

Políticas públicas sobre consumo de SPA en habitantes de calle (Bogotá, 1995–2015): entre criminalización y derechos

Jacqueline Torres Ruiz
Magíster en Sociología
Universidad Nacional Autónoma de México
México
e-mail: jtorresru@comunidad.unam.mx

Resumen

El panorama de las políticas y normas sobre producción, distribución y consumo de drogas en Colombia muestra una tensión entre dos tendencias: una criminalizadora y una asociada a la defensa de los DD. HH. De manera particular, en Bogotá, la población habitante de calle se configura históricamente en los discursos y prácticas políticas y de los medios de comunicación, como una de las principales fuentes de la percepción de inseguridad y como una de las razones centrales del deterioro de espacios urbanos, a partir de su vínculo con el consumo de sustancias psicoactivas (SPA). En este marco, planteo la relevancia de analizar críticamente los discursos y las prácticas de la política distrital dirigida a habitantes de calle en el periodo 1995-2015. La metodología de investigación es cualitativa, con técnicas como la revisión documental y el análisis crítico del discurso de las normas y documentos de política pública nacional y distrital, dirigidos al control del consumo y de la vida en calle. Con los elementos identificados, se sugieren algunas conclusiones sobre las continuidades y discontinuidades de las tendencias en el periodo analizado, y se proponen recomendaciones sobre alternativas vinculadas al enfoque de reducción de daños.

Palabras clave: Bogotá; Criminalización ; Consumo de SPA; ; Derechos Humanos; Habitantes de calle; Política Pública

Public policies on use drug in homelessness people (Bogotá, 1995–2015): between criminalization and human rights

Abstract

The panorama of the policies and norms on drug production, distribution, and consumption in Colombia shows tension between two tendencies: a criminalizer and one that tends to defend human rights. In particular, the homelessness people in Bogotá are historically configured in the

discourses and political practices and of the media as one of the main sources of the perception of insecurity and as one of the central reasons for the deterioration of urban spaces, based on its relation with psychoactive substance use. In this sense, I pose the relevance of critically analyzing the public policy discourses and practices aimed at homelessness people in the period 1995-2015. The research methodology corresponds to the qualitative approach with techniques such as documentary review and critical analysis of the discourse of national and district public policy norms and documents aimed at controlling drug use and street life. With the elements identified, I suggest some conclusions about the continuities and discontinuities of the trends in the analyzed period, and I recommend alternatives related to the harm reduction approach.

Keywords: Bogotá; Criminalization; Use of SPA; Human Rights; Homelessness people; Public Policy

I. Introducción

Los discursos y las prácticas de Occidente muestran dos tendencias frente a la economía de las drogas, que emergieron y se consolidaron a lo largo del siglo XX, estas son: la criminalizadora o la denominada “guerra contra las drogas” y la de los derechos humanos. La primera, fundamentada en el derecho penal positivista, identifica a los que están afuera como criminales y peligros potenciales que se deben contener (vía punitiva) o eliminar (a través de las acciones de seguridad ilegales, pero necesarias en esa lógica (entre estas la mal llamada “limpieza social”), y la segunda, la tendencia de los derechos humanos, que define la seguridad como un derecho y toma como base los conceptos de derechos humanos (DD. HH.), democracia, ciudadanía y justicia. El fundamento conceptual de estas tendencias se manifiesta en el concepto de seguridad, por un lado, en la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) y, por otro, en el concepto de seguridad humana integral.

En Colombia, el panorama de las políticas y normas sobre producción, distribución y consumo de drogas señala una tensión entre esas dos tendencias. Sin embargo, a lo largo de la historia nacional, los discursos y prácticas de seguridad se han inclinado por la criminalización de actores asociados a estas prácticas, como sujetos ubicados fuera del orden social. Especialmente, en la segunda mitad del siglo XX, la vida en la calle se configuró discursivamente como una de las principales fuentes de la percepción de inseguridad urbana y como una de las razones centrales del deterioro de espacios urbanos, a partir de una doble constitución como “iconos del mal” (Suárez, 2017): una ligada a la suciedad y, otra, ligada al consumo de drogas. Así, el miedo a lo extraño, lo sucio y al posible peligro ha llevado a que se constituyan formas de nombrar (“desechable”),

se deshumanice y, consecuentemente, se justifique el exterminio de seres humanos, a través de la mal llamada “limpieza social”, como medida de prevención ante el peligro socialmente construido (Perea, 2016).

A partir de la inclusión de esta población en la agenda política de la capital colombiana en 1995, el tema del consumo en habitantes de calle muestra matices importantes, que oscilan entre la tradicional guerra contra las drogas y los enfoques de derechos vinculados al libre desarrollo de la personalidad. Por esa razón, el objetivo del artículo es analizar críticamente los discursos y las prácticas de la política distrital dirigida a habitantes de calle en el periodo 1995-2015, en el que se hallan dos grupos de gobiernos: uno de centro-derecha y otro de izquierda. Para esto, se tiene en cuenta como marco el contexto de la legislación nacional sobre producción, distribución y, especialmente, consumo de psicoactivos en la segunda mitad del siglo XX y las particularidades de las normas distritales. El documento se organiza en siete apartados: introducción; aproximación conceptual a las tendencias criminalizadora y de derechos; diseño metodológico; definición del consumo en los discursos normativos en Colombia; configuración de las personas habitantes de calle como fuente de los miedos urbanos en Bogotá; políticas distritales (1995-2015) sobre consumo de sustancias psicoactivas (en adelante referidas indistintamente como SPA) en habitantes de calle, y reflexiones finales.

Aproximación conceptual a las tendencias criminalizadora y de derechos

En el modelo Occidental, la lógica binaria propia de la tendencia criminalizadora ha sido bastante útil para varios propósitos, particularmente tomó forma con la oposición, en la primera y segunda guerras mundiales, entre buenos y malos, transformados estos últimos en terroristas. A partir de lo anterior, la protección armada y castigo considerado justo se establecieron como una necesidad para defenderse de los enemigos internos y externos. Estos fundamentos instituyen la criminalización —definición del otro como peligro— como base de modelos patológicos, prohibicionistas y punitivos.

