

Traducción no oficial

Distr: General
26 de junio de 2024

Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

Quincuagésima sexta sesión

18 de junio-12 de julio de 2024

Punto 3 del orden del día

Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo.

Romper el ciclo: acabar con la criminalización de las personas sin hogar y en situación de pobreza

Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos

Resumen

El presente estudio, elaborado por el Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos y el Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, se preparó de conformidad con las resoluciones 8/11 y 52/10 del Consejo de Derechos Humanos, en las que el Consejo pidió a los titulares de mandatos de los procedimientos especiales que trabajaran en estrecha coordinación y cooperación sobre las cuestiones comprendidas en el ámbito de sus mandatos. El estudio tiene por objeto ayudar a los Estados a aplicar los principios rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos (véase A/HRC/21/39) y las resoluciones del Consejo 43/14 y 55/11, en las que el Consejo pidió a los Estados que despenalizaran la falta de vivienda y las actividades de subsistencia de las personas en situación de pobreza.

Romper el ciclo: acabar con la criminalización de las personas sin hogar y en situación de pobreza

Estudio del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos y del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho de no discriminación a este respecto.

Contenido

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Por qué la criminalización de las personas sin hogar y en situación de pobreza no es una solución	4
A. La criminalización viola los derechos humanos	4
B. Los desalojos, las multas y la detención provocan nuevas violaciones de los derechos humanos.....	7
C. La criminalización perpetúa legados históricos de discriminación y exclusión.....	9
D. La criminalización afianza la discriminación y la estigmatización	10
E. La criminalización es un enfoque inadecuado, ineficaz y costoso para abordar los problemas sociales	12
F. La criminalización no es una respuesta racional o proporcionada para mejorar el orden público y la seguridad	13
III. Alternativas a la criminalización: una agenda para el cambio	13
A. Derogar las leyes que penalizan las actividades que sustentan la vida	14
B. Mejorar la revisión judicial, el acceso a la justicia y la asistencia jurídica.....	14
C. Aplicar alternativas a la detención.....	14
D. Poner fin al encarcelamiento por impago de una multa	15
E. Reformar los métodos policiales.....	15
F. Promover la igualdad de acceso a los espacios públicos	16
G. La vivienda es lo primero, no lo último	17
H. Prevención de la falta de vivienda	17
I. Reformar la regulación de las actividades económicas informales.....	17
J. Reforzar el papel de los gobiernos regionales y locales	18
IV. Conclusiones y recomendaciones.....	18

I. Introducción

1. Las personas sin hogar y en situación de pobreza son extremadamente vulnerables a las violaciones de derechos humanos. La falta de hogar es, en sí misma, una afrenta a la dignidad humana y una grave violación del derecho a una vivienda adecuada y de otros derechos humanos. Los Estados tienen la obligación de prevenir y eliminar la falta de hogar, entre otras cosas garantizando el acceso a una vivienda segura, asequible y adecuada.¹ Del mismo modo, la pobreza es causa y consecuencia de una amplia gama de violaciones de los derechos humanos, y los Estados tienen la obligación de poner fin a la pobreza y erradicarla. Este estudio examina una doble victimización de las personas sin hogar y en situación de pobreza, como también las leyes, políticas y prácticas que penalizan y criminalizan las actividades de subsistencia en espacios públicos. Se basa en más de 130 aportaciones de todas las regiones del mundo² y en las consultas celebradas con Estados, gobiernos locales, instituciones de derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil y expertos académicos.

2. Entre las leyes que criminalizan a las personas sin hogar y en situación de pobreza se incluyen:

(a) **Leyes de vagabundeo** que penalizan a una persona por no dar "buena cuenta de sí misma", por carecer de domicilio fijo o establecido o por carecer de medios de subsistencia. El vagabundeo se penaliza mediante leyes de la época colonial que contienen prohibiciones vagas y arbitrarias, como ser un "canalla", un "vagabundo", "ocioso" o "desordenado".

(b) Leyes modernas que prohíben **conductas basadas en el comportamiento** y tipifican como delito actividades como acampar, dormir en o erigir un refugio, comer, lavarse o bañarse, guardar efectos personales en un espacio público, causar molestias acústicas u obstruir una carretera, una senda o la entrada a un edificio público o privado.

(c) Normativa en materia de **medio ambiente, salud pública o gestión de residuos**, que prohíbe arrojar basura y eliminar o recoger residuos o basuras sin autorización, lavarse o bañarse en público, comer, beber o cocinar en un espacio público, orinar y defecar en público, o lavar, secar o extender ropa o ropa de cama.

(d) Prohibiciones contra **la mendicidad**, que penalizan las peticiones de dinero u otros objetos de valor. Esto puede incluir prohibiciones generales de todas las formas de mendicidad, la mendicidad en zonas concretas o la prohibición de la mendicidad "activa".

(e) Prohibir **las actividades laborales informales en el dominio público que sostienen los medios de subsistencia**, como la venta ambulante, el comercio, la recogida y clasificación de residuos, la vigilancia y lavado de coches o el transporte informal.

(f) Leyes contra **la ocupación**, como la ocupación ilegal de edificios o terrenos públicos y privados deshabitados para necesidades de supervivencia debido a la falta de acceso a cualquier alternativa asequible.

(g) **Prohibición o limitación temporal del estacionamiento de vehículos o caravanas** en espacios públicos, prohibición de acampar en un vehículo, tienda de campaña, caravana o cualquier otro tipo de alojamiento temporal o provisional.

3. Muchas de estas leyes tienen como objetivo aparente mantener el orden público y la salud pública, proteger el medio ambiente o reducir el número visible de personas sin hogar. A menudo parecen neutrales: se refieren a determinados comportamientos y no se dirigen explícitamente a las personas sin hogar o a quienes dependen de la calle para sobrevivir. Sin embargo, aunque el objetivo de impedir determinadas actividades puede ser legítimo desde el punto de vista del orden público o la salud, con frecuencia se traduce en criminalizar a las

¹ A/HRC/43/43, Directriz n° 5.

² Todos los envíos están disponibles en: <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2023/call-input-decriminalization-homelessness-and-extreme-poverty>. Si no se indica lo contrario, las notas a pie de página se refieren a la presentación recibida.

personas por no tener un "hogar" en el que dormir, comer o realizar actividades relacionadas con la higiene.

4. Este estudio se centra en gran medida en la criminalización de las personas que utilizan espacios públicos. Sin embargo, los espacios públicos se han convertido cada vez más en semipúblicos o privados, especialmente las estaciones de ferrocarril, el transporte público, los centros comerciales o los parques y plazas de propiedad privada. Las personas sin hogar también pueden ocupar edificios de propiedad privada o recoger alimentos o materiales reutilizables de contenedores de basura que pueden considerarse propiedad privada. Las leyes que protegen la propiedad privada pueden proteger legítimamente contra las molestias o la intrusión, pero la respuesta a estas violaciones debe respetar los derechos humanos cuando se violan los derechos de propiedad debido a las actividades de subsistencia de las personas sin hogar o en situación de pobreza. Castigarlas por tales actividades no es una medida conforme con el respeto de los derechos humanos.

5. La prohibición de actividades vitales expone a las personas sin hogar o en situación de pobreza al riesgo de sufrir nuevas violaciones de sus derechos. Inicialmente, el castigo suele consistir en una multa, pero también puede incluir consecuencias en cascada como el desalojo, la detención, la deportación, la institucionalización forzosa o el encarcelamiento. Cuando las personas no pueden pagar una multa y se ven sometidas a nuevas sanciones por impago, pueden ser encarceladas por delitos menores. Esto plantea graves problemas de derechos humanos relacionados con la proporcionalidad de la sanción, los tratos o penas crueles y degradantes y la igualdad ante la ley. Resulta alarmante que también se impongan multas por conductas que no deberían ser objeto de sanción alguna. Las personas en situación de calle también corren un elevado riesgo de ser objeto de trato arbitrario por parte de funcionarios públicos o de extorsión o maltrato físico por parte de particulares.

6. Los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas han expresado reiteradamente su preocupación por la criminalización de las personas sin hogar o en situación de pobreza.³ Aunque muchos Estados han derogado o enmendado las leyes que penalizan la mendicidad u otras actividades de subsistencia, las sanciones administrativas o penales siguen siendo habituales en las normativas locales.⁴

7. En este estudio, los Relatores Especiales explican por qué la criminalización de las personas en situación de pobreza o sin hogar es una respuesta inadecuada ante las normas de derechos humanos (II). A continuación, exploran una serie de alternativas (III) y concluyen con una serie de recomendaciones (IV).

II. Por qué la criminalización de la falta de hogar o de la pobreza no es una solución

A. La criminalización viola los derechos humanos

8. Existe un consenso internacional cada vez mayor en que criminalizar las actividades que sustentan la vida en los espacios públicos no es aceptable. Este consenso se refleja en la Nueva Agenda Urbana,⁵ los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos⁶, las Directrices sobre la Aplicación del Derecho a una Vivienda Adecuada,⁷ resoluciones del Consejo de Derechos Humanos,⁸ informes del Secretario General de las Naciones Unidas,⁹ recomendaciones de los mecanismos de derechos humanos de las

³ A/66/265; A/HRC/21/39; A/HRC/43/43.

⁴ Lukas Muntingh y Kirsten Petersen, "Punished for Being Poor: Evidence and arguments for the decriminalisation and declassification of petty offences", <https://dullahomarinstitute.org.za/acjr/resource-centre/punished-for-being-poor-evidence-and-arguments-for-the-decriminalisation-and-declassification-of-petty-offences>

⁵ A/RES/71/256*, párrafo 108.

⁶ A/HRC/21/39, adoptado por la resolución 21/11 del Consejo.

⁷ A/HRC/43/43.

⁸ Resoluciones 43/14 y 55/11.

⁹ A/78/236, párrafo 81(f).

