con el grupo que la merece, siendo irrazonable en la hipótesis contraria, es decir, cuando el grupo identificado nada tiene que ver con los merecedores de la protección que la Constitución ordena[13].

Entre los extremos que se acaban de exponer se ubican otras situaciones, de las cuales conviene destacar la que se produce cuando la definición legal abarca al grupo o sector merecedor de la protección, pero contiene elementos que involucran a más personas de las que merecen la protección constitucional de que se trate, situación esta que se conoce con la denominación *overinclusive statute* o clasificación demasiado amplia, que se distingue de la llamada *underinclusive statute* que designa una situación en la cual la ley involucra al grupo merecedor de protección, pero en forma parcial, pues alguno de los componentes de la definición surte el efecto de excluir a personas merecedoras de la misma protección, de donde surge una clasificación demasiado reducida que desconoce el derecho a la igualdad[14].

Dejando de lado la situación en la que las dos hipótesis acabadas de reseñar confluyen, de tal modo que “no son todos los que están ni están todos los que son”[15], interesa destacar la última situación, denominada *underinclusive statute*, por cuanto parece corresponder a lo que las demandantes alegan respecto de la definición de la expresión “habitante de la calle”, en la medida en que consideran que, al exigir como elemento o componente de esa definición que la persona hay roto vínculos con su entorno familiar, injustificadamente se priva de protección a quienes, aún habitando en el espacio público, mantienen esos vínculos familiares.

6. El rompimiento de los vínculos con el entorno familiar como parte de la definición de la expresión “habitante de la calle” y las pautas para la valoración constitucional de este criterio

Para dilucidar la cuestión precedente, se debe establecer, en primer término, si la condición de habitante de la calle viene inexorablemente determinada por la ruptura de los vínculos de la persona con su entorno familiar, o si este componente de la definición legal carece de relevancia al momento de identificar quiénes son habitantes de la calle, para efectos de brindarles la protección constitucionalmente dispuesta.

Una definición “no debe contener ni más ni menos que lo susceptible de ser definido”[16] y su elaboración no es siempre el resultado de una operación exclusivamente mental, puesto que, en ocasiones, su planteamiento demanda la utilización de datos empíricos que contribuyen a formular las aristas o componentes que deben confluir en la identificación de lo que cabe o no dentro del objeto de la respectiva definición.

La posibilidad que tiene la Corte de verificar lo empírico hace su entrada al ejercicio del control de constitucionalidad cuando son demandadas disposiciones de ley que contienen elementos normativos adoptados por el legislador a partir de alguna valoración empírica, siendo claro entonces que si el Congreso de la República legisla en atención a determinadas circunstancias y la ley resultante de la actividad legislativa se basa en hechos pasibles de comprobación, esa ley puede resultar descalificada si, al enfrentar el control, falla el supuesto empírico y es refutado por otros hechos que lo desvirtúan.

Así lo estimó la Corporación al descartar la opción que el legislador había tomado a favor del idioma de señas, tratándose de la educación y rehabilitación de las personas con limitaciones auditivas. En esa oportunidad, la Corte se preguntó si se ajustaba o no a la Constitución la preferencia legal por uno de los métodos y si había fundamento empírico y científico o “evidencias claras” acerca de la superioridad del lenguaje de señas sobre las estrategias basadas en la oralidad, puesto que “si las actuales discusiones muestran que tanto el lenguaje de señas como la oralidad tienen resultados exitosos en la rehabilitación de sordos, el apoyo estatal preferente a una sola de esas metodologías aparece constitucionalmente problemático”[17].

En esta ocasión, para establecer si es válido o no que el rompimiento de los vínculos con el

entorno familiar sea uno de los elementos que contribuyen a identificar al habitante de la calle y, por consiguiente, a determinar si una persona puede ser beneficiario o no de las políticas públicas protectoras dirigidas a este sector poblacional, es menester apreciar si hay suficiente evidencia empírica que apunte al mencionado factor como componente válido de la definición legislativa de los habitantes de la calle.

Para emprender esta tarea no solamente se tienen los datos aportados en algunas intervenciones allegadas al expediente, sino que también se cuenta con referencias jurisprudenciales, provenientes de la revisión de decisiones relacionadas con la protección de los derechos constitucionales fundamentales, en las que se ha beneficiado a habitantes de la calle, habiendo debido la Corte aportar elementos útiles para la caracterización del sector, dada la inexistencia, en el momento de ser proferidas, de una definición legislativa del habitante de la calle.

6.1. La jurisprudencia constitucional y la noción de habitante de la calle

Importa observar que el propósito de las referidas sentencias no fue el de establecer una definición de la expresión habitante de la calle, sino el de proceder a la urgente protección de los derechos fundamentales afectados por circunstancias acuciantes, lo que no impide aprovechar los elementos que la Corporación empleó y que pueden ser conducentes a la identificación de estas personas y a valorar si, para su caracterización, resulta determinante o no la ruptura de los vínculos con su entorno familiar.