Según Gómez (2016), la tendencia criminalizadora se estableció en el ámbito internacional a partir de la injerencia de las posturas de Estados Unidos en las agendas de los organismos multilaterales que emprendieron la denominada “guerra contra las drogas”. La configuración del peligro que representaba el consumo y los consumidores puso sus huellas en tratados y convenciones desde la Convención de Shanghái de 1909 hasta la Convención Única para Estupefacientes de las Naciones Unidas de 1961.

Aunque esta tendencia continúa vigente en el ámbito internacional, en la década de 1990 emergieron posiciones y movimientos que plantearon la legalización del consumo para uso terapéutico y recreativo, sin desligarse de la penalización de la producción y distribución. Estas nuevas posiciones representan la denominada tendencia de derechos, que tiene su principal fundamento en la Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 1948. De la relación dialéctica entre el discurso sobre los DD. HH. y la Convención Única para Estupefacientes, aparentemente opuestos, pero emitidos por la misma organización, surgió en la década de los años noventa el concepto de desarrollo humano. Este concepto actualiza la definición de garantía de derechos universales en una renovada forma de libertades positivas de los individuos. Bajo esa orientación programática, en 1994 surgió el concepto de seguridad humana integral sugerido también por Naciones Unidas, el cual señaló el camino de la transición jurídica hacia la seguridad ciudadana. En ese sentido, se pasó —formalmente— de un sistema penal-punitivo a uno más pedagógico y preventivo, basado en los derechos ciudadanos y en la priorización de la seguridad y convivencia para el mantenimiento del orden (Policía Nacional, 2010). La actualización de estas tendencias se refleja en la orientación normativa colombiana y del Distrito capital con singularidades en la referencia a las personas que viven en las calles.

Así, se dio un cambio conceptual que supera formalmente la tendencia criminalizadora, pero conserva los contenidos programáticos del modelo de desarrollo que responsabilizan al individuo por su destino de pobreza, desigualdad o consumo de SPA. Con esto, al final de cuentas, el individuo resulta en la misma situación de “desviado” y “peligroso”, pero ahora tiene la posibilidad de rehabilitarse o reintegrarse al orden social.

II. Diseño metodológico

En coherencia con el objetivo de investigación, el diseño metodológico es cualitativo, dado que permite profundizar en los significados que se han construido en torno al consumo de SPA, en general, y a las adicciones de las personas en situación de calle en Bogotá, en particular, y se considera pertinente y apropiado para identificar los hallazgos en un contexto espaciotemporalmente concreto. A partir de lo anterior, este enfoque abre nuevas preguntas y líneas de investigación sobre el grupo urbano.

La fase de recolección de información consideró la revisión documental de investigaciones de diversas disciplinas sobre la vida en la calle; así como normas y documentos de política pública nacional y distrital que trataban el tema del consumo y de la vida en calle, en el periodo 1995-2015; no obstante, se tuvieron en cuenta para la indagación normas nacionales

y locales de periodos previos, con el fin de identificar los cambios en la forma de tratar esta situación en la población estudiada.

El análisis de la información se realizó con base en el análisis crítico del discurso (en adelante, mencionado indistintamente como ACD), planteado desde el modelo contextual de Van Dijk (2003). El método:

“Se interesa por el papel del discurso en la encarnación y en la reproducción del poder y del abuso de poder (dominación), y por tanto está particularmente interesado en el estudio detallado de la interfaz que media entre lo local y lo global, entre las estructuras del discurso y las estructuras de la sociedad.” (Van Dijk, 2003, p. 173)

Precisamente, sus posturas muestran la influencia de ideologías globales y conocimientos espaciotemporalmente concretos sobre las representaciones que se expresan en un acto discursivo específico. En este caso, las tendencias y conceptos globales de las tendencias criminalizadora y de derechos inciden en los discursos político-jurídicos de Colombia y Bogotá, y tienen efectos en las formas de identificar a las personas en situación de calle. Esta identificación desde el ACD presta especial atención a las maneras de nombrar, por esa razón, en este artículo se destacan los términos que se utilizan para referirse a esta población: “desechables”, “indigentes”, “vagos” y también “ciudadanos/as habitantes de calle”, entre otros. Finalmente, el procesamiento de la información se apoyó en el software Nvivo, que permite identificar la relación entre los temas y las categorías más relevantes en un texto escrito o audiovisual.

III. El consumo de sustancias psicoactivas en las políticas colombianas

Para la aproximación a la normatividad colombiana, se toma inicialmente el periodo que contempla las décadas de los sesenta a los ochenta. En esos años, la legislación frente a la producción y el consumo de drogas en Colombia se configuró bajo el denominado modelo *enforcement*, lo cual implica una continuidad explícita de la guerra contra las drogas norteamericana. Dicho modelo tuvo un peso significativo en los discursos político-jurídicos nacionales, manifestado en la importancia de la prohibición a la producción, la comercialización y el consumo en diversos documentos normativos, incluso los que tratan el tema de la vagancia. En este punto confluyen las restricciones al consumo con las normas dirigidas a las personas que vivían en las calles, precisamente, las tres normas que trataban el tema de la “vagancia”¹ (Decreto 1699 de 1964, el

¹ Desde el siglo XIX, se identifica la “vagancia” y falta de productividad como la principal característica que se asociaba a las personas en situación de calle. Las normas y las políticas urbanas clasificaban la población en calle entre los pobres legítimos (personas con discapacidad para trabajar), y los pobres ilegítimos (“vagos”). Entre el siglo XIX y la mayor parte del siglo XX, las personas en situación de calle se caracterizan como “vagos”, “sucios” y “antihigiénicos” (Cordovés Moure, 1881 citado en Castro, Mellizo & Morales, 2005).

Al comparar los conceptos más frecuentes en las tres sentencias (figura 2), se evidencia el peso de los derechos humanos fundamentales contemplados en la Constitución. De hecho, se define la garantía de derechos sociales y económicos para las personas consideradas vulnerables. El tema del libre derecho de estar en la calle solamente se empezó a desarrollar en la última sentencia.

