

**Responsabilidad Extracontractual del Estado por el daño antijurídico ocasionado por el habitante de calle bajo control estatal: caso comerciantes formales del centro de Medellín**

Facultad de Derecho  
Universidad Autónoma Latinoamericana



**Responsabilidad Extracontractual del Estado por el daño antijurídico  
ocasionado por el habitante de calle bajo control estatal: caso comerciantes  
formales del centro de Medellín**

Autor:

Guillermo Alonso Benavídez García

**Asesor del trabajo de grado:**

Saúl Uribe García

Facultad de Derecho  
Universidad Autónoma Latinoamericana  
Medellín, diciembre de 2022

## **Dedicatoria**

A mis hijos y a mis nietos, benditos de Dios:

Leidy, Paula, Jorge, Juan, Andrés, Mateo, Heily, Joshua y Alahia

## **Agradecimientos**

A Dios Todopoderoso.

A la Universidad Autónoma Latinoamericana, que me acogió como su hijo durante siete años y me enseñó las bases para sacar adelante este proyecto que entrego a la comunidad académica, al país jurídico y a la sociedad.

A los docentes que destinaron su tiempo, su saber y su consejo para formarme como abogado.

A los profesores Saúl Uribe García, Flavio Alberto Manjarrés Vargas y Hernán Darío Martínez Hincapié por darle forma, impulso y rumbo a esta investigación.

## Resumen

Se concluye al final de este documento académico que es posible una responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado por el daño antijurídico causado por el habitante de calle -que está bajo el control del Estado o de las entidades territoriales, a través de sus establecimientos-, a un ciudadano -el comerciante formal del centro de Medellín-, quien no está en la obligación de soportar ese daño, que debe imputársele a la autoridad pública que lo haya causado por acción u omisión de sus deberes.

De los tres criterios de imputación elaborados por el Consejo de Estado y utilizados en la resolución de casos, es en la subjetiva falla del servicio en la que encaja una responsabilidad administrativa como la propuesta.

La falla en el servicio se presenta por la omisión, ausencia o no observancia del Estado de sus obligaciones legales de seguridad y protección atribuidas a la administración pública. El Municipio de Medellín y la Policía Nacional deben tener un verdadero control sobre ellos, realizando censos y ubicándolos en lugares apropiados; las georreferenciones no han sido útiles, porque se enfocan en masas de habitantes de calle y no en individualidades. Esto sumado a que se presentan falencias de vigilancia y control respecto a la persona en situación de indigencia, facilitando un escenario en el que estos ocasionan daños no sólo a comerciantes, sino a cualquier persona.

Este trabajo se abordó desde un enfoque cualitativo. La problemática se estudió desde dos dimensiones: la normativa y la fáctica; desde el método socio jurídico como forma de conocer; y desde dos métodos: el inductivo y el analítico.

La investigación tuvo como contexto el centro de Medellín. El periodo estudiado es 2018 - 2022.

Las técnicas de construcción de información utilizadas en este proyecto fueron: fotografías, muestra hemerográfica con base en noticias que sobre el tema se han publicado; y la consulta y revisión de investigaciones académicas, doctrinarias, normativas y jurisprudenciales.

En los tres capítulos que desarrollan esta idea se describe a los protagonistas, se señala el marco normativo consultado y una muestra periodística, luego se abordan elementos esenciales de la responsabilidad patrimonial estatal y se finaliza probando la existencia del problema y proponiendo el criterio de imputación que se ajusta al caso estudiado.

### **Palabras clave:**

Comerciante, daño, habitante de calle, jurisprudencia, ley, legalidad, diagnóstico, sociojurídico, responsabilidad extracontractual del Estado, falla del servicio.

## Abstract

At the end of this academy document, it was concluded that an extra-contractual patrimonial liability of the State is possible for the unlawful damage caused by the street dweller - that is under the control of the State or territorial entities, through their establishments-, to a citizen -the formal merchant of the center of Medellín -, who is not obliged to bear that damage, which must be attributed to the public authority that caused it by action or omission of their duties.

Of the three criteria of imputation elaborated by the Consejo de Estado and used in the resolution of cases, the subjective failure of service is the one that best fits an administrative responsibility such as the proposal fits.

The failure in the service occurs due to the omission, absence or non-observance of the State of its legal obligations of security and protection attributed to the public administration. The Municipio de Medellín and Policía Nacional must have real control over them, carrying out censuses and locating them in appropriate places; georeferences have not been useful, because they focus on masses of street dwellers and not on individuals. This added to the lack of surveillance and control regarding the person in a situation of indigence, facilitating a scenario in which they cause damage not only to merchants, but to any person.

This work was approached from a qualitative perspective. The problem was studied from two dimensions: normative and factual; from the socio-legal method as a way of knowing; and from two methods: inductive and analytical.

The context of the research was the Centro de Medellín. The period studied is 2018 – 2022.

The information construction techniques used in this project were: photographs, hemerographic sample based on news on the subject that have been published; and the consultation and review of academic, doctrinal, normative and jurisprudential research.

In the three chapters that develop this idea, the protagonists are described, the normative framework consulted and a journalistic sample are pointed out, then essential elements of state patrimonial responsibility are addressed and it ends by proving the existence of the problem and proposing the imputation criterion that fits the case studied.

### **Key words:**

Merchant, unlawful damage, homeless person, jurisprudence, law, legality, extracontractual liability of the State, failure of service.

## Tabla de contenido

Introducción.....	10
<b>Capítulo I. Habitantes de calle, comerciantes formales y muestra hemerográfica.....</b>	<b>15</b>
1.1. Sujetos de especial protección.....	15
1.1.1 El habitante de calle como sujeto de especial protección.....	16
1.2. Comerciante formal.....	17
1.2.1. Importancia jurídica de ser comerciante legal.....	17
1.2.2. La difícil tarea de hacer empresa.....	18
1.3. Estado del arte.....	19
1.3.1. Marco normativo y jurisprudencial.....	19
1.3.2. Muestra hemerográfica.....	21
1.4. Fotografías del HC en el espacio público.....	25
<b>Capítulo II. La Responsabilidad Extracontractual del Estado.....</b>	<b>26</b>
2.1. Historia de la REE.....	26
2.1.1. Evolución en Colombia.....	27
2.2. Garantía de los derechos e intereses de los asociados.....	28
2.2.1. Elementos de la REE.....	29
2.2.1.1. Daño antijurídico.....	29
2.2.1.1.1. Principios.....	30
2.2.1.2. Imputación.....	31
2.2.1.2.1. Imputatio facti - Imputatio iure.....	32
2.2.1.3. Régimenes o sistemas de imputación.....	32
2.2.1.3.1. Régimen objetivo.....	33
2.2.1.3.1.1. Riesgo excepcional.....	34
2.2.1.3.1.2. Daño especial.....	35
2.2.1.3.2. Régimen subjetivo.....	37
2.2.1.3.2.1. Falla del servicio.....	38
2.2.2. Medios de control.....	38
2.2.2.1. Reparación directa.....	39
2.2.2.2. Conciliación.....	39
2.2.2.3. Caducidad de la reparación directa.....	40
2.2.3. Responsabilidad Extracontractual del Estado y responsabilidad administrativa.....	40
2.2.4. Clases de perjuicios.....	41
2.2.4.1. Perjuicio material.....	41
2.2.4.1.1. Daño emergente.....	41
2.2.4.1.2. Lucro cesante.....	42
2.2.4.2. Perjuicio inmaterial.....	43

2.2.4.2.1. Perjuicio moral.....	43
2.2.4.2.2. Daño a la salud.....	43
2.2.4.2.3. Daños a bienes convencionales y constitucionales.....	44
2.2.5. Eximentes de responsabilidad.....	45
2.2.5.1. Culpa exclusiva de la víctima.....	45
2.2.5.2. Hecho determinante de un tercero.....	45
2.2.5.3. Fuerza mayor o caso fortuito.....	45
<b>Capítulo III. REE por el daño antijurídico ocasionado por el HC bajo control estatal: caso comerciantes formales del centro de Medellín.....</b>	<b>46</b>
3.1. Las acciones dañinas que afectan al comerciante formal.....	46
3.1.1. El habitante de calle que causa daños.....	46
3.1.2. ¿Cómo causa daño el habitante de calle bajo control, pero sin vigilancia?.....	47
3.1.3. Comportamientos dañinos del habitante de calle; se hace necesario el control.....	48
3.1.4. Víctimas del daño ocasionado por el HC descontrolado.....	50
3.1.4.1. La ciudadanía que sufre el daño irrogado por el HC.....	50
3.1.4.2. El comerciante formal que sufre el daño del HC.....	51
3.1.5. Perjuicios que sobrevienen al CF por el daño causado por el HC.....	51
3.1.6. La desapacible relación entre residentes, comerciantes y HC.....	55
3.2. La antijuridicidad del daño que causa el HC bajo control.....	58
3.2.1. Imputación del daño antijurídico causado por el HC al CF.....	59
3.2.1.1. Falla del servicio en el daño causado por el HC al CF.....	59
3.2.1.1.1. Falla por la omisión estatal de prestar seguridad y protección.....	60
3.3. Responsabilidad por daños causados por el HC bajo tutela del Estado.....	64
3.3.1. Legitimación en la causa por pasiva: Municipio de Medellín y Policía.....	74
3.3.1.1. Ente territorial Municipio de Medellín.....	75
3.3.1.2. Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional.....	75
<b>Conclusiones.....</b>	<b>78</b>
<b>Referencias.....</b>	<b>81</b>

<b>Imágenes</b> .....	91
Imagen 1. Enfermera María Alejandra Restrepo, atacada por un HC. 31-03-2016.....	91
Imagen 2. Caracol Radio. HC aglomerados en el Centro. 29-07-2020.....	92
Imagen 3. Periódico Gente. En San Joaquín temen por presencia de HC. 21-04-2020....	93
Imagen 4. Alerta Paisa. A prisión HC por apuñalar a una mujer. 04-03-2020.....	94
Imagen 5. El Colombiano. HC siguen instalados en el Centro. 03-09-2019.....	95
Imagen 6. El Tiempo. Nueva “olla” causa terror en Medellín. 21-08-2019.....	96
Imagen 7. Hora 13 Noticias. HC tienen en jaque a comerciantes. 23-01-2019.....	97
Imagen 8. Caracol Radio. HC tienen casi en la quiebra a comerciantes.....	98
Imagen 9. Periódico El Mundo. Medellín recibe HC de todo el país. 22-07-2018.....	99
Imagen 10. Habitante de calle en el Centro de Medellín. 05-07-2021.....	100
Imagen 11. Habitante de calle en el Centro de Medellín 09-07-2021.....	100
Imagen 12. Habitante de calle en el Centro de Medellín 09-07-2021.....	101
Imagen 13. Habitante de calle en el Centro de Medellín. 09-07-2021.....	101
Imagen 14. Habitante de calle en el Centro de Medellín 22-07-2021.....	102
Imagen 15. Habitante de calle en el Centro de Medellín 27-07-2021.....	102
Imagen 16. Habitante de calle en el Centro de Medellín. 29-07-2021.....	103
Imagen 17. Habitante de calle en el Centro de Medellín 29-07-2021.....	103
Imagen 18. Habitante de calle en el Centro de Medellín 09-08-2021.....	104
Imagen 19. Habitante de calle en el Centro de Medellín. 09-08-2021.....	104
Imagen 20. Habitante de calle en el Centro de Medellín 10-08-2021.....	105
 <b>Gráficos</b>	
Gráfico 1. Empresas en la comuna 10, centro de Medellín, Medellín Cómo Vamos.....	105

*“Nosce te ipsum”  
Hobbes*

*“Nada se parece tanto a la injusticia,  
como la justicia tardía”  
Séneca*

## **Introducción**

El Estado debe responder por faltar a sus obligaciones constitucionales y legales. En este caso, debe responder por el daño antijurídico que el habitante de calle -en adelante HC-, bajo el control estatal, ocasiona al comerciante formal -en adelante CF- en el centro de Medellín.

La administración pública debe tener un verdadero control sobre los HC y poder así hacerse responsable por los daños que estos causan a los ciudadanos. El Estado o sus entidades territoriales, a través de sus establecimientos, que deben ejercer esa vigilancia, inspección y gobierno respecto a la persona en situación de indigencia -y que de no hacerlo cuando están bajo su tutela-, facilitan un escenario de conflicto, de quebrantamiento de derechos. No se trata de obligarlos a nada, ni de violentar sus derechos, lo que se quiere es que, teniendo el Estado la dirección, la observación, la tutela de los HC, el CF pueda reclamarle a las entidades públicas una indemnización por el daño con origen en las personas en situación de indigencia.

Este estudio evidenciará la existencia de ese daño y definirá el criterio de imputación jurídica adecuado para establecer una Responsabilidad Extracontractual del Estado -en adelante REE- en ese sentido. Tal es el tema que se propone este trabajo.

El problema se puede describir de la siguiente manera. Al CF del centro se le están vulnerando sus derechos al trabajo, a la seguridad, a ejercer el comercio, a un ambiente sano, al tránsito libre y a la dignidad humana, entre otros. El CF es víctima del menoscabo que le ocasiona el HC que bajo control comete daños y es quien padece la negligencia del Estado, que no le brinda seguridad. Los derechos fundamentales, cuya garantía está consagrada en la Constitución Política -en adelante CP-, le están siendo transgredidos al CF.

En el centro de Medellín hay más de 16.000 comerciantes formales (Alcaldía de Medellín, 2021, p.1). El CF es aquella persona que ejerce el comercio según el artículo 13 del Código de Comercio -Decreto 410 de 1971-, es decir, la que se halla inscrita en Cámara de Comercio, que tiene un establecimiento de comercio abierto y que se anuncia al público como comerciante (Congreso de la República, 1971, p. 4). Esto, sin contar los comerciantes informales.

De las 97.534 empresas que en 2020 tenían sede en Medellín, 19.149 estaban ubicadas en el centro. (Medellín Cómo Vamos, 2020, pp. 148, 149). El HC -sin control en este caso- deteriora el espacio público afectando a CF y a los 85.587 residentes de los 17 barrios que, según el medio de comunicación Centrópolis (2020), tiene el centro de Medellín. En la capital antioqueña, según

el Dane, hay 2.738 HC (Dane, 2020, p. 5), de los cuales 911 están en el centro. No todos los CF son víctimas ni todos los HC agresores.

En la comuna 10 de Medellín -Centro-, hay un hecho que es real, que requiere de atención en la actualidad, diciembre de 2022. Una verdad ampliamente conocida, que también tiene lugar en otras ciudades del país, en la que convergen lo jurídico y lo social y que se registra en los medios de comunicación: los HC descontrolados están causando daños.

Las contrariedades que se derivan de esa coacción son de muchas clases y alcanzan a sus trabajadores y a sus familias, por ejemplo: caer en el desempleo o empleo informal, en el rebusque, en préstamos bancarios o endeudarse con el “gota-gota” para pagar deudas, en la ilegalidad, empezar a padecer problemas psicológicos, de ansiedad, entre otros. La justicia, como bien público esencial, en este caso no está al alcance del CF.

Y ese deterioro que padece el comerciante debe ser resarcido por el Estado, porque no le prestó seguridad personal ante la amenaza que representa el HC al que faltó control. La presencia por tanto tiempo de personas que habitan en la calle llevó a que el Congreso expidiera en 2013 la Ley 1641, cuyo objeto era allanar el camino para la implementación de una Política Pública Social para Habitantes de Calle -en adelante PPSHC- que previniera la habitancia de calle, que procurara la atención de las personas en condición de indigencia y propendiera porque estas superen esa situación. Lamentablemente, en diciembre de 2022, casi diez años después, esa PPSHC no se ha puesto en funcionamiento.

Lo anterior dio origen a la pregunta investigativa que impulsó este proyecto. **¿Cuál debe ser la REE por el daño antijurídico causado por el HC bajo control estatal a los CF en el centro de Medellín?** El objetivo general que se desprendió de esta cuestión fue establecer una REE por el daño antijurídico causado por el HC -a quien el Estado tiene bajo vigilancia- al CF del centro de Medellín. Los objetivos específicos, que se convirtieron en los capítulos de esta propuesta, son: (i) determinar mediante la observación y el análisis los elementos que componen la REE: el HC, el CF, el estado del arte y delimitar la muestra periodística que servirá para demostrar la existencia del daño y las fotografías del trabajo de campo; (ii) examinar las tipologías de la REE para visibilizar la posibilidad de encajar en ella la indemnización por el daño causado al CF del centro de Medellín; y (iii) establecer el título de imputación jurídica adecuado para que el Estado responda por el daño injustificado que se le causa al CF y que este no está obligado a soportar.

Este esfuerzo académico pretende llamar la atención del Estado para que proteja al CF de la dificultad que representa el HC que se ha salido del control estatal, para que aplique las medidas y los métodos apropiados para que el asociado no padezca el daño con origen en el HC, pero si llegara a sufrirlo, que se haga responsable e indemnice al CF, pues debió prestarle seguridad ante la amenaza que encarna aquél y al que no vigiló debidamente (Corte Constitucional, 2013, p.18).

El protagonista de esta monografía no es el HC. Lo es el CF, sus derechos están siendo vulnerados y el Estado debe protegerlo. No se promueve acá un ataque a los HC, ni se le hace contra a los programas de rehabilitación que se ofrecen a estas personas, no se quiere su mal ni que se prolongue la humillación a la que son sometidos. Tampoco se pretende que se desista en la tarea de buscar su recuperación, su protección, el restablecimiento de sus derechos, su

bienestar y su inclusión social, acciones estas que coadyuvarían a reducir los índices de habitabilidad de calle y que redundarían en una disminución o, por qué no, en la eliminación del problema que dio origen a este estudio.

Para cumplir con ese propósito, esta investigación realiza un examen que integra la normatividad y la verdad social con el propósito de crear derecho (Giraldo, 2012, pp. 130, 134).

No responder por el detrimento causado por el HC descontrolado somete al CF y lo obliga a sufrir un daño que no está en el deber jurídico de soportar. Es un rezago de irresponsabilidad, que se supone desapareció con el surgimiento de los estados liberales en el siglo XVIII, cuando la Administración reconoció su falibilidad, y debe ser superado (Rodríguez, 1987, pp. 340-341).

A todos los administrados se les debe asegurar el mismo trato y protección, tal como se predica de la igualdad, uno de los cinco principios de obligado desarrollo para la función administrativa (Constitución Política, 1991, art. 209).

En cuanto al marco teórico, el rastreo realizado permite asegurar que en Colombia se han realizado investigaciones sobre la interacción entre CF e informales, entre HC y comerciantes informales, relaciones proxémicas entre HC y espacio público o entre comerciantes informales y el espacio público. Pero ha habido un desinterés desde la academia, desde la doctrina, desde el campo del conocimiento, frente a la problemática planteada en este proyecto. No hay investigaciones que desarrollen el tema de la REE por el daño ocasionado por su protegido, el HC, al CF. En cumplimiento de este cometido se realizó una revisión bibliográfica exhaustiva sobre el tema que no arrojó resultados. Sin embargo, hay investigaciones que se acercan al tema. Por ejemplo, la estudiante de Trabajo Social, Andrea Carolina Martínez Mejía, de UniMinuto, realizó una investigación en la que destacó que, tras consultarlos, los comerciantes expresaron que sentían temor hacia los HC (Martínez, 2019).

Asimismo, la docente Marta Elena Correa, profesora de la UPB, planteaba en 2007 la necesidad de realizar un estudio para describir y caracterizar las relaciones entre comerciantes y habitantes de calle en zonas afectadas por estos últimos (Correa, 2007, p. 43).

Igualmente, el sociólogo Ómar Urán, profesor de la Universidad de Antioquia, manifiesta que casi todas las aceras del centro de Medellín se han vuelto peligrosas para caminar, por la presencia de HC. Afirma el profesional que, por esa razón, los propietarios y residentes se han desplazado a otros sitios de la ciudad o del departamento, los transeúntes ya no utilizan ese espacio público y los comerciantes cierran sus negocios, lo que se traduce en desvalorización del suelo en la comuna 10, la proliferación de inquilinatos baratos y de mala muerte, redundando en la profundización del problema de inseguridad en el centro (Urán, 2014, p. 23).

No obstante, que no se haya encontrado investigaciones o estado del arte no es óbice para que surja o se construya un nuevo análisis jurídico de una realidad social. Esa orfandad teórica es la misma con la que tropezaron los primeros investigadores que, inquietos ante el surgimiento de los tópicos que ahora son los más estudiados, decidieron enfrentar el análisis de esos diversos fenómenos naturales y sociales que fueron protagonistas en su tiempo y que nadie había escrutado científicamente.

Para el logro de este trabajo se aplicó el método de investigación cualitativa denominado fenomenología hermenéutica, mediante el cual se conoció la importancia del hecho a investigar por la información recogida del territorio mediante técnicas de construcción como fotografías propias y noticias publicadas en medios de comunicación, lo que permitió una descripción e interpretación de la esencia de la problemática, a partir de la caótica experiencia de los protagonistas, en este caso, los CF del centro de Medellín.

Ante la ausencia de bibliografía sobre el tema específico, esta investigación se valió de una muestra hemerográfica, por medio de la cual se eligieron y analizaron 12 noticias que sobre este evento han sido publicadas en diferentes medios de comunicación. Esta información, sumada a la consulta y revisión de normas y de jurisprudencia, sirvió para ubicar en la falla del servicio la responsabilidad patrimonial del Estado por el daño causado al CF, esencia de esta monografía propuesta para optar al título de abogado que otorga la Universidad Autónoma Latinoamericana.

El diseño metodológico se abordó desde un enfoque cualitativo, método caracterizado por su interés en comprender la realidad social desde la óptica del individuo objeto de estudio y de las circunstancias que lo rodean (Bonilla y Rodríguez, 1997).

La problemática estudiada se planteó desde dos dimensiones: la fáctica y la normativa, y desde el método socio jurídico como forma de conocer, basado en la búsqueda y elaboración de un conocimiento jurídico que propone y aporta soluciones a problemáticas surgidas en la sociedad.

Otras dos técnicas que se utilizaron en este proyecto fueron el método inductivo y el método analítico. Con el inductivo se obtuvo una teoría general, desde realidades específicas plasmadas mediante fotografías en el lugar y noticias en medios de comunicación, las cuales permitieron corroborar la existencia del hecho. Antes de describir un hecho es menester asegurarse que este ha ocurrido (Bunge, 1999). Y con el método analítico se construyó el diagnóstico, surgido de enfrentar datos con unidades de información (Bassi, 2015, p. 383) recopiladas en la doctrina, la academia y la jurisprudencia.

La estrategia utilizada fue la no probabilística, con la que se tomó una parte de ese universo para realizar el estudio. La saturación teórica aportó los aspectos “representatividad” y “rigurosidad” que, aseguran el psicólogo Erwin Ardila y el historiador Felipe Rueda (2013), se requieren para construir una teoría fundamentada en datos recopilados y analizados sistemáticamente en un proceso creativo que, como este, recorrió diferentes caminos para lograr un diagnóstico no de cierre, sino de apertura a futuras investigaciones:

En la teoría fundamentada los datos son la base de la teoría emergente. Estos pueden ser entrevistas y observaciones, así como pueden ser documentos, películas o cintas de vídeo o, incluso, datos cuantitativos que sirvan para la investigación, como censos o encuestas (Strauss, 1987, p. 3; Corbin y Strauss, 2002, p. 12).

Su entendimiento no es solamente “lo que está siendo, ni cómo se está haciendo, ni de las condiciones en que se dice lo que se está haciendo, sino de todos los datos que circundan alrededor de lo que está siendo dicho” (Glaser, 2007, p. 1). Es decir, los datos deben ser vistos por el investigador en un contexto amplio, con diferentes factores que los determinan y los hacen presentarse de diversas maneras. (Ardila y Rueda, 2013, p. 97)

Tres capítulos hacen parte de este documento. En la primera parte se describen componentes esenciales para este estudio; en la siguiente parte se realiza un recorrido por la REE. En el último apartado se demuestra que el problema existe, se examina un escenario en el que la falla del servicio es una poderosa razón jurídica para imputar a la Administración una responsabilidad extracontractual, siguiendo la luz que proyecta la cláusula general de responsabilidad del Estado, consagrada en el artículo 90 de la CP de 1991, que le enseña el camino al CF para que reclame una indemnización mediante una pretensión de reparación directa, acción que se fijó en el inciso segundo del artículo 140 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, 2011, art. 140).

Las conclusiones de este escrito se extrajeron de evidencias concretas y verificables que fueron analizadas bajo la óptica cualitativa, convirtiendo a este en un estudio empírico del derecho que fortalece y actualiza teórica y metodológicamente la investigación jurídica.

Por su complejidad y dimensión, el tema que aborda esta monografía requiere de posteriores análisis urgentes y profundos, de soluciones prontas y eficientes. El daño antijurídico que causa a los administrados un HC sin control es una realidad que a todas luces interesa al Derecho.

## Capítulo I

### 1. Habitantes de calle, comerciantes formales y muestra hemerográfica

Determinar la naturaleza de la REE de esta propuesta exigió de la observación y análisis de los elementos que la componen: los sujetos de especial protección, la importancia jurídica de ser CF, el estado del arte y un abordaje hemerográfico.

En este primer capítulo se analizarán esos elementos, como un complemento necesario de la tercera parte. Se ofrecen disculpas al lector puesto que, aunque se entiende que daño y perjuicio no son lo mismo, en este escrito en ocasiones se tratarán como sinónimos debido a que algunas fuentes consultadas así lo hacen. No obstante, el contexto permitirá el correcto entendimiento de cada acepción.

#### 1.1. Sujetos de especial protección

La Corte Constitucional, en sentencia C-385 del 25 de junio de 2014, con ponencia del magistrado Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, se refiere a los sujetos de especial protección como aquellas personas que por sus condiciones precarias de existencia -económica, física o mental- están en visible fragilidad frente a los demás integrantes de la población (Sentencia C-385/14, 2014, pp. 18-21).

Esa corporación ha sostenido que en el grupo de sujetos de especial protección constitucional se encuentran los niños, las madres cabeza de familia, los discapacitados, los adultos mayores, los desplazados, los HC y todos aquellos que se encuentren en debilidad manifiesta respecto al resto de la ciudadanía.

De la Alta Corte surgió el concepto de “sujetos de especial protección”, elaborado con base en el artículo 13 de la CP, así como la conformación de esa categoría, a la que se han ido sumando otros grupos históricamente marginados, como la población Lgbtiq+. Es decir, tanto el concepto como el listado son elaboración de la magistratura colegiada y no están taxativamente escritas ni en las leyes ni en la CP.

El profesor de la UPB, Holmedo Peláez Grisales (2021), en su libro “Sujetos de especial protección”, propone cinco categorías para clasificar a la población de especial protección:

Ha sido clasificada en cinco grupos especialmente protegidos por el Estado, entre los que figuran:

1. Por sus circunstancias físicas: Edad (niños, adolescentes, juventudes, adulto mayor y tercera edad) y limitaciones físicas;
2. Por sus condiciones psicológicas: Limitaciones mentales o capacidades diferentes;
3. Víctimas de violencia: Desplazados, torturados, secuestrados, desaparecidos, refugiados, exiliados, líderes políticos y miembros de partidos políticos, periodistas y habitantes en zonas con problemas de orden público;
4. Tradicionalmente discriminados: por el sexo (mujeres, madres cabeza de familia, mujeres embarazadas), etnia o raza (indígenas, gitanos, negritudes, afrocolombianos, raizales, palenqueros), lenguaje, orientación sexual (Lgtbiq), nacionalidad (extranjeros, inmigrantes y migrantes), estado de salud (enfermedades graves, incurables o ruinosas), incapacitados, orientación religiosa, situación jurídica (expresidarios) y por la calidad de trabajo o empleo; y
5. Personas en condiciones de pobreza, inferioridad, subordinación, dependencia, marginalidad, territorio y precariedad económicas (pobres, consumidores, trabajadores, desempleados, campesinos, mendigos, habitantes de calle y los damnificados). (Peláez, 2021, pág. 7)

De ese largo listado interesa el HC como sujeto protegido estatal que ocasiona daños antijurídicos.

### **1.1.1. El habitante de calle como sujeto de especial protección**

En la década de los ochenta hicieron su aparición en Medellín los HC (CEO U. de A., 2009). Aunque se les ha visto deambular y dormir al lado de plazas de mercado o zonas de comida, es el centro de la ciudad el sector que prefieren, principalmente donde está el comercio. Esa población está conformada por personas que fueron desplazadas por el conflicto rural y por otras que fueron expulsadas del seno familiar. El frío, el hambre y otras circunstancias difíciles los convirtieron en adictos a las drogas. Otro llegaron allí ya siendo drogadictos.

La delincuencia organizada los reclutó en ollas o cuevas de vicio, inmuebles que antes fueron grandes bodegas, ubicadas en el sector Barbacoas, carrera 50 con calle 55; barrio Estación Villa, calle 56 con carrera 54; y Niquitao, calles 41 y 43 con carreras 43 y 45 (El Colombiano, 2013, p. 1).

En el año 2013 fueron intervenidas esas ollas y los HC salieron a la Avenida de Greiff y los bajos del Metro. Desde entonces se hicieron muy visibles (El Espectador, 2014). El 29 de agosto de 2018 fueron evacuados de esos sitios y fueron a parar desde entonces a la carrera 54 entre calles 55 y 57, lugar que ahora se conoce con el nombre del “Nuevo Bronx” o el “Bronx de Medellín”, donde hay 686 HC (Universidad de Antioquia, 2020, p. 28). Todavía los grupos armados ilegales tienen el dominio de los sitios en que se reúnen los HC y les venden los estupefacientes. En el centro de Medellín hay 911 HC, según el informe realizado por el Parque de la Vida de la Universidad de Antioquia (2020, p. 28). Aunque ha sido relativamente pacífica la relación entre HC y CF, es desde el año 2013 que los HC empezaron a causar daños antijurídicos a los CF.

El HC, por definición del artículo 2 de la Ley 1641 de 2013, es aquella “persona sin distinción de sexo, raza o edad, que hace de la calle su lugar de habitación, ya sea de forma permanente o transitoria” (Ley 1641, 2013, art. 2).

En cuanto a su calidad de sujetos de especial protección, en la ya aludida sentencia C-385-14 de la Corte Constitucional, el magistrado Mendoza Martelo resalta que todos los HC son sujetos de la especial protección que ordena la CP. (Sentencia C-385/14, 2014, p. 22).

Para ese Tribunal superior, la protección del HC debe ser reforzada precisamente en razón de sus precarias condiciones económicas:

Al examinar los casos de personas indigentes, la Corte Constitucional ha hecho énfasis en que el sujeto de especial protección “carece de medios económicos para sustentar su existencia”, “vive de la caridad”, “se encuentra en precaria situación económica” o “no cuenta con ingresos suficientes” y, según los casos que ha abordado la jurisprudencia, la situación de pobreza del indigente o del habitante de la calle coincide, en ocasiones, con alguna otra circunstancia que la agrava y que configura un motivo concurrente para reforzar la protección especial (...). (Sentencia C-385/14, 2014, p. 20)

Asimismo, ese Máximo Tribunal, en sentencia T-043 de 2015, afirma que en Colombia todos los ciudadanos son libres de desarrollar su personalidad y de llevar su existencia por el camino que consideren apropiado:

En nuestro país cada persona es “libre” de desarrollar su personalidad acorde con su plan de vida. Es a cada individuo a quien corresponde señalar los caminos por los cuales pretende llevar su existencia, sin afectar los derechos de los demás. Es únicamente a través de esta manera donde efectivamente se es digno consigo mismo. (Sentencia T-043/15, 2015, p. 17)

La condición de sujeto de especial protección de los HC, no obstante, ha sido cuestionada por académicos como el profesor Peláez Grisales (2021, p. 37), para quien este derecho no es más que una falacia, una figura retórica que no beneficia a la persona en condición de indigencia, pero sí sirve al Estado para eludir sus compromisos y no responder por los daños de su protegido:

“El derecho a la especial protección de los habitantes de la calle de Medellín es una falacia basada en una norma constitucional implícita de protección genérica, que trae consigo la inseguridad jurídica de una ficción de protección sin derechos concretos, que se queda en lo formal, abstracto e incierto y en el vaivén de las interpretaciones de la Corte Constitucional, cuyos efectos constituyen la fuente de la arbitrariedad estatal y demandan una urgente legislación por parte del Congreso de la República que desarrolle específicamente los derechos exigibles del postulado en el caso particular”. (Peláez, 2021, p. 37)

Pero no solo el Estado debe ordenar a la sociedad la custodia del HC para asumir la responsabilidad por los daños y perjuicios que este ocasiona, también debe vigilarlos, contarlos y tenerlos bajo su control, porque así el estropicio, de ocurrir, será consecuencia de las falencias de control y vigilancia respecto de los HC. En Medellín, diferentes dependencias del Municipio les proporcionan habitación, alimento, aseo, servicios médicos y demás. Es una ayuda global para una masa informe de HC. Para ser jurídicamente responsables del HC, esas entidades deben encargarse de su vigilancia y protección y de descubrir el posible carácter destructivo del HC, para así prever y tomar medidas para impedir daños, empleando el cuidado y la autoridad que les ha sido conferidos.

## **1.2. Comerciante formal**

El CF es la persona que reviste de legalidad su actividad comercial, quien acoge las normas que regulan el comercio y garantiza los productos que ofrece a sus clientes.

Es comerciante la persona que profesionalmente (habitualmente) se ocupa “en alguna de las actividades que la ley considera mercantiles”, así lo consagra el artículo 10 del Decreto 410 de 1971 (Código de Comercio, 1971, art. 10).

### **1.2.1. Importancia jurídica de ser comerciante legal**

Quien se aventura a crear empresa quiere independencia, crecer económicamente, triunfar. Y, por supuesto, ser legal. Es obligación de ese comerciante, según la misma norma, matricularse en el registro mercantil y, entre otras, abstenerse de ejecutar actos de competencia desleal.

En una de sus sentencias, la Corte señala que el registro mercantil permanentemente actualizado, configura tres supuestos importantes: (i) la organización, (ii) la seguridad jurídica y (iii) la publicidad (Sentencia C-277/06, 2006). La seguridad jurídica tiene muchas vertientes, pero en este caso solo hace referencia a una, relacionada con el aspecto comercial.

Adicionalmente, el artículo 37 del Decreto 410 de 1971 (Código de Comercio, 1971, art. 37), en concordancia con el artículo 70 de la Ley 2069 de 2020<sup>1</sup>, nos advierte que la persona que ejerza el comercio sin estar inscrita en el registro mercantil u omite la inscripción o matrícula de un establecimiento de comercio, incurrirá en multa (Ley 2069, 2020, art. 70).

El CF también tiene obtiene beneficios, por ejemplo, al matricularse en cámara de comercio adquiere legalidad e identidad comercial ante otras empresas; puede publicitar sus actos; realizar negocios con otras empresas gracias a la matrícula mercantil; recibir el apoyo empresarial que brindan las cámaras de comercio; y estar respaldado jurídicamente gracias a la documentación que allí reposa.