En cuanto a los términos empleados para aludir al grupo o a sus integrantes individualmente considerados, la Corte ha señalado, reiteradamente, que se trata de “ciudadanos de la calle”[19], “personas de la calle”[20], “habitantes de la calle”[21] o “personas habitantes de la calle”[22], siendo de destacar que, en varias oportunidades, la Corporación ha designado a quien vive en la calle valiéndose del vocablo “indigente”, como acontece, por ejemplo, cuando se habla de “indigentes o ciudadanos de la calle”[23] o de “indigentes o habitantes de la calle”[24].

Esta asimilación responde al uso corriente de las expresiones, como lo ha indicado la Corte al puntualizar que así se conoce “en nuestro entorno social” a estas personas, pertenecientes “a un grupo humano cuyo grado de vulnerabilidad obedece en gran medida a su incapacidad económica para suplir sus necesidades básicas”[25] o, en los términos de

la Sentencia T-533 de 1992, carecientes “de recursos económicos mínimos para subsistir dignamente” y que “se encuentran incapacitados para trabajar debido a su edad o estado de salud”.

Llama la atención que la Sentencia T-533 de 1992, citada para caracterizar a las personas en condiciones de indigencia, se pronunció respecto de la situación de una persona que, mediante el ejercicio de la acción de tutela, solicitó el suministro de ayuda económica “para una operación de los ojos que le posibilitaría recuperar la vista y así poder trabajar”, habida cuenta de su carencia de recursos y de la pérdida de contacto con sus familiares, lo que advierte acerca de que no siempre resulta factible asimilar el indigente al habitante de la calle.

No obstante lo anterior, la asimilación que a veces se produce también denota la existencia de rasgos o características comunes que explican el uso indistinto de las expresiones “en nuestro entorno social”[26], y tal denominador común apunta a la situación socioeconómica que ubica a las personas en condiciones de pobreza. En este sentido, la Corte ha indicado que uno de los criterios utilizables para “la definición de la situación de indigencia es la ausencia de recursos para cubrir las necesidades básicas alimentarias”[27], por lo cual se ha entendido que se trata de “personas carentes de recursos económicos necesarios para una congrua subsistencia”[28].

Así pues, tanto el indigente como el habitante de la calle son personas aquejadas por la pobreza que, en su caso y según los índices de medición, puede ser extrema, pero tratándose de quienes viven en la calle debe haber algún ingrediente adicional que contribuya a una singularización mayor de este grupo dentro del conjunto de los indigentes. En esta dirección cabe apuntar que otro criterio empleado para caracterizar a los grupos afectados por determinada situación es el geográfico, pues “generalmente los asentamientos o villas de emergencia -establecidas prácticamente sin excepción en las grandes ciudades- son habitadas por personas humildes, y lo mismo ocurre con ciertos barrios o incluso grupos de barrios”[29].

Sin embargo, la población que vive en estos lugares, pese a sus condiciones desfavorables de vida que las hacen sujetos de protección, reside en “núcleos habitacionales estables”[30] y, por ello, el mejoramiento de sus condiciones de existencia muchas veces

implica la dignificación de su vivienda, las más de las veces precaria y desprovista de las mínimas condiciones de habitabilidad, como lo ha entendido la Corte que, en la Sentencia T-646 de 2007, protegió los derechos de una persona y de su núcleo familiar y, al efecto, ordenó a la autoridad competente enviarlos “a un lugar especializado en el cuidado, alimentación y demás atención requerida para personas de su edad y condiciones de salud”, mientras se adelantaban las gestiones que le permitieran al actor regresar “a su vivienda rural”[31].

La identificación de personas merecedoras de protección basada en el criterio geográfico no siempre conduce a los habitantes de la calle, pero sí aporta pistas orientadas hacia ellos, pues llama la atención sobre los ámbitos urbanos en cuyas zonas públicas, que no necesariamente corresponden a los cinturones de miseria, desarrollan su vida personas desfavorecidas que no tienen vivienda, ni siquiera la precaria de la que disponen otros indigentes, debido a lo cual esta carencia y el hecho de ocupar las vías, los corredores, calzadas o parques o de errar por la ciudad, junto con su pobreza extrema, los singularizan como habitantes de la calle, en la cual transcurre su existencia durante algunos periodos o permanentemente.

