

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA – SALA PLENA

Bogotá DC, diecisiete (17) de julio de dos mil veinticinco (2025).

Magistrado ponente (E): FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Expediente: 11001-03-26-000-2023-00151-00 (70.355)
Demandantes: FRANCISCA GÓMEZ ZÚÑIGA Y OTROS
Demandados: NACIÓN — MINISTERIO DE DEFENSA — POLICÍA NACIONAL Y EL MUNICIPIO DE MEDELLÍN
Medio de control: RECURSO EXTRAORDINARIO DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA
Asunto: DESCONOCIMIENTO DE SENTENCIA DE UNIFICACIÓN DE PERJUICIOS MORALES

Síntesis del caso: la parte actora aduce que el fallo de segunda instancia desconoció la sentencia de 28 de agosto de 2014 proferida por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado. La Sala declarará fundado el recurso, porque la providencia de segunda instancia contrarió la sentencia de unificación sobre la presunción de perjuicios morales en el caso de muerte de la víctima directa, respecto de los familiares que se encuentren en el primer y segundo grados de consanguinidad.

Temas: recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia – desconocimiento sentencia de unificación de presunción de perjuicios morales en el primer y segundo grados de consanguinidad.

Decide la Sala el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia interpuesto por los demandantes contra la sentencia dictada el 29 de junio de 2023 por la Sala Sexta de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia, por medio de la cual se revocó la sentencia de primera instancia y se negaron las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

El 20 de mayo de 2016, los familiares de Fernando Ossa Echevérry y Yehyko José Polo Mendoza presentaron demanda en ejercicio del medio de control jurisdiccional de reparación directa en contra de la Nación — Ministerio de Defensa — Policía Nacional y del Municipio de Medellín (Antioquia) para obtener

Expediente no. 11001-03-26-000-2023-00151-00 (70.355)
Demandantes: Francisca Gómez Zúñiga y otros
Recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia

la reparación del daño causado por la muerte de sus familiares (fls. 9 a 24 cdno. 1).

Como fundamento fáctico la parte actora expuso, en síntesis, lo siguiente:

1) El 22 de febrero de 2014, grupos armados ilegales detonaron un artefacto explosivo en el Centro de Atención al Habitante de la Calle “*Centro día No. 1*” (fl. 11 cdno. 1) en la ciudad de Medellín (Antioquia).

2) Como consecuencia de lo anterior, murieron cuatro (4) personas, entre ellas, los señores Fernando Ossa Echevérry y Yehyko José Polo Mendoza.

3) El Municipio de Medellín y la Policía Nacional deben responder porque estaban realizando “*la intervención de varias “ollas de vicio” [y el atentado terrorista fue] perpetrado como retaliación a las acciones de intervención de la Alcaldía del Municipio de Medellín y la Policía Nacional*” (fl. 11 cdno. 11); además, las entidades tenían la obligación de brindarles “*seguridad y protección*” (fl. 12 cdno. 1) a quienes ingresaban al Centro de Atención al Habitante de la Calle.

4) Los demandantes fueron tres (3) hermanos del señor Ossa Echevérry y la madre, la abuela y dos (2) hermanas del señor Polo Mendoza¹, quienes alegaron sufrir (i) lucro cesante, (ii) daño moral, (iii) daño a la vida en relación y (iv) daño a la familia.

2. La sentencia de primera instancia

El 13 de junio de 2018, el Juzgado 36 Administrativo Oral del Circuito de Medellín accedió parcialmente a las pretensiones, pues, condenó a la Policía Nacional a pagar el perjuicio moral sufrido por los demandantes (fls. 463 a 478 reverso cdno. ppal.) con base en la siguiente argumentación:

1) La Policía Nacional debe responder a título de daño especial por las muertes de los señores Ossa Echevérry y Polo Mendoza, dado que el atentado terrorista

¹ También demandó el señor Francisco Baena Heroza, quien alegó ser abuelo de crianza de la víctima directa, empero, la Sala no se referirá a él porque en primera instancia se negaron sus pretensiones debido a que no se acreditó la calidad invocada en la demanda.