Naciones Unidas¹⁰, la Posición Común del Sistema de las Naciones Unidas sobre el Encarcelamiento,¹¹ y principios emitidos por la Comisión Internacional de Juristas.¹²

9. En el ámbito regional, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos ha adoptado los Principios sobre la Despenalización de los Delitos Menores,¹³ y el Tribunal Africano de Derechos Humanos y de los Pueblos ha emitido una opinión consultiva sobre las leyes de vagabundeo.¹⁴ El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha dictaminado que las prohibiciones generales de la mendicidad violan el Convenio Europeo de Derechos Humanos, en particular, cuando la mendicidad es la única opción para garantizar la supervivencia.¹⁵ Del mismo modo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha investigado las violaciones de derechos humanos que sufren los comerciantes informales y los recicladores que trabajan en la calle.¹⁶

10. Las leyes que penalizan las actividades de mantenimiento de la vida en espacios públicos pueden violar una serie de derechos humanos:

(a) **La prohibición de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.** Las leyes que penalizan las actividades que sustentan la vida pueden dar lugar a una violación del artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), que prohíbe los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, en particular cuando una persona es desalojada o encarcelada repetidamente; cuando las detenciones u órdenes de traslado dan lugar a un estado persistente de temor o privación del sueño; cuando se confiscan o destruyen pertenencias personales o mercancías; o cuando se llevan a cabo desalojos de campamentos callejeros o edificios ocupados ilegalmente sin proporcionar una alternativa de vivienda adecuada.¹⁷ Estas leyes también pueden violar otros tratados de derechos humanos, incluidos los tratados regionales de derechos humanos y la Convención contra la Tortura. El umbral del trato cruel, inhumano o degradante también puede alcanzarse cuando un Estado no responde a las peticiones de una persona afectada de que se le proporcione alojamiento o los medios básicos para sobrevivir con dignidad humana.¹⁸

(b) **El derecho a un nivel de vida adecuado.** Las leyes que criminalizan a las personas sin hogar o en situación de pobreza tienen una causa fundamental: no garantizar su

¹⁰ Véanse, por ejemplo, A/HRC/53/29, A/66/265, y las recomendaciones relativas a Albania, CRC/C/ALB/CO/2-4, párr. 80; Bangladesh, CRC/C/BGD/CO/4, párr. 84; Botswana, CRC/C/BWA/CO/2-3, párr. 66; Camboya, CCPR/C/KHM/CO/3, párrs. 28-29; Dinamarca, E/C.12/DNK/CO/6 para. 48; Hungría, CCPR/C/HUN/CO/6, para. 33-34; Kirguistán, CRC/C/KGZ/CO/3-4, para. 66; Nigeria, CRC/C/NGA/CO/3-4, para. 84-85; Rwanda CCPR/C/RWA/CO/3 para. 16; CCPR/C/RWA/CO/4, 27-28; CRC/C/RWA/CO5-6, para. 47; Santa Lucía CRC/C/LCA/CO/2-4; párr. 63; Sudán CRC/C/SDN/CO/3-4, párr. 80-81; Reino Unido, E/C.12/GBR/CO/6, párr. 51-52. Estados Unidos de América CCPR/C/USA/CO/5, para. 40-41; CERD/C/USA/CO/10-12; para. 40; Uruguay E/C.12/URY/CO/5 para. 42-43 y Zimbabwe, CERD/C/ZWE/CO/5-11, párr. 43.

¹¹ Disponible en: https://www.unodc.org/res/justice-and-prison-reform/nelsonmandelarules-GoF/UN_System_Common_Position_on_Incarceration.pdf

¹² 8 de marzo Principios para un enfoque del derecho penal basado en los derechos humanos que proscriba las conductas relacionadas con el sexo, la reproducción, el consumo de drogas, el VIH, la falta de vivienda y la pobreza, https://www.icj.org/wp-content/uploads/2023/03/Principles-Report_English.pdf

¹³ Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, "Principios sobre la despenalización de los delitos menores en África", <https://achpr.au.int/index.php/fr/node/846>

¹⁴ Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Opinión Consultiva n.º 001/2018 de 4 de diciembre de 2020, <https://www.african-court.org/cpmt/storage/app/uploads/public/5fd0c649b5fd0c649b6658574074462.pdf>.

¹⁵ *Lăcătuș c. Suiza*, Appl. núm. 14065/15, sentencia de 19 de enero de 2021, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-207377>, véase también *Dian c. Dinamarca*, Appl. núm. 44002/22, decisión de 21 de mayo de 2024, párr. 53, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-234499>.

¹⁶ Véase, <https://www.oas.org/es/cidh/sesiones/default.asp?S=187>.

¹⁷ CCPR/C/USA/CO/4, párr. 19 y la presentación amicus curiae ante el Tribunal Supremo de los Estados Unidos de los Relatores Especiales en *City of Grants Pass v. Johnson*, caso 23-175, https://www.supremecourt.gov/opinions/23pdf/23-175_19m2.pdf

¹⁸ Véase, por ejemplo, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, N.H. y otros contra Francia, Appl. n.º 28820/13, sentencia de 2 de julio de 2020, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-203645>.

derecho a un nivel de vida adecuado, incluido el derecho a la alimentación y a una vivienda adecuada (artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, PIDESC). Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, nadie debe ser privado de los niveles mínimos esenciales de este derecho, incluidos los alimentos esenciales, el alojamiento básico y la vivienda.¹⁹ Sancionar la mendicidad, la ocupación o la recogida de alimentos no consumidos viola este derecho cuando las personas no tienen otra alternativa para asegurar su supervivencia por otros medios. Cuando la persecución por mendigar u ocupar conlleva antecedentes penales, las personas afectadas suelen enfrentarse a obstáculos adicionales para encontrar trabajo y vivienda, lo que crea un círculo vicioso.

(c) **El derecho a la vida.** Las leyes que penalizan la realización de actividades vitales en espacios públicos también pueden suponer una violación del derecho a la vida, estipulado en el artículo 6 del PIDCP, al interferir en los esfuerzos de las personas sin hogar o en situación de pobreza por mantener y construir una vida digna.²⁰ El derecho a la vida, según el Comité de Derechos Humanos, "no debe interpretarse de manera restrictiva. Se refiere [...] también [al derecho] a disfrutar de una vida digna".²¹ Además, la falta de hogar repetida o prolongada, agravada por patrones de encarcelamiento y puesta en libertad, también causa una mortalidad evitable que los Estados están obligados a prevenir garantizando unas condiciones de vida y de vivienda seguras.

(d) **El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.** Muchas personas sin hogar o en situación de pobreza sufren tasas de mortalidad muy elevadas y mayores riesgos para la salud. Cuando se criminaliza a estas personas, dirigirse contra ellas puede constituir una discriminación prohibida basada en su estado de salud y puede dar lugar a tratos crueles, inhumanos o degradantes. En lugar de castigar a estas personas, los Estados deben actuar para prevenir los altos niveles de morbilidad y mortalidad evitables. Cuando la falta de hogar sea provocada por problemas de salud mental o por discapacidades psicosociales o intelectuales, la respuesta no debe consistir en imponer órdenes de traslado, desalojos, deportaciones, arrestos o detenciones que podrían violar aún más el derecho a la salud (artículo 12 del PIDESC). La respuesta debería consistir en proporcionar acceso a una vivienda adecuada y a servicios sociales o sanitarios.

(e) **El derecho a la libertad y a la seguridad.** En virtud del artículo 9 del PIDCP, toda privación de libertad sólo es aceptable si se basa en motivos estipulados en la legislación, y es justificable, proporcionada y estrictamente necesaria. En la mayoría de los casos, el arresto y la detención de personas en situación de calle para realizar actividades vitales es desproporcionado e innecesario. Los Estados pueden abordar los problemas de orden público causados por acampar, dormir o trabajar en espacios públicos a través de otros medios. Por ejemplo, garantizando que todas las personas bajo su jurisdicción tengan acceso a una vivienda adecuada, aplicando un enfoque no punitivo a la actuación policial o regulando las actividades comerciales informales en espacios públicos. La persecución de personas sin hogar o que trabajan en la calle por delitos menores, a menudo las somete a persistentes patrones de identificación y registro arbitrario, que llevan a su detención y encarcelamiento en violación del derecho a la libertad y la seguridad.²² La aplicación arbitraria de la ley también se manifiesta en patrones de detención, reclusión y puesta en libertad sin cargos, que afectan especialmente a personas que visiblemente no tienen un hogar, profesionales del sexo, que consumen drogas y otras personas marginadas por su raza, religión, etnia, origen nacional u otra condición.²³ Las personas sin hogar y en situación de pobreza también son

¹⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), Observación General nº 2, párrafo 10. 10.

²⁰ Véase más en general A/71/310.

²¹ Observación General nº 36, párr. 3.

²² Tribunal Superior de Kenia, Anthony Njenga Mbuti & 5 Others v Attorney General & 3 Others, Petición constitucional nº 45 de 2014, sentencia de 27 de marzo de 2015, eKLR.

²³ Véase Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (nota 14), p. 28 y Fundación Abbé Pierre, pp. 2 y 6; American University, Department of Justice, Law and Criminology, p. 4; Dullah Omar Institute, pp. 3-4; Miami Law Human Rights Clinic, pp. 6-8 y 28; Asociación Austriaca de Ciudades y Pueblos, p. 3; Amnistía Internacional, pp. 8-9; Campaign to Decriminalize Poverty and

objeto con mayor frecuencia de detenciones masivas y arbitrarias que afectan a **grupos** especialmente vulnerables a la elaboración de perfiles policiales, como grupos racialmente marginados, personas profesionales del sexo, personas vendedoras ambulantes, niños, niñas y adolescentes en situación de calle, personas migrantes o refugiadas, personas que mendigan y personas con discapacidad.²⁴ Por último, las personas sin hogar también corren un mayor riesgo de ser detenidas y acusadas por actividades que no son ilegales en domicilios privados, como dormir, cocinar o comer.

(f) **El derecho a la libertad de circulación y a la libre elección del lugar de residencia.** Cuando las personas en situación de calle son objeto de órdenes de traslado, son desplazadas, deportadas, se les restringe el lugar donde pueden permanecer o trabajar, o no se les permite residir en un lugar de su elección dentro de su país, se puede violar el artículo 12 del PIDCP. Tales restricciones pueden excluir a las personas sin hogar o en situación de pobreza de zonas en las que tienen acceso a vivienda, ingresos, trabajo, alimentos, agua y saneamiento, servicios sanitarios o redes sociales esenciales para su supervivencia.