Todo lo anterior permite afirmar que es importante jurídicamente ser comerciante legal, tanto por los beneficios que se obtienen al ser considerado uno de ellos, así como por las sanciones que se evitan si se registra o matricula en la cámara de comercio.

### **1.2.2. La difícil tarea de hacer empresa**

No es fácil hacer las cosas de la forma correcta. Es complejo iniciar y más aún sostener un proyecto empresarial en Colombia. Recientemente el Gobierno Nacional, con la Ley 2069 de 2020, quiso dar un impulso a la iniciativa empresarial en el país, propiciando “el emprendimiento y el crecimiento, consolidación y sostenibilidad de las empresas, con el fin de aumentar el bienestar social y generar equidad” (Ley 2069, 2020, art. 1).

Con esa ley se establecen beneficios y facilidades a pequeños empresarios para la recuperación de la economía, de capa caída por la dificultad que representa hacer empresa, sumado a la pandemia de la Covid 19. A pesar de esos beneficios, es difícil la tarea. La informalidad es enorme y el desempleo aumenta cada vez más.

La pobreza, la dificultad de encontrar empleo y el subempleo impulsan a quien tiene la oportunidad a correr el riesgo de invertir sus ahorros o a adquirir un crédito para crear empresa. Y es así como el CF inicia el recorrido por un camino inhóspito, llamado emprendimiento, que para Ana María Pinzón Lozano es “la capacidad que tienen las personas de hacer una mezcla perfecta entre esfuerzo, actitud, aptitud, creatividad e innovación para iniciar un nuevo proyecto a través de ideas y oportunidades” (Pinzón, 2019, p. 7).

La pandemia por el virus Covid 19 también ha hecho daño y ha convertido la iniciativa empresarial en un recorrido tormentoso. Quienes se atrevieron a iniciar un negocio tuvieron poco éxito y quienes ya tenían sus locales, en su mayoría, tuvieron que cerrar por las constantes medidas restrictivas que ordenaron los gobiernos locales, como cuarentenas, pico y cédula y toques de queda, que obligaron a la población a quedarse encerrada en casa.

Medidas que empezaron a levantarse, pero que (aunque ya es posible movilizarse sin tapabocas y cada vez más se percibe una cierta “normalidad”) podrían regresar, tal como lo

---

<sup>1</sup> La Superintendencia de Sociedades ejercerá las competencias asignadas en el artículo 37 del Código de Comercio a la Superintendencia de Industria y Comercio desde el 1 de enero de 2022, mediante el artículo 70 de la Ley 2069 de 2020, normativa para impulsar el emprendimiento en Colombia.

anunció Tedros Adhanom Ghebreyesus, director de la OMS, tras cumplirse en el mes de marzo de 2022 dos años desde que se declaró la pandemia del coronavirus (que ha causado 6 millones de muertes), y todo porque, lejos de desaparecer, “el virus continúa evolucionando”, dijo Tedros (Swissinfo, 2022).

### **1.3. Estado del arte**

Para este trabajo, un repaso por el ordenamiento jurídico y por la literatura permitió contextualizar, clasificar y categorizar la REE por el daño antijurídico causado por las entidades públicas. Sin embargo, como ya se dijo, fueron negativos los hallazgos en concreto sobre la reparación a los CF o a la ciudadanía por el daño o perjuicio causado por el protegido estatal denominado HC.

En las siguientes líneas se enlistarán las normas y la jurisprudencia consultadas y se hará la exposición de las muestras hemerográficas: evidencias del registro en prensa de la problemática existente en el centro de Medellín, donde los HC bajo control causan daños a la ciudadanía.

#### **1.3.1. Marco normativo y jurisprudencial**

El marco normativo y jurisprudencial que fue analizado para definir la REE por el daño antijurídico causado por el HC al CF es el siguiente:

- \*Constitución Política de Colombia. Los artículos 2, 13, 83, y 93 subrayan el deber de protección que tiene el Estado con los ciudadanos y sus bienes, de asegurar que los residentes en el país vivan en paz, de promover una igualdad efectiva, la buena fe y la confianza legítima y el de acatar y hacer cumplir los tratados y convenios internacionales ratificados por el país. También los artículos 5, 16 y 25, entre otros.
- \*Ley 153 de 1887, artículo 8, enriquecimiento sin causa. El Estado debe responder por los daños cometidos por su protegido y pagar.
- \* Ley 1551 de 2012, artículo 29. En este se indica que, a los alcaldes, como primera autoridad de policía de la ciudad, les corresponde dictar los reglamentos para que se cumplan las leyes.
- \* Código de Seguridad y Convivencia, más conocido como Código de Policía, Ley 1801 de 2016. Los comerciantes aseguran que algunos agentes se valen de él para imponerles multas y perseguirlos, en lugar de prestarles protección.
- \* Ordenanza 18 de 2002, Código de convivencia de Antioquia. En su artículo 10 se ordena a los policías servir a la población, proteger a los ciudadanos y asegurar la convivencia.
- \*Acuerdo 24 de 2015. Política Pública Social para Habitantes de Calle en Medellín. El municipio adopta una PP con el fin de proteger y restablecer los derechos de los HC, con el propósito de lograr su atención integral, rehabilitación e inclusión social. De los 12 principios que se enumeran en el Acuerdo, ninguno es puesto en práctica cuando las dependencias municipales acuden a los lugares en los que están los HC. El Municipio solo emprende jornadas de ornato y aseo. Se entiende que algunos derechos y estrategias son

difíciles de poner en práctica, pues depende del HC aceptar si quiere rehabilitarse y mejorar su calidad de vida.

\* Decreto 480 de 2015. Se dictan disposiciones para el funcionamiento de los Centros Especiales de Protección a la Vida en Medellín, Cepav. En estos lugares se debe proteger la integridad y la vida de las personas que allí son trasladadas. (Alcaldía de Medellín, 2015).

\* Decreto 1500 de 2014. El municipio de Medellín establece ruta de atención al HC, adulto farmacodependiente y con discapacidad mental absoluta con el propósito de restablecer sus derechos.

\* Sentencia C-720 de 2007. Señala que las autoridades pueden expulsar de cualquier lugar público y/o conducir a un centro especializado a las personas que estén causando problemas o protagonicen una situación de apremio, de urgencia, de inseguridad. (Corte Constitucional, 2007).

\* Sentencia T-043 de 2015 de la Corte Constitucional. Defiende que cada colombiano, si así lo prefiere, puede convertirse en un habitante de calle, pero “sin afectar los derechos de los demás”.

\* Ley 1566 de 2012. El legislador definió que toda persona que sufra trastornos mentales o cualquier otra patología derivada del consumo de drogas, tiene derecho a ser atendida por el SGSSS.

\* Ley 1641 de 2013. Establece los lineamientos para la formulación de la política pública social para habitantes de la calle, PPSHC, que tendrá una vigencia de 10 años. Con la “protección reforzada” de esa medida se atenderá a esta población. Al momento de terminar la redacción de esta monografía, diciembre de 2022, no se había implementado esa PPSHC.

Otras normas internacionales, nacionales y locales son:

- Internacionales:

\*Declaración universal de derechos humanos (1948)

\*Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales (1966)

\*Pacto internacional de derechos civiles y políticos (1969)

\*Convención Americana Sobre Derechos Humanos (1969)

\*Declaración de los derechos de los deficientes mentales (1971)

\*Resolución 3447 de las Naciones Unidas de 1975

\*OIT Declaración de los derechos de las personas con limitación de 1983

\*Carta Andina para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos (2022)

- Nacionales

\*Ley 100 de 1993. Sistema de seguridad social integral.

\*Ley 115 de 1994, ley general de la educación

- \*Ley 294 de 1996, modificada por la Ley 575 de 2000.
- \*Resolución 1315 de 2006 del Ministerio de la Protección Social
- \*Ley 1306 de 2009, Protección de Personas con Discapacidad Mental.
- \*Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del sector salud y protección social.

- Departamentales

- \*Ordenanza 18 de 2022, Código de convivencia ciudadana para Antioquia

- Municipales

- \*Acuerdo municipal 02 de 1993, programa de atención a indigentes de Medellín
- \*Acuerdo municipal 02 de 2020, PP de juventud, protección al HC joven de Medellín.
- \*Decreto 1325 de 2005, protección y tratamiento para personas en situación de calle.

### **1.3.2. Muestra hemerográfica**

Esta monografía tiene como norte la investigación sociojurídica, aquella que propende por la búsqueda y elaboración de un conocimiento jurídico que proponga y aporte soluciones a diferentes problemáticas surgidas en el seno de la sociedad.

Como todo estudio académico, requirió de un análisis histórico o estado del arte. Sin embargo, como ya se ha mencionado, la exploración arrojó carencia de estudios e investigaciones académicas sobre el tema que aborda esta monografía.

Por ello, mediante un repaso hemerográfico se recopilaron ocho noticias publicadas en medios de comunicación nacionales que registraron la actuación indebida de la población en situación de indigencia, en su rol de persona agresora, victimaria, que asedia, que incomoda, que hurta, y la problemática desarrollada a partir de esa conducta. Información que coadyuva a evidenciar la existencia de la problemática, y, de paso, a lograr el objetivo de esta monografía.

La hemerografía es un campo de las ciencias de la comunicación que tiene por objeto el estudio y la descripción de las características del material periodístico. Con base en ella se elaboran, entre otros, análisis acerca de la clase de información que publica un medio o sobre una noticia particular que es relevante para el investigador.

Los estudios hemerográficos, cuyo pionero fue el francés Jacques Kayser<sup>2</sup>, desarrollan análisis estructuralistas de medios de comunicación y comprenden tres etapas, que son: 1. Identidad del medio de comunicación; 2. Morfología; y 3. Valorización. Esta última, que realiza una evaluación del contenido, comprende a su vez tres subetapas: a. Emplazamiento; b. Titulación; y c. Presentación (Kayser, 1979).

En este último ítem -la presentación- hay tres elementos: la tipografía, la estructura y la importancia de su contenido. Sin embargo, este diagnóstico no se remitirá al clásico estudio

---

<sup>2</sup> El periodista y escritor francés Jacques Kayser (1900-1963), quien fue redactor jefe del diario La République, propuso en su obra "El diario francés", de 1979, una metodología de análisis de la identidad de la prensa. Su trabajo se basó en revisar la estructura expresiva de comunicación y en distinguir los diferentes géneros periodísticos y sus funciones.

de Kayser, sino que apenas hará uso de “la importancia de su contenido” de carácter noticioso.

Para el Consejo de Estado, las noticias y los artículos de prensa son válidos para dar cuenta de la existencia de una información (Sentencia 21196, 2012), inclusive pueden servir como prueba si tienen conexidad con otros medios probatorios en un proceso (Sentencia 32988, 2014, pp. 34 y 35).

Del documento periodístico como valor probatorio, la consejera ponente María Adriana Marín, en sentencia 56820 del 30 de julio de 2021, del Consejo de Estado, sostuvo que la información que se publica en medios de comunicación no puede ser considerada como medio de convicción testimonial, pero sí, en principio, puede apreciarse como prueba documental de la existencia de la información. Y se les revestirá de un valor de convicción cuando los hechos sean notorios y públicos:

(...) la Sala tendrá en cuenta la información consignada en los recortes de prensa para que obre dentro de la valoración racional, ponderada y conjunta del acervo probatorio. Además, se les reconocerá valor de convicción a las mismas, cuando se esté en presencia de i) hechos notorios y/o públicos y ii) transcriban declaraciones o comunicaciones de servidores públicos, de conformidad con la tesis unificada de la Corporación. (Sentencia 56820, 2021, pp. 18 y 19)

Las ocho noticias elegidas, que se consideran suficientes para demostrar la existencia del problema, y cuyos screenshots (pantallazos) están al final de esta monografía, son:

#### **1.3.2.1. HC se aglomeran en el centro**

Medio: Caracol radio. 29 de julio de 2020.

Título: 700 HC se aglomeran sin ninguna protección en el centro (Caracol Radio, 2020).

Noticia: En el sector comprendido entre Cúcuta (carrera 54) entre Zea (calle 56) y la Paz (calle 57) y sus alrededores, en el Centro de Medellín, se conformó una zona de habitantes de calle a la que denominan “el Bronx” o “el nuevo Bronx”, en el que cerca de 686 HC, de acuerdo con una caracterización hecha por la UdeA, se reúnen a consumir droga.

La Alcaldía de Medellín, la Policía Nacional y otras entidades intervinieron el lugar en julio de 2020 con el objetivo de evitar las aglomeraciones de esta población que permanece en el sitio sin ninguna medida de protección. Según el subsecretario operativo de Medellín, Leonardo Buitrago, se quiso no perjudicar a los HC, sino afectar las rentas y las finanzas criminales. En la redada se hallaron 6 mil gramos de estupefacientes y 50 armas blancas. Las autoridades estuvieron temporalmente y luego de marcharse regresaron los HC (Caracol Radio, 2020).

\*Ver imagen N. 2. Caracol radio.

#### **1.3.2.2. Temor en barrio San Joaquín por presencia de HC**

Medio: Periódico Gente. 21 de abril de 2020.

Título: Vecinos de San Joaquín temen por presencia de HC (Gente, 2020).

Noticia: En San Joaquín, sus vecinos aseguran que en abril de 2020, cuando se recrudeció la Covid 19 en el país, aumentó la presencia de HC, quienes llegaron a cometer hurtos y a atacar a los residentes que no les ayudaban con limosnas o comida.

Uno de los habitantes, William Gallego, contó que un HC agredió a una mujer extranjera que se negó a darle dinero. Los vecinos se dieron cuenta del hecho y retuvieron al HC hasta que llegó la patrulla del cuadrante. “Quedó con la cara golpeada, con morados, y los dientes lastimados”, narró Gallego (Gente, 2020).

Aumentaron los hurtos, la violencia, las riñas y la basura, dijo Carmenza Espinosa, otra habitante del barrio, para quien los HC alteraron la tranquilidad del sector. En la cuarentena, entre 15 y 20 HC llegaron y se quedaron, hacen ronda, duermen al frente de la iglesia, y no se van, afirmó Gallego (Gente, 2020).

**\*Ver imagen N. 3. Periódico Gente.**

### **1.3.2.3. HC a prisión por apuñalar a una docente**

Medio: Alerta Paisa, RCN Radio. 4 de marzo de 2020

Título: A prisión HC que apuñaló a docente en Medellín porque se negó a una violación finalmente (Alerta paisa, 2020).

Noticia: Un HC identificado con el nombre de Mauricio de Jesús León Carmona, de 35 años de edad, fue enviado con medida de aseguramiento a una cárcel de Medellín por el Juez 41 Penal Municipal de esta ciudad, como responsable presunto de atentar contra una profesora que se negó a sostener relaciones sexuales con aquel.

Los hechos ocurrieron el 1 de marzo de 2020 en el barrio San Joaquín, de la comuna 11 de Medellín. La denunciante iba con una amiga cuando el HC se acercó y les dijo que quería tener sexo con ellas. Su amiga gritó y salió corriendo, mientras que la docente lo encaró y le pidió que se fuera. Pero el HC sacó un puñal y la hirió en la clavícula. La Policía lo capturó y lo llevó a la Fiscalía (Alerta paisa, 2020).

**\*Ver imagen N. 4. Alerta Paisa, RCN.**

### **1.3.2.4. HC permanecen en el centro**

Medio: El Colombiano. 3 de septiembre de 2019.

Título: Los del “Bronx” siguen instalados en el centro (El Colombiano, 2019).

Noticia: Pocos residentes quedan en Cúcuta entre Zea y la Paz, centro de Medellín. El sitio está repleto de HC, quienes en agosto de 2021 ajustaron dos años en ese lugar. El 29 de agosto de 2018 toda la población en condición de indigencia que estaba en la Avenida de Greiff fue desalojada. A 34 inmuebles les iniciaron procesos de extinción de dominio.

Los 29 residentes que quedaban en la zona presentaron una acción popular. El juez 34 Administrativo falló a favor. La acción fue presentada el 22 de abril de 2019 y el fallo se emitió el 16 de mayo de 2019. La respuesta de la Secretaría de Inclusión Social fue acudir junto a otras dependencias al lugar y limpiar, recoger basuras, incautar estupefacientes, armas blancas y luego irse. Los HC regresaron y el problema sigue, porque a esta población no se le puede obligar a someterse a programas de rehabilitación (El Colombiano, 2019).

**\*Ver imagen N. 5. El Colombiano.**

### **1.3.2.5. El humo del bazuco produce ardor en los pulmones**

Medio: El Tiempo. 21 de agosto de 2019.

Título: La peligrosa nueva “olla” del microtráfico que causa terror en Medellín (El Tiempo, 2019).

Noticia: La carrera 54, Cúcuta, en Medellín, está llena de personas sumidas en la indigencia y en la drogadicción. El humo de los estupefacientes se adentra por los locales comerciales y los inquilinatos que hay en ese sector, y llega a los pulmones de señoras embarazadas, niños y ancianos.

Una señora que habita el sector y es propietaria de un hospedaje hace casi 20 años afirma que el humo le produce ardor en sus vías respiratorias y ya tiene peladuras en la nariz y la garganta (El Tiempo, 2019).

Con la llegada de HC cambió todo en la zona. Hubo amenazas de muerte, despidos en los establecimientos comerciales, cierre de locales, pérdidas millonarias, afectaciones materiales e inmateriales y mucha impotencia, pues las autoridades no actúan para evitar el daño. La Secretaría de Inclusión respondió que la población en situación de indigencia no puede ser obligada a ser atendida (El Tiempo, 2019).

**\*Ver imagen N. 6. El Tiempo.**

### **1.3.2.6. En jaque comerciantes por presencia de HC**

Medio: Hora 13 Noticias. 23 de enero de 2019.

Título: Habitantes de calle tienen en jaque a comerciantes de la Avenida de Greiff (Hora 13 Noticias, 2019).

Noticia: Alrededor de 200 comerciantes de la Avenida de Greiff, centro de Medellín, se han visto perjudicados por las problemáticas que traen consigo los HC. Afirman que las ventas disminuyeron, aumentaron los problemas de inseguridad y que los proveedores no los abastecen por temor a ser víctimas de hurto o lesionados (Hora 13 Noticias, 2019).

**\*Ver imagen N. 7. Hora 13 Noticias.**

### **1.3.2.7. Comerciantes, casi en la quiebra por HC**

Medio: Caracol radio. 26 de septiembre de 2018.

Título: Habitantes de calle tienen casi en la quiebra a comerciantes del centro (Caracol radio, 2018).

Noticia: En el mes de agosto de 2018 fueron desalojados los HC que se encontraban en la Avenida de Greiff. Esa acción oficial produjo afectaciones a los comerciantes de toda la zona, más de 200, quienes manifestaron que la situación los tenía al borde de la quiebra, puesto que los clientes no regresaron a sus locales por el temor que les despierta el HC.

Ante el llamado a las autoridades, la Policía responde que no puede hacer nada y la Alcaldía de Medellín asegura que la queja la tienen que poner varios comerciantes. Lo que sucede allí es ilegal y se hace abiertamente. Los comerciantes agregan que hay momentos en los que se reúnen hasta dos mil personas en ese sitio y que el olor a bazuco llega hasta sus viviendas y locales comerciales, afectando la salud de niños, jóvenes y ancianos, sujetos de protección estatal (Caracol radio, 2018).

**\*Ver imagen N. 8. Caracol Radio.**

### **1.3.2.8. A Medellín llegan HC de toda Colombia**

Medio: Periódico El Mundo. 22 de julio de 2018.

Título: Medellín recibe habitantes de calle de todo el país (El Mundo, 2018).

Noticia: Hay espacios prohibidos para los transeúntes en el centro de Medellín por la presencia de HC. Donde hay HC la sensación de inseguridad aumenta. Cada año, sin falta, se observan HC en las calles y aceras de la Avenida de Greiff, La Playa, glorieta de la Minorista, bajos del Metro por Bolívar, en Prado, San Benito, Niquitao, en San Juan con El Palo, por la Plaza Botero, en medio de la basura, del consumo de estupefacientes y el dominio de las mafias del microtráfico. Son una población que oscila entre los 4.500 y 6.000, sin cifras concretas, pues no hay un censo reciente (El Mundo, 2018).

**\*Ver imagen N. 9. El Mundo.**

### **1.4. Fotografías del HC en el espacio público**

Con el objetivo de demostrar que se realizó un trabajo de campo, comprobación in situ, al final de este documento se anexan once fotografías captadas en el centro de Medellín en el año 2021, en las que se observa a los HC en los lugares adyacentes a los locales comerciales.

## Capítulo II

### 2. La Responsabilidad Extracontractual del Estado

En este segundo capítulo se presenta una breve historia de la REE, su evolución en Colombia y las características que de su esencia sirven a este propósito, con la aspiración de identificar el escenario jurídico propicio en el que el afectado debe moverse para reclamar una indemnización por el daño antijurídico que el HC, protegido estatal, le ha causado.

De este contenido se extrajeron los elementos considerados imprescindibles que, junto al examen de la observación en campo, sirvieron como base para elaborar en el capítulo final el diagnóstico socio jurídico que reclama esta propuesta.

#### 2.1. Historia de la REE

El abogado Carlos Enrique Pinzón Muñoz, en su libro “La responsabilidad extracontractual del Estado, una teoría normativa”, expone con obviedad que antes de la REE lo que había era una absoluta irresponsabilidad del Estado (2014, p. 3). Esto era porque el poder soberano no reconocía autoridad más que la suya. El gobernante estaba por encima de las leyes, pero hacía que todos los súbditos las cumplieran, ejerciendo un mandato sin medida. La máxima “*Rex non potest peccare*” era la que imperaba, era el principio de la irresponsabilidad del Estado.

Así fue hasta el siglo XIX, cuando en Francia tuvo lugar el muy conocido Fallo Blanco -8 de febrero de 1873-, veredicto conocido como el mito fundacional del derecho administrativo.

La hija del señor Juan Blanco, Agnes Blanco, resultó lesionada en enero de 1872 en un accidente ocurrido en las afueras de una fábrica de tabacos ubicada en Burdeos y de propiedad del Estado. Al parecer, cuatro empleados que empujaban un vagón atropellaron en vía pública a la niña de 5 años de edad, causándole traumas en su pierna, que tuvo que ser amputada. Los tribunales civiles le negaron la pretensión. Fue entonces cuando el Tribunal de Conflictos de Francia señaló que el caso correspondía al derecho administrativo y lo separó de la responsabilidad consignada en el código civil francés, estableciendo su autonomía.

Al resolver el conflicto de competencia, el Tribunal aportó pautas para que ya no fueran los tribunales ordinarios quienes conocieran de casos similares, sino los administrativos, lo que resultó decisivo en el surgimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado. Así, el poder soberano fue obligado a responder patrimonialmente por los daños irrogados por sus órganos o agentes a los ciudadanos. El nacimiento de la doctrina de la responsabilidad para los servidores públicos se consolidó con otros fallos del Consejo de Estado francés, como el Rotschild y el Pelletier (Long, M.; Weil, P.; Braibant, G.; Devolvé, P.; y Genevois, B., 2019, p. 27).

En la irresponsabilidad, los actos del gobernante no se cuestionaban y era impensable que en regímenes totalitarios o absolutistas el Estado respondiera patrimonialmente por los daños antijurídicos que ocasionara. Pero con el surgimiento de los estados liberales, el panorama empezó a cambiar. Así lo expresa el exconsejero Hernán Andrade Rincón, en la sentencia 21515 del 19 de abril de 2012 del Consejo de Estado:

Fue solamente con la llegada de los estados liberales de tipo constitucional que se abrió paso la teoría de la responsabilidad extracontractual del Estado, una vez se aceptó que, en veces, la actuación de los agentes estatales causaba daños a los administrados, situación que contrariaba

abiertamente los postulados constitucionales fundantes del Estado. Admitida entonces la falibilidad de la Administración, se hizo evidente, también, que debía responder patrimonialmente por los daños causados por “su culpa”, vale decir, por falla en la prestación del servicio. (2012, pp. 20-21)

Terminaba el absolutismo y se daba inicio a una ideología liberal que dio paso a su vez a un Estado de Derecho en el que la administración actúa sujeta a las normas y reparando los daños que sus acciones causan a los asociados.

### **2.1.1. Evolución en Colombia**

El Fallo Blanco es entonces el prototipo del que toma sus bases la responsabilidad estatal en Colombia. Antes de la CP de 1991 no había en el país -ni en la anterior Carta ni en las leyes- una disposición que en forma ordenada desarrollara la REE. No obstante, un primer momento de la evolución de la REE tuvo lugar en la Corte Suprema de Justicia (CSJ), que conocía de los casos en los que órganos estatales eran demandados por ciudadanos que resultaban afectados por la acción oficial. Las salas de casación civil y de negocios generales de ese Alto Tribunal emitían los fallos mediante los cuales responsabilizaban -o no- al Estado por los daños ocasionados a los administrados, pues no podían negarse a juzgar, por más que hubiese silencio, oscuridad o insuficiencia de leyes (Cossio, 1939, p. 220). Y lo hacía por medio de la analogía, con base en el derecho prescrito en el Código Civil, que irradiaba lo concerniente a la responsabilidad civil extracontractual (RCE). Significa esto que, en un momento anterior a la Carta del 91, ya existían regímenes de REE como la falla del servicio, el riesgo excepcional o el daño especial, instaurados tanto por la CSJ como por el Consejo de Estado.

En Colombia, de la irresponsabilidad se pasó a una responsabilidad que era fallada por la CSJ, máximo órgano de la administración de la justicia ordinaria, creado con la Constitución de 1886. Antes hubo otros tribunales supremos que administraban justicia en la Nación, pero solo hasta ese año se organizó el poder judicial en el país, se creó la Gaceta Oficial para registrar la jurisprudencia de ese Alto Tribunal, se organizó el ministerio público, se reglamentó la estructura interna de la Corte y años después, en 1924, se dividió la Corte en salas. En 1964 se trasladó al Consejo de Estado la facultad de conocer sobre los casos de REE.

Con el Fallo Blanco, en Francia, al derecho administrativo se le concedió autonomía ipso facto. En Colombia se admitió la responsabilidad patrimonial del Estado por sus acciones dañosas, pero no ocurrió igual que con los galos. Fue por eso que, a lo largo de su evolución, el CE se las tuvo que ingeniar para adoptar diferentes regímenes jurídicos para determinar la REE. El desarrollo de los mismos fue más doctrinal y jurisprudencial y de aplicación lenta y exploratoria, con base en el derecho privado.

En una etapa previa a 1964, el criterio de imputación jurídica conocido como daño especial -régimen objetivo- era el empleado por el CE. El Alto Tribunal lo aplicó por primera vez en julio de 1947, al fallar la demanda que el periódico El Siglo S.A. entabló contra la Nación, por las medidas policiales que se tomaron para proteger las instalaciones del rotativo ante la amenaza que representaba una multitud que pretendía ingresar. La acción, sin embargo, hizo que el diario estuviera cerrado por 27 días, con las consecuencias negativas que esto representó. En la sentencia del Consejo de Estado del 27 de julio de 1947 (p. 47), el consejero

ponente Gustavo Valbuena hace el recuento de lo ocurrido y expone que el daño especial es el criterio a elegir para ese caso, puesto que aplica el principio de la igualdad de los ciudadanos ante las cargas públicas, pues el deber de reparar nace desde que se produce una carga específica al administrado, lo que no ocurre cuando un ciudadano soporta las cargas que llevan también lo demás, caso en el que no puede reclamarle al Estado.

Luego, a partir de 1964, al trasladarse la competencia de la CSJ al CE, la teoría de la falla del servicio -régimen subjetivo- empezó a emplearse como argumento principal en la resolución de procesos de REE. Este título jurídico de imputación sostiene que el daño es ocasionado por la mala, la tardía o la nula actuación del servidor público y es el faro que en ese momento condujo las decisiones del CE.

Entre 1964 y 1991 surgieron otras reglas o sistemas que empezaron a ser utilizados para resolver los casos que llegaban al conocimiento del CE, como el riesgo excepcional (régimen objetivo) y la falla presunta del servicio (régimen subjetivo).

Y en 1991, la responsabilidad patrimonial del Estado se convirtió en norma constitucional. Al Estado corresponde obligarse patrimonialmente cuando sus acciones u omisiones en cumplimiento del servicio público provocan daños. Debe reparar, así el agente que obró o dejó de obrar en su nombre sea el responsable, en cuyo caso deberá repetir contra este.

En la nueva CP de 1991, en el Capítulo 3 del Título VIII -De la Rama Judicial- se determina la estructura y las atribuciones del Consejo de Estado como máximo órgano de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (artículos 236-238). Sin embargo, la disposición más importante de esta Carta colombiana en el tema administrativo está en el artículo 90, que establece el régimen general de responsabilidad patrimonial del Estado, según el cual, el ciudadano interesado puede demandar la reparación del daño antijurídico imputable que ha sido ocasionado por la acción u omisión de una entidad pública, de sus agentes o de los particulares que cumplen funciones administrativas. Es el mecanismo por excelencia para la protección patrimonial de los asociados frente al desenfrenado incremento de las acciones de la Administración, en desarrollo de las cuales puede irrogar daños por los que debe responder.

Ese artículo 90 se inspira en la Carta española, en la que se especifica que el daño antijurídico es aquel estropicio que se causa a una persona que no tiene el deber jurídico de aguantar. Además, la responsabilidad patrimonial no se deriva de todos los daños antijurídicos, sino solo de aquellos que se le puedan atribuir al Estado (Sentencia C-333/96, 1996, p. 11).

## **2.2. Garantía de los derechos e intereses de los asociados**

Se demanda al Estado porque una acción u omisión suya causó un daño. Ese daño debe ser antijurídico e imputable a la Administración, que deberá responder patrimonialmente. Ya se dijo que en un comienzo el Estado era irresponsable, pero evolucionó a uno responsable, en aplicación del principio que dice que cualquiera que cometa un daño a otro tiene que repararlo.

Ese principio quedó consignado en el artículo 90 de la CP de 1991 y es la garantía de los derechos e intereses de los asociados y su patrimonio ante el incremento de la actividad del poder público. La responsabilidad del artículo 90 puede ser de carácter contractual o extracontractual,

por ello se afirma que es una cláusula general que no diferencia la fuente porque lo verdaderamente importante allí es la relación Administración-afectado, sea que medie un contrato o no, sea que la actividad haya sido culposa o no, ilícita o no. Sobre la responsabilidad patrimonial y sus elementos se ha pronunciado incontables veces la Corte Constitucional, como lo hizo en la Sentencia C-038 del 1 de febrero de 2006, cuyo ponente fue el magistrado Humberto Antonio Sierra Porto:

La actual Constitución reconoce expresamente la responsabilidad patrimonial del Estado, pues el artículo 90 señala con claridad que el Estado “responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas”.

Los elementos centrales del régimen de responsabilidad consagrado constitucionalmente son la noción de daño antijurídico y su imputación al Estado. (Sentencia C-038/06, 2006, pp. 14, 15)

Como se vio, la responsabilidad del artículo 90 puede ser contractual o extracontractual. Para esta monografía interesa la REE, que, así como en la contractual, consta de dos elementos, el daño antijurídico y la imputación. El Consejo de Estado (Expediente 28318, 2014) reconoce que así es, que son dos los requisitos de la REE. De esta manera lo expone el consejero Jaime Orlando Santofimio Gamboa, en sentencia del 8 de abril de 2014:

Según lo prescrito en el artículo 90 de la CP, la cláusula general de la responsabilidad (...) del Estado tiene como fundamento la determinación de un daño antijurídico causado a un administrado, y la imputación del mismo a la administración pública, tanto por la acción, como por la omisión de un deber normativo. (Sentencia 28318, 2014, p. 11).

### **2.2.1. Elementos de la REE**

Se definen a continuación los conceptos de daño antijurídico e imputación, como elementos de la REE, según el Consejo de Estado. Para la Corte Constitucional el nexo de causalidad es también un elemento de la responsabilidad patrimonial estatal; este será abordado en el capítulo III de esta monografía, como el vínculo que es necesario entablar entre el daño antijurídico que se le causa al CF y su atribución a una autoridad pública. Así que, para que haya responsabilidad, se requiere del daño antijurídico y de la imputación.

#### **2.2.1.1. Daño antijurídico**

Antes de la CP de 1991, el Consejo de Estado utilizaba las palabras daño y perjuicio como sinónimas, tal como lo hacía la Corte Suprema de justicia. Sin embargo, con el paso del tiempo, el CE fue advirtiendo que estas hacían referencia a conceptos diferentes.

Precisamente, en sentencia del 25 de agosto de 2011, con ponencia del consejero Hernán Andrade Rincón, expediente 20316, el Consejo de Estado llamó la atención sobre la frecuente confusión entre daño y perjuicio (Sentencia 20316, 2011).

El daño es el menoscabo, el deterioro, la disminución del valor del interés jurídico tutelado, mientras que lo antijurídico hace mención a que el afectado no está en el deber de soportar ese daño porque va en contra de la Constitución y/o la ley o porque es a todas luces un atropello sin importar que la conducta del órgano oficial sea lícito o no. Para que el daño exista, además, debe ser cierto, personal y directo. Y si hay un perjuicio, deber ser consecuencia de ese daño, de esa alteración material externa.

En la sentencia C-043-04, el magistrado de la Corte, Monroy Cabra reitera que el artículo 90 superior introdujo un cambio que es esencial en el tema de la responsabilidad y es que en adelante no es la calificación de la conducta del Estado el motivo de análisis sino la calificación del daño que este ha ocasionado. Es decir, que ya no se estudia si hubo o no una falla en el servicio, sino que se trata de identificar si el actuar administrativo produjo un daño que quien lo padece no estaba obligado a soportar (Sentencia C-043/04, 2004).

Asimismo, ese cambio de enfoque es resaltado por el magistrado Sierra Porto:

Sobre el daño antijurídico (...), la propuesta que llevó a la consagración del actual artículo 90 estuvo inspirada en la doctrina española, la cual ha definido el daño antijurídico no como aquel que es producto de una actividad ilícita del Estado sino como el perjuicio que es provocado a una persona que no tiene el deber jurídico de soportarlo, postura acogida por la jurisprudencia contencioso administrativa colombiana.

De manera tal que “la fuente de la responsabilidad patrimonial del Estado es un daño que debe ser antijurídico, no porque la conducta del autor sea contraria al derecho, sino porque el sujeto que lo sufre no tiene el deber jurídico de soportar el perjuicio, razón por la cual se reputa indemnizable”. (Sentencia C-038/06, 2006, pp. 15, 16, 17)

En resumen, el daño antijurídico es la lesión de un interés que sufre la víctima que no está en la obligación de soportar y que su origen puede ser la culpa o el dolo, o una causa lícita o ilícita de la Administración Pública.