Expediente no. 11001-03-26-000-2023-00151-00 (70.355)
 Demandantes: Francisca Gómez Zúñiga y otros
Recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia

“tenía como objetivo atentar contra de unidades de esa fuerza policial” (fl. 470 reverso cdno. ppal.); en ese sentido, no se estructuró el hecho de un tercero como causa extraña, por cuanto, *“el acto terrorista efectuado por grupos irregulares fue dirigido en contra de agentes estatales [lo que] implica la asunción por parte de la población civil de una carga que no está en obligación de soportar”* (fl. 471 reverso cdno. ppal.).

2) Se absuelve al Municipio de Medellín, debido a que no se demostró que la detonación del artefacto explosivo estuviera *“dirigida contra algún bien o interés del Municipio”* (fl. 473 cdno. ppal.) y, por el contrario, se probó que el atentado estuvo dirigido *“directamente contra la Policía”* (fl. 473 cdno. ppal.).

3) Se condena a pagar a la Policía Nacional perjuicios morales en favor de los demandantes y, se niegan los demás perjuicios porque no fueron demostrados.

3. La sentencia de segunda instancia

La Policía Nacional apeló la decisión del juzgado, memorial en el que alegó que el ataque fue indiscriminado; el recurso fue resuelto por la Sala Sexta de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia a través de sentencia del 29 de junio de 2023, en la cual revocó la decisión de primera instancia y, en su lugar, negó las pretensiones (fls. 1 a 29)², con apoyo en las siguientes premisas:

1) Contrario a lo señalado por la Policía Nacional, se demostró que el ataque terrorista sí estuvo dirigido en contra de dicha institución, en la medida en que, algunos de sus miembros estaban controlando el *“ingreso de los habitantes en situación de calle ubicados en el sector”* (fl. 21)³, razón por la cual el ataque estuvo *“dirigido en contra de la institucionalidad de la Policía Nacional”* (fl. 21)⁴, lo cual conllevó que *“la causal exonerativa del hecho de un tercero pierda operancia”* (fl. 21)⁵.

² Índice 33 SAMAI del tribunal – archivo 001 SENTENCIA -PERDIDA DE PONENCIA (pdf).

³ Índice 33 SAMAI del tribunal – archivo 001 SENTENCIA -PERDIDA DE PONENCIA (pdf).

⁴ Índice 33 SAMAI del tribunal – archivo 001 SENTENCIA -PERDIDA DE PONENCIA (pdf).

⁵ Índice 33 SAMAI del tribunal – archivo 001 SENTENCIA -PERDIDA DE PONENCIA (pdf).

Expediente no. 11001-03-26-000-2023-00151-00 (70.355)
 Demandantes: Francisca Gómez Zúñiga y otros
Recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia

2) A pesar de lo anterior, no se probó el perjuicio moral sufrido por los demandantes, de acuerdo con el siguiente razonamiento:

a) La sentencia de unificación proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado del 28 de agosto de 2014 precisó que el perjuicio moral *“se encuentra compuesto por el dolor, la aflicción y en general los sentimientos de desesperación, congoja, desasosiego, temor, zozobra, etc., que invaden a la víctima directa o indirecta de un daño”*⁶ (fl. 22)⁷.

b) Sin embargo, dicho perjuicio solo se presume en *“estructuras familiares tradicionales, normales”* (fl. 24)⁸ y, como en este caso concreto las víctimas directas se encontraban en situación de calle, los demandantes debían probarlo y no lo hicieron; al respecto, el tribunal consideró lo siguiente:

“Si bien el daño moral se presume cuando se trata de estructuras familiares tradicionales, normales, signadas por la convivencia y porque se comparte el día a día, las alegrías y los sufrimientos, la abundancia cuando la hay y la escasez cuando se presenta, lo cierto es que nos corresponde examinar en este proceso, el vínculo estrecho se encuentra roto, ya había desaparecido, incluso muchos años antes de que se perpetrara el hecho violento que extinguió la vida de los interfectos, ello por la circunstancia absolutamente incontrovertible, palpable, debidamente acreditada y no discutida por nadie de abandono del hogar en la que se encontraban las víctimas directas, y no de fecha reciente sino de muchos años atrás.