La Corte ha protegido derechos de habitantes de la calle, conforme aconteció con el derecho a la salud y a la vida digna de una persona que manifestó “vivir en la calle”, encontrarse enfermo, en precaria situación económica, no recibir ayuda de nadie y dormir en la calle, para lo cual la Sala de Revisión ordenó gestionar y coordinar “con las Instituciones Prestadoras de Salud Públicas o Privadas adecuadas para el efecto, el tratamiento médico integral que corresponda a la enfermedad que padece el accionante previa valoración por parte de un médico adscrito a dichas entidades que conceptúe sobre la enfermedad, dando prioridad al presente caso, por tratarse de una persona que se encuentra en circunstancias de debilidad manifiesta”[32].

En otra oportunidad, la Corporación protegió los derechos fundamentales de una mujer de cierta edad y con problemas de salud, que había sido “desalojada de la pieza donde vivía, al no tener cómo pagar el arriendo”, lo que la obligó a “utilizar la calzada como domicilio”, lugar de donde la alcaldía pretendía desalojarla. La Corte ordenó que a esa persona se le brindara información y se le inscribiera en los programas del gobierno central y de la administración local, “para auxilios a la población en estado de indigencia”, verificar si se

había acercado a las dependencias de la alcaldía a solicitar auxilios en salud o vivienda y, en caso de no haberse acercado a estas dependencias o a las oficinas de la procuraduría o de la personería municipal, realizar, con la ayuda de la policía, “visitas periódicas”, durante un término de máximo cuatro meses, a aquellas zonas de la ciudad en “donde existan asentamientos de personas que no cuentan con un domicilio estable”, a fin de localizarla[33].

Este caso es revelador de las condiciones que caracterizan a los habitantes de la calle. En efecto, se trata de una persona en situación de pobreza, precisada a “instalarse en plena vía pública”, a causa de carecer de “ingresos suficientes para brindarse un techo”, perdida luego en la ciudad, con cuyo espacio público había entrado en conflicto a falta de abrigo propio, lo que llevó a la Corte a enfatizar que en el caso de las personas que “por sus condiciones económicas se han visto obligadas a tomar como propios espacios de uso público”, no solo “se debe cumplir con los presupuestos procesales para proferir la resolución respectiva”, sino que también se debe “buscar soluciones adecuadas”, favorables a “la población especialmente vulnerable”, conformada por personas que, por encontrarse “en situación de desplazamiento masivo, pobreza, indigencia, entre otros factores característicos de este grupo”, se ven obligadas a “utilizar el espacio público”, para levantar, como en el evento reseñado, un “cambuche”[34].

Así las cosas, de acuerdo con la jurisprudencia citada, la caracterización de las personas en condiciones de indigencia comporta la apreciación de su situación socioeconómica y se vale del criterio geográfico que, tratándose de los habitantes de la calle, apunta hacia su constante presencia en el espacio público urbano, debiéndose establecer ahora si la ruptura de vínculos con el entorno familiar es uno de los elementos que contribuye a la identificación de estas personas o si, para efectos de su definición, bastan las notas surgidas de la jurisprudencia que ha sido objeto de examen.

6.2. La jurisprudencia constitucional sobre indigentes y habitantes de la calle, sus vínculos familiares y la protección estatal constitucionalmente ordenada

Sobre este particular, la Corporación observa que, tanto en el tratamiento del concepto genérico de indigencia, como en el más específico de habitante de la calle, la jurisprudencia constitucional contiene referencias a la familia de origen de quienes se encuentran en las

anotadas situaciones. Así por ejemplo, ya en la Sentencia T-533 de 1992, tras anotar que los indigentes carecen de recursos económicos mínimos y se encuentran incapacitados para trabajar y proveer a la satisfacción de sus propias necesidades, la Corte apuntó que “las más de las veces, no cuentan con una familia que les prodigue apoyo material y espiritual”.

Lo primero que hay para apuntar en relación con la precedente cita es que la alusión al entorno familiar se produce después de la referencia a los factores económicos sobre los que, inicial y básicamente, se edifica el concepto de indigente utilizado en la sentencia, de manera que, en ese contexto, la mención de la familia constituye una explicación adicional que no hace parte de la noción de indigente, como por lo demás, se desprende de los mismos términos en que está planteado el comentario, pues al precisar que “las más de las veces” los indigentes no cuentan con una familia, quedan por fuera de esa alusión algunas personas que sí cuentan con familia, a quienes por esa circunstancia no se les niega su adscripción en el concepto de indigente.

Idénticas consideraciones valen en cada uno de los casos en los que se replica la cita de la Sentencia T-533 de 1992, que es habitual en la jurisprudencia sobre la materia, aunque se debe precisar que, en varias providencias, la definición de los indigentes o de los habitantes de la calle no incluye ninguna referencia a los nexos de la persona ubicada en esa situación con su familia, lo que también es indicativo de que este aspecto no es determinante de una condición que, por lo tanto, se define con fundamento en otros factores o criterios.