#### **2.2.1.1.1. Principios**

Un principio es una figura que orienta el ordenamiento de una materia. En la CP hay cinco principios que encaminan la responsabilidad patrimonial. Para la profesora de Derecho Administrativo en Unaula, Luz Helena Ramírez Giraldo (Notas de clase, 2022), son cinco los principios que regulan la responsabilidad del Estado en general:

(i) El deber de protección que tiene el Estado hacia el ciudadano y su patrimonio, que está en artículo 2 de la Constitución; (ii) Igualdad frente a las cargas públicas, previsto en el artículo 13: el Estado a todos los debe tratar igual; (iii) Confianza legítima, artículo 83, todas las relaciones entre particulares y Estado deben estar antecedidas de la buena fe; (iv) Bloque de constitucionalidad, en el artículo 93 de la Constitución se indica que los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia prevalecen en el ordenamiento jurídico interno; y (v) No enriquecimiento sin causa.

Este último principio no está previsto en la Constitución, pero sí en el artículo 8 de la Ley 153 de 1887. Son situaciones en las que el Estado no pagó una ejecución de obras, un suministro, una prestación de servicios porque no había contrato, no había título. Esto genera un enriquecimiento sin causa por parte del Estado. ¿Ese enriquecimiento sin causa tiene acción? No tiene acción. Y no tiene acción porque no hay título, no hay un contrato. En Colombia se ve referido en la Actio in Rem verso, que es una garantía de restablecimiento patrimonial por el enriquecimiento sin causa del Estado.

Si el daño no es antijurídico, no hay responsabilidad. ¿Cómo saber cuándo un daño es antijurídico? Lo será, si vulnera uno cualquiera de, o todos, los principios antes mencionados. El operador judicial entrará a resolver si hay o no antijuridicidad subsumiendo los daños en estos principios.

Por su parte, para la Corte Constitucional, como dejó constancia en la sentencia C-286 del 3 de mayo de 2017, con ponencia de la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, los principios que en la CP apoyan la REE son: (i). Búsqueda de la efectividad del principio de solidaridad (Art. 1 CP): Es un deber que se impone a todas las personas para que con su propio esfuerzo apoyen a otros ciudadanos. Es la obligación de “adherirse” a la causa de otro asociado. Es socorrer, ayudar al otro; (ii). Primacía de los derechos inalienables de la persona (Art. 5 CP): Son aquellos derechos fundamentales que no se pueden negar a una persona, como los denominados derechos humanos. No se pueden transmitir, ceder o renunciar, ni vender. Por ejemplo, la vida, la libertad, la intimidad y la dignidad.

(iii). Igualdad frente a las cargas públicas (Art. 13 CP): Todos los ciudadanos tienen el mismo derecho, son iguales ante las autoridades, ante la ley, no pueden ser discriminados por razón alguna, deben ser tratados por igual. Asimismo, es responsable la Administración por el rompimiento de la igualdad frente a las cargas públicas cuando con su acción perjudica, en nombre del interés general, a un particular o a un número determinado de particulares. Quien sufre la carga es un administrado que no tiene por qué soportarla; (iv). Protección del patrimonio de los asociados (Art. 58 CP): La Constitución señala que es un deber de las autoridades de la República garantizar y proteger la propiedad privada. El patrimonio de los asociados es un derecho constitucional; y (v). Reparar los daños antijurídicos ocasionados por la Administración (Art. 90 CP): El Estado está en la obligación de reparar los daños antijurídicos causados por el hecho (por acción u omisión) atribuible a la administración. El daño antijurídico, como ya se ha dicho, es aquel que el afectado no está en el deber jurídico de soportar. (Sentencia C-286/17, 2017, p. 31).

Para el profesor Correa son cuatro principios: Garantía del patrimonio de los asociados, confianza legítima, igualdad frente a las cargas públicas y antijuridicidad del daño. (2012, p. 37).

### **2.2.1.2. Imputación**

La imputación es la acción mediante la cual se le atribuye a alguien, considerado autor, la responsabilidad de un hecho dañino que se reprueba. Ese alguien puede ser una persona natural o jurídica. Antes se predicaba la irresponsabilidad estatal porque se aseguraba que solo las personas naturales eran responsables y el Estado al ser una persona jurídica no respondía, pero ese concepto no trascendió y ahora es posible endilgarle responsabilidad. Y “aunque el Estado desarrolla sus funciones por medio de órganos a cargo de agentes, funcionarios o autoridades públicas, sus actos le resultan siempre imputables directamente al ente público” (Sentencia C-286/17, 2017, p. 33).

No basta con que haya un daño antijurídico. Este debe ser imputable a la autoridad pública, a no ser que se presuma su responsabilidad. El Estado no es culpable, el Estado es responsable o no. La culpa o el dolo se predicen del agente generador y es importante solo para la acción de repetición. Se verifica la existencia del daño y no se rastrea su origen, sino que se establece a quién se le debe atribuir la afectación que sufre el ciudadano (Gil Botero, 2013, p. 54). Se le achaca el daño antijurídico a la Administración cuando esta lo

ocasionó por acción u omisión. En este escenario, conceptúa el jurista Enrique de Jesús Gil Botero (2013, p. 54), es donde “el término imputación supone un análisis bifronte o dual, consistente en la verificación de que el daño es tanto fáctica (imputatio facti) como jurídicamente (imputatio iure) imputable”.

Huelga decir que imputación no es igual a causalidad, aunque estén ligadas, así lo advierte la Corte Constitucional, en sentencia C-043-04, con ponencia del doctor Monroy Cabra:

La imputabilidad del daño antijurídico a las autoridades públicas (...) está ligada pero no se confunde con la causación material, por cuanto en ciertos eventos se produce una disociación entre tales conceptos, razón por la cual para imponer al Estado la obligación de reparar un daño “es menester, que además de constatar la antijuricidad del mismo, el juzgador elabore un juicio de imputabilidad que le permita encontrar un ‘título jurídico’ distinto de la simple causalidad material que legitime la decisión; vale decir, la ‘imputatio juris’ además de la ‘imputatio facti’”. (Sentencia C-043/06, 2006, pp. 15, 16, 17)

#### **2.2.1.2.1. Imputatio facti - Imputatio iure**

El operador judicial hace una revisión: verifica que el daño haya sido el resultado de la conducta -por acción u omisión- dañina del Estado. Posteriormente, el juez comprueba si en las normas o en la jurisprudencia -imputatio facti- hay un fundamento que exija a la entidad estatal reparar el daño. Se trata de un Estado que incumple normas. Y finaliza con la imputación jurídica, la imputatio iure, que son los señalamientos a través de los criterios o regímenes de imputación o títulos de imputación jurídica: falta o falla del servicio, daño especial y riesgo excepcional.

Esos títulos de imputación son de generación jurisprudencial. Es al juez de la causa a quien corresponde acoger o corregir el título bajo el cual se reclama la reparación, si a uno objetivo o si al subjetivo. Estos no están en la norma o en una ley. El elemento culpa no es trascendental en este estadio, porque el daño que causa el Estado no es un asunto de intención, como sí ocurre en el derecho penal o civil. Se trata de un asunto de mandato y ese es el examen que se realiza, que se hace de la entidad pública en su posición de garante.

El profesor Martín Bermúdez Muñoz (2005, como se citó en Correa, 2012), explica que “un título jurídico de imputación es la razón jurídica por la cual el Estado debe reparar el daño”. Los títulos jurídicos son entonces las razones jurídicas por las que se atribuye a la Administración el deber de reparar:

Esas razones jurídicas, como llaman a los títulos de imputación, son determinantes al momento de establecer la antijuridicidad del daño, pues, gracias a ellas se justifica jurídicamente quién está en la obligación de soportarlo, de acuerdo con las reglas que defina el sistema. (Correa, 2012, p. 72)

#### **2.2.1.3. Regímenes o sistemas de imputación**

En la jurisprudencia del Consejo de Estado se puede constatar que, para reconocer y tutelar los derechos y garantías sociales a todos los ciudadanos, esa entidad desde antes de la CP de 1991 desarrolló diferentes regímenes de responsabilidad con el fin de restablecer a los administrados el derecho lesionado por la acción u omisión imputable a la Administración. Si la finalidad de las acciones oficiales es el beneficio de los administrados, pero con ellas

se ocasiona un daño a cualquier asociado, no hay manera de justificar el estropicio y, por lo tanto, es razonable que ese menoscabo causado por la actividad estatal sea reparado de manera apropiada. El basamento entonces de esas teorías o regímenes elaborados por la doctrina y aplicados por los jueces es enderezar lo que el Estado ha torcido.

Los regímenes o formas de imputación de la responsabilidad son dos: el objetivo y el subjetivo. Cada uno tiene sus propios criterios de imputación jurídica. Esencialmente, la culpa atribuible a la administración es el elemento diferenciador entre los regímenes objetivo y subjetivo, pues en el primero es suficiente con acreditar el daño y el nexo de causalidad entre daño y entidad pública, mientras que en el segundo es necesario probar la responsabilidad o el incumplimiento legal del deber del Estado.

La Corte Constitucional, en sentencia C-430 del 12 de abril de 2000, con ponencia del magistrado Antonio Barrera Carbonell, se refirió en los siguientes términos a la prueba en los regímenes objetivo y subjetivo.

Quando se alega que la conducta irregular de la administración produjo el daño (la falta del servicio en el lenguaje corriente) tendrá que probarse esa irregularidad, salvedad hecha de los eventos en que esa falla se presume. En ambas hipótesis ese primer supuesto de la responsabilidad deberá gobernarse por las normas de la carga probatoria. Y cuando se afirma que ese daño se produjo sin falta o falla de la administración, pero que el que lo sufre no tenía por qué soportarlo, el acreedor, como es apenas evidente, deberá demostrar el daño y el por qué, pese a ser legal la actuación de la administración, no tenía por qué sufrirlo. (Sentencia C-430/00, 2000, pp. 14 y 15)

Reconocer los elementos básicos de los regímenes objetivo (riesgo excepcional y daño especial) y subjetivo (falla del servicio) de la REE, será de mucha utilidad para encajar en uno de ellos la responsabilidad estatal por el daño antijurídico causado por el HC, propósito del tercer capítulo de esta monografía.

#### **2.2.1.3.1. Régimen objetivo**

Sostiene el profesor Rodolfo Correa (2012, p. 77), que es régimen objetivo porque solo se exige que haya unos resultados dañinos, causados por un sujeto que no importa quién sea, para que haya una sanción. La responsabilidad objetiva es la tesis, según la cual, el análisis se vierte sobre el hecho por acción u omisión causante del daño y no en quién lo causó o la forma en que lo hizo (dolo o culpa). No importa la licitud o ilicitud con que actuó el Estado, sino la causa del daño:

El elemento subjetivo desaparece entonces del juicio de responsabilidad, ya que esta es declarada siempre que se acredite el nexo causal entre la actividad del Estado y el resultado dañoso producido. En este conjunto normativo se ubica la regulación de la responsabilidad en la cual no entra en juego el elemento falla, ni como onus probandi (carga de la prueba) a cargo del actor ni como presunción de falla, inversora de la carga de la prueba.

Se trata pues, como señala Tamayo Jaramillo, de los regímenes en los que basta con acreditar un hecho y un perjuicio y en los que la Administración sólo se exonerará si demuestra la fuerza mayor o el hecho de la víctima, no sucediendo así con el caso fortuito. (Correa, 2012, p. 78)

Son dos los títulos de imputación en el régimen objetivo: el riesgo excepcional y el daño especial.

### **2.2.1.3.1.1. Riesgo excepcional**

El riesgo excepcional es una situación de peligro que se concreta, creada por una autoridad pública o por un tercero. Es una actividad lícita administrativa que crea un riesgo anormal y peligroso. El ciudadano, que expuesto a un riesgo implementado por una autoridad pública con el propósito de cumplir con un deber legal y constitucional, sufre un daño cuando aquel se materializa, tiene derecho a reclamar. El Estado termina sacrificando a un ciudadano inocente en su afán de mantener la seguridad, la integridad de la comunidad, de preservar la libertad, la dignidad del ser humano, de mantener el orden, la paz, de asegurar la justicia, la convivencia, la igualdad, el trabajo, en fin, de cumplir con los mandatos constitucionales.

La excepcionalidad del riesgo pone en el centro la ruptura del equilibrio frente a las cargas públicas y es allí cuando surge la responsabilidad. Así lo explica el consejero Alier Eduardo Hernández Enríquez en la sentencia 14592 del 14 de julio de 2004 del Consejo de Estado:

La imputabilidad surge de la creación de un riesgo, que es considerado excepcional, en la medida en que supone la puesta en peligro de un grupo particular de ciudadanos, como consecuencia del desarrollo de una actividad dirigida a proteger a la comunidad en general. No se trata aquí, entonces, de la existencia de una acción u omisión reprochable de la administración, sino de la producción de un daño que, si bien es causado por un tercero, surge por la realización de un riesgo excepcional, creado conscientemente por ésta, en cumplimiento de sus funciones. (Sentencia 14592, 2004, p. 20)

El abogado Antonio José de Irisarri Restrepo, en sentencia N.1397 del Consejo de Estado (1989), sostiene que en comparación con el provecho recibido o por recibir, la gravedad del riesgo creado sobrepasa con notoriedad las cargas que debe soportar la colectividad. Las cargas que se deriven de la actividad riesgosa que la Administración ejecute para el beneficio de los asociados “no deben gravar más a unos ciudadanos que a otros” (Sentencia 1397, 1989, p. 16).

El sujeto de derecho que realiza la actividad que puede resultar en un daño debe responder por el resultado adverso que sobrevenga. El profesor Saúl Uribe García (2017, p. 71), subraya que el riesgo excepcional es un criterio de imputación jurídica que se divide en: riesgo peligro, riesgo beneficio y riesgo álea. Igualmente, el Consejo de Estado, con ponencia del magistrado Mauricio Fajardo Gómez, en sentencia N. 16530 del 26 de marzo de 2008, se refirió a esas tres modalidades. Con miras a lo que se busca con este trabajo, llama la atención dentro del riesgo peligro la modalidad de responsabilidad derivada del uso de métodos peligrosos:

La responsabilidad por riesgo peligro está asociada con la idea de “actividades peligrosas” y, dentro de ella, quedan comprendidos tres supuestos diferenciables:

1. Responsabilidad derivada del uso de objetos peligrosos, entre los cuales puede referirse a sustancias peligrosas, instrumentos o artefactos peligrosos o a las instalaciones peligrosas.

2. Responsabilidad derivada del uso de métodos peligrosos, por ejemplo, cuando se ocasionan daños por menores delincuentes internos en establecimientos especiales de corrección o por enfermos mentales en “salida de prueba” o por condenados mediante sentencia judicial a quienes se conceden beneficios penitenciarios como permisos de salida o libertad condicional.
3. Responsabilidad derivada de la ejecución de trabajos públicos, como la construcción o apertura de rutas, puentes, canales, túneles, líneas férreas, entre otras... (Sentencia 16530, 2008, pp. 21 y 22)

Por su parte, en el riesgo beneficio, el Estado o la comunidad saca provecho, se beneficia de la actividad riesgosa creada. Ejemplo de esto es, lo dice el consejero Fajardo Gómez en la sentencia ya mencionada, los agentes de la Fuerza Pública que reciben indemnizaciones más allá de las dispuestas por la ley o cuando se causan estropicios a particulares que prestan servicio de “transporte benévolo o de transporte forzoso a agentes del Estado en vehículos automotores de su propiedad” (Sentencia 16530, 2008, p. 22).

Y la responsabilidad por el riesgo álea hace referencia a la aceptación de que riesgos probables se concreten de la derivación de actividades o procedimientos mediados por el azar u otro factor imprevisible, produciéndose un daño sin culpa alguna. Conocido también como riesgo estadístico, es una situación en la cual la Administración utiliza métodos científicos “cuyas consecuencias dañosas aún no son del todo conocidas o cuando, a pesar de ser conocidas, resultan de muy excepcional ocurrencia” (Sentencia 16530, 2008, p. 22).

Finalmente, el jurista Wilson Ruiz Orejuela en su libro “Responsabilidad del Estado y sus regímenes”, explica que, en el caso del riesgo excepcional, la jurisprudencia se ha inclinado por los hechos relacionados con el uso de armas de la Fuerza Pública, redes de energía eléctrica, los que impliquen un riesgo como los atentados terroristas (siempre que estén dirigidos a un objetivo estatal) y todos aquellos en los que no aplique la falla del servicio. En cuanto al atentado terrorista, si este fue anunciado o previsto por la inteligencia de los organismos de defensa del Estado y se produzca el daño a un particular, ya no se hablaría de riesgo excepcional, sino de falla del servicio por negligencia o por omisión (Ruiz, 2013, pp. 23 y 24).

#### **2.2.1.3.1.2. Daño especial**

El Estado debe responder cuando, obrando legalmente, causa un daño especial, perjuicio que debe reparar, costear patrimonialmente. Sostiene el profesor Ruiz Orejuela que la teoría del daño especial parte del principio básico de “la igualdad de los ciudadanos frente a las cargas públicas” (2013, p. 17). No puede reclamar el ciudadano que soporta cargas iguales a los demás, pero si la suya es más gravosa, es anormal, surge el deber de reparar del Estado. La Administración puede imponer un sacrificio, pero debe indemnizar:

- Son típicos eventos en que se declara la responsabilidad del Estado por daño especial:
- 1) la privación injusta de la libertad, en donde la responsabilidad objetiva se basa en los principios de justicia y libertad.
  - 2) La persecución de los agentes de la subversión, en un actuar legítimo del Estado de garantizar la seguridad y el orden y combatir la delincuencia, también puede generar responsabilidad a título de daño especial.
  - 3) En los

casos en que un bien inmueble particular o privado por parte de las autoridades públicas, sufre un daño que menoscaba el patrimonio de su dueño, aunque no haya mediado negligencia de su dueño. (Ruiz, 2013, pp. 18 y 19)

El daño especial es, entonces, el resultado de una actividad del Estado que viola el principio de igualdad, dando lugar a ese daño especial. Es un régimen de reparación que, por objetivo, se enfoca no en el hecho sino en el daño sufrido por el afectado, uno que no buscó, que no quiso y que no merecía. Dicho de otra manera, hay responsabilidad sin culpa.

Se presenta cuando un ciudadano sufre más que aquellos a quienes se les ha impuesto la misma carga por parte de la administración, porque a él se le hizo más gravosa, más penosa, más onerosa y como resultado de ese trato discriminatorio sufre un deterioro que no debe soportar y que debe ser reparado por el Estado. Frente a esto, en su jurisprudencia, el Consejo de Estado en la referida sentencia 1397 (1989, p. 16) explica que:

Responde el Estado, a pesar de la legalidad total de su actuación, de manera excepcional y por equidad, cuando al obrar de tal modo, en beneficio de la comunidad, por razón de las circunstancias de hecho en que tal actividad se desarrolla, causa al administrado un daño especial, anormal, considerable, superior al que normalmente deben sufrir los ciudadanos en razón de la especial naturaleza de los poderes y actuaciones del Estado, rompiéndose así la igualdad de los mismos frente a las cargas públicas, o a la equidad, que debe reinar ante los sacrificios que importa para los administrados la existencia del Estado (sentencia de 28 de octubre de 1976; Anales del Consejo de Estado. Tomo 91, núms. 451 452, págs. 710 y 711).

Esta teoría se aplica de manera excepcional y por equidad, precisamente porque es subsidiaria, de modo que ha de recurrirse a ella tan sólo en eventos en los que el caso concreto examinado no logre un encasillamiento dentro de los otros regímenes de responsabilidad y se aprecie por el sentenciador que esa ausencia de tipicidad, si así puede decirse, comporta vulneración injustificada del principio de equidad. Por ello es quizás aquella en la cual el fundamento mediato de la responsabilidad, que consiste en la violación del principio de igualdad frente a las cargas públicas que campea en la Constitución, opera de manera directa. (Sentencia 1397, 1989, p. 16).

El Consejo de Estado, en sentencia del 26 de marzo de 2008, expediente 16530, con ponencia del doctor Fajardo Gómez, definió seis elementos como los básicos para que se aplique el daño especial, debido a la confusión que existe con el riesgo excepcional. La diferencia entre estos dos regímenes está en la generación del riesgo. Mientras que en el riesgo excepcional el Estado, para cumplir sus metas, utiliza elementos que por sí solos generan riesgos extraordinarios (el uso de armas de fuego por la Administración, la conducción de autos oficiales), en el daño especial no hay elementos que por sí solos generen riesgos o causen daño (privación injusta de la libertad).

Los seis elementos son: 1) Desarrollo de una actividad lícita de la Administración; 2) Que la consecuencia sea un daño causado al administrado; 3) Que el daño tenga origen en la ruptura del principio de igualdad frente a las cargas públicas y la ley; 4) El daño, grave y especial, recayó en uno o algunos administrados; 5) Que haya relación causal

entre la actividad legítima y el daño causado; y 6) El caso concreto no puede encajar en otro régimen de responsabilidad estatal (Sentencia 16530, 2008, p. 23).

Para finalizar, el Consejo de Estado señala que el daño especial tiene su fundamento en la equidad. Así lo explicó la Sección Tercera en sentencia del 12 de febrero de 2014, expediente 28675, que con ponencia del consejero Hernán Andrade Rincón (2014), señaló lo siguiente:

En circunstancias fácticas similares a las hoy tratadas, la Sección ha utilizado este fundamento de imputación para declarar la responsabilidad estatal, por entender que el daño se atribuye al Estado teniendo en cuenta que si bien el enfrentamiento entre las fuerzas del orden y los delincuentes puede resultar legítimo, la víctima no tiene por qué soportar los perjuicios sufridos en tales circunstancias, independientemente de quién los haya causado. Bajo tal temperamento razonó la sentencia de 7 de abril de 1994, y dijo:

“Así las cosas, la Sala concluye que no hay prueba que permita establecer quién disparó el arma que lesionó a la menor. La confusión que se presentó en el enfrentamiento donde hubo fuego cruzado, no permite saber si fue la Policía o la guerrilla la que lesionó a la menor, sin que exista la posibilidad de practicar una prueba técnica sobre el proyectil por cuanto éste salió del cuerpo de la menor. Pero lo que sí no ofrece ninguna duda es que la menor sufrió un daño antijurídico que no tenía por qué soportar, en un enfrentamiento entre fuerzas del orden y subversivos y si bien es cierto aquellas actuaron en cumplimiento de su deber legal, la menor debe ser resarcida de los perjuicios sufridos por esa carga excepcional que debió soportar; por consiguiente, la decisión correcta fue la tomada por el a - quo, en virtud de la cual accedió parcialmente a las súplicas de la demanda”.

En síntesis, con lo que se deja visto hasta aquí, puede afirmarse que el Consejo de Estado, ha entendido que la teoría del daño especial tiene su fundamento en la equidad, puesto que existen eventos en los cuales deberá el Estado entrar a reparar los perjuicios sufridos por los individuos pese a que ningún reproche merezca su actuación, siempre que el daño ostente características de anormalidad y especialidad. (Sentencia 28675, 2014, p. 17)

#### **2.2.1.3.2. Régimen subjetivo**

Se le conoce también como la responsabilidad por falla o por falta. En esta sede no hace falta especificar la entidad o el agente cuya conducta dio lugar al daño. Para el Estado es obligación prestar servicios públicos y si incumple o cumple a medias y como consecuencia de ello se ocasiona un daño a un particular, su deber es reparar. El afectado debe probar la existencia de un hecho o falla, de un daño y la relación o nexo entre ellos.

Acerca del carácter subjetivo, explica el profesor unaulista Rodolfo Correa Vargas que es así porque se define o decide con base en la culpa. Se sustituye la culpa del servidor o del órgano oficial en particular por una culpa del Estado o falla del servicio, que debe demostrarse. Añade el abogado Correa que en este régimen se ubicó de nuevo la falla presunta (con falta), que salió un tiempo de la responsabilidad subjetiva para confundirse con la presunción de responsabilidad (sin falta) en el campo objetivo, y que luego regresó como el panóptico jurídico de la responsabilidad médica y los daños a

reclusos y a conscriptos, útil por la dificultad que tiene la víctima para presentar pruebas (Correa, 2012, p. 70).

El título de imputación más utilizado en este sistema, la regla general, es la falla del servicio, que debe ser probada por el demandante.

#### **2.2.1.3.2.1. Falla del servicio**

La falla del servicio nace como consecuencia de la prestación irregular de un servicio estatal. El Estado debe responder directamente por el daño ocasionado por sus entidades. O por sus agentes, que en realidad solo importan para que la Administración adelante las acciones de repetición. Así es porque lo que se cuestiona es el mal funcionamiento del servicio en su conjunto y no de este o aquel funcionario o ente causante del hecho. Precisamente por eso se le conoce también como culpa anónima. El profesor Wilson Ruiz Orejuela (2013, p. 1) la define así:

La falla del servicio corresponde al régimen de responsabilidad subjetiva, donde predomina la culpa de la administración por extralimitación de funciones, retardo en el cumplimiento de obligaciones, obligaciones cumplidas de forma tardía o defectuosa, o por el incumplimiento de obligaciones a cargo del Estado. Son entonces acciones u omisiones que se predicán de la Administración. (2013, p. 1)

Del régimen falla del servicio hacen parte las fallas por retardo, por irregularidad o por ineficiencia y por omisión, que son analizadas en la tercera parte de este trabajo, pues constituyen en la esencia de la REE por el daño antijurídico causado por el HC al CF del centro de Medellín.

#### **2.2.2. Medios de control**

Un medio es un procedimiento, una vía, un mecanismo que sirve para un determinado fin. Control, por su parte, es una forma de vigilar, verificar, comprobar que algo está evolucionando como debe ser, según el objetivo para el cual fue creado, sin alterarse su funcionamiento. Uniendo estas dos definiciones del diccionario de la Real Academia Española -RAE- tenemos que, un medio de control es un mecanismo con el cual se vigila y se obliga, en caso de alteración, a que algo se conserve dentro de sus límites.

En la actividad administrativa, los medios de control se ejercían mediante acciones judiciales que estaban en poder de los administrados, quienes acudían a la jurisdicción y sometían a ella los hechos cometidos por el Estado -por acción u omisión- que estimaban transgresores de la legalidad. Con esas acciones se daba trámite a las demandas -cada pretensión tenía su acción-. Así disponía el antiguo Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984) que fuera el control judicial de la actividad del Estado.

Pero desde el 2 de julio de 2012, al entrar en vigencia la Ley 1437 de 2011 (CPACA), esas acciones judiciales pasaron a realizarse a través de catorce medios de control -una acción con una o varias pretensiones-. Para dar inicio a un proceso ante la Rama Jurisdiccional se hace mediante un medio de control que dé impulso a ese conjunto de trámites que se siguen en un tribunal donde una persona con autoridad y potestad -el juez- emitirá una declaración y resolución motivada que pondrá fin a un conflicto ya sea absolviendo o condenando al demandado o declarando un derecho.

No importa si el interesado señala en la demanda un medio de control que no se ajusta a las pretensiones, pues el juez podrá, en su potestad, adecuarlos para proteger el derecho a la justicia de los administrados. Asimismo, si la confusión estuviese en el texto de la demanda y no estuvieran claras las pretensiones, el juez podrá requerir al demandante para que haga las correcciones correspondientes con el fin de aclarar las peticiones, si todavía está pendiente la admisibilidad de la demanda.

Son catorce (14), entonces, los medios de control administrativos contemplados en el Título III de la Ley 1437 de 2011, no obstante, solamente se desarrollará lo atinente a la reparación directa, por ser el mecanismo idóneo que precisa este trabajo.

### **2.2.2.1. Reparación directa**

El constituyente de 1991 plasmó en la Ley superior jerárquica del Estado colombiano la cláusula general de responsabilidad patrimonial objetiva de la administración pública, escrita en el artículo 90, que ordena al Estado disponer de su peculio para reparar cualquier daño antijurídico que le sea imputable y que haya sido causado por la acción u omisión de los entes públicos. (Constitución Política, 1991, art. 90).

Con base en ese principio, el legislador redactó en el artículo 140 de la Ley 1437 de 2011 el medio de control denominado “reparación directa”, que da orientación a la persona que tenga un interés en exigir la reparación de un daño antijurídico causado por el Estado. Asimismo, ordena al Estado responder por un daño causado por un hecho u omisión, una operación administrativa o cualquiera otra causa imputable a una entidad pública, un agente suyo o a un particular (CPACA, 2011, art. 140).

El magistrado de la Corte Constitucional, Jorge Iván Palacio Palacio, en sentencia C-644 de 2011, precisó que la reparación directa es una acción mediante la cual el ciudadano que ha resultado afectado o lesionado, o que así lo considere, solicita directamente ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo que se reparen e indemnicen los daños y perjuicios causados por el Estado, sus entidades o sus agentes. Y se refirió también a la potestad del juez para determinar el derecho que debe aplicarse en una controversia de estas características:

Se trata de una típica acción tendiente a indemnizar a las personas con ocasión de la responsabilidad extracontractual en que pudo incurrir el Estado. En el análisis jurídico de la acción de reparación directa opera el principio *iura novit curia*, en la medida que a la persona interesada no le corresponde presentar las razones jurídicas de sus pretensiones, sino simplemente relatar los hechos, omisiones, operación u ocupación, para que el juez administrativo se pronuncie con base en el derecho aplicable al caso. (Sentencia C-644/11, 2011, p. 44)

### **2.2.2.2. Conciliación**

Antes de presentar la demanda por reparación directa el interesado debe agotar un requisito previo, que es la conciliación extrajudicial, estipulada en el numeral 1 del artículo 161 del CPACA, que advierte que, si los asuntos son conciliables, es requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones concernientes a la reparación directa el

trámite de la conciliación extrajudicial. Si no prospera la conciliación, el demandante quedará habilitado para interponer la acción de reparación directa.

Por tanto, la reparación directa es un medio de control, una acción legal con la que cuenta el ciudadano que resultó afectado por un hecho (acción u omisión) del Estado que le causó un daño, para reclamar ante el juez de lo contencioso administrativo que se reparen e indemnicen los perjuicios ocasionados. Este ciudadano debe agotar previamente el requisito de la conciliación extrajudicial y si esta no prospera, podrá interponer la acción de reparación directa.

### **2.2.2.3. Caducidad de la reparación directa**

La caducidad es la fecha límite para hacer uso de algo. En el procedimiento judicial administrativo se dispuso un plazo específico para iniciar las acciones y los medios de control contemplados en el Título III de la Ley 1437 de 2011, el cual debe ser cumplido o de lo contrario obrará la caducidad establecida en el artículo 164 de esa disposición normativa, que es de dos años. En efecto, el literal i) del numeral 2 precisa que cuando se intente la reparación directa, la demanda se debe presentar dentro de los dos años que se empezarán a contar desde el día siguiente al de la ocurrencia del hecho que causó el daño por acción u omisión. O desde cuando el demandante conoció del hecho o debió conocerlo, si fue en fecha posterior, y deberá probar por qué le fue imposible enterarse en la fecha de la ocurrencia (CPACA, 2011, art. 164).

### **2.2.3. Responsabilidad Extracontractual del Estado y responsabilidad administrativa**

Afirma el profesor Rodolfo Correa que es un error pretender circunscribir la responsabilidad extracontractual del Estado en el concepto genérico de responsabilidad Administrativa. Es impreciso inclusive utilizarlos como sinónimos (2012, p. 61). Esto porque de la responsabilidad del Estado hacen parte la función administrativa, la función jurisdiccional y la función legislativa, cada una con su respectiva responsabilidad, pues en cada sede se cometen yerros por los que se debe responder:

Cualquiera sea el agente o el órgano de quien emane el acto, hecho u operación se compromete la responsabilidad del Estado, importando poco la naturaleza de los mismos, basta, simplemente, que aquellos provengan del ejercicio de funciones públicas esenciales, en cualquiera de sus distintas áreas, esto es, administrativa, judicial o legislativa, y lo anterior sucede porque el desarrollo del sistema de responsabilidad ha sido concebido a partir de un criterio eminentemente funcional, antes de orgánico. (Correa, 2012, p. 62)

En este mismo sentido se pronunció la Corte Constitucional en sentencia C-038 de 2006, con ponencia del magistrado Humberto Antonio Sierra Porto, donde se añade a lo anterior que, inclusive, en principio solo se hacía referencia a la responsabilidad por las lesiones causadas por la Administración, mientras que del legislador y de los jueces no se decía nada:

En general de la tradicional división del poder público en tres ramas, la ejecutiva, la legislativa y la judicial, la obligación de reparar daños causados por la actividad estatal en principio se predicaba exclusivamente de las lesiones patrimoniales causadas por la Administración, entendida ésta como poder ejecutivo, mientras que sólo lentamente, desde mediados del siglo pasado, comienza a admitirse la posibilidad que el Estado esté obligado a reparar los daños ocasionados por hechos o actuaciones imputables al poder judicial y al poder legislativo. (Sentencia C-038/06, 2006, p. 20)

Así como son tres las ramas del poder público, son tres las categorías de la REE, según el Consejo de Estado: administrativa, legislativa y jurisdiccional o del Estado-Juez.

#### **2.2.4. Clases de perjuicios**

Hace referencia el exconsejero Enrique de Jesús Gil Botero a las dos clases de perjuicios que reconoce el Consejo de Estado: el perjuicio material y el perjuicio inmaterial:

Una clasificación general puede determinar el conjunto, así: El daño material como a) *el daño emergente* o afectación del interés negativo, o cuando un bien de contenido económico salió o saldrá del patrimonio de la víctima, o b) *el lucro cesante* o afectación del interés positivo que se traduce en un bien de contenido económico que debía ingresar en el curso normal de los acontecimientos y no ingresó ni ingresará al patrimonio de la víctima.

El daño inmaterial como la afectación de bienes que no tienen contenido económico, pero que están igualmente protegidos por el ordenamiento jurídico. (Gil Botero, 2013, p. 162)

Antes de ahondar en las clases de perjuicios, es menester reiterar que daño y perjuicio suelen utilizarse como sinónimos, pero no son lo mismo. El daño es una lesión, un dolor, ruina, es una molestia, un estropicio, un deterioro, es deshacer, inutilizar, reducir a pedazos. Mientras que el perjuicio es la consecuencia del daño. Lo anterior da lugar a la reparación o indemnización si se comprueba que el agente señalado es causante de ese daño.

La idea de que la consecuencia está ligada al perjuicio, mientras que el daño es la causa de ese perjuicio es un concepto que destaca el profesor Wilson Ruiz Orejuela:

La doctrina francesa señala el daño como un hecho, una afrenta contra la integridad de un bien o una persona determinada, mientras que el perjuicio viene siendo la consecuencia subjetiva del daño, es un menoscabo al patrimonio cuyo resarcimiento o reparación se logra a través de la indemnización de dicho perjuicio. Considera el autor en cita (Henao, 1998, p. 76-79) que la diferenciación es importante por dos razones: primero porque la indemnización (...) depende de que el perjuicio efectivamente sea causa del daño, citando por ejemplo el daño a un vehículo del que se determinan unos perjuicios, pero no todos pueden ser consecuencia del daño que se reclama. La segunda razón está relacionada con la legitimación en la causa de quien reclama una declaratoria de responsabilidad cuando el perjuicio no recae sobre su patrimonio personal, sino que persigue restablecer o reparar la lesión a los intereses colectivos o sociales, como es propio a través de las acciones populares y de grupo; en este evento, el autor cuestiona la característica personal del daño (...), pero en todo caso, reconoce que las diferencias entre ambos conceptos siguen siendo sutiles. (Ruiz Orejuela, 2013, p. 51)

##### **2.2.4.1. Perjuicio material**

El perjuicio material, también conocido como perjuicio patrimonial, es aquel que afecta los bienes de una persona, que atenta contra su patrimonio, contra aquello que se puede cuantificar en dinero. Se deriva, en la REE, de la no observancia al deber general de prudencia. Se divide en daño emergente y lucro cesante.