En casos como el presente es posible aplicar la regla de juicio de la regularidad del comportamiento humano a (sic) tenor de la cual en condiciones normales el daño moral se presume cuando se produce un hecho atentatorio de la vida de uno de los integrantes del núcleo familiar, tan solo que en nuestro caso hay lugar a aplicarla pero en su dimensión negativa, ya que de la mano de idéntico raciocinio al haber desaparecido las circunstancias en las que se cimenta el ambiente familiar, por las razones que sean, incluso por elección propia de uno de los integrantes del grupo familiar, -formalmente considerado-, ya no es posible la aplicación “directa” de la comentada norma de conducta, sencillamente porque la institución que le da cabida a la misma y constituye su origen no existe, se ha desvanecido, y es justamente la vitalidad de las relaciones familiares.

Atendiendo a lo que encierra el perjuicio moral, este no consiste simplemente en el cariño o afecto que se derivan de los vínculos familiares, sino en la aflicción, congoja o dolor profundo que es natural cuando una persona que hace parte del diario vivir del grupo familiar

⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 28 de agosto de 2014, expediente 26.521, MP Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

⁷ Índice 33 SAMAI del tribunal – archivo 001 SENTENCIA -PERDIDA DE PONENCIA (pdf)

⁸ Índice 33 SAMAI del tribunal – archivo 001 SENTENCIA -PERDIDA DE PONENCIA (pdf)

Expediente no. 11001-03-26-000-2023-00151-00 (70.355)
 Demandantes: Francisca Gómez Zúñiga y otros
Recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia

ha fallecido, tratándose en este caso del daño provocado por la muerte. Cabe afirmar que no se evidenció con los medios de prueba allegados al expediente y practicados al interior del proceso, ese fuerte sentimiento de pérdida y desasosiego por parte de los familiares de las víctimas directas” (fl. 24 - índice 33 SAMAI del tribunal – archivo 001 SENTENCIA -PERDIDA DE PONENCIA (pdf)).

3) Una magistrada de la Sala de Decisión salvó el voto (fls. 1 a 9)⁹, sobre la base de considerar que el hecho de que la víctima directa sea habitante de la calle no implica perder el vínculo familiar; además, la sentencia de unificación citada indicó que se presume el daño moral y ese aspecto *“ni siquiera fue objeto del litigio ni menos aún fue cuestionado este aspecto en el recurso de apelación, y por el contrario, de los elementos probatorios obrantes en el plenario sí se logró demostrar la existencia de una relación familiar entre las víctimas y los demandantes”* (fls. 4 y 5)¹⁰.

4. El recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia

La parte demandante interpuso recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia (fls. 1 a 25)¹¹ debido a que la providencia de segunda instancia desconoció la sentencia de unificación del 28 de agosto de 2014 proferida por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado con ponencia del doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa, expediente 26.251, la cual estableció que, en casos de muerte, el perjuicio moral se presume cuando los demandantes estuvieran en los niveles 1 (referente al primer grado de consanguinidad) y 2 (propio del segundo grado de consanguinidad o civil).

5. El trámite procesal

Mediante auto del 25 de agosto de 2023, el Tribunal Administrativo de Antioquia concedió el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia presentado por la parte actora (fl. 512 cdno. ppal.), el cual fue admitido en providencia del 19 de septiembre de 2023, decisión en la que se corrió traslado a las partes por el término de quince (15) días según lo dispuesto en el artículo 266 del CPACA (fl. 516 anverso y reverso cdno. ppal.).

⁹ Índice 33 SAMAI del tribunal – archivo 002 SALVAMENTO DE VOTO (pdf).

¹⁰ Índice 33 SAMAI del tribunal – archivo 002 SALVAMENTO DE VOTO (pdf).

¹¹ Índice 33 SAMAI del tribunal – archivo 003 MEMORIAL - RECURSO EXTRAORDINARIO DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA (pdf).