(g) **El derecho a la privacidad.** Las personas que dependen de los espacios públicos para su supervivencia son susceptibles de ser afectadas por un mayor número de intervenciones policiales y corren un mayor riesgo de ser inspeccionadas sin orden judicial por motivos que no estarían permitidos en una residencia privada. Tal injerencia puede constituir una injerencia arbitraria en el domicilio o la vida privada de una persona (artículo 17 del PIDCP),²⁵ dado que, para las personas en situación de calle, su "hogar" protegido y espacio privado pueden ser una caravana, un vehículo, un refugio improvisado, una tienda de campaña o su saco de dormir.

(h) **La libertad de reunión.** El derecho a reunirse pacíficamente en lugares públicos abarca también el derecho a reunirse en lugares públicos con fines privados, culturales, económicos o de otro tipo. Muchas leyes y reglamentos que criminalizan a las personas sin hogar o en situación de pobreza por reunirse o utilizar espacios públicos interfieren en este derecho.²⁶

(i) **El derecho al trabajo y a unas condiciones laborales justas y favorables.** Las leyes y medidas coercitivas contra las personas que utilizan la calle para generar ingresos a menudo violan su derecho al trabajo y a unas condiciones laborales justas y seguras (artículos 6 y 7 (b) del PIDESC). El Convenio No. 190 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) exige a los Estados que adopten medidas apropiadas para prevenir la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, incluidos los trabajadores de la economía informal, y que identifiquen los sectores, ocupaciones y modalidades de trabajo en los que los trabajadores están más expuestos a la violencia y el acoso, y adopten medidas eficaces para proteger a esas personas.²⁷ El artículo 8 se introdujo en el Convenio para abordar el hecho de que muchos trabajadores y trabajadoras de la economía informal, en particular quienes trabajan en espacios públicos, como personas vendedoras ambulantes o recicladoras, se enfrentan a violencia y acoso por parte de las autoridades públicas en forma de confiscación de bienes, violación o agresión sexual, o dispersión por la fuerza.²⁸

B Los desalojos, las multas y las detenciones provocan nuevas violaciones de los derechos humanos

11. El acoso continuo por parte de las fuerzas del orden tiene un impacto perjudicial en las personas que dependen de los lugares públicos para su supervivencia, y puede volver a

Status, p. 8; Consortium for Street Children, pp. 7, 15 y 17; Comisión de Derechos Humanos, Filipinas, párrafo 31; Comisión de Derechos Humanos de Ciudad de México, pp. 7-8; (RE)claim, p. 6; African Policing Civilian Oversight Forum, p. 14.

²⁴ Consortium for Street Children, p. 15; Miami Law Human Rights Clinic, p. 28; Campaign to Decriminalize Poverty and Status, p. 8.

²⁵ Comisión Internacional de Juristas, pp. 24-25.

²⁶ Comité de los Derechos del Niño (CDN), Observación General n° 21, párr. 36-40.

²⁷ OIT, Convenio sobre la violencia y el acoso 2019 (núm. 190), artículos 3 y 8.

²⁸ OIT, Violencia y acoso en el mundo del trabajo: Guía sobre el Convenio núm. 190 y la Recomendación núm. 206, p. 44.

traumatizar a personas que ya sufren traumas o trastornos mentales.²⁹ Un enfoque basado en la aplicación de la ley para abordar las consecuencias de la falta de hogar y la pobreza también es contraproducente, ya que los efectos de la aplicación de la ley perpetúan los ciclos de pobreza, exclusión social y discriminación, lo que puede impedir el acceso a los derechos económicos y sociales garantizados por el PIDESC.³⁰ Entre los métodos adoptados para hacer cumplir las leyes que prohíben las actividades que sustentan la vida figuran los siguientes:

1. Desahucios

12. Los desalojos de campamentos, edificios, refugios improvisados o tiendas de campaña suelen caracterizarse por la falta de proceso judicial, el uso desproporcionado de la fuerza por parte de los agentes de seguridad o la destrucción o confiscación de pertenencias privadas. Con demasiada frecuencia, no se proporciona ninguna alternativa de alojamiento, aunque la legislación sobre derechos humanos exige que se proporcione una alternativa a las personas desalojadas que no pueden procurarse una vivienda por sí mismas.³¹ Cuando se proporciona un refugio como alternativa, a menudo no cumple los elementos esenciales del derecho a una vivienda adecuada, como la seguridad de la tenencia, la disponibilidad de servicios, la accesibilidad, la asequibilidad, la habitabilidad, la ubicación o la adecuación cultural.³² En muchos casos, los desalojos sólo empujan a los desahuciados, durante breves periodos de tiempo, a refugios, centros de detención o centros sanitarios. Después se le devuelve a la calle, lo que supone una violación continuada de su derecho a una vivienda adecuada, sin abordar el problema subyacente.

13. Nunca debe ser delito que una persona se quede en la calle tras rechazar una oferta de alojamiento de emergencia que carezca de seguridad, privacidad o no garantice la dignidad humana u otros elementos básicos de la adecuación de la vivienda. Esto equivaldría a castigar a una persona por el incumplimiento por parte del Estado de sus obligaciones en virtud del derecho internacional de los derechos humanos.

2. Multas

14. Las leyes que regulan los espacios públicos suelen aplicarse mediante la imposición de medidas administrativas, incluidas multas. Las multas tienen un impacto desproporcionado y discriminatorio sobre las personas sin hogar o en situación de pobreza ya que, en la mayoría de los casos, se fijan sin tener en cuenta los medios del infractor.³³ Cuando la aplicación de tales multas empuja a las personas aún más a la pobreza, se violan varios derechos sociales, económicos y culturales, así como el derecho a una vida digna.

15. Las sanciones por retraso en el pago o impago de las multas, o el efecto acumulativo de recibir varias multas, pueden hacer que a las personas en situación de pobreza les resulte imposible pagar. El resultado puede ser el endeudamiento y la insolvencia, la posibilidad de que la deuda se deduzca de la seguridad social o de los salarios, la denegación de servicios sociales o sanitarios esenciales, o penas de prisión.³⁴ Los hogares también pueden experimentar dificultades relacionadas con su multa o tasa, lo que a veces puede llevarles a quedarse sin hogar.³⁵ Incluso cuando los sistemas jurídicos exigen que las multas se adapten a las circunstancias económicas personales de cada persona, en la práctica las multas siguen siendo inasequibles para las personas sin hogar o en situación de pobreza.³⁶ La asistencia jurídica no suele estar disponible para delitos menores,³⁷ lo que aumenta aún más las barreras de acceso a la justicia para las personas sin hogar. Esto puede dar lugar a órdenes de detención

²⁹ Justice Connect, p. 12.

³⁰ Miami Law Human Rights Clinic, p. 8.

³¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general n° 7, párr. 16.

³² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general n° 4, párrafo 8.

³³ Véase también Jean Galbraith et al., "Poverty penalties as human rights problems", *American Journal of International Law*, vol. 117, 2023, pp. 397-440.

³⁴ Asociación Quantic y Frente Común por el Derecho a la Vivienda, p. 1.

³⁵ Centro de Justicia de Multas y Tasas, p. 4.

³⁶ (RE)reclamación, p. 11 y 14.

³⁷ Child in Need Institute, pp. 4-5.

o a cargos adicionales por no comparecer ante el tribunal o no cumplir las condiciones de la fianza.

3. Detención y encarcelamiento

16. En muchos Estados, el impago de una multa puede dar lugar a una pena de prisión, aunque el delito que dio lugar a la multa no esté castigado en sí mismo con pena de prisión.³⁸ El encarcelamiento de personas por el mero hecho de no poder pagar la multa por un delito menor suscita serias preocupaciones en cuanto a la proporcionalidad de la sanción con el delito inicial. La aplicación de este tipo de multas puede violar el derecho a la igualdad ante la ley, el debido proceso legal y la prohibición de discriminación en la administración de justicia. Mientras que los infractores con medios económicos pueden evitar una sanción grave pagando la multa, esta opción no está disponible en la mayoría de los casos para las personas que viven en situación de extrema pobreza o en la calle. El artículo 11 del PIDCP también garantiza que "nadie será encarcelado por el solo hecho de no poder cumplir una obligación contractual". Es muy cuestionable que encarcelar a alguien simplemente por no poder pagar una tasa por utilizar un espacio público como vendedor ambulante, o por el uso no autorizado de un transporte público, sea compatible con el derecho internacional de los derechos humanos.

17. Las condiciones de libertad bajo fianza, o las condiciones de libertad que exigen una prueba de identidad, una dirección de residencia fija u otras formas de garantía, también pueden dar lugar a una detención prolongada y arbitraria para las personas en situación de pobreza y sin hogar. A menudo, las sanciones no son proporcionales al delito y tienen graves consecuencias para las personas sin hogar y en situación de pobreza.³⁹ Cuando la puesta en libertad depende del pago de multas, la privación de libertad puede tener una duración infinita.

18. Además, las personas en situación de calle también pueden ser un objetivo fácil y visible de las redadas policiales, en las que se detiene a personas en situación de calle por la presión de la población o en vísperas de grandes acontecimientos sociales y deportivos. Muchos de los detenidos en estas redadas policiales acaban en prisión porque no pueden permitirse o acceder a asistencia jurídica. De hecho, en muchos países, la detención por delitos menores contribuye en gran medida al hacinamiento en las cárceles, una situación que puede equivaler a malos tratos.⁴⁰

4. Institucionalización forzosa

19. Cuando las leyes prohíben dormir o vivir en espacios públicos, las personas sin ningún acceso a una vivienda pueden verse obligadas a ingresar en albergues y otras instituciones para evitar ser arrestadas o detenidas. El internamiento forzoso de personas en campings, refugios para personas sin hogar, centros de detención, instituciones asistenciales, médicas o de otro tipo suele violar la libertad de la persona y su libertad de elegir dónde residir, excepto cuando puede justificarse en virtud del derecho internacional de los derechos humanos y está sujeto a procedimientos legales adecuados que tienen en cuenta la situación de la persona y su derecho a un recurso judicial contra la privación de libertad.⁴¹ Las leyes y políticas que obligan a las personas sin hogar a alojarse en albergues tampoco reconocen las complejas y polifacéticas razones por las que las personas sin hogar pueden negarse a permanecer en los albergues, entre ellas razones de seguridad, accesibilidad o incumplimiento de las normas básicas de adecuación de la vivienda.⁴²

³⁸ ESADE, Universidad Ramon Lull, p. 113.