###### **2.2.4.1.1. Daño emergente**

El daño emergente es el perjuicio que se origina en un incumplimiento, un cumplimiento a medias o una demora en la ejecución de una obligación, según concepto consignado en la Ley 84 de 1873 (Código Civil, 1873, art. 1.614). Para el profesor Ruiz Orejuela (2013), el daño emergente es la pérdida que sufre un particular al desembolsar de su peculio los recursos para recuperar aquello que perdió por causa del estropicio

padecido. Es decir, que la víctima ha sufrido o sufrirá una merma, un detrimento económico por causa de aquello que ha perdido. Asimismo, el jurista Ruiz Orejuela cita ejemplos de daños materiales y corporales que puede sufrir el afectado:

Son varias las formas en que se presenta esta modalidad de daño material, representadas en lesiones corporales y a la salud de las personas que los lleva a incurrir en gastos económicos para sufragar procedimientos y tratamientos médicos o pérdida de su patrimonio económico representado en todo tipo de bienes muebles e inmuebles o en el pago de gastos en que la víctima, de no haberlo sido por el daño, jamás habría incurrido. Frente a la lesión o detrimento a bienes o cosas pueden citarse varios ejemplos, como los casos de bienes retenidos o dados en depósito a organismos del Estado y que sufren averías o daños que no surgen por obra del tiempo sino de descuido o falta de mantenimiento, los daños a inmuebles por trabajos públicos, las obligaciones dinerarias incumplidas con ocasión de la liquidación de un contrato estatal, el pago de honorarios de abogado por causa de una privación injusta de la libertad, daños a locales comerciales debido a atentados terroristas, destrucción parcial de inmuebles, entre otros. En cuanto a lesiones corporales y daños a la salud de las personas en general, pueden citarse como ejemplo las lesiones que sufre un conscripto durante la prestación del servicio militar obligatorio, lesiones en accidente de tránsito por causa de vehículo oficial, daños a la salud por errores de diagnóstico en el servicio médico asistencial, muerte en intervenciones quirúrgicas, entre otros. (Ruiz Orejuela, 2013, pp. 108-110)

#### **2.2.4.1.2. Lucro cesante**

Por su parte, el lucro cesante, según concepto depositado igualmente en la Ley 84 de 1873 (Código Civil, 1873, art. 1.614), surge cuando por causa del incumplimiento, el cumplimiento a medias o la demora en la ejecución de una obligación se deja de percibir un beneficio, lucro o provecho. Es la ganancia malograda, aquella que, si nada se hubiera interpuesto, hubiese ingresado al patrimonio del afectado. Siguiendo al profesor Wilson Ruiz Orejuela (2013, p. 111), el lucro cesante es la utilidad que no se obtuvo, pero que se esperaba con certeza y no por simple expectativa, pues el afectado vio interrumpida su ocupación permanente y productiva:

Son claros ejemplos de estos daños el dinero dejado de percibir por lesiones corporales que determinan incapacidad laboral ya sean temporales o permanentes (...). También se consolida en situaciones como el período de cesantía debido a una privación injusta de la libertad, daños irreversibles al *nasciturus*, inutilización de una embarcación, capital inmovilizado, manutención para las víctimas indirectas por muerte de cabeza de hogar, entre otros.

Para la cuantificación de estos daños se acogen como pruebas idóneas y determinantes de su estimación, las pruebas documentales y periciales que den cuenta de la renta, utilidad o salario que normalmente producía o devengaba la víctima y se valoran de acuerdo con las fórmulas desarrolladas por la jurisprudencia administrativa. (Ruiz Orejuela, 2013, pp. 111-115)

La Sección Tercera del Consejo de Estado, en sentencia 17725 del 28 de abril de 2010, con ponencia de la consejera Ruth Stella Correa Palacio, se refirió a un tercer perjuicio material o patrimonial, denominado “pérdida de oportunidad”, que es un daño autónomo utilizado en materia médica y que se refiere a la obligación de reparar una expectativa que se tenía de una utilidad, provecho o ventaja de ganancia muy posible y que se perdió con el daño (p.11).

### **2.2.4.2. Perjuicio inmaterial**

La definición del perjuicio inmaterial (llamado también extrapatrimonial) es un tanto problemática, no tanto por la descripción en sí sino por su esencia. El profesor unaulista Saúl Uribe García, en clase de Daño Resarcible en Unaula, en diciembre de 2020, advirtió que el concepto es diferente dependiendo si se trata de derecho civil o administrativo. Manifestó que el perjuicio inmaterial en el contencioso administrativo no se repara, sino que se compensa y que su característica principal es que no es cuantificable económicamente, no se mide en dinero, pues deteriora intereses humanos, bienes jurídicos sin contenido económico que deben ser protegidos e indemnizados por el Estado si el afectado no los puede ejercer satisfactoriamente (Uribe, 2020, Notas de clase Daño resarcible).

Cabe advertir que, en el perjuicio inmaterial, existe libertad probatoria para que el demandante pruebe su existencia. Cualquier medio es válido para probar el perjuicio inmaterial. No hay arbitrio judicial (solo en el derecho privado) sino un sistema de baremos (para el administrativo). Tampoco aplica el juramento estimatorio.

La tipología en el perjuicio inmaterial del contencioso administrativo es la siguiente: 1. Perjuicio moral; 2. Daño a la salud; 3. Violación a derechos convencional y constitucionalmente protegidos.

#### **2.2.4.2.1. Perjuicio moral**

En el perjuicio moral -categoría subjetiva- se analiza la congoja, el dolor, la desesperación, temor, la aflicción que se apoderan de la víctima, sea directa o indirecta, de un daño irrogado de manera individual o grupal. El perjudicado sufre la pérdida en la parte espiritual, afectiva, emocional, en sus derechos fundamentales. La diferencia con el derecho privado es que el causante en sede civil es un particular, mientras que en el administrativo es el Estado. No todo dolor o tristeza da lugar a que se reconozca el perjuicio moral. Diversos autores enfrentan al perjuicio material con el daño moral, significando que este último es sinónimo del perjuicio inmaterial; es decir, toman la parte por el todo. En realidad, el daño moral es una especie del género perjuicio inmaterial. Una persona jurídica no sufre perjuicio moral, solo afectación al Good Will.

#### **2.2.4.2.2. Daño a la salud**

En lo que respecta al daño a la salud, este ha tenido una evolución que inició en 1993, cuando se le denominó perjuicio fisiológico, pues se predicaba que la víctima sufría afectación en su fisiología.

Posteriormente en el año 2000, el Consejo de Estado cambió esa denominación por “daño a la vida de relación” (también nombrado “alteración de las condiciones de existencia”), igual que en el derecho civil. Más adelante, en septiembre de 2011, con ponencia del consejero Enrique Gil Botero, se cambió el calificativo a “daño a la salud”, pues consideró que una persona puede sufrir afectación, un impacto emocional fuerte, en su estructura sicofísica, con independencia de cada concepto.

El exconsejero Carlos Alberto Zambrano Barrera (2012, p. 17), en sentencia del 21 de noviembre de 2012, expediente 19887, se refirió a este tema:

De conformidad con la jurisprudencia reciente de la Sección Tercera del Consejo de Estado, el daño a la salud es la categoría autónoma que resulta adecuada para indemnizar los perjuicios cuando el daño provenga de una lesión corporal, toda vez que dicha denominación comprende toda la órbita psicofísica del sujeto y está encaminado a resarcir económicamente una lesión o alteración a la unidad corporal de las personas. (Sentencia 19887, 2012, p. 17)

En el mes de agosto de 2014, esa Corporación profirió cuatro sentencias de unificación (31172, C.P. Olga Mélida Valle de De La Hoz; 28804, C.P. Stella Conto Díaz del Castillo; 28832, C.P. Danilo Rojas Betancourth; 31170, C.P. Enrique de Jesús Gil Botero) en las que se agruparon criterios para reconocer y tasar perjuicios inmateriales por daños antijurídicos imputables a entidades oficiales.

Se destaca la sentencia 31170, del 28 de agosto de 2014, con ponencia de Enrique Gil, en la que el abogado retoma conceptos vertidos a su vez en las sentencias 19031 y 38222, las dos fechadas el 14 de septiembre de 2011, acogidos por el Consejo de Estado. A partir de estas se determinó que cuando se reclama una indemnización por daños inmateriales con origen en un menoscabo a la integridad psicofísica de la víctima, ya no debe referirse al perjuicio fisiológico, al daño a la vida de relación o a una alteración grave de las condiciones de existencia, sino que debe hablarse de un nuevo perjuicio, una tipología nueva denominada daño a la salud.

El daño a la salud, el que se reconoce como proveniente de una afectación a la integridad psicofísica, ha permitido solucionar o aliviar la discusión, toda vez que reduce a una categoría los ámbitos físico, psicológico, sexual, etc., de tal forma que siempre que el daño consista en una lesión a la salud, será procedente determinar el grado de afectación del derecho constitucional y fundamental (artículo 49 C.P.) para determinar una indemnización por ese aspecto, sin que sea procedente el reconocimiento de otro tipo de daños (v.gr. la alteración de las condiciones de existencia), en esta clase o naturaleza de supuestos.

(...) En otros términos, un daño a la salud desplaza por completo a las demás categorías de daño inmaterial como lo son la alteración grave a las condiciones de existencia -antes denominado daño a la vida de relación- precisamente porque cuando la lesión antijurídica tiene su génesis en una afectación negativa del estado de salud, los únicos perjuicios inmateriales que hay lugar a reconocer son el daño moral y el daño a la salud. (Sentencia 31170, 2014, pp. 26 y 27)

#### **2.2.4.2.3. Daños a bienes convencionales y constitucionales**

Se le designa “Violación a derechos convencional y constitucionalmente protegidos” porque hace referencia a la Convención Americana de Derechos Humanos y a la Constitución de Colombia. De acuerdo con el exconsejero Enrique Gil Botero, se incluyen en esta categoría:

(...) los bienes, derechos o intereses legítimos, jurídicamente tutelados (...) que no estén comprendidos dentro del concepto de daño corporal o afectación a la integridad psicofísica y que merezca una valoración e indemnización a través de las tipologías tradicionales como el daño a la vida de relación o la alteración grave a las condiciones de existencia o mediante el reconocimiento individual o autónomo del daño (v.gr. el derecho al buen nombre, al honor o a la honra; el derecho a tener una familia, entre

otros), siempre que esté acreditada en el proceso su concreción y sea preciso su resarcimiento, de conformidad con los lineamientos que fije en su momento esta Corporación. (Sentencia 38222, 2011, p. 55)

El daño a los bienes constitucionales y convencionales opera según la trascendencia del caso y la gravedad del daño, pues el propósito de este tipo es el reconocimiento de la dignidad humana, el reproche por la violación de los derechos inalienables de las personas y garantizar que haya reparación, justicia, verdad y no repetición.

### **2.2.5. Eximentes de responsabilidad**

Las causales eximentes de responsabilidad son tres: (i) culpa exclusiva de la víctima, (ii) hecho determinante de un tercero y (iii) causa extraña (fuerza mayor o caso fortuito), que convierten en inviable una probable imputación jurídica a la entidad estatal que provocó un daño en cumplimiento de sus funciones, ya sea por acción u omisión; hacen improcedente, tornan en imposible la declaratoria de responsabilidad.

**2.2.5.1. Culpa exclusiva de la víctima:** Se presenta cuando quien sufre el daño es la misma persona que lo produjo.

**2.2.5.2. Hecho determinante de un tercero:** Este rompe el nexo de causalidad entre el daño y el causante, por estar en un tercero la causa del daño.

**2.2.5.3. Fuerza mayor o caso fortuito:** Hacen parte de la causa extraña. El primero se refiere a una circunstancia que es causada por el ser humano y que resulta inevitable, mientras que el segundo es un hecho impredecible de la naturaleza. Los dos deben probarse para acreditar la ausencia de responsabilidad del demandado, en este caso, el Estado.

El Consejo de Estado, con ponencia del magistrado Mauricio Fajardo Gómez, en sentencia del 24 de marzo de 2011, expediente 19067, hace énfasis en los componentes necesarios para que proceda cualquiera de los eximentes antes mencionados: 1.Total imposibilidad del agente, quien no pudo evitar que el daño ocurriera ni sus consecuencias derivadas; 2.Que el agente no lo haya previsto o sospechado; 3.Que el hecho no esté ligado al agente, que sea totalmente exterior a él (Sentencia 19067, 2011, pp. 17-19).

De este modo concluye el segundo capítulo. Su contenido sirvió de guía para establecer que la falla del servicio es el criterio de imputación jurídica apropiado para encajar una responsabilidad estatal por el daño antijurídico causado por un habitante descontrolado -el HC- a un ciudadano -el CF-. El siguiente capítulo diagnóstico servirá para explicar el porqué de la falta o falla como una vía propicia para que el comerciante consiga la indemnización.

## Capítulo III

### 3. REE por el daño antijurídico ocasionado por el HC bajo control estatal: caso CF del centro de Medellín

En este tercer capítulo se demostrará que se trata de un daño cierto el causado por el HC bajo control al CF del centro de Medellín. También se expondrán ejemplos de los comportamientos del HC que pueden constituirse en daños, una entrevista con una comerciante afectada, noticias sobre la presencia de HC sin vigilancia en el centro de Medellín, se abordan de nuevo los elementos de la responsabilidad del artículo 90 Superior -daño antijurídico e imputación-, pero esta vez en el caso concreto. Y se revela el proceso que se adelantó en este examen y que culminó con la escogencia de la falla del servicio como el criterio de imputación jurídica en el que encaja la REE por el daño antijurídico causado al CF por el HC sin vigilancia y control.

Bajo el criterio de la falta o falla del servicio se puede reclamar indemnización por la omisión, ausencia o no observancia del Estado de sus obligaciones legales de seguridad y protección a cargo de la Policía Nacional y el Municipio de Medellín.

#### 3.1. Las acciones dañinas que afectan al comerciante formal

A partir de la Constitución de 1991, el régimen de REE ha evolucionado de manera positiva, pero lenta. Su avance se caracteriza por buscar mecanismos para la protección de los derechos de sus administrados ante el perjuicio que causan tanto sus entidades como sus agentes. A pesar de este progreso, el Estado aún no se hace responsable por el daño antijurídico que el HC, sujeto de especial protección que requiere mayores controles, causa a un grupo de ciudadanos: los CF.

De entre los muchos problemas que se le presentan al CF del centro de Medellín, como la inseguridad, el vandalismo, la extorsión, la competencia desleal, los hurtos, las restricciones por cuenta de la pandemia de la Covid 19, la inestabilidad económica, se destaca el múltiple daño que le causa el HC. Blindada por el favor estatal, esta persona consume droga cerca de los establecimientos comerciales, hace sus necesidades fisiológicas en los corredores de acceso, impide de muchas formas el paso de los clientes, destruye el mobiliario del local si se le hace un reclamo o se le niega un favor, hurta a los transeúntes y clientes potenciales, etc.

El peor de los perjuicios es el económico, porque cuando el comerciante se ve obligado a cerrar su local, ya sea para trasladarse a otro sitio o porque definitivamente se quedó sin recursos, le surgen deudas que resultan difíciles de pagar, dando origen a daños psicológicos, patrimoniales, personales y existenciales que son difíciles de probar y, por tanto, de atribuir responsabilidad a quien está llamado a responder.

Evidenciar el daño que causa el HC no tiene por objeto reprochar el modo en que este dirige su vida y desarrolla su personalidad. No se cuestiona su estilo de vida, sino su comportamiento dañino, en cuanto atenta contra la dignidad humana, la seguridad y el derecho al trabajo del CF.

##### 3.1.1. El habitante de calle que causa daños

El HC es una persona conturbadora, no necesariamente peligrosa. Sin embargo, su sola presencia en zonas comerciales es desagradable, no como ser humano, sino porque despiden malos olores. Es un mecanismo de defensa que utiliza y para ello no se baña, a pesar de que

las entidades territoriales les facilitan baños para que puedan hacerlo. Asimismo, hacen sus necesidades con la ropa puesta, no todos, pero sí muchos. Otros HC presentan comportamientos repentinos, insospechados y amenazadores, principalmente aquellos que consumen sustancias psicoactivas de las que alteran su personalidad, convirtiéndolos en generadores de sucesos desagradables, que un ciudadano en su buen juicio quiere evitar. Ya se dijo que al relatar estos hechos ciertos no se pretende arremeter contra el HC, objeto del favor constitucional contra-mayoritario, sino hacer visible al CF y el daño que padece por cuenta del HC. El objetivo es el CF, no el HC.

El Estado no responde por el daño que ocasiona su protegido porque, entre otras razones, el perjudicado no reclama. Y no lo hace porque esté renunciando a su derecho, sino porque no conoce la ruta, el procedimiento, para exigir el restablecimiento de sus derechos vulnerados y la indemnización por todo lo que padece sin estar obligado legalmente a soportarlo.

Aunque esta monografía tomó como contexto de investigación el centro de Medellín, comuna en la que se observan miles de HC, hay un lugar específico en el que se aglomeran mayoritariamente estas personas. Es el denominado “Nuevo Bronx”, ubicado entre Cúcuta (carrera 54) entre Zea (calle 56) y la Paz (calle 57) y sus alrededores: allí hay 686 HC desde agosto de 2018. Estas personas son como nómadas, van de un lugar a otro, pero no por voluntad, sino porque cada cierto tiempo la Administración Municipal los mueve de sitio. En principio deambulan, pero solo hasta que los jíbaros les indican dónde les venderán los “cosos”, como llaman al bazuco, maniobra ilegal que define la zona donde se amontonarán de nuevo. Así se aglomeraron en el denominado “Bronx”, luego en el “Nuevo Bronx” y seguramente ahora, en diciembre de 2022, seis meses después del fallo del Tribunal de Antioquia que ordenó al Municipio de Medellín desalojar ese sitio, ocurrirá en otro lugar del centro de Medellín, el que ordenen las redes de microtráfico.

Las personas afectadas, residentes y comerciantes del Nuevo Bronx, presentaron una acción popular el 22 de abril de 2019 que fue fallada favorablemente por el juez 34 Administrativo el 16 de mayo de 2019 y en contra del Municipio de Medellín.

La respuesta de la Administración Municipal en este caso no fue la mejor. Acudió al lugar con sus dependencias y en compañía de la Policía limpiaron, recogieron basura, incautaron estupefacientes y se marcharon. Los 686 HC siguen ahí. Los perjudicados llamaron a la Policía y esta respondió que no podía hacer nada. La Alcaldía les sugirió que presentaran una denuncia penal y, en todo caso, no resolvió nada. Comerciantes, madres cabeza de familia, ancianos y niños no recibieron protección (El Tiempo, 2019). En mayo de 2022, el Tribunal Administrativo de Antioquia ordenó al Municipio de Medellín desalojar a los HC de ese sitio y reparar todo lo que estos dañaron. Eso que ordenó el Tribunal, no ha ocurrido.

### **3.1.2. ¿Cómo causa daño el habitante de calle bajo control, pero sin vigilancia?**

El HC amenaza, arroja objetos contundentes destrozando el mobiliario de los locales, hurta, impide el desarrollo de la actividad comercial, se apropia del espacio público, consume y trafica estupefacientes, no respeta a las autoridades, comete delitos sexuales, altera la convivencia, impide la movilidad y hasta comete asesinatos. Todos esos son daños antijurídicos que, por supuesto, es necesario probar para conseguir una indemnización.

Gómez y Zuleta (2017) hacen mención a los problemas que rodean al HC en el documento “Habitantes de calle, seguridad y adicción” y proponen que el Estado implemente acciones de reducción de daños ligados con la farmacodependencia, uno de los factores que dispara la habitanza de calle.

Una mayoría de habitantes de calle y habitantes en condición de calle son consumidores problemáticos. Así, en la medida en que el consumo de sustancias psicoactivas -SPA- se perciba como un problema de salud pública, el Estado tiene la responsabilidad de proveer servicios de salud a estos individuos y ofrecer tratamientos a la drogodependencia. (Gómez y Zuleta, 2017)

A partir de la CP de 1991 se ha querido suprimir toda idea de un HC peligroso y de quien hay que defenderse (Mendivelso, 2017, p. 44). Sin embargo, esa percepción negativa frente a los HC persiste y no es debido a mitos, creencias o invenciones. Esta propuesta monográfica se ratifica en que no pretende regresar a una visión peligrosista del HC, ni quiere su persecución o castigo. Lo que sí pretende es que el Estado responda por el daño que el HC le está causando a la ciudadanía, particularmente al CF, por no prestarle seguridad, por permitir la peligrosa aglomeración de estas personas, algunas de las cuales padecen enfermedades infectocontagiosas, porque el consumo de drogas requiere quemar sustancias cuyo humo es dañino para los pulmones tanto de los consumidores como de los denominados fumadores pasivos, y porque no ha puesto en marcha la política pública social para habitantes de calle, que tiene como uno de sus objetivos reducir la presencia de HC en el espacio público, lo que redundaría asimismo en la mengua de la problemática.

### **3.1.3. Comportamientos dañinos del habitante de calle; se hace necesario el control**

Algunos comportamientos del HC, y asociados a ellos, que pueden constituirse en daños, son:

- \*\* **Ataque a mobiliario.** El HC se torna agresivo cuando se le hace un llamado de atención y se abalanza a las instalaciones, provocando destrozos materiales.
- \*\* **Ataque a personas.** Hace efectiva la amenaza y ataca a residentes, comerciantes, trabajadores de los establecimientos y clientes que no le ayudan con limosnas o comida.
- \*\* **Arroja objetos contundentes.** Rompe el mobiliario del establecimiento comercial al que lanza piedras, palos u otros objetos.
- \*\* **Hurto.** Comete hurtos al comercio, a los transeúntes, a los clientes de los establecimientos.
- \*\* **Impide el desarrollo de la actividad comercial.** El HC se hace en la puerta o corredor de acceso al establecimiento comercial. Con la suciedad y mal olor en su ropaje, estrategia que utilizan como mecanismo de defensa, ahuyentan a los clientes tanto a los que pretenden ingresar a un local comercial como a quienes ya están adentro. Se entiende que si no hay clientes, no hay ventas. El comerciante esmerado en prestar un buen servicio no sobrevive cuando se enfrenta al HC, porque a este nadie lo controla.
- \*\* **Violación de medidas sanitarias.** El HC hace sus necesidades fisiológicas en las aceras cercanas o que dan acceso a los establecimientos comerciales. El mal olor es intolerable y más cuando calienta el sol. Y si es una zona de comidas, la situación es insufrible. Los comensales se irán y tal vez no vuelvan; las repercusiones son negativas y se evidenciarán con posterioridad. Nadie saldrá en defensa del CF. De hecho, la Corte en sentencia C-062 de 2021 falló frente al artículo 140 de la Ley 1801 de 2016 y ordenó a la Policía no sancionar al HC que haga sus necesidades en el espacio público. Decisión que exime de

castigo a la minoría de HC, que perjudica a la minoría de CF y que no favorece ni corrige a ninguna mayoría.

\*\* **Transmite enfermedades.** Las enfermedades proliferan hasta tal punto que se han detectado brotes de tuberculosis, sífilis y VIH en los sitios donde se aglomeran los HC.

\*\* **Irrespeto a las autoridades de Policía.** El HC se enfrenta a los agentes que le llaman la atención.

\*\* **Se apropia del espacio público que es de todos.** La Corte Constitucional en innumerables sentencias ha ordenado que no se impida al HC utilizar las aceras porque es el lugar en el que desarrolla su proyecto de vida. Sin embargo, ese espacio público es el acceso de los clientes a los establecimientos comerciales y si hay personas allí durmiendo o en conducta amenazante impidiendo el ingreso, no habrá ventas y el CF irá a la quiebra económica. El detrimento es dosificado, a cuenta gotas, causa un menoscabo paulatino, de tal manera que cuando el CF se percata, ya es demasiado tarde.

\*\* **Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes.** Los HC son utilizados por redes criminales como transporte, para llevar o traer drogas y armas.

\*\* **Concierto para delinquir.** El HC se convierte en el protegido de los bandidos. Las zonas se hacen más peligrosas porque los cabecillas amenazan a los CF que manifiestan su inconformidad. Quien denuncia es amenazado y corre peligro.

\*\* **Desplazamiento forzado.** Cuando los HC se ubican en número superior en una zona, esto hace que los precios de finca raíz caigan, que los residentes se vean obligados a marcharse al no encontrar soluciones a sus problemas y que los comerciantes cierren sus locales. El control de la zona lo tendrá quien instrumentalice a los HC.

\*\* **Propagación de enfermedades.** El HC ingresa al establecimiento comercial a pedir alimentos a los comensales -si se trata de un local de comidas- o dinero. O espera en las afueras con el mismo objetivo. Si es portador de enfermedades de transmisión como la hepatitis o el VIH, seguramente sucederá. Es incómodo su comportamiento y con el pasar de los días, los clientes no regresan a ese lugar.

\*\* **Delitos contra la salud pública.** El HC consume bazuco; el humo ingresa a los locales comerciales o a las habitaciones de hoteles y residencias, causando enfermedades respiratorias y otra clase de daños a la salud.

\*\* **Delitos sexuales.** Algunos HC acosan a las mujeres que transitan por el espacio público y los hombres HC cometen abuso sexual y acceso a las mujeres HC.

\*\* **Alteración de la convivencia.** Los HC se involucran constantemente en riñas. La percepción de inseguridad crece cuando ocurren estos hechos y por esos lugares no se acercan los clientes. Además, el HC que sufre de trastornos de salud mental, en muchos casos producto del consumo de sustancias psicoactivas, amenaza con atacar con palos, cuchillos o vidrios, causando temor, desconfianza y pánico en potenciales clientes y ciudadanía en general.

\*\* **Complicidad en la destinación ilícita de muebles o inmuebles.** Las denominadas ollas o cuevas de vicio son bodegas que las estructuras delincuenciales organizadas destinan para encerrar HC y venderles estupefacientes.

\*\* **Porte ilegal de armas.** Los HC llevan armas blancas, principalmente, y en pocos casos también armas de fuego.

\*\* **Extorsión.** Las mafias de microtráfico que hacen presencia en zonas en las que se reúnen los HC cobran vacuna a los conductores de los vehículos que surten de mercancía los almacenes. Los cabecillas envían a los HC a cobrar la “vacuna” o extorsión.

\*\* **Impide la libertad de locomoción.** Quienes proveen productos no surten las tiendas o establecimientos por miedo a los hurtos o lesiones que podrían cometer los H.C.

\*\* **Interfiere negativamente el bienestar y la salud de las personas.** En los lugares en los que permanecen los HC abundan la basura y los roedores.

\*\* **Contaminación ambiental.** Cocinan en las aceras y dejan allí la basura, los leños, el carbón, las latas en las que cocinan y restos de fogatas.

\*\* **Detrimento patrimonial por el aumento en los gastos de aseo.** Los HC duermen en el acceso a los establecimientos comerciales, orinan en las puertas, persianas y en los candados. Hacen otras necesidades. Se duplica el gasto en elementos de aseo y consumo de agua.

\*\* **Cometen homicidios.** El HC Johany Alexander Acuña Hernández asesinó a otros cinco HC y fue condenado a 36 años de prisión por esos casos cometidos entre el 15 y el 25 de abril de 2021. Las diligencias de la policía judicial se adelantaron en las aceras de los establecimientos comerciales donde fueron asesinados (El Colombiano, 2021).

Cualquiera de las anteriores acciones se puede convertir en un daño que el CF no está obligado a tolerar. Con el agravante de que algunas de esas conductas son delitos. Cualquiera de esas actuaciones -o todas-, hace que aumente la inseguridad alrededor de los establecimientos comerciales, disminuyan las ventas, se incrementen los despidos de personal, se cierren locales, se generen pérdidas millonarias y se causen afectaciones materiales e inmateriales a los CF.

### 3.1.4. Víctimas del daño ocasionado por el HC descontrolado

No solo el comerciante sufre el daño irrogado por el HC bajo control que no es vigilado, también la ciudadanía: amas de casa, niños, ancianos, transeúntes, estudiantes, conductores, peatones, etc.

#### 3.1.4.1. La ciudadanía que sufre el daño del HC

Amas de casa, residentes de zonas aledañas a los lugares en que se resguardan los HC, niños, ancianos, mujeres, transeúntes, estudiantes, conductores, peatones, comerciantes, etc. Todos ellos son víctimas del daño que ocasiona el HC.

El ciudadano que padece al HC trata de normalizar la incomodidad, intenta seguir su vida sin prestar atención a esas duras circunstancias, enfrentando esa carga que le impone el Estado. Los HC son una población vulnerable, sí, pero la calidad de vida de una nación no se consigue sometiendo a quienes cumplen las leyes y premiando a quienes actúan mal.

El visitante del centro de Medellín también intenta ignorar al HC. Son cerca de 1'200.000 personas<sup>3</sup> las que visitan a diario el centro, comuna 10, y que convergen, muy a menudo,

---

<sup>3</sup> La Alcaldía escribió en Twitter el 21 de diciembre de 2019 que casi la mitad de la población de Medellín, es decir, 1'200.000 personas, transitan el centro todos los días.

<https://twitter.com/alcaldiademed/status/1208440655401406465>

Asimismo, en el periódico El Tiempo, en su portal web, en noticia del 17 de agosto de 2019, la periodista Deicy Johana Pareja Montoya, señaló que por un centro caótico e inseguro transitan cada día 1'200.000 personas. <https://www.eltiempo.com/colombia/medellin/especial-sobre-el-futuro-del-centro-de-medellin-120388>

con la población en condición de indigencia. Ignorarlos puede ser muy peligroso. Por ejemplo, el 6 de abril de 2016, el periodista Mateo Isaza, de El Colombiano, dejó registro en ese diario digital del ataque con objeto cortopunzante que un HC propinó a la enfermera María Alejandra Restrepo, de 20 años de edad, en el sector de La Minorista. El hecho ocurrió el jueves 31 de marzo de 2016, a las 8:20 p.m. La mujer se dirigía en moto a su casa en Niquía, Bello. Un HC se le atravesó y tuvo que frenar. El individuo se le lanzó y con un pedazo de cristal le cortó el rostro y los brazos. Fue sometida a más de tres cirugías plásticas (El Colombiano, 2016).

**\*Ver imagen N. 1. Enfermera María Alejandra Restrepo, atacada por un HC. Foto de El Colombiano.**

### **3.1.4.2. El comerciante formal que sufre el daño del HC**

No hay viabilidad económica cuando se traba un conflicto con las personas en condición de indigencia. Su forma excepcional de ejercer la ciudadanía produce efectos por lo general muy negativos en la colectividad. Es un problema complejo, que así expone la politóloga Carolina Franco (2008), de la Universidad Nacional:

Uno de los problemas sociales más complejos que enfrenta la Alcaldía (de Medellín) en el espacio público es el impacto del tipo de ocupación que ejercen los habitantes de calle. Es una situación que está en la agenda de la ciudad por lo crítico de sus manifestaciones, y que es motivo de preocupación y queja permanente entre la ciudadanía en diferentes espacios. (2008, pp. 60, 84)

Al CF diariamente se le presentan múltiples inconvenientes que debe sortear para seguir en el negocio. Huelga decir que, aunque muchos comerciantes formales del centro de Medellín padecen el daño que tiene origen en el HC, es el pequeño comerciante el que más lo sufre. Adicionalmente, debe soportar los retos que le imponen el contrabando, la ilegalidad, la informalidad, la inseguridad, la extorsión, el arriesgado y problemático mercado, el lavado de activos e inclusive la pandemia por Covid 19.

Cuando el CF cierra su local por causa del daño ocasionado por el HC, la dificultad lo arroja a la búsqueda de empleo, al empleo informal, a pedirle dinero prestado al “gota-gota” y a veces termina en la ilegalidad. Asimismo, su salud se deteriora, empieza a sufrir de ansiedad, pánico, depresión, diferentes fobias, trastornos, insomnio, bipolaridad, esquizofrenia y desórdenes alimenticios como obesidad o falta de apetito.

En el desarrollo de su actividad económica, al CF se le exige ser pacífico y respetuoso para que impacte positivamente a la sociedad y armonice con las disposiciones normativas. Para el HC no hay exigencias. Por ir en contra de la norma, el CF tendrá grandes dificultades de carácter legal, mientras que el HC no tanto.

### **3.1.5. Perjuicios que sobrevienen al CF por el daño causado por el HC**

En muchas ocasiones, el perjuicio suele producirse cuando la víctima deja de ser comerciante. Cuando esto ocurre, el comerciante cambia sus aspiraciones de mejorar su calidad de vida, puesto que se alteran sus condiciones de existencia.

No es posible establecer un listado taxativo de los perjuicios que sobrevienen luego de los daños causados por el HC al CF. Sin embargo, puede hablarse en esta categoría de embargos,

demandas, cobros jurídicos, reportes en centrales de riesgo, temor, desplazamiento, cierre de locales, ocultarse de amenazas y acreedores, humillaciones, ruina, quiebra económica, daño psicológico, frustración, depresión, fobias, trastornos, insomnio, bipolaridad, esquizofrenia, obesidad, desórdenes alimenticios, impaciencia, impotencia, rabia, ansiedad, pánico, señalamientos, pasar incomodidades, invertir en medidas de seguridad, trasladarse de vecindario, gastos en medicamentos y citas médicas, tratamientos, compra de muletas, cuellos ortopédicos, costear cirugías plásticas, reponer lo dañado o hurtado, contagio de enfermedades respiratorias, daño en los pulmones por inhalar el humo que desprenden los estupefacientes que consumen los HC, ocultarse por las amenazas de los jíbaros que protegen a los HC, desarraigo, ver caer los precios de finca raíz por la presencia de HC, acoso, abuso y acceso sexual por parte de HC, los niños deben permanecer encerrados porque el espacio público está ocupado por HC que consumen droga, los negocios y las zonas comerciales se desvalorizan, aumento de basuras y de roedores, gastos en implementos de aseo para limpiar la basura y las heces que dejan en las aceras, etc.

Estos perjuicios mencionados provienen de eventos reales. Sin embargo, corresponde en caso de demanda, subsumirlos en las dos clases de perjuicios que el Consejo de Estado reconoce en sus fallos y que se abordaron en el capítulo anterior: el perjuicio material y el perjuicio inmaterial. El material está compuesto a su vez por el daño emergente y el lucro cesante, mientras que el inmaterial está integrado por el perjuicio moral, el daño a la salud y la violación a derechos convencional y constitucionalmente protegidos.