Así, en la Sentencia T-057 de 2011 se indica que las “personas que son conocidas en nuestro entorno social como indigentes o habitantes de la calle, hacen parte de un grupo humano cuyo grado de vulnerabilidad obedece en gran medida a su incapacidad económica para suplir sus necesidades básicas, lo cual puede ser consecuencia de graves limitaciones físicas, mentales o de edad que no les permiten asegurar ese mínimo sustento”. En el mismo sentido, en las Sentencias T-211 y 1224 de 2004 se afirma que “los indigentes o ciudadanos de la calle, constituyen un grupo de personas que carecen de capacidad económica para sobrellevar una congrua subsistencia y por razones físicas o de salud les resulta imposible procurarse tales medios”.

Nótese, entonces, que el énfasis está puesto en los factores socioeconómicos y que la

condición de indigente o de habitante de la calle no se hace depender de la ruptura o del mantenimiento de los vínculos familiares, lo cual corresponde, además, al propósito del Constituyente que, en forma patente, aparece expresado en la Sentencia T-900 de 2007, en la cual se puntualiza que, “dadas las condiciones socioeconómicas de vulnerabilidad y marginación en que se encuentra la población indigente, la Constitución de 1991 ha consagrado a favor de ésta diversos mecanismos tendientes a garantizarles los servicios públicos básicos de salud (CP artículo 49), la seguridad social integral (CP artículos 46 y 48) y el subsidio alimentario (CP artículo 46)”.

Son, entonces, las condiciones precarias de existencia las que, de conformidad con los criterios materiales previstos en la Constitución, tienen incidencia decisiva en la definición de los grupos vulnerables y merecedores de protección y, si bien es cierto que hay otros factores enunciados en la Carta, dentro de ellos no se encuentra lo relativo a la clase de nexo que las personas integrantes de esos grupos vulnerables tienen con sus familias de origen.

En concordancia con lo anterior, la Corte ha apuntado que “la pobreza, sin duda, atenta contra la vigencia efectiva de los derechos fundamentales” y que, mientras “sus causas estructurales son combatidas mediante políticas legislativas o macroeconómicas”, sus efectos, “en cambio, exigen de una intervención 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”[35], contenido este que armoniza, claramente, con lo previsto en el artículo 13 superior, conforme a cuyas voces, la protección que debe brindar el Estado se enfoca hacia “aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta”.

Al examinar los casos de personas indigentes, la Corte Constitucional ha hecho énfasis en que el sujeto de especial protección “carece de medios económicos para sustentar su existencia”, “vive de la caridad”[36], “se encuentra en precaria situación económica”[37] o “no cuenta con ingresos suficientes”[38] y, según los casos que ha abordado la jurisprudencia, la situación de pobreza del indigente o del habitante de la calle coincide, en ocasiones, con alguna otra circunstancia que la agrava y que configura un motivo concurrente para reforzar la protección especial, sin que se llegue a negar la condición de base.

A título de ejemplo, procede mencionar que la indigencia o la condición de habitante de la calle suele verse acompañada por la enfermedad[39], la pertenencia a la niñez o a la tercera edad[40], el alcoholismo[41], el padecimiento de VIH o sida[42], la demencia, la drogadicción[43] o la invalidez[44], así como por la ausencia de la familia, circunstancia que la jurisprudencia ha expresado al señalar que la persona “carece de un núcleo familiar cercano que cubra sus requerimientos”[45], o no tiene “una familia que le pueda proporcionar la asistencia que requiere”[46].

La ausencia de familia es una circunstancia que ha sido diferenciada de la condición de indigente o de habitante de la calle, motivo por el cual la Corte se ha referido a la situación “de miseria y de abandono”[47] o al “estado de indigencia y abandono”[48] que padecen algunas personas, denotando, mediante el empleo de diversos términos, que un concepto no se confunde con el otro y que no hay una implicación necesaria entre ambos, como que el abandono familiar puede acompañar o no a la indigencia o a la condición de habitante de la calle.

Lo anterior queda demostrado cuando, de conformidad con la jurisprudencia que se ha venido comentado, se repara en que, a veces, miembros de la familia de las personas en situación de vulnerabilidad conservan vínculos con ellas, sin que la presencia de los familiares sea tomada como elemento que torne innecesaria la protección estatal o que desvirtúe la condición de indigentes o de habitantes de la calle, previamente fijada con fundamento en criterios socioeconómicos o de índole geográfica.

En efecto, la jurisprudencia da cuenta de que, en ciertas oportunidades, existe una vinculación con algún familiar cercano, como en el caso de la madre que actuó como agente oficiosa de su hijo de 40 años de edad, “enfermo, con múltiples problemas de infarto cerebral que lo mantienen en estado cuasi vegetativo, que desde los 14 vive en condiciones de indigencia y consume drogas psicoactivas”, caso en el cual la progenitora adujo su imposibilidad de brindarle los cuidados requeridos[49].