Expediente no. 11001-03-26-000-2023-00151-00 (70.355)
Demandantes: Francisca Gómez Zúñiga y otros
Recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia

En dicha oportunidad procesal la Policía Nacional y el Municipio de Medellín guardaron silencio, y el Ministerio Público rindió concepto en el cual solicitó que se declare fundado el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, porque la sentencia recurrida desconoció la presunción de perjuicio moral establecida en la sentencia del 28 de agosto de 2014 (índice 7 SAMAI).

II. CONSIDERACIONES

Cumplidos los trámites propios del proceso, sin que exista causal alguna de nulidad que invalide lo actuado, la Sala procede a resolver el asunto sometido a consideración con el siguiente derrotero: 1) objeto de la controversia y anuncio de la decisión, 2) el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, 3) el desconocimiento de la sentencia de unificación invocada y, 4) las costas.

1. Objeto de la controversia y anuncio de la decisión

La controversia planteada consiste en determinar si la providencia del 29 de junio de 2023 proferida en segunda instancia por la Sala Sexta de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia desconoció la sentencia unificación del 28 de agosto de 2014 expedida por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, con ponencia del doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa en el proceso con radicación número 66001-23-31-000-2001-00731-01 (26.251).

La Sala declarará fundado el recurso, puesto que la sentencia recurrida desconoció la presunción de perjuicios morales predicable en el primer y segundo grados de consanguinidad ante la muerte de la víctima directa que fue precisada en la providencia de unificación invocada.

2. El recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia

El legislador consagró el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia con el fin de asegurar la unidad de la interpretación del derecho, su aplicación uniforme y garantizar los derechos de las partes y de los terceros que resulten perjudicados con la providencia recurrida y, cuando fuere del caso, reparar los agravios inferidos a tales sujetos procesales, cabe resaltar que no se trata de una tercera instancia para controvertir el análisis fáctico, jurídico o probatorio

Expediente no. 11001-03-26-000-2023-00151-00 (70.355)
 Demandantes: Francisca Gómez Zúñiga y otros
Recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia

realizado en la sentencia cuestionada en la medida en que solo tendrá lugar cuando aquella contraríe o se oponga a una sentencia de unificación del Consejo de Estado.

En esa dirección, el artículo 257 del CPACA dispone que el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia procede contra las sentencias dictadas por los Tribunales Administrativos en única o en segunda instancias, en este caso la providencia cuestionada fue proferida por el Tribunal Administrativo del Antioquia en sede de segunda instancia dentro del medio de control judicial de reparación directa, por lo cual corresponde a la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado su conocimiento en atención a la especialidad, de conformidad con lo previsto en el artículo 259 del CPACA, en concordancia con el numeral 1 del artículo 14 del Acuerdo 80 de 2019¹².

3. La sentencia proferida en segunda instancia por el Tribunal de Antioquia desconoció la sentencia de unificación invocada en el recurso

1) La Sala declarará fundado el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, pues, la providencia impugnada desconoció la sentencia de unificación proferida por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado el 28 de agosto de 2014 en el expediente 26.251.

a) Es claro que, en esa decisión, la Sala Plena unificó el criterio de decisión judicial sobre el “*reconocimiento y liquidación de perjuicios morales en caso de muerte*”¹³, punto sobre el cual señaló lo siguiente:

“6.2. Perjuicios morales (Unificación jurisprudencial).

Sea lo primero señalar, que procede la Sala a unificar la jurisprudencia en materia de reparación de perjuicios inmateriales; lo anterior, por cuanto la Sección considera necesario y oportuno determinar los criterios generales que se deben tener en cuenta para la liquidación del mencionado perjuicio.

(...) tenemos que el concepto de perjuicio moral se encuentra compuesto por el dolor, la aflicción y en general los sentimientos de desesperación, congoja, desasosiego, temor, zozobra, etc., que invaden a la víctima directa o indirecta de un daño antijurídico, individual o colectivo.

¹² Reglamento interno del Consejo de Estado.