Se propone la articulación de algunos de esos perjuicios -de acuerdo con el caso en concreto-, así:

El daño emergente es un perjuicio que se configura cuando los bienes salen del patrimonio del CF tras sufrir el daño que le ocasiona el HC. Son aquellos gastos o pagos en los que incurre el comerciante y que debe probar, pues no se acepta la presunción. Este daño emergente se configuraría, en el caso objeto de estudio, en el momento en que para el CF empiezan a correr los intereses por mora surgidos por deudas de su actividad, créditos que deja de pagar, nuevos préstamos a los que acude para salir de la crisis y/o venta del patrimonio personal para cubrir compromisos adquiridos mientras administraba su negocio; los daños ocasionados a un mobiliario o a un inmueble; también el pago de honorarios a los abogados que adelanten la reclamación de la indemnización al Estado; y un embargo que saque del comercio un inmueble o un vehículo con el que podría ganarse la vida el comerciante, constituir un modo de ingreso económico o respaldar un crédito para cancelar deudas o iniciar una nueva actividad comercial.

Por su parte, el lucro cesante es aquel bien con valor económico que debió ingresar al patrimonio de la víctima y no lo hará por causa del daño provocado por el HC. La disminución en las ventas hace parte del lucro cesante, pues es dinero que se dejó de percibir, así como la quiebra económica y el desempleo. El cierre del local, salir al denominado rebusque o desempeñarse en un empleo informal también pueden incluirse en el lucro cesante, pues el ingreso económico se redujo o se interrumpió totalmente.

El afectado deberá demostrar cuánto devengaba antes de ocurrir el daño provocado por el HC para cuantificar el perjuicio.

De otro lado están los perjuicios inmateriales, que no entrañan contenido económico, sino que deterioran intereses humanos que debieron ser protegidos y que tendrán que ser compensados por el Estado. De este hacen parte el perjuicio moral, que se refiere a la congoja, la aflicción, el dolor, la desesperación, el temor; el CF sufre la pérdida en la parte espiritual, afectiva, emocional, en su fuero interno, en sus derechos fundamentales por causa del daño irrogado por el HC que está bajo el control estatal. El estrés o la angustia pueden causar perjuicios.

Acá la víctima es directa y/o indirecta. En estas últimas no hay que probar el perjuicio moral, pues este se presume. Así lo expone el consejero Enrique Gil Botero en sentencia 16462 del 11 de febrero de 2009:

(...) las reglas de la experiencia hacen presumir que el sufrimiento de un pariente cercano causa un profundo dolor y angustia en quienes conforman su núcleo familiar, en atención a las relaciones de cercanía, solidaridad y afecto, además de la importancia que dentro del desarrollo de la personalidad del individuo tiene la familia como núcleo básico de la sociedad. (Consejo de Estado, 2009, p. 13)

El daño a la salud hace parte también del perjuicio inmaterial. En septiembre del año 2011, con ponencia del abogado Enrique Gil Botero, el Consejo de Estado dio ese calificativo a esta categoría inmaterial tras considerar que una persona efectivamente puede sufrir lesiones corporales, así como un impacto emocional fuerte en su estructura sicofísica (Sentencia 19031, 2011, p. 52). Un daño sufrido en la salud del comerciante lo llevaría a incurrir en gastos económicos para cubrir tratamientos médicos, fórmulas o medicamentos. Si el daño proviene de una lesión con origen en una actuación del HC, la entidad oficial debe indemnizar los perjuicios, pues esta categoría cubre al sujeto en su integridad, en toda su dimensión sicofísica:

(...) el daño a la salud comprende toda la órbita psicofísica del sujeto. En consecuencia, la tipología del perjuicio inmaterial se puede sistematizar de la siguiente manera: i) perjuicio moral; ii) daño a la salud (perjuicio fisiológico o biológico); iii) cualquier otro bien, derecho o interés legítimo constitucional, jurídicamente tutelado que no esté comprendido dentro del concepto de “daño corporal o afectación a la integridad psicofísica” y que merezca una valoración e indemnización a través de las tipologías tradicionales como el daño a la vida de relación o la alteración grave a las condiciones de existencia o mediante el reconocimiento individual o autónomo del daño (v.gr. el derecho al buen nombre, al honor o a la honra; el derecho a tener una familia, entre otros), siempre que esté acreditada en el proceso su concreción y sea preciso su resarcimiento, de conformidad con los lineamientos que fije en su momento esta Corporación.

(...) Esta es, precisamente, la importancia del daño a la salud, ya que como se ha explicado permite reconducir a una misma categoría resarcitoria todas las expresiones del ser humano relacionadas con la integridad psicofísica (...). Así las cosas, el daño a la salud posibilita su reparación considerado en sí mismo, sin concentrarse de manera exclusiva y principal en las manifestaciones externas, relacionales o sociales que desencadene, circunstancia por la cual este daño, se itera, gana concreción y objetividad en donde las categorías abiertas la pierden y, por lo tanto, permite garantizar los principios constitucionales de dignidad humana y de igualdad material. (Sentencia 19031, 2011, pp. 53, 55)

Finalmente, la violación a los derechos convencional y constitucionalmente protegidos reconoce la dignidad humana, reprocha el quebrantamiento de los derechos inalienables de las personas y garantiza que haya reparación, justicia, verdad y no repetición. Podría ocurrir si se considera que el CF es tachado de “mala paga” o pasa a engrosar la lista de clientes no deseados, pues no puede cumplir con sus pagos y con la cancelación de créditos que sobrevienen con el cierre del establecimiento comercial, lo que imposibilita en la mayoría de los casos su resurgimiento como comerciante por la injusta exclusión social y comercial del sector económico a la que es sometido.

El Consejo de Estado, en sentencia 51821 del 22 de noviembre de 2021, con ponencia del consejero José Roberto Sáchica Méndez (Consejo de Estado, 2021, p. 34), se pronunció sobre la referida afectación y advierte que los derechos al buen nombre, honor y honra merecen valoración e indemnización así no estén comprendidos en los conceptos de daño moral o daño a la salud. Vulneración esta que extiende en el tiempo los efectos dañinos, negativos y antijurídicos irrogados por el HC:

(...) [el] reconocimiento procede aún de oficio y que opera como una categoría residual para la reparación de los perjuicios ocasionados por un daño antijurídico, pues, se reconoce en el caso de afectaciones a cualquier derecho o bien susceptible de amparo constitucional, que no pueda ser reparado por la vía del “daño moral” o “daño a la salud”.

Sobre su reparación, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que se privilegia la compensación a través de medidas no pecuniarias, de ahí que, solo en casos excepcionales, cuando las medidas de satisfacción no sean suficientes o posibles para consolidar la reparación integral, podrá otorgarse una indemnización, única y exclusivamente a la víctima directa, mediante el establecimiento de una medida pecuniaria de hasta 100 SMLMV, quantum que deberá motivarse por el juez y ser proporcional a la intensidad del daño. (Consejo de Estado, 2021, p. 35)

El daño y el perjuicio se manifiestan en la o las personas algunas veces de forma inmediata y otras con el transcurso del tiempo. Frente a esto último, el consejero Enrique Gil Botero en sentencia del 18 de octubre de 2007 (Sentencia 00029-01AG, 2007, p. 55), mencionado por el consejero Hernán Andrade Rincón en fallo del 25 de agosto de 2011, dijo:

La identificación de la época en que se configura el daño, ha sido un tema problemático, toda vez que no todos los daños se constatan de la misma forma en relación con el tiempo; en efecto, hay algunos, cuya ocurrencia se verifica en un preciso momento, y otros, que se extienden y se prolongan en el tiempo. En relación con los últimos, vale la pena llamar la atención a la frecuente confusión entre daño y perjuicio que se suele presentar; de ninguna manera, se puede identificar un daño que se proyecta en el tiempo como por ejemplo la fuga constante de una sustancia contaminante en un río, con los perjuicios que, en las más de las veces, se desarrollan e inclusive se amplían en el tiempo, como por ejemplo, los efectos nocivos para la salud que esto puede producir en los pobladores ribereños. En desarrollo de esto, la doctrina ha diferenciado entre (1) daño instantáneo o inmediato; y (2) daño continuado o de tracto sucesivo; por el primero se entiende entonces, aquél que resulta susceptible de identificarse en un momento preciso de tiempo, y que si bien, produce perjuicios que se pueden proyectar hacia el futuro, él como tal, existe únicamente en el momento en que se produce...”

La anterior pauta jurisprudencial establece con claridad que, respecto a los hechos que generan efectos perjudiciales inmediatos e inmodificables -aquellos cuyas consecuencias se vislumbran al instante, con rapidez y dejan secuelas permanentes-, la contabilización del término de caducidad de la acción se inicia desde el día siguiente al acaecimiento del hecho (...).

Por el contrario, al tratarse de casos relacionados con daños que sólo se conocen de forma certera y concreta con el discurrir del tiempo y con posterioridad al hecho generador, esta circunstancia impone en aras de la justicia que se deba contar el término de caducidad a partir del conocimiento que el afectado tiene del daño. (Sentencia 20316, 2011, pp. 10, 11)

Ese deterioro, estropicio, daño, perjuicio, debe ser resarcido por el Estado, que debió prestarle seguridad al CF ante la amenaza, que debió acudir en su ayuda, que debió prever los daños y evitarlos, pues conoce del potencial daño que ocasiona el HC. Le es imputable al Estado por permitir la aglomeración de personas potencialmente portadoras de enfermedades, por no implementar las políticas públicas que podrían menguar los efectos dañinos de la actividad del HC, por no hacer cumplir la ley y por no prestar seguridad al CF que lo requiere y lo solicita.

### **3.1.6. La desapacible relación de proximidad entre residentes, comerciantes y HC**

Como ya se expuso, la relación entre CF y HC fue relativamente pacífica en el centro de Medellín, pero a raíz del aumento de esta población y de su tendencia a concentrarse en puntos específicos de la ciudad en los que, principalmente, consumen estupefacientes, tornó esa convivencia en accidentada y perjudicial para residentes y comerciantes de las zonas en las que se aglomeran los HC. En el sector La Paz del centro de la capital antioqueña, por ejemplo, los clientes prefieren no acercarse a los establecimientos comerciales por el temor que produce la presencia masiva de HC, con las repercusiones negativas que esto ocasiona a los CF.

Del trabajo de campo, entrevistas y el rastreo hemerográfico se extrajeron los siguientes eventos reales.

Una señora, madre soltera, cabeza de familia, adulta mayor, enferma, le ha tocado soportar el daño que le ocasiona el HC en el centro de Medellín. Dividió su casa en habitaciones que arrienda para poder subsistir. Es comerciante. Se llama Noira Gaviria. Desde hace cuatro años siente un fuerte ardor que empieza en la nariz y va hasta la garganta. Vive en esa casa, ubicada en la carrera 54 con calle 56, centro de Medellín, desde hace 18 años. El humo del bazuco que ingresa a ese inmueble ha ido deteriorando su salud. Su vivienda está rodeada por 686 HC que consumen esa droga en cantidades alarmantes. Con ayuda de un vecino selló las ventanas y clausuró el balcón, pero el humo se sigue filtrando. Sus dos hijos de 12 y 15 años también se sienten afectados. Ya le dijeron a ella que sienten tanto desespero que les provoca rascarse la cabeza por dentro. La señora está afligida porque le gustaría irse, pero no tiene para dónde. Esa casa es todo lo que tiene. Los inquilinos se están yendo y no llegan nuevos. En esa zona están los HC desde agosto de 2018 y todavía, en diciembre de 2022, cuatro años y cuatro meses después, permanecen en ese sitio. Su caso fue publicado por el periódico El Tiempo, en su edición digital del 21 de agosto 2019. El artículo se denomina “La peligrosa nueva ‘olla’ del microtráfico que causa terror en Medellín” (El Tiempo, 2019).

En el sitio web de la emisora Caracol Radio, el 26 de septiembre de 2018, ese medio de comunicación tituló: “Habitantes de calle tienen casi en la quiebra a comerciantes del centro”.

“Uno se arrima a la policía y ellos (los agentes) dicen: “no podemos hacer nada”, y en las narices de ellos vendiendo todo tipo de drogas. Llama uno a la Alcaldía, también se chutan la bolita porque nos dicen que tenemos que ir varios comerciantes a poner la queja, ante un hecho que es evidente, no es esporádico”, aseguró el denunciante.

Agregó que la presencia de esta población en situación de calle se está saliendo de control. Describió que en algunos momentos del día o de la noche pueden reunirse hasta 2 mil personas; dispersan la basura, hacen sus necesidades fisiológicas en la calle y consumen drogas, lo cual genera olores nauseabundos, que alejan a los clientes.

Insistió en que esta circunstancia los tiene al borde de la quiebra económica, porque las ventas han disminuido hasta en un 80%.

El comerciante le solicitó a la Alcaldía de Medellín que reubique a esta población, pero donde no puedan generar afectación.

“Lo único que hace la administración es moverlos de sitio, pero no aplican una solución de fondo”, puntualizó. (Caracol Radio, 2018)

En desarrollo de este trabajo se realizó una entrevista a la señora Yamile Giraldo, comerciante que se vio obligada a cerrar su local. Ella afirma que a los comerciantes ninguna persona, natural o jurídica, les responde por los daños ocasionados por el HC. Mucho menos por los perjuicios. Así describió lo que era su día a día:

Los HC no me permitieron avanzar como comerciante. Es injusto que ellos causen tanto daño y me responda la Alcaldía o la Policía que no pueden hacer nada. Entonces, ¿no tengo derechos? ¿Cuánto le aporta un habitante de calle al Estado? A mí sí me tocaba responder a los acreedores, pagar arriendo, servicios, impuestos y nómina, porque si no, el Estado me castiga, me pone multas. Mientras tanto, allá afuera las personas en indigencia (sic) me mareaban con el humo del bazuco que consumen, con el mal olor de ellos y de sus heces en la acera. Y me terminaban de perjudicar porque no dejaban entrar los clientes. Se quiebra cualquiera. Y si le reclamo al Estado, me dicen los funcionarios que es un tema de corresponsabilidad, que yo también tengo que ayudar a ese perturbador HC. No así, de esa manera no, yo también soy ciudadana, con derechos, a mí también me protege la Constitución. Si el Estado no es capaz con el HC, yo menos. (Yamile Giraldo, 2021, entrevista personal)

Doña Yamile cuenta que, en las mañanas, para abrir el local, tenía que pedirle amigablemente, aunque con mucho susto, a los HC que se retiraran del lugar, luego meter la mano por el hueco, abajo en la persiana, tomar el candado lleno de orines, por hasta cinco minutos o más intentar abrirlo, sin pensar en el asco que le producía aquello, hasta lograrlo. Luego ir por la escoba, balde, agua y jabón y lavar muy bien la acera y el corredor de acceso, que estaban llenos de basura, restos de una fogata, heces y orines. “Al principio llamé mucho a la Policía, fueron unas veinte o treinta veces, pero ya después no volvieron. Me decían que no podían hacer nada. Yo tampoco pude hacer nada y cerré el local. Ahora soy desempleada, me quedaron un dolor de cabeza terrible, que no se me quita con nada, y muchas deudas”, concluyó la señora Yamile (2021, entrevista personal).

Aunque el nicho de observación de este trabajo es el centro de Medellín, cabe mencionar que la problemática se extiende a otros sitios de la ciudad. Por ejemplo, en San Joaquín, un barrio de Laureles, comuna 11 de Medellín. La señora Carmenza Espinosa relató que desde que iniciaron las cuarentenas por la pandemia de la Covid 19, el barrio se llenó de HC. Los hurtos incrementaron, al igual que las riñas y la violencia generalizada. Afirma que el HC deja mucha basura en la calle, porque el reciclaje que no le compran lo arroja en las vías. “Creo que hacen falta más controles y ayudas a los habitantes de calle”. Lo que ocurre en San Joaquín fue publicado el 21 de abril de 2020, en el periódico Gente Laureles, de El Colombiano, con el título “Vecinos de San Joaquín temen por presencia de habitantes de calle” (Periódico Gente, 2020).

En ese texto, comerciantes de San Joaquín, como William Gallego, cuentan que han padecido la presencia del HC y han sido testigos de los actos violentos de estas personas. Gallego fue testigo de la agresión que le propinó un hombre a una mujer que tiene un puesto de venta de empanadas y pasteles al frente de su negocio. Se trata de una joven venezolana que permanece más de 14 horas diarias ofreciendo sus productos. Así se gana la vida. Un HC la golpeó porque no le quiso dar dinero. Se le abalanzó e intentó matarla tomándola por el cuello. Quedó con la cara golpeada, con morados, y los dientes lastimados. Los vecinos la socorrieron, retuvieron al HC, la Policía se lo llevó, pero a los pocos días ya estaba de nuevo merodeando por ese lugar. (Periódico Gente, 2020)

La aglomeración de HC no solo acarrea enfermedades a las víctimas. También es una estrategia utilizada por estructuras delincuenciales para que los predios pierdan valor y adquirir esos bienes por un precio menor al justo. Así lo advierten Gómez y Zuleta (2017, p. 3) en el documento “Habitantes de calle, seguridad y adicción”:

(...) Se ha argumentado que, en el pasado, la ubicación de muchos habitantes de calle en un lugar ha servido para deprimir los precios de finca raíz, expulsar a los residentes del lugar y, finalmente, tener control sobre la zona. La necesidad de proteger la propiedad privada y garantizar el derecho al trabajo y a la seguridad son responsabilidades de Estado y, por esto, es necesaria la intervención de las autoridades. (2017, p. 3)

Los HC, apoyados por redes de narcotráfico, se adueñan del espacio público, afectando a los residentes y comerciantes de la zona en la que se arraigan. Así lo ilustra el periódico el Tiempo, en noticia digital del 21 de agosto de 2019:

“Los jíbaros nos han amenazado de muerte a muchos comerciantes que nos hemos atrevido a denunciar. Por ello muchos han preferido cerrar e irse”, dice.

Este diario tuvo acceso a varias fotografías y videos tomados por la comunidad en donde puede observarse a niños deambulando por la zona. En otros logra verse cómo un grupo de agentes de la Policía son atacados con piedras y botellas de vidrio luego de, al parecer, intentar hacer un operativo en el sector.

Jesús Antonio Sánchez, abogado al frente de la acción popular que entabló la comunidad, asegura que la mayor impotencia de los vecinos es que ni siquiera son escuchados por el Municipio.

El Tiempo remitió un cuestionario a la Secretaría de Inclusión (...). En un documento de seis páginas, esa dependencia defendió su gestión en la problemática y aseguró que se realizan intervenciones diarias en la zona, con el objetivo de atender a los habitantes de calle.

(Periódico El Tiempo, 2019, p. 1)

Frente a la acción popular que se menciona en el hecho anterior, se conoció que, en mayo de este año, un juez de la República profirió un fallo que fue favorable a los demandantes. El 18 de mayo de 2022, el periódico El Colombiano, en su edición digital, publicó la nota que lleva por nombre “Fallo le da a la Alcaldía 4 meses para reparar los daños que dejó en Cúcuta con Zea el traslado del Bronx”. En el escrito periodístico se destaca que un fallo del Tribunal Administrativo de Antioquia atendió favorablemente una acción popular incoada por comerciantes y habitantes ubicados en la carrera 54 entre calles 54, 56 y 57, centro de Medellín, lugar al que llegaron en agosto de 2018 cerca de 686 habitantes de calle que estaban antes en la Avenida de Greiff:

Carlos lo soportó todo antes de abandonar el que fue su negocio por años. El denso olor a bazuco y marihuana que lo mantenía enfermo, la escena diaria de personas defecando al aire libre y un niño herido con arma blanca apoyado sobre la reja de su local lo forzaron a salir de su local ubicado en la carrera Cúcuta con Zea, en uno de los sectores más convulsos del Centro.

(...) El abogado Jesús Antonio Sánchez fue quien interpuso la acción popular en la que le pidió a la justicia que le ordenara a la Alcaldía de Medellín restablecer el goce de un ambiente sano, la seguridad y salubridad pública en la carrera 54 (Cúcuta), entre las calles 54 a 57 y sus contornos. Además, pidió vincular a la Policía, Fiscalía, Bienestar Familiar y Emvarias. Todas las entidades vinculadas se opusieron a dichas pretensiones y esgrimieron cifras y argumentos. Por tanto, frente a este caso, la Sala Segunda de Oralidad ordenó al Municipio de Medellín que en un plazo de cuatro meses lidere un plan integral focalizado y concreto para restablecer las condiciones que tenía antes de agosto de 2018. (El Colombiano, 2022, p. 1)

Sin embargo, la dinámica es igual a la que ha operado en casos similares: un juez se pronuncia a través de un fallo que manda restablecer el orden. Y la respuesta de la Alcaldía es enviar brigadas que llegan al sitio a limpiar y a desalojar a centenares de HC que no tienen otra opción que irse a otro lugar, por lo general cercano, llevando consigo la problemática.

### **3.2. La antijuridicidad del daño que causa el HC bajo control**

Si no hay daño, no hay responsabilidad. Y para que sea indemnizable, el daño debe ser antijurídico, que es aquel que lesiona patrimonial o extrapatrimonialmente un bien tutelado que el ciudadano afectado no tiene el deber jurídico de soportar. No es que existan los daños jurídicos, es solo que hay cargas que se deben soportar, como pagar impuestos, que es una afectación negativa al patrimonio.

Cuando hay un particular que causa daños a un ciudadano, el derecho civil se encarga de ello bajo la figura de la responsabilidad civil contractual, si media contrato, o extracontractual, si no hay acuerdos jurídicos. No obstante, en este caso, se trata de un particular que causa daños: el HC, persona que tiene una característica, es un protegido constitucional, un privado que aunque tiene el favor del Estado, requiere estar bajo el control de la administración.

Al ser el HC un sujeto de protección especial, es el Estado el que debe responder patrimonialmente por sus acciones dañinas. También debe indemnizar al afectado cuando este solicita protección, auxilio, ayuda frente a la amenaza del HC y no la recibe. Constitucionalmente se ha establecido que el Estado es garante de la vida, la paz, la honra, los bienes y demás derechos de todas las personas residentes en el país, según los artículos 1, 2, 11 y 22 de la Carta. El Estado está obligado a proteger a todos los ciudadanos, les debe garantizar la seguridad personal. En desarrollo de esa tarea debe también disponer de todos los recursos humanos, técnicos y económicos con tal de prevenir, conjurar o mitigar la materialización de cualquier daño. El comerciante del centro de Medellín tiene derecho a ser protegido de manera especial, porque están en riesgo muchos bienes tutelados. La autoridad encargada, sin embargo, no lo protege. El riesgo se concreta y debe ser compensado porque se trata de un daño que el CF no está obligado a soportar.

Antes de continuar, en el capítulo II se dijo que el daño es antijurídico si quebranta uno cualquiera de cinco principios que fueron enumerados. El daño que ocasiona el HC lesiona los tres primeros principios, a saber: se infringe el deber de protección que tiene el Estado hacia el

ciudadano y su patrimonio; se viola la igualdad frente a las cargas públicas; y se transgrede la confianza legítima. Por lo tanto, procede la antijuridicidad.

### **3.2.1. Imputación del daño antijurídico causado por el HC al CF**

Se dijo que imputación y causalidad no son lo mismo. Tienen conexión, pero no se pueden confundir, porque en la imputación se busca un título jurídico diferente de la mera causalidad material, con el objeto de legitimar la decisión de imponer o no al Estado la obligación de reparar un daño. En este sentido, el Consejo de Estado afirmó:

En materia del llamado nexos causal, debe precisarse una vez más que este constituye un concepto estrictamente naturalístico que sirve de soporte o elemento necesario a la configuración del daño, otra cosa diferente es que cualquier tipo de análisis de imputación, supone, prima facie, un estudio en términos de atribuibilidad material (*imputatio facti* u objetiva), a partir del cual se determina el origen de un específico resultado que se adjudica a un obrar –acción u omisión–, que podría interpretarse como causalidad material, pero que no lo es jurídicamente hablando porque pertenece al concepto o posibilidad de referir un acto a la conducta humana, que es lo que se conoce como imputación. (Sentencia 19355, 2011, p. 26)

Posteriormente, el togado finaliza con la imputación jurídica, *-imputatio iure-*, sede en la que realiza un examen con el que somete el caso ante los títulos de imputación jurídica para indagar en cuál de ellos encaja. De la imputación jurídica, esto afirma el Consejo de Estado, con ponencia del exconsejero Enrique de Jesús Gil Botero:

La denominada imputación jurídica (*imputatio iure* o subjetiva) supone el establecer el fundamento o razón de la obligación de reparar o indemnizar determinado perjuicio derivado de la materialización de un daño antijurídico, y allí es donde intervienen los títulos de imputación que corresponden a los diferentes sistemas de responsabilidad que tienen cabida tal como lo ha dicho la jurisprudencia en el artículo 90 de la Constitución Política. (Sentencia 19355, 2011, p. 26)

En desarrollo de este diagnóstico se sometió el caso a los títulos de imputación jurídica que utiliza el Consejo de Estado: daño especial y riesgo excepcional (régimen objetivo) y falla del servicio (régimen subjetivo). El examen arrojó que este caso concretamente tiene cabida en la subjetiva falla del servicio.

#### **3.2.1.1. Falla del servicio en el daño causado por el HC al CF**

Es la falla del servicio el criterio de imputación indicado para que el CF pueda acceder a una reparación directa. La falla del servicio es un indicador de aquello que debía hacer el Estado y no hizo. Al Estado le corresponde utilizar los medios que estén a su alcance y hacerse a los que no, para cumplir con sus obligaciones constitucionales. Su descuido se traduce en la obligación de reparar.

En sentencia del 4 de junio de 2008, expediente 15657, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, con ponencia de la consejera Myriam Guerrero de Escobar (2008, p. 7), se refirió a la falla del servicio en los siguientes términos:

(...) si al Juez Administrativo le compete - por principio - una labor de control de la acción administrativa del Estado y si la falla del servicio tiene el contenido final del incumplimiento de una obligación a su cargo, no hay duda que es ella el mecanismo más

idóneo para asentar la responsabilidad patrimonial de naturaleza extracontractual. (Sentencia 15657, 2008, p. 7)

El exconsejero Mauricio Fajardo Gómez, en sentencia del 14 de septiembre de 2011, señala que el Estado debe reparar una vez se haya probado que no cumplió con su obligación de prestar servicios públicos, lo hace de manera irregular, por fuera del tiempo o se extralimita en la prestación del mismo, y como consecuencia de esto ocasiona un daño antijurídico, una lesión de un bien jurídico o de un derecho, evaluable económicamente, que ha afectado a un administrado -o a un grupo de ellos- y que este no está jurídicamente en el deber de soportar:

La falla del servicio o la falta en la prestación del mismo se configura por retardo, por irregularidad, por ineficiencia, por omisión o por ausencia del mismo. El retardo se da cuando la Administración actúa tardíamente ante la ciudadanía, en prestar el servicio; la irregularidad, por su parte, se configura cuando se presta el servicio en forma diferente a como es lo esperado o lo normal, contrariando las normas, reglamentos u órdenes que lo regulan; y la ineficiencia se configura cuando la Administración presta el servicio, pero no con diligencia y eficacia, como es su deber legal. Y obviamente se da la omisión o ausencia del mismo cuando la Administración, teniendo el deber legal de prestar ese servicio, no actúa, no lo presta y queda desamparada la ciudadanía. (Sentencia 22745, 2011, p. 17)

Es necesario anotar que, en el tema de esta investigación, la falla del servicio al Estado es imputable por la omisión, ausencia o no observancia de sus obligaciones legales de seguridad y protección a los administrados. En los siguientes renglones se amplían estos aspectos, relevantes para esta monografía.

### **3.2.1.1.1. Falla por la omisión estatal de prestar seguridad y protección**

Según lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 62 de 1993, norma que establece la finalidad, principios y límites de la Policía Nacional, así como en los artículos 2 y 218 de la Constitución Política, todas las personas residentes en Colombia serán protegidas por la Policía, institución que fue fundada para tal fin.

Asimismo, de acuerdo con el numeral 2 del artículo 315 de la Constitución, el alcalde, como primera autoridad de policía del municipio, además de hacer cumplir la ley, debe conservar el orden público.

Pero los agentes de la Policía omiten sus deberes constitucionales de proteger a los ciudadanos, servir a la comunidad y asegurar una convivencia pacífica. Es ahí cuando se produce el daño antijurídico.

La falla del servicio por omisión -o ausencia del servicio- se estructura cuando el Estado, sus entidades o agentes, siendo su obligación legal prestar el servicio, “no actúan, no lo prestan y queda desamparada la ciudadanía” (Sentencia 22745, 2011, p. 17).

La inacción estatal va en detrimento de la colectividad cuando se requiere de la actuación de una entidad oficial que puede evitar un resultado dañoso, pero esta no se produce. El CF, una población con derechos, solicita con frecuencia de ayuda, de la

protección de las entidades encargadas de la seguridad, para sortear un conflicto que se le presenta con el HC, necesita recurrentemente de la intervención de los organismos de seguridad del Estado, pero estos no acuden y cuando lo hacen no actúan, no proceden, aun teniendo el deber de hacerlo.

En sentencia 43508 del 18 de diciembre de 2020, con ponencia del consejero Guillermo Sánchez Luque, el Consejo de Estado especificó que uno de los criterios para determinar cuándo una entidad oficial es responsable patrimonialmente a título de falla del servicio por omisión en el deber de prestar seguridad a las personas, es si la protección no se solicita expresamente, “pero es evidente que la persona necesitaba la protección, porque existían pruebas o indicios conocidos que permitieran asegurar que la persona se encontraba amenazada o expuesta a sufrir graves riesgos contra su vida o sus bienes” (Consejo de Estado, 2020, p. 13).

Lo público es donde converge la actividad humana. El CF hace parte de lo público y para desarrollar su objeto necesita de la intervención del Estado, no solo para que regule su actividad sino para que le brinde protección, confianza, seguridad jurídica. Y es en esta última parte donde la Administración ha fallado. Se alega el daño antijurídico originado en la inobservancia estatal de las obligaciones constitucionales de brindar protección y seguridad a los administrados.

No siempre el HC destruye algo, sino que simplemente su presencia causa un daño, pues los clientes no entran a un establecimiento comercial porque en el acceso hay un HC o estando la clientela en el local, este ingresa a pedir monedas o un poco de comida, lo que se torna incómodo por los malos olores que nadie está dispuesto a transigir mientras consume alguna clase de alimentos. El cliente se va o no ingresa, el negocio no vende, debe cerrarse, viene la quiebra y los demás detrimentos y menoscabo que no siempre tienen origen en la destrucción material de algo. Es un destrozo invisible.

El Estado es responsable por no brindar seguridad a quien lo requiere. El derecho fundamental a la seguridad actúa para proteger a los integrantes de la sociedad a partir del nivel extraordinario.

El Consejo de Estado, con ponencia de Ramiro Pazos Guerrero, en sentencia 41187 del 31 de agosto de 2017, con ocasión del derecho fundamental a la seguridad personal, destacó que existe una escala de riesgos establecida por la Corte Constitucional, mencionada en las sentencias T 719 del 20 de agosto de 2003 (MP Manuel José Cepeda), T 496 del 16 de mayo de 2008 (MP Jaime Córdoba Triviño) y T 1254 del 12 de diciembre de 2008 (MP Manuel José Cepeda).

Al respecto, expone el doctor Pazos que los niveles de riesgo son cinco: 1. Mínimo; 2. Ordinario, como el de todos los asociados; 3. Extraordinario, que el ciudadano no está en el deber de tolerar; 4. Extremo, que amenaza la integridad personal y la vida misma; y 5. De riesgo consumado. A partir de esa caracterización, la Corte consideró que el derecho fundamental a la seguridad asiste a los administrados, en este caso a los

comerciantes, desde el nivel 3, el extraordinario, pues nadie tiene por qué soportarlos (Sentencia 41187, 2017, p. 45).

Así, en relación con el tema sub examine, aunque la Administración no participa en la producción del daño, la responsabilidad nace por la transgresión a la obligación estatal de garantizar derechos y de impedir conductas dañosas. En este caso el resultado es previsible y evitable, pues se conoce gracias a los medios de comunicación y a las denuncias de los comerciantes la condición perturbadora y generadora de daños del HC, por lo que surge la obligación de responder cuando se ocasionen perjuicios que los organismos estatales pudieron impedir o al menos mitigar, como reitera el consejero Ramiro Pazos en la sentencia mencionada:

En aquellos casos en que el administrado haya solicitado de manera expresa la adopción de medidas de protección y estas han sido desatendidas, se compromete la responsabilidad del Estado cuando se materializa la amenaza o el riesgo, con fundamento en el desconocimiento del ámbito obligacional a cargo de la administración (...).

(...) Pese a que el afectado ha promovido expresas solicitudes de protección, estas han sido retardadas, omitidas o adoptadas en forma insuficiente. (...) Existen eventos en que los riesgos para determinados sujetos resultan previsibles para las autoridades, aún en ausencia de solicitud expresa del interesado, casos en los que sólo es preciso acreditar, para efectos de la responsabilidad estatal, que por cualquier vía el Estado tenía conocimiento de la situación de riesgo; no obstante, se mantuvo indiferente.

(...) La responsabilidad del Estado en este tipo de eventos (...) se configura como un tipo de responsabilidad por omisión frente al incumplimiento de competencias precisas y preexistentes en materia de protección y seguridad de riesgos extraordinarios que atentan contra la integridad física y la seguridad personal, que sólo puede predicarse en la medida en que se acredite que el riesgo extraordinario era conocido y existían posibilidades razonables de impedir su materialización, esto es, atendidas la posibilidad de preverlo y evitarlo. (Sentencia 41187, 2017, pp. 57 y 58)

Es de tal dimensión la amenaza o riesgo que representa el HC para el comerciante, que los elementos que la componen son los mismos que se exigen para acceder a medidas de protección de la UNP -Unidad Nacional de Protección-, según el Decreto 4912 de 2011, es decir: 1.Amenaza específica e individualizable; 2.Concreta; 3.Presente; 4.Desafía bienes jurídicos; 5.Seria, de probable concreción; 6.Clara; 7.Excepcional, pues no la soporta toda la comunidad; y 8.Desproporcionada, pues no hay beneficios siquiera mínimos para los ciudadanos amenazados -el comerciante afectado- (Sentencia 41187, 2017, p.47).

En la REE por el daño causado por el HC al comerciante formal es menester entonces demostrar la acción dañina o el comportamiento indebido del HC, el perjuicio causado y el nexo entre ambos para que surja el deber de reparar.

En desarrollo de este criterio -falta del servicio-, el Estado deberá reconocer el pago por conceptos de daño inmaterial -daño moral-, daño material -daño emergente y lucro cesante-, al menos en proporción al perjuicio sufrido y teniendo en cuenta el principio *neminem laedere* (aquel que cause un daño injustificado debe repararlo), puesto que

como ya se dijo, el HC no es un particular cualquiera, es un protegido estatal. Y, en todo caso, falló la autoridad pública en su deber legal de prestar seguridad.

La afectación también la sufre la familia del CF, pues el sustento familiar se deriva de la actividad comercial del titular, propietario o administrador del establecimiento comercial. Que pueden ser personas distintas, aumentando la esfera del perjuicio y el número de perjudicados.