También la Corte se ha referido a la comprobada “imposibilidad material de su familia para darle asistencia”[50], a fin de poner de manifiesto que en ese supuesto, pese a la presencia de la familia, se potencia la obligación estatal de brindar la protección constitucionalmente ordenada a favor del indigente o del habitante de la calle, quien, en tanto sujeto vulnerable,

puede que haya nacido en esa situación y no conozca otra distinta o que incluso comparta su azarosa condición con los restantes miembros de su núcleo familiar, como sucede con las familias conformadas en ese ambiente o con los miembros de aquellas que, por ejemplo, a causa de la violencia no tienen opción diferente al espacio público de los centros urbanos.

Bien puede suceder que en esas situaciones extremas se fortalezca la unidad de la familia y el afecto entre sus miembros para enfrentar juntos la adversidad, y sería absurdo que, por el hecho de que los nexos familiares no se hayan roto, se les niegue a todos una protección estatal suficientemente merecida en razón de las precarias condiciones de existencia, compartidas por los integrantes de la familia, sin excepción.

Pero, además, se ha de tener en cuenta que, aun cuando haya numerosos casos en que las condiciones difíciles de convivencia familiar precipitan una ruptura abrupta que lleve a la calle a alguno de los miembros, no siempre ese rompimiento entraña conflictividad, pues la decisión de habitar la calle puede responder a las profundas convicciones de quien la asume con plena conciencia de que no le resulta tolerable ningún tipo de autoridad, incluida la razonablemente ejercida en el seno de la familia, o de que el ideal de libertad que profesa encuentra en el espacio público el mejor lugar para llevarse a cabo.

Importa destacar la opinión del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, vertida en la intervención allegada a este proceso, según la cual “los niños, niñas y adolescentes con situación de vida en calle presentan entre otras características, la de mantener o no vínculos familiares o de hacerlo de manera esporádica, sin que su situación los conmine necesariamente al rompimiento de los lazos familiares, pudiendo entonces integrarse con grupos de personas que se hallan en las mismas condiciones y que pueden constituir referentes familiares (familia vincular)”.

Con base en lo anterior el Instituto concluye que “la condición de habitante de la calle o de persona con situación de vida en calle no necesariamente implica la carencia de algún tipo de vínculo familiar”, por lo que, como lo sostiene en su intervención el Ministerio de Salud y Protección Social, “de ninguna manera resulta jurídicamente viable establecer que para ser sujeto de las políticas, programas o proyectos sociales estatales dirigidos a habitantes de la calle, se debe haber roto definitivamente los nexos con la familia”.

6.3. Conclusión en relación con la constitucionalidad del aparte demandado

En este orden de ideas, el literal b) del artículo 2 de la Ley 1641 de 2013 al contemplar como elemento de la definición del habitante de la calle la exigencia de haber “roto vínculos con su entorno familiar”, incurre en inconstitucionalidad por violación del derecho a la igualdad, manifiesta en el trato discriminatorio que afecta a las personas en situación de habitantes de la calle que mantienen algún vínculo con su familia o que han conformado alguna en el espacio en donde desarrollan sus vidas, pues a causa de esta circunstancia, propicia su exclusión injustificada de los programas de protección dirigidos al sector poblacional del que hacen parte.

En otros términos, cabe concluir que el segmento demandado introduce una clasificación de las que se han denominado *underinclusive statute*, por cuanto, siendo la totalidad de habitantes de la calle sujetos de la especial protección que la Carta ordena, la exigencia de haber roto nexos con el entorno familiar deja por fuera a quienes, sin dejar de pertenecer al grupo vulnerable, conservan esos nexos familiares, lo que implica que la definición legal impide la inclusión de todas las personas merecedoras de la misma protección, debido a lo cual reduce el ámbito de los protegidos en contra del derecho a la igualdad.

La Corte advierte que el cumplimiento de las obligaciones estatales en relación con las personas en situación de calle no implica la liberación apriorística y definitiva de la responsabilidad que, en virtud del principio de solidaridad, le corresponde a la familia[51], ya que, según se ha visto, aunque en algunas ocasiones la familia está en imposibilidad total de brindar ayuda, habrá otras oportunidades en las que “lo que debe existir es una corresponsabilidad entre el individuo, la familia y el Estado con la finalidad de superar esta situación”, tal como lo ha puesto de presente el Ministerio de Salud y Protección Social en su intervención y las propias demandantes, al llamar la atención sobre el artículo 11 de la Ley 1641 de 2013, de conformidad con el cual “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”.

En cualquier caso, que la Carta haya ordenado la protección de las personas manifiestamente débiles a causa de su situación socioeconómica y que haya proporcionado

critérios materiales para su identificación, advierte suficientemente acerca de un claro interés constitucional que, conforme se ha visto, conduce a un escrutinio de constitucionalidad intenso y, en esta ocasión, por las razones expuestas en esta providencia, el aparte demandado no ha superado ese examen estricto.