La referencia específica al tema del consumo en la década del noventa se dio a través de la Sentencia C-221 de 1994, que despenalizó el consumo de SPA bajo el argumento del derecho al libre desarrollo de la personalidad. No obstante, el Decreto 1108 de 1994 estableció disposiciones para el porte y consumo de sustancias psicotrópicas. Este Decreto retornó al enfoque prohibicionista, dado que relaciona directamente a la persona drogadicta con la comisión de delitos (Torres-Ruiz, 2018). La adicción como enfermedad pasó de tener un carácter de riesgo en el espacio público a ser un derecho individual a estar enfermo y decidir elegir o no el tratamiento médico. Mientras tanto, a las personas indigentes (incapacitados para trabajar) se les reconoció el derecho a la seguridad social, y los vagos, explícitamente criminalizados a lo largo de la historia, desaparecieron de los discursos en los ámbitos nacional y distrital, a pesar de que estas tres categorías constituyen la asignación discursiva que se ha dado históricamente a los habitantes de calle.

Más adelante, se revisan los giros en la tensión entre las tendencias criminalizadora y de derechos en los ámbitos nacional y distrital.

Figura 2. Análisis comparativo de frecuencia de palabras en sentencias T-426/92, T-533/92 y T-376/93³



Fuente: elaboración propia

³ La gráfica radial permite una lectura de la frecuencia de palabras en el texto de derecha a izquierda. La palabra derecho es la más frecuente con 191 registros.

IV. Bogotá: configuración del habitante de calle como fuente de los miedos urbanos

Desde una perspectiva crítica a las posturas criminalizadoras frente a los actores involucrados en la economía de las drogas, Ciro (2018) muestra la naturalización de la relación entre la violencia y los distintos eslabones de la producción al consumo de SPA. A propósito de lo anterior, Avendaño, Forero, Oviedo y Trujillo (2019) llaman la atención sobre la configuración de representaciones sociales que vinculan ciertos grupos y espacios con el peligro y la inseguridad, para justificar las políticas policivas y la intervención urbanística. En Bogotá, de manera particular, se halla una relación especial e incluso mayor entre los habitantes de calle y espacios como El Cartucho⁴, El Bronx⁵ y, actualmente, sectores como San Bernardo⁶, María Paz⁷ o El Cartuchito con los miedos urbanos, a partir del consumo de sustancias como el basuco.

Justamente, en la historia capitalina el rechazo los habitantes de calle y su reconocimiento como “residuos humanos” dentro de la sociedad bogotana (Bauman, 2005) se basa en la oposición a la idea de limpieza expresada en el cuerpo “infestado” por sus olores, la falta de baño diario y de cambio de ropa; así mismo, el vínculo con el reciclaje —oficio socialmente aceptado en la década de los cincuenta— y el trabajo con la basura. A las características del cuerpo y de la actividad residual se sumó en la década de 1980 el consumo del basuco (Morris & Garzón, 2010).

“La relación del Gamín con el resto de ciudadanos era buena. [...] ¿Y cuándo se acabó? Cuando salió el basuco. [...] El desechable viene de la persona que se ha consumido en el basuco, gente que entra a un lugar a consumir y luego no les da ganas de salir.” (Garzón, 2011, p. 33)

Con esta estocada, el habitante de la calle inició un proceso de degradación y aumento de riesgos y daños por el ingreso a las “ollas”. Así, los “gamines”

4 El Cartucho fue un lugar ubicado en el centro Bogotá, hasta el año 2005. Desde la década de los setenta, se dio un proceso de encerramiento por la construcción de grandes avenidas que lo cercaron (Robledo & Rodríguez, 2008).

5 El Bronx se encontraba cuadras más abajo, hacia el occidente de la ciudad, entre las calles 9 y 10 y las carreras 15 y 15 A, en el sector del Voto Nacional, localidad Mártires. El surgimiento y consolidación se dio de manera simultánea a la intervención de El Cartucho, entre 1998 y 2005.

6 Este barrio se sitúa entre la Av. Comuneros y la Carrera Sexta y la Av. Caracas y la Carrera Décima, en la localidad de Santa Fe, en el centro de la ciudad. Se encuentra al sur del Parque Tercer Milenio (antiguo sector de El Cartucho). La transformación social y el deterioro urbanístico se dio a partir de los años ochenta (Navia, 1998, 6 de marzo); sin embargo, después de la intervención de El Bronx en el 2016 se identifica como uno de los ejes de expendio de SPA en la ciudad (CPAT & Parces, 2017).

7 Este barrio, denominado popularmente como El Cartuchito, se ubica en la localidad de Kennedy, al suroccidente de la ciudad. En la década de los noventa se empezó a construir como un barrio de invasión, lo que contribuyó a que se establecieran actividades informales e ilegales como los expendios de SPA. Posterior a la intervención de El Bronx, se constituyó como una de las grandes “ollas” de la ciudad”, no obstante, en el 2017 tuvo una intervención de las autoridades del Distrito (Noticias Canal RCN, 2017, 19 de octubre).

y “chinos de la calle”, los “locos” graciosos de la primera mitad del siglo dejaron las galladas “aparentemente inofensivas” y se convirtieron en “desechables”: la representación de basura que consecuentemente se “debe” limpiar (Garzón, López de Mesa & Garzón, 2017). Por su parte, El Cartucho se transformó en la “olla” más grande de la ciudad, lugar en el que las acciones de exterminio confinaron y condenaron a miles de personas, quienes se sumaron a la esclavitud del consumo de drogas más adictivas y a las mafias del microtráfico, que desde esos años tomaron posesión del territorio en las localidades céntricas de Bogotá (Morris & Garzón, 2010). Así, en la década de 1990, la persona habitante de la calle se ubicó como principal referente de peligro en diversos estratos sociales y, a su vez, El Cartucho y, más adelante, El Bronx se convirtieron en los lugares reconocidos como los más peligrosos de la ciudad (Niño, 2000, p. 175).