Frente a la falla del servicio de las autoridades públicas, se comparte la afirmación del abogado y jurista Wilson Ruiz Orejuela (2013), consignada en su obra *Responsabilidad del Estado y sus regímenes*:

Una posición que desconozca la falla del servicio en casos donde existe fundamento jurídico y fáctico para acreditarlo, choca abiertamente con la evolución que ha tenido la concepción del Estado, porque ya no es el hombre el que está al servicio de un poder soberano, despótico y desconocedor de la condición de dignidad humana, sino que es el Estado el que está al servicio del hombre, precisamente, el orden de las cosas, ha mostrado que es el recurso humano lo que hace viable las instituciones políticas y que conforme a ello se debe de proporcionar un marco de garantías necesarias para hacer efectivos los derechos fundamentales de la persona humana y por ende dotar de legitimidad a las instituciones. (Ruiz Orjuela, 2013, p. 323).

Por consiguiente, el Estado debe poner en marcha todos los medios a su alcance para cumplir con sus obligaciones constitucionales y legales y al no socorrer al CF lo está entregando a la contingencia. El Estado está en la obligación de responder por qué falló en el deber propio de vigilar al HC -su protegido-, uno que causa daños reales, ciertos y evaluables económicamente.

Se concluye entonces que una de las formas de imputar responsabilidad extracontractual al Estado por el daño antijurídico irrogado por el HC al comerciante formal, se funda en la omisión del deber eficiente y oportuno de prestación del servicio de seguridad, debido a que el Estado, garante de la seguridad en el país, ha tenido desprotegido al CF ante el daño que ocasiona el HC.

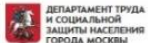

El damnificado debe acudir al juez administrativo, servirse del mecanismo jurídico contemplado en el artículo 140 del CPACA -reparación directa-, exigir en la demanda la indemnización respectiva por el daño causado por el HC e invocar el título de imputación falla del servicio. La reparación directa, según expone la consejera Marta Nubia Velásquez Rico en sentencia del 30 de julio de 2021, expediente 58835, es “la vía idónea” en asuntos donde la causa se deriva de “un hecho, una omisión, una operación administrativa o de un acto administrativo” cuya legalidad no se discute, sino la ruptura “del principio de igualdad ante las cargas públicas” (Sentencia 58835, 2021).








La falla del servicio no se puede presumir, por lo que corresponde al afectado la tarea de demostrar que las entidades encargadas de la seguridad pública no fueron efectivas - porque manifestaron limitaciones constitucionales o porque no quisieron hacer su trabajo o no acudieron en su ayuda, produciéndose un daño en consecuencia-, cuál fue el daño, el valor, los perjuicios materiales e inmateriales, e imputar ese daño al Estado.

### 3.3. Ответственность административная за вред причиненный HC под защитой государства

Под защитой зрения титула де импутации юридической Фалла де Сервисо ес posible contemplar una alternativa que puede ser útil a esta monografía. Los H. de C. son una población flotante, itinerante, que no porta sus documentos, por ello es necesario recuperar su identidad, censarlos, de tal manera que el Estado tenga el control y dominio sobre ellos, situación esta que permitiría que el Estado responda económicamente si ocurre un daño causado por el HC que está bajo su tutela; de lo contrario, el propio HC tendría que asumir la responsabilidad por el daño, sería un perjuicio que causa un particular a otro, lo que trasladaría el evento al derecho civil; a una responsabilidad por el hecho propio del artículo 2.341 del Código Civil. Pero no se trata de una simple georreferenciación, sino un conteo real. Es necesario. En Rusia, Estados Unidos, Francia, Alemania y España se hacen intentos para individualizarlos.

Официальный портал Мэра и Правительства Москвы [↗](#)




 Департамент    Деятельность    **Пресс-центр**    \*\*\*    Социальное ТВ

 СОЦИАЛЬНЫЙ НАВИГАТОР   
  ШКОЛА РОЖДЕСТВЕННОГО УХОДА   
  ЦЕНТРЫ МОСКОВСКОГО ДИПЛОМАТИИ   
  МОСКОВСКОЕ ДОЛГОЛЕТИЕ   
  «НАШЕ ОКРУЖЕНИЕ»   
  ПОСОБИЯ НА ДЕТЕЙ 0-3 ЛЕТ   
  КОНКУРС ГРАНТОВ

Главная / Пресс-центр / Новости

## Где в Москве помогают бездомным людям

27 января 2020 года



**В холодное время бездомные люди особенно нуждаются в помощи. Именно в этот период социальные службы усиливают свою работу на улицах города. Любой нуждающийся может поесть, согреться, получить теплую одежду, а также срочную социальную помощь.**

В столице людям, попавшим в трудную жизненную ситуацию, и бездомным гражданам из любого региона помогают в **Центре социальной адаптации имени Е.П. Глинки** и его отделениях – «Ясенево», «Косино-Ухтомское», «Дмитровское», «Востряково». Там предоставляют комплексное обслуживание в условиях круглосуточного пребывания.

Бездомные люди могут также получить поддержку **в двух пунктах оказания срочной социальной помощи** на улице Иловайской, дом 2. Там можно поесть, согреться, выпить чай и получить консультации специалистов. Если человек нуждается в ночлеге, то он может обратиться в ЦСА.

**Новости**  
 Публикации в СМИ  
 Издания   
 Фотографии  
 Пресс-служба  
 Опросы  
 Форум социальных инноваций  
 Тесты  
 Москва социальная: история соцзащиты в столице  
 30-летие московской соцзащиты: какую поддержку жители города получают от столичного Департамента добрых дел  
 Наши награды

En Moscú, capital de Rusia, las personas en situación de calle, además de apoyo social, reciben por parte del Departamento de Trabajo y Protección Social, asistencia médica, legal y psicológica. Y si por decisión propia se acogen a una socialización mayor, se celebra con ellos, de forma individual, un contrato con el que estas personas se comprometen a recibir servicios sociales hasta rehabilitarse. Después de esto, según el Portal Oficial del Alcalde y Gobierno de Moscú (DSZN, 2020), la persona sin hogar es ubicada en un centro especial en el que los técnicos realizan trabajos personalizados para superar sus dificultades.

Por su parte, en Fort Lauderdale, Florida, Estados Unidos, está prohibido darle comida a los homeless (sin hogar). Es una manera de obligarlos a acudir a los Shelters, que son refugios donde se proporciona dormida y alimentación a personas en situación de calle. El castigo por contravenir la norma es ir a la cárcel por 60 días y pagar una multa de 500 dólares (Revista Semana, 2014).

La norma fue decisión de Jack P. Seiler, alcalde de Fort Lauderdale entre 2009 y 2018. En el condado de Broward, para aquel entonces, había 10.000 indigentes. En 71 ciudades de Estados Unidos existen diferentes leyes para regular la entrega de alimentos a los indigentes.

MARTES, NOVIEMBRE 15, 2022  
Últimas Noticias de Colombia y el Mundo.

OPINIÓN COLOMBIA BOGOTÁ INTERNACIONAL POLÍTICA JUSTICIA ECONOMÍA DEPORTES CULTURA TECNOLOGÍA VIDA SALUD

DE INTERÉS **Nasa: así puede ver el tercer intento de lanzamiento del nuevo cohete a la Luna**

## Polemica ordenanza prohíbe alimentar indigentes en Fort Lauderdale

Arnold Abbott, un anciano de 90 años, que desafía prohibición en EE. UU. iría a la cárcel.

Por: ANA MARÍA JARAMILLO 16 de noviembre 2014, 08:13 p. m.



**D**arles comida a habitantes de la calle en un lugar público no siempre es visto como una buena acción y puede llevar a la cárcel a quien lo hace.

Este es el caso de Arnold Abbott, un anciano de 90 años, que podría ser detenido por alimentar a un grupo de indigentes de las calles de Fort Lauderdale (Florida), todo a raíz de una nueva ordenanza que entró en vigor el pasado 31 de octubre.

Abbott, un veterano de guerra, que además es el director de la organización sin ánimo de lucro Love Thy Neighbor, ha estado alimentando a quienes no tienen techo en los últimos 20 años, cumpliendo una promesa a su esposa y afirma que lo seguirá haciendo, por lo que podría ir a la cárcel por 60 días, además de recibir una multa de 500 dólares.

"No puedes barrer a los vagabundos y meterlos debajo de una alfombra. Hay 10.000 indigentes en el condado de Broward, la mayor parte de ellos en Fort Lauderdale, y no hay una alfombra lo suficientemente grande para cubrirlos", declaró Abbott.

El nonagenario se ha quejado sobre el trato que le dieron las autoridades cuando alimentaba a los indigentes. "Uno de los policías me dijo: 'Baje el plato ahora mismo', como si yo tuviera una pistola", agregó.

La ordenanza también es criticada por activistas, que no solo han estado repartiendo pizza a los desamparados en las calles, sino que han protestado frente a la casa de Jack

En Tampa, Daytona Beach, Key West, Sarasota, Orlando, Jacksonville, Gainesville, Miami, Columbia y Houston, existen leyes similares. Para alimentar a más de 25 personas en un parque de Orlando, por ejemplo, se requiere de una autorización. Y en Houston, Texas, dar alimentos a indigentes, sin permiso, se paga con multa de 2.000 dólares. (El Tiempo, 2014). Igualmente debe ocurrir en Colombia, para que los HC busquen de la ayuda que el Estado les ofrece. Al estar bajo la tutela estatal se da un verdadero control sobre el HC, es posible suministrarles la ayuda integral que se merecen y evitar así que se desborde la responsabilidad administrativa por el daño del HC.

**DW** Made for minds.

**ACTUALIDAD MULTIMEDIA TV APRENDER ALEMÁN**


AMÉRICA LATINA CORONAVIRUS POLÍTICA ECONOMÍA CULTURA CIENCIA Y ECOLOGÍA ALEMANIA HOY

ALEMANIA

## Berlín realiza su primer censo para las personas sin hogar

Berlín se convertirá en la tercera ciudad del mundo, después de Nueva York y París, en intentar un recuento exacto de los sintecho.

[f](#) [t](#) [w](#) [e](#) [+](#)




Persona sin hogar durmiendo en la calle en Berlín.

El gobierno de la capital alemana quiere llevar a cabo un censo de la población que vive en las calles. Además de querer luchar contra la falta de vivienda, la "Noche de Solidaridad" pretende "mostrar que consideramos a las personas sin hogar como parte de nuestra ciudad", dijo la ministra alemana de Integración, Trabajo y Asuntos Sociales, Elke Breitenbach.

El recuento de tres horas, que se llevará a cabo este miércoles (29.01.2020) por la noche, es parte de una nueva iniciativa de la ciudad para mejorar la política de personas sin hogar en la capital alemana, una medida solicitada por organizaciones benéficas y trabajadores sociales en los últimos años.

La "Noche de Solidaridad", el mismo nombre utilizado en París, cuenta con 3.700 voluntarios, divididos en equipos de tres a cinco, equipados con mapas, que serán enviados en rutas predeterminadas a través de 617 zonas de la ciudad elegidas estratégicamente.

Los voluntarios contarán a todas las personas que encuentren durmiendo en condiciones precarias, y realizarán breves cuestionarios sobre su edad, género, nacionalidad, y acerca de cuánto tiempo han estado viviendo en las calles.



El censo también pretende mostrar la cantidad de personas que duermen en la ciudad de Berlín.

Fecha: 28.01.2020  
 Autor: Benjamin Knight  
 Temas: Centro Europeo por los Derechos Constitucionales y Humanos, Rajuela, Nueva York, París, Amri, Anis  
 Palabras clave sintecho, sin hogar indigentes, Berlín, censo, recuento, mujeres, discapacidad, pobreza, capital, París, Nueva York  
 Consultas y observaciones  
 Imprimir [Imprimir esta página](#)  
 Enlace permanente <https://p.dw.com/p/2Wyyt>

Berlín, al igual que Nueva York y París, ha intentado sin éxito contar a las personas que están en las calles, los sintecho. Elke Breitenbach, ministra alemana de Integración, Trabajo y Asuntos Sociales entre 2016 y 2021, dijo al medio de comunicación alemán Deutsche Welle que solo se tenían estimaciones de la cantidad de personas que duermen en la calle. (DW, 2020). Las personas que viven en refugios en Berlín (3.4 millones de habitantes) se calcula en 36.000, pero no hay precisión. Éstas duermen en verano al aire libre, en invierno tienen a su disposición cerca

de veinte albergues de emergencia. El desempleo en esa ciudad es del 11.9%. Ellas, las pobres, son las únicas personas que se ven durmiendo en las calles.

En Alemania, la Ley Fundamental -Constitución-, en vigencia desde mayo de 1949, establece que la mendicidad no es "punible", aunque las fuerzas de seguridad alemanas sí persiguen intensamente las mafias y bandas de criminalidad organizada que se lucran de la explotación de mendigos, bandas rumanas, principalmente, que desde 2010 han copado ciudades alemanas con grupos de mendigos. En Alemania, se ofrece trabajo a los "indigentes" y a quienes aceptan se les suministra un sucedáneo para que puedan combatir el síndrome de abstinencia.

https://www.europapress.es/madrid/noticia-madrid-viven-menos-1600-personas-hogar-650-ellas-situa: 80% ☆

Buscar Q Madrid | europa press Boletines

europapress / madrid Publicado 28/10/2021 13:18

## En Madrid viven al menos 1.600 personas sin hogar, 650 de ellas en situación de calle, según FACIAM



Marcha de personas sin hogar por el centro de Madrid. - CÁRITAS

El 30% de personas atendidas en los centros destinados a ellas son jóvenes menores de 30 años  
MADRID, 28 Oct. (EUROPA PRESS) -

En Madrid capital viven al menos 1.600 personas sin hogar, 650 de ellas en situación de calle, según el último recuento realizado por federación de asociaciones y centros de ayuda a personas en situación de calle y sin hogar FACIAM, que cree que podrían ser más.

La asociación está trabajando con administraciones locales para mejorar este conteo y con la Universidad Complutense de Madrid realizando un estudio de impacto sobre la salud y el bienestar de estas personas en centros de la red FACIAM, que presentarán en noviembre.

En el acto también ha participado el responsable de la Campaña de Personas Sin Hogar en Cáritas Española, Enrique Domínguez, que ha señalado que desde la labor social de la Iglesia católica atienden a unas 40.000 personas sin hogar en España, un dato que contrasta con la cifra oficial de 33.000 personas sin hogar de la Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar de 2015. En este sentido, ha pedido que se actualicen los datos porque temen que la realidad sea mucho mayor.

Así lo ha indicado este jueves en una rueda de prensa con motivo de la celebración el próximo domingo 31 de octubre del Día de las Personas sin Hogar.

En el acto, que ha tenido lugar en la Librería San Pablo de Madrid, se ha leído un manifiesto en el que las personas sin hogar han reclamado a las administraciones públicas que crezca el parque de viviendas sociales, que es "insuficiente", para que las entre 30.000 y 40.000 personas que no tienen un hogar en España puedan tener "una vida digna".



Hallan el cadáver de un joven de 26 años en el interior de una acequia de Burriana  
Europa Press



Ucrania "neutraliza" un equipo del FSB ruso que preparaba el asesinato de miembros de operaciones...  
Europa Press



¡Agónico acuerdo! Gerard Piqué se sacrifica y Shakira se llevará a sus hijos a Miami  
Europa Press

En Rusia, Estados Unidos, España y Alemania el principal expulsor de las personas en situación de calle es la pobreza. En Colombia no, en nuestro país es la drogadicción. Allá los sintecho o homeless no son problemáticos ni causan disturbios o daños, como los HC en Colombia. Son escenarios distintos, situaciones diferentes. Los de afuera no tienen recursos, los de acá, algunos, son de buena cuna, pero decidieron ir a la calle para no afectar el patrimonio familiar. En Colombia, como ya se dijo, cualquiera puede elegir la calle como el lugar en el que quiere desarrollar su proyecto de vida. En todo caso, este apartado sostiene que es indispensable tener el control sobre ellos para que se proyecte una responsabilidad administrativa por el protegido.

Los hospitales mentales públicos también deben integrar una red de control de HC. En Medellín no hay un hospital con estas características, así que urge la creación de uno. La ESE María Upegui, conocido como el HOMO, está ubicado en Bello y en la actualidad, noviembre de 2022, está colapsado. En 2021, se presentaron 55.200 solicitudes de consulta en esa sede.

Ya en lo local, en Medellín, la cifra de HC no se conoce con exactitud. El Dane asegura que hay 2.738 HC (Dane, 2020, p. 5), pero son proyecciones. En un censo realizado en 2009 por la Secretaría de Inclusión y la Universidad de Antioquia, se aseguró que eran 24.352 personas en situación de calle, de las cuales 3.381 (13.89 %) son HC y de estas, el 87.2 % tienen edades entre los 18 y 59 años de edad. Posteriormente, en febrero de 2014, se aseguró que la cifra bajó a 3.250 personas en habitación de calle. Muchos de ellos llegaron a la calle por problemas de drogadicción y allí se quedaron. (Alcaldía de Medellín, 2017. Pp. 20 y 21).

Es importante mencionar que es en esta zona nombrada internamente como Centro 1, en donde se presentan mayores movimientos de población habitante y no habitante de calle, el asentamiento más importante se ubica en Cúcuta con Zea, zona conocida como el Bronx, en donde se caracterizaron 686 usuarios de los 911 del total de la zona, es decir que en los otros sectores se encuestaron 225 usuarios, Cúcuta con Zea continúa siendo el sector de mayor concentración de habitantes de calle en la ciudad. (Universidad de Antioquia, 2020, p.28).

Se trata, entonces, de contarlos, no de cualquier manera, ni de realizar proyecciones, georreferenciaciones o cálculos. El Estado debe tener control sobre ellos. Se toma como base la responsabilidad civil extracontractual por el hecho ajeno -en adelante RCEHA-, desarrollada en el artículo 2.347 del Código Civil colombiano. En consecuencia, la responsabilidad estatal se constituye por incumplir su misión de vigilar -culpa in vigilando- a esa persona de cuya tutela está a cargo y que es quien causa el estropicio.

El Estado está en la obligación de responder por ese hecho ajeno, porque en esa relación de dependencia falló en el deber propio de vigilar a su protegido, uno que causa daños reales, ciertos y evaluables económicamente. Se trata del incumplimiento de la obligación estatal de brindar seguridad a los asociados y deberá responder siempre que haya un daño antijurídico que le sea imputable.

La obra del profesor Obdulio César Velásquez Posada, denominada “Responsabilidad civil extracontractual”, destaca que la responsabilidad de la persona jurídica, moral o ficticia -en este caso el Estado-, siempre es directa por los hechos y actos realizados por cualquiera de sus integrantes (Velásquez Posada, 2013, p. 502), porque tanto el representante legal, como sus directivas y trabajadores son un solo grupo, son la organización, y debe responder con su patrimonio, que es diferente al de sus miembros, por los hechos de sus subordinados.

Explica el profesor Velásquez (2013) que el funcionario público no está bajo la dependencia y cuidado de la entidad oficial, como sí lo está el pupilo frente a su cuidador, por eso -infiere esta propuesta- no se predica -ni aplica- la responsabilidad indirecta de la persona jurídica, pues el hecho directo del subordinado es responsabilidad directa de la persona jurídica y no indirecta.

En la actualidad, no existe una responsabilidad extracontractual del Estado por el daño ocasionado por el HC a los ciudadanos de todo el territorio nacional, particularmente al CF del centro de Medellín. No se halló un solo caso en la jurisprudencia de esa corporación ni de ninguna otra. Sin embargo, hay decenas de comerciantes -grandes y pequeños-, transeúntes y miles de personas, todos los habitantes del Estado, que están en riesgo por la presencia y el comportamiento dañino de los HC, como lo demuestra un artículo publicado el 15 de octubre de 2021 en el sitio web Centrópolis (2021).

A pesar de la política de atención a esta población que maneja la Alcaldía de Medellín, las comunidades de los diferentes barrios de La Candelaria, y sus visitantes, se quejan constantemente de los problemas de convivencia que ocasionan en su territorio los habitantes de calle.

“No entiendo por qué parece que no hubiera consecuencias para ellos (los habitantes de calle). Es como si el barrio se hubiera vuelto una zona de tolerancia y la administración estuviera de acuerdo con ello”, cuenta Ligia Cecilia Rojas, habitante y comerciante del sector de San Benito.

Más que un problema de discriminación o intolerancia, los comentarios surgen a raíz de las inconveniencias como el consumo y venta de estupefacientes, las riñas, los hurtos y otras dinámicas criminales que se originan en torno a estos individuos. (Centrópolis, 2021)

Asimismo, un artículo de El Colombiano, del 24 de septiembre de 2022, destaca que el número de HC aumentó en la capital antioqueña, y con él, la cantidad de problemas asociados.

Aunque tiene las puertas de su hogar abiertas, John Edison prefiere dormir en las calles. En el día recicla en barrios vecinos al sector en el que de noche duerme en un elaborado cambuche de lonas, plásticos y cartón...

No es un invento ni una mera percepción. En Medellín se ha presentado un importante incremento de habitantes de calle, incluso, en zonas donde antes ni iban. Según le reportó la Red de Calle a la Secretaría de Inclusión Social, las cerca de 3.000 personas que se estimaba que en 2019 estaban en situación o condición de calle en la ciudad subieron a unas 8.000 este 2022, un incremento del 150%.

Sectores como la avenida del río, entre San Juan y el Parque Norte, la avenida Oriental, la Paz, La Minorista y Niquitao, entre otros (...) La oferta de la Alcaldía de Medellín hoy es insuficiente para la alta demanda.

El problema es que la ocupación que estas personas hacen de ciertos espacios está ligada a aspectos que afectan a otros ciudadanos, como aumento de basuras, invasión del espacio público, robos de elementos de infraestructura física y aumento en los casos y la percepción de inseguridad. Justamente, esa es la queja constante de muchas personas.

Jorge Mario Puerta, director de Corpocentro, ha sido testigo de un panorama que se vive en otros lugares: muchos de los habitantes de calle causan desaseo y daños en la infraestructura. “Son generadores de desechos, rompen las bolsas de basura que sacan los residentes, se roban la infraestructura telefónica de las líneas que aún usan el cable de cobre y están robando dotaciones como basureras y señalización”, expresó el director. (El Colombiano, 2022).

https://www.elcolombiano.com/antioquia/aumento-de-habitantes-de-calle-en-medellin-AO1870165 90%

INICIO SECCIONES MULTIMEDIA

elCOLOMBIANO

ANTIOQUIA COLOMBIA MUNDO ECONOMÍA DEPORTES OPINIÓN CULTURA TENDENCIAS TECNOLOGÍA ENTRETENIMIENTO GENERACIÓN

## Habitantes en calle crecieron casi un 150% en 3 años

La expansión de su presencia indica que se superó la capacidad institucional para atenderla.



En varias zonas de la ciudad se ven los cambuches que han montado habitantes de calle. Otros duermen bajo puentes y se cambian de ropa en las alcantarillas. Han llegado a zonas en las que antes no era habitual verlos y esto ha generado quejas. FOTOS JULIO CÉSAR HERRERA

PUBLICADO EL 24 DE SEPTIEMBRE DE 2022

No es un invento ni una mera percepción. En Medellín se ha presentado un importante incremento de habitantes de calle, incluso, en zonas donde antes ni iban. Según le reportó la Red de Calle a la Secretaría de Inclusión Social, **las cerca de 3.000 personas que se estimaba que en 2019 estaban en situación o condición de calle en la ciudad subieron a unas 8.000 este 2022, un incremento del 150%**.

La población está conformada por aquellos que tienen la calle como hogar y hábitat y por los que no han roto las relaciones sociales y familiares por completo, pero que cumplen gran parte de sus actividades en la calle, aunque duerman en sus casas.

Tal como lo han dicho residentes y comerciantes, este diario evidenció que **los cambuches pululan bajo puentes, en los alrededores de glorietas, en aceras y parques**. Alrededor se ven habitantes de calle conversando, consumiendo sustancias psicoactivas, organizando el reciclaje con el que muchos buscan algún dinero, tendiendo la ropa al sol hasta en los árboles o entrando y saliendo de una alcantarilla.

Sectores como la avenida del río, entre San Juan y el Parque Norte, la avenida Oriental, la Paz, La Minorista y Niquitao, entre otros, se ven con concentraciones de esta población que, aunque no es nueva, sí se ha extendido más, tanto, que también están ocupando, así sea a determinadas horas del día, barrios de comunas a las que

COLOMBIANO EJEMPLAR

MÁS RECIENTES LO MÁS LEÍDO

- 1 ¿Cáncer de tiroides? Test que marca el antes y el después
- 2 Linda Caicedo, objetivo del Barça tras fallar con Luis Díaz
- 3 La Alpujarra: ¿directorio político?
- 4 ¡Pilas que la incultura en el metro se vuelve costumbre!
- 5 El oro impulsó ventas de Mineros en tercer trimestre

No tener el control del HC se configura en una falla del servicio, pues vigilarlos contribuiría a lograr la rehabilitación de las personas en estado de indigencia y redundaría en la desaparición de la problemática detonante del daño antijurídico que se la causa CF del centro de Medellín.

Se configura la falla del servicio por retardo cuando el Estado actúa de forma tardía en la prestación del servicio. Es deber del Estado poner en funcionamiento todos los recursos a su disposición para cumplir con sus tareas legales (Sentencia 22745, 2011, p. 17).

Se reconoce que tener el control del HC es una tarea difícil. Las respuestas de estas personas en situación de indigencia pocas veces incluyen ayuda, porque no la necesitan. “No queremos nada. Así estamos bien. Queremos que nos dejen tranquilos, que nos dejen pegarle al coso (fumar bazuco) y ya”, respondió un HC que se hace llamar el Médico, consultado en la calle 56 con carrera 54, centro de Medellín, en agosto de 2021 (El Médico, entrevista personal, 2021).

El HC que rechaza una ayuda, difícilmente conformará mesas de debate en las que se define qué es lo mejor para él. Sí requieren de ayuda, pero no reconocen que la necesitan ni admiten la ayuda.

Estas metas son de difícil cumplimiento si el HC no permite ser ayudado. También la Corte Constitucional, en sentencias como la T-043 de 2015, ha ordenado ocuparse de un HC que no se deja auxiliar:

(...) diseñarán un programa piloto (...) que deberá incluir por lo menos los componentes de salud, desarrollo integral, albergue transitorio y capacitación laboral mediante un equipo interdisciplinario de acompañamiento, dirigido a fortalecer su autoestima, su seguridad y su potencial de realización como ciudadano pleno. (Sentencia T-043/15, 2015, p. 35)

¿Qué tan serio es ordenar salvarlo, si también se ordena no salvarlo? Puede ser beneficioso, pero no coherente. La Corte conceptúa que es urgente amparar al HC, no obstante estima que es inaceptable imponerle limitaciones y forzarlo a aceptar procesos de rehabilitación y terapias de cualquier índole, pues sería cosificarlo, como lo expone en la sentencia C-062 de 2021. El HC no se deja asistir y la Corte lo apoya:

La dignidad humana, la igualdad y la libre determinación de las personas prohíben la imposición de medidas coactivas y represivas contra las PHC. (...) La protección de la autonomía y la dignidad de las PHC en modo alguno puede comprenderse como el cese de la obligación estatal (...). La condición de PHC no ... puede ser comprendida como una alternativa válida ante la inacción de las autoridades. (Sentencia C-062/21, 2021, p. 41)

Termina siendo un contrasentido. La Corte ordena a las entidades del Estado atender a un HC que no quiere ayuda, las conmina a que no se detengan en esa obligación estatal y a su vez les advierte que no pueden obligarlo, sancionarlo y aplicarle medidas de fuerza o acciones represivas. El HC decide continuar en ese entorno de vulneración de sus derechos fundamentales y al hacerlo, por segunda vez habrá preferido ser HC, habrá ratificado su determinación inicial.

Tal vez por el desgaste que representa obtener tan exiguos resultados en la rehabilitación y rescate del HC, las dependencias del Municipio de Medellín no desarrollan la tarea con el cuidado, prontitud, agilidad y eficiencia como es el deber legal.

La Universidad de Antioquia, en 2020, realizó una georreferenciación de HC en la que se asegura que el 75,4 % de estos ciudadanos permanecen en los mismos sitios, mientras que el restante 24,6 % van de manera ocasional. Su permanencia allí se debe a motivos de consumo de estupefacientes y alcohol, otros por descanso y actividades de reciclaje. Asimismo, señala el informe, que el 57 % de esa población accede a la oferta institucional, que es variada (p.12). Es decir, acceden a darse un baño, un corte de pelo, pero regresan al sitio.

El más reciente censo de HC de Medellín, fue realizado por el Dane en 2019, según el cual, en la ciudad hay 3.214 HC, de los cuales 2.738 son hombres y 476 mujeres. (Dane, 2020, p. 6).

El fenómeno persiste y lejos de disminuir, va en aumento. En el centro de Medellín, el 29 de agosto de 2018, los HC se trasladaron de la Avenida de Greiff a Cúcuta con La Paz (carrera 54 entre calles 55 y 57). El sitio ahora es denominado “el nuevo Bronx”, lugar donde consumen

pegante, cocaína, éxtasis, ruedas, heroína y bazuco en pipa, principalmente este último. Es tanto el humo de los estupefacientes, que este se filtra por locales comerciales y viviendas de la zona. Uno de los residentes afectados afirma que ese humo le produce ardor en sus vías respiratorias. Así lo registró el medio de comunicación El Tiempo, en su edición del 21 de agosto de 2019. En aquel momento los perjudicados, entre ellos los CF, presentaron una acción popular que fue fallada a su favor y en contra del Municipio de Medellín (El Tiempo, 2019). La Secretaría de Inclusión afirmó para entonces que el Municipio intervenía a diario la zona y que el principal obstáculo para avanzar era que los HC no pueden ser obligados a recibir ayuda. En julio de 2020 el lugar fue intervenido de nuevo. Fueron hallados 6 mil gramos de estupefacientes y 50 armas blancas. Los HC se marcharon, pero regresaron una vez las autoridades abandonaron el sitio (Caracol Radio, 2020). Hoy, diciembre de 2022, permanecen allí cerca de 700 personas en condición de indigencia.

Tener el control del HC significa, además de proteger y restablecer los derechos de esa población, resolver el problema de la habitabilidad de calle, conseguir la rehabilitación y resocialización del HC y coadyuvar a la construcción de un proyecto de vida viable para ellos.

Los derechos de los HC no pueden sobrepasar los límites impuestos por los derechos de los demás (Constitución Política, 1991, art. 16).

### **Analogía iuris: responder por un HC que está bajo el control estatal**

En este sentido, el artículo 2.347 del Código Civil es el que sirve de columna a esta propuesta y que, se reitera, si tiene aplicación en el derecho privado, con mayor razón debe ser tenido en cuenta en sede administrativa para comprometer a un Estado que se dice protector de sujetos especiales. Se sancionará la falta de vigilancia de quien ha corrido el riesgo de tener a su cargo personas por las cuales responder, también de aquellas cuya obligación nace en la ley. El responsable tiene el poder de controlar y dirigir a las personas que tiene bajo su protección, cuidado o dependencia. Sin embargo, tal responsabilidad desaparece si el cuidador prueba que a pesar de su autoridad y cuidado no pudo evitar la configuración del hecho dañino (Congreso de la República, 1887). La Corte Constitucional, en sentencia C-250 de 2011, con ponencia del magistrado Mauricio González Cuervo, explica así esta responsabilidad.

La responsabilidad extracontractual por el hecho ajeno (...) se encuentra en el artículo 2347 del Código Civil (...). “Así pues, la ley presume que los daños que ocasionen las referidas personas son imputables a quienes debían haber ejercido adecuadamente un control y vigilancia sobre aquéllos, y por ende, la víctima de tales perjuicios debe probar (i) el daño causado y el monto el mismo; (ii) la imputación del perjuicio al directo responsable; y (iii) que este último se encuentre bajo el cuidado o responsabilidad de otro, bien sea por mandato legal o vínculo contractual”. (Corte Constitucional, 2011, p.24)

La falla del servicio en este caso debe aplicarse por analogía iuris -figura que no es nueva y que siempre se ha dado en la jurisdicción contenciosa- que es cuando se aplica la ley en situaciones que no fueron consideradas ni en ella ni en la jurisprudencia, como ocurre en el tema en análisis. No habrá inconveniente, porque los criterios de imputación que hoy utiliza el Consejo de Estado, aunque son de su iniciativa, surgieron del derecho privado. Al respecto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado emitió el concepto CE 2274 de 2015, en el que se ilustra que para aplicar análogamente la ley se requiere que el tema no esté resuelto en el ordenamiento jurídico, que no haya una norma aplicable al tema en controversia, caso en el que se utilizará la

ley, las reglas de derecho o la doctrina constitucional que regule casos semejantes, que al compartir las mismas razones jurídicas, se contemplen las mismas salidas en derecho, como lo dispone el artículo 8 de la Ley 153 de 1887. (Consejo de Estado, 2015). La interpretación normativa debe ser utilizada en ausencia de una disposición normativa, puesto que las autoridades públicas que no cumplen sus funciones son responsables por omisión, según el artículo 6 de la Constitución Política.

En conclusión, es una responsabilidad extracontractual del Estado por analogía iuris con base en el hecho ajeno civil. No es indirecta, puesto que no se responde por un agente, sino por el hecho de un protegido, el HC. Es directa, en cambio, porque se trata del propio incumplimiento de vigilar que corresponde a la Administración, lo que se convierte en la causa inmediata del perjuicio. (Corte Constitucional, 2005, págs. 10-14). Así debe aplicarse en el derecho administrativo, porque el Estado protector no vigila a su protegido aun sabiéndolo perturbador, abandonando a su suerte a quienes terminan siendo sus víctimas: Amas de casa, niños, ancianos, estudiantes, conductores, distribuidores, transeúntes, policías, peatones y comerciantes, entre muchos otras.

El damnificado debe acudir al juez administrativo, servirse del mecanismo jurídico contemplado en el artículo 140 del CPACA -reparación directa-, exigir en la demanda la indemnización respectiva por el daño causado por el protegido estatal, el HC, e invocar la REE por falla en el servicio, pero con base en el hecho ajeno civil.

En sede administrativa, el afectado deberá probar necesariamente el daño irrogado por el HC -no su culpa-, el valor del perjuicio e imputar ese daño antijurídico al Estado protector. Lo que se reprocha acá es la negligencia, tolerancia y permisividad del Estado, que ostenta la posición de garante y de obligado a impedir que el HC ocasione daños a terceros con su comportamiento nocivo en un alto porcentaje. En este caso se entiende que el HC es un protegido por mandato constitucional, lo que compromete la responsabilidad estatal, y por lo tanto no habría que demostrar esa condición de protegido. Por tratarse de un HC censado, la entidad estatal responderá por el HC que está bajo su tutela y dominio, pues no es posible que el Estado asuma la responsabilidad por todos los HC del país.

Se reitera que no se hace acá un reproche del modo en que el HC desarrolla su personalidad o se realiza como persona, sino que se exige que el Estado responda por la actuación perjudicial de su protegido. De hecho, se sabe, el Estado envía a prisión al HC homicida o al que comete hurto y no se refiere a este como “excluido históricamente de la sociedad” o como un “miembro de nuestra comunidad que resulta desfavorecido en la repartición de los recursos económicos (...)”. Ni exige que en ese caso tanto el “Estado como la sociedad materialicen el valor de la solidaridad” (Constitución Política, 2021, p.37).