Y es que, como reiteradamente lo ha sostenido la Corte, la condición de las personas indigentes y de los habitantes de la calle es “altamente lesiva del derecho a la igualdad que pregona la Carta”[52] y también de las mínimas exigencias de la dignidad humana[53], por lo cual el papel de la sociedad y del Estado debe estar prioritariamente dirigido a buscar e implementar “soluciones eficaces y urgentes”[54] que comprendan a todas las personas ubicadas en situación de desventaja económica y social.

La consideración del conjunto de personas en condiciones de desventaja aporta un criterio de evaluación de la constitucionalidad que, sin desconocer las circunstancias personales, va más allá de la perspectiva individual de cada uno de los afectados, como precisamente se desprende de la Constitución, pues, en materia de igualdad sustancial, la Carta ordena la adopción de medidas favorables a “grupos discriminados o marginados”.

Así las cosas, tratándose de la identificación del destinatario de la protección adquiere especial relevancia la noción de “grupo social”, que a estos efectos suele ser entendido como “aquel colectivo de personas diferenciadas de al menos otro grupo por formas culturales, prácticas o modos de vida”. La búsqueda de la igualdad sustancial o material comporta, entonces, la identificación de situaciones discriminatorias que comprometen a grupos diferenciados por la posición dominante que ejerce algún colectivo sobre otro u otros sometidos a “situaciones de marginación, explotación, ausencia de poder, anulación cultural o violencia”[55].

Al referirse a la discriminación y a la marginación que afecta a grupos de personas, la Carta llama la atención acerca de situaciones reales y efectivas que atentan contra la igualdad y entre los motivos generadores de la marginalidad y de los tratos discriminatorios se encuentran los que tienen que ver con el la posición socioeconómica que condena a grupos enteros a padecer las prevenciones y el desprecio de los sectores de la sociedad asumidos como “normales”, según concepciones dominantes profundamente arraigadas, lo que en el caso de los habitantes de la calle se manifiesta, por ejemplo, en la denigrante

denominación de “desechables” que en el lenguaje común se les suele asignar y todavía más a causa de las condenables operaciones llamadas de “limpieza social”, con que otros grupos, intolerantes y violentos, pretenden restaurar un orden que, por cierto, es totalmente contrario al que la Constitución prohija.

La especial atención que la Carta presta a los grupos discriminados por su posición social y su llamado a remover esas situaciones de desventaja que sumen a ciertos colectivos en condiciones deplorables, denotan la existencia de una desigualdad enquistada en la estructura de la sociedad y que da origen a una discriminación también estructural que, a la luz del artículo 13 superior, hace de la condición socioeconómica un criterio sospechoso de discriminación que activa de manera intensa las posibilidades del control de constitucionalidad, por cuanto, “la Constitución es un sistema de normas descriptivo y prescriptivo que refleja la realidad y pretende modificarla de acuerdo con determinados valores”[56].

Para efectos de la igualdad sustancial y de la adopción de medidas favorables a grupos discriminados o marginados la idea de discriminación que se maneja no parte esencialmente de la consideración de sujetos individuales o de episodios aislados, sino de la verificación de las condiciones de colectivos tradicionalmente marginados y merecedores de la acción estatal dirigida a “paliar la situación de injusticia que sufren quienes pertenecen a un determinado grupo”[57], de donde surge que el concepto de discriminación debe ser ampliado para comprender la de índole estructural, que se refiere a las situaciones de injusticia social que presentan “distintos aspectos (explotación, marginación, pobreza, imperialismo cultural y violencia) y que la gente sufre en la vida diaria”[58].

La consideración de la discriminación como fenómeno estructural implica poner en segundo plano la aproximación individual y favorecer la apreciación del grupo sometido al tratamiento injusto, lo que se traduce en la pérdida de trascendencia de la comparación corriente propia de los juicios de razonabilidad, más apropiada para evaluar los casos específicos de desconocimiento de la igualdad formal y claramente insuficiente para identificar desventajas o perjuicios arraigados en la sociedad con miras a la implementación de medidas de protección o promocionales favorables a grupos discriminados, en cumplimiento del mandato constitucional que impone la búsqueda de la igualdad

sustancial[59].

En estos eventos el juicio de razonabilidad es sustituido por los análisis empíricos que permiten la identificación de grupos segregados o sometidos, tal como se propuso y se desarrolló a raíz de esta demanda, con fundamento en lo que ha sido la jurisprudencia constitucional producida en sede de revisión de las decisiones judiciales relativas a la acción de tutela. De esta manera, aunque es evidente que los miembros individuales de un grupo reportan beneficio personal de las medidas protectoras promovidas por el Estado, la actuación estatal no consiste primordialmente en atender caso por caso, sino en atacar las causas reales de la injusticia y de la discriminación a partir de la consideración del grupo social que padece las consecuencias de la marginación, conforme lo exige el mandato de adoptar medidas a favor de grupos discriminados o marginados y de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva.