³⁹ Kazakhstan Parliamentary Development Fund, pp. 1-2; Justice Connect, p. 17; Amnistía Internacional, p. 3; Penal Reform International, pp. 2-3; Ambika Satkunanathan, p. 8; Campaign to Decriminalize Poverty and Status, p. 8; Comisión Internacional de Juristas, pp. 5-6; Fees & Fines Justice Centre, pp. 2-4.

⁴⁰ Campaña para Despenalizar la Pobreza y el Estatus, pp. 10-11.

⁴¹ Human Rights Watch, p. 2; Comisión Internacional de Juristas, p. 12; Consortium for Street Children, p. 12.

⁴² Tribunal Superior del Cabo Occidental sudafricano, *Gelderbloem & 10 Others v City of Cape Town*, asunto n° 5708/2021 / EC06/2021.

C. La criminalización perpetúa legados históricos de discriminación y exclusión

20. La criminalización de las personas sin hogar y en situación de pobreza tiene una larga historia, enraizada en diversas formas de discriminación y opresión estructurales. Tiene marcadores históricos vinculados a las leyes y políticas de los Estados industrializados que pretendían regular y castigar las actividades de las personas marginadas por motivos relacionados con la disponibilidad de mano de obra barata, la prevención del delito, la moralidad y la salud pública.⁴³ Tales leyes, como las Poor Laws de 1834 del Reino Unido, iban dirigidas contra los pobres y otros grupos marginados o excluidos socialmente, sometiéndoles a institucionalización, centros de trabajo, detención, encarcelamiento o esclavitud. Para justificar ese trato inhumano y degradante, a menudo se acusaba a quienes se desviaban de las normas sociales imperantes de ser la fuente de enfermedades, desviaciones o delitos.

21. En los Estados que estuvieron sometidos a la ocupación colonial, las leyes sobre vagabundeo se remontan a legados del colonialismo, la esclavitud y el apartheid, y muchas de estas leyes siguen en vigor.⁴⁴ El vagabundeo es un delito ampliamente definido que pretendía segregar y controlar el uso del espacio público de forma que penalizara, castigara, subyugara y excluyera a las personas por motivos de raza, etnia, género, estatus socioeconómico u otro marcador contextual de exclusión o vulnerabilidad social. La Ley de Vagabundeo inglesa de 1824 y el Código Penal francés de 1810, entre otros, se convirtieron en un modelo para leyes similares en los Estados colonizados.

22. Aunque las versiones contemporáneas de dichas leyes suelen estar redactadas en un lenguaje neutro, siguen teniendo el mismo efecto de segregar y controlar el uso del espacio público por motivos de discriminación y estigma social.⁴⁵

D. La criminalización afianza la discriminación y la estigmatización

23. Los Estados están obligados a garantizar los derechos humanos a todas las personas que se encuentren en su territorio sin distinción alguna, incluso en relación con su origen social, posición económica, nacimiento u otra condición, lo que incluye su situación social y económica, su vivienda, su salud o su estatus de residencia.⁴⁶ Sin embargo, las leyes que penalizan a las personas o los comportamientos de las personas en los espacios públicos suelen ser discriminatorias, ya que se dirigen contra grupos protegidos contra la discriminación en la legislación sobre derechos humanos o tienen un impacto desproporcionado sobre ellos.

1. Discriminación directa

24. En muchos países, las leyes de vagabundeo criminalizan a las personas sin hogar o que viven en situación de pobreza por su condición. A menudo permiten el arresto, la detención o la deportación de personas consideradas "vagabundas", "pícaras", "ociosas", "desordenadas" o "molestas", cuya definición es tan amplia que otorga una discrecionalidad arbitraria a las fuerzas del orden a la hora de determinar qué conductas serán objeto de sanción. Por ejemplo, los códigos penales de al menos dieciocho países africanos son herederos de leyes coloniales que definen como vagabundo a toda persona que no tiene domicilio fijo ni medios de subsistencia, y que no ejerce un oficio o profesión.⁴⁷ La aplicación de estas leyes se traduce en el acoso, arresto, desalojo y detención de cualquier persona

⁴³ Prashan Ranasinhe, 'Reconceptualizing Vagrancy and Reconstructing the Vagrant: A Socio-Legal Analysis of Criminal Law Reform in Canada 1953-1972', *Osgoode Hall Law Journal*, Vol. 48, 2010, p. 59.

⁴⁴ Christopher Roberts, "Vagrancy and Vagrancy-type laws in colonial history and today", <https://www.law.cuhk.edu.hk/app/wp-content/uploads/2022/10/Vagrancy-and-Vagrancy-Type-Laws-in-Colonial-History-and-Today.pdf>

⁴⁵ Los efectos de la segregación espacial se analizan en el documento A/HRC/49/48.

⁴⁶ A/77/157.

⁴⁷ Campaña contra la Despenalización de la Pobreza, p. 3.

considerada vagabunda, o desordenada, sin proscribir conductas delictivas específicas. El lenguaje utilizado en estas leyes es deshumanizante y arraiga el estigma social contra las personas que sufren la falta de hogar, la pobreza y otras formas de marginación. Estas leyes son claramente discriminatorias, violan el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y, por tanto, deben ser derogadas.

2. Discriminación indirecta

25. Las leyes modernas tienden a criminalizar a las personas sin hogar o en situación de pobreza prohibiendo determinadas actividades en espacios públicos. Estas leyes parecen neutrales, ya que la prohibición de mendigar, dormir o acampar en espacios públicos se aplica a todas las personas. Sin embargo, tienen un impacto desproporcionado sobre la igualdad en el disfrute de los derechos humanos por motivos prohibidos de discriminación, entre los que se incluyen la edad, la raza, el estatus socioeconómico, la vivienda o la residencia.⁴⁸ Cuando los desalojos se dirigen contra minorías raciales, niños o ancianos y éstos se quedan sin hogar, criminalizar el hecho de dormir o acampar afectará desproporcionadamente a esos grupos.⁴⁹ Es preciso vigilar de cerca estos efectos dispares sobre los grupos vulnerables, y derogar o enmendar las leyes que tengan tales repercusiones negativas.

3. Impacto de la intersección de formas de discriminación

26. La discriminación, la estigmatización y la exclusión social son factores que impulsan la pobreza y el sinhogarismo, así como sus consecuencias.⁵⁰ Quienes sufren discriminación por motivos de raza, etnia, lugar de origen, edad, situación familiar, género, discapacidad mental o física, problemas de salud, orientación sexual e identidad de género corren mayor riesgo de quedarse sin hogar o caer en la pobreza. Una vez sin hogar o en la indigencia, se enfrentan a capas adicionales de discriminación estructural, incluso dentro de los sistemas de justicia.⁵¹ Dado que los grupos marginados tienen más probabilidades de vivir en la pobreza que la población general, se ven afectados de forma desproporcionada por leyes que penalizan conductas asociadas a la pobreza y a la falta de hogar. Por ejemplo:

(a) **Las personas de ascendencia africana:** En Estados Unidos de América, los afroamericanos constituyen sólo el 12% de la población, pero representan el 37% de las personas sin hogar.⁵² Entre ellas, las personas negras sin hogar tienen casi 10 veces más probabilidades que las blancas de recibir una citación para acampar. El riesgo de que los afroamericanos estén desproporcionadamente expuestos al sistema de justicia penal por delitos que prohíben acampar o dormir en lugares públicos es real y debe abordarse con urgencia.

(b) **Las mujeres y las niñas** sufren de forma desproporcionada el impacto del encarcelamiento por delitos relacionados con la pobreza, incluida la aplicación discriminatoria de delitos de orden público como el vagabundeo, la alteración del orden público y la indecencia pública o la prohibición del trabajo sexual.⁵³ Las experiencias de violencia de género suelen estar interrelacionadas con la falta de vivienda o con la detención por realizar actividades de subsistencia en la calle: muchas mujeres encarceladas son víctimas previas de violencia doméstica. La falta de acceso a un alojamiento alternativo impide a

⁴⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general n° 20, párrafo 10. 10.

⁴⁹ Matthew Desmond et al., "Evicting Children", *Social Forces*, Vol. 92, pp. 303-327, y <https://homelesslaw.org/wp-content/uploads/2020/08/Racism-Homelessness-and-Criminal-Legal-Systems.pdf>.

⁵⁰ E/C.12/2001/10, párr. 11.

⁵¹ USA, p. 1 y 4; (RE)claim, p. 4; ESADE, Universidad Ramon Lull, p. 92; Campaña para la Despenalización de la Pobreza y el Estatus, p. 2.

⁵² A/HRC/11/36/Add.3, párr. 64; <https://www.huduser.gov/portal/sites/default/files/pdf/2022-ahar-part-1.pdf>.