El derecho de daños cumple un papel retributivo al trasladar del patrimonio del victimario la compensación que requiere el afectado y si en este caso no puede pedirse al HC que responda, tendrá que hacerlo el Estado, pues es su protector y ha impedido que se actúe frente a aquel que es un reconocido perturbador, para quien no se quiere un castigo, sino una respuesta de su protector ante el detrimento que ha causado a un administrado, el CF, sujeto de derechos y quien merece también la protección estatal.

El juez administrativo, examinado cada caso, debe garantizar a los perjudicados la recuperación de su patrimonio destruido por la acción indebida del HC, teniendo en cuenta la incapacidad patrimonial de este y su condición de protegido por el administrativamente responsable.

El Estado no se exonera probando diligencia y cuidado en su obrar, porque no se reprocha su actuar, sino el daño que se produjo. Es incongruente que si constitucionalmente el Estado se obliga a garantizar a sus asociados la efectividad de principios, derechos y deberes y a asegurar una convivencia tranquila y la vigencia de un orden justo” (Constitución Política, 1991, art. 2), sea al mismo tiempo quien los violenta con su actuación legítima.

En aquellos casos en los que exista entre el causante del daño y la Administración Pública una relación especial de sujeción es posible apreciar la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Esta intervención no debe limitarse a un simple control: es necesario que sea patente la voluntad de la Administración de ejercer dominio y control sobre esos individuos que, por cualquier razón o circunstancia, decidieron abandonar sus familias para buscar el espacio de la calle, donde el Estado debe ser el dominador y limitador del desarrollo de sus derechos, y evitar así riesgos que puedan afectar los derechos de los demás miembros del entorno social.

Por su parte, las autoridades que ejercen sobre ella una tutela o un control también cumplen una misión específica; se diferencian de las personas a las que vigilan tanto desde el punto de vista orgánico como funcional. Deben, por consiguiente, responder por las consecuencias perjudiciales que las faltas de control hayan ocasionado. Normalmente corresponde al Estado (en cabeza del ente territorial o establecimiento público) ejercer el control debido, siendo esa falta de control que origine asumir la responsabilidad por el daño cometido en este caso.

En el apartado sobre legitimación en la causa por pasiva se detalla a cuáles organismos estatales se debe imputar este daño antijurídico. El juez administrativo, examinado y probado cada caso, deberá garantizar a los perjudicados la recuperación de su patrimonio destruido por la acción del HC.

### **3.3.1. Legitimación en la causa por pasiva: Municipio de Medellín y Policía Nacional**

Se entiende que en el proceso contencioso-administrativo que debe adelantarse en el caso que aborda este trabajo, la parte demandada es una persona jurídica de derecho público, según el concepto de capacidad para hacer parte. Los órganos o entidades que carecen de ese atributo no serán parte procesal. Por lo tanto, se pedirá al juez que declare administrativamente responsable al Municipio de Medellín y a la Policía Nacional de la totalidad de los daños y perjuicios, materiales e inmateriales ocasionados al comerciante formal.

Esta monografía sostiene que existen suficientes fundamentos para declarar una REE por el daño antijurídico ocasionado al CF del centro de Medellín por parte de un HC bajo control, bajo el criterio de imputación falla del servicio, ya sea porque el ente territorial Municipio de Medellín y la Policía Nacional no brindaron la seguridad y protección que les ordena la Constitución.

### **3.3.1.1. Ente territorial Municipio de Medellín**

Los artículos 1, 286, 287 y 288 constitucionales señalan que en Colombia hay descentralización de funciones estatales, que cada municipio, como ente territorial, goza de autonomía y que las competencias a él atribuidas serán desarrolladas según los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad.

El principio de subsidiariedad destaca que un daño a la colectividad debe ser resuelto por la autoridad más cercana al núcleo de los hechos. Aunque el alcalde, como primera autoridad de policía del territorio, tiene el deber de conservar el orden público, según el artículo 315 de la Constitución, es el Municipio de Medellín, en el caso que ocupa la atención de este estudio, la entidad del orden territorial llamada a garantizar el bienestar y la seguridad de sus asociados -tarea que corresponde al Estado- y debe hacerlo a través de sus dependencias.

El Municipio falla en el deber obligatorio de prestar seguridad y protección a sus ciudadanos y de garantizar la convivencia pacífica a sus administrados. También porque es su deber tener el control de los HC, a quienes debe censar, ubicar, individualizar y vigilar, para asumir la responsabilidad administrativa y patrimonial si falla en su obligación de custodiarlos.

La consecuencia de no acatar las leyes, de no cumplir con sus mandatos, debe ser una sanción, en este caso, de carácter económico. Las entidades oficiales que se constituyen en infractoras de la ley también deben asumir las consecuencias.

### **3.3.1.2. Nación – Ministerio de Defensa - Policía Nacional**

La Institución Policía Nacional debe responder por haber omitido su deber constitucional de prestar seguridad y protección. La Constitución Política, en su artículo 2, dispone que las autoridades en Colombia deben proteger a todas las personas que residan en el país. Brindar seguridad es, por tanto, un deber de obligatorio cumplimiento para el Estado y las autoridades que instituyó para tal menester.

El derecho a la seguridad personal está consagrado en los artículos 2 de la CP; 3 de la Declaración Universal de DD. HH.; 7 de la Convención ADH y el 9 del Pacto Internacional de D.C.P.

Ese deber general e impreciso se hace particular y concreto cuando el comerciante solicita la protección por parte de las instituciones competentes por encontrarse en circunstancias de riesgo. Y con mayor razón al tratarse de HC, pues las actuaciones dañinas de este son notorias y públicas, caso en el que ni siquiera es necesario invocar la protección, pues se entiende que el peligro es inminente y la intervención de la Policía Nacional debe ser forzosa, pronta y efectiva.

Es lo que ocurre en el denominado “Bronx”, del sector La Paz (calles 55, 56 y 57, con carrera 54), en el centro de Medellín, donde se aglomeran 686 HC a consumir drogas y a realizar conductas dañinas, como impedir el acceso o tránsito de potenciales clientes de establecimientos comerciales y de residentes en la zona. El riesgo es latente, el peligro es

inminente. Los afectados han llamado recurrentemente a la Policía, que en ocasiones acude, pero no actúa, y en otras no se hace presente.

En la jurisprudencia del Consejo de Estado (sentencia de octubre 30 de 1997, rad. 10958, CP Ricardo Hoyos Duque; sentencia marzo 10 de 2005, rad. 14395, CP Ramiro Saavedra Becerra; sentencia de diciembre 4 de 2007, rad. 16894, CP Enrique Gil Botero; sentencia de mayo 13 de 2014, rad. 23128, CP Mauricio Fajardo Gómez; sentencia de enero 22 de 2014, rad. 27644, CP Jaime Orlando Santofimio Gamboa; sentencia de octubre 7 de 2015, rad. 35544, CP) se encuentran sentencias en las que se obliga a las entidades oficiales a responder patrimonialmente por no brindar seguridad y protección a los administrados, bajo el título de falla en el servicio por su posición de garante, al no proteger la vida y la integridad de los asociados en casos que eran previsibles y resistibles.

Los argumentos del Consejo de Estado que defienden el derecho a estar seguros y protegidos no deben limitarse a las amenazas de muerte, homicidios y lesiones personales por atentados o actos terroristas o como consecuencia del conflicto armado o daños producidos por la actividad de terceros en los que los actores son delincuentes, grupos armados al margen de la ley o la Fuerza Pública -como cuando por error se enfrentan Ejército y Policía-, asuntos que son estudiados por el Alto Tribunal bajo la óptica del riesgo excepcional. Deben, esos argumentos, extenderse, tenerse en cuenta para la protección y seguridad de ciudadanos -como el CF- que ven menoscabados sus derechos por el HC.

La consejera María Adriana Marín, en sentencia N. 56820 del Consejo de Estado del 30 de julio de 2021, destaca que no es obligatorio que la víctima potencial o real de un daño pida o exija formalmente protección a las autoridades cuando estas conocen suficientemente las amenazas, el riesgo o el peligro que corre la víctima.

(...) tal conocimiento es el que posibilita y hace exigible la actuación y protección de las autoridades.

Así pues, si bien la regla general es que quien ve amenazado o vulnerado su derecho debe demandar la protección de las autoridades respectivas, quienes entonces estarán en la obligación de adoptar las medidas que correspondan con el nivel de riesgo en que se encuentra la víctima; no obstante, las autoridades que por algún medio obtienen conocimiento o infieren una situación de riesgo inminente, están en la obligación de ejecutar el deber positivo de protección y seguridad a que tienen derecho los habitantes del territorio.

De manera, que siempre que las autoridades tengan conocimiento de una situación de riesgo o peligro, o de amenazas en contra de un administrado, ya sea porque este ostente una condición especial o no, las autoridades están en el deber de evaluar el nivel de riesgo y desplegar la actuación que proporcionalmente corresponda, so pena de incurrir en una falla del servicio, afirmando la posibilidad de que la misma se consolide no sólo por el incumplimiento u omisión de las autoridades, sino que también, habrá lugar a ella cuando no se observen los deberes positivos a los que debió sujetarse en su actuar... (Sentencia 56820, 2021, p. 30)

Sea cual fuere el argumento de la Policía Nacional, se percibe el desinterés y la falta de control y vigilancia sobre la población en condición de indigencia. Pero más aún, que es lo que interesa en este asunto, la institución es negligente al momento de prestar una

adecuada y eficaz seguridad al comerciante que hace el llamado de auxilio a la Policía cuando es inminente y actual el daño que el HC causa en los establecimientos de comercio o en sus alrededores.

Convertir al HC en víctima no libera de responsabilidad a las entidades públicas que conocen mínimamente el potencial dañino de aquel y la situación de vulnerabilidad de los comerciantes formales y de quienes residen en las zonas en las que se aglomeran las personas en condición de indigencia. Al materializarse el peligro, se concreta el daño y surge la responsabilidad de la Policía Nacional, que frecuentemente falta al deber de protección y seguridad que le corresponde en este caso, bajo el argumento de no poder actuar contra el HC por disposición de la Corte Constitucional. Por eso se demanda a la Policía Nacional, por omisión en el deber de protección.

Negar la responsabilidad patrimonial del Estado por el daño antijurídico que ocasiona el HC al CF se constituiría en una auténtica vulneración al derecho de igualdad, estipulado en el artículo 13 de la CP.

Debe considerarse que esta REE por el daño irrogado al comerciante por parte del HC que estando bajo el control del Estado comete perjuicios no puede ser simplemente una herramienta para buscar reparación, sino que debe constituirse como mecanismo para prevenir daños y mejorar en la prestación de servicios públicos a la que está obligado el Estado.

El debate queda abierto para que académicos y doctrinantes alimenten la discusión sobre la reparación patrimonial a la que tienen derecho los comerciantes formales, los informales, los ciudadanos de a pie, las señoras, los niños, los ancianos y todos aquellos que sientan vulnerados sus derechos por el HC.

Esta es, en síntesis, una propuesta que se espera tenga cabida en la academia, la doctrina y la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Así termina este tercer capítulo y con las conclusiones que prosiguen se da fin a este estudio.

## Conclusiones

Una responsabilidad extracontractual del Estado por el daño antijurídico ocasionado por un HC que estando bajo el control del Estado causa un detrimento al CF no tiene antecedentes en Colombia, ni en la jurisprudencia, ni en la doctrina ni en la academia. Por lo tanto, urge un reconocimiento de los derechos que están siendo vulnerados a ese grupo de ciudadanos por parte de un sujeto de protección especial, denominado HC.

Estos vacíos alientan a profundizar en el estudio de esta clase de responsabilidad y llama a los afectados a no callar lo que padecen y a persistir en una reparación patrimonial por los perjuicios que les causa el Estado al obligarlos a padecer una carga que no están en el deber de soportar.

En Medellín hay 2.738 HC, según el “Censo de habitantes de la calle 2019”, elaborado por el Dane. Los lugares en que se reúnen son dominados por grupos armados ilegales que les venden la droga (Dane, 2020, pp. 5, 8). En la comuna 10, Candelaria o Centro de Medellín, hay 911 HC, según informe realizado por el Parque de la Vida (Alcaldía de Medellín, Universidad de Antioquia, 2020, p. 28). De esos, 686 HC se aglomeran en la carrera 54 entre calles 55 y 57, sector denominado como el “Bronx” de Medellín. También en el Centro de Medellín hay más de 16.000 CF (Alcaldía de Medellín, 2021, p. 1).

En la actualidad, diciembre de 2022, un alto porcentaje de esos CF, además de personas residentes en los barrios del centro de la capital antioqueña, padecen los perjuicios que les causan los HC, como se demostró a través de las noticias reseñadas por diferentes medios de comunicación. Estas víctimas llaman a la línea de emergencias 123 para que las autoridades administrativas y de Policía acudan en su ayuda, pero esa protección no se concreta nunca. Las entidades oficiales argumentan que sí visitan esas zonas, pero que no pueden hacer mucho, porque hay mandatos constitucionales que les impiden actuar frente al HC, un protegido estatal.

El resultado de este diagnóstico arrojó que se puede reclamar una indemnización al Estado por su responsabilidad extracontractual en el daño que le causa el HC al CF en el centro de Medellín, con base en el artículo 90 de la Constitución de 1991. El afectado debe presentar ante el juez administrativo una demanda con una clara pretensión de reparación directa del daño antijurídico que le causó el HC, especificando la responsabilidad de la autoridad pública respectiva, bajo el título de imputación jurídica falla del servicio.

El interesado tendrá que agotar previamente un requisito de procedibilidad que es la conciliación extrajudicial, según lo estipula el numeral 1 del artículo 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, (CPACA). De no prosperar esta etapa previa, el afectado puede interponer la acción de reparación directa.

El medio de control denominado reparación directa, contemplado en el artículo 140 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), es el indicado para quien exige reparación de un daño antijurídico causado por el Estado. La demanda se debe presentar dentro de los dos años siguientes, contados desde el día siguiente al que ocurrieron los hechos dañinos.

El caso estudiado encaja en el régimen subjetivo de la falla o falta de servicio por la omisión, ausencia o no observancia del Estado de sus obligaciones legales de seguridad y protección.

En el tema de esta monografía, las entidades estatales, siendo su obligación legal prestar servicios de seguridad, no los prestan, dejando desamparada a la ciudadanía, exactamente al CF.

Esa inactividad de la entidad pública va en detrimento de la colectividad cuando se requiere de una actuación suya que puede evitar un resultado dañoso. El CF, una población que también tiene derechos, requiere continuamente del amparo de las instituciones encargadas de la seguridad, para solucionar el conflicto que se le presenta con el HC, pero los representantes de la seguridad y el orden no acuden. Y si se presentan, omiten sus deberes constitucionales de proteger a los ciudadanos, servir a la comunidad y asegurar una convivencia pacífica, porque manifiestan que una orden constitucional les impide actuar frente al HC. Es ahí cuando se produce el daño antijurídico y surge la falla del servicio por omisión de seguridad.

El demandante debe demostrar que las entidades encargadas de la seguridad pública no fueron efectivas, no hicieron su trabajo o no acudieron en su ayuda. Asimismo, probar que la acción indebida del HC que está bajo el control del Estado le causó un perjuicio que es atribuible al Estado, para que este reconozca el pago por conceptos de daño moral, daño emergente y lucro cesante.

Esta monografía defiende la existencia de una REE bajo el régimen de responsabilidad subjetiva por falla del servicio. La legitimación en la causa por pasiva corresponde al Municipio de Medellín y a la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional.

Aunque se predica que es imposible pretender que el Estado proteja a todos los asociados de hechos delictivos o dañinos, el daño que causa el HC es previsible y evitable, pues se sabe en la realidad fenomenológica observable y a través de los medios de comunicación el comportamiento dañino del HC, por lo que es evidente la falla del servicio que da lugar a la obligación de responder.

El juez administrativo deberá reconocer la responsabilidad del Estado ante un daño antijurídico y correctamente probado, causado por el HC al CF y no negarlo por tecnicismos o por falta de adecuación de los fundamentos de derecho.

Las lagunas o desconocimiento del demandante sobre el título de imputación jurídica correcto las soluciona el juez administrativo. “En el derecho no hay lagunas porque hay jueces”, dijo ciertamente el exmagistrado Carlos Gaviria Díaz en la sentencia C-083-95 (Sentencia C-083/95, 1995, p.10).

No debe desviarse la atención. Se entiende que al HC deben garantizarse y respetarse su autonomía, dignidad, igualdad y demás derechos que le son vulnerados, que no se le puede someter a tratamientos médicos en contra de su voluntad y que puede vivir en la calle si así lo quiere. Pero el objetivo de esta monografía no es defender o atacar al HC, lo que sí procura es que el comerciante reciba indemnización por el daño que le causa ese HC y que no tiene por qué aguantar.

Nosce te ipsum. Es un dicho atribuido a varios sabios griegos antiguos y mencionado por Thomas Hobbes en abril de 1651 en su *Leviathán*: Léete a ti mismo, que es una forma, si se quiere, de llamar a los hombres en el poder -que tratan de manera despectiva a quienes son mejores que ellos, pero son subordinados-, a que recapaciten, a que dejen la insolencia y consideren lo que están haciendo cuando piensan, actúan y ordenan. (Hobbes, 2005, p. 4). Siguiendo a Hobbes, no es disparatado que el Estado se haga cargo de todos, pues el Estado somos todos y se han sacrificado libertades para entregarle potestades a ese ser supremo. Sin embargo, el Estado, ni siquiera en veces obligado por la acción de tutela, no brinda a los HC el tratamiento de sujetos de especial protección que él mismo les ha conferido y en su lugar, los considera en su trato como de baja estima, como personas sin importancia, como se deduce del hecho de que no se haya puesto en marcha la PPSHC, después de nueve años de haber sido ordenada por el legislador.

Esto sin mencionar al CF, personaje principal de esta historia, a quien ni siquiera atiende y trata de manera despectiva, desconociendo las circunstancias especiales que le rodean, dejándolo en situación de inferioridad ante el HC y frente al mismo Estado, que lo excluye del terreno jurídico, negándole sus derechos y arrojándolo a la arbitrariedad.

En la responsabilidad por analogía iuris se dijo que es obligación del Estado responder patrimonialmente por los daños que ocasionen sus protegidos, denominados por la Corte: “sujetos de especial protección”. Pero estos deben ser censados y pasar a estar bajo el control y vigilancia del Estado. Solo así, si un HC ocasiona daños, la responsabilidad recae, no debe quedar duda, en la Administración y no en la persona en situación de indigencia. No todas las actuaciones realizadas por terceros resultan exculpatorias para las entidades públicas, pues de ser así se crearía un precedente, un código rígido, injusto y contrario a Derecho. Por tanto, el Estado es responsable por los daños antijurídicos causados por los HC a los comerciantes formales, pues son sus protegidos, amparo en el que ha insistido recurrentemente la Corte Constitucional en abundantes fallos.

## Referencias

- Alcaldía de Medellín. (2022). La Alcaldía de Medellín atiende en albergues de recuperación a 205 habitantes de calle que requieren cuidados especiales. Noticia del 26 de marzo de 2022. En estos albergues se atiende integralmente a ciudadanos infectocontagiosos.  
<https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=contenido/12107-La-Alcald%C3%ADa-de-Medell%C3%ADn-atiende-en-albergues-de-recuperaci%C3%B3n-a-205-habitantes-de-calle-que-requieren-cuidados-especiales>
- Alcaldía de Medellín. (2021). Unidad de Programas Sociales Especiales. Programa de Atención e Inclusión Social para el Habitante de Calle.  
<https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=contenido/8832-Habitante-de-Calle>
- Alcaldía de Medellín. (2021). Medellín tendrá su primer Distrito Comercial del Centro. Noticia del 7 de marzo de 2021. Más de 16.000 comerciantes formales harán parte de él.  
<https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=contenido/9249-Medellin-tendra-su-primer-Distrito-Comercial-del-Centro>
- Alcaldía de Medellín. (2017). Política Pública Social para los habitantes de la calle del Municipio de Medellín. Plan Estratégico 2017 - 2025.  
<https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/InclusionSocial/Programas/Shared%20Content/Documentos/2020/PLAN%20ESTRATEGICO%20PP%20HAB%20CALLE%202017-2025.pdf>
- Alerta Paisa, de RCN Radio. (2020, 4 de marzo). A prisión habitante de calle que apuñaló a docente en Medellín porque se negó a una violación. Edición digital.  
<https://www.alertapaisa.com/noticias/antioquia/prision-habitante-de-calle-que-apunalo-docente-en-medellin-porque-se-nego-tener>
- Ardila Suárez, E. E.; Rueda Arenas, J. F. (2013). La saturación teórica en la teoría fundamentada. Revista colombiana de sociología. Vol. 36, núm. 2. Julio-diciembre de 2013, pp. 93-114. Universidad Nacional de Colombia.  
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=551556228007>
- Bassi, J. y Hernández, P. (2015). Formulación de proyectos de tesis en ciencias sociales. Manual de supervivencia para estudiantes de pre- y posgrado. Santiago de Chile: FACSO / El Buen Aire.
- Bermúdez, M. (2005). El título jurídico de imputación en la responsabilidad estatal. En Vidal, J. (coord.). Temas de derecho administrativo contemporáneo, Universidad del Rosario. Bogotá. Págs. 306-338.
- Bonilla, E. y Rodríguez, P. (1997). Más allá del dilema de los métodos: la investigación en ciencias sociales. Bogotá. Editorial Norma, p. 47.

- Bunge, M. (1999). *Buscar la filosofía en las ciencias sociales*. México: Siglo XXI.
- Caracol Radio (2020, 29 de julio). 700 habitantes de calle se aglomeran sin ninguna protección en el centro. Caracol Radio Medellín. Edición digital. [https://caracol.com.co/emisora/2020/07/29/medellin/1596042862\\_882623.html](https://caracol.com.co/emisora/2020/07/29/medellin/1596042862_882623.html)
- Caracol Radio (2018, 26 de septiembre). Habitantes de calle tienen casi en la quiebra a comerciantes del centro. Edición digital. [https://caracol.com.co/emisora/2018/09/26/medellin/1537966457\\_701205.html](https://caracol.com.co/emisora/2018/09/26/medellin/1537966457_701205.html)
- Centrópolis (2021). Por estas razones, habitantes de calle prefieren el centro de Medellín. Noticia del 15 de octubre de 2021. Valentina Castaño. Edición digital. <https://www.centropolismedellin.com/habitantes-de-calle-prefieren-el-centro-de-medellin/>
- Centrópolis (2020, 22 de noviembre). Cómo se vive en uno de los barrios menos habitados de Medellín. Juan Moreno. Edición digital. <https://www.centropolismedellin.com/se-vive-uno-los-barrios-menos-habitados-medellin/>
- CEO, C. de E. de O., Ruiz Restrepo, J., & Municipio de Medellín, S. de B. S. (2010). Censo de habitantes de calle y en calle de la ciudad de Medellín y sus corregimientos. *La Sociología En Sus Escenarios*, (21). Recuperado a partir de <https://revistas.udea.edu.co/index.php/ceo/article/view/7073>
- Código Civil – Ley 84 (1873). República de Colombia. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo\\_civil.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_civil.html)
- Código de Comercio - Decreto 410 (1971). República de Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41102>
- Código Nacional de Seguridad y Convivencia – Ley 1801 (2016). República de Colombia. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1801\\_2016.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1801_2016.html)
- Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 (2011). República de Colombia. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1437\\_2011.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html)
- Congreso de la República. (1873). Ley 84 del 26 de mayo de 1873. Código Civil de los Estados Unidos de Colombia. Art. 2347. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo\\_civil.html#1](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_civil.html#1)
- Consejo de Estado. (2021, 22 de noviembre). Expediente 51821. (José Roberto Sáchica Méndez, C.P.). <https://jurisprudencia.ramajudicial.gov.co/WebRelatoria/ce/index.xhtml>
- Consejo de Estado. (2021, 30 de julio). Expediente 58835. (Marta Nubia Velásquez Rico, C.P.). <https://jurisprudencia.ramajudicial.gov.co/WebRelatoria/ce/index.xhtml>

- Consejo de Estado. (2021, 30 de julio). Expediente 56820. (María Adriana Marín, C.P.). <https://jurisprudencia.ramajudicial.gov.co/WebRelatoria/ce/index.xhtml>
- Consejo de Estado. (2020, 18 de diciembre). Expediente 43508. (Guillermo Sánchez Luque, C.P.). <https://jurisprudencia.ramajudicial.gov.co/WebRelatoria/ce/index.xhtml>
- Consejo de Estado. (2017, 31 de agosto). Expediente 41187. (Ramiro Pazos Guerrero, C.P.). <https://jurisprudencia.ramajudicial.gov.co/WebRelatoria/ce/index.xhtml>
- Consejo de Estado. (2015). Concepto Sala de Consulta C.E. 2274 de 2015. Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma\\_pdf.php?i=69373](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=69373)
- Consejo de Estado. (2014, 28 de agosto). Expediente 32988. (Ramiro de Jesús Pazos Guerrero, C.P.). [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/151/S3/05001-23-25-000-1999-01063-01\(32988\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/151/S3/05001-23-25-000-1999-01063-01(32988).pdf)
- Consejo de Estado. (2014, 28 de agosto). Expediente 31170. (Enrique de Jesús Gil Botero, C.P.). <https://jurisprudencia.ramajudicial.gov.co/WebRelatoria/ce/index.xhtml>
- Consejo de Estado. (2014, 8 de abril). Expediente 28318. (Jaime Orlando Santofimio Gamboa, C.P.). <https://jurisprudencia.ramajudicial.gov.co/WebRelatoria/ce/index.xhtml>
- Consejo de Estado. (2014, 12 de febrero). Expediente 28675. (Hernán Andrade Rincón, C.P.). P. 17. <https://jurisprudencia.ramajudicial.gov.co/WebRelatoria/ce/index.xhtml>
- Consejo de Estado. (2012, 21 de noviembre). Expediente 19887. (Carlos Alberto Zambrano Barrera, C.P.). p. 17. <https://jurisprudencia.ramajudicial.gov.co/WebRelatoria/ce/index.xhtml>
- Consejo de Estado. (2012, 19 de abril). Expediente 21515. (Hernán Andrade Rincón, C.P.). <https://jurisprudencia.ramajudicial.gov.co/WebRelatoria/ce/index.xhtml>
- Consejo de Estado. (2012, 18 de enero). Expediente 21196. (Jaime Orlando Santofimio Gamboa, C.P.). [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/111/68001-23-15-000-1995-11029-01\(21196\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/111/68001-23-15-000-1995-11029-01(21196).pdf)
- Consejo de Estado. (2011, 14 de septiembre). Expediente 22745. (Mauricio Fajardo Gómez, C.P.). [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/95/S3/66001-23-31-000-1998-00496-01\(22745\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/95/S3/66001-23-31-000-1998-00496-01(22745).pdf)
- Consejo de Estado. (2011, 14 de septiembre). Expediente 38222. (Enrique de Jesús Gil Botero, C.P.). <https://jurisprudencia.ramajudicial.gov.co/WebRelatoria/ce/index.xhtml>

- Consejo de Estado. (2011, 14 de septiembre). Expediente 19031. (Enrique de Jesús Gil Botero, C.P.). <https://jurisprudencia.ramajudicial.gov.co/WebRelatoria/ce/index.xhtml>
- Consejo de Estado. (2011, 25 de agosto). Expediente 20316. (Hernán Andrade Rincón, C.P.). [https://idoa.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/19001-23-31-000-1997-08009-01\(20316\).pdf](https://idoa.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/19001-23-31-000-1997-08009-01(20316).pdf)
- Consejo de Estado. (2011, 4 de mayo). Expediente 19355, -22231, 22289 y 22528- Acumulados. (Enrique de Jesús Gil Botero, C.P.). [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/76001-23-25-000-1996-02231-01\(19355\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/76001-23-25-000-1996-02231-01(19355).pdf)
- Consejo de Estado (2011, 24 de marzo). Expediente 19067. (Mauricio Gómez Fajardo, C.P.). <https://jurisprudencia.ramajudicial.gov.co/WebRelatoria/ce/index.xhtml>
- Consejo de Estado (2010, 28 de abril). Expediente 17725. (Ruth Stella Correa Palacio, C.P.). <https://jurisprudencia.ramajudicial.gov.co/WebRelatoria/ce/index.xhtml>
- Consejo de Estado (2009, 11 de febrero). Expediente 16462. (Enrique de Jesús Gil Botero, C.P.). <http://190.217.24.55:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>
- Consejo de Estado (2008, 26 de marzo). Expediente 16530. (Mauricio Fajardo Gómez, C.P.). <https://jurisprudencia.ramajudicial.gov.co/WebRelatoria/ce/index.xhtml>
- Consejo de Estado. (2008, 4 de junio). Expediente 15657. (Myriam Guerrero de Escobar, C.P.). p. 7. <http://190.217.24.55:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>
- Consejo de Estado. (2007, 18 de octubre). Sentencia 00029-01 (AG). (Enrique Gil Botero, C.P.). p. 55. <http://190.217.24.55:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>
- Consejo de Estado (2004, 22 de enero). Sentencia 00527(AP). (Alier Eduardo Hernández Enríquez, C.P.). <https://jurisprudencia.ramajudicial.gov.co/WebRelatoria/ce/index.xhtml>
- Consejo de Estado. (1989, 20 de febrero). Expediente 1397. (Antonio José Irisarri Restrepo, C.P.). <http://190.217.24.55:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>
- Consejo de Estado (1947, 29 de julio). Sentencia del 29 de julio de 1947. (Gustavo A. Valbuena, C.P.). <https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWFpbnxjb3JkZXBi2x8Z3g6NjFmNzViNTgzN2EyMTBi>
- Constitución Política de Colombia (1991). Constitución Política de Colombia 1991. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)
- Correa, M. E.; Orozco, M. M.; Uribe, M. T.; Barraza, T.; Zapata, A. M.; Villa, C. M.; Correa, C. (2012). Habitantes de calle y tuberculosis: una realidad social en Medellín. Revista

- Eleuthera. Vol. 6, enero - junio 2012. pp. 101 – 126.  
[http://vip.ucaldas.edu.co/eleuthera/downloads/Eleuthera6\\_8.pdf](http://vip.ucaldas.edu.co/eleuthera/downloads/Eleuthera6_8.pdf)
- Correa A, M. E. (2007). La otra ciudad – otros sujetos: los habitantes de calle. Trabajo Social, N.9, 37-56. UPB. Medellín, Antioquia.  
<https://revistas.unal.edu.co/index.php/tsocial/article/view/8511>
- Correa Vargas, R. A. (2012). Responsabilidad Extracontractual del Estado, análisis sistemático. Editorial Leyer. Bogotá.
- Corte Constitucional (2021, 17 de marzo). Sentencia C-062/21. (Gloria Stella Ortiz Delgado, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/C-062-21.htm>
- Corte Constitucional (2017, 3 de mayo). Sentencia C-286/17. (Gloria Stella Ortiz Delgado, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-286-17.htm>
- Corte Constitucional (2015, 4 de febrero). Sentencia T-043/15. (Jorge Iván Palacio Palacio, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-043-15.htm>
- Corte Constitucional (2014, 25 de junio). Sentencia C-385/14. (Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/c-385-14.htm>
- Corte Constitucional. (2013, 14 de febrero). Sentencia T-078-13. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/T-078-13.htm>
- Corte Constitucional. (2011, 6 de abril). Sentencia C-250-11. M.P. Mauricio González Cuervo. Págs. 23 y 24. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-250-11.htm>
- Corte Constitucional. (2011, 31 de agosto). Sentencia C-644/11. (Jorge Iván Palacio Palacio, M.P.). p.44. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-644-11.htm>
- Corte Constitucional (2006, 5 de abril). Sentencia C-277/06. (Humberto Antonio Sierra Porto, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-277-06.htm>
- Corte Constitucional. (2006, 1 de febrero). Sentencia C-038/06. (Humberto Antonio Sierra Porto, M.P.). Págs. 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 22.  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/c-038-06.htm>
- Corte Constitucional. (2005, 29 de noviembre). Sentencia C-1235/05. (Rodrigo Escobar Gil, M.P.). pp. 10-14. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-1235-05.htm>
- Corte Constitucional. (2004, 27 de enero). Sentencia C-043/04. (Marco Gerardo Monroy Cabra, M.P.). pp. 23, 26. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-043-04.htm>

- Corte Constitucional. (2000, 12 de abril). Sentencia C-430/00. (Antonio Barrera Carbonell, M.P.). pp. 13, 14, 15. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/c-430-00.htm>
- Corte Constitucional (1996, 1 de agosto). Sentencia C-333/96. (Alejandro Martínez Caballero, M.P.) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-333-96.htm>
- Corte Constitucional (1995, 1 de marzo). Sentencia C-083/95. (Carlos Gaviria Díaz, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-083-95.htm>
- Cossio, C. (1939). La plenitud del orden jurídico y la interpretación judicial de la ley. Editorial Losada. Pág. 220.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE. (2020). Censo Habitantes de la calle 2019. Resultados Medellín y Área Metropolitana. Febrero de 2020. 22 páginas. <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/censo-habitantes-calle/medellin-am-2019.pdf>
- Deutsche Welle (2020, 18 de enero). Berlín realiza su primer censo para las personas sin hogar. Edición digital. <https://www.dw.com/es/berl%C3%ADn-realiza-su-primer-censo-para-las-personas-sin-hogar/a-52178378>
- Deutsche Welle (2018, 24 de noviembre). Alemania se prepara para proteger a los sintechos del duro invierno. Edición digital. <https://www.dw.com/es/alemania-se-prepara-para-proteger-a-los-sintechos-del-duro-invierno/a-46436737>
- Deutschlandfunk kultur (2020, 27 de julio). Supervivencia en el “quinto mercado laboral”. Cultura Radiofónica de Alemania. Überleben auf dem „fünften Arbeitsmarkt”. Edición digital. <https://www.deutschlandfunkkultur.de/betteln-und-flaschensammeln-ueberleben-auf-dem-fuenften-100.html>
- Dszn (2020, 27 de enero). ¿Dónde en Moscú ayudan a las personas sin hogar? Edición digital. <https://dszn.ru/press-center/news/2875>
- El Colombiano (2022, 24 de septiembre). Aumento de habitantes de calle en Medellín. Edición digital. <https://www.elcolombiano.com/antioquia/aumento-de-habitantes-de-calle-en-medellin-AO18701652>
- El Colombiano. (2022, 18 de mayo). Fallo le da a la Alcaldía 4 meses para reparar los daños que dejó en Cúcuta con Zea el traslado del Bronx. Edición digital. <https://www.elcolombiano.com/antioquia/fallo-le-da-a-la-alcaldia-4-meses-para-intervenir-el-nuevo-bronx-GA17535157>
- El Colombiano. (2022, 21 de febrero). Hombre que asesinó a 5 habitantes de calle mientras dormían pagará 36 años de cárcel. Edición digital.