Se impone, pues, la declaración de inexecutable de la expresión “y, que ha roto vínculos con su entorno familiar”, contenida en el literal b) del artículo 2º de la Ley 1641 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”.

7. Síntesis de la providencia

La inconstitucionalidad del aparte demandado se genera por la violación del derecho a la igualdad, cuya disciplina constitucional ordena promover las condiciones para que sea real y efectiva, así como proteger a las personas que, por su condición económica, se encuentran en circunstancia de debilidad manifiesta. La exigencia de haber roto los vínculos con el entorno familiar hace parte de la definición legal de la expresión habitante de la calle, proporcionada por el legislador para identificar a sujetos o a grupos merecedores de la protección estatal, por encontrarse en situación de calle.

La Corte destacó la importancia de las definiciones legales de conceptos constitucionales y aun cuando constató que por no estar consignada en la Carta la correspondiente a la expresión “habitante de la calle”, al legislador le corresponde un margen de configuración para fijarla, concluyó que ese margen no es tan amplio, porque el constituyente aportó criterios materiales para identificar los grupos vulnerables, criterios que tienen que ver con la posición económica o con la marginalidad de personas o de grupos.

La previsión de criterios materiales de identificación, el hecho de referirse la definición de habitante de la calle a personas y grupos vulnerables, así como la circunstancia de hacer depender de ella la protección constitucionalmente ordenada y la consecuente efectividad de importantes derechos fundamentales, son factores que llevaron a la Corporación a señalar que el control de constitucionalidad del aparte demandado debía ser de especial intensidad y adelantarse, por tanto, con sujeción a criterios estrictos.

En atención a lo anterior, la Corte consideró que una definición legal comporta la diferenciación entre el ámbito que queda cubierto por su alcance y lo que escapa a ese ámbito, por lo cual el legislador, al formular definiciones, no debe incorporar ni más ni menos de lo indispensable, máxime cuando los términos de la definición se van a emplear en un contexto que implica distinguir e identificar a las personas que van a ser titulares del derecho a obtener la protección estatal ordenada y aquellas que, a causa de no reunir todos los elementos contemplados en la definición, quedan por fuera de la protección que la Carta dispone.

Tratándose del análisis de la ruptura de los vínculos con el entorno familiar como elemento integrante de la definición legislativa de la expresión “habitante de la calle”, la Corte puso de manifiesto la importancia de los datos empíricos en la apreciación de su constitucionalidad y se valió de la jurisprudencia proferida en sede de revisión de las decisiones relativas a la acción de tutela, a fin de determinar cuál ha sido la noción de habitante de la calle empleada por la Corte.

De ese análisis jurisprudencial la Corte concluyó que, tanto la noción de indigente, como la de habitante de la calle se sirven de un componente socioeconómico que hace énfasis en la situación de pobreza y de otro componente geográfico que, en el caso de las personas o grupos en situación de calle, advierte sobre su presencia en el espacio público urbano, en donde transcurren sus vidas y, además, denota la falta de vivienda, dato que distingue a quienes viven en la calle de otros grupos de indigentes.

A continuación, la Corporación se preguntó si los anotados factores bastan para identificar a los habitantes de la calle o si en ese empeño la ruptura de los vínculos familiares juega un papel determinante y, con base en la jurisprudencia constitucional, concluyó que las relaciones familiares de la persona en situación de calle pueden romperse o conservarse,

sin que ello incida de manera decisiva en la calificación de la persona como habitante de la calle, pues esta situación se define a partir de criterios socioeconómicos y geográficos, lo cual queda demostrado cuando se repara en que, en ocasiones la familia carece de medios para brindar apoyo material, o todos sus miembros comparten la condición de indigencia y en que no en todos los casos el hecho de habitar en la calle está precedido de una ruptura abierta y radical con el entorno familiar.

Reiteró la Corte que la pobreza de quienes viven en la calle es altamente lesiva del derecho a la igualdad y de la dignidad humana y llamó la atención acerca de que, más allá del plano individual, la Constitución se refiere a la protección de grupos, lo que pone de manifiesto la existencia de desigualdades y de discriminaciones estructurales que erigen a las condiciones socioeconómicas en un criterio sospechoso de discriminación, por lo cual el escrutinio de la constitucionalidad debe ser intenso.

Con fundamento en todo lo anterior, finaliza señalando que el segmento demandado, perteneciente al literal b) del artículo 2 de la Ley 1641 de 2013 no supera ese escrutinio estricto.