V. Política distrital para personas en situación de calle: concepciones y acciones sobre el consumo

Para el análisis de la política distrital dirigida a habitantes de calle y su aproximación al consumo de drogas, en el periodo 1995-2015, se articula la revisión de la normatividad sobre consumo de SPA y acciones dirigidas a personas en situación de calle en el ámbito nacional con el análisis de las continuidades y discontinuidades en dos grupos de gobiernos. El primero, denominado como el modelo exitoso (Martín & Ceballos, 2004), contempla los mandatos Mockus y Bromberg (1995-1997), Peñalosa (1998-2000) y Mockus (2001-2003), y el segundo incluye las administraciones Garzón (2004-2007), Moreno Rojas y López (2004-2011) y Petro (2012-2015). Es importante mencionar que en 1995 se expidió la primera norma del Distrito para la intervención de la calle y se inició la secuencia de política pública que parte de los servicios sociales aislados dentro de programas y políticas estratégicas de los planes de desarrollo, pasa a los modelos de atención que avanzan a miradas intersectoriales y llegan a la formulación de una política pública específicamente dirigida al grupo urbano.

A) Aproximaciones al consumo de SPA callejero desde el “modelo exitoso”

Las normas nacionales y distritales del periodo 1995 y 2003 permiten identificar, en primer lugar, que los tres significados que tenía la vida en la calle en la década de los ochenta (vagancia, drogadicción e indigencia) tienen cambios significativos. Como se indicó, la vagancia desapareció de las normas nacionales y capitalinas (Rodríguez, 2012). En segundo lugar, se evidencia una bifurcación entre la orientación de la Sentencia C-221 de 1994 de la Corte Constitucional y las posturas del legislativo y el ejecutivo, la primera de talante Liberal reconoce el derecho al libre desarrollo de la

personalidad y las segundas siguen la línea criminalizadora que asocia los diversos actores y procesos de la cadena de drogas con la violencia y el delito. Justamente, la Ley 745 del 2002 del Congreso de la República tipifica el consumo como un atentado contra la familia y los menores de edad. En tercer lugar, se identifica que el reconocimiento de esta población en los años noventa y la primera década del siglo XXI se quedó en el plano discursivo, lo cual se manifiesta en la escasa inclusión de programas específicos en los planes de desarrollo nacional y en la implementación de programas municipales desarticulados, sin la orientación de un modelo para el estudio y la intervención.

En Bogotá el enfoque de las administraciones revela el objetivo de homogeneización de espacios, tipos de comportamientos y ciudadanos a través de la *cultura ciudadana* y la *pedagogía cívica*, la intervención urbanística de espacios deteriorados y el control policial. En ese sentido, la seguridad ciudadana fue una prioridad común para las administraciones de Mockus y Peñalosa (Alcaldía Local de Ciudad Bolívar-Universidad Nacional de Colombia, 2006).

No obstante, es importante cuestionar si esa gobernanza y gobernabilidad de la seguridad y convivencia ciudadana se aplicó para garantizar o no los derechos y los deberes ciudadanos de las personas habitantes de la calle, considerados los principales referentes de los miedos urbanos de la capital colombiana y definidos socialmente como personas con problemas psicológicos que deberían estar reclusos de forma permanente en instituciones alejadas de la ciudad (IDCT, 1997)⁸.

Entre 1995 y el 2003, las normas y políticas bogotanas que se refirieron a las personas habitantes de calle, definida esta situación como una conflictividad que requería intervención, fueron el Acuerdo 13 de 1995, denominado: "Programa integral de protección y seguridad social a los indigentes de la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C." y el Decreto 897 de 1995: "Programa distrital de atención al habitante de la calle", vigentes hasta el 2003, que definieron *servicios de atención* a cargo del Departamento Administrativo de Bienestar Social (en adelante, DABS). Se destaca en este punto que la acción inicial se desarrolló a través de programas concretos implementados por una institución y poco visibles dentro de las políticas distritales generales. A pesar de que en este periodo el enfoque priorizó los programas en calle, también se dieron avances en el plano discursivo, por ejemplo, el tránsito conceptual de *indigencia a habitabilidad de calle*; el planteamiento de la necesidad de investigaciones interdisciplinarias, atención intersectorial, acercamiento y sensibilización

8 Según los resultados de la encuesta del Instituto Distrital de Cultura y Turismo (IDCT, 1997) en 1997, el 72 % de los ciudadanos e igual porcentaje de miembros de la Policía estuvo completamente de acuerdo y de acuerdo con la afirmación "los indigentes son personas con problemas psicológicos que deberían ser llevados a centros de rehabilitación lejos de la ciudad". Solo el 28 % en cada uno de estos grupos señaló que no estaba de acuerdo.

de las personas callejeras con los demás habitantes de la capital; y la comprensión de la relación de pertenencia e identidad con el espacio, esto sobre todo en el segundo gobierno de Antanas Mockus (2001-2003). Sin embargo, esa mirada multidimensional no se reflejó en los programas que efectivamente se desarrollaron en este periodo, los cuales siguieron tres líneas de acción: primero, los programas sociales estuvieron dirigidos exclusivamente por el DABS y no contaron con mayores apoyos de otras entidades del Distrito. Segundo, a pesar de que las normas referidas no mencionan explícitamente el consumo, las acciones sí estuvieron encaminadas a la abstinencia, la rehabilitación y la salida de la calle como únicas alternativas. En el periodo Mockus-Bromberg la atención se focalizó en el control de la drogodependencia mediante el convenio con la Fundación Hogares Claret, organización que tenía a su cargo la atención a adultos farmacodependientes en Medellín, bajo un modelo de atención clínica, psicológica, pedagógica reeducativa, psiquiátrica y médica. Por su parte, la administración Peñalosa puso en marcha tres nuevas estrategias: el Proyecto 7159: “Brigadas de acercamiento en calle”, el Proyecto 7151: “Atención al habitante de la calle” y el Proyecto 7188: “Atención a personas en grave situación social de la zona de Santa Inés-El Cartucho”, que mantuvieron prácticas de institucionalización para la superación de hábitos propios de la calle.

Tercero, el Proyecto Tercer Milenio, uno de los ejes prioritarios del plan *Por la Bogotá que queremos* de Peñalosa, planteó la intervención de El Cartucho-Santa Inés, el barrio San Bernardo y la Plaza San Victorino. El censo del sector en 1997 tuvo un componente de caracterización general en la que se identificaron la degradación urbanística y la concentración de prácticas ilegales, especialmente el microtráfico, pero ningún componente de caracterización sociodemográfica en profundidad ni de prácticas socioeconómicas y culturales ni de identidades que allí se encontraban.