⁵³ A/HRC/RES/53/27; Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (nota 14 supra), párrs. 52 y 130.

menudo a las mujeres escapar de la violencia en el hogar o en la calle, lo que impulsa aún más el ciclo de violencia, pobreza y criminalización.⁵⁴

(c) **Los niños** en situación de calle se ven especialmente afectados por los delitos de mendicidad, incumplimiento del toque de queda, merodeo y vagabundeo. Las prácticas de aplicación de la ley pueden incluir la redada o el alejamiento arbitrario de los niños (y sus familias) de los espacios públicos,⁵⁵ y "medidas de protección", incluida la institucionalización, que violan el principio del interés superior del menor. Las políticas a menudo no reconocen la necesidad integral de estos niños de tener acceso a lugares públicos para su supervivencia social y económica.⁵⁶

(d) **Los migrantes, incluidos los indocumentados, los refugiados, los solicitantes de asilo y los desplazados internos** sufren múltiples formas de discriminación a la hora de conseguir un empleo formal y una vivienda temporal o permanente, lo que aumenta el riesgo de quedarse sin hogar y de caer en la pobreza.⁵⁷ La aplicación de leyes asociadas a la falta de hogar o a la pobreza puede tener consecuencias nefastas, como la deportación o la restricción de permisos, y la posibilidad de sanciones penales más severas por delitos de menor gravedad debido a la condición de inmigrante o refugiado.⁵⁸

(e) **Las personas con discapacidad mental o física** se enfrentan a un estigma profundamente arraigado y a graves dificultades para acceder a una vivienda adecuada, al empleo, a la seguridad económica y a la atención sanitaria, por lo que son vulnerables a la falta de hogar y a la pobreza extrema.⁵⁹ Criminalizar las actividades que sustentan la vida agrava estas injusticias sistémicas. Además, las leyes sobre vagabundeo afectan de forma desproporcionada a las personas con discapacidad mental, criminalizando comportamientos como el de ser "ocioso" o "desordenado". En prisión, las respuestas punitivas para las personas con discapacidad psicosocial se traducen en aislamiento prolongado, segregación y mayor deterioro de la salud mental.⁶⁰

(f) **Otros grupos sometidos a discriminación, estigmatización o criminalización** también se ven afectados por leyes que criminalizan la falta de hogar o la pobreza. Entre ellos se encuentran las personas mayores, las comunidades itinerantes, las personas que se identifican como romaníes, nómadas,⁶¹ o indígenas,⁶² ya que muchas leyes relativas a los espacios públicos menoscaban su capacidad para vivir, desplazarse, permanecer o trabajar de acuerdo con sus costumbres o tradiciones. Del mismo modo, las personas que consumen drogas,⁶³ los profesionales del sexo,⁶⁴ y las personas LGBTI⁶⁵ experimentan un mayor riesgo de intimidación, detención arbitraria o agresión física y discriminación cuando utilizan los espacios públicos o trabajan en ellos.

E. La criminalización es un enfoque inadecuado, ineficaz y costoso para abordar los problemas sociales

27. La dependencia del sistema de justicia penal para responder a la pobreza y la falta de vivienda no es un enfoque sostenible para abordar los problemas sociales o para mejorar la seguridad pública. Por el contrario, desvía los escasos recursos públicos de las medidas de

⁵⁴ ACNUDH, "Las mujeres y el derecho a una vivienda adecuada", https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/publications/WomenHousing_HR.PUB.11.2.pdf.

⁵⁵ CDN, Observación General n° 21.

⁵⁶ Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 12; Consorcio para los Niños de la Calle, p. 8.

⁵⁷ A/HRC/31/54, párr. 46.

⁵⁸ Eurodiaconía, p. 6; Foro Mundial de Comunidades Discriminadas por Razón de Trabajo y Ascendencia, p. 11.

⁵⁹ Organización Mundial de la Salud, Informe mundial sobre la discapacidad 2011.

⁶⁰ A/72/128, párr. 14.

⁶¹ A/HRC/16/42/Add.2, párrs. 51-56.

⁶² A/74/183, párr. 19.

⁶³ A/HRC/47/40, párrafo 8.

⁶⁴ A/HRC/32/44.

⁶⁵ A/HRC/35/36.

prevención de la delincuencia y la violencia eficaces y basadas en pruebas, aumenta la probabilidad de reincidencia y constituye una amenaza para la seguridad pública.⁶⁶

28. En muchos Estados, el gobierno local y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se ven presionados por los ciudadanos para que hagan frente al aumento de la delincuencia -ya sea real o percibida- o por los residentes y empresarios para que "limpien las calles". Las fuerzas policiales, ya de por sí sobrecargadas, son especialmente propensas a emprender operaciones de barrido contra las personas en situación de pobreza, que se traducen en detenciones masivas de personas en situación de calle, con el fin de demostrar que son "duros con la delincuencia". Cuando estos funcionarios de policía están mal pagados y los mecanismos de rendición de cuentas son débiles, aumenta el riesgo de corrupción, incluida la extorsión de multas o dinero de protección de las personas que viven o trabajan en la calle.

29. Además, el coste de la criminalización suele superar los costes económicos y los recursos sociales necesarios para abordar las causas profundas de la pobreza y la exclusión, incluida la provisión de viviendas asequibles, servicios sociales y bienestar social.⁶⁷ Abordar el problema de las personas sin hogar mediante la aplicación de la ley puede costar entre dos y tres veces más que proporcionar viviendas asequibles y servicios sociales, que abordarían los problemas subyacentes de la falta de vivienda y la pobreza, en lugar de castigarla.⁶⁸ El Consejo Interinstitucional sobre Personas sin Hogar de Estados Unidos ha reconocido que "la criminalización crea una costosa puerta giratoria que hace circular a las personas sin hogar de la calle al sistema de justicia penal y viceversa".⁶⁹ Un estudio sobre el coste del sinhogarismo en Ciudad del Cabo (Sudáfrica) destaca que alojar adecuadamente a las personas compensaría significativamente los costes financieros de proporcionar refugios y servicios para personas sin hogar, así como los costes indirectos relacionados con la vigilancia policial y el sistema de justicia penal.⁷⁰ Alemania dedica 200 millones de euros al año a aplicar la infracción del Código Penal por uso fraudulento de los servicios de transporte público, y la mayoría de las personas afectadas son desempleados o personas sin domicilio fijo.⁷¹

30. La tramitación de las multas genera elevados costes para los gobiernos nacionales y subnacionales, aunque una proporción sustancial de todas las multas impuestas a personas en situación de precariedad nunca se pagan (más del 50% en la ciudad de Barcelona).⁷² La aplicación de la prohibición de la mendicidad costó al cantón de Ginebra 1,22 millones de francos suizos en costes policiales entre enero de 2008 y junio de 2011, alrededor de 200.000 francos suizos en administración de multas y 1,8 millones de francos suizos en procedimientos relacionados ante tribunales judiciales. Estas cantidades no incluían el encarcelamiento de infractores a un coste estimado de al menos 124,10 CHF por persona y día que no pudieron pagar sus multas. En total, se impusieron 13.634 multas a 1.516 infractores por un importe de más de 1,6 millones de CHF en multas y tasas, pero sólo se recaudaron 35.117 CHF en multas.⁷³ La elevadísima tasa de reincidencia también pone de relieve que estos enfoques represivos discriminatorios contra las personas en situación precaria no son adecuados para sacar a las personas de la pobreza ni logran su objetivo (en este caso, reducir la mendicidad).

⁶⁶ National Law Centre on Homelessness and Poverty, 'Housing Not Handcuffs 2019: Ending the Criminalization of Homelessness in U.S. Cities', pp. 63-74, <https://homelesslaw.org/wp-content/uploads/2019/12/HOUSING-NOT-HANDCUFFS-2019-FINAL.pdf>; David Rudin, 'You Can't Be Here: The Homeless and the Right to Remain in Public Space', *N.Y.U Review of Law & Social Change*, Vol. 42, pp. 309-350.

⁶⁷ Miami Law Human Rights Clinic, p. 8; Jonathan Hopkins, et. al. (2020), "The Cost of Homelessness in Cape Town", https://homeless.org.za/wp-content/uploads/2020/11/24_Nov_Cost-of-homelessness-in-Cape-Town_Report-Summary-1.pdf.

⁶⁸ Southern Poverty Law Centre, p. 9.

⁶⁹ Miami Law Human Rights Clinic, p. 8.

⁷⁰ Jonathan Hopkins (nota 67 supra), p. 3.

⁷¹ *Freiheitsfonds*, pp. 1-3.

⁷² *Arrels Fundación*, p. 11.

⁷³ Respuesta del Consejo de Estado al Gran Consejo del Cantón y la República de Ginebra del 31 de agosto de 2011, IUE 120, <https://ge.ch/grandconseil/data/texte/IUE01208A.pdf>

F. La criminalización no es una respuesta racional o proporcionada para mejorar el orden público y la seguridad

31. Las leyes que penalizan la pobreza y la falta de hogar no disuaden de forma sustantiva de dichas actividades a las personas que no tienen más remedio que llevar a cabo actividades vitales en espacios públicos. Por tanto, las leyes no pueden justificarse como respuesta proporcionada a los problemas de seguridad y salud pública que plantea la falta de hogar, como exige la legislación sobre derechos humanos.⁷⁴ La penalización tiene el efecto contrario de afianzar la exclusión socioeconómica y la marginación, sin que haya pruebas del valor de prevención del delito de estas leyes.⁷⁵ Por ejemplo, la criminalización de las personas sin hogar y en situación de pobreza tiene graves consecuencias cuando las condenas, incluso por impago de multas, dan lugar a antecedentes penales que afianzan la discriminación a la hora de obtener vivienda, empleo y otros servicios sociales. Las condenas anteriores también exponen a las personas afectadas a consecuencias más duras en caso de multas o condenas reiteradas, y en algunos países pueden dar lugar a la suspensión de derechos civiles y políticos, como el derecho al voto.⁷⁶

III. Alternativas a la criminalización: un programa para el cambio

32. La búsqueda de alternativas a la penalización debe comenzar con una revisión de las leyes vigentes, modificando la forma en que se aplican, revisando la proporcionalidad y el impacto de las penas, y garantizando que el Estado disponga de recursos suficientes para asegurar el uso de alternativas. Las consultas inclusivas y significativas deben identificar alternativas eficaces a la penalización que hagan efectivo el derecho a una vivienda adecuada y a disfrutar de un nivel de vida adecuado, al tiempo que se cumplen los objetivos de orden y salud públicos, en consonancia con los derechos humanos. Este proceso debe ser participativo y contar con la intervención de personas que hayan vivido la experiencia de la falta de hogar y la precariedad; funcionarios encargados de hacer cumplir la ley; proveedores de vivienda, atención sanitaria o servicios sociales; agentes empresariales, comerciantes y vendedores ambulantes; y residentes locales. Las consultas deben realizarse con el fin de identificar:

- (a) Los objetivos oficiales de las leyes o normativas que criminalizan la falta de vivienda y la pobreza.
- (b) El éxito potencial de los resultados, los riesgos y los impactos derivados de la aplicación de dichas leyes, incluyendo si los costes superan a los beneficios.
- (c) Si estas leyes pueden dar lugar a violaciones de los derechos humanos de las personas afectadas.
- (d) Si el problema puede abordarse de una manera diferente que no dé lugar a la criminalización.

