

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ
SALA TERCERA DE DECISIÓN

Quibdó, diecinueve (19) de noviembre de dos mil veinticuatro (2024).

SENTENCIA No. 187

RADICADO: 27001333300320200003901
DEMANDANTE: ANA MARTINA CORDOBA RENTERIA Y OTROS
DEMANDADO: NACION – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL y la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN
LLAMADO EN GARANTÍA: ANGELA MARIA CAMPOS GUTIERREZ
MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA
TEMA: RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR MUERTE DE LIDER SOCIAL
MAGISTRADA PONENTE: DUNNIA MADYURI ZAPATA MACHADO

PRONUNCIAMIENTO

1. La Sala Tercera de Decisión del Tribunal Administrativo del Chocó resuelve la apelación presentada por la parte demandante y la parte demandada, contra la sentencia de fecha 29 de mayo de 2024, a través de la cual el Juzgado Quinto Administrativo Oral de Quibdó, **declaró no probada las excepciones de cumplimiento de un deber legal y rompimiento de un nexo causal, hecho determinante y exclusivo de un tercero, falta de legitimación en la causa por pasiva y genérica propuestas por las entidades demandadas y concedió parcialmente las súplicas de la demanda**

ANTECEDENTES

Contenido: 2.1. Tesis de la parte demandante; 2.2. Tesis de la parte demandada; 2.3. Sentencia de primera instancia; y, 2.4. Recurso de apelación y trámite de segunda instancia.

2.1. Tesis de la parte demandante

2. Los señores **ANA MARTINA CORDOBA RENTERÍA, KEINER MENA CORDOBA, HARRINSON MENA CORDOBA, HARRY STIVEN MENA CUESTA, HANNA YULIETH MENA CUESTA, KENNY MENA CORDOBA, KEIFER MENA MENA, WILMAR MENA ROMAÑA, NEHIMAR MENA PALACIOS, NIIMAR MENA PALACIOS, LUDIS DEL CARMEN MENA ROMAÑA, DAIRON CORREA ORTIZ, FABIAN STIVEN CORREA RENTERÍA, SIMAO ANDRES CORREA RENTERÍA, TERESA CORREA ORTÍZ, KATERIN PAOLA CUESTA CORREA, FERNELIS CORREA ORTIZ, CARLOS ALFREDO CORREA SALAS, JEAN CARLOS CORREA SALAS, ABIGAIL CORREA ORTIZ, DANIA MARCELA CORREA MOYA, JHOAN DAVID CORREA BERRÍO, DANIEL STIGUAR CORREA MOYA, JAIME MENA ORTÍZ, JUAN ANDRES MENA GONZALEZ, YONATHAN MENA MOSQUERA, LUZ MARI MENA MOSQUERA, EDINSON CORREA ORTIZ, SARA LUCÍA CORREA MURILLO, RUBEN CORREA ORTIZ, RUBEN DARIO CORREA CASTAÑEDA,**

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ
SALA TERCERA DE DECISIÓN**

LUISA FERNANDA CORREA CASTAÑEDA, KELIS JOHANA CORREA HEREDIA, JHON EDINSON CORREA MURILLO, CARLOS ALFREDO MENA CORREA y ROSA ANGELICA CUESTA CORREA, por conducto de apoderado presentaron demanda en ejercicio del medio de control de reparación directa contra la **NACION – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICIA NACIONAL y la FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN**, con el fin de que se les declare responsables administrativa y extracontractualmente por los perjuicios materiales e inmateriales a ellos irrogados como consecuencia de la muerte del señor **JUAN MENA ORTIZ**, ocurrida el 18 de marzo de 2018 a manos de un grupo delincuencia en el municipio de Quibdó.

3. En la demanda se solicitó en resumen que se declarara la responsabilidad de las entidades demandadas por los perjuicios materiales e inmateriales por la muerte del señor JUAN MENA ORTIZ ocurrida el día 18 de marzo de 2018, quien pese a denunciar en repetidas ocasiones amenazas de muerte, desplazamiento forzado y solicitar medidas especiales de protección ante la **NACION – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICIA NACIONAL y la FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN** los días 27 de noviembre de 2016 y 30 de octubre de 2017, las mismas no le fueron brindadas, causando con dicha omisión y falla en el servicio, la facilidad para el deceso de aquel, quien fue asesinado a manos de los verdugos que denunció.

4. También se solicitó que se condenara a la **NACION – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICIA NACIONAL y la FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN** al pago de los perjuicios materiales e inmateriales causados a los demandantes con la muerte del líder social JUAN MENA ORTIZ.

5. Adicionalmente se solicitó que se ordenara a las entidades demandadas a adoptar medidas de no repetición, tales como:

- *Publicar la sentencia o el acuerdo conciliatorio en su página web, en la que deberá permanecer al menos durante los siguientes tres años.*
- *Promover el estudio de la sentencia o el acuerdo de conciliación en la escuela judicial Rodrigo Lara Bonilla durante los próximos tres años.*
- *Promover en los cursos de formación judicial la importancia de los principios constitucionales de dignidad humana, protección para los líderes sociales y la necesidad con particular énfasis en la promoción y prevención de hechos lamentables. Deberá además incluir en los cursos de formación judicial cuales son las herramientas con que se cuentan a la hora de brindar atención, ayuda, apoyo y colaboración inmediata a los líderes sociales amenazados y de manera integral a todo su núcleo familiar.*
- *Como medida de satisfacción se dispondrá que en el término de dos (2) meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia o el acuerdo conciliatorio la Dirección Ejecutiva de la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN y de la POLICÍA NACIONAL del mismo Departamento del Chocó, realizarán un acto solemne de presentación de excusas públicas, a los familiares del LIDER SOCIAL JUAN MENA ORTIZ (Q.E.P.D), por haber faltado a los deberes constitucionales para lo cual fueron creados al no protegerle su vida e integridad cuando se sintió amenazado para lo cual se solicitará la participación de los medios de comunicación Nacional (radio prensa y televisión)*

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ
SALA TERCERA DE DECISIÓN

- Como garantía de no repetición, Dirección Ejecutiva de la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN y de la POLICÍA NACIONAL del mismo Departamento del Chocó, remitirán a todas y cada una de las unidades de fiscalías seccionales del Departamento y a todas las sedes y comandos o cuarteles adscritos al Comando de Policía del Chocó, copia íntegra de la sentencia o el acuerdo conciliatorio, con mirar a que sirva como medio de capacitación y prevención de este tipo de circunstancias.
- Que la parte resolutive de la sentencia o del acuerdo conciliatorio, sea publicado en un lugar visible de las instalaciones de Dirección Ejecutiva de la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN y de la POLICÍA NACIONAL del Departamento del Chocó, por el término de seis (6) meses, de tal forma que toda persona que visite dichas instalaciones, tenga posibilidad de acceder al contenido del mismo.

6. La parte demandante narró, en síntesis, **los siguientes hechos relevantes:**

"El fallecido líder social JUAN MENA ORTIZ se dedicaba a actividades laborales de comerciante, dentro de las cuales se destacó como dueño del negocio comercial denominado EL NUEVO SOL GRANERO RINCÓN DE LOS NUESTROS. También tenía una FÁBRICA DE HIELO SECO en el barrio los álamos de la ciudad de Quibdó, en donde desempeñando dicho rol de comerciante fue apodado cariñosamente por sus amigos y clientes como "cambalache" apodo que incluso sus familiares usaban contantemente.

El señor MENA ORTIZ (Q.E.P.D) fue elegido como **Presidente de la Junta de Acción comunal AC) del barrio los álamos de Quibdó**, tal como lo demuestra el certificado emitido el día 2 de mayo de 2019 por el Presidente De La Asociación De Juntas De Acción Comunal #1 del Municipio de Quibdó Dr. Luis José Mosquera Rivas.

Debido a esas labores en pro de su comunidad y al ser una figura pública notoriamente reconocida en Quibdó, fue amenazado por grupos al margen de la ley quienes en su contra y de su familia a manera general, encaminaron distintas acciones delictivas usando **graves amenazas de muerte**, intimidaciones, constreñimientos, daños en sus propiedades, hurto desplazamiento forzado y **extorsiones de carácter económico**.

El fallecido Líder Social JUAN MENA ORTIZ (q.e.p.d), debido a esas acciones delictivas en su contra y de su familia, se rehusó pagar las extorsiones que estos actores armados le exigían, razón por la cual los denunció de manera inmediata ante las autoridades competentes **POLICÍA NACIONAL SALA DE DENUNCIAS SIJIN-DECHO el día 27 de noviembre de 2016**, en donde es atendido por el patrullero ALEXIS MENA GAMBOA, quien transcribió el relato de los hechos en la denuncia según el número de spoa **270016109532201600687**.

En esa denuncia pese al nivel de amenaza de muerte que presentó EI LÍDER SOCIAL JUAN MENA ORTIZ (q.e.p.d), el funcionario del ente Estatal direccionó equivocadamente la denuncia bajo el supuesto delito de **CALUMNIA**, pese a que incluso el denunciante expuso claramente que la banda delincuencia que lo estaba amenazando se hacían llamar **LOS NORTEÑOS Y EL REPOSO**, y que de denunciarlos lo matarían a él o algún miembro de su familia.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ
SALA TERCERA DE DECISIÓN

La referida denuncia penal fue remitida al demandado FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN con el mismo radicado **270016109532201600687**, el día **1 de diciembre 2016**, la cual fue asignada a la FISCALÍA PRIMERA LOCAL DE DELITOS QUERELLABLES, en donde debido a la tipificación del delito "**CALUMNIA**", a la misma no se le prestó mayor importancia quedando la misma pasivamente engavetada en dicha entidad, sin recibir de la misma ninguna actuación en beneficio de las medidas de protección que requería el LÍDER SOCIAL amenazado de muerte.

El día **23 de noviembre de 2016**, El hijo del LIDER SOCIAL JUAN MENA ORTIZ (q.e.p.d), señor HARRISON MENA CORDOBA al igual que su padre también formuló denuncia penal ante la FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN Según el radicado **270016001100201602846**, por los delitos de daño en bien ajeno, hurto, amenazas de muerte y DESPLAZAMIENTO FORZADO en contra de varios sujetos que se hacían llamar **LOS NORTEÑOS**, en dicha entidad Estatal es atendido por el ASISTENTE II SAU (sala de atención al usuario) JEISON LÓPEZ GIRALDO, refiriendo así ante dicho funcionario Público la Denuncia Penal por los mismos delitos de extorsión, daño en bien ajeno, **hurto, AMENAZAS DE MUERTE, Y DESPLAZAMIENTO FORZADO**, que tenían vínculo directo con la situación de riesgo que estaba presentando su Padre, pues los mismos delincuentes que amenazaron a su Padre tomaron represalias en contra de toda la familia, declarándolos objetivos de muerte, debido a las denuncias que había instaurado el LIDER SOCIAL ante la negativa de este al pago de las extorsiones "VACUNAS" de las cuales venía siendo objeto, gravedad de denuncias que relataron incluso que estuvo a punto morir, cuando fue perseguido por estos para acabar con su vida.

Conforme lo anterior, se advierte que las denuncias impetradas por EI LÍDER SOCIAL JUAN MENA ORTIZ (q.e.p.d), y su Hijo HARRISON MENA CORDOBA, tienen una conexidad inequívoca, ya que las mismas mencionaron los mismos hechos amenazantes causados al grupo familiar, a su vez estas denuncias se hicieron en contra de los mismos denunciados quienes por su actuar delictivo catalogados como peligrosos malhechores de bandas delincuenciales que operan en la zona norte de Quibdó, los cuales se hacen llamar "**LOS NORTEÑOS Y LOS DEL REPOSO**", similitud de denuncias comprobada ya que los hechos que inicialmente denunció el LIDER SOCIAL, en cuanto a los móviles y las razones de solicitar medidas de protección por las amenazas claras de muerte, desplazamiento forzado y extorsión que padecía la familia, es decir, denunció el Padre, luego el hijo y ninguna de las demandadas reaccionó, dejando a la familia entera a la merced de sus verdugos, **situación que se presentó pese a ser de amplio conocimiento de las autoridades locales los alcances de estas bandas delincuenciales quienes tienen sembrado el terror en la ciudad de Quibdó.**

Debido a que esas acciones delictivas en contra del señor JUAN MENA ORTIZ (Q.E.P.D) continuaron, éste se rehusó a pagar las extorsiones exigidas, las cuales los malhechores llaman coloquialmente (vacunas), y **DECIDE DENUNCIAR PENALMENTE UNA VEZ MÁS ESAS CONDUCTAS DELICTIVAS EN CONTRA SUYA Y DE SU FAMILIA ANTE LAS AUTORIDADES COMPETENTES**, siendo esta vez ante el GAULA DE LA POLICÍA - NACIONAL QUIBDÓ el día **30 de octubre de 2017**, entidad que afama su eslogan "**YO NO PAGO YO DENUNCIO**", dicha denuncia penal se instauró según el radicado **270016001100201602073**, en donde el amenazado relató fluidamente incluso con nombres propios quienes estaban

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ
SALA TERCERA DE DECISIÓN

actuando criminalmente en su contra y bajo qué instrumentos delictivos y coercitivos se estaba viendo transgredido el hoy occiso. (...).

Conforme lo anterior, se advierte que dichos grupos de inteligencia como el GAULA DE LA POLICIA NACIONAL, **NO** realizaron ninguna actuación en pro de las denuncias realizadas por el LIDER SOCIAL JUAN MENA ORTIZ (q.e.p.d), por el contrario, al pedirles información al respecto mediante derecho de petición dicho ente respondió que descargaron sus responsabilidades remitiendo el proceso a la FISCALÍA GENERAL DE LA NACION según constancia de remisión del expediente **270016001100201602073**, es decir los demandados se pasaron por alto sus responsabilidades descargándose mutuamente su incumbe de actuar en pro de las víctimas. “aporta derecho de petición y respuesta”.

Según la claridad de las denuncias previas que realizó El fallecido LÍDER SOCIAL JUAN MENA ORTIZ (q.e.p.d.) se tiene comprobado que éste sintió temor por su vida, y buscó la ayuda de las autoridades expertas en el tema, en donde es de conocimiento público a nivel Local, Regional y Nacional la peligrosidad de los delincuentes que estaban amenazando de muerte al señor MENA ORTIZ, basta una simple búsqueda de los nombres y alias de estos delincuentes en la página web de google, para saber que por su prontuario delincuencial son extremadamente peligrosos, debido a que esto hace mucho tiempo han tenido el control criminal en la ciudad de Quibdó en especial en la llamada zona norte de Quibdó y las autoridades con todo el andamiaje investigativo y judicial a su disposición sabían de la envergadura del nivel de inseguridad y alerta inmediata que afrontaban las denuncias puestas a su consideración por aquel, máxime por la calidad del mismo denunciante y la peligrosidad de estos delincuentes, **TANTO LA FISCALÍA COMO LA POLICIA SABIAN EL PRONTUARIO DE ESTOS DELINCUENTES.**

Considera la parte actora que las entidades demandadas **LA NACIÓN - FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN-POLICÍA NACIONAL** fallaron inequívocamente en la prestación del servicio para lo cual fueron creadas, fueron apáticos ante el actuar criminal y perverso que denunció en su contra el fallecido LIDER SOCIAL JUAN MENA ORTIZ (q.e.p.d.), sus homicidas no tuvieron tropiezo alguno por parte de las autoridades competentes del Estado, razón por la cual, la víctima quedó en una situación vulnerable que facilitó que se produjera su vil asesinato el día **18 de marzo de 2018**.

Después de ocurrido el fallecimiento del señor MENA ORTIZ, la Fiscal Primera Local. Dra Ángela María Camps Gutiérrez presentó el día 5 de abril de 2018 **UN INFORME EJECUTIVO DEL FISCAL, donde acepta que en su dependencia se tuvo conocimiento de las denuncias previas que realizó el día 27 de diciembre de 2016** el LIDER SOCIAL asesinado JUAN MENA ORTIZ (q.e.p.d), según asignación hecha a su despacho desde el día 1 de diciembre de 2016, según el spoa **270016109532201600687**.

Refiere la parte actora que con el informe rendido por la citada fiscal se comprueba que al interior de la entidades demandadas POLICÍA NACIONAL (gaula y sijn), y FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN (Fiscal Primera Local sau), se produjeron un conjunto de falencias, negligencias humanas y administrativas que coadyuvaron significativamente al infortunio del asesinato del LIDER SOCIAL JUAN MENA ORTIZ (q.e.p.d), en donde se exaltó incluso que por dichas falencias no se le brindaron ninguna medida de

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ
SALA TERCERA DE DECISIÓN

protección al denunciante hoy fallecido, **ES MÁS SE TIENE POR CIERTO QUE NI SIQUIERA EN DICHO DESPACHO FISCAL SE LEYÓ EL EXPEDIENTE DE LA DENUNCIA PENAL**, esperaron su asesinato para desempolvar dicha denuncia penal, aclarando incluso en detalle que en la sala de recepción de denuncias de las entidades hoy demandadas **NO** se cuenta con el personal suficiente e idóneo dígase personal con conocimiento en derecho como lo recalcó la vista fiscal precedente para atender este tipo de denuncias penales.

Se indica además en la demanda que en el referido informe Fiscal quedó **ACEPTADO** que dichos entes Estatales tuvieron amplio conocimiento previo de las graves amenazas de muerte, extorsión y desplazamiento forzado que recaían sobre el asesinado LÍDER SOCIAL JUAN MENA ORTIZ (q.e.p.d) y su familia. Situación de airado repudio ante tan clara pasividad cómplice, que visualiza con total claridad y demostración la falla en el servicio de protección solicitada por la víctima en contra del actuar criminal y delictivo que denunció en su contra, pues **NUNCA** recibió ninguna ayuda en su favor por parte de los entes Estatales hoy demandados.

También se refirió en la demanda que las hoy demandadas lamentablemente esperaron a que se hicieran efectivas las amenazas de muerte en contra del LÍDER SOCIAL JUAN MENA ORTIZ (q.e.p.d) para luego realizar las actuaciones investigativas de rigor ante su deceso, **situación que se comprueba debido a que los hoy demandados luego del hecho, ahí si capturaron al homicida de este** el cual corresponde al nombre de JHON FREDY CÓRDOBA CHAVERRA, ALIAS "MOSQUERITA", peligroso delincuente integrante de la banda delincuenciales conocida como **LOS NORTEÑOS**, con lo cual según el spoa **2700160000020190002500** adelantado en el JUZGADO PRIMERO RENAL DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ CON FUNCIONES DE CONOCIMIENTO, este reconoció el hecho "se allanó a cargos" y recibió una sentencia anticipada de 17 años y 6 meses de prisión según información fidedigna dada en la página web oficial de LA FISCALIA GENERAL DE LA NACION.

2.2. Tesis de la parte demandada

7. La entidad demandada **NACION – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICIA NACIONAL** al ejercer su derecho de defensa y/o contradicción solicitó que se negaran las pretensiones de la demanda, argumentando que, la fiscalía general de la nación en el presente hecho omitió el cumplimiento de sus funciones y presentó una inactividad judicial frente a las denuncias que terminaron en muerte del líder social JUAN MENA ORTIZ, el desplazamiento forzado de su familia y tentativas de homicidio a sus hijos, despojo y pérdida de sus bienes. Adicionalmente, manifestó que, el daño señalado es producto de la acción determinante y exclusiva de un tercero, lo cual exime de responsabilidad a la institución, por lo tanto, no le puede ser atribuido, ya que, no se ha demostrado que, a través de sus agentes, haya ocasionado el daño a la parte demandante.

8. Por su parte, la entidad demandada **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, contestó la demanda oponiéndose a las súplicas de la misma, **argumentando**, que es evidente la ausencia de un nexo causal entre sus actuaciones y los hechos que condujeron a la muerte del señor JUAN MENA ORTIZ, dado que no existe una relación de causa-efecto. Asimismo, señaló que, de acuerdo con sus funciones constitucionales y legales, no tenía la obligación de brindarle protección al fallecido,

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ
SALA TERCERA DE DECISIÓN

pues dicha responsabilidad recae en la Policía Nacional. Por lo tanto, el asesinato es un hecho que le es totalmente ajeno.

9. Por otro lado, la llamada en garantía **ANGELA MARIA CAMPOS GUTIERREZ**, contestó la demanda solicitando la exclusión del presente proceso, pues considera que el hecho dañino, radica en la desprotección del denunciante por parte de la Fiscalía General de la Nación. Además, sostiene que el hecho de que la Fiscalía culpe a terceros por estas fallas resulta desleal, ya que no se justifica que una funcionaria, con más de 1.300 casos a su cargo, deba asumir responsabilidades adicionales en otros despachos. Por consiguiente, la Fiscalía debió aceptar su culpabilidad en lugar de ocasionar un desgaste jurídico que, a su vez, perjudica las arcas de la Nación.

2.3. Sentencia de primera instancia

10. Mediante Sentencia de fecha 29 de mayo de 2024, el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Quibdó, dispuso, entre otros: **(i)** declarar no probadas las excepciones de cumplimiento de un deber legal y rompimiento de un nexo causal, hecho determinante y exclusivo de un tercero, falta de legitimación en la causa por pasiva y genérica propuestas por las entidades demandadas; **(ii)** declaró a las entidades demandadas administrativa y patrimonialmente responsables por los perjuicios causados a los demandantes por la falla en el servicio que generó la muerte del señor JUAN MENA ORTIZ ocurrida el 18 de marzo de 2018; **(iii)** condenó a la **NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL Y LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN** a pagar los perjuicios morales y materiales reclamados por algunos demandantes y exhortó a tales entidades al cumplimiento de medidas de reparación no pecuniarias y **(iv)** negó las demás súplicas de la demanda y las pretensiones formuladas por la Nación – Fiscalía General de la Nación contra la llamada en garantía.

11. Lo anterior, por considerar que, en el presente asunto está acreditada la falla del servicio por parte de las entidades demandadas, las cuales omitieron adoptar las medidas de protección adecuadas para evitar o atender la situación de riesgo en la que se encontraba el señor JUAN MENA ORTIZ, la cual fue puesta en conocimiento con antelación de tales autoridades tanto por el fallecido como por el hijo de aquel, siendo claro que desatendieron la obligación de protección prevista en el artículo 2º superior.

2.4. Recurso de apelación y trámite de segunda instancia

12. La parte demandante, **apeló** la sentencia de primera instancia, **argumentando** que, se debió reconocer a los sobrinos del señor Juan Mena Ortiz (Q.E.P.D.) el perjuicio moral solicitado, dado que toda la familia tuvo que enfrentar la estigmatización y el impacto de la violencia por parte de grupos al margen de la ley, lo que les generó miedo, angustia y dolor tras la muerte de su tío. Asimismo, señaló que no se impuso la condena en costas a las entidades demandadas, a pesar de que se probó la negligencia y mala fe por parte de la fiscalía general de la Nación al intentar inculpar injustamente a la funcionaria Ángela María Campos Gutiérrez, quien fue llamada en garantía en el presente asunto.

13. Por su parte, la entidad demandada **NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL**, **apeló** la sentencia de primera instancia, **argumentando** que debía declararse la falta de legitimación en la causa por pasiva, ya que se configuró el eximente de responsabilidad conocido como "hecho determinante de un tercero",

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ
SALA TERCERA DE DECISIÓN**

ya que era la Fiscalía General de la Nación la responsable de emitir las órdenes necesarias para que se realizara el estudio de nivel del riesgo, actuaciones que no se adelantaron. En lugar de ello, se efectuaron únicamente llamadas al señor Juan Mena Ortiz, las cuales no produjeron resultado alguno. Además, señaló que el daño reclamado fue ocasionado por una banda delincencial, por lo que el perjuicio alegado no le es imputable, al haber sido generado por terceros completamente ajenos a la entidad.

14. la entidad demandada **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, **apeló** la sentencia de primera instancia, **argumentando** que, los daños sufridos por la parte actora no fueron consecuencia de ninguna acción u omisión que le fuera atribuible. Refiere además que los perjuicios fueron causados por grupos al margen de la ley o bandas delincuenciales, hechos que no guardan relación con tal entidad. En consecuencia, sostiene que no existe un nexo causal entre sus actuaciones y los hechos que llevaron al fallecimiento del señor Juan Mena Ortiz, ya que no se configura una relación de causa-efecto, y, además, se deben considerar sus funciones.

15. Por Auto de fecha 1 de agosto de 2024, esta Corporación **admitió la apelación** interpuesta por la parte demandante y las entidades demandadas, sin que exista constancia de pronunciamiento alguno con posterioridad.

CONTROL DE LEGALIDAD

16. Revisado el expediente, se observa que en el desarrollo de las etapas procesales no existen vicios procesales que acarren nulidad del proceso o impidan proferir decisión, por ello, se procede a resolver la apelación presentada.

CONSIDERACIONES

Contenido: 4.1 Competencia; 4.2. Problema jurídico de instancia; 4.3. Tesis de la Sala; 4.4. Metodología y estructura de la decisión; 4.5 Consideraciones generales sobre la responsabilidad del Estado; 4.6. El análisis del caso concreto y 4.7. La condena en costas.

4.1. Competencia

17. Esta Corporación es competente para conocer el recurso de apelación interpuesto en este proceso de doble instancia, en virtud del artículo 153 del CPACA, el cual dispone que los Tribunales Administrativos conocen en segunda instancia de las apelaciones de las Sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos.

4.2. Problema jurídico de instancia

18. De conformidad con lo previsto en el inciso primero del artículo 328 del Código General del Proceso, esta Sala deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por las partes apelantes, razón por la cual, el problema jurídico a resolver se circunscribe en determinar: si se configuró una falla del servicio por el incumplimiento del deber de seguridad y protección por parte de las entidades demandadas **NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL y la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN** respecto del señor **JUAN MENA ORTIZ**, quien fue asesinado el 18 de marzo de 2018, o si por el contrario no existen pruebas que acrediten el nexo causal entre el hecho de la Administración

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ
SALA TERCERA DE DECISIÓN**

y el daño antijurídico causado o si se encuentran probada las excepciones propuestas por las entidades demandadas y como consecuencia de ello, debe confirmarse la sentencia de primera instancia que negó las suplicas de la demanda.

19. En caso de que no prospere el cargo presentado por las entidades demandadas, será necesario determinar si es procedente o no el reconocimiento de los perjuicios morales reclamados en la demanda respecto de los sobrinos del señor Juan Mena Ortiz y condenar en costas al extremo pasivo de la Litis.

4.3. Tesis de la Sala

20. La Sala confirmará la sentencia de primera instancia, que **concedió parcialmente** las suplicas de la demanda, por cuanto, en el plenario quedó acreditado que el daño antijurídico alegado por la parte actora es imputable a las entidades demandadas quienes pese a tener conocimiento de las amenazas que existían en contra de la vida del señor Juan Mena Ortiz por haberse denunciado las mismas, desatendieron la obligación constitucional que les asistía de brindarle protección con el fin de evitar el nefasto desenlace.

21. Lo que, si no está acreditado en el plenario es la relación afectiva que existió entre el señor Juan Mena Ortiz y quienes comparecieron al proceso en calidad de sobrinos de aquel, lo cual impide el reconocimiento de los perjuicios morales, tal y como lo estableció el Consejo de Estado en la sentencia de unificación del 28 de agosto de 2014, pues para que proceda la reparación de tal perjuicio en caso de muerte, quienes se encuentren en el nivel 3 y 4 de cercanía afectiva, como es el caso de los sobrinos, se requieren además prueba de la citada relación.

22. En cuanto a la condena en costas solicitada por la parte demandante, la Sala también mantendrá la decisión de primera instancia pues no se advierte su causación.

4.4. Metodología y estructura de la decisión

23. Para resolver el problema jurídico planteado y la fundamentación de la tesis antes citada, la Sala analizará las consideraciones generales sobre la responsabilidad del Estado (4.5) y, posteriormente, se examinará el caso concreto (4.6).

4.5. Consideraciones generales sobre la responsabilidad del Estado

24. El artículo 90 de la Constitución Política de Colombia de 1991¹ consagró dos condiciones para declarar la responsabilidad extracontractual del Estado: i) la existencia de un daño antijurídico y ii) la imputación de éste al Estado.

25. El daño antijurídico es la lesión injustificada a un interés protegido por el ordenamiento. En otras palabras, es toda afectación que no está amparada por la ley o el derecho², que contraría el orden legal³ o que está desprovista de una causa

¹ Artículo 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste”.

² Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 2 de marzo de 2000. Rad.: 11945

³ Cfr. De Cupis, Adriano. Teoría General de la Responsabilidad. Traducido por Ángel Martínez Sarrión. 2ª ed. Barcelona: Bosch Casa Editorial S.A. 1975. Pág.90.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ
SALA TERCERA DE DECISIÓN**

que la justifique⁴, resultando que se produce sin derecho al contrastar con las normas del ordenamiento y, contra derecho, al lesionar una situación reconocida o protegida⁵ violando de manera directa el principio *alterum non laedere*, en tanto resulta contrario al ordenamiento jurídico dañar a otro sin repararlo por el desvalor patrimonial que sufre, de donde la antijuridicidad del daño deviene del necesario juicio de menosprecio del resultado y no de la acción que lo causa.

26. En lo relativo a la imputación, se entiende que se trata de la “atribución de la respectiva lesión”⁶; en consecuencia, “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 de Colombia”⁷.

27. Al respecto, la Sección Tercera del Honorable Consejo de Estado, ha sostenido que:

“La imputación fáctica supone un estudio conexo o conjunto entre la causalidad material y las herramientas normativas propias de la imputación objetiva que han sido delineadas precisamente para establecer cuándo un resultado, en el plano material, es atribuible a un sujeto. De otro lado, la concreción de la imputación fáctica no supone por sí misma, el surgimiento de la obligación de reparar, ya que se requiere un estudio de segundo nivel, denominado imputación jurídica, escenario en el que el juez determina si además de la atribución en el plano fáctico existe una obligación jurídica de reparar el daño antijurídico; se trata, por ende, de un estudio estrictamente jurídico en el que se establece si el demandado debe o no resarcir los perjuicios bien a partir de la verificación de una culpa (falla), o por la concreción de un riesgo excepcional al que es sometido el administrado, o de un daño especial que frente a los demás asociados es anormal y que parte del rompimiento de la igualdad frente a las cargas públicas”⁸.

28. Sobre este punto también dicha sección sostuvo que así como la Constitución Política de 1991 no privilegió ningún régimen de responsabilidad extracontractual en particular, tampoco podía la jurisprudencia establecer un único título de imputación a aplicar a eventos que guarden semejanzas fácticas entre sí, ya que este puede variar en consideración a las circunstancias particulares acreditadas dentro del proceso y a los parámetros o criterios jurídicos que el juez estime relevantes dentro del marco de su argumentación.

29. Lo anterior, permite inferir que no en todos los casos en los que se discuta la responsabilidad del Estado por daños derivados de un supuesto de hecho que guarde semejanzas tienen que resolverse de igual manera, pues el juez puede considerar que existen razones para aplicar un título o una motivación diferente.

⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 11 de noviembre de 1999, Rad.: 11499; Sentencia del 27 de enero de 2000, Rad.: 10867.

⁵ Cosso. Benedetta. Responsabilità della Pubblica Amministrazione, en obra colectiva Responsabilità Civile, a cargo de Pasquale Fava. Pág. 2407, Giuffrè Editore, 2009, Milán, Italia.

⁶ Consejo de Estado; Sección Tercera; Sentencia del 30 de agosto de 2007; Exp. 15932.

⁷ Consejo de Estado; Sección Tercera; Sentencia del 12 de julio de 1993; Exp. 7622.

⁸ Consejo de Estado; Sección Tercera; Sentencia del 9 de junio de 2010; Rad. 1998-0569.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ
SALA TERCERA DE DECISIÓN**

30. Ahora bien, el artículo 2° de la Constitución Política de 1991 señala que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades. Ese deber, general y abstracto en principio, se particulariza cuando alguna persona invoque la protección de las autoridades competentes, por hallarse en especiales circunstancias de riesgo o cuando, aún sin mediar solicitud previa, la notoriedad pública del inminente peligro que corre el particular hace forzosa la intervención del Estado.

31. En uno y otro caso, la omisión de las autoridades competentes, consistente en no brindar la protección necesaria para salvaguardar la vida e integridad de las personas, hace responsable a la Administración de los daños que se ocasionen a éstas.

32. En este punto, es importante indicar que, una vez se ha establecido que la entidad responsable no ha acatado -o lo ha hecho de forma deficiente o defectuosa- el deber de protección que el ordenamiento jurídico le ha asignado, es preciso revisar si dicha falencia en su proceder tiene relevancia jurídica dentro del proceso causal de producción del daño. En otras palabras, es necesaria la concurrencia de dos factores para que proceda la declaratoria de responsabilidad del Estado en estos casos: la comprobación del incumplimiento omisivo al contenido obligacional de protección impuesto normativamente a la Administración y, la relación causal adecuada entre dicha omisión y la producción del daño.

33. Lo anterior se evidencia en los eventos en los que se reclama del Estado, la reparación de daños producidos por la actividad de terceros. En tales oportunidades ha precisado en Consejo de Estado que, para que surja el deber de indemnización a cargo de la Administración, se requiere que el hecho del tercero haya sido previsible y resistible para la Administración⁹.

4.6. El análisis del caso concreto

34. Conforme las pruebas válidamente aportadas al proceso, la Sala encuentra acreditadas las siguientes situaciones fácticas relevantes:

35. El día 2 de mayo de 2019, la Asociación de juntas de acción comunal No. 1 del Municipio de Quibdó, certificó que el señor JUAN MENA ORTIZ fue elegido presidente de la Junta de acción comunal del barrio álamos sector arrocera en el periodo 2016-2020, pero el mismo fue asesinado en el mes de abril de 2018¹⁰.

36. El señor JUAN MENA ORTIZ el día 30 de octubre de 2017, en entrevista realizada en las instalaciones del Gaula Chocó, manifestó¹¹:

“(...) Me presento en las instalaciones del GAULA de la Policía con el fin de colaborar en el esclarecimiento de los hechos en el cual fui víctima por parte de diferentes sujetos entre ellos HARRISON SALAS MORENO Alias ARIMALO, WILSON RAMIREZ LIZARDA Alias YONYBOY, JHON HADER PALACIOS CORDOBA Alias MASCA Y EDER Alias MAQUINA O PERRO quienes fueron los sujetos de los cuales fui víctima de extorsión y me hicieron desplazar de mi

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A.C.P. Hernán Andrade Rincón, Sentencia del 7 de octubre de 2015, Bajo radicado No. 25000-23-26-000-2003-02174-01(35544)

¹⁰ visible a índice 14 archivo denominado “19_INCORPORAEXPEDIENTEDIGITALIZADO_27001333300320200003” del expediente electrónico del proceso en la plataforma SAMAI-Primera Instancia, página 255

¹¹ visible a índice 14 archivo denominado “19_INCORPORAEXPEDIENTEDIGITALIZADO_27001333300320200003” del expediente electrónico del proceso en la plataforma SAMAI-Primera Instancia, paginas 261-263

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ
SALA TERCERA DE DECISIÓN**

vivienda la cual se encuentra ubicada en el barrio los álamos sector la arrocera todo empezó el día 03 de octubre de 2016 cuando me encontraba descansando en mi residencia me ingresa una llamada del número celular 3215460164 en la cual me hablo un sujeto el cual me dijo que estaba hablando con MASCA me dijo que como por la buenas no le dan plata entonces que tocaba por las malas que necesitaba la suma de 2.000.000 millones de pesos para dentro de una hora y que si no le daba esta cantidad de plata que me estaba exigiendo entonces me a tuviera a las consecuencias paso 1 hora exactamente cuando llegaron a mi casa 02 muchachos en moto entre 15 y 16 años quienes me dijeron que venían por la plata que yo le iba a mandar a MASCA yo atemorizado de todo saque la plata y les di los dos millones paso 1 mes aproximadamente cuando llegó a mi negocio Alias LUCHITO quien me dijo ESTE MAN QUE VAYA yo le pregunte que cual man él me dijo pues el MASCA yo le dije que le dijera a MASCA que yo no iba a ir por allá el salió de mi negocio y se fue pasaron aproximadamente 1 hora cuando llegaron a mi establecimiento 2 sujetos armados los cuales no había visto y me dijeron que tenía que ir a la puerta que divide el barrio álamos con el barrio reposo 2 yo les dije que no podía ir entonces ellos sacaron las armas de fuego y me obligaron a desplazarme al sitio que antes mencione al llegar a ese punto se encontraban todo los miembros de esa pandilla ahí identifiqué a alias MASCA, PERRO O MAQUINA de inmediato me hablo alias MASCA me dijo que tenían órdenes de la cárcel del jefe máximo que es YONYBOY de matarme pero que ellos no lo iban a hacer ya que yo según ellos era un buen tipo y ayudaba a la comunidad y que por el momento me pondrían una multa ya que yo había hecho caso omiso a los llamados que ellos me habían realizado entonces que la multa era de 30.000.000 millones de pesos para las 2 pm yo le dije que no contaba con esa plata entonces él me dijo que a él no le importaba eso que vendiera una de mis propiedades pero que ellos necesitaban esa plata y si no a partir de las 2 pm me daban plomo de inmediato me dejaron ir llegue a mi casa y reuní a mi familia les comente lo que estaba sucediendo entonces en ese instante que estaba hablando con mi familia llegaron 2 sujetos uno de ellos era Alias Luisito el otro no lo conocía y me dijeron que MASCA me tenía una propuesta y yo les dije que cual era esa propuesta entonces él me dijo que le pusiera una de mis casas a nombre de MASCA o a nombre de un familiar de él entonces yo le dije que con las cosas de mi familia no jugaba ellos salieron de mi casa se fueron y yo de inmediato salí con mi familia de mi casa muy asustado por lo que pudiera pasar esa noche recibí llamadas de los vecinos quienes me dijeron que viniera rápido que MASCA su combo me estaban desocupando la casa yo hice caso omiso y al día siguiente me dirigí a la fiscalía de Quibdó a acompañar a mi hijo a que pusiera la denuncia. (...)

37. El día 23 de noviembre de 2016¹², el señor Harrinson Mena Córdoba, presentó noticia criminal, de la cual se extrae lo siguiente¹³:

“(…) HACE UNOS VEINTE DÍAS ESTOY SIENDO AMEDRANTADO POR EL GRUPO ARMADO DE LOS ALAMOS Y EL REPOSO AL MANDO DEL MASCA, CHAVERRA Y EDER ALIAS EL PERRO O LA MAQUINA, OSWALDO ALIAS AGUA HUGO. ELLOS ANDAN PIDIENDO PLATA DE VACUNAS EN EL SECTOR Y COMO MI PAPÁ NO LES QUISO DAR TREINTA MILLONES DE PESOS QUE ELLOS EXIGIAN, TOMARON REPRESARIAS CONTRA MÍ. EL DIA LUNES 21 DE NOVIEMBRE FUERON A BUSCARME A MI TRABAJO, CUANDO LOS VI ME ESCAPE POR LA PARTE DE ATRÁS, Y NO PUDE IR A MI CASA, EN LA NOCHE

¹² Así quedó plasmado en el documento.

¹³ visible a índice 14 archivo denominado “19_INCORPORAEXPEDIENTEDIGITALIZADO_27001333300320200003” del expediente electrónico del proceso en la plataforma SAMAI-Primera Instancia, paginas 265-281

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ
SALA TERCERA DE DECISIÓN

LOS VECINOS ME INFORMARON QUE ME HABÍAN DESOCUPADO LA CASA Y QUE LO QUE NO SE PUDIERON LLEVAR LO DAÑARON, SE ME LLEVARON LA NEVERA, LA LAVADORA, LOS MUEBLES, LOS COLCHONES, ROPA Y ZAPATOS, Y CIEN MIL (\$100.000) PESOS EN EFECTIVO. (...) ME FUI PARA EL BARRIO NIÑO JESUS PERO ME TENGO QUE IR DE LA CIUDAD YA QUE MI VIDA CORRE PELIGRO Y ME DEJARON SIN TRABAJO YA QUE NO PUEDO ENTRAR AL BARRIO. PREGUNTADO:/ SIRVASE DECIR AL DESPACHO, DONDE SE PUEDEN LOCALIZAR ESTAS PERSONAS. CONTESTO:/ EN EL BARRIO REPOSO NÚMERO DOS Y TRES Y EN LOS ÁLAMOS LA CUEVA DEL OSO SECTOR LAS TINAS, ELLOS SE LAS PASAN EN CASAS QUE HAN HECHO DESOCUPAR A VARIAS PERSONAS. PREGUNTADO:/ SIRVASE DECIR AL DESPACHO, COMO SE HACE LLAMAR ESE GRUPO ARMADO. CONTESTO:/ ESE GRUPO SE HACE LLAMAR LOS NORTEÑOS. PREGUNTADO:/ SIRVASE DECIR AL DESPACHO, CUANTAS PERSONAS CONFORMAN ESE GRUPO ARMADO. CONTESTO:/ APROXIMADAMENTE UNAS CINCUENTA PERSONAS, APARTE DE LAS MADRES QUE LOS ESCONDEN CUANDO LLEGA LA LEY Y CAMPANEROS QUE SON NIÑOS ENTRE SEIS AÑOS EN ADELANTE QUE SON AMENAZADOS QUE SI NO TRABAJAN CON ELLOS LES MATAN LA MAMÁ, OBLIGÁNDOLOS A CONSUMIR DROGAS SEGÚN ELLOS PARA QUE TENGAN VALENTÍA (ADRENALINA ALTA). PREGUNTADO:/ SIRVASE DECIR AL DESPACHO, QUE ES LO QUE HASTA EL MOMENTO MÁS LE PREOCUPA. CONTESTO:/ QUE ELLOS ME AMENAZARON QUE DONDE ME VEAN ME VAN A PICAR. PREGUNTADO:/ DESEA AGREGAR ALGO MÁS A LA PRESENTE DILIGENCIA. CONTESTO:/ QUE EL DUEÑO DE LA EMPRESA PARA LA CUAL YO TRABAJO ME QUIERE DESPEDIR POR MIEDO A UNA RETALIACIÓN CONTRA EL. (...)

38. El día 27 de noviembre de 2016, el señor JUAN MENA ORTIZ presentó denuncia contra alias “Eder el perro” o “la máquina” debido a las constantes amenazas que había recibido, en la cual la Policía Nacional, calificó la conducta denunciada como injuria y calumnia indirectas¹⁴.

39. A pesar de las medidas de protección solicitadas, el día 18 de marzo de 2018, el señor JUAN MENA ORTIZ fue asesinado¹⁵.

40. En cuanto a la denuncia presentada en noviembre de 2016 quedó acreditada que fue asignada el 1 de diciembre de 2016 a la Fiscalía Primera Local de delitos Querellables. Sin embargo, solo el día 5 de abril de 2018, la Fiscal ANGELA MARÍA CAMPOS GUTIERREZ, presentó informe ejecutivo, en el cual expresó lo siguiente¹⁶:

“(...) Dificultades en el avance de la investigación (explicar claramente los motivos)

(...) DEBIDO AL CUMULO DE PROCESOS, VALGA DECIR MAS DE 1.500, LE FUE ASIGNADA, DENTRO DE OTRAS FUNCIONES, LA DE REALIZAR LLAMADAS A LOS QUERELLANTES CON LA FINALIDAD DE DAR IMPULSO A LAS RESPECTIVAS QUERELLAS. ES ASI, COMO SEGÚN CONSTANCIA QUE REPOSA EN LA CARPETA, PARA LA CALENDARIO DEL 27 DE MARZO DEL AÑO 2017, SEA DECIR A CASI DOS MESES DE MI ARRIBO A ESTE DESPACHO, QUE LA

¹⁴ visible a índice 14 archivo denominado “19_INCORPORAEXPEDIENTEDIGITALIZADO_27001333300320200003” del expediente electrónico del proceso en la plataforma SAMAI-Primera Instancia, paginas 283-289

¹⁵ Ver certificado de defunción y registro civil de defunción visible a índice 14 archivo denominado “19_INCORPORAEXPEDIENTEDIGITALIZADO_27001333300320200003” del expediente electrónico del proceso en la plataforma SAMAI-Primera Instancia, página 131

¹⁶ visible a índice 14 archivo denominado “19_INCORPORAEXPEDIENTEDIGITALIZADO_27001333300320200003” del expediente electrónico del proceso en la plataforma SAMAI-Primera Instancia, paginas 313-319

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ
SALA TERCERA DE DECISIÓN

JUDICANTE YURLELLIZ PINILLA RENTERIA, SE COMUNICÓ EN REITERADAS OCASIONES AL ABONADO MOVIL APORTADO POR EL QUERELLANTE MENA ORTIZ, EL CUAL NO SE ENCONTRABA EN USO; SIENDO ESTA, LA UNICA ACTUACION QUE REPOSA EN EL EXPEDIENTE.

(...)

COMO EN EFECTO SUCEDIÓ CON EL CASO DEL SEÑOR JUAN MENA ORTIZ, DADO QUE DE HABER SIDO DE LECTURA POR LA SUSCRITA, DE MANERA INMEDIATA SE HUBIESE COMPULSADO COPIAS POR EL DELITO DE AMENZADAS Y SE HUBIESE REMITIDO LA CARPETA ASIGNADA A ESTE DESPACHO PARA SU CONOCIMIENTO A UN FISCAL ESPECIALIZADO POR EL PUNIBLE DE DESPLAZAMIENTO FORZADO.

(...)

POR TODO ESTO, ES IMPOSIBLE QUE TENGA EL CONOCIMIENTO DE TODOS Y CADA UNO DE LOS PROCESOS A MI ASIGNADOS, LO QUE SI TRATO ES QUE UNA VEZ ARRIBAN AL DESPACHO LAS INDAGACIONES PROVENIENTES DE LA OFICINA DE ASIGNACIONES, TENGO POR COSTRUMBRE LEER LAS MISMAS, EN ARAS PRECISAMENTE DE ESTABLECER SI FUERON TIPIFICADAS EN DEBIDA FORMA O SI YA EXISTEN DENUNCIAS POR LOS MISMOS HECHOS, DE ALLI QUE ES DE PLENO CONOCIMIENTO DE MIS SUPERIORES QUE HAY SENDAS QUERELLAS EN LAS CUALES SE HAN HECHOS CONEXIDAD, Y EN LOS CASOS EN LOS QUE SE VISLUMBRA OTRA CONDUCTA PENAL QUE NO ES DE NUESTRA ORBITA, SE HA REMITIDO AL FISCAL COMPETENTE”.

41. En virtud de lo expuesto, el día 16 de mayo de 2018 el Coordinador de Sección Fiscalías y Seguridad Ciudadana, compulsó copias ante el Consejo Seccional de la Judicatura, en contra de la Fiscal ANGELA MARÍA CAMPOS GUTIERREZ, para que se le investigara las presuntas irregularidades en las que pudo incurrir por inactividad procesal en desarrollo de la indagación¹⁷.

42. Posteriormente y ante la muerte del señor JUAN MENA ORTIZ, el día 29 de marzo de 2019 se capturó al señor Jhon Fredy Córdoba Chaverra, alias “Mosquerita” y el día 1 de abril de 2019, se le impuso medida de aseguramiento por los delitos de homicidio agravado, fabricación, tráfico y porte de armas de fuego¹⁸.

43. El día 5 de abril de 2019 el señor JHON FREDY CÓRDOBA CHAVERRA, alias “Mosquerita”, rindió declaración juramentada, en la cual manifestó¹⁹:

*“(…) Yo ingrese en el 2014 al grupo delincuenciales los norteños, cuando yo ingrese ya estaba la orden dada para el homicidio del señor **CAMBALACHE**, cuando ingrese desconocía los motivos porque estaba la orden dada, el tiempo fue pasando incluso pues el señor **CAMBALACHE** vivía allá en el reposo, también desconozco los motivos por el cual **CAMBALACHE** se salió del barrio ahí los dos hijos de él se quedaron viviendo allá en el barrio reposo, **KENNY** uno de los hijos de **CAMBALACHE** compartía y se mantenía con uno, fue*

¹⁷ visible a índice 14 archivo denominado “19_INCORPORAEXPEDIENTEDIGITALIZADO_27001333300320200003” del expediente electrónico del proceso en la plataforma SAMAI-Primera Instancia, paginas 321

¹⁸ visible a índice 14 archivo denominado “19_INCORPORAEXPEDIENTEDIGITALIZADO_27001333300320200003” del expediente electrónico del proceso en la plataforma SAMAI-Primera Instancia, paginas 361-370

¹⁹ visible a índice 14 archivo denominado “20_INCORPORAEXPEDIENTEDIGITALIZADO_27001333300320200003” del expediente electrónico del proceso en la plataforma SAMAI-Primera Instancia, paginas 65-71

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ
SALA TERCERA DE DECISIÓN

transcurriendo el tiempo y el mayor hijo de él que se llama **HARRY** se salió del barrio con su mujer y se fue a vivir a los álamos donde vivía el papa cuando se salió del reposo, antes de que **HARRY**, se saliera varios del grupo se metieron a la casa del señor **CAMBALACHE** se robaron unos pantalones y unos suéteres de **HARRY** (...) yo procedí acercarme donde el señor **CAMBALACHE** estaba compartiendo con otras personas y procedí a desenfundar mi arma, cuando le pegue el primer tiro él se paró de la silla donde estaba y se fue corriendo hacia el frente a una caseta que también venden fritos y yo iba tras de él disparándole, entonces **CAMBALACHE** cae afuerita de la caseta y ahí yo me fui con **GATO GORDO, ANDRES Y EL SOBRINO DE MARTILLO** (...), **PREGUNTADO** Dígame a la Fiscalía para el año 2014 que usted ingresa quienes conforman la banda delincriminal los norteños y quienes eran sus cabecillas. **CONTESTO**. (...) cuando yo entro los jefes son **ARI MALO Y JHONNY BOY**, y los integrantes son: **MURILLITO, EMBNULO PIPA, MAITO, POLICIA ERODITO, LA MUERTE, PAPULERO, Z PEQUEÑO O REYES, ISACIO SALVIN, CHOMBITO, LEUOTA** habían más pero no los recuerdo ahora, después que estábamos fortalecidos y hacíamos algunas actividades como droga, arma ahí se sumaron **ESCANDALO, NORTE, EL DOMI, YENIER, LEYGER, YEFFER, EL MOCHO, EL FLACO, TUMBA CUCHARA**, hay más nombres pero no los recuerdo ahora (...) se me olvidaba antes de yo matar al señor **CAMBALACHE** lo iba matar otro él es mulato mulato no recuerdo ahora el nombre, allá pasaron muchas cosas pero ahora no lo recuerdo todo, cuando lo recuerde le digo para hacer otra diligencia (...).”

44. Por otro lado, en la audiencia de pruebas realizada el día 27 de julio de 2021 se recibió el testimonio de los señores **ALEJANDRO PINO BERRIO, ARNALDO MAQUILON MINOTA y MIGUEL TORRES PALACIOS** y el interrogatorio de parte de los señores **ANGELA MARÍA CAMPOS GUTIÉRREZ y ALEXIS MENA GAMBOA**, quienes manifestaron lo siguiente:

“(…) El señor **ALEJANDRO PINO BERRIO** respecto de los familiares del señor **JUAN MENA ORTIZ**, manifestó conocerlos hace aproximadamente 15 años. Explicó que la familia quedó profundamente afectada por el fallecimiento del señor Mena Ortiz, quien era el pilar que sostenía a su hogar, un hombre muy dedicado a su familia y a pesar de su partida, la familia ha permanecido unida, aunque es evidente que siguen acongojados por la pérdida. Además, mencionó que la muerte afectó de manera significativa a los muchachos, ya que cuando falta la persona que provee el sustento diario, las personas quedan afectadas.

Por su parte, el señor **ARNALDO MAQUILON MINOTA** en relación a la familia del señor **JUAN MENA ORTIZ**, afirmó conocerlos hace 12 años, ya que convivió con ellos durante un tiempo, por lo tanto, le constaba que el señor **MENA ORTIZ** nunca trató mal a su familia y con todos tenía un trato ejemplar. Afirmó que él vivía con sus 3 hijos y su señora. Además, refirió que como la familia dependía económicamente del trabajo de Juan Mena, su fallecimiento ha sido muy difícil para ellos, ya que ninguno de los miembros trabajaba en ese momento y les ha tocado tratar de sobrevivir con el apoyo de algunos familiares de doña Ana Martina Córdoba Rentería, los sobrinos y hermano del causante les han brindado.

Asimismo, el señor **MIGUEL TORRES PALACIOS** se refirió al grupo familiar, el cual conoce hace más de 16 años y que está constituido por los señores

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ
SALA TERCERA DE DECISIÓN**

Juan Mena Ortiz, Ana y sus hijos, quienes han sufrido mucho tras el fallecimiento de aquel. Comentó que el señor Mena vivía con Ana Martina Córdoba y sus tres hijos pequeños. Además, afirmó que conoció a los hermanos y sobrinos del señor Juan, quienes solían visitarlos para compartir en familia. También expuso, que la relación de Juan con sus hermanos y sobrinos era excelente, ya que siempre fue una persona muy amigable y después de su muerte, la familia quedó destrozada y aunque han logrado mantenerse unidos, han tenido un notable bajón económico, dado que Juan era el pilar de su familia.

La señora ANGELA MARIA CAMPOS GUTIERREZ en interrogatorio de parte expresó que, unos meses después de haber sido asignada a la Fiscalía Primera Local de Delitos Querellables, recibió una llamada del Asesor de Seguridad Ciudadana, quien le preguntó acerca de una denuncia presentada por el señor Juan Mena Ortiz. Al revisar el caso, constató que se trataba de una denuncia por injuria y calumnia. Sin embargo, al comenzar a leer los detalles del expediente, se percató de que estaba mal tipificado, ya que los hechos correspondían a un delito de desplazamiento forzado y amenazas.

Asimismo, afirmó que, posteriormente, recibió un requerimiento por escrito solicitando un informe de todas las actuaciones realizadas dentro del expediente. En dicho informe, dejó constancia de que la denuncia había sido mal tipificada por la Policía Nacional. Al revisar nuevamente el expediente, observó que no se había emitido ninguna medida de protección. Precisó que es un deber constitucional que la autoridad que recibe la denuncia emita una medida de protección, lo cual no ocurrió en este caso.

Adicionalmente, manifestó haberse enterado de la muerte del señor Juan Mena cuando la Dirección Seccional de Fiscalía le solicitó un informe ejecutivo, y debido a esa situación, se le compulsó copia del caso, y durante el procedimiento que se llevó a cabo en su contra, pudo demostrar su inocencia, evidenciando que no existía responsabilidad directa de ella, sino una falla en el servicio por parte de la Fiscalía General de la Nación.

Por su parte, el señor ALEXIS MENA GAMBOA al ser interrogado, sostuvo que en ese momento contaba con un nivel básico de técnico en policía judicial y había completado un curso de recepción de denuncias. Durante la recepción de la denuncia presentada por el señor Juan Mena Ortiz, refirió que este le informó que varios sujetos en el barrio los Álamos afirmaban que él colaboraba con un grupo al margen de la ley que operaba en dicha zona. Sin embargo, en ningún momento el denunciante le manifestó que estaba siendo amenazado, ya que, de haber sido así, él lo habría llevado directamente a la Fiscalía. Finalmente, expuso que las denuncias se radicaban en su dependencia y que, de manera automática, se generaba el SPOA, lo que implicaba que la denuncia migraba a la Fiscalía.

45. Una vez establecido lo anterior, en aras de resolver los cargos invocados en el recurso de apelación formulado por las entidades demandadas, la Sala analizará de forma ordenada cada uno de los elementos de la responsabilidad patrimonial del Estado, ya que la configuración de dicho instituto jurídico depende de la sumatoria de los componentes que lo conforman. Por lo anterior, se hace necesario abordar dichos elementos de la siguiente manera: **i)** el daño antijurídico y **ii)** su imputación frente al Estado.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ
SALA TERCERA DE DECISIÓN**

4.6.1. El daño antijurídico

46. En el presente asunto, no es objeto de discusión que la parte actora sufrió un daño antijurídico, el cual se concretó a partir de la muerte del señor JUAN MENA ORTIZ ocurrida el día 18 de marzo de 2018, según consta en el registro civil de defunción. Lo cual desde luego afectó un derecho protegido por el ordenamiento jurídico (la vida), cuya lesión no encuentra justificación legal.

47. Definido el primer elemento de la responsabilidad, se emprende el análisis respectivo, con el fin de determinar si, en el caso concreto, este le puede ser atribuido o imputado a la administración pública y, por lo tanto, si es deber jurídico de aquella resarcir los perjuicios que de él se derivan.

4.6.2. Imputación

48. Antes de abordar las inconformidades planteadas por las entidades demandadas, conviene precisar que el Consejo de Estado²⁰, ha considerado que el Estado es responsable patrimonialmente a título de falla del servicio por omisión en el deber de prestar seguridad a las personas, cuando: **(i)** se solicita protección especial, por las particulares condiciones de riesgo en que se encuentra la persona; **(ii)** 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 y **(iii)** se deja a la población a merced de los grupos de delincuencia, sin brindarles protección alguna, cuando se tiene conocimiento de que los derechos de esa población vienen siendo desconocidos por grupos organizados al margen de la ley.

49. De acuerdo con lo anterior, para que el Estado responda por el incumplimiento de la obligación de brindar protección y seguridad, se debe establecer que las autoridades tenían conocimiento de la situación de riesgo o peligro en que se encontraba la víctima, pues tal conocimiento es el que posibilita y hace exigible la actuación y protección de las autoridades.

50. En virtud de lo expuesto, encuentra la Sala, que los cargos propuestos por las entidades demandadas, no tiene vocación de prosperidad, por las razones que pasaran a exponerse:

51. Analizadas las pruebas arrumadas al plenario, se advierte que el señor JUAN MENA ORTIZ durante los años 2016 y 2017 tan pronto recibió las amenazas contra su vida acudió ante las autoridades competentes (Policía Nacional y Fiscalía General de la Nación) a fin de denunciarlas, sin embargo, no está acreditado que, en virtud de ello y en cumplimiento de los deberes constitucionales y legales que les asisten a dichas entidades, se le haya otorgado una respuesta adecuada al peligro al cual estaba expuesto como tampoco que se le hayan brindado algunas medidas efectivas para garantizar su seguridad y salvaguardar su vida.

52. No obstante, está acreditado que solo una de las denuncias presentadas por el señor Juan Mena Ortiz fue tramitada por las entidades demandadas, sin embargo, en la misma se tipificó el delito a investigar como injuria y calumnia indirecta, craso error que impidió que aquellas adoptaran dentro del marco de sus competencias las medidas de seguridad y protección necesarias para evitar la materialización de

²⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, C.P. Guillermo Sánchez Luque, Sentencia del 18 de diciembre de 2020, Bajo radicado No. 08001-23-31-000-2009-00227-01(43508)

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ
SALA TERCERA DE DECISIÓN

las amenazas que aquel había recibido, lo que denota desde luego una falla en la prestación del servicio por parte de la Fiscalía General de la Nación y Policía Nacional.

53. En este punto, llama la atención de la Sala que tanto en la Policía Nacional como en la Fiscalía General de la Nación al momento de tipificar la conducta descrita por el denunciante se haya incurrido en semejante error y el mismo no haya podido corregirse sino después de ocurrida la muerte del señor JUAN MENA ORTIZ.

54. Ahora, respecto de lo alegado por la entidad demandada **Fiscalía General de la Nación**, de que la competencia en este asunto correspondía a la Policía Nacional y que el hecho fue ajeno a ella, considera la Sala, necesario precisar, que aunque el ente investigador dentro del marco de sus competencias no tiene asignada la de brindar protección y seguridad a las personas, lo cierto es, que una vez tuvo conocimiento de la denuncia sobre las amenazas que recibió el señor Mena Ortiz contra su vida, estaba en la obligación de adelantar la investigación de aquella conducta punible, para establecer los presuntos autores de tal hecho delictivo y además solicitarle a la autoridad respectiva le brindara protección al denunciante, para evitar que se concretara la intimidación de la que aquel estaba siendo víctima, sin embargo, ello no ocurrió.

55. Por tal razón, es claro para la Sala que tal omisión del ente investigador contribuyó en la producción del daño antijurídico alegado.

56. En cuanto al reproche efectuado por la entidad recurrente **Policía Nacional**, esto es, que la muerte del señor Mena Ortiz no le es imputable porque **(i)** fue consecuencia de las acciones delictivas de terceras personas al margen de la ley, y **(ii)** debido a la omisión de la Fiscalía en el cumplimiento de sus funciones, ya que únicamente se realizaron llamadas al denunciante, sin obtener resultado alguno.

57. Respecto al **primer cargo**, esta instancia judicial considera que, si bien el señor Mena Ortiz fue ultimado por miembros de un grupo delincencial denominado “los norteños”, lo cual no ha sido objeto de reproche, lo cierto es, que ello no exime a la demandada de la imputación jurídica del resultado dañoso. Pues en este caso, la imputación del daño no es precisamente por haber causado la muerte de aquel, sino por la omisión de brindar la seguridad y/o protección que requería la víctima para evitar el desenlace fatal, después de haber puesto en conocimiento el riesgo que corría su vida.

58. Además, es menester señalar que lo sucedido el 18 de marzo de 2018 no encuadra en las categorías de imprevisible o irresistible, dado que, como se expuso en precedencia, la Policía Nacional tenía conocimiento de la situación de amenaza sobre la vida e integridad física del señor Juan Mena Ortiz, ya que la denuncia fue recibida por un agente de la institución.

59. En relación con el **segundo cargo**, la Sala considera que ambas entidades incumplieron la obligación de protección que les correspondía, la cual, no solo se refiere a la responsabilidad general que surge del inciso segundo del artículo 2 de la Constitución Política de Colombia, sino que también implica un deber especial que, al no ser cumplido, permitió la acción de los delincuentes que perpetraron los hechos que hoy se demandan. Por lo tanto, no existe una causa justificable que exonere de responsabilidad a la parte demandada, ya que debieron haber implementado un esquema de seguridad para el denunciante, quien se encontraba

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ
SALA TERCERA DE DECISIÓN**

en riesgo, omisión que refleja una conducta negligente y desinteresada por parte de las mencionadas.

60. De otro lado, la **parte actora**, también recurrente en este asunto, fundamenta sus cargos en **(i)** la negativa de reconocer los perjuicios morales sufridos por los sobrinos del señor Juan Mena Ortiz y **(ii)** la falta de condena en costas contra la parte demandada.

61. Respecto a la reparación del perjuicio moral en caso de muerte, el Consejo de Estado en sentencia de unificación de fecha 28 de agosto de 2014 diseñó cinco niveles de cercanía afectiva entre la víctima directa y aquellos que acuden a la justicia en calidad de perjudicados o víctimas indirectas y los sobrinos se encuentran en el nivel 3, respecto del cual determinó que, para dicho nivel, además del parentesco, se requiere la prueba de la relación afectiva.

62. En virtud de ello y revisadas las pruebas arrumadas al plenario, considera la Sala que fue acertada la decisión del A quo en negar los perjuicios morales reclamados por los sobrinos del señor Juan Mena Ortiz, pues efectivamente no está acreditado más allá del parentesco de aquellos con la víctima directa, lo cual por sí solo no da cuenta de la relación afectiva entre estos y menos la aflicción o congoja que experimentaron a partir de la muerte de su familiar.

63. En ese orden de ideas, este cargo no prospera y se mantendrá la decisión que sobre dicha pretensión se adoptó en primera instancia.

64. Frente a la condena en costas, el Consejo de Estado varió el criterio objetivo de dicha condena, en virtud de la adición introducida por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021 que modificó el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, en el que se indica que aquella es viable, siempre y cuando se acredite que la parte vencida obró con manifiesta carencia de fundamento legal.

65. En el presente caso, aplicando dicho criterio, no observa la Sala una carencia de fundamentación legal que dé lugar a la condena en costas. Contrario a ello, las entidades demandadas en sus contestaciones manifestaron argumentos razonables en defensa jurídica de sus intereses, razón por la cual, este cargo tampoco prospera.

66. Así las cosas, la Sala confirmará la decisión de primera instancia que accedió parcialmente a las súplicas de la demanda.

4.7. La condena en costas

67. La Sala no condenará en costas en esta instancia judicial conforme lo previsto en el artículo 188 del C.P.A.C.A. en concordancia con los artículos 365 y 366 del C.G.P., por cuanto en el expediente no se encuentran pruebas que las demuestren o justifiquen.

DECISIÓN

68. En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Administrativo del Chocó, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ
SALA TERCERA DE DECISIÓN**

RESUELVE:

PRIMERO: CONFÍRMESE la sentencia del 29 de mayo de 2024 proferida por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Quibdó que concedió parcialmente las súplicas de la demanda, de conformidad con la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: Sin condena en costas en segunda instancia.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría **ENVIAR** el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones en la plataforma SAMAI y cancélese su radicación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: la anterior decisión fue estudiada y aprobada en sesión de la fecha.

Firmado electrónicamente
DUNNIA MADYURI ZAPATA MACHADO
Magistrada

Firmado electrónicamente
MIRTHA ABADIA SERNA
Magistrada

Firmado electrónicamente
ARIOSTO CASTRO PEREA
Magistrado

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.