¹³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 28 de agosto de 2014, expediente 26.521, MP Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

Expediente no. 11001-03-26-000-2023-00151-00 (70.355)
Demandantes: Francisca Gómez Zúñiga y otros
Recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia

En consecuencia, para la reparación del perjuicio moral en caso de muerte se han diseñado cinco niveles de cercanía afectiva entre la víctima directa y aquellos que acuden a la justicia calidad de perjudicados o víctimas indirectas, los cuales se distribuyen así:

Nivel No. 1. Comprende la relación afectiva, propia de las relaciones conyugales y paterno- filiales o, en general, de los miembros de un mismo núcleo familiar (1er. Grado de consanguinidad, cónyuges o compañeros permanentes o estables). A este nivel corresponde el tope indemnizatorio de 100 SMLMV.

Nivel No. 2. Donde se ubica la relación afectiva propia del segundo grado de consanguinidad o civil (abuelos, hermanos y nietos). A este nivel corresponde una indemnización equivalente al 50% del tope indemnizatorio.

Nivel No. 3. Está comprendido por la relación afectiva propia del tercer grado de consanguinidad o civil. A este nivel corresponde una indemnización equivalente al 35% del tope indemnizatorio.

Nivel No. 4. Aquí se ubica la relación afectiva propia del cuarto grado de consanguinidad o civil. A este nivel corresponde una indemnización equivalente al 25% del tope indemnizatorio.

Nivel No. 5. Comprende las relaciones afectivas no familiares (terceros damnificados). A este nivel corresponde una indemnización equivalente al 15% del tope indemnizatorio.

La siguiente tabla recoge lo expuesto:

GRAFICO No. 1					
REPARACION DEL DAÑO MORAL EN CASO DE MUERTE					
	NIVEL 1	NIVEL 2	NIVEL 3	NIVEL 4	NIVEL 5
Regla general en el caso de muerte	Relaciones afectivas conyugales y paterno-filiales	Relación afectiva del 2º de consanguinidad o civil (abuelos, hermanos y nietos)	Relación afectiva del 3º de consanguinidad o civil	Relación afectiva del 4º de consanguinidad o civil.	Relaciones afectivas no familiares - terceros damnificados
Porcentaje	100%	50%	35%	25%	15%
Equivalencia en salarios mínimos	100	50	35	25	15

Así las cosas, para los niveles 1 y 2 se requerirá la prueba del estado civil o de la convivencia de los compañeros. Para los niveles 3 y 4, además, se requerirá la prueba de la relación afectiva, y finalmente, para el nivel 5 deberá ser probada la relación afectiva”¹⁴ (negrillas y subrayado del original).

b) En ese marco, es evidente que el tribunal desconoció la anterior regla unificada, si se tiene en cuenta que, (i) el juzgado condenó a perjuicios morales en favor de la madre, la abuela y hermanos de las víctimas directas, esto es, a quienes se encontraban en los niveles 1 y 2 y, por ende, sobre los que bastaba

¹⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 28 de agosto de 2014, expediente 26.521, MP Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

Expediente no. 11001-03-26-000-2023-00151-00 (70.355)
 Demandantes: Francisca Gómez Zúñiga y otros
Recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia

aportar “la prueba del estado civil”; pero, (ii) el tribunal revocó esa decisión y alegó que los perjuicios no estaban demostrados porque la prueba del estado civil no era suficiente para demostrar el dolor sufrido por los demandantes, por cuanto las víctimas directas eran habitantes de la calle.

2) Cabe aclarar que la referida regla de unificación no estableció la distinción que plantea el tribunal, motivo por el que al juez de segunda instancia no le correspondía hacer una diferenciación, sobre todo con base en un criterio que claramente desconoce los estándares constitucionales y legales sobre los habitantes de la calle.

En efecto, el hecho de considerar que la presunción de perjuicios morales solo es aplicable en “*estructuras familiares tradicionales, normales*” (fl. 24)¹⁵ y que los denominados habitantes de la calle rompen los vínculos con sus familias, es contrario a la Carta Política, por dos motivos:

a) En primer lugar, no es válido ni razonable sostener que existe una familia “*normal*” o “*tradicional*”, esa categorización desconoce el concepto de familia que existe en nuestra Constitución Política, en cuanto dispone, expresa y puntualmente, lo siguiente:

“ARTÍCULO 42. La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla.