33. A continuación, se presentan medidas que los Relatores Especiales recomiendan que los Estados tomen en consideración a la hora de diseñar e implementar alternativas a la criminalización, todas ellas subrayadas por la importancia de enfoques participativos que incluyan las voces, experiencias y necesidades de las personas sin hogar y en situación de pobreza.

A. Derogar las leyes que penalizan las actividades que sustentan la vida

34. Los gobiernos nacionales y subnacionales deben llevar a cabo revisiones exhaustivas y participativas de todas las leyes que regulan el uso de los espacios públicos para determinar

⁷⁴ Reglas de Tokio de la ONU, reglas 1.1 y 2.6; A/HRC/21/39, párrafo 81.

⁷⁵ David Rudin (nota 66 supra).

⁷⁶ Miami Law Human Rights Clinic, p. 8; Observatoire pour les Droits des Citoyens Itinerants, p. 1; (RE)Claim, pp. 3 y 10; Global Network of Sex Work Projects, p. 2; The Connection at St.

hasta qué punto penalizan las actividades que sustentan la vida. Deben derogarse las leyes que castigan las actividades que sustentan la vida cuando no existen alternativas significativas.

35. Los Estados deben ir más allá de la despenalización *de facto*, en la que las leyes que prohíben las actividades vitales en espacios públicos siguen vigentes, pero no se aplican. La mera no aplicación de leyes que no son conformes con los derechos humanos sigue siendo insuficiente, ya que tales leyes siguen siendo una amenaza constante para las personas que viven sin hogar o en la pobreza mientras permanezcan en vigor. Refuerzan el mensaje en las fuerzas del orden y en la sociedad de que las personas que experimentan condiciones de vida difíciles son intrínsecamente infractoras de la ley.

36. Los Estados deben sensibilizar a los urbanistas, legisladores, funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, jueces y funcionarios de la justicia penal y administrativa a nivel nacional, regional y local sobre las repercusiones en materia de derechos humanos de la criminalización de la falta de hogar y la pobreza, en particular sobre las personas que no pueden cumplir las leyes que regulan el uso de los espacios públicos por razones de necesidad o supervivencia.

B. Mejorar la revisión judicial, el acceso a la justicia y la asistencia jurídica

37. Los abogados y las autoridades judiciales deben desempeñar un papel activo en la revisión de la legislación que penaliza la falta de hogar y la pobreza y en garantizar que se protejan los derechos de las personas en situación de precariedad. El poder judicial debe garantizar que la legislación nacional se interprete de conformidad con los derechos humanos internacionales. En muchos países, los tribunales tienen capacidad para anular o dejar sin efecto la aplicación de disposiciones legales contenidas en la legislación nacional que sean incompatibles con el derecho constitucional o las normas internacionales de derechos humanos. A menudo, las sentencias judiciales que han puesto fin a la aplicación de disposiciones legales discriminatorias han desencadenado reformas jurídicas.⁷⁷ Los abogados y defensores de los derechos humanos que dedican su energía a defender a los pobres y marginados en el sistema de justicia desempeñan una función crucial en este sentido: merecen una mayor protección y apoyo público. La asistencia jurídica gratuita también debe ponerse a disposición de las personas que no pueden permitirse contratar a un abogado para defenderse de acusaciones o sanciones por delitos menores.

C. Aplicar alternativas a la detención

38. Cuando existan razones legítimas para mantener leyes que no se dirijan directamente contra grupos marginados, pero que tengan un impacto desproporcionado en ellos, deben aplicarse alternativas a la detención y el encarcelamiento de acuerdo con las salvaguardias mínimas para proteger y promover los derechos humanos establecidas por las Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio). Estas medidas no privativas de la libertad deben respetar las salvaguardias mínimas para proteger y promover los derechos humanos. Para los delitos relacionados con el uso prohibido de los espacios públicos, deben considerarse medidas no privativas de libertad apropiadas, como sanciones verbales, facilitación del acceso a servicios sociales o sanitarios, servicio comunitario que ofrezca oportunidades de integración social, formación y trabajo, o inclusión en programas Housing First. La legislación, la formación y las prácticas policiales deben diseñarse de manera que favorezcan la participación de la comunidad, la promoción y el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las víctimas de la exclusión en materia de vivienda, y debe considerarse la posibilidad de tratar a los delincuentes en la

⁷⁷ Véase, por ejemplo, Tribunal Superior de Malawi, Gwanda c. Estado (Causa Constitucional 5 de 2015) de 10 de enero de 2017, <https://malawilii.org/akn/mw/judgment/mwhc/2017/23/eng@2017-01-10> y Tribunal Constitucional de Uganda, Francis Tumwesige Ateenyi c. Fiscal General (Petición Constitucional n.º 36 de 2018) de 2 de diciembre de 2022, <https://ulii.org/akn/ug/judgment/ugcc/2022/5/eng@2022-12-02>.

comunidad, evitando en la medida de lo posible recurrir a procedimientos formales o a un juicio ante un tribunal.⁷⁸ Las alternativas a la criminalización deben desarrollarse en plena consulta con todas las partes interesadas en las distintas fases de la toma de decisiones, como se ha mencionado anteriormente.

D. Poner fin al encarcelamiento por impago de una multa

39. Aunque las multas pueden constituir una alternativa al arresto y la detención, tienen un impacto desproporcionado en las personas sin hogar y en situación de pobreza. La administración y la adjudicación de las multas deben distinguir entre quienes son demasiado pobres para pagarlas y quienes tienen medios para hacerlo.⁷⁹ En Suecia, por ejemplo, la prisión por defecto sólo se ejecuta si la persona condenada muestra su falta de voluntad de pagar, no si una persona no puede pagar.⁸⁰

40. Debería suprimirse el encarcelamiento por la mera incapacidad de pagar una multa. Podrían considerarse otras medidas no privativas de libertad, que tengan en cuenta las circunstancias particulares del individuo sancionado. Esto podría incluir la posibilidad de compensar las multas con trabajo remunerado para las autoridades públicas y los proveedores de servicios.⁸¹

E. Reformar los enfoques policiales

41. Las fuerzas del orden pueden y deben desempeñar un papel clave en la protección de los derechos de las personas en situación de calle, incluida su protección frente a la violencia. Pueden facilitar el acceso a los servicios sociales o sanitarios,⁸² resolver los conflictos relacionados con el uso de los espacios públicos y garantizar que éstos puedan ser utilizados por todos en condiciones de seguridad. Sin embargo, la aplicación de la ley no debe ser la respuesta por defecto o principal para prevenir y abordar la situación de las personas sin hogar, para la que las respuestas de la justicia penal rara vez son eficaces o apropiadas.⁸³

42. Los marcos de reducción de daños ofrecen modelos alternativos prometedores de intervención para las personas que consumen drogas y merecen un estudio y análisis más profundos, que también pueden ser útiles para otros grupos sobrerrepresentados en situaciones de calle. Se basan en el fomento de la confianza mutua y la cooperación entre la policía y las comunidades afectadas, en la creación de asociaciones entre la policía y los proveedores de servicios sanitarios y sociales, y en el suministro de orientaciones operativas a la policía que apoyen la desviación y el acceso a los servicios.⁸⁴ Para lograrlo, las fuerzas del orden deben adoptar nuevas estrategias, en consulta con los grupos afectados y otros proveedores de servicios sanitarios y sociales pertinentes, para comprender la marginación y responder a ella de un modo basado en los derechos e informado sobre los traumas.

43. Además, es esencial que se establezcan formaciones y protocolos para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que reconozcan el derecho de las personas sin hogar a estar en espacios públicos, hagan hincapié en la no discriminación y orienten a

⁷⁸ Reglas de Tokio, Regla 2.5.

⁷⁹ Fines & Fees Justice Centre, pp. 2 - 4; Canadian Drug Policy Coalition y Pivot Legal Centre, p. 10; Comisión de Derechos Humanos de Omán, p. 5; ESADE, Universidad Ramon Lull, p. 68; Eurodiaconia, p. 7; Ambika Sutkunanathan, p. 8.

⁸⁰ Eurodiaconia, p. 6.

⁸¹ ONUDD, Manual sobre el hacinamiento en las prisiones, p. 46, https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Overcrowding_in_prisons_Ebook.pdf

⁸² Consejo Nacional de Jefes de Policía y Crisis, "From enforcement to ending homelessness: How police forces, local authorities and the voluntary sector can best work together", <https://www.crisis.org.uk/ending-homelessness/resources-for-practitioners/housing-centre-guides/from-enforcement-to-ending-homelessness-guides/>

⁸³ Comisión Canadiense de Derechos Humanos, pp. 6-7; Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, párrafo 17.

⁸⁴ Véanse los informes publicados por la Global Law Enforcement and Public Health Association en: <https://glepha.com/envisaging-the-future-project/>

los funcionarios sobre cómo pueden facilitar el acceso efectivo a los servicios sociales y de salud. Dada la prevalencia de la violencia contra las personas sin hogar, incluso por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, las medidas para garantizar su seguridad en los espacios públicos deben formar parte inherente del orden público.⁸⁵ Los Estados deben garantizar que las denuncias sobre prácticas policiales discriminatorias o abusivas se investiguen de forma independiente y efectiva, y que los responsables rindan cuentas.

F. Promover la igualdad de acceso a los espacios públicos

44. Las personas sin hogar y en situación de pobreza deben disfrutar de los mismos derechos a utilizar los espacios públicos para reunirse, socializar, satisfacer sus necesidades de subsistencia y para el descanso y el ocio que el público en general. Las políticas nacionales sobre las personas sin hogar, que se alejan de las medidas punitivas para adoptar enfoques centrados en la no discriminación, la igualdad y la seguridad para todos, deben proporcionar un marco para la gestión del espacio público por parte de las autoridades nacionales y locales. Las políticas deben hacer hincapié en los derechos humanos de las personas sin hogar, poner de relieve el coste humano, económico y social de criminalizar a las personas sin hogar, y promover análisis de costes y beneficios para garantizar la reasignación de recursos de la vigilancia, la persecución y el castigo a la vivienda y los servicios sociales y sanitarios.⁸⁶ Cuando la oferta de vivienda asequible y accesible no cubra la demanda, debe prohibirse la penalización de las actividades que mantienen la vida de las personas sin hogar.