Así, en este periodo se observa el contraste entre la invisibilidad del consumo de SPA de habitantes de calle en el plano discursivo, y los programas que condicionan el reconocimiento de derechos ciudadanos a la rehabilitación institucionalizada y a la salida de la calle.

B) Reconocimiento del consumo de SPA en el modelo de derechos

En el segundo periodo de análisis se revelan tres orientaciones conceptuales: primero, la regulación del consumo de la dosis personal mantuvo la tensión entre las tendencias de derechos y criminalizadora, la primera mediante los planteamientos de la Corte Constitucional sobre el libre desarrollo de la personalidad y la identificación del consumo como un asunto que atañe al ámbito de la autonomía individual, en las sentencias C-101 del 2004, 574 del 2011 y 497 del 2012. Por su parte, el

prohibicionismo se complementó con posturas progresistas de protección al consumidor y reducción del consumo; esta perspectiva se manifestó en la Política Nacional de Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas y su Impacto, vigente desde 2008; el Acto Legislativo 02 del 2009 y la Ley 1566 del 2012: “Atención integral a personas que consumen SPA”. Estos últimos determinaron la prohibición del porte y el consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas, salvo prescripción médica. A pesar de la dualidad de posiciones de las ramas judicial con respecto a la legislativa y la ejecutiva, se logró un avance que resultó en la identificación del consumo como enfermedad de salud pública que debe ser atendida desde la prevención hasta la rehabilitación por las instituciones de salud y debe estar cubierta dentro del Plan Obligatorio de Salud (POS). En este caso es claro que el tratamiento médico depende estrictamente del consentimiento de la persona consumidora (Gómez, 2016). Segundo, la emergencia concepto de *habitabilidad de calle* y su distinción frente al de *indigencia* (Sentencia C-040 del 2006), con esto la vida en situación de calle se complejiza y pasa de relacionarse únicamente con la vulnerabilidad socioeconómica a definirse como un fenómeno que requiere miradas multidimensionales. Tercero, la definición de los derechos específicos de esta población representados en una política nacional específica (Ley 1641 del 2013: “Lineamientos para la formulación de la política pública social para habitantes de la calle”) y sentencias C-385 del 2014: “Lineamientos para [la] formulación de política pública social para habitantes de la calle”, T-043 del 2015: “Política pública a favor de los habitantes de la calle” y T-092 del 2015: “Habitante de la calle”).

Las políticas públicas distritales sectoriales e intersectoriales de los gobiernos de Bogotá, entre 2004 y 2015, incluso desde el segundo periodo de gestión de Mockus, incluyeron dos componentes transversales: el *enfoque poblacional-diferencial* y el *enfoque territorial*. La perspectiva de diferenciación social y cultural puso en discusión las formas históricas de indiferencia, exclusión o invisibilización, derivadas de procesos de desigualdad social y de la falta de reconocimiento de la diversidad cultural.

En coherencia con la orientación general de los planes de desarrollo distritales, se incluyeron explícitamente los derechos de las personas habitantes de calle. En este marco, Luis Eduardo Garzón atendió la emergencia por la diseminación de exhabitantes de El Cartucho mediante los decretos 136 del 2005: “acciones prioritarias para brindar atención integral a la población habitante de calle del Distrito Capital” y 170 del 2007: “Plan de Atención Integral al Ciudadano/a Habitante de Calle”; la administración Moreno-López estableció los lineamientos para la atención, inclusión y mejoramiento de la calidad de vida del habitante de calle a través del Acuerdo 366 del 2009: “Lineamientos de política pública para la atención, inclusión y mejoramiento de la calidad de vida del habitante

de calle en el Distrito Capital”, con el que se pasó de *servicios sociales* o programas aislados a un *modelo integral con directrices y enfoques* con mayor obligatoriedad para la continuidad; finalmente, la administración de Gustavo Petro expidió los decretos 145 del 2013: “Componente urbanístico del proyecto de iniciativa pública denominado El Bronx” y 471 del 2015: “Proyecto denominado Centro de Autocuidado y Acogida para Habitante de Calle - Bakatá, en la localidad de Los Mártires, se realiza la declaratoria de motivos de utilidad pública con condiciones de urgencia, para la adquisición del inmueble necesario para ese efecto, y se dictan otras disposiciones” con los que se concentró la revitalización de El Bronx y el Decreto 560 del 2015 que dio paso a la *Política Pública Distrital para el Fenómeno de Habitabilidad en Calle*.

Particularmente, el consumo fue incluido en las administraciones de Moreno-López a través de los decretos 411 del 2008: “Restricciones especiales al consumo de estupefacientes, sustancias psicoactivas y tóxicas en Bogotá” y 691 del 2011: “Política Pública de Prevención y Atención del Consumo y la Prevención de la Vinculación a la Oferta de Sustancias Psicoactivas en Bogotá”, que se concentraron en la prevención del consumo de SPA. El primero establece restricciones especiales al uso de estupefacientes, sustancias psicoactivas y tóxicas en el espacio público. Así, el consumo se situó como una conducta que afecta al individuo y, por lo tanto, no se puede tipificar como delito, siempre y cuando no se realice en un radio de dos cuadras de establecimientos educativos e instituciones dotacionales de salud. El segundo continúa la tendencia general de este gobierno hacia la protección a niños, niñas y adolescentes. Aunque el documento no menciona a las personas habitantes de la calle, se plantea la necesidad de resignificar imaginarios ligados al consumo y de desarrollar investigaciones para comprender la complejidad de las distintas sustancias adictivas.