El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia. La ley podrá determinar el patrimonio familiar inalienable e inembargable.

La honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables.

Las relaciones familiares se basan en (...) el respeto recíproco entre todos sus integrantes” (destaca la Sala).

Al respecto, la Corte Constitucional ha reiterado que “*la actual conceptualización de la noción de familia responde a factores socio afectivos, a partir de una interpretación evolutiva y sociológica fundada en la cláusula de Estado social de derecho, el pluralismo y la diversidad cultural*”¹⁶.

¹⁵ Índice 33 SAMAI del tribunal – archivo 001 SENTENCIA -PERDIDA DE PONENCIA (pdf).

¹⁶ Corte Constitucional, sentencia T-105 de 2020, MP José Fernando Reyes Cuartas.

Expediente no. 11001-03-26-000-2023-00151-00 (70.355)
 Demandantes: Francisca Gómez Zúñiga y otros
Recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia

b) En segundo término, de acuerdo con lo precisado por el tribunal constitucional, afirmar o sostener que las personas en condición de indigencia y abandono, usualmente denominadas “*habitantes de la calle*”, rompen los vínculos con su entorno familiar es un prejuicio violatorio del derecho a la igualdad.

De hecho, dicha postura había sido consagrada en el literal b) del artículo 2 de la Ley 1641 de 2013¹⁷, norma en la que el legislador definió a los habitantes de la calle de la siguiente manera:

“Artículo 2°. Definiciones. Para la aplicación de la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

(...).

b) Habitante de la calle: Persona sin distinción de sexo, raza o edad, que hace de la calle su lugar de habitación, ya sea de forma permanente o transitoria y, que ha roto vínculos con su entorno familiar;” (destaca la Sala).

Sin embargo, la Corte Constitucional declaró inexecutable la expresión “y, que ha roto vínculos con su entorno familiar”, por cuanto resulta inconstitucional considerar la condición de ser habitante de calle conlleva, necesariamente, un abandono familiar, así:

“La ausencia de familia es una circunstancia que ha sido diferenciada de la condición de indigente o de habitante de la calle, motivo por el cual la Corte se ha referido a la situación “de miseria y de abandono”¹⁸ o al “estado de indigencia y abandono”¹⁹ que padecen algunas personas, denotando, mediante el empleo de diversos términos, que un concepto no se confunde con el otro y que no hay una implicación necesaria entre ambos, como que el abandono familiar puede acompañar o no a la indigencia o a la condición de habitante de la calle.

(...).

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

¹⁷ Esta norma establece lineamientos para la formulación de políticas públicas para habitantes de la calle.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Sentencia T-166 de 2007.

Expediente no. 11001-03-26-000-2023-00151-00 (70.355)
 Demandantes: Francisca Gómez Zúñiga y otros
Recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia

(...).

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

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

(...).

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

*En otros términos, cabe concluir que el segmento demandado introduce una clasificación de las que se han denominado underinclusive statute, por cuanto, siendo la totalidad de habitantes de la calle sujetos de la especial protección que la Carta ordena, la exigencia de haber roto nexos con el entorno familiar deja por fuera a quienes, sin dejar de pertenecer al grupo vulnerable, conservan esos nexos familiares, lo que implica que **la definición legal impide la inclusión de todas las personas merecedoras de la misma protección, debido a lo cual reduce el ámbito de los protegidos en contra del derecho a la igualdad.**”²⁰ (negritas de la Sala).*

Lo anterior es tan claro que, posteriormente, la misma Corte Constitucional explicitó que la *ratio decidendi* de la anterior providencia radica en que los habitantes de la calle pueden conservar, o no, sus relaciones familiares:

“Así, en cuanto a las relaciones familiares de estas personas, la Corte observó que pueden romperse o conservarse, sin que ello incida de manera decisiva en la calificación como habitante de la calle, puesto que esta situación se define a partir de los criterios