VII. DECISION

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

RESUELVE:

Declarar INEXEQUIBLE la expresión “y, que ha roto vínculos con su entorno familiar”, contenida en el literal b) del artículo 2º de la Ley 1641 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”.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PEREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

ANDRES MUTIS VANEGAS

Magistrado (E)

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RIOS

Magistrado

MARTHA VICORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

[1] Cfr. Rafael HERNANDEZ MARIN, Introducción a la teoría de la norma jurídica, Marcial Pons, Madrid, 2002, pág. 301.

[2] Cfr. Luis Fernando GOMEZ DUQUE, Filosofía del Derecho, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1980, pág. 217.

[3] Eduardo GARCIA MAYNEZ, citado por Luis Fernando GOMEZ DUQUE, Filosofía del Derecho..., pág. 69.

[4] Sentencia C-184 de 2003.

[5] Sentencia C-533 de 1992.

[6] Sentencia C-940 de 2003.

[8] Ibídem.

[9] Ibídem.

[10] Sentencia C-940 de 2003.

[11] Sentencia C-404 de 2001.

[12] Sobre la definición puede verse a Nicola ABBAGNANO, Voz "Definición", Diccionario de Filosofía, Fondo de Cultura Económica, México, 2010, págs. 269 y ss. e igualmente a José FERRATER MORA, voz "Definición", Diccionario de Filosofía, Tomo I, Ariel, Barcelona, 2004, págs. 796 y ss.

[13] Sobre este particular se puede consultar a Enrique ALONSO GARCIA, La interpretación de la Constitución, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, págs. 207 y ss., así como a Fernando REY MARTINEZ, El derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo, McGraw-Hill, Madrid, 1995, págs. 48 y ss.

[14] Ibídem.

[15] Enrique ALONSO GARCIA, La interpretación de la Constitución..., pág. 209.

[16] José FERRATER MORA, voz "Definición", Diccionario de Filosofía, Tomo I, ..., pág. 797.

[17] Sentencia C-128 de 2002.

[18] *Ibíd.*

[19] Sentencia T-1224 de 2004.

[20] Sentencia T-119 de 2005.

[21] Sentencia T-057 de 2011.

[22] Sentencia T-323 de 2011.

[23] Sentencias T-1224 de 2004 y T-737 de 2011.

[24] Sentencia T-057 de 2011.

[25] *Ibíd.*

[26] Sentencia T-057 de 2011.

[27] Véase la Sentencia T-166 de 2007, nota de pie de página 53.

[28] Sentencia T-684 de 2002.

[29] Cfr. Gustavo MAURINO, "Pobreza y discriminación: la protección constitucional para los más humildes", en Marcelo ALEGRE y Roberto GARGARELLA (Coordinadores), *El derecho a la igualdad. Aportes para un constitucionalismo igualitario*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2012, pág. 287.

[30] *Ibíd.*

[31] Sentencia T-646 de 2007.

[32] Sentencia T-211 de 2004.

[33] Sentencia T-1098 de 2008.

[34] *Ibíd.*

[35] Sentencia T-533 de 1992.

- [36] Sentencia T-166 de 2007.
- [37] Sentencia T-211 de 2004.
- [38] Sentencia T-1098 de 2008.
- [39] Sentencias T-533 de 1992, T-1224 de 2004 y T-119 de 2005.
- [40] Sentencia T-646 de 2007.
- [41] Sentencia T-211 de 2004.
- [42] Sentencias T-057 y T-323 de 2011.
- [43] Sentencia T-737 de 2011.
- [44] Sentencia T-1330 de 2001.
- [45] Sentencias T-684 de 2002 y T-1098 de 2008.
- [46] Sentencia T-1330 de 2001.
- [47] *Ibíd.*
- [48] Sentencia T-166 de 2007.
- [49] Sentencia T-737 de 2011.
- [50] Sentencia T-533 de 1992.
- [51] Acerca de la responsabilidad de la familia en relación con un habitante de la calle, puede consultarse la Sentencia T-737 de 2011.
- [52] Sentencia T-376 de 1993.
- [53] Sentencias T-436 de 2003 y T-211 de 2004.
- [54] Sentencia T-376 de 1993.

[55] Cfr. Maria José AÑON, Igualdad, diferencias y desigualdades; Fontamara, México, 2001, pág. 32.

[56] Sentencia T.-533 de 1992.

[57] Cfr. Maria Angeles BARRERE UNZUETA, “Problemas del derecho antidiscriminatorio: subordinación versus discriminación y acción positiva versus igualdad de oportunidades en www.uv.es/CEFD/9/barrere3, pág. 2.

[58] Cfr. Maria Angeles BARRERE UNZUETA, “Igualdad y discriminación positiva: un esbozo de análisis teórico conceptual” en www.uv.es/cefd/9/barrere1.pdf, pág. 14.

[59] Véase Fernando REY MARTINEZ, El derecho... Ob. cit., pág. 59.