En el periodo de Petro, las acciones de renovación urbana proyectaron la transformación de El Bronx, que se convertiría en Ciudadela Humanidad, un centro de consumo supervisado para la reducción del daño causado por la adicción crónica al basuco a través del suministro seguro de marihuana. En contraste con las intervenciones urbanísticas de El Cartucho o del mismo Bronx⁹, esta priorizó el bienestar de los individuos consumidores, buscó desestigmatizar el espacio y quitarle el control de este y de las vidas de los habitantes de calle a las bandas criminales dueñas del negocio de las “ollas”, para luego hacer una intervención policial que pudiera dismantelarlas. No obstante, el proyecto no se concretó debido a dificultades internas como la falta de articulación entre los sectores de gobierno; además de otras externas como las continuas oposiciones de sectores públicos y privados a las políticas del mandatario distrital, y a que

⁹ Esta intervención fue llevada a cabo el 28 de mayo del 2016, mediante un operativo que desalojó y dispersó a los habitantes de ese sector sin planeación desde integración social y sin la priorización de la protección a las personas habitantes de calle (CPAT y Parces, 2017).

las mafias no se dejaron quitar ni el espacio ni sus esclavos.

Si bien los cambios conceptuales tuvieron cierto impacto en el reconocimiento de los habitantes de calle como sujetos de derechos e incidieron en un cambio en el uso de términos despectivos como “desechables” por “ciudadanas y ciudadanos habitantes de calle” (Peña Frade, 2010); también es cierto que los programas formalmente intersectoriales se mantuvieron en cabeza exclusiva de la Secretaría de Integración Social, lo cual impidió que se materializaran alternativas intersectoriales e interdisciplinarias. Así mismo, a pesar de la ampliación de componentes cualitativos y cuantitativos agregados a los censos, entre estos el porcentaje de habitantes de calle consumidores, las prácticas y los lugares habituales de consumo y los tipos de sustancias, no hubo una articulación con los programas y la ruta de atención. Estos continuaron la línea de la institucionalización y abstinencia al consumo. En ese sentido, se cerró la puerta a medidas como la sustitución gradual de basuco por sustancias con menor riesgo y daño para los usuarios.

VI. Reflexiones finales

A lo largo de la historia colombiana, se ha hecho evidente la afinidad del Estado con la política de “lucha contra las drogas”, especialmente por los fuertes vínculos con Estados Unidos, principal representante de esa guerra; sin embargo, la lectura de las normas nacionales en clave de continuidades y discontinuidades, en el periodo estudiado, lleva a identificar matices y pistas sobre los cambios en la tensión entre las tendencias criminalizadora y de derechos frente al consumo de SPA en habitantes de calle. Primero, las normas revisadas reflejan una fragmentación entre las orientaciones de los tres poderes del poder público. Por un lado, el ejecutivo y el legislativo desarrollaron normas que defendieron posiciones conservadoras con respecto al consumo y se distanciaron del derecho al libre desarrollo de la personalidad con textos sin mayores fundamentos en investigaciones, por ejemplo, sobre los efectos en humanos de las fumigaciones con glifosato o los impactos de los diversos tipos de drogas. Por otro lado, la Corte Constitucional mostró mayor complejidad conceptual con base en fuentes académicas interdisciplinarias y desde enfoques orientados a la reducción de los daños y las violencias derivadas de este.

Segundo, se hace evidente la contradicción entre el discurso de derechos humanos consagrado en la Constitución de 1991 y, con esto, la noción de *seguridad humana integral* para todas y todos los ciudadanos, con protección especial para los grupos discriminados, con respecto a las normas y prácticas criminalizadoras que prevalecen en las relaciones cotidianas. A propósito de esto, Gómez (2016) explica que, a pesar de la despenalización del consumo y la definición del derecho al libre desarrollo de la personalidad, contemplados en la Sentencia C-221/94, aún es una

norma desconocida, por lo tanto, en las representaciones sociales continúa vigente la eficacia simbólica de la tendencia criminalizadora. El autor demuestra que las prácticas de la Policía siguen siendo discriminatorias y coercitivas frente a las personas consumidoras, quienes aún son sometidas a requisas y detenciones en los Centros de Traslado por Protección (CTP). Así mismo, la Policía tiende a ser selectiva y más cuidadosa en las acciones de arresto (ilegal) por consumo según el sector de la ciudad y tipo de individuo, pues tiene en cuenta que determinadas personas tienen conocimiento de dicha sentencia y del carácter ilegal de toda medida policial contra el consumo personal.

En línea con lo anterior, la situación particular en Bogotá muestra que, si bien la seguridad ciudadana como *derecho* de la diversidad de habitantes de la ciudad se ha consolidado en las políticas y prácticas de gobierno; también es cierto que la política de “lucha contra las drogas” se halla en la vida cotidiana en la interacción entre individuos y grupos urbanos a través de la reproducción de estigmas y la persecución constante a los actores involucrados en la economía de las drogas. Para las personas que viven en las calles bogotanas, particularmente se teje la equivalencia: consumo de basuco=violencia-inseguridad-peligro. Como se explicó, esa relación lleva a soluciones unidireccionales con las que se condiciona el *derecho a la ciudad* —habitar el espacio urbano— y a ser ciudadano a la decisión individual de acogerse a la ruta de atención institucionalizada y a la abstinencia.

En este punto, es importante cuestionar el impacto y los daños según tipos de sustancias y la vulnerabilidad que genera la vida callejera, reproducidos por la política de “lucha contra las drogas” para revisar la efectividad de las soluciones univocas que ofrecen los programas de atención (Ciro, 2018). Acerca del impacto, el Censo del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2017)¹⁰ indica que el 90,4% de los habitantes de la calle son usuarios de algún tipo de SPA, esto implica que el 9,6% no es consumidor. De las personas consumidoras, el 38,3% manifestaron que el consumo fue razón de salida a la calle; mientras para el 38,2% es la razón de permanencia. Las sustancias que más consumen son cigarrillo (82,4%), seguido de basuco (72,2%) y marihuana (61,9%). La sustancia con mayor frecuencia de consumo es el basuco con el 57,8% del total de personas que consumen esta sustancia (4.533), el 82,7% lo hacen diariamente, de estos el 51,6% consume más de 10 veces al día.