²⁰ Corte Constitucional, sentencia C-385 de 2014, MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Expediente no. 11001-03-26-000-2023-00151-00 (70.355)
 Demandantes: Francisca Gómez Zúñiga y otros
Recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia

socioeconómicos y geográficos referidos. En la sentencia se explicó que muchas veces los habitantes de la calle conservan sus relaciones familiares, pero sus allegados carecen de medios para brindarles apoyo material, o todos sus miembros comparten la situación de indigencia, de modo que no en todos los casos el hecho de habitar en la calle está precedido de una ruptura abierta y radical con el entorno familiar. Por esa razón, la Corte encontró que ese parámetro no podía ser definitorio, menos aún, si de él dependía la inclusión de determinado número de personas en la ejecución de las políticas públicas establecidas por la referida Ley.”²¹ (resalta la Sala).

3) En esa perspectiva, en la necesaria y debida aplicación de lo preceptuado en el artículo 42 constitucional, el hecho de que una persona pueda tener la condición de habitante de la calle no significa, necesaria o inexorablemente, que ha roto de manera total y radical su vínculo y entorno familiares, lo mismo que los lazos de afecto y sentimentales que lo atan con este, circunstancia por la cual la presunción de experimentación de perjuicio moral por la muerte de uno de los miembros de su respectivo grupo familiar, establecida en la sentencia de unificación jurisprudencial del 28 de agosto de 2014 de la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, es válidamente predicable, coadyuvado por el hecho de la especial protección constitucional que a tales personas les deben brindar el Estado y la sociedad como integrantes de la familia y por la condición de personas en estado de indefensión o vulnerabilidad, como lo dispone el artículo 13 de la Carta; sin perjuicio, por supuesto, que la parte demandada pueda desvirtuar dicha presunción, para lo cual debe aportar las pruebas pertinentes de esa específica circunstancia, lo cual, en modo alguno, acontece en el presente asunto.

4) De acuerdo con lo expuesto, es claro que la sentencia recurrida es revictimizante frente a los sujetos de especial protección constitucional, por cuanto, es evidente que los habitantes de calle son personas cuya condición de vida es de desamparo, desprotección e indefensión, que, por lo tanto, merecen y demandan una particular atención y auxilio, circunstancias por las cuales la valoración jurídica que hizo el tribunal de primera instancia frente a los perjuicios morales reclamados en favor de dos personas en condiciones de vida como las anotadas desconoce, indebida e injustificadamente, lo preceptuado sobre esa materia en los artículos 13 y 42 de la Constitución; además, la providencia

²¹ Corte Constitucional, sentencia T-092 de 2015, MP Gloria Stella Ortiz Delgado.

Expediente no. 11001-03-26-000-2023-00151-00 (70.355)
Demandantes: Francisca Gómez Zúñiga y otros
Recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia

desconoció la directriz de decisión judicial unificada de la Sección Tercera sobre la presunción del perjuicio moral en caso de muerte de familiares, razón por la cual, con base en lo preceptuado en el artículo 267 del CPACA²², se anulará la providencia recurrida y se confirmará la decisión adoptada en primera instancia, por las siguientes razones:

a) Los demandantes aportaron los registros civiles que permiten constatar que, respecto de las víctimas directas de las muertes, se encuentran en los niveles 1 y 2 precisados en la sentencia de unificación:

(i) Los familiares de Luis Fernando Ossa Echevérry aportaron los registros civiles de nacimiento de la víctima directa (fl. 34 cdno. 1) y de sus hermanos Orlando de Jesús Ossa Echevérry (fl.35 cdno. 1), Olga Álvarez Echevérry (fl. 36 cdno.1) y Héctor Alonso Álvarez Echevérry (fl. 157 cdno. 1).