45. Entre los ejemplos prometedores de trabajo se incluye la propuesta de Protocolo de Victoria (Australia) para responder a las personas sin hogar en lugares públicos, que reconoce el derecho de las personas sin hogar a estar en espacios públicos y promueve la colaboración entre las fuerzas del orden y los servicios sociales para garantizar respuestas integradas.⁸⁷ En Europa, la Carta de Derechos de las Personas sin Hogar, adoptada por varias ciudades, establece diversos derechos humanos de las personas que experimentan la falta de hogar. Reconoce el derecho de las personas sin hogar a utilizar los espacios públicos, a circular libremente por ellos y a realizar actividades de supervivencia sin ser penalizadas (incluida la mendicidad o la búsqueda de alimentos desechados).⁸⁸

46. A nivel local, están surgiendo enfoques menos punitivos de la gestión de los espacios públicos, que favorecen el apoyo comunitario a las personas sin hogar y en situación de pobreza. Entre ellos se encuentran las alternativas comunitarias a la actuación policial, el desvío de fondos policiales para apoyar el despliegue de expertos en salud mental y la contratación de agentes de enlace comunitario en las administraciones locales y las fuerzas del orden para facilitar las derivaciones adecuadas y las opciones de prestación de servicios.⁸⁹

47. Al promover una gestión más inclusiva del espacio público, los Estados y las autoridades subnacionales deben aplicar medidas que aborden las causas subyacentes prevenibles de la delincuencia. Estas alternativas deben responder a las condiciones locales y aplicarse en un marco más amplio que garantice el derecho a una vivienda adecuada. Las medidas pueden ir desde:

- (a) La provisión de instalaciones higiénicas públicas gratuitas.
- (b) Regímenes normativos transparentes, adecuados y accesibles para garantizar el acceso de los trabajadores informales al espacio público.

⁸⁵ Comisión Canadiense de Derechos Humanos, p. 6; presentación de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, párrafo 17.

⁸⁶ Miami Law Human Rights Clinic, p. 8.

⁸⁷ Justice Connect, pp. 21 - 23.

⁸⁸ La Carta de Derechos de los Sin Techo, https://www.feantsaresearch.org/download/the_homeless_bill_of_rights_8107364355310719862.pdf.

⁸⁹ National Alliance to End Homelessness, 'Alternatives to Criminalization', <https://endhomelessness.org/blog/alternatives-to-criminalization/#:~:text=Advocating%20for%20the%20diversion%20of,systems%20preventing%20he%20need%20for; Arréls Fundación, pp. 14 - 15>.

(c) Desinversión en la aplicación de la ley y reinversión en servicios integrales de apoyo y soluciones comunitarias para atender las diversas necesidades de las personas sin hogar.

G. La vivienda es lo primero, no lo último

48. Las normas de derechos humanos exigen a los Estados que garanticen el acceso a una vivienda adecuada para todos, en lugar de criminalizar a las personas por su falta de vivienda. Los enfoques basados en la vivienda para reducir el número de personas sin hogar, como los programas Housing First, que ofrecen viviendas dispersas y de larga duración a las personas sin hogar y apoyo social adaptado a sus necesidades, reducen el número de personas sin hogar a largo plazo de conformidad con las normas de derechos humanos. También son menos costosos que ampliar o mantener grandes sistemas de refugios y alojamientos de emergencia, y suponen un importante ahorro de costes para las fuerzas de seguridad y los sistemas sanitarios públicos.⁹⁰

H. Prevención de la falta de vivienda

49. Una de las causas fundamentales del sinhogarismo es la falta de vivienda asequible adecuada, que debe abordarse para que la criminalización de las personas sin hogar quede obsoleta. La oferta de vivienda asequible debe promoverse y apoyarse activamente mediante políticas públicas y leyes, entre otras cosas fomentando el acopio de suelo asequible a través de mecanismos como los bancos de suelo, y alentando opciones de vivienda no mercantilizadas como la vivienda pública o en cooperativa. Las recomendaciones formuladas por el Relator Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada⁹¹ incluyen respuestas integradas y a largo plazo para prevenir la falta de vivienda, como mecanismos preventivos para reducir los desahucios por impago del alquiler u otros motivos, una mejor gestión de los mercados de la vivienda y la provisión de viviendas sociales o ayudas a la vivienda para quienes las necesiten.

I. Reformar la regulación de las actividades económicas informales

50. La gestión del espacio público debe garantizar un acceso inclusivo a los espacios públicos para toda una serie de actividades económicas informales. Hay ejemplos en los que esto se ha intentado,⁹² con un hilo conductor común que es el diálogo y los acuerdos entre trabajadores informales, gobiernos subnacionales y expertos en planificación urbana, para proporcionar una mayor protección del derecho al trabajo y a unas condiciones laborales justas y favorables en los espacios públicos. Esto ha dado lugar a medidas como la designación de espacios dedicados, sistemas de registro formal y salvaguardias contra la confiscación de pertenencias.⁹³ A través de la consulta con los trabajadores informales y sus representantes, los gobiernos nacionales y subnacionales deben garantizar lugares adecuados para el trabajo y el comercio dentro de los entornos urbanos, y gestionar de forma inclusiva el crecimiento y el desarrollo de estos sectores.⁹⁴ Los Estados deben reconocer el derecho de los trabajadores informales a la libertad de asociación y a la negociación colectiva,⁹⁵ mejorar

⁹⁰ Véase <https://www.huduser.gov/portal/periodicals/em/spring-summer-23/highlight2.html> y <https://nlihc.org/sites/default/files/Housing-First-Research.pdf>.

⁹¹ A/78/192.

⁹² Consejo Danés para los Refugiados, p. 6; Consejo de Derechos Humanos de la Ciudad de México, p. 6.

⁹³ Martha Chen et al., 'Inclusive Public Spaces for Informal Livelihoods: A Discussion Paper for Urban Planners and Policy Makers', https://www.citiesalliance.org/sites/default/files/Public%20Space%20Discussion%20Paper_0.pdf.

⁹⁴ Caroline Skinner et al., 'Supporting Informal Livelihoods in Public Space: A Toolkit for Local Authorities', <http://www.wiego.org/sites/default/files/publications/files/Public%20Space%20Toolkit.pdf>.

⁹⁵ OIT, Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204), párrs. 16, 31 y 32.

la seguridad de los trabajadores informales que utilizan espacios públicos, y abordar la violencia, el abuso y el acoso a los que estos trabajadores están sometidos por parte de funcionarios públicos o agentes privados, de conformidad con el Convenio núm. 190 de la OIT.

J. Reforzar el papel de los gobiernos regionales y locales

51. Los gobiernos locales y regionales desempeñan un papel fundamental a la hora de abordar la criminalización de las personas sin hogar y en situación de pobreza. Varios Estados han despenalizado los delitos relacionados con el vagabundeo y/o la mendicidad a escala nacional, o han adoptado políticas nacionales sobre las personas sin hogar o sobre la vivienda que reconocen la necesidad de garantizar la protección de los derechos humanos fundamentales; sin embargo, a escala local o regional, muchas ordenanzas, reglamentos o normativas siguen penalizando las actividades de subsistencia.⁹⁶

52. Los gobiernos locales están en primera línea a la hora de equilibrar los intereses de los distintos grupos de interés en cuanto a cómo, cuándo y quién accede y utiliza los espacios públicos, al tiempo que tratan de garantizar el orden público, la seguridad y el desarrollo urbano. Los gobiernos locales tienen que desarrollar estrategias que logren un equilibrio entre el uso justo e inclusivo de los espacios públicos y objetivos medioambientales, de seguridad y económicos más amplios. Esto puede abordarse en parte mediante la adopción de leyes de zonificación, ordenanzas locales y reglamentos que determinen el tipo de actividades que están permitidas en los espacios públicos, aunque tales reglamentos no deben conducir a la prohibición de las actividades que sustentan la vida que se han tratado a lo largo de este estudio.

53. Los gobiernos locales reconocen que debe darse prioridad a la provisión de viviendas asequibles, y que los enfoques integrales para combatir el sinhogarismo deben abarcar la prevención, las respuestas de emergencia, las soluciones estructurales y la reforma legal. Las políticas deben alejarse de los enfoques punitivos en la gestión de los espacios públicos y adoptar medidas centradas en la no discriminación, la igualdad y la seguridad.⁹⁷

IV. Conclusiones y recomendaciones

54. **Las normas de derechos humanos exigen a los Estados que tomen todas las medidas posibles para erradicar la pobreza extrema y prevenir y poner fin a la falta de hogar. La falta de hogar refleja el fracaso del Estado a la hora de garantizar el derecho humano a una vivienda adecuada. Criminalizar a las personas sin hogar no aborda esta violación de los derechos humanos. Al contrario, la empeora. Castiga a las personas por comportamientos que no pueden evitar, socavando aún más su capacidad para sobrevivir o acceder a una vivienda.**

55. **Confiar en el sistema de justicia penal para abordar las consecuencias de la pobreza y la falta de hogar sólo sirve para penalizar a las personas por la desigualdad estructural, la exclusión social y su negación fundamental de derechos. La penalización afianza aún más la desigualdad, refuerza la estigmatización social y socava la dignidad de las personas sin hogar o en situación de pobreza. Un enfoque punitivo o carcelario que penalice a las personas en situación de precariedad por mendigar, dormir o trabajar en espacios públicos también supone un importante coste económico para el Estado que debería redirigirse a medidas que sean eficaces para prevenir y acabar con la falta de hogar y reducir la pobreza.**

⁹⁶ Lituania, p. 1; México, p. 1; Fundación Abbé Pierre, p. 2; African Policing Civilian Oversight Forum, p. 4; ESADE, Universidad Ramon Lull, p. 7 y 64; Arrels Fundació, p. 7; SOMOS Mulheres, p. 1; Instituto Dullah Omar, pp. 2-3; Asociación Austriaca de Ciudades y Pueblos, p. 1; Comisión de Derechos Humanos, Filipinas, párrafo 29; American University, Departamento de Justicia, Derecho y Criminología, p. 17; Defensor del Menor en Suecia, p. 2.