Los riesgos de vivir en la calle asociados al consumo y a la interacción constante con actores que se convierten en victimarios, como las mafias de drogas, los grupos de “limpieza social” e incluso la Policía, llevan a replantear o por lo menos cuestionar la idea del habitante de calle como

¹⁰ El censo reportó 9.538 personas mayores de 14 años.

principal peligro urbano. El DANE (2017) identifica que los principales riesgos para la seguridad de los habitantes de la calle censados son el abuso policial (57,1%) y la persecución por integrantes de una “olla” (20,5%). Las situaciones de violencia de las que son víctimas son insultos (36,5%), golpes (24,6%) y amenazas (19,8%). Los mayores hechos de violencia policial se registran en la localidad de Los Mártires (63,5%), mientras que en Bosa son frecuentes las persecuciones por mafias de microtráfico (26,3%). A su vez, Temblores ONG (2018) denuncia la grave situación de violencia que sufren los habitantes de calle en Colombia¹¹: 4.176 homicidios a nivel nacional según Policía Nacional (28% en Bogotá) y 3.554 de acuerdo con Medicina Legal (18,5% en Bogotá), entre 2007 y 2017, el 80% de los casos ocurrieron en la vía pública.

Este panorama muestra que la relación entre vida callejera-consumo-violencia no es tan simple como parece desde los lentes de las políticas tradicionales de atención. Es necesario tener en cuenta varias aristas de análisis, primero, a pesar del fuerte impacto del consumo en Bogotá, la vida en situación de calle no se puede ligar exclusivamente a este. Segundo, la diversidad del fenómeno en cuanto a edad, sexo, localidad, causas de salida y permanencia, entre otros factores, requiere miradas complejas y multidimensionales. Tercero, los casos de consumo como causa de salida o permanencia en calle plantean el reto de deconstruir la relación directa con la inseguridad y el peligro, a partir de enfoques de atención e investigación interdisciplinarios, transdisciplinarios y multidimensionales. Uno de estos es el de reducción de daños que en experiencias en Bogotá y en otros contextos incluye la eliminación de barreras de acceso a la atención en salud; la disminución de la segregación, discriminación y marginalidad; la identificación de riesgos y daños por el consumo de ciertas sustancias en usuarios, familias y comunidad; la reactivación de redes familiares, entre otros (CPAT y Parces, 2017). Desde la perspectiva de la seguridad ciudadana, la reducción de daños debe identificar a habitantes de calle como sujetos del derecho a la protección por parte de las autoridades de Gobierno, incluyendo la Policía.

Como base de nuevas formas de atención es indispensable contar con investigaciones que indaguen sobre la particularidad social, cultural e histórica del fenómeno a nivel distrital y nacional, pero también que profundicen en los daños sociales y políticos de las medidas represivas, “como la falta de acceso a un consumo seguro, la expansión de enfermedades contagiosas y, por supuesto, los impactos en las vidas de las comunidades” (Ciro, 2018, p. 129). En esa misma línea, Gaviria (2019) cuestiona la clasificación de sustancias psicoactivas: “Desde una perspectiva farmacológica hay una contradicción, muchas de las sustancias menos peligrosas siguen estando en la categoría 1 [más peligrosas],

11 Temblores (2018) argumenta que este fenómeno no tiene cifras completamente creíbles, por varios factores como subregistro por parte de las entidades encargadas (Medicina Legal y Policía), ocultamiento de información y miedo a denunciar.

mientras que algunas de las más peligrosas, sobre todo farmacéuticas, algunas de uso lícito, están categorizadas en la 4 [menos nocivas].”

Referencias

Alcaldía Local de Ciudad Bolívar-UNAL. (2006). *Asesoría y acompañamiento a la alcaldía local de Ciudad Bolívar en el tema de seguridad y convivencia ciudadana y en la implementación del plan de seguridad integral el concejo de Bogotá D.C.* Bogotá: Alcaldía Local de Ciudad Bolívar.

Alcaldía Mayor. Decreto 897 de 1995. Programa distrital de atención al habitante de la calle. *Registro Distrital 1078*. Bogotá.

Alcaldía Mayor. Decreto 136 del 2005. Acciones prioritarias para brindar atención integral a la población habitante de calle del Distrito Capital. *Registro Distrital 3320*, Bogotá.

Alcaldía Mayor. Decreto 170 del 2007. Plan de Atención Integral al Ciudadano (a) Habitante de Calle. *Registro Distrital 3751*, Bogotá.

Alcaldía Mayor. Decreto 411 del 2008. Restricciones especiales al consumo de estupefacientes, sustancias psicoactivas y tóxicas, en el Distrito Capital de Bogotá, y se dictan otras disposiciones. *Registro Distrital 4108*, Bogotá.

Alcaldía Mayor. Decreto 691 del 2011. Política Pública de Prevención y Atención del Consumo y la Prevención de la Vinculación a la Oferta de Sustancias Psicoactivas en Bogotá, D.C. *Registro Distrital*, Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 145 del 2013. Componente urbanístico del proyecto de iniciativa pública denominado El Bronx. *Registro Distrital 5095*, Bogotá.

Alcaldía Mayor. Decreto 471 del 2015. Proyecto denominado Centro de Autocuidado y Acogida para Habitante de Calle - Bakatá, en la localidad de Los Mártires, se realiza la declaratoria de motivos de utilidad pública con condiciones de urgencia, para la adquisición del inmueble necesario para ese efecto, y se dictan otras disposiciones. *Registro Distrital 5718*, Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 560 del 2015. Política Pública Distrital para el Fenómeno de Habitabilidad en Calle. *Registro Distrital 5740*, Bogotá.

- Avendaño, J. A.; Forero, J. A.; Oviedo, B. S. & Trujillo, M. Y. (2019). Entre el Cartucho y el Bronx en Bogotá: ¿territorios del miedo o expresiones de injusticia socioespacial? *Cuadernos de Geografía*, 28(2), 442-459.
- Bauman, Z. (2005). *Vidas desperdiciadas. La modernidad y sus parias*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Castro, S. L., Mellizo, W. H. & Morales, M. Y. (2005). *Habitantes de la calle en Bogotá: representaciones Sociales sobre espacio público y ciudadanía*. Bogotá: Facultad de Educación-Centro de Formación de Promotores Juveniles (CENFOR), Fundación Universitaria Luís Amigó.
- Ciro, E. (2018). Las tierras profundas de la “lucha contra las drogas” en Colombia: la ley y la violencia estatal en la vida de los pobladores rurales del Caquetá. *Revista Colombiana de Sociología y Sigma*, 41(Suplemento 1), 105-133. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/recs/article/view/66292>
- Concejo de Bogotá. Acuerdo 18 de 1989. Código de Policía para Bogotá. *Registro Distrital 550*, Bogotá.
- Concejo de Bogotá. Acuerdo 366 del 2009. Lineamientos de política pública para la atención, inclusión y mejoramiento de la calidad de vida del habitante de calle en el Distrito Capital. *Registro Distrital 4182*, Bogotá.
- Concejo de Bogotá. Acuerdo 13 de 1995. *Programa integral de protección y seguridad social a los indigentes de la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C.* Bogotá.
- Congreso de la República. Ley 30 de 1986. Estatuto Nacional de Estupefacientes. *Diario oficial*, Bogotá.
- Congreso de la República. Ley 1566 del 2012. Atención integral a personas que consumen SPA). *Diario oficial*, Bogotá.
- Congreso de la República. Ley 1641 del 2013. Lineamientos para la formulación de la política pública social para habitantes de la calle. *Diario Oficial 48849*, Bogotá.
- Corte Constitucional. Sentencia C-040 del 2006-Demandade inconstitucionalidad contra los artículos 1 y 4 (parciales) del Decreto ley 1136 de 1970. Bogotá.

- Corte Constitucional. *Sentencia C-385 del 2014-Norma sobre lineamientos para formulación de política pública social para habitantes de la calle*. Bogotá.
- Corte Constitucional. *Sentencia T-043/15- Política pública a favor de los habitantes de la calle*. Bogotá.
- Corte Constitucional. *Sentencia T-092 del 2015-Habitante de la calle*. Bogotá.
- CPAT & PARCES (2017). *Destapando la olla: informe sombra sobre la intervención en El Bronx*. https://issuu.com/cpat_ong/docs/destapando_la_olla_/18
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2017). *Censo de habitantes de calle*. Bogotá: DANE-SDIS. <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/censo-habitantes-calle/presentacion-resultados-hab-calle-bogota-2017.pdf>
- Garzón, G. (2011). *Comunicación, intersubjetividad y prácticas culturales y sociales de habitantes de la calle de Bogotá* (tesis sin publicar). Universidad Abierta y a Distancia (UNAD), Bogotá.
- Garzón, C. A., López de Mesa, A. & Garzón, G. (2017). *La vida desde las calles*. Bogotá: Cooperativa Social Coopetin.
- Gaviria, A. (2019, 30 de mayo). *La guerra contra las drogas no funciona*. Unimedios. http://agenciadenoticias.unal.edu.co/detalle/article/la-guerra-contra-las-drogas-no-funciona.html?fbclid=IwAR0FTGlufg_TZX2_uLMVzYuvlhwYDzOyjbBXshCiVKtgWIWJQ8dhrckzJGw
- Gómez, J. P. (2016). *Eficacia simbólica del corpus legal del consumo de SPA en una población de la localidad de Barrios Unidos, Bogotá* (tesis sin publicar). Maestría en Sociología, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Instituto Distrital de Cultura & Turismo (IDCT) (1997). *Informe comparativo sobre componentes actitudinales de autoritarismo, intolerancia y conservadurismo en ciudadanos y miembros de la policía en la ciudad de Santa Fe de Bogotá*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Martin, G. & Ceballos, M. (2004). *Bogotá: anatomía de una transformación. Políticas de seguridad ciudadana 1995-2003*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

- Morris, I., & Garzón, G. (2010). El cartucho del barrio Santa Inés al callejón de la muerte. *Bogotá: Secretaría Distrital de Integración Social.*
- Navia, J. (1998, 6 de marzo). San Bernardo: un barrio atrapado y sin salida. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-750538>
- Niño, S. (2000). Territorios del miedo en Santafé de Bogotá, Colombia. *Investigación y Desarrollo*, 8(2), 170-179.
- Noticias Canal RCN (2017, 19 de octubre). Así funcionaba el 'cartuchito', zona de Bogotá donde reinaba la inseguridad y el microtráfico. <https://noticias.canalrcn.com/nacional-unidad-investigativa/asi-funcionaba-el-cartuchito-zona-bogota-donde-reinaba-inseguridad-y>
- Peña Frade, R. N. (2010). Del dicho al hecho: transformaciones sociales y urbanas en Bogotá (1988-2008). *Revista Colombiana de Sociología*, 33(1), 103-123.
- Perea, C. M. (2016). *Limpieza social: una violencia mal nombrada*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Policía Nacional. (2010). Políticas Públicas de Convivencia y Seguridad Ciudadana. La prevención de la violencia, delincuencia e inseguridad. *Cartilla 3*. Bogotá: Policía Nacional.
- Presidencia de la República. Decreto 1699 de 1964. Disposiciones sobre conductas antisociales. *Diario oficial 31430*, Bogotá.
- Presidencia de la República. Decreto 1136 de 1970. Medidas sobre protección social. *Diario oficial*, Bogotá.
- Robledo, A. M. y Rodríguez, P. (2008). *Emergencia del sujeto excluido: aproximación genealógica a la no-ciudad en Bogotá*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Rodríguez, P. (2012). *Objetivación del habitante de la calle en Bogotá*. Reglamentaciones de Policía. Documento de trabajo. Bogotá.
- Suárez, C. J. (2017). Estigma, communitas y modos de corrección para los habitantes de la calle en Bogotá (2000-2010). *Sociedad y Economía*, (32), 195-216.

Temblores ONG (2018). *Los nunca nadie*. https://issuu.com/temblores/docs/los_nunca_nadie_informe_sobre_la_s

Torres-Ruiz, J. (2018). Política pública y seguridad ciudadana: continuidades y discontinuidades en los discursos y las prácticas de reconocimiento de la habitabilidad de calle (1995-2015). *Revista Colombiana de Sociología y Sigma*, 41(Suplemento 1), 137-163. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/recs/article/view/75034>

Van Dijk, T. (2003). *La multidisciplinariedad del análisis crítico del discurso: un alegato a favor de la diversidad*. En R. Wodak, y M. Meyer, *Métodos de análisis crítico del discurso*. Barcelona: Gedisa.