(ii) Por su parte, los parientes de Yehyko José Polo Mendoza acreditaron el vínculo consanguinidad de Francisca Mendoza Gómez (madre) con el registro civil de nacimiento del causante (f. 28 cdno. 1); Francia Gómez Zúñiga (abuela) con el registro civil de nacimiento de la madre (fl. 31 cdno. 1), y Sory Vargas Mendoza y Samura Vargas Mendoza (hermanas) con sus registros civiles de nacimiento (fl. 29 y 30 cdno. 1).

b) Como el único motivo para negar las súplicas fue la inaplicación de la sentencia de unificación del 28 de agosto de 2014, la Sala confirmará la decisión de primera instancia, pues, el Juzgado 36 Administrativo Oral del Circuito de Medellín condenó a la Policía Nacional a pagar los perjuicios morales de todos los familiares de las víctimas directas antes relacionadas, en aplicación de los lineamientos jurisprudenciales unificados, así:

“QUINTO: CONDÉNESE a la NACIÓN — MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL — POLICÍA NACIONAL a reconocer y pagar a favor de los demandantes las siguientes sumas dinerarias por concepto de PERJUICIOS MORALES:

Respecto de la víctima directa YEHYKO JOSE POLO MENDOZA:

²² “ARTÍCULO 267. EFECTOS DE LA SENTENCIA. <Artículo modificado por el artículo 75 de la Ley 2080 de 2021> Si prospera el recurso, total o parcialmente, la sala anulará, en lo pertinente, la providencia recurrida y dictará la que deba reemplazarla o adoptará las decisiones que correspondan (...).”

Expediente no. 11001-03-26-000-2023-00151-00 (70.355)
 Demandantes: Francisca Gómez Zúñiga y otros
Recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia

-FRANCISCA MENDOZA GÓMEZ (Madre), la suma equivalente a CIENTO (100) SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES.

-FRANCIA GÓMEZ ZÚÑIGA (Abuela), SORY VARGAS MENDOZA y SAMIRA VARGAS MENDOZA (Hermanas) la suma equivalente a CINCUENTA (50) SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES, para cada una de ellas.

Respecto de la víctima directa LUIS FERNANDO OSSA ECHEVERRY:

-ORLANDO DE JESUS OSSA ECHEVERRY, OLGA LUCIA ALVAREZ ECHEVERRY y HECTOR ALONSO ALVAREZ ECHEVERRY (Hermanos), CINCUENTA (50) SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES, para cada uno de ellos” (fl. 478 frente y reverso cdno. 1 – negrillas y mayúsculas fijas en el documento).

4. Costas

En atención a que el recurso prospera, la Sala se abstendrá de condenar en costas, porque el artículo 267 del CPACA, modificado por la Ley 2080 de 2021, preceptúa que estas solo proceden si “el recurso es desestimado”.

En mérito de lo expuesto, el **CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, SALA PLENA**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

1º) Declárase fundado el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia interpuesto por los demandantes en contra de la sentencia dictada el 29 de junio de 2023 por la Sala Sexta de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia.

2º) Como consecuencia de lo anterior, **anúlase** la sentencia dictada el 29 de junio de 2023 por la Sala Sexta de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia y, en su lugar, **confirmase** la sentencia del 13 de junio de 2018 proferida por el Juzgado 36 Administrativo Oral del Circuito de Medellín.

3º) Ejecutoriada esta providencia, **devuélvase** el expediente al tribunal de origen,

Expediente no. 11001-03-26-000-2023-00151-00 (70.355)
Demandantes: Francisca Gómez Zúñiga y otros
Recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia

previas las correspondientes constancias secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Firmado electrónicamente)
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ
Presidente
Aclara voto

(Firmado electrónicamente)
WILLIAM BARRERA MUÑOZ
Magistrado

(Firmado electrónicamente)
FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Magistrado (E)

(Firmado electrónicamente)
MARÍA ADRIANA MARÍN
Magistrada

(Firmado electrónicamente)
ALBERTO MONTAÑA PLATA
Magistrado

(Firmado electrónicamente)
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ.
Magistrado

(Firmado electrónicamente)
ADRIANA POLIDURA CASTILLO
Magistrada

(Firmado electrónicamente)
NICOLÁS YEPES CORRALES
Magistrado

Constancia: la presente providencia fue firmada electrónicamente por los magistrados en la plataforma SAMAI, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con los artículos 1 y 2 de la Ley 2213 de 2022.