⁹⁷ Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.

56. Tal enfoque punitivo conduce a un ciclo de movimiento circular de las personas a través de la pobreza, la falta de vivienda y el sistema de justicia penal, y no puede considerarse justificable. Penalizar la conducta de las personas que dependen del uso de los espacios públicos para su supervivencia no logrará los objetivos de combatir el sinhogarismo y la pobreza cuando la conducta que se prohíbe es algo que la persona afectada no puede evitar, como dormir en algún lugar u obtener ingresos suficientes para su propia supervivencia mediante el trabajo informal o la mendicidad. Además, la penalización da lugar a discriminación por motivos de estatus socioeconómico u otros motivos prohibidos, como la raza, el origen nacional o la salud, lo que viola la legislación sobre derechos humanos. La falta de hogar y la pobreza pueden abordarse mediante enfoques transformadores que faciliten el acceso a una vivienda adecuada, un trabajo digno, asistencia sanitaria, formación y protección social, no tipificado como delito el hecho de carecer de hogar o vivir en la pobreza.

57. Los Relatores Especiales recomiendan a los Estados, incluidos los gobiernos locales, que garanticen la plena protección del derecho a un nivel de vida adecuado, incluido el derecho a una vivienda adecuada, a todas las personas que se encuentren bajo su jurisdicción o control. Esto implica erradicar la pobreza, garantizar el acceso a una vivienda asequible y prevenir y poner fin a la falta de vivienda, para que nadie se vea obligado a dormir o a sobrevivir en la calle sin acceso a una vivienda adecuada.⁹⁸ Además, recomiendan a los Estados, incluidos los gobiernos locales:

58. **Reforma jurídica:**

(a) Derogar las disposiciones penales o administrativas de la legislación nacional y de los gobiernos locales que penalicen o sancionen a las personas que vivan, sobrevivan o trabajen en espacios públicos, por carecer de medios de subsistencia, por ser "pícaro", "vagabundo", "ocioso" o "desordenado", o por practicar actividades vitales en espacios públicos, como dormir, comer, cocinar, lavarse, sentarse, tumbarse o realizar actividades relacionadas con la higiene.

(b) Derogar la legislación que prohíbe las actividades económicas informales a las personas que no tienen alternativas disponibles, o cuando el incumplimiento de las normas de orden público está causado por la falta de vivienda, la pobreza y otras formas de exclusión social.

(c) Derogar las leyes que prohíben la mendicidad en espacios públicos a nivel nacional, regional o local. Cuando la mendicidad es el resultado de la explotación y está vinculada a la trata de personas, la responsabilidad penal debe atribuirse a quienes obligan a las personas a mendigar, y no a las víctimas de trata obligadas a mendigar.⁹⁹

(d) Abolir las penas de prisión por multas y deudas, declarar amnistías, eliminar antecedentes penales y establecer programas de reducción de multas y deudas que diferencien entre quienes no están dispuestos a pagar y quienes no pueden hacerlo. Garantizar que las multas puedan reducirse o condonarse en caso de incapacidad de pago y que el acceso a la sanidad pública, la vivienda, las prestaciones de protección social u otros servicios públicos no se vea restringido por el hecho de adeudar multas impagadas o tener antecedentes penales.

(e) Revisar la legislación nacional para garantizar que las personas que permanecen en edificios, vehículos, caravanas, refugios improvisados, campamentos o espacios públicos están efectivamente protegidas contra los desalojos forzosos, incluidas todas las protecciones procesales establecidas en el derecho internacional de los derechos humanos.

(f) Garantizar que la confiscación arbitraria y la destrucción de las posesiones o mercancías de las personas en situación de calle, estén prohibidas por la ley.

⁹⁸ Véanse las recomendaciones contenidas en A/78/192, A/73/310/Rev.1 y A/HRC/31/54.

⁹⁹ A/Res/65/228, párr. 18(k), Convenio de la OIT sobre el trabajo forzoso, art. 25.

(g) Garantizar que las leyes subnacionales cumplan las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

59. **Reforma de la aplicación de la ley:**

(a) Garantizar que todas las alternativas a la detención y el encarcelamiento, como los servicios a la comunidad, la formación o el trabajo, respondan a las barreras estructurales que experimentan las personas sin hogar y en situación de pobreza, incluso cuando el acusado carezca de domicilio fijo.

(b) Prohibir las prácticas policiales discriminatorias por parte de las fuerzas del orden, incluidos los controles de identidad arbitrarios y discriminatorios, las identificaciones y los registros en los que no haya sospecha razonable, y abordar la prevalencia de la discriminación que contribuye a la sobrerrepresentación de las personas sin hogar y en situación de pobreza en el sistema de justicia penal mediante formación, instrucciones y mecanismos eficaces de supervisión y rendición de cuentas.

(c) Establecer mecanismos independientes de supervisión policial que lleven a cabo investigaciones efectivas, exhaustivas, rápidas e imparciales sobre cualquier denuncia de acoso, intimidación, extorsión, malos tratos, agresión física, uso excesivo de la fuerza, detención o deportación arbitrarias o asesinato de personas en situación de calle por parte de agentes encargados de hacer cumplir la ley.

(d) Adoptar todas las medidas necesarias para prohibir y abordar la violencia y el acoso de los trabajadores informales de conformidad con el Convenio núm. 190 de la OIT.

(e) Prohibir el confinamiento o la institucionalización de las personas sin hogar contra su voluntad en campamentos, refugios, alojamientos de emergencia, albergues, prisiones, centros de detención o rehabilitación, instituciones de atención o asistencia sanitaria sobre la base de su vivienda o su situación socioeconómica, y garantizar que toda restricción o privación del derecho a la libertad y a la elección de residencia se ajuste a las normas de derechos humanos.

(f) Revisar el uso de las órdenes de traslado y las prohibiciones de zona para garantizar que dichas intervenciones respetan los derechos humanos.

(g) Garantizar que nadie sea desalojado de su lugar de residencia habitual sin que se le ofrezca una alternativa de alojamiento adecuada, de hecho y de derecho, que sea adecuada, segura y permita una vida digna.

60. **Gestión del espacio público:**

(a) Garantizar que los espacios públicos sean accesibles y seguros para todos, sin discriminación.

(b) Reconocer que los espacios públicos son esenciales para la supervivencia de las personas sin hogar y en situación de pobreza y deben estar dotados de servicios esenciales para sus necesidades, incluidas las instalaciones de agua y saneamiento.

(c) Garantizar que los espacios públicos puedan utilizarse para actividades comerciales informales y elaborar reglamentos adecuados en consulta con los representantes de los trabajadores informales.

61. **Análisis y recogida de datos:**

(a) Recopilar datos desglosados sobre el impacto de la criminalización en las personas sin hogar y en situación de pobreza, el uso de sanciones penales y administrativas para la realización de actividades de subsistencia, incluida información sobre multas y penas de prisión por condena o por impago de multas.

(b) Evaluar el impacto de las multas, órdenes de traslado, desahucios, sanciones penales, arrestos, institucionalización forzosa, detención o encarcelamiento causados por leyes y reglamentos que criminalizan a las personas sin hogar, en situación de pobreza u otras vulnerabilidades.

(c) Publicar periódicamente los costes financieros relacionados con la ejecución, la administración de multas, el procesamiento, la revisión judicial, la detención o el encarcelamiento por delitos de orden público.

62. **Mujeres, niños y otros grupos en riesgo de discriminación:**

(a) Desarrollar enfoques alternativos y sensibles al género para la gestión de los espacios públicos que promuevan una justicia sustantiva para todos los grupos desfavorecidos. Debe darse prioridad a las intervenciones que promuevan el acceso a mecanismos de apoyo basados en la comunidad y eviten que las personas sin hogar y en situación de pobreza entren en contacto con el sistema de justicia penal.

(b) Implementar alternativas sensibles al género al impago de multas o al encarcelamiento por actividades vitales, especialmente cuando las vías de acceso a la cárcel incluyan experiencias previas de violencia de género. Garantizar un alojamiento alternativo, adecuado y con perspectiva de género a las mujeres y niñas que han sufrido violencia de género.

(c) Prohibir las detenciones arbitrarias y masivas de niños, el alejamiento de los niños y sus familias de las calles o espacios públicos y la separación de los niños de sus padres debido a su situación de calle.¹⁰⁰ Garantizar que las medidas de protección para asegurar un cuidado alternativo a los niños en situación de calle cumplan con el principio del interés superior del menor.

(d) Aplicar estrategias nacionales holísticas y globales a largo plazo para los niños en situación de calle que aborden y prevengan la falta de hogar, en consonancia con la Convención sobre los Derechos del Niño. Abolir los delitos que afectan de manera desproporcionada a los niños en situación de calle, como la mendicidad, el incumplimiento del toque de queda, el vagabundeo y el abandono del hogar.

63. **Acceso a la justicia:**

(a) Garantizar que ningún desalojo conduzca a la pérdida de la vivienda, que los desalojos sólo se permitan por causa justa y que las personas que se enfrentan a un desalojo tengan acceso a la justicia y se les proporcionen protecciones procesales contra cualquier desalojo arbitrario.

(b) Garantizar el acceso a servicios inclusivos de asistencia y ayuda jurídica a las personas en riesgo o en situación de pobreza o sin hogar, y garantizar que se ofrezca asistencia jurídica a las personas acusadas de delitos de orden público.

(c) Establecer mecanismos efectivos de reparación por las violaciones de derechos humanos cometidas en el pasado como consecuencia de la aplicación de leyes que castigan la falta de vivienda y la pobreza.

64. **Concienciación y sensibilización:**

(a) Promover la comprensión y el respeto mutuo entre todos los grupos de población, a través de la educación y la sensibilización de la comunidad sobre las causas subyacentes del sinhogarismo y la pobreza, y el valor de las respuestas no punitivas para abordar el sinhogarismo y la pobreza.

¹⁰⁰ Comité de los Derechos del Niño, Observación general N° 21, párr. 14.