<https://www.elcolombiano.com/antioquia/hombre-que-asesino-a-cinco-habitantes-de-calle-en-medellin-fue-condenado-NA16618948>

El Colombiano. (2019, 3 de septiembre). Los del “Bronx” siguen instalados en el Centro. Vanesa Restrepo. Edición digital. <https://www.elcolombiano.com/antioquia/seguridad/bronx-de-medellin-sigue-instalado-en-el-centro-IG11533874>

El Colombiano (2016, 6 de abril). Brutal ataque de habitante de calle a mujer cerca de la Minorista. Mateo Isaza. Edición digital. <http://www.elcolombiano.com/antioquia/mujer-fue-atacada-por-habitante-de-calle-cerca-de-la-plaza-minorista-de-medellin-LB3892841>

El Colombiano (2013, 5 de agosto). Desmantelan otra “cueva de vicio” en el Centro de Medellín. Guillermo Benavídez. [https://www.elcolombiano.com/historico/desmantelan\\_otra\\_cueva\\_de\\_vicio\\_en\\_el\\_centro\\_de\\_medellin-CCEC\\_254107](https://www.elcolombiano.com/historico/desmantelan_otra_cueva_de_vicio_en_el_centro_de_medellin-CCEC_254107)

El Espectador (2014, 12 de septiembre). Desarticulan olla de vicio en Centro de Medellín. <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/desarticulan-olla-de-vicio-en-centro-de-medellin/>

El Mundo. (2018, 22 de julio). Medellín recibe habitantes de calle de todo el país. Edición digital. <https://www.elmundo.com/noticia/Medellin-recibe-habitantes-de-calle-de-todo-el-pais/373509>

El Tiempo (2014, 16 de noviembre). Polémica ordenanza prohíbe alimentar indigentes en Fort Lauderdale. Edición digital. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-14840741>

El Tiempo. (2019, 21 de agosto). La peligrosa nueva “olla” del microtráfico que causa terror en Medellín. Jacobo Betancur Peláez. Edición digital. <https://www.eltiempo.com/colombia/medellin/asi-es-el-nuevo-bronx-que-genera-terror-en-medellin-402936>

El Tiempo. (2017). Esta es la ruta que traza el futuro del centro de Medellín. Noticia del 17 de agosto de 2019. Deicy Johana Pareja Montoya. <https://www.eltiempo.com/colombia/medellin/especial-sobre-el-futuro-del-centro-de-medellin-120388>

Europa Press (2021, 28 de octubre). En Madrid viven al menos 1.600 personas sin hogar, 650 de ellas en situación de calle, según FACIAM. Edición digital. <https://www.europapress.es/madrid/noticia-madrid-viven-menos-1600-personas-hogar-650-ellas-situacion-calle-faciam-20211028131831.html>

Franco Giraldo, C. (2008). El concepto de la ciudadanía en el espacio público: Estudio de caso Paseo peatonal Carabobo – Medellín. (Monografía). Universidad Nacional. Sede Medellín. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/2438>

- Gil Botero, E. (2013). Responsabilidad Extracontractual del Estado. Editorial Temis. 808 páginas. ISBN 978-958-35-0949-0.
- Giraldo Ángel, J. Metodología y técnica de la Investigación Sociojurídica. Investigación Bibliográfica. Universidad de Ibagué. Programa de Derecho. 2012. ISBN 978-958-754-070-3 Digital. 361 p.  
<https://repositorio.unibague.edu.co/bitstream/20.500.12313/308/5/Jaime%20Giraldo%20%c3%81ngel%20II.pdf>
- Gómez Zuleta, A., Zuleta, H., y Zuleta, P. (2017). Habitantes de calle, seguridad y adicción: Opciones jurídicas con sustento médico. Documento CEDE. N. 2017-53. 37 páginas.  
[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3046827](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3046827) or <https://ssrn.com/abstract=3046827> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3046827>
- Henaó Pérez, J. C. (1998). El Daño. Análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del estado en derecho colombiano y francés. Universidad Externado de Colombia. Citado por Ruiz Orejuela, W. (2013). Responsabilidad del Estado y sus regímenes. Ecoe Ediciones. Bogotá. 576 p.
- Hobbes, T. (1651). Leviathán. O la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil. Buenos Aires. Editorial Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2005. P. 4. ISBN 950-557-126-7
- Hora 13 Noticias. (2019, 23 de enero). Habitantes de calle tienen en jaque a comerciantes de la Avenida de Greiff. Edición digital. <https://h13n.com/habitantes-de-calle-tienen-en-jaque-a-comerciantes-de-la-avenida-de-greiff/>
- Kayser, J. (1979). El diario francés. Barcelona. Tercera edición. Editorial ATE. ISBN: 978-8485047246
- Ley 2069 (2020). Arts. 1, 70. República de Colombia.  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_2069\\_2020.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2069_2020.html)
- Ley 1641 (2013). Art. 2, 9, 10, 12. República de Colombia.  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1641\\_2013.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1641_2013.html)
- Ley 1176 (2007). Art. 24. República de Colombia.  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1176\\_2007.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1176_2007.html)
- Long, M.; Weil, P.; Braibant, G.; Devolvé, P.; Genevois, B. (2019). Jurisprudencia Administrativa del Consejo de Estado Francés. 21 Edición. Editions Dalloz.  
[https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/abrir\\_pdf.php?id=PUB-PB-2018-86\\_2](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-PB-2018-86_2)

- Martínez, A. (2019). Dinámicas sociales entre habitantes en situación de calle y comerciantes. Corporación Universitaria Minuto de Dios. Bello, Antioquia.  
<https://hdl.handle.net/10656/10171>
- Medellín cómo vamos (2020). Informe de Calidad de Vida de Medellín. Págs 148, 149. *Medellín Cómo vamos*. <https://www.medellincomovamos.org/system/files/2021-09/docuprivados/Documento%20Informe%20de%20Calidad%20de%20Vida%20de%20Medell%C3%ADn%202020.pdf>
- Mendivelso, D. Y. (2017). Incidencia de la jurisprudencia constitucional sobre las políticas públicas para los habitantes de calle, bajo el principio de igualdad y no discriminación. Trabajo de grado para optar al título de Magister en Derecho Público. Universidad Santo Tomás. Bogotá.  
<https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/4005/2017deisymendivelso.pdf?sequence=1>
- Parlamento Federal Alemán (1949, 23 de mayo). Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. PDF. Edición digital. <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>
- Peláez Grisales, H. (2021). Sujetos de especial protección. Colección de estudios en Derecho, Sociedad y Mercado. Grupo de investigaciones en Derecho. Escuela de Derecho y Ciencias Políticas. Universidad Pontificia Bolivariana. ISBN: 978-958-764-916-1. DOI: <http://doi.org/10.18566/978-958-764-916-1>
- Periódico Gente. (2020, 21 de abril). Vecinos de San Joaquín temen por presencia de habitantes de calle. Alexis Carrillo Puerta. Edición digital. <https://gente.com.co/habitantes-de-Laureles-denuncian-ataques-de-habitantes-de-calle-a-mujeres>
- Pinzón Lozano, A. (2019). Análisis de la relación entre los indicadores de emprendimiento y desempleo en Colombia entre los años 2008 a 2018 [Tesis de pregrado]. Universidad Cooperativa de Colombia. Ibagué. 24 págs.  
[https://repository.ucc.edu.co/bitstream/20.500.12494/13223/5/2019\\_Analisis\\_indicadores\\_emprendimiento\\_y\\_desempleo\\_en\\_Colombia\\_a%c3%bls\\_2008a2018.pdf](https://repository.ucc.edu.co/bitstream/20.500.12494/13223/5/2019_Analisis_indicadores_emprendimiento_y_desempleo_en_Colombia_a%c3%bls_2008a2018.pdf)
- Pinzón Muñoz, C. E. (2014). La Responsabilidad Extracontractual del Estado, una teoría normativa. Ediciones Doctrina y Ley. Bogotá. ISBN 9789586765961.
- Ramírez Giraldo, L. H. (2022). Responsabilidad del Estado. Universidad Autónoma Latinoamericana. Notas de clase.
- Revista Semana. (2022, 25 de mayo). Viruela del mono: ¿existe la posibilidad de una nueva pandemia? Esto afirma la OMS. Edición digital.  
<https://www.semana.com/mundo/articulo/viruela-del-mono-existe-la-posibilidad-de-una-nueva-pandemia-esto-afirma-la-oms/202236/>

- Revista Semana (2014, 5 de noviembre). Detenidos por alimentar a habitantes de calle. Edición digital. <https://www.semana.com/detenidos-en-florida-por-dar-de-comer-habitantes-de-la-calle/408152-3/>
- Rodríguez, L. (1987). Derecho administrativo, general y colombiano. Cuarta edición. Editorial Temis. Bogotá. 409 págs.
- Ruiz Orejuela, W. (2013). Responsabilidad del Estado y sus regímenes. Ecoe Ediciones. 576 p. ISBN 978-958-648-830-3.
- Swissinfo. (2022). La OMS advierte que la pandemia está lejos de terminar. <https://www.swissinfo.ch/spa/la-oms-advierte-que-la-pandemia-est%C3%A1-lejos-de-terminar/47418074>
- Twitter. (2019). 1'200.000 personas transitan en centro todos los días, casi la mitad de la población de Medellín. Trino del 21 de diciembre de 2019. Alcaldía de Medellín. <https://twitter.com/alcaldiamed/status/1208440655401406465>
- Universidad de Antioquia. Alcaldía de Medellín. (2020). Proyecto habitante de calle. Informe de caracterización y georreferenciación contrato 4600084923 de 2020. Parque de la vida. <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=INFORME+DE+CARACTERIZACI%C3%93N+Y+GEORREFERENCIACI%C3%93N+CONTRATO+4600084923+DE+2020>
- Urán, O. (2014). Población de calle en el centro de Medellín – Notas para una política pública. Documento elaborado por encargo del Consejo Comunal de la Comuna 10 para la vigencia del Presupuesto Participativo de Medellín 2014. p. 3. [https://www.academia.edu/14345342/POBLACI%C3%93N\\_DE\\_CALLE\\_EN\\_EL\\_CENTRO\\_DE\\_MEDELL%C3%8DN\\_NOTAS\\_PARA\\_UNA\\_POL%C3%8DTICA\\_P%C3%9ABLICA](https://www.academia.edu/14345342/POBLACI%C3%93N_DE_CALLE_EN_EL_CENTRO_DE_MEDELL%C3%8DN_NOTAS_PARA_UNA_POL%C3%8DTICA_P%C3%9ABLICA)
- Uribe García, S. (2017). El riesgo y su incidencia en la responsabilidad civil y del Estado. Ediciones Unaula. 292 p. ISBN: 978-958-8869-64-3
- Velásquez Posada, O. (2013). Responsabilidad civil extracontractual. Segunda edición. Bogotá. Editorial Temis. 688 p. ISBN 978-958-35-0947-6.

## Imágenes



**Imagen 1. Enfermera María Alejandra Restrepo, atacada por un HC en la Av. Regional el 31-03-16.**



HABITANTES DE CALLE

## 700 habitantes de calle se aglomeran sin ninguna protección en el centro

Las autoridades adelantaron un operativo en donde encontraron 6 mil gramos de diferentes drogas.



Alcaldía de Medellín (Cortesía)

Caracol Radio Medellín | Antioquia | 29/07/2020 - 12:23 COT

En los sectores **Cúcuta y la Paz de Medellín**, una zona de vulnerable ante la **presencia de habitantes en situación de calle**, se hizo una intervención.

Esta actividad tuvo el objetivo fundamental de **evitar las aglomeraciones en esta población**, que habita este lugar sin ninguna medida de protección. El subsecretario Operativo de Medellín, **Leonardo Buitrago**, comparte los hallazgos.

- [\*Delitos en el Valle de Aburrá se redujeron durante la pandemia\*](#)
- [\*Capturan a alias El Piloto, condenado por la muerte de Jesús María Valle\*](#)
- [\*Antioquia tiene listo el plan que aplicará durante la alerta roja por UCI\*](#)

“Esos operativos lo que buscan es no afectar a los habitantes que optaron ese lugar como su vivienda, sino **afectar las rentas y las finanzas criminales**. Se encontraron 6 mil gramos de sustancias estupefacientes, **entre bazuco y marihuana, más de 50 armas blancas** incautada y se recolectaron más de **10 toneladas de basura**”, explicó el subsecretario.

Según el funcionario, estas acciones se seguirán haciendo de manera reiterada, con **el fin de garantizar el orden público en las zonas** más complejas del centro de Medellín, y de esta forma darle a los comerciantes y habitantes, tranquilidad en sus actividades diarias.

**Imagen 2. Caracol radio. 29 de julio de 2020. Habitantes de calle aglomerados en el Centro.**



### Vecinos de San Joaquín temen por presencia de habitantes de calle

Laureles, | Abril 21, 2020

Los recientes acontecimientos de inseguridad y violencia tienen cansados a los vecinos de este barrio de la comuna 11 (Medellín), asegurando que durante la cuarentena ha crecido la presencia de personas en situación de calle en el lugar. **Conversamos con algunos de ellos quienes manifestaron que han visto ataques y robos a los residentes del sector**, por parte de esta población vulnerable.

William Gallego, comerciante de una tienda en San Joaquín, fue testigo **de la agresión que le propinó un hombre a una mujer** que tiene un puesto de venta de empanadas y pasteles al frente de su negocio.

“Es una muchacha venezolana que pasa la mayor parte del tiempo sola, puede trabajar hasta 14 horas vendiendo sus productos para ganarse la vida. Hace una semana, un habitante de calle fue hasta su punto para pedirle plata y al decirle que no, **se abalanzó sobre ella y la estaba ahorcando**”, manifestó el vecino.

En ese momento, Gallego y su grupo de empleados salieron del negocio para auxiliar a la mujer. “Ella quedó **con la cara golpeada, con morados, y los dientes lastimados**. Mientras que al hombre lo retuvimos esperando a que se lo llevara la Policía, algunos vecinos aprovecharon para golpearlo”, comentó el vecino.

Los residentes de este barrio están cansados de que algunas personas en situación de calle alteren la tranquilidad en el sector. Por esta razón, les piden a las autoridades más presencia en las calles.

**Imagen 3. Periódico Gente. 21 de abril de 2020. En San Joaquín temen por presencia de HC.**

← → ↻ 🏠 <https://www.alertapaisa.com/noticias/antioquia/prision-habitante-de-calle-que-apunaló-docente-en-...> 📄 ☆

**Alerta Paisa** RADIO Noticias Antioquia Valle de Aburrá Deportes Famosos Más 🔍 ESTA ESCUCHÁNDO EN VIVO Alerta Paisa

Antioquia 4 MAR 2020 01:48 PM

## A prisión, habitante de calle que apuñaló a docente en Medellín porque se negó a una violación



Foto cortesía

La víctima tuvo una incapacidad de 35 días por una herida en la clavícula.

**U**na docente de la capital antioqueña fue atacada con arma blanca en plena vía pública, al parecer, porque se negó a una violación por parte de un habitante de calle, de 34 años de edad, sorprendido por las autoridades cuando huía de la escena del ataque criminal.

**Nota relacionada:** [En un aparente caso de abuso sexual, un habitante de calle apuñaló a una mujer en Laureles](#)

En las audiencias preliminares de legalización de captura e imposición de medida de aseguramiento, el fiscal del caso narró que la madrugada del pasado domingo primero de marzo, la víctima se desplazaba con una amiga por el barrio San Joaquín, occidente de la ciudad y fueron abordadas por el presunto victimario, quien les dijo que quería tener sexo con ellas.

La acompañante de la profesora gritó y salió corriendo, mientras que ella le dijo al agresor, que se apartara del lugar. Fue entonces cuando este le habría propinado una herida con puñal a la altura de la clavícula.

Servidores del plan de vigilancia por cuadrantes de la Policía Metropolitana, fueron informados sobre una aglomeración de personas que perseguía a un hombre. Al verificar, se supo que trataba de Mauricio de Jesús León Carmona, señalado por la comunidad de haber herido minutos antes a la víctima.

Recordemos, que en otro hecho violento protagonizado por un habitante de calle en el barrio San Joaquín de Medellín, resultó herida con arma blanca en un pulmón, la profesora de la Universidad de Antioquia, Sara Fernández.

Imagen 4. Alerta Paisa. 4 de marzo de 2020. A prisión HC por apuñalar a una docente en Medellín

https://www.elcolombiano.com/antioquia/seguridad/bronx-de-medellin-sigue-instalado-en-el-centro

**elCOLOMBIANO**

ANTIOQUIA COLOMBIA MUNDO ECONOMÍA DEPORTES OPINIÓN CULTURA TENDENCIAS TECNOLOGÍA ENTRETENIMIENTO **punto**

## Los del "Bronx" siguen instalados en el Centro



Pocos vehículos transitan por la carrera Cúcuta. En la zona se ubicaron dos baños públicos y una carpeta de la Secretaría de Salud, pues hubo un brote de tuberculosis. FOTO EDWIN BUSTAMANTE

ACTIVIDADES ILEGALES | MICROTRÁFICO | DROGAS | ESPACIO PÚBLICO

POR VANESA RESTREPO | PUBLICADO EL 03 DE SEPTIEMBRE DE 2019

Plazas de vicio se mantienen sobre la carrera Cúcuta. Los vecinos instauraron una acción popular Radiografía.

El sonido de los voladores despertó en la noche del pasado viernes a los pocos habitantes que aún quedan en los apartamentos de la carrera Cúcuta (54), entre calles 55 y 57, en el Centro de Medellín. De la nada, cuentan, un corrillo de habitantes de calle se formó alrededor de una torta y empezaron a cantar el cumpleaños.

"Pensamos que era alguna fiesta, pero estaban celebrando que llevan un año aquí y los escuchamos gritar que ojalá fueran muchos más", cuenta Alba, una de las vecinas. Todos los habitantes de la zona le contaron historias parecidas a EL COLOMBIANO, pero pidieron mantener sus identidades en reserva por temor a los jibaros que tienen el control territorial.

El 30 de agosto de 2018 los vendedores de droga y sus clientes —en su mayoría habitantes de calle— fueron desalojados del sector conocido como "el Bronx", sobre la avenida De Greiff, en un operativo en el que participaron 800 efectivos de la Policía y funcionarios de la Alcaldía. Ese día, 34 inmuebles fueron sometidos a extinción de dominio.

Unas semanas después, los habitantes de calle se asentaron en Cúcuta y la basura, malos olores, peleas y hasta homicidios empezaron a aparecer. Por eso 29 vecinos se unieron y presentaron una acción popular en la que piden que se respeten sus derechos a un ambiente sano, al libre tránsito y al trabajo.

El abogado Antonio Sánchez, representante de los ciudadanos, explicó que la acción se presentó el pasado 22 abril y fue admitida el mismo día. Y el pasado 16 de mayo, el juzgado 34 Administrativo Oral falló a su favor pero la Alcaldía impugnó la decisión.

"Sentimos que le están sacando el cuerpo al problema. Hemos avisado al ICBF porque entre los consumidores vemos niños, hemos buscado a la Fiscalía y a la Policía y la respuesta siempre es la misma: que tenemos que denunciar con nombres y pruebas. Pero estamos hablando de personas que viven aquí y de mafias. Es muy difícil", dijo.

### Autoridades responden

La Secretaría de Inclusión Social explicó que el operativo de 2018 tenía como objetivo desestructurar organizaciones dedicadas al microtráfico. "Al mismo tiempo que la intervención, se acercó la oferta institucional social con 976 atenciones en servicios sociales y de salud. Esa oferta se ha mantenido en el tiempo a través de sensibilización diaria", dijeron.

La entidad reportó que luego del fallo en la acción popular, en la zona se hicieron tres intervenciones los días 22, 23 y 24 de mayo, pero aclaró que el acceso a los servicios para habitantes de calle se hace solo si ellos acceden. "El Estado no puede exigir de manera forzosa la vinculación y permanencia en los servicios sociales ofrecidos".

Mientras llegan las soluciones definitivas, los ciudadanos siguen sin poder transitar por la calle, pues corren el riesgo de ser atacados. Comerciantes de la zona reportaron que incluso los jefes de las bandas que expenden drogas cobran "vacunas" para que los camiones puedan acercarse. En Google Maps y Waze, la calle aparece como cerrada.

**Imagen 5. El Colombiano. 3 de septiembre de 2019. HC siguen instalados en el Centro**

← → ↻ 🏠 🔒 https://www.eltiempo.com/colombia/medellin/asi-es-el-nuevo-bronx-que-genera-terror-en-medellin-402936 📄 📱 🗖

SECCIONES **EL TIEMPO** SUSCRÍBETE X \$900 (VER MÁS) INICIAR SESIÓN MIS NOTICIAS

COLOMBIA | BOGOTÁ | **MEDELLÍN** | CALI | BARRANQUILLA | SANTANDER | BOYACÁ | LLANO | MÁS CIUDADES



Compartir

**La peligrosa nueva 'olla' del micotráfico que causa terror en Medellín**

FOTO: Guillermo Ossa. EL TIEMPO

Un nuevo asentamiento de habitantes de calle, en el centro, tiene en jaque a las autoridades.

RELACIONADOS: MEDELLÍN INDIGENCIA DROGADICCIÓN HABITANTES CALLE

**JA** JACOBO BETANCUR PÉLAEZ  
21 de agosto 2019, 09:31 A. M.

Seguir Medellín Comentar Guardar Reportar Portada

**C**on la mirada turbia y el paso apurado, un hombre camina por la carrera 54 (Cúcuta) sosteniendo dos botellas de pegante fijadas con fuerza a cada uno de sus orificios nasales. Aspirándolas con ansia, cruza por la calle esquivando un desordenado tumulto de otros habitantes de calle que deambula en todas direcciones.

Mientras unos permanecen sentados, con la mirada clavada en el vacío, otros se reúnen en grupos lamiendo con desespero pequeños pedazos de papel para armar cigarrillos de bazuco. En el suelo, cientos de bolsas resellables, donde una vez hubo cocaína, son arrastradas por el viento y quedan esparcidas por doquier.

Noira Gaviria, propietaria de un inquilinato y quien desde hace más de 18 años vive en el sector, levanta su mano y con la punta del dedo explica cómo el humo del bazuco ha dejado en ella una constante sensación de ardor que se esparce desde su nariz a la garganta.

Gaviria aún no entiende cómo después de sellar las ventanas y clausurar el balcón de su casa, el humo se cuela por las rendijas e impregna con un fuerte olor todos los rincones, afectando también a sus dos hijos de 12 y 15 años.

"Mi hijo me dice que tiene una sensación de picazón y ardor muy intensa en el tabique. Cuando está desesperado, me dice que le gustaría meterse algo por dentro de la cabeza para rascarse. Desde hace casi un año todos en la casa permanecemos con gripa", explica Gaviria, agregando que a pesar de su deseo de irse, su casa es lo único que tiene.

Detrás del drama de Gaviria hay una compleja disputa legal. Un grupo de otros vecinos y comerciantes del sector entablaron una acción popular en contra del Municipio de Medellín, por, según ellos, haber creado el problema y no hacer nada para resolverlo. De forma unánime todos coinciden en que las cosas comenzaron el 30 de agosto de 2018.

Durante la madrugada del miércoles 29 de agosto de 2018, cerca de 800 efectivos, entre agentes de Policía y funcionarios del Municipio, desplegaron un robusto operativo que desalojó un asentamiento de 511 habitantes de calle que se había consolidado en la avenida de Greiff (calle 56, entre carreras 52 y 57), conocido como el 'Bronx' de Medellín.

Sin embargo, mientras la Alcaldía aún exhibía con orgullo los resultados de la intervención, los habitantes de calle comenzaron a fundar un nuevo asentamiento a unas pocas cuadras de distancia: en la carrera 54, entre las calles 54 y 57.

Un propietario de una litografía, quien prefirió reservar su identidad por razones de seguridad, explica que la llegada de ellos cambió por completo la cara del sector. "Aquí éramos 22 trabajadores y ya me ha tocado echar a 12. Si esto no cambia estamos pensando en cerrar, porque no hay plata con que soportar la situación. Los jibaros nos han amenazado de muerte a muchos comerciantes que nos hemos atrevido a denunciar. Por ello muchos han preferido cerrar e irse", dice.

**Imagen 6. El Tiempo. 21 de agosto de 2019. Nueva "olla" de microtráfico que causa terror en Medellín.**

→ ↻ 🏠 <https://h13n.com/habitantes-de-calle-tienen-en-jaque-a-comerciantes-de-la-avenida-de-greiff/>

**H13N** **AGROSAVIA** Corporación colombiana de investigación agropecuaria GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

🏠 INICIO ÚLTIMA EMISIÓN 🌐 NOTICIAS ▾ EL POSTRE ▾ DEPORTES ▾ 🔄 CATEGORÍAS ▾ 🌐

Inicio ▾ Generales ▾ Habitantes de calle tienen en jaque a comerciantes de la avenida de...

Generales

## Habitantes de calle tienen en jaque a comerciantes de la avenida de Greiff

23 enero, 2019 👁 1.290

f t p ✉ 📄

Los habitantes de calle siguen dando de qué hablar y la problemática se presenta desde hace 5 meses, cuando fueron estos, fueron desalojados de la calle en la Avenida León de Greiff. Comerciantes de la carrera Cúcuta y la calle La Paz cerca a la avenida de Greiff, denuncian la disminución de las ventas por problemas de inseguridad generados por riñas entre los habitantes de calle.

Aseguran que los proveedores ya se niegan a abastecer los negocios por temor a ser robados o lesionados.

Son alrededor de 200 comerciantes perjudicados por las problemáticas que traen consigo los habitantes de calle. Quienes trabajaban hasta las 9 de la noche, ahora cierran sus negocios a las 7, por temor a ser atracados o lesionados.

**H13N** Habitantes de calle tienen en jaque a comerciantes d... Ver más 🕒 🔗 👁 1.290 13:41:06

Ver en YouTube

**Imagen 7. Hora 13 Noticias. 23 de enero de 2019. Habitantes de calle y comerciantes**

← → ↻ 🏠 🔍 https://caracol.com.co/emisora/2020/07/29/medellin/1596042662\_862623.html 110% ☆ 📄

**CARACOL RADIO** PROGRAMAS PODCAST CIUDADES DEPORTES HABLE CON LOS PROGRAMAS

**MEDELLÍN**

HABITANTES DE CALLE

## Habitantes de calle tienen casi en la quiebra a comerciantes del centro

Aseguraron a Caracol Radio que la situación es tan grave que los jibaros venden droga delante de los policías.



Caracol Radio

Caracol Radio Medellín | Antioquia | 26/09/2018 - 07:54 COT

El desalojo de los habitantes de calle de la avenida de Greiff ha ocasionado dolores de cabeza a más de un comerciante cercano a ese lugar. Los indigentes, habitantes de la calle y consumidores de drogas se dispersaron y ocuparon otras zonas de comercio, entre las calles, La Paz, Juanambú y Cúcuta. Esta situación tiene a los comerciantes al borde de la quiebra, porque los clientes no volvieron a sus negocios debido al temor que genera esta presencia.

Denunciaron a través de Caracol Radio algo que, en su criterio es sumamente grave: la venta de droga se hace al aire libre, en todo momento y sin control alguno las autoridades. Los alucinógenos son comercializados en los puestos de comercio ambulantes.

"Uno se arrima a la policía y ellos (los agentes) dicen: *"no podemos hacer nada"*, y en las narices de ellos vendiendo todo tipo de drogas. Llama uno a la alcaldía, también se chutan la bolita porque nos dicen que tenemos que ir varios comerciantes a poner la queja, ante un hecho que es evidente, no es esporádico", aseguró el denunciante.

Agregó que la presencia de esta población en situación de calle se está saliendo de control. Describió que en algunos momentos del día o de la noche pueden reunirse hasta 2 mil personas; dispersan la basura, hacen sus necesidades fisiológicas en la calle y consumen drogas, lo cual genera olores nauseabundos, que alejan a los clientes.

Insistió en que esta circunstancia los tiene al borde de la quiebra económica, porque las ventas han disminuido hasta en un 80%.




"Esto empieza aquí, pero ellos se van a invadir toda esta zona cercana al centro. Nos van a quebrar. Van a volver esto como un *Bronx* en Bogotá, porque vamos a tener que desocupar y ellos se adueñaran de esto y se meterán a los locales porque no hay ley", recalco el comerciante, al tiempo que clamó por la intervención del gobierno municipal.

"Lo único que hace la administración es moverlos de sitio, pero no aplican una solución de fondo", puntualizó.

**Imagen 8. Caracol radio. 26 de septiembre de 2018. HC tienen en la quiebra a comerciantes del Centro**

← → ↻ 🏠 <https://www.elmundo.com/noticia/Medellin-recibe-habitantes-de-calle-de-todo-el-pais/373509> 📄 🌐 📄 📄 📄

Quiénes somos ▾ Productos y servicios Contáctenos

MI Mundo **M** Regístrate **EL MUNDO.COM** Funda   


Opinión ▾ Actualidad ▾ Economía ▾ Educación ▾ Cultura ▾ Deportes ▾ Estilos de Vida ▾ Regionales ▾ Temáticos ▾ Eventos ▾ 🔍

**Población**

## Medellín recibe habitantes de calle de todo el país

Autor: Redacción  
22 julio de 2018 - 02:00 PM

Los espacios "prohibidos" para el transeúnte en el Centro de Medellín, por la masiva presencia de habitantes de calle, son una preocupación de no acabar.



**Destacados**

**Columnistas /**  
Para adelante y para atrás

**Columnistas /**  
EL MUNDO fue la casa de la cultura de Medellín

**Columnistas /**  
Firmas y responsabilidad

**Columnistas /**  
La desaparición de EL MUNDO

**Columnistas /**  
Mi último "Vestigium"

Ver más...

**EL MUNDO**  
La apuesta del programa de Política Pública es recuperar 900 habitantes de calle en el cuatrienio.

**Medellín, Antioquia**

Ahí están. Todo el mundo los ve. Pero pasa el tiempo y el problema parece no tener solución. Una situación muy compleja, tanto que allí convergen los esfuerzos de quienes creen que hay que luchar sin reparos para tratar de salvar vidas y las argumentadas críticas de quienes consideran que los favores de un programa asistencialista son exagerados.

Son sitios "prohibidos" para el transeúnte normal, el de a pie, por la sensación de inseguridad y el pesado entorno que generan. Y están en el Centro. En pleno Centro de Medellín. Sitios como la Avenida de Greiff junto a la Plaza Minorista; los bajos del viaducto del Metro entre La Playa y la calle 58 (Echeverry); Niquitao, en los bajos del puente que une San Juan con la Avenida Oriental. Lugares ocupados por habitantes de calle, desafortunadamente, en un contexto de drogas, prostitución y mendicidad.

Flagelos que día a día se incrementan, pese al amplio, generoso y permanente programa de recuperación y rehabilitación que adelanta la Administración Municipal con esa población, que hoy se estima entre 4.500 y 6.000, pues no hay un censo real.

**Lea: Habitantes de calle: Recuperar las vidas perdidas**

"Desde la discusión del Plan de Desarrollo he manifestado que es exagerado hacer una inversión de más de 120.000 millones de pesos en el cuatrienio para el programa de Política Pública con el habitante de calle. Es casi como un barril sin fondo, porque incluso le he manifestado al secretario de Inclusión Social, Luis Bernardo Vélez, que estoy convencida que al cabo de esta Administración el número de habitantes de calle será el mismo o incluso mayor, porque los resultados no son satisfactorios y además Medellín se ha convertido en una ciudad receptora de habitantes de calle, receptora de otros municipios e incluso de otros departamentos, porque es una ciudad muy cómoda, tiene un clima agradable, los paisajes son muy queridos, dan limosnas, y aparte de eso se les ofrece un programa asistencialista", afirmó en su crítica posición la concejala de Medellín Nataly Vélez.

Reparo que la edil sustenta en el hecho de que "no se puede invertir más dinero en esas acciones que en el acompañamiento y la formación de niños, niñas y adolescentes, pues desde la prevención se evita que esos niños de hoy sean los habitantes de calle del mañana. Además del apoyo que necesitan y merecen otras poblaciones vulnerables, como la Unidad de Discapacidad, que pertenece a la misma Secretaría de Inclusión Social, porque son personas que también quieren salir adelante, estudiar y capacitarse. Es inaudito que el programa de habitante de calle tenga 20 veces más recursos que la Unidad de Discapacidad".

Y advierte la concejala que "casos como el de la Avenida de Greiff son desafortunados, porque son sitios que casi están en poder de los habitantes de calle. Al ciudadano le da temor pasar por ahí, porque hay dificultades de seguridad, incluso con situaciones en las que el habitante de calle atenta contra las personas".

**Culpa de todos**

Ese temor lo comparten los comerciantes y los pocos vecinos que quedan en esos sectores. Incluso, hacen referencia a que allí hay poca presencia de la autoridad y a que los operativos son esporádicos y poco contundentes, por lo que los dueños de las plazas de vicio y los mismos habitantes de calle se sienten dueños de esos lugares. Mucho más si en el plan de renovación urbanística del Centro que hoy adelanta la Administración Municipal no hay obras que permitan advertir la recuperación de esas zonas.

**Imagen 9. Periódico El Mundo. 22 de julio de 2018. Medellín recibe HC de todo el país.**



Habitante de calle en el Centro de Medellín. Lunes 5 de julio de 2021. Foto de Guillermo Benavídez.

**Imagen 10. Habitante de calle en el centro de Medellín. 05-07-2021.**



Habitante de calle en el Centro de Medellín. Viernes 9 de julio de 2021. Foto de Guillermo Benavídez.

**Imagen 11. Habitante de calle en el centro de Medellín. 09-07-2021.**



**Imagen 12. Habitante de calle en el centro de Medellín. 09-07-2021.**



**Imagen 13. Habitante de calle en el centro de Medellín. 09-07-2021.**



Habitante de calle en el Centro de Medellín. Jueves 22 de julio de 2021. Foto de Guillermo Benavídez.

**Imagen 14. Habitante de calle en el centro de Medellín. 22-07-2021.**



Habitante de calle en el Centro de Medellín. Martes 27 de julio de 2021. Foto de Guillermo Benavídez.

**Imagen 15. Habitante de calle en el centro de Medellín. 27-07-2021.**



Habitante de calle en el Centro de Medellín. Jueves 29 de julio de 2021. Foto de Guillermo Benavídez.

**Imagen 16 Habitante de calle en el centro de Medellín. 29-07-2021.**



Habitante de calle en el Centro de Medellín. Jueves 29 de julio de 2021. Foto de Guillermo Benavídez.

**Imagen 17. Habitante de calle en el centro de Medellín. 29-07-2021.**



**Imagen 18. Habitante de calle en el centro de Medellín. 09-08-2021.**



**Imagen 19. Habitante de calle en el centro de Medellín. 09-08-2021.**



**Imagen 20. Habitante de calle en el centro de Medellín. 10-08-2021.**



Fuente: Elaboración Medellín Cómo Vamos con base en Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia

**Gráfico 1. Empresas en la comuna 10, Centro de Medellín. Medellín cómo vamos.**