

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Magistrado Ponente: CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO

Villavicencio, cuatro (4) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

**SALA DE DECISIÓN ORAL No. 2**

**ASUNTO:** APELACIÓN DE SENTENCIA  
**REFERENCIA:** REPARACIÓN DIRECTA  
**DEMANDANTE:** MARTHA ALICIA BARRETO GÓMEZ Y OTROS  
**DEMANDADO:** NACIÓN -MINISTERIO DE DEFENSA- POLICÍA NACIONAL- FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN- MUNICIPIO DE GRANADA  
**RADICACIÓN:** 50001-33-33-007-2014-00413-01

**I. SENTENCIA**

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación formulado por la parte actora y las demandadas Nación -Ministerio de Defensa- Policía Nacional, Municipio de Granada (Meta) y Fiscalía General de la Nación, contra la sentencia proferida el 29 de marzo de 2019<sup>1</sup> por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

**II. ANTECEDENTES**

Los ciudadanos MARTHA ALICIA BARRETO GÓMEZ, en nombre propio y en representación de su hijo menor NELSON DAVID ROJAS BARRETO, y de sus nietas LAURA NATALYA AGUILERA TEJADA y MARÍA FERNANDA GÓMEZ TEJADA; así como LEONARDO TEJADA BARRETO, ANDERSON TEJADA BARRETO, JOHN JAIRO GARCÍA BARRETO, DIEGO ARMANDO BARRETO GÓMEZ y LOLA FERNANDA CORTÉS BARRETO, esta última también en representación de su hijo CAMILO FERNÁNDEZ CORTÉS, todos actuando mediante apoderado judicial, promovieron el Medio de Control de Reparación Directa<sup>2</sup> consagrado en el artículo 140 del C.P.A.C.A, contra la NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA- POLICÍA NACIONAL- FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN-MUNICIPIO DE GRANADA, con el fin de que estimen las siguientes:

<sup>1</sup> Si bien se indica en la sentencia que data del año 2018, del contexto de las actuaciones se tiene que realmente corresponde a la anualidad de 2019.

<sup>2</sup> Folios 7-25 archivo «001. Cuaderno 1 (1ª instancia) fls. 1-178».

## 1. Pretensiones.

Solicita el apoderado de los demandantes que se declaren administrativa y patrimonialmente responsables a la NACIÓN -MINISTERIO DE DEFENSA-POLICÍA NACIONAL- FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN-MUNICIPIO DE GRANADA por los perjuicios morales, materiales y daño a la vida de relación causado a los actores por la muerte de la señora ÁNGELA MARLENY TEJADA BARRETO, quien fue asesinada por su compañero permanente en su lugar de trabajo «*como consecuencia de una falla del servicio por omisión en la vigilancia y custodia*» de dichas entidades.

Como consecuencia de lo anterior, pretende que se condene a las demandadas a pagar a los actores los siguientes perjuicios:

- **Morales:** Para la progenitora e hijas de la fallecida, la suma correspondiente a 100 SMLMV para cada una, y para sus hermanos y sobrino el monto equivalente a 50 SMLMV, igualmente para cada uno.

- **Materiales:** solicita que se reconozca favor de la progenitora e hijas de la víctima la indemnización debida y futura, debido al apoyo económico que les brindaba por su trabajo. Para lo cual, requiere que se tenga en cuenta como base para efectuar la liquidación la suma de \$1.000.000 que devengaba la señora ÁNGELA TEJADA al momento de su fallecimiento, incrementada en un 25% por concepto de prestaciones sociales y descontando el monto del 40% que destinaba para su subsistencia.

Indica que la indemnización futura se hará teniendo en cuenta la edad de las hijas de la víctima y de su progenitora para el momento del fallecimiento, y se realizará hasta los 18 años para el caso de las primeras, y hasta la vida probable de la última.

- **Daño a la vida de relación:** requiere para la madre e hijas de la señora ÁNGELA TEJADA la suma equivalente a 100 SMLMV para cada una, dado que fueron privadas de la compañía de su hija y madre, quien contaba con 32 años de edad.

Finalmente, requiere que se condene al pago de intereses, y se dé cumplimiento a la sentencia de conformidad con los artículos 192 a 195 del C.P.A.C.A.

## 2. Hechos.

De inicio se indica en la demanda la conformación del grupo familiar de la señora ÁNGELA MARLENY TEJADA BARRETO, integrado por su progenitora MARTHA ALICIA BARRETO GÓMEZ, hijas LAURA NATALYA AGUILERA TEJADA y MARÍA FERNANDA GÓMEZ TEJADA, hermanos NELSON DAVID ROJAS BARRETO, LEONARDO TEJADA BARRETO, ANDERSON TEJADA BARRETO,

JOHN JAIRO GARCÍA BARRETO, DIEGO ARMANDO BARRETO GÓMEZ y LOLA FERNANDA CORTÉS BARRETO, y sobrino CAMILO FERNÁNDEZ CORTÉS; con quienes se indica compartía una relación fraternal y ayuda mutua.

Afirma que la señora ÁNGELA MARLENY TEJADA BARRETO había conformado unión marital de hecho con el señor GIOVANNY RESTREPO MEJÍA durante cinco años, conviviendo además con sus hijas en el municipio de Granada (Meta). Y menciona que tras inconvenientes por infidelidad y adicción al licor de aquel, la señora ÁNGELA optó por finalizar la relación y trasladar su residencia a la casa de su progenitora.

Explica que, por lo anterior, el señor GIOVANNY RESTREPO de manera agresiva le exigía constantemente regresar al hogar, amenazándola con acabar con su vida en caso de persistir su negativa, y ante los frecuentes escándalos protagonizados por aquel, la señora ÁNGELA el 24 de mayo de mayo de 2012 acudió a la Comisaría de Familia del Municipio de Granada y a la Fiscalía General de la Nación, con el fin de denunciar al agresor y solicitó protección inmediata.

Menciona que la Secretaría del Interior y Convivencia Ciudadana -Inspección de Policía de Granada (Meta) solicitó al Comandante de la Estación de Policía de Granada prestarle vigilancia y protección a la denunciante; y en el mismo sentido, se ofició por parte de la Sala de Denuncias al Comandante de la Estación de Policía y al Comisario de Familia, solicitando protección policiva.

Sin embargo, refiere que la falta de protección a la señora ÁNGELA facilitó el actuar delincinencial del señor GIOVANNY RESTREPO MEJIA, quien el día 8 de julio de 2012 bajo los efectos de la ira y el alcohol buscó a la señora ANGELA MARLENY TEJADA BARRETO en la Droguería Remanso II, donde ella laboraba, y frente a su menor hija le propinó puñaladas que acabaron con su vida de manera casi instantánea.

Arguye que por lo anterior se adelantó investigación penal en contra del señor GIOVANNY RESTREPO por el delito de homicidio agravado y fue condenado 350 meses de prisión.

### 3. Fundamentos de derecho.

Se señalaron como fundamentos normativos: artículos 2, 2, 5, 11, 13, 42, 90 y 94 de la Constitución Política, artículo 8 de la Ley 153 de 1887, artículos 1613 a 1617 del Código Civil y artículo 140 y siguientes del C.P.A.C.A.

Hace alusión a los elementos que estructuran la responsabilidad del Estado por falla del servicio. Mencionando que: *i*) el hecho se demuestra con las pruebas allegadas como el registro de defunción y las solicitudes de protección a la vida de la hoy

occisa, *ii*) el daño antijurídico es imputable «*por acción y omisión*», dado el actuar omisivo de las demandadas quienes inobservaron el mandato de proteger la vida de la víctima, constituyendo una falla del servicio, *iii*) el daño se presume al tratarse de familiares cercanos, y *iv*) el nexo causal entre el hecho y el daño se configura, en la medida que fue la actuación negligente y omisiva de las entidades en el ejercicio de sus funciones, la causa eficiente para la producción del daño.

#### 4. Contestaciones de la demanda.

##### 4.1. Fiscalía General de la Nación.

La apoderada de la *Fiscalía General de la Nación* manifiesta<sup>3</sup> su oposición a las pretensiones de la demanda, al considerar no están probados los perjuicios materiales y morales conforme los lineamientos estimados por el Consejo de Estado.

Propuso como excepciones: *i*) inexistencia del nexo causal, y *ii*) hecho exclusivo de un tercero.

En cuanto a la primera, expone que las pruebas allegadas por los demandantes, probaron que por parte de la Sala de Atención al Usuario (SAU) de Granada, se solicitó al comandante de la Estación de Policía y a la Comisaria de Familia adelantar las actividades pertinentes con el fin de promover la protección de la señora ÁNGELA MARLENY TEJADA BARRETO, demostrando que la Fiscalía General de la Nación imprimió el trámite a solicitud de la ciudadana, requiriendo protección a las entidades competentes, por tanto no está demostrada la producción del daño, y por consiguiente no hay nexo causal entre el actuar del ente investigador y el resultado lesivo.

Respecto de la segunda excepción, expone que se demuestra que el Comandante de Estación de la Policía de Granada conocía los hechos de riesgo que rodeaban a la señora ÁNGELA MARLENY TEJADA; por tanto, afirma que por parte de la Policía Nacional y la Comisaria de Familia se tenía conocimiento de la situación y no adoptaron las medidas necesarias para proteger la vida de la hoy occisa.

Concluye que no se podría estructurar falla de servicio en razón a la presunta omisión de vigilancia y custodia, ya que el daño causado, conforme a sus funciones, no le es atribuible.

##### 4.2. Municipio de Granada.

El apoderado del Municipio de Granada manifiesta<sup>4</sup> que se opone a las pretensiones de la demanda, señalando que carecen de fundamentos de hecho y derecho, en

<sup>3</sup> Folios 149-162 archivo «001. Cuaderno 1 (1ª instancia) fls. 1-178»

<sup>4</sup> Folios 191-200 archivo «001. Cuaderno 1 (1ª instancia) fls. 1-178»

materia de responsabilidad del Estado.

Explica que para el día de los hechos la Comisaría de Familia había realizado el procedimiento que a ella le facultaba, esto es, la solicitud de protección policiva especial dirigida a la Estación de Policía de Granada, y la correspondiente orden al agresor de abstenerse de agredir verbal y psicológicamente a la causante, o a cualquier otro miembro de su familia.

Propuso como excepciones: *i)* falta de legitimación en la causa por pasiva, al considerar que cumplió con todo su deber legal hasta la fecha del deceso de la causante, *ii)* inexistencia de la obligación por parte del Municipio de Granada, explicando que no existe nexo causal entre los hechos que dieron origen a la acción contenciosa y actuación alguna del Municipio por su acción u omisión.

#### 4.3. Ministerio de Defensa - Policía Nacional.

El apoderado de la *Policía Nacional* contestó la demanda,<sup>5</sup> oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones, refiriendo que no se le puede atribuir a la entidad algún grado de responsabilidad en los hechos, pues al ser la justicia administrativa rogada, es necesario probarlo.

Afirma que se han fijado unos requisitos por vía jurisprudencial para que el Estado responda patrimonialmente, y que no solamente basta la existencia de la obligación de proteger la vida, si no que resulta indispensable un requerimiento previo a la autoridad por cualquier medio, con el fin de evitar que el Estado sea condenado por todo hecho lesivo como si se tratara de un Estado ideal. Agrega, que para el caso la muerte de la señora ÁNGELA TEJADA fue ocasionada por un tercero.

Indica que en los casos de omisión resulta necesaria la constatación del incumplimiento al contenido obligacional impuesto normativamente a la administración, que dicho incumplimiento debe ser particular y concreto evitando que el operador acuda a las normas generales y abstractas, con el fin de evitar que el Estado se convierta en asegurador absoluto de todo daño ocurrido, y que para el caso, la parte demandante no determinó la falla de la administración, ni estableció el deber que omitió y por el cual se produjo presuntivamente el daño alegado, razón que lleva a concluir que al no advertirse el contenido obligacional vulnerado por los funcionarios de esa entidad, no se puede entrar a analizar la imputación.

Finalmente, precisa que para la institución era impredecible el hecho realizado por el señor GIOVANNY RESTREPO MEJÍA, y que menos aún podía la Policía asignarle un policía para su protección las 24 horas del día, puesto que dicha Estación cuenta con muy poco personal para cubrir todos los lugares de Granada y mantener el orden público, o de cuidar cada persona que esté en riesgo, por lo que solicita negar

<sup>5</sup> Folios 207-218 archivo «001. Cuaderno 1 (1ª instancia) fls. 1-178»

las súplicas de la demanda.

## 5. Sentencia apelada.

El Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, en decisión proferida el 29 de marzo de 2019,<sup>6</sup> declara patrimonialmente responsable a la Nación -Ministerio de Defensa -Policía Nacional -Fiscalía General de la Nación -Municipio de Granada -Comisaría de Familia, por los daños causados a los demandantes con ocasión de la muerte de ÁNGELA MARLEY BARRETO TEJADA. En consecuencia, condena a las entidades a pagar solidariamente por perjuicios materiales el valor correspondiente a 100 smlmv para su progenitora e hijas, de 50 smlmv para cada uno de sus hermanos, y 35 smlmv para su sobrino; y por perjuicios materiales, para sus hijas, las sumas de \$46.259.826 a favor de LAURA NATALYA AGUILERA TEJADA y de \$38.469.212 a favor de MARÍA FERNANDA GÓMEZ TEJADA. Finalmente, indica la proporción de la condena cargo de la Comisaría de Familia -Municipio de Granada en un 50%, y de la Fiscalía General de la Nación y Policía Nacional en un 25% para cada una.

El *a quo* encuentra demostrado el daño antijurídico con la muerte de la señora ÁNGELA MARLENY TEJADA BARRETO acontecida el 8 de julio de 2012, y en cuanto al análisis de imputabilidad, inicialmente aduce que la responsabilidad del Estado en eventos en los que se han promovido solicitudes de protección, no surge de manera espontánea ni a título de una garantía omnimoda, sino que se configura a partir de la omisión de competencias preexistentes en materia de protección y seguridad que solo puede predicarse en la medida que se demuestre que el riesgo extraordinario era conocido y existían posibilidades razonables de impedir su materialización.

Seguidamente, sostiene la juez de primera instancia que la señora ÁNGELA TEJADA había sido amenazada por su compañero sentimental de forma reiterada debido a su traslado de residencia y no convivir más con él, y la llevaron a acudir el 24 de mayo de 2012 a la Sama de Denuncias de la Fiscalía General de la Nación y a la Comisaría de Familia de Granada (meta) y solicitara protección inmediata, y a su vez dichas entidades realizaron las solicitudes de protección al Comando de Policía del mismo municipio.

Seguidamente aduce que de los requerimientos efectuados a las entidades se observa que no le dieron trámite a la denuncia que realizó la causante, mencionando que la actividad investigativa de la Fiscalía y de las demás autoridades no puede ser ajena al compromiso de garantizar la protección efectiva de la mujer contra todo acto de violencia o discriminación. De manera que al haberse dirigido la víctima a la Fiscalía General de la Nación e instaurar la denuncia bajo el Rad.

<sup>6</sup> Folios 165-193 archivo «002. Cuaderno 2 (1ª instancia) fls.179-444».

Si bien se indica en la sentencia que data del año 2018, del contexto de las actuaciones se tiene que realmente corresponde a la anualidad de 2019.

503136000569201200281 se tiene que dicha entidad omitió adelantar la investigación como lo establece el artículo 251 Constitucional, el artículo 23 de la Ley 270 de 1996 y artículo 3 de la Ley 261 de 2000, aseverando que trasladó su competencia conforme al artículo 16 de la Ley 1257 de 2008 a la Comisaría de Familia de Granada Meta y al Comandante de Policía de dicha municipalidad quienes no les dieron trámite a los oficios, omitiendo el primero hacer uso de las medidas establecidas en el artículo 17 de la citada ley.

Concluye el *a quo* que resultó evidente la falla del servicio, pues se acreditó la existencia de nexo causal en la actuación de los demandados y el daño acaecido, lo que conlleva a que se declare la imputación de las demandadas en grado de omisión, dado que las circunstancias que se les pusieron en conocimiento arrojaban un serio indicio de que la señora ÁNGELA TEJADA requería protección, no obstante, se dejó la víctima en una situación vulnerable y facilitó que se produjera su asesinato, que de implementarse la medidas del caso se hubiera podido evitar.

Finalmente, indica que al Municipio de Granada - Comisaría de Familia le asiste el mayor grado de responsabilidad, por cuanto fue dicha entidad ante quien la señora ÁNGELA TEJADA solicitó protección especial, por tener a su cargo el Programa de Protección a Mujeres Víctimas de Violencia Intrafamiliar e igualmente porque fue requerida por la Fiscalía General de la Nación Seccional Granada para dicho fin, por lo que le fue asignado el porcentaje del 50% de la condena. El restante 50% se dispuso en partes iguales entre la Fiscalía General de la Nación y Policía Nacional por el desconocimiento de sus deberes de investigación rigurosa de las amenazas recibidas y por no haber iniciado el esquema de protección que dicha situación ameritaba, respectivamente.

## 6. Recursos de apelación.

### 6.1. Municipio de Granada.

La apoderada del *Municipio de Granada* aduce<sup>7</sup> que una vez la señora ÁNGELA MARLENY TEJADA puso en conocimiento la situación de maltrato y violencia por la que estaba siendo sometida por su compañero, la Comisaria de Familia ejerció su deber constitucional y legal, solicitando formalmente al comandante de la Policía Nacional protección especial con fin de evitar cualquier clase de agresión por parte del señor RESTREPO MEJÍA. Sin embargo, aduce que la Policía Nacional conociendo de la situación no ejecutó dicha solicitud demostrando una actitud negligente frente al caso, cuando efectivamente podía haber evitado el deceso de la señora ANGELA TEJADA con la presencia, acompañamiento y vigilancia de agentes de Policía en su lugar de trabajo y residencia.

También, afirma, que la causante ya había puesto la respectiva denuncia ante la

<sup>7</sup> Folios 205-213 archivo «002. Cuaderno 2 (1ª instancia) fls.179-444».

Fiscalía General de la Nación y le correspondía al ente acusador emprender las acciones investigativas y debió solicitarle al Juez de Control de Garantías el otorgamiento de las medidas de atención que trata el Decreto 2734 de 2012. Sin embargo, la Fiscalía en vez de hacer uso de sus facultades constitucionales, asumió la reprochable conducta de trasladar su responsabilidad a otra entidad, al solicitarle a la Comisaría de Familia que le brindara protección policiva, siendo obvio que a quien debía pedírsela era a la Policía Nacional.

Manifiesta que la Comisaría de Familia del municipio de Granada ejecutó la única acción que le era viable, esto es, comunicarle a la Policía Nacional sobre la existencia de una obligación legal frente dicha ciudadana, para que asumiera su cumplimiento por su capacidad de brindar seguridad ciudadana; no obstante, la Policía Nacional omitió poner en funcionamiento los recursos que disponen para el cumplimiento de su deber legal de protección, por lo que solicita que se evalúe cuál acción u omisión puede atribuirse a la Comisaría Municipal de Familia, teniendo en cuenta que esa dependencia municipal no es de carácter operativo sino meramente administrativo, y que su actuación correspondió a la orientación brindada por el Ministerio de Justicia y del Derecho en la "Guía pedagógica para Comisarías de Familia sobre el procedimiento para el abordaje de la violencia intrafamiliar con enfoque de género" (numeral 10.3.7), haciendo énfasis en que las medidas de protección que requería la señora TEJADA BARRETO eran de carácter operativo, es decir, medidas de protección física que no podía brindarle la Comisaría de Familia, y fue lo que llevó a que pidiera colaboración a la Policía Nacional.

Por otra parte, solicita que no entregue valor probatorio al escrito obrante a folio 34 «mediante el cual la Unidad de Denuncias de la Fiscalía de Granada, solicita a la Comisaría de Familia que le provea protección y evite agresiones físicas a la señora TEJADA BARRETO, pues además que tal documento no tiene el sello de "recibido" de la Comisaría, resulta absurdo que se le pida a esa dependencia municipal un tipo de protección que no puede brindársele en ella», reiterando que las medidas para la protección de las personas y los menores de edad solo se materializan por la voluntad de las partes o por imposición de la fuerza pública.

Adiciona que lo realizado por la Comisaría de Familia es lo mismo que hubiese hecho el señor Juez conforme a la Ley 1257 de 2008, artículo 16 (modificatorio del artículo 4° de la Ley 294 de 1996), es decir, oficiar a la Policía Nacional para que le brindara protección a la víctima.

Menciona que resulta equivocado afirmar que al Municipio de Granada - Comisaría de Familia le asiste el mayor grado de responsabilidad por el hecho de contar con el Programa de Protección a Mujeres Víctimas de Violencia Intrafamiliar, pues no se tiene en cuenta el concepto de la "armonía" bajo la cual deben actuar las entidades públicas, y por ello se pidió a la Policía Nacional que le brindara protección a la ciudadana, siendo inconsecuente considerar que la Comisaría de Familia o sus

subalternos dispusieran de su tiempo para brindarle protección con presencia física en el lugar de domicilio o de trabajo de la víctima, sin contar con las herramientas y capacidades técnicas que se requieren, pues conforme al literal F del artículo 17 de la Ley 1257 de 2008 quien debía asumir la protección es la Policía Nacional.

## 6.2. Fiscalía General de la Nación.

Por su parte, la apoderada de la *Fiscalía General de la Nación* manifiesta<sup>8</sup> que no se cumplen los requisitos exigidos para que se configure la falla del servicio por cuanto dicha entidad no es la encargada de responder patrimonialmente por la muerte de la víctima, dado que no se encuentra demostrada la omisión de protección, pues no tiene la obligación de velar por la protección física de los ciudadanos amenazados, con excepción de las personas que se encuentran en el programa de protección a testigos.

Aduce que a pesar del deber del Estado de brindar protección a todas las personas residentes en el país, no le son imputables todos los daños causados por terceros, porque las obligaciones del Estado son limitadas por las capacidades que en cada caso se establezcan porque «*nadie está obligado a lo imposible*». Y que para el caso el *a quo* accedió a las súplicas de la demanda sin que se hubiese indagado por las actuaciones realizadas por la Fiscalía General de la Nación dentro de la denuncia presentada en la que solicitaba protección, de la cual se corrió traslado al Comandante de la Estación de Policía de Granada para que prestara vigilancia y protección a la denunciante, sin que haya relación de causalidad entre la existencia del hecho y los daños aducidos en la demanda, presentándose así la causal excluyente de responsabilidad de falta de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que la Fiscalía cumplió con el artículo 250 de la Constitución Política mientras que la Policía Nacional debió cumplir con el artículo 218 *ibídem*.

También, afirma, que conforme al material probatorio, la muerte de la señora ÁNGELA TEJADA es imputable de manera exclusiva al hecho de un tercero, pues el señor GIOVANNY RESTREPO fue el encargado de quitarle la vida de manera violenta, sin sea atribuible entonces a la Fiscalía General de la Nación.

Concluye que no existen pruebas válidas que acrediten las conductas omisivas de la Fiscalía General de la Nación frente a la solicitud de protección de la señora ÁNGELA TEJADA, no siendo su muerte un hecho previsible, dada la relatividad de la obligación a cargo de las demandadas, así como el cumplimiento de la misma de acuerdo a los estándares racionalmente exigibles, sin que el daño sea imputable a la Fiscalía, por lo que debe revocarse la sentencia y negarse las súplicas de la demanda.

## 6.3. Ministerio de Defensa -Policía Nacional.

<sup>8</sup> Folios 214-232 archivo «002. Cuaderno 2 (1ª instancia) fls.179-444».

Por su parte, el apoderado de la Nación –*Ministerio de Defensa- Policía Nacional*<sup>9</sup> aduce que el *a quo* de manera errada dio validez a los medios de prueba que obran en la investigación penal bajo radicado 50313600055920120028400, adelantada ante la Unidad 20 Seccional de Fiscalías de Granada (Meta), y que fue decretada como prueba trasladada.

Afirma que el error se circunscribe al señalar que si bien la Nación agrupa todas las personas jurídicas de derecho público que conforman el Estado, cada cual cuenta con autonomía presupuestal y personería jurídica, y por ello no sería válido afirmar que como la investigación penal fue adelantada por la Fiscalía, no se requiera la participación o contradicción de dicha prueba por parte de las demás entidades demandadas, ya que bajo esta postura se estaría vulnerando flagrantemente el derecho de defensa y contradicción de las demandadas.

Refiere que la Fiscalía, Policía Nacional y Municipio de Granada no pueden representar individualmente a la Nación, ya que cada una está en el derecho de concurrir al proceso y ejercer su derecho a la defensa y contradicción, derechos que considera fueron vulnerados al otorgarle valor probatorio a la investigación penal sin que la Policía Nacional ejerciera contradicción dentro del proceso contencioso administrativo, por ello, solicita que no se le otorgue valor probatorio a dicha prueba trasladada respecto de la institución policial atendiendo a que se surtió exclusivamente con participación de la Fiscalía, y en ese orden no se cumplió con los requisitos señalados en el artículo 174 del C.G.P.

Señala, igualmente, que se ha fijado un requisito por vía jurisprudencial para que opere la omisión de protección, y es que exista previamente un requerimiento por cualquier medio a la autoridad para evitar que el Estado sea condenado en todo, y al aplicarlo al caso, la muerte de la causante fue ocasionada por la acción de un tercero. Frente a ello, explica que debe constatarse un incumplimiento omisivo al contenido obligacional impuesto normativamente a la administración, y que como señala la jurisprudencia, evitar que el Estado se vuelva un asegurador absoluto de todo daño.

Resalta que el fin primordial del Estado es procurar el bien común, cumplir los mandamientos constitucionales y legales, como el deber de velar por la vida, honra y bienes de los ciudadanos, pero no pueden ser ilimitados hasta el punto de evitarle a la comunidad y a los propios funcionarios de la institución las mínimas posibilidades de riesgo, y menos cuando estas situaciones son imprevisibles, como en el caso concreto, en el que la víctima no informó el momento en el que el agresor se presentó a la droguería, situación que no hubiere permitido omisión alguna por parte de la Policía Nacional, ya que sabiendo que el agresor estaba en ese lugar, seguramente se hubiere actuado y evitado el trágico hecho.

<sup>9</sup> Folios 266-277 archivo «002. Cuaderno 2 (1ª instancia) fls.179-444».

Manifiesta que en los procesos de Reparación Directa cuando la actora infiere falla en el servicio, está en la obligación de probar en qué consistió la falla originaria del daño y para ello es necesario que se establezca cuál es el contenido obligacional del ente demandado para que con base en ello se determine de forma clara la falla del servicio.

Argumenta que se opone a los perjuicios materiales solicitados en la modalidad de lucro cesante, ya que la parte demandante aporta una simple constancia firmada por el señor Hermógenes Panqueva mediante el cual se afirma que la víctima laboraba como auxiliar de farmacéuticos y que devengaba la suma de \$1.000.000, y sostiene que dicho documento carece de validez ya que no prueba un contrato de trabajo ni que se le cancelaran a la víctima prestaciones sociales, cotizaciones a salud, riesgos profesionales y pensión, y bajo ese escenario, cualquier persona podría expedir ese certificado por cualquier cifra estimando un salario presunto.

Frente a la responsabilidad de las demás entidades demandadas, señala que la Fiscalía a partir de la denuncia instaurada por la víctima por las lesiones y violencia intrafamiliar, debió agilizar la misma y llevarlo ante el juez penal de garantías para imputarle tales delitos y la medida de aseguramiento para evitar el hecho conocido, sin embargo, lo único que hizo fue enviar una solicitud de protección ante la Estación de Policía de Granada, pero no una investigación penal que hubiera evitado la muerte de la víctima.

Por lo anterior, afirma que era un deber de la Fiscalía llevar a juicio al victimario en aras de castigar el delito de violencia intrafamiliar y paralelo a ello haber garantizado la vida e integridad de la víctima.

Finalmente, señala que para la entidad era impredecible el hecho de que el victimario hiciera aparición en el lugar de trabajo de la señora ÁNGELA TEJADA, y además, la Estación de Policía no contaba con el suficiente personal para asignar un escolta personal a la ciudadana, ya que el personal disponible estaba al servicio de la seguridad del municipio, y mal podría imputarse responsabilidad a la Policía Nacional cuando no se demostró que la entidad contara con los suficientes recursos humanos y técnicos y que aun así omitió su deber; por ello solicita revocar la sentencia y en su lugar negar las suplicas de la demanda al no existir, según su criterio, la falla de servicio por omisión.

#### 6.4. Parte actora.

Por su parte, el apoderado de los *demandantes* manifiesta<sup>10</sup> su oposición parcial a la sentencia de primera instancia, únicamente en lo que corresponde a la negativa de los perjuicios relacionados con la pérdida de la capacidad de goce a la madre e hijas de la fallecida.

<sup>10</sup> Folios 262-265 archivo «002. Cuaderno 2 (1ª instancia) fls.179-444».

Lo anterior, al señalar que en la sentencia no se efectuó ninguna consideración, lo que menciona, haber ocurrido al haber omitido en el preámbulo de la providencia las pretensiones por concepto de daño a la vida de relación.

Indica que al hallarse demostrado el doloroso padecimiento que han soportado la madre e hijas de ÁNGELA TEJADA con su injusto asesinato a manos de su compañero sentimental, ha dejado un gran vacío en su hogar que debe ser resarcido por las entidades demandadas, en razón de su omisión en el deber de vigilancia y cuidado que les asistía para proteger su integridad física y su vida; por lo que procede la condena por tal concepto en 100 smlmv para cada una.

### 7. Trámite procesal.

Mediante proveído del 18 de junio de 2019<sup>11</sup> se admitieron los recursos de apelación, y en auto del 2 de julio de 2019<sup>12</sup> se corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión y al Ministerio Público conceptuar de fondo.

Haciendo uso de esta oportunidad, los apoderados de los recurrentes reiteran, en esencia, lo expuesto durante el trámite de primera instancia y en los recursos de apelación, esto es, por parte del apoderado de la *parte actora*<sup>13</sup> expone su oposición frente a la negativa del reconocimiento de los perjuicios relacionados con la pérdida de la capacidad de goce a la madre de la fallecida y sus dos hijas, manifestando que además de los perjuicios morales dicho menoscabo también se encuentra demostrado, pues se trataba de una mujer joven que dejó a sus hijas y madre sin el apoyo moral que hubiera podido brindarles.

El *Ministerio de Defensa -Policía Nacional*<sup>14</sup> replica en la solicitud de que no se le otorgue valor probatorio a la prueba trasladada respecto de dicha entidad, por cuanto se surtió con única participación de la Fiscalía General de la Nación, sin haberse cumplido con el artículo 174 del C.G.P y a que no debe tenerse en cuenta la certificación según la cual, la víctima devengaba la suma de \$1.000.000 para liquidar los perjuicios materiales; y en el argumento de que no se configura la omisión de protección, porque además correspondía a la Fiscalía llevar a juicio el victimario para castigar el delito de violencia intrafamiliar y paralelo haber garantizado la integridad de la víctima.

La *Fiscalía General de la Nación* reitera<sup>15</sup> que por parte de la Policía Nacional y la Comisaría de Familia de Granada se tenía conocimiento de la situación y no adoptaron las medidas necesarias para proteger la vida de la señora TEJADA

<sup>11</sup> Folio 6 archivo «006. Cuaderno 2ª instancia».

<sup>12</sup> Folio 10 archivo «006. Cuaderno 2ª instancia».

<sup>13</sup> Folios 14-16 archivo «006. Cuaderno 2ª instancia».

<sup>14</sup> Folios 14-16 archivo «006. Cuaderno 2ª instancia».

<sup>15</sup> Archivo «23. NroActua 9 segunda instancia Alegatos Fiscalía»

BARRETO tal como se observa en la comunicación enviada a dichas entidades el 24 y 25 de mayo de 2012, de manera que no puede predicarse responsabilidad de la Fiscalía, al concurrir además el hecho de un tercero como causal excluyente de responsabilidad.

El *Municipio de Granada* no se pronunció, y el *Ministerio Público* no emitió concepto.

### III. CONSIDERACIONES

#### 1. Competencia.

La Sala es competente para conocer de la presente apelación de conformidad con el artículo 153 de la Ley 1437 de 2011, teniendo en cuenta que se trata de una sentencia proferida en primera instancia por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio y corresponde a esta corporación su conocimiento como superior funcional. Así mismo, se advierte que se revisará el fallo del *a quo* únicamente en relación con los aspectos que fueron objeto de apelación, en virtud del artículo 328 del Código General del Proceso.

#### 2. Oportunidad para promover el medio de control.

La caducidad de la acción es un fenómeno de creación legal, por cuyo efecto, el simple paso del tiempo implica la pérdida de oportunidad para reclamar por vía judicial los derechos que se consideren vulnerados por causa de la actividad del Estado. Así las cosas, tratándose del Medio de Control de Reparación Directa, como la que aquí se promovió, el artículo 140 del C.P.A.C.A establece como término de caducidad el plazo de dos (2) años contados a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquier otra causa.

Hechas las precisiones de carácter normativo antes citadas, se observa en el *sub examine*, que el acaecimiento del hecho constitutivo del daño antijurídico aludido por los demandantes se predica del fallecimiento de la señora ÁNGELA MARLENY TEJADA BARRETO en hechos ocurridos el **8 de julio de 2012**<sup>16</sup>, y teniendo en cuenta que se presentó la solicitud de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría 205 Judicial I para Asuntos Administrativos el día 7 de julio de 2014, y con ello la suspensión del término (conforme al artículo 21 de la Ley 640 de 2001), que se reanudó a partir del 10 de septiembre de 2014, con la expedición del acta de realización<sup>17</sup>; al haberse radicado la demanda el mismo **10 de septiembre de 2014**<sup>18</sup>, no se ha presentado el fenómeno de la caducidad de la acción, toda vez que la

<sup>16</sup> Folio 28 archivo «001. Cuaderno 1 (1ª instancia) fls. 1-178».

<sup>17</sup> Folios 87-95, 116-118 archivo «001. Cuaderno 1 (1ª instancia) fls. 1-178».

<sup>18</sup> Folio 97 archivo «001. Cuaderno 1 (1ª instancia) fls. 1-178».

demanda fue instaurada dentro de los dos años siguientes al acaecimiento del hecho dañino, de conformidad con el artículo 140 del C.P.A.C.A.

### 3. Problema Jurídico.

Se contrae a determinar si son responsables administrativa y solidariamente la NACIÓN -MINISTERIO DE DEFENSA- POLICÍA NACIONAL, la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN y el MUNICIPIO DE GRANADA (META) por los perjuicios causados a los demandantes, con ocasión del fallecimiento de la señora ÁNGELA MARLENY TEJADA BARRETO ocurrido el día 8 de julio de 2012 como lo dispuso el *a quo*, y si procede la indemnización de perjuicios por «pérdida de la capacidad de goce» en los términos que lo solicita la *parte actora*; o si, por el contrario, no se reúnen los elementos que estructuran la responsabilidad de la Fiscalía General de la Nación, Policía Nacional, ni del Municipio de Granada, al no haber omitido el deber de protección ni las obligaciones a su cargo, respectivamente, y en consecuencia deben negarse las pretensiones de la demanda, conforme lo indica cada una de las *entidades recurrentes*.

Una vez planteado lo anterior, procede la Sala a delimitar el *sub examine* teniendo en cuenta lo siguiente:

### 4. De la responsabilidad del Estado.

En cuanto a la responsabilidad de la administración, el artículo 90 de la Constitución Política de 1991 prevé que el Estado deberá responder por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. Por tanto, es necesario dilucidar en cada caso si se configuran los elementos para que surja el deber del Estado de responder, esto es, *i)* el daño antijurídico y *ii)* la imputación. Esta última entendida como la atribución fáctica y jurídica del daño antijurídico al Estado bajo cualquiera de los títulos de responsabilidad como falla del servicio, daño especial y/o riesgo excepcional.

Al respecto, la doctrina y la jurisprudencia han establecido como elementos constitutivos de responsabilidad del Estado<sup>19</sup>: *i)* la configuración de un daño antijurídico y *ii)* la imputación; este último que debe abordarse de dos formas: *i)* fáctica y *ii)* jurídicamente.

Respecto al daño, el Consejo de Estado lo ha definido como: “(...) *la afectación, menoscabo, lesión o perturbación a la esfera personal [carga anormal para el ejercicio de un derecho o de alguna de las libertades cuando se trata de persona natural], a la esfera de actividad de una persona jurídica [carga anormal para el ejercicio de ciertas libertades], o a*

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, sentencia del 5 de julio de 2018, Rad. 54001-23-31-000-2002-01809-01(42523) B.

la esfera patrimonial [bienes e intereses] (...)”<sup>20</sup>, por lo que, se entiende por daño cualquier afectación de un derecho, libertad, bien o interés de un sujeto determinado.

En ese orden de ideas, tanto la jurisprudencia como la doctrina se han referido al concepto de daño, no solo como la afectación de un derecho consolidado, sino que también lo comprende tanto las expectativas que pueda tener frente a un derecho o un interés comprobado en cabeza de los accionantes. Sin embargo, este debe ser antijurídico, frente al cual el Consejo de Estado señaló: “la antijuridicidad en que él no debe ser soportado por el administrado, ya sea porque es contrario a la Carta Política o a una norma legal, o, porque es “irrazonable, sin depender “de la licitud o ilicitud de la conducta desplegada por la Administración.””<sup>21</sup>

En cuanto a la imputación, la jurisprudencia ha efectuado un cambio en la teoría clásica de la estructura de los elementos de la responsabilidad, pasando el nexo causal de autónomo a incluirse dentro de la imputación fáctica, reduciéndolo a un concepto que sirve de soporte de uno de los elementos necesarios para la configuración de la responsabilidad patrimonial del Estado.

En ese sentido, se indica que la imputación fáctica corresponde desde el punto de vista de los hechos dañosos causados a un sujeto determinado, al estudio del tradicionalmente denominado nexo causal, para lo cual, además de los criterios naturalísticos que históricamente se han utilizado para ello –*equivalencia de la condiciones, conditio sine qua non*–, el derecho de daños contemporáneo ha desarrollado criterios normativos relevantes para establecer la imputación fáctica como los establecidos en la denominada teoría de la imputación objetiva, lo que no supone que los criterios de la causalidad adecuada hayan perdido vigencia, sino que los mismos pueden ser complementados con las herramientas que la mencionada teoría ha desarrollado.<sup>22</sup>

Por otro lado, la imputación jurídica es comprendida por los dos regímenes establecidos por la jurisprudencia: *i*) el objetivo, como son el riesgo excepcional o el daño especial y *ii*) el subjetivo, por la falta o la falla en el servicio.

Respecto de la falta o falla del servicio, se tiene como uno de los títulos de imputación utilizados con mayor frecuencia en las demandas de Reparación Directa promovidas contra el Estado, por cuanto, los órganos y dependencias de la administración al estar al servicio de los ciudadanos, deben cumplir una serie de obligaciones y expectativas mínimas para garantizar la calidad de vida de sus asociados. En este sentido y en

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, sentencia del 20 de febrero de 2017, Rad: 63001-23-31-000-2000-00021-01(33858)

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, sentencia del 5 de julio de 2018, Rad. 54001-23-31-000-2002-01809-01(42523) B.

<sup>22</sup> Para profundizar en los criterios normativos de la imputación fáctica ver el libro “La causalidad – elemento de la atribución del deber de reparar un daño antijurídico”, editorial Ibañez, año 2017, ISBN: 978-958-749-803-5.

cumplimiento de estos deberes, pueden presentarse faltas o fallas que generan consecuentemente, daños antijurídicos.

En ese orden de ideas, es preciso establecer claramente en cada caso, si la conducta desplegada por el órgano estatal se enmarca dentro del deber de cumplimiento de las funciones y fines que le han sido impuestos, o si, por el contrario, en virtud de su actuación tardía, errada y omisiva se genera en los administrados una inconformidad e insatisfacción que se ve reflejada en daños antijurídicos susceptibles de ser reparados, es decir, que la anomalía en el funcionamiento y/o las actividades desplegadas por la administración se materializa en la trasgresión de las obligaciones que le son propias.

Ahora, en relación con los eventos en los cuales el Estado compromete su responsabilidad sin necesidad de que medie el elemento subjetivo, es decir, la culpa o falla del servicio, ya sea presunta o probada, es posible determinar la responsabilidad bajo el análisis de los regímenes objetivos, como el daño especial o el riesgo excepcional. El primero tiene lugar cuando el Estado en el ejercicio de sus funciones y obrando dentro de su competencia y ceñido a la ley, produce con su actuación daños a los administrados, perjuicios que son especiales y anormales en el sentido que implican una carga o sacrificio adicional al que normalmente deben soportar por el hecho de vivir en sociedad, y cuando el equilibrio se rompe, perdiéndose así el principio de igualdad por el obrar legítimo de la administración, es necesario restablecer el equilibrio a través de la indemnización de los perjuicios ocasionados.

Por su parte, el riesgo excepcional se configura cuando el Estado, en desarrollo de una obra o actividad de servicio público, emplea recursos o medios que ubican a los ciudadanos o a sus bienes en una situación de riesgo<sup>23</sup>, que se materializan en el daño que es objeto de reclamo, produciendo un perjuicio que debe indemnizarse.

No obstante lo anterior, independientemente del régimen o título jurídico de imputación aplicable, la entidad demandada puede exonerarse de responsabilidad, acreditando una causal eximente, como la culpa exclusiva de la víctima, fuerza mayor, o hecho de un tercero, causas extrañas que enervarían las pretensiones de la demanda.

#### **4.1. Responsabilidad del Estado por omisión de protección.**

De conformidad con el Capítulo 7 de la Constitución Política se ha encargado a la Fuerza Pública el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, así como la defensa de la soberanía y la

<sup>23</sup> Clasificadas por la jurisprudencia como actividades relacionadas con la conducción de redes de energía eléctrica, manejo y transporte de explosivos, uso de armas de fuego y conducción de vehículos automotores.

integridad del territorio, lo que guarda conexidad con el artículo 2 de la Constitución según el cual «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, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares».

Ahora, se recuerda que en virtud del artículo 90 de la misma Constitución, puede predicarse la responsabilidad del Estado con ocasión de la omisión en el cumplimiento de alguno de las obligaciones establecidas en el ordenamiento jurídico, entre ellas del deber de brindar seguridad y protección. Sin embargo, el Consejo de Estado<sup>24</sup> de manera pacífica ha señalado que no le resultan todos los daños causados por terceros a la vida o de los bienes por cuanto no está obligado a lo imposible, sin que ello represente que no pueda cumplir con las obligaciones a su cargo atendiendo a las particularidades de cada caso, en los siguientes términos:

*“No obstante, la Sala ha considerado que, a pesar de que es deber del Estado brindar protección y seguridad a todas las personas residentes en el país, no le son imputables todos los daños causados por terceros a la vida o a los bienes, porque las obligaciones del Estado son relativas, en tanto limitadas por las capacidades establecidas en cada caso concreto, ya que nadie está obligado a lo imposible; sin embargo, la Sala también ha dejado claro que la relatividad de las obligaciones del Estado no excusa su incumplimiento, sino que debe indagarse en cada caso particular si, en efecto, a éste le fue imposible cumplir las obligaciones a su cargo<sup>25</sup>.*

*Respecto de la previsibilidad de la Administración en la producción de un hecho dañoso y la falta de adopción de las medidas necesarias para evitarlo, la Sala ha precisado:*

*“Según la norma acabada de referir, la razón de ser de las autoridades públicas, en particular de la Policía y del Ejército Nacional, es la defensa y protección de todos los residentes en el país y el cumplimiento de los deberes sociales del Estado; por lo tanto, omitirlos, compromete su responsabilidad, de modo que el Estado debe utilizar todos y cada uno de los medios de que dispone, a fin de que el respeto y demás derechos de las personas, por parte de las autoridades públicas y de los particulares, sea una realidad<sup>26</sup>.*

*Al respecto, esta Sección del Consejo de Estado ha reiterado, en varios pronunciamientos, que en casos como el que ahora ocupa la atención de la Sala, en los que se imputa a la Administración una omisión derivada del incumplimiento de las funciones u obligaciones legalmente a su cargo, el título de imputación aplicable es el de la falla del servicio<sup>27</sup>.*

(...)

*No es el Estado un asegurador general, obligado a reparar todo daño, en toda circunstancia, pues la administración de justicia debe observar la ley sustantiva, consultar la jurisprudencia e inspirarse en la equidad, para aplicar los principios de derecho y fundamentar las decisiones en las diversas tesis sobre los cuales (sic) se*

<sup>24</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 19 de julio de 2017, C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera, Rad. 05001-23-31-000-2003-01619-01(48868).

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 25 de febrero de 2009 (expediente 18.106).

<sup>26</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 25 de febrero de 2009 (expediente 18.106).

<sup>27</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias del 8 de marzo de 2007 (expediente 27.434) y del 15 de agosto de 2007 (expedientes 2002-00004-01(AG) y 2003-00385-01 (AG)).

edifica y sirven de razón a la imputación del deber reparador. Así (sic) en el caso presente, (sic) la relatividad del servicio debe entenderse en cuanto no era exorbitante disponer, porque existían elementos materiales y humanos para una misión debida. Se ha dicho que al Estado se le deben exigir los medios que corresponden a su realidad, haciendo caso omiso de las utopías y de la concepción ideal del Estado perfecto, omnipotente y omnipresente. A esto se ha llamado la teoría de la relatividad del servicio, a fin de no pedir más de lo posible, pero con la misma lógica debe concluirse que el Estado debe todo cuanto está a su alcance”<sup>28</sup>.

El órgano de cierre de lo contencioso administrativo<sup>29</sup>, igualmente ha advertido que la omisión del deber de brindar protección y seguridad se constituye en dos eventos: *i*) en caso de ser advertidos de las amenazas proferidas en contra de determinada persona, de las cuales no prestan la diligencia pertinente para garantizarle el resguardo solicitado y *ii*) por falta de previsibilidad, evento que ocurre cuando se tienen indicios de posibles vulneraciones en contra de determinados sujetos por su calidad o condición, sin que dichas amenazas sean valoradas con el fin de tomar las medidas necesarias para la salvaguarda de los derechos de las personas – sea la vida o integridad-.

Sin embargo, el Consejo de Estado<sup>30</sup> ha enumerado los requisitos necesarios para declarar la responsabilidad de la administración por omisión en los siguientes términos:

*“En relación con la responsabilidad del Estado por omisión, se ha considerado que, para la prosperidad de la demanda, es necesario que se encuentren acreditados los siguientes requisitos: a) la existencia de una obligación legal o reglamentaria a cargo de la entidad demandada de realizar la acción con la cual se habrían evitado los perjuicios, b) la omisión de poner en funcionamiento los recursos de que se dispone para el adecuado cumplimiento del deber legal, atendidas las circunstancias particulares del caso, c) un daño antijurídico y d) la relación causal entre la omisión y el daño.*

*Frente a este último aspecto, la Sala, con apoyo en la doctrina, que a su vez se inspiró en la distinción realizada en el derecho penal entre delitos por omisión pura y de comisión por omisión, precisó que en este tipo de eventos lo decisivo no era la existencia efectiva de una relación causal entre la omisión y el resultado, sino la omisión de la conducta debida que, de haberse realizado, habría interrumpido el proceso causal e impedido la producción de la lesión”* (negritas fuera de texto).

Así, se colige que la responsabilidad del Estado en eventos no es absoluta, pues no se trata de una cláusula general, por lo que deberá analizarse cada caso con el fin de determinar las posibilidades razonables de prevenir o evitar el daño que se demanda. Y de acuerdo con la jurisprudencia, los eventos en los cuales puede predicarse la misma se relacionan con *a*) cuando se solicita protección por las condiciones de riesgo en que se encuentra la persona, y *b*) cuando sin que medie

<sup>28</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 15 de febrero de 1996 (expediente 9940).

<sup>29</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 1 de marzo de 2018, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico, Rad. 25000-23-26-000-2009-00898-01(44272).

<sup>30</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 28 de marzo de 2019, C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera, Rad. 23001-23-31-000-2010-00374-01(52914) A.

requerimiento de protección, resulta evidente que la persona la necesitaba -*previsibilidad*-. Entre tanto, para derivar responsabilidad al Estado como consecuencia de una omisión del deber de protección o seguridad deben concurrir los elementos de: *i*) la existencia de una obligación legal o reglamentaria a cargo de la entidad o autoridad demandada, de realizar la acción con la cual se habrían evitado los perjuicios, *ii*) la omisión de poner en funcionamiento los recursos de que dispone para el adecuado cumplimiento del deber legal, *iii*) un daño antijurídico y *iv*) la relación causal entre la omisión y el daño.

#### **4.2. Enfoque diferencial de género y protección a la mujer víctima de violencia intrafamiliar.**

La Constitución de 1991 establece en el preámbulo la obligación del Estado de garantizar la vida, convivencia, trabajo, justicia, igualdad, conocimiento, libertad y paz, dentro de un marco jurídico democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo. Es así que entre las garantías fundamentales se desarrolla la igualdad en el artículo 13 estipulándolo como un mandato propio del Estado social de Derecho, dado que proscribire toda discriminación sino también la realización de acciones como una forma de lograr que la igualdad no sea apenas un postulado teórico.

Particularmente, entre los Derechos Sociales, Económicos y Sociales, la Constitución sitúa en el artículo 42 la familia como el núcleo fundamental de la sociedad, indicando que el Estado y la sociedad garantizan su protección integral, y prescribe que *«Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes. Cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y será sancionada conforme a la ley»*.

A continuación, el artículo 43 hace referencia a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, refiriendo que *«la mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación»* y dispone que el Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia.

Este artículo resulta relevante, pues se recuerda que en la antigüedad la mujer era vista bajo un papel específico en la sociedad retratada desde la inferioridad, al punto que, como históricamente es conocido, no tenía derecho a la participación democrática, ni ciudadanía y debían ser representadas por sus padres o esposos; de manera que la introducción de igualdad de oportunidades por parte del constituyente reflejó un avance en cuanto a la participación de la mujer en la sociedad, dejando de lado el concepto de sociedad patriarcal.

Como antecedente de este precepto constitucional, debe observarse que la necesidad de implementación surge a partir de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer de 1953 -aprobada en Colombia mediante la Ley 35 de 1986-, la Declaración

sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de 1967, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw) de 1981 -aprobada en Colombia mediante la Ley 51 de 1981-, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del 16 de diciembre de 1966, que asegura la igualdad de derechos de hombres y mujeres, la Convención Americana sobre Derechos Humanos del 11 de febrero de 1978, en la cual se establecen subcategorías de los derechos de la mujer a una vida libre de violencia; entre otras.

Sin embargo, a pesar del progreso frente al papel activo de la mujer, en algunos casos desde los roles desempeñados, ha sido víctima de violencia -física, psicológica, sexual, económica, entre otras- que incluso se ha ejercido bajo la consideración de su inferioridad o debilidad, lo que ha requerido la especial asistencia y protección del Estado a la mujer como consecuencia de su situación de vulnerabilidad.

Desde el bloque de constitucionalidad se encuentra la Convención de *Belém do Pará* aprobada el 9 de junio de 1994, que define la violencia contra las mujeres y la destaca como una violación de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, establece el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia y propone el desarrollo de mecanismos de protección y defensa de los derechos de las mujeres como fundamentales para luchar contra el fenómeno de la violencia contra su integridad física, sexual y psicológica, tanto en el ámbito público como en el privado, y su reivindicación dentro de la sociedad. Esta Convención fue ratificada por Colombia y fue adoptada mediante la Ley 248 de 1995, señalando entre otros aspectos que los Estados, además de condenar todas las formas de violencia contra la mujer, deben establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer que sea instrumentalizada y violentada tenga acceso efectivo al resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación.

Además, de índole internacional, como disposiciones que pudieron ayudar a fortalecer la protección a la mujer, pueden mencionarse la Conferencia Mundial sobre la Mujer, Plataforma y Plan de Acción de Beijing de 1995, el Estatuto de Roma del 17 de julio de 1998, que establece los crímenes de guerra basados en actos de violencia de género, las Reglas de Brasilia sobre el Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad de marzo de 2008, y la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana también de marzo de 2008, donde se indica como beneficiarias de estas reglas a las mujeres víctimas de la violencia de género.

Ahora, revisando el marco jurídico de la legislación interna en materia de protección a la mujer se encuentran: la Ley 82 de 1993<sup>31</sup> por la cual se expiden normas para apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia; la Ley 248 de 1995<sup>32</sup> anteriormente citada; la Ley 823 de 2003<sup>33</sup> por la cual se dictan normas sobre la

<sup>31</sup> Modificada por la Ley 1232 de 2008, y ésta a su vez modificada parcialmente por la Ley 2115 de 2021.

<sup>32</sup> "Por la cual se aprueba la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, suscrita en la ciudad de Belem do Para, Brasil, el 9 de junio de 1994".

<sup>33</sup> Modificada parcialmente por las Leyes 1496 de 2011 y 2117 de 2021.

igualdad de oportunidades para las mujeres; la Ley 882 de 2004<sup>34</sup> que penaliza el delito de violencia intrafamiliar y menciona que «*La pena se aumentará de la mitad a las tres cuartas partes cuando el maltrato, del que habla el artículo anterior recaiga sobre un menor, una mujer, un anciano, una persona que se encuentre en incapacidad o disminución física, sensorial y psicológica o quien se encuentre en estado de indefensión*»; la Ley 984 de 2005 por medio de la cual se ratifica el protocolo facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; la Ley 1009 de 2006 por la cual se crea el observatorio de género; la Ley 1257 de 2008<sup>35</sup> de adopción de normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres.

Así mismo, se tiene el Decreto 1930 de 2013 -compilado en el Decreto 1081 de 2015- en que se adopta la Política Pública Nacional de Equidad de Género y se crea una Comisión Intersectorial para su implementación; al respecto la Ley 1955 de 2019 «*por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"*» incluyó un componente titulado pacto por la equidad para las mujeres para el empoderamiento económico, político y social de las mujeres, eliminar las inequidades en su contra y la violencia y la pobreza, y actualmente la Ley 2294 de 2023 «*por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida"*» dispuso la inclusión de un mecanismo no judicial de contribución a la verdad y la memoria histórica que garantice la participación de víctimas con enfoque de género y derechos de las mujeres, el fortalecimiento de las Comisarías de Familia que garantice la aplicación del enfoque de género para prevenir los riesgos de feminicidio, y destinó la Sección I del Capítulo VIII a «*las mujeres, potencia del cambio*» refiriendo entre otros aspectos el *Sistema Nacional de Registro, Atención, Seguimiento y Monitoreo de las Violencias Basadas en Género (VBG)* y la *Declaración de emergencia por violencia de género*.

Entonces, teniendo de presente que se ha dispuesto un desarrollo normativo con el fin de superar la violencia de género, que se reitera, se sustenta en estereotipos en los distintos escenarios, y específicamente en las relaciones de pareja, en las cuales puede resultar notorio el ejercicio de las formas de violencia contra la mujer por la sumisión que en ocasiones les es exigida, siendo objeto de control y posesión, el sistema jurisdiccional no ha sido ajeno a esta problemática social, dado que, al definir situaciones relativas a la violencia de género, los jueces han fijado su interpretación, en la mayoría de los casos atendiendo a las normas superiores y el bloque de constitucionalidad, con miras a materializar la protección que se ordena como mandato superior.

Es importante destacar que precisamente desde la creación de la Comisión de Género de la Rama Judicial mediante Acuerdo PSAA08-4552 de 2008, se propende a la incorporación de una perspectiva de género en las sentencias judiciales, para

<sup>34</sup> «*Por medio de la cual se modifica el artículo 229 de la Ley 599 de 2000*».

<sup>35</sup> Reglamentada parcialmente en los artículos 8, 13, 19 y 23 por los Decretos 4796 de 2011 y 2733 de 2012, y modificado parcialmente por la Ley 2136 de 2021.

eliminar brechas de desigualdad y lograr una justicia material y no meramente formal, con el propósito de lograr la erradicación de cualquier tipo de violencia en contra de las mujeres. Garantizando desde luego, el servicio público del acceso a la administración de justicia de mujeres y hombres, en condiciones de igualdad.

Al respecto, la Corte Constitucional ha indicado que *«la mujer es sujeto constitucional de especial protección y en esa medida no solo sus derechos generales sino igualmente los específicos, requieren de atención fija por parte de todo el poder público, donde se incluyen los operadores jurídicos»*<sup>36</sup>.

La misma Corporación Constitucional también menciona que, en cumplimiento de los mandatos constitucionales y convencionales, el Estado tiene el deber de investigar, sancionar y reparar la violencia contra la mujer, y dicha obligación *«está en cabeza de la Rama Judicial del Poder Público; por lo que, son los operadores judiciales del país quienes deben velar por su cumplimiento»*<sup>37</sup>.

Y ha sido amplia la compilación jurisprudencial acerca del concepto de violencia de género, debiendo citarse lo mencionado en sentencia T-967 de 2014 como todas las *«acciones u omisiones dirigidas intencionalmente a producir en una persona sentimientos de desvalorización e inferioridad sobre sí misma, que le generan baja de autoestima»* y que impactan en *«su integridad moral y psicológica, su autonomía y desarrollo personal y se materializa a partir de constantes y sistemáticas conductas de intimidación, desprecio, chantaje, humillación, insultos y/o amenazas de todo tipo»*. Así mismo se cita en un sentido más amplio lo definido por la misma Corporación en sentencia SU-080 de 2020 al respecto:

*“La violencia de género sobre la mujer se define entonces como “...aquella violencia ejercida contra las mujeres por el hecho de ser mujeres. Pero no por el hecho de ser mujeres desde una concepción biológica, sino de los roles y la posición que se asigna a las mujeres desde una concepción social y cultural.”*<sup>38</sup> Este tipo de violencia se sustenta en las concepciones culturales que han determinado y aceptado la asignación de papeles delimitados en el desarrollo de la vida de hombres y mujeres, lo que ha llevado a la creación y permanencia de los denominados estereotipos de género que pueden tener tanto enfoques hacia lo femenino, como hacia lo masculino. Según la Organización de Naciones Unidas *“un estereotipo de género es una opinión o un prejuicio generalizado acerca de atributos o características que hombres y mujeres poseen o deberían poseer o de las funciones sociales que ambos desempeñan o deberían desempeñar”*<sup>39</sup>.

Sobre la definición de la violencia de género contra la mujer, se puede precisar que esta implica la existencia de las siguientes tres características básicas: *“a) El sexo de quien sufre la violencia y de quien la ejerce: la ejercen los hombres sobre las mujeres. b) La causa de esta violencia: se basa en la desigualdad histórica y universal, que ha situado en una posición de subordinación a las mujeres respecto a los hombres. c) La generalidad de los ámbitos en que se ejerce: todos los ámbitos de la vida, ya que la*

<sup>36</sup> Sentencia C-667 de 2006.

<sup>37</sup> Sentencia T-967 de 2014.

<sup>38</sup> CORTÉS, Irene, Violencia de género e igualdad, Comares, S.L. 2013. p. 1.

<sup>39</sup> <https://www.ohchr.org/sp/issues/women/wrgs/pages/genderstereotypes.aspx>

desigualdad se cristaliza en la pareja, familia, trabajo, economía, cultura política, religión, etc.”<sup>40</sup>

Adicionalmente, esta clase de violencia se puede presentar en múltiples escenarios. Específicamente en las relaciones de pareja se puede manifestar a través de actos de violencia física, bajo los cuales se pretende la sumisión de la mujer a través de la imposición de la mayor fuerza o capacidad corporal como elemento coercitivo.<sup>41</sup> De igual forma, se puede expresar con actos de violencia psicológica que implican “control, aislamiento, celos patológicos, acoso, denigración, humillaciones, intimidación, indiferencia ante las demandas afectivas y amenazas.”<sup>42</sup>

Particularmente la violencia doméstica<sup>43</sup> contra la mujer, puede definirse como aquella ejercida contra las mujeres por un integrante del grupo familiar, con independencia del lugar en el que se materialice, que dañe la dignidad, la integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, la libertad y el pleno desarrollo. (...).<sup>44</sup>

Retomando los aportes de la Comisión de Género de la Rama Judicial, se encuentran una serie de criterios orientadores para la identificación e incorporación de la perspectiva de género en las sentencias<sup>45</sup> que ha sido acogidos por la Corte Constitucional -sentencias T-016 de 2022, T-198 de 2022, C-111 de 2022, T-028 de 2023, T-064 de 2023 y T-224 de 2023- acerca de la aplicación del enfoque de género en las providencias judiciales.

Estos lineamientos también han sido adoptados por el Consejo de Estado<sup>46</sup>, refiriendo que la incorporación del enfoque de género en las providencias, no resulta indicativa de que resulte parcializada la decisión o que surja un sesgo a favor de la

<sup>40</sup> Ibidem, p. 45.

<sup>41</sup> Ibidem, p. 86.

<sup>42</sup> Ibidem, p. 86 y 87.

<sup>43</sup> Si bien es cierto nuestra legislación la define como violencia intrafamiliar, algunos sectores de la doctrina prefieren darle el nombre de violencia doméstica pues entienden que procura proteger a cualquiera que conforme el grupo familiar, no solo por lazos exclusivamente sanguíneos, de afinidad o civiles.

<sup>44</sup> CORTÉS, Irene, Violencia de género e igualdad, Comares, S.L. 2013. p. 1.

<sup>45</sup> Comisión Nacional de Género de la Rama Judicial (2018). Construcción de la Justicia de Género en Colombia. El Influjó de los Estereotipos, págs.16-17.

*i.* Analizar los hechos y los derechos en disputa, el entorno social y cultural en el que se desarrollan y la vulneración de los derechos de las mujeres de grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad.

*ii.* Identificar categorías sospechosas asociadas a la raza, etnia, lengua, religión, opinión política o filosófico, sexo, género y/o preferencia/orientación sexual, condiciones de pobreza, situación de calle, migración, discapacidad y privación de la libertad.

*iii.* Identificar si existe una relación desequilibrada de poder.

*iv.* Revisar si se presentan situaciones de estereotipos o manifestaciones de sexismo en el caso.

*v.* Ubicar los hechos en el entorno social que corresponde, sin estereotipos discriminatorios y prejuicios sociales.

*vi.* Privilegiar la prueba indiciaria, dado que en muchos casos la prueba directa no se logra recaudar.

*vii.* Cuestionar cuando amerite, la pretendida neutralidad de las normas, si se hace necesario, a fin de evaluar los impactos diferenciados en su aplicación.

*viii.* Trabajar la argumentación de la sentencia con hermenéutica de género sin presencia de estereotipos y sexismos en los hechos acontecidos, en la valoración de las pruebas, en los alegatos y en las conclusiones de las partes.

*ix.* Permitir la participación de la presunta víctima.

*x.* Visibilizar con claridad en las decisiones la situación específica de las mujeres y/o población en situación de vulnerabilidad, al proteger el derecho a la igualdad y a la no discriminación. *xi.* Visibilizar la existencia de estereotipos, manifestaciones de sexismo, relación desequilibrada de poder y riesgos de género en el caso. *xii.* Controlar la revictimización y estereotipación de la víctima tanto en los argumentos como en la parte resolutoria de las decisiones judiciales.”

<sup>46</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 16 de noviembre de 2023, C.P. Wilson Ramos Girón, Rad. 11001-03-15-000-2023-05139-00.

mujer, sino que en el evento de advertirse violencia a través de dichos criterios se pueda lograr la igualdad sustantiva, así:

*“Ahora, la Sala precisa que la aplicación de estos lineamientos en las decisiones judiciales no debe interpretarse en el sentido de pérdida de independencia e imparcialidad que caracteriza a los jueces. Tampoco puede entenderse que los jueces siempre deban fallar a favor de la mujer, por el hecho de ser mujer, desde una concepción biológica. Se trata de reconocer, como ya lo hizo nuestra Constitución Política, que históricamente la mujer ha sido objeto de violencia debido a los roles y la posición que social y culturalmente se le ha asignado y que, por ende, los jueces, al resolver casos en los que adviertan algún tipo de violencia contra la mujer, puedan aplicar estos criterios "a efectos de lograr la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres a la hora de acceder a la administración de justicia" <sup>47</sup>*

*En otras palabras, la obligación de los jueces consiste en “analizar los hechos, las pruebas y las normas con base en interpretaciones sistemáticas de la realidad, pues les permite reconocer la necesidad de adoptar un enfoque diferencial que procure la igualdad sustantiva de las mujeres y los hombres” <sup>48</sup>.*

*La propia Corte Constitucional ha precisado que analizar “con perspectiva de género los casos concretos donde son parte mujeres afectadas o víctimas: i) no implica una actuación parcializada del juez en su favor; reclama, al contrario, su independencia e imparcialidad y ii) ello comporta la necesidad de que su juicio no perpetúe estereotipos de género <sup>49</sup> discriminatorios, y; iii) en tal sentido, la actuación del juez al analizar una problemática como la de la violencia contra la mujer, exige un abordaje multinivel, pues, el conjunto de documentos internacionales que han visibilizado la temática en cuestión -constituyan o no bloque de constitucionalidad- son referentes necesarios al construir una interpretación pro fémima, esto es, una consideración del caso concreto que involucre el espectro sociológico o de contexto que describe el calamitoso estado de cosas, en punto de la discriminación ejercida sobre la mujer. Se trata por tanto de, utilizar las fuentes del derecho internacional de los derechos humanos junto con el derecho interno, para buscar la interpretación más favorable a la mujer víctima” <sup>50</sup>.*

Es pertinente mencionar que el órgano de cierre de lo contencioso administrativo, no solo en sede de tutela, sino en asuntos ordinarios ha dado aplicación al enfoque de género <sup>51</sup>, y para el caso resulta importante indicar que en materia de Reparación Directa <sup>52</sup> ha abordado dicha perspectiva, en casos en los que se ha probado la omisión de las autoridades en el cumplimiento de los deberes de protección especial en situaciones de violencia intrafamiliar, al no haber decretado y/o adoptado medidas cautelares que hubieren impedido la concreción de daños. Al respecto, se

<sup>47</sup> Sentencia T-198 de 2022.

<sup>48</sup> Sentencia T-028 de 2023.

<sup>49</sup> Cfr. Estereotipos de Género. Rebeca Cook.

[https://www.law.utoronto.ca/utfl\\_file/count/documents/reprohealth/estereotipos-de-genero.pdf](https://www.law.utoronto.ca/utfl_file/count/documents/reprohealth/estereotipos-de-genero.pdf)

<sup>50</sup> Sentencia T-028 de 2023.

<sup>51</sup> Enfoque diferencial y equidad de género en la jurisprudencia del Consejo de Estado. Comisión de Género y No Discriminación.

<https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/biblioteca/libros/2022/Enfoque%20Diferencial%20y%20Equidad%20de%20Genero.pdf>

<sup>52</sup> Sección Tercera; sentencia del 30 de agosto de 2018, C.P. Stella Conto Díaz del Castillo, Rad. 50001-23-31-000-2003-30307-01(40251), sentencia del 21 de noviembre de 2022, C.P. María Adriana Marín, Rad. 19001-33-31-000-2011-00233-01 (61903), y sentencia del 8 de mayo de 2023, C.P. José Roberto Sáchica Méndez, Rad. 13001-23-31-000-2010-00793-01 (55.717), entre otras.

cita el siguiente pronunciamiento<sup>53</sup> en un evento en donde se definió la responsabilidad del Estado por la omisión de protección de una mujer que había denunciado ser objeto de maltrato familiar, lo que propició la consumación de las amenazas de muerte contra ella por su compañero permanente:

*“La función de la jurisdicción contencioso administrativa debe estar en permanente evolución ante los retos que ofrece el juzgamiento de este tipo de casos -violaciones de derechos humanos en general y, específicamente, por causa de género-, donde el juez administrativo no está circunscrito únicamente a la aplicación del derecho interno, sino que también actúa como juez de convencionalidad, lo cual ha significado que se convierta en un juez natural del derecho internacional en materia de violaciones a los derechos humanos, lo cual tiene sentido en tanto el juez tiene el deber de integrar la normatividad interna con los estándares y reglas de protección internacionales y, por lo mismo, tiene como deber no sólo verificar el cumplimiento de las obligaciones internacionales de respeto y garantía de los derechos humanos por parte de las autoridades públicas internas, sino también, fundamentar, a partir de esa clase de normas supraconstitucionales, el juicio de responsabilidad estatal, cuando se produzca un daño antijurídico derivado de la vulneración a derechos humanos.*

(...)

*En lo relativo a la violencia contra la mujer en casos de feminicidio, el Consejo de Estado ha tenido la oportunidad de pronunciarse en casos en los que se ha probado la omisión de las autoridades en el cumplimiento de los deberes de protección especial en materia de violencia intrafamiliar, al no haber decretado y/o adoptado medidas cautelares que hubieren impedido la concreción de daños como el que ocupa ahora la atención de la Sala. En ese tipo de pronunciamientos se ha establecido fallas en el servicio de las autoridades judiciales -Fiscalía General de la Nación y Rama Judicial, a través de los juzgados de familia- respecto de darle curso y tomar las medidas legales correspondientes de protección a las víctimas denunciadas de violencia intrafamiliar, frente a las cuales no se desplegó las obligaciones constitucionales y legales, omisión que estuvo directamente relacionada con la consumación del daño. Así ha considerado que,*

*“... la principal manifestación del deber de protección y garantía de los derechos fundamentales y bienes jurídicos esenciales de las personas -y en especial de los niños y niñas del país- es en la etapa de prevención; de tal forma que, la principal obligación del Estado tratándose de la infancia y adolescencia consiste en evitar por todos los medios posibles y existentes que se materialicen daños que puedan afectar la integridad psicofísica y el desarrollo normal de los sujetos de especial protección (art. 13 C.P.). Lo anterior, generaba en las entidades demandadas una posición de garante frente a la señora Esperanza Quiñónez Alvarado y especialmente en relación a sus menores hijos Manuel Guillermo, Juan Camilo y Luis David, puesto que una vez que se puso en conocimiento de las autoridades competentes la situación que estaban sufriendo, surgió para el Estado la obligación de intervenir en el asunto y generar respuestas inmediatas que propendieran por la protección de la vida y de la integridad de la familia que se encontraba en un claro riesgo<sup>54</sup>.*

<sup>53</sup> Sección Tercera, sentencia del 8 de mayo de 2023, C.P. José Roberto SÁCHICA Méndez, Rad. 13001-23-31-000-2010-00793-01 (55.717).

<sup>54</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 9 de septiembre de 2013, Exp. 27.452, M.P. Olga Mérida Valle De la Hoz.

Sobre este asunto, se recuerda que el feminicidio definido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos como «el homicidio de mujeres por razones de género»<sup>55</sup> es uno de los actos más graves de violencia contra la mujer, y de manera más específica la Organización de Naciones Unidas (ONU) ha mencionado que «el asesinato de mujeres como resultado extremo de la violencia de género que ocurre tanto en el ámbito privado como público. Comprende muertes de mujeres a manos de sus parejas, exparejas o familiares, mujeres asesinadas por acosadores, agresores sexuales y/o violadores»<sup>56</sup>.

Y bajo este ámbito, los organismos de protección de los Derechos Humanos -Corte y Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Corte Europea de Derechos Humanos y Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer- han emitido una serie de pronunciamientos de acuerdo con los cuales los Estados se han declarado responsables por las falencias en la protección de las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar, por cuanto conocían la situación de riesgo real y no adoptaron las medidas necesarias para evitarlo. Entre ellos, se extrae lo definido por la Corte Europea de Derechos Humanos<sup>57</sup> al resolver un caso en el que se estableció la responsabilidad del Estado allí demandado, tras determinar la falta de diligencia en adelantar las actuaciones necesarias en el caso de violencia doméstica que desencadenó en un ataque mortal por parte del compañero de la víctima:

*"El Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer (de aquí en más "el Comité CEDAW") encontró que "la violencia contra la mujer es una forma de discriminación que impide gravemente que goce de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre" y está, por lo tanto, prohibida, conforme al artículo 1 de la CEDAW. Dentro de la categoría de violencia basada en el sexo, el Comité incluye violencia por "acto privado" y "violencia en la familia". Por consiguiente, la violencia basada en el sexo provoca obligaciones en los Estados. La Recomendación general N° 19 presenta un catálogo de dichas obligaciones. Estas incluyen una obligación de parte de los Estados para que "adopten todas las medidas jurídicas y de otra índole que sean necesarias para proteger eficazmente a las mujeres contra la violencia entre ellas, medidas jurídicas eficaces, como sanciones penales, recursos civiles e indemnización para protegerlas contra todo tipo de violencia"\*.* En sus Observaciones Finales sobre el informe periódico cuarto y quinto combinados sobre Turquía (de aquí en adelante "Observaciones Finales") el Comité CEDAW reiteró que la violencia contra la mujer, incluyendo la violencia doméstica, es una forma de discriminación (...).

*En cualquier caso, el Tribunal desea remarcar que en los casos de violencia doméstica, los derechos de los perpetradores no pueden reemplazar los derechos humanos de las víctimas, el derecho a la vida y a la integridad física y mental (ver los fallos de Fatma Yildirim v. Austria y A.T. v. Hungary realizados por el Comité CEDAW).*

<sup>55</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos - C IDH en la Sentencia Caso González y Otras (Campo algodón) vs México de 16 de noviembre de 2009, párrafo 143. Feminicidio: Legado de la práctica y la narrativa feminista. Isabel Agatón Santander.

<sup>56</sup> PNUD El Femicidio en Chile. Boletín Informativo del Sistema de Naciones Unidas para el Desarrollo. Sede Chile. N° 5 septiembre/octubre de 2004. en: [www.pnud.cl](http://www.pnud.cl). Feminicidio: Legado de la práctica y la narrativa feminista. Isabel Agatón Santander.

<sup>57</sup> Sentencia del 9 de junio de 2019. Opuz Vs Turquía. Demanda No. 33401/02

Además, en vista de las obligaciones positivas del Estado que consisten en tomar medidas preventivas operativas para proteger a un individuo cuya vida está en peligro, se hubiera esperado que las autoridades, para enfrentarse a un sospechoso que poseía antecedentes penales por perpetrar ataques violentos, tomaran medidas especiales en concordancia con la gravedad de la situación con el propósito de proteger a la madre de la demandante. Con tal fin, el Fiscal o el juez del Tribunal de Primera Instancia podrían haber ordenado por iniciativa propia una o más de las medidas de protección enumeradas conforme a las secciones 1 y 2 de la Ley N° 4320 (...). También podrían haber emitido una orden judicial para prohibir que H.O. tuviera contacto, se comunicara o se acercara a la madre de la demandante, o que ingresara en áreas definidas. Al contrario, como respuesta a los repetidos pedidos de protección por parte de la madre de la demandante, la policía y el Tribunal de Primera Instancia solamente tomó las declaraciones de H.p. y lo liberó (...). Mientras que las autoridades permanecieron pasivas por casi dos semanas, desde que tomaron las declaraciones de H.O., él le disparó a la madre de la demandante.

En estas circunstancias, el Tribunal concluye que no se puede considerar que las autoridades demostraron debida diligencia. Por lo tanto, no cumplieron con su obligación positiva de proteger el derecho a la vida de la madre de la demandante, dentro de lo establecido en el artículo 2 del Convenio.  
(...)."

De conformidad con lo expuesto, se concluye que si bien ha sido amplio el avance en materia de protección hacia la mujer, y como consecuencia de han dispuesto los mecanismos para reclamar sus derechos cuando se consideran vulnerados, pues a través del desarrollo legislativo expuesto al inicio de este acápite, es que surge la posibilidad de obtener asistencia a través de la materialización de dicha normativa, ya sea mediante los distintos programas que incluso han implementado los gobiernos nacional y territoriales, y propiamente en eventos en los cuales se advierte situación de maltrato, se tiene la posibilidad de acudir ante las autoridades investidas de competencia para no solo iniciar la investigación respectiva sino procurar la protección especial o urgente cuando se requiera; desafortunadamente continúan presentándose eventualidades en las que no solo se ejerce violencia sobre la mujer y se vulneran sus derechos, sino que se revictimizan a través de la negligencia u omisión de las autoridades que, entre otras cosas, fueron instituidas para su protección. Esta última circunstancia, ha dado origen a la declaratoria de responsabilidad del Estado, aun cuando el menoscabo provenga de un particular, siempre que se acredite tal situación de omisión o negligencia, pues se recuerda que además tal pasividad puede constituir una forma de discriminación, lo que en ocasiones conlleva incluso a la declaratoria de responsabilidad internacional, con el fin de obtener la reparación de los perjuicios causados tanto a la víctima como a su entorno familiar.

Bajo las anteriores consideraciones se impone a la Sala resolver el asunto que es objeto de análisis.

##### 5. Caso concreto.

Medio de control: Reparación Directa  
Expediente: 50001-33-33-007-2014-00413-01  
Asunto: Sentencia de Segunda Instancia

En ejercicio del presente medio de control, la parte demandante pretende que las entidades enjuiciadas sean declaradas responsables de la totalidad de los daños y perjuicios ocasionados a los actores por la muerte de la señora ÁNGELA MARLENY TEJADA BARRETO, quien fue asesinada por su compañero permanente en su lugar de trabajo «*como consecuencia de una falla del servicio por omisión en la vigilancia y custodia*» de dichas entidades; situación que se definió favorablemente en primera instancia, accediendo a las pretensiones de la demanda.

A lo anterior, se oponen los apoderados de las entidades enjuiciadas, de la siguiente manera: el *Municipio de Granada* menciona que *i)* una vez la señora ÁNGELA TEJADA puso en conocimiento la situación de maltrato y violencia, la Comisaría de Familia ejerció su deber constitucional y legal conforme al artículo 16 de la Ley 1257 de 2008, solicitando al comandante de la Policía Nacional protección especial con fin de evitar cualquier agresión por parte de su compañero, *ii)* le correspondía a la Fiscalía emprender las acciones investigativas y solicitarle al Juez de Control de Garantías el otorgamiento de las medidas de atención que trata el Decreto 2734 de 2012, y *iii)* debe tenerse en cuenta que la Comisaría Municipal de Familia no es de carácter operativo sino meramente administrativo, por lo que las medidas de protección debieron suministrarse por la Policía Nacional.

La *Fiscalía General de la Nación* afirma que *i)* no es la encargada de responder por la muerte de la víctima, dado que no tiene la obligación de velar por la protección física de los ciudadanos amenazados, y en el caso, dentro de la denuncia presentada se corrió traslado al Comandante de la Estación de Policía de Granada para que prestara vigilancia y protección a la denunciante, y *ii)* la muerte que se demanda es imputable de manera exclusiva al hecho de un tercero, pues el señor GIOVANNY RESTREPO fue el encargado de quitarle la vida de manera violenta, sin sea atribuible entonces a la Fiscalía.

El *Ministerio de Defensa -Policía Nacional* indica que *i)* no puede otorgarse valor probatorio a la investigación penal sin que la Policía Nacional ejerciera los derechos de contradicción y defensa, pues las entidades demandadas no pueden representar individualmente a la Nación, *ii)* el hecho resultó imprevisible, pues la víctima no informó el momento en el que el agresor se presentó en su lugar de trabajo, pues de haber informado a la Policía Nacional se hubiese evitado el trágico hecho, *iii)* era un deber de la Fiscalía llevar a juicio al victimario del delito de violencia intrafamiliar y paralelo a ello haber garantizado la vida e integridad de la víctima, y *iv)* la Estación de Policía no contaba con el suficiente personal para asignar un escolta personal a la ciudadana, ya no se demostró que la entidad contara con los suficientes recursos humanos y técnicos y que aun así omitió su deber.

Así las cosas, procede esta Sala a realizar el análisis de los elementos que estructuran la responsabilidad del Estado, teniendo en cuenta los actuales parámetros

jurisprudenciales mencionados en los acápite que anteceden y las pruebas obrantes en el proceso.

En este punto, de inicio es necesario advertir que con la presentación de la demanda se aportaron los oficios: *i*) No. FGN-50000-F-30 del 24 de mayo de 2012<sup>58</sup> mediante el cual el servidor de la Unidad o Sala de Denuncias de la Fiscalía General de la Nación Seccional Granada (Meta) solicita al Comandante de la Estación de Policía, del mismo municipio, medida de protección sobre la señora ÁNGELA TEJADA, *ii*) No. FGN-50000-F-31 del 25 de mayo de 2012<sup>59</sup> signado igualmente por el servidor de la Unidad o Sala de Denuncias de la Fiscalía General de la Nación Seccional Granada quien requiere a la Comisaría de Familia de Granada, medida de protección sobre la señora ÁNGELA TEJADA, y *iii*) del 24 de mayo de 2012<sup>60</sup> a través del cual, la Comisaria de Familia del Municipio de Granada solicitó al Comandante de la Estación de Policía protección policiva especial a la señora ÁNGELA TEJADA e informar al señor GIOBANNY RESTREPO abstenerse de realizar agresiones contra ella. De manera que, de los dos primeros oficios se tiene que dichos requerimientos se adelantaron dentro del radicado No. 503136000569201200281, y del último oficio igualmente se deduce que la Comisaría de Familia tuvo conocimiento de la situación de agresión denunciada por la señora ÁNGELA MARLENY TEJADA BARRERO.

Es así que, durante el trámite probatorio en primera instancia, tras solicitud de la parte actora<sup>61</sup>, se decretó como pruebas en la audiencia inicial<sup>62</sup>, la copia de la denuncia radicada ante la Fiscalía General de la Nación, por la señora ÁNGELA BARRETO contra el señor GIOBANNY RESTREPO por violencia intrafamiliar, y el requerimiento de las entidades demandadas para que informaran las acciones puntuales adelantadas para brindarle protección.

Así, a pesar de que fueron elaborados una serie de requerimientos<sup>63</sup> las únicas respuestas obtenidas refieren lo siguiente: *i*) la Personería Municipal de Granada en oficio No. 658 del 17 de diciembre de 2015<sup>64</sup> refiere que conforme a la búsqueda realizada por la Jefe de Archivo Municipal no se encontró documento alguno a nombre de la señora ÁNGELA TEJADA BARRETO; *ii*) el Jefe de la Unidad de Policía Judicial C.T.I de Granada, menciona en el oficio No. 083 del 13 de enero de 2016<sup>65</sup> que en el sistema SPOA se encuentra el NUC 503136000559201200284 por el delito de homicidio, y «*respecto de denuncia instaurada por la señora ÁNGELA MARLENY TEJADA BARRETO por violencia intrafamiliar de ese mismo año no figura en el sistema*», *iii*) la respuesta anterior se replica por parte de la Secretaria de la Unidad de Fiscalías

<sup>58</sup> Folio 47 archivo «001. Cuaderno 1 (1ª instancia) fls. 1-178»

<sup>59</sup> Folio 48 archivo «001. Cuaderno 1 (1ª instancia) fls. 1-178»

<sup>60</sup> Folio 46 archivo «001. Cuaderno 1 (1ª instancia) fls. 1-178»

<sup>61</sup> Folio 22 *ibidem*

<sup>62</sup> Folios 4-7 archivo «002. Cuaderno 2 (1ª instancia) fls.179-444»

<sup>63</sup> Folios 9-11, 57-60, 82, 85, 90 y 91 archivo «002. Cuaderno 2 (1ª instancia) fls.179-444»

<sup>64</sup> Folios 29, 31, 64, 65, 73 y 74 archivo «002. Cuaderno 2 (1ª instancia) fls.179-444»

<sup>65</sup> Folio 33 archivo «002. Cuaderno 2 (1ª instancia) fls.179-444»

de Granada en oficio No. 0702 del 30 de diciembre de 2015<sup>66</sup>, y por los asistentes de Fiscalías 26 y 4 en oficios No. 032 F-26 del 14 de marzo de 2016 y No. 207 del 2 de junio de 2016<sup>67</sup>, *iv*) el Comandante de la Estación de Policía de Granada en oficio No. 008370 del 12 de marzo de 2016<sup>68</sup> informó no haber encontrado soporte alguno sobre la solicitud de medidas de protección solicitadas por la señora ÁNGELA TEJADA, y finalmente *v*) la Secretaría de la Unidad de Fiscalías de Granada y la Región del Ariari en oficio No. 409 del 4 de agosto de 2016<sup>69</sup> manifiesta adjuntar «*la documentación allegada por los Despachos de las Fiscalías 4 y 26 Local de este municipio respecto del delito de INASISTENCIA ALIMENTARIA siendo víctima ÁNGELA MARLENY TEJADA BARRETO*», entre las cuales se encuentra: *a*) el oficio del 24 de mayo de 2012<sup>70</sup> direccionado al Comandante de la Estación de Policía de Granada con la solicitud de medida de protección para evitar afectaciones futuras sobre ÁNGELA MARLENY TEJADA, y *b*) el reporte de consulta realizada en el SPOA por el Asistente de Fiscal I, según el cual, las diligencias cuyo radicado es 503136000559201200281 se encuentran repartidas a la Fiscalía 26<sup>71</sup>, cuyo registro se plasma a continuación:

SPOA

HUMBERTO CASTAÑO CALLE

o [Cerrar Sesión](#)

GESTIÓN DE ACTUACIONES

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	ENTIDAD	UNIDAD RECEPTORA	AÑO	CONSECUTIVO
50	313	60	00569	2012	00281

**Gestión de Actuaciones**  
 • Fiscal y Juez  
 • Policía Judicial

**Ruptura Procesal**  
 • Gestión

**Conexidad Procesal**  
 • Gestión

**Programa Metodológico**  
 • Gestión  
 • Deshacer

Resumen de las actuaciones registradas para el caso

Si encuentra actuaciones en estado NULA haga clic en la palabra para ver información sobre la actuación de NULIDAD

Fecha	Descripción	Funcionario Que Registra/Despacho	Afecta Libertad	Estado
-------	-------------	-----------------------------------	-----------------	--------

SPOA

HUMBERTO CASTAÑO CALLE

o [Cerrar Sesión](#)

REPARTO MANUAL DE FISCAL DE CONOCIMIENTO

El caso 503136000559201200281 se encuentra asignado al despacho FISCALIA 26 de la unidad UNIDAD LOCAL - GRANADA de la seccional DIRECCIÓN SECCIONAL DE META.

Número de Noticia Criminal:

<sup>66</sup> Folio 39 archivo «002. Cuaderno 2 (1ª instancia) fls.179-444»  
<sup>67</sup> Folios 83 y 88 archivo «002. Cuaderno 2 (1ª instancia) fls.179-444»  
<sup>68</sup> Folio 78 archivo «002. Cuaderno 2 (1ª instancia) fls.179-444»  
<sup>69</sup> Folios 92-102 archivo «002. Cuaderno 2 (1ª instancia) fls.179-444»  
<sup>70</sup> Folio 95 archivo «002. Cuaderno 2 (1ª instancia) fls.179-444»  
<sup>71</sup> Folios 101-102 archivo «002. Cuaderno 2 (1ª instancia) fls.179-444»

Conforme a la trazabilidad anterior, se tiene que si bien existe el Número único de Caso (NUC) 503136000559201200281, no fue posible realizar el seguimiento a la denuncia, ante la negativa de remitirla por parte del ente investigador, así como de las demás actuaciones que llegaran a existir, contándose únicamente los oficios que dan cuenta de la solicitud de protección ante la Policía Nacional y Comisaría de Familia y el registro del caso en el SPOA, en el que no se evidencian actuaciones registradas.

No obstante, al plenario fue aportado el expediente Rad. 50313600055920120028400 adelantado en el Juzgado Penal del Circuito de Granada contra el señor GIOVANNY RESTREPO MEJÍA por el delito de homicidio agravado sobre la humanidad de la señora ÁNGELA TEJADA, el cual se integra por tres cuadernos Anexos<sup>72</sup>, y fue allegado como prueba trasladada. Debiendo indicarse que de dicha prueba documental pueden deducirse los antecedentes de violencia que culminaron con el fallecimiento de la señora ÁNGELA TEJADA.

En este punto, se tiene que uno de los argumentos de apelación de la Policía Nacional se funda en que no debió otorgarse validez a la investigación penal decretada como prueba trasladada, por cuanto si bien la Nación agrupa todas las personas jurídicas de derecho público que conforman el Estado, cada cual cuenta con autonomía presupuestal y personería jurídica, y por ello no sería válido afirmar que como la investigación penal fue adelantada por la Fiscalía, no se requiera la participación o contradicción de dicha prueba por parte de la Policía Nacional, ya que bajo esta postura se estaría vulnerando flagrantemente su derecho de defensa y contradicción al no haberse cumplido con los requisitos del artículo 174 del C.G.P.

### 5.1. Prueba Traslada.

En cuanto a la prueba trasladada como medio probatorio, el artículo 174 del Código General del Proceso, aplicable por remisión del artículo 211 del C.P.A.C.A, señala que: «*Las pruebas practicadas válidamente en un proceso podrán trasladarse a otro en copia y serán apreciadas sin más formalidades, siempre que en el proceso de origen se hubieren practicado a petición de la parte contra quien se aducen o con audiencia de ella. En caso contrario, deberá surtir la contradicción en el proceso al que están destinadas. La misma regla se aplicará a las pruebas extraprocesales. La valoración de las pruebas trasladadas o extraprocesales y la definición de sus consecuencias jurídicas corresponderán al juez ante quien se aduzcan*».

El Consejo de Estado ha indicado<sup>73</sup> que la prueba trasladada procede cuando fue solicitada por la parte contra quien se aduce o con audiencia de ella, respetando su derecho de defensa y cumpliendo con el principio de contradicción, fijando como

<sup>72</sup> Archivos: «003. C1 Anexo fls. 1-160», «004. C2 Anexo fls. 1-105» y «005. C3 Anexo fls. 1-144»

<sup>73</sup> Sección Tercera, sentencia del 31 de agosto de 2011, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Rad. 2001-23-31-000-1997-08938-01(19195).

precedente<sup>74</sup>, que en los eventos en los cuales el traslado de las pruebas recaudadas dentro de otro proceso es solicitado por ambas partes, esas pruebas pueden ser tenidas en cuenta en el proceso contencioso administrativo, aun cuando hayan sido practicadas sin citación o intervención de alguna de ellas en el proceso original y no hayan sido ratificadas en el contencioso, considerando que en tales casos resulta contrario a la lealtad procesal que una de las partes solicite que la prueba haga parte del acervo probatorio pero que, en el evento de resultar desfavorable a sus intereses, invoque las formalidades legales para su inadmisión.

Aunque la jurisprudencia inicialmente sostenía que las pruebas<sup>75</sup> practicadas en un proceso diferente de aquél en el que se pretendía su valoración, especialmente los testimonios, solo podían tenerse en cuenta por el juzgador cuando fueran trasladados en copia auténtica, y se hubieran practicados con audiencia de la parte contra la cual se aducen, o cuando, sin cumplir este último requisito, se hubiesen ratificados en el nuevo proceso «siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 229 del C.P.C.»; el Consejo de Estado unificó la jurisprudencia<sup>76</sup>, señalando que, cuando el proceso se dirija contra una entidad que ejerce la representación de la Nación como persona jurídica demandada, y contra ella se hacen valer pruebas testimoniales que han sido practicadas por otra entidad que igualmente es parte de la Nación, la entidad enjuiciada siempre que sea del orden nacional, no puede alegar que no sean valoradas las declaraciones trasladadas, pues es claro que por tratarse de medios de convicción que han sido recopilados por ella misma, puede decirse que fueron practicados con su audiencia, cumpliendo «con las condiciones establecidas en los artículos 185 y 229 del Código de Procedimiento Civil».

Así, teniendo de presente la línea jurisprudencial que avala la posibilidad de tener en cuenta la prueba trasladada cuando ha sido surtida por una entidad que ejerce la representación de la Nación, que para el caso, correspondió a la Fiscalía General de la Nación y a la Rama Judicial, como entidades que adelantaron la causa penal ejerciendo sus respectivas competencias de instrucción y juzgamiento, no resulta fundada la oposición que presenta la Policía Nacional, comoquiera que se trata de una entidad que igualmente es parte de la Nación, que incluso adelantó algunas actuaciones durante la investigación a través de la Policía Judicial -SIJIN DEMET-.

Aunado a lo anterior, debe tenerse en cuenta que el Consejo de Estado<sup>77</sup> ha advertido que en asuntos relacionados con violencia de género, la valoración probatoria debe ser más flexible, y al respecto se cita lo señalado al respecto, en un

<sup>74</sup> Sección Tercera, sentencia del 10 de agosto de 2016, C.P. Hernán Andrade Rincón, Rad. 20001-23-31-000-2004-01491-01(33827).

<sup>75</sup> Cuestión que en modo alguno comprende las indagatorias o versiones libres y espontáneas de los investigados, en atención a que si bien se trata de declaraciones rendidas por terceros, no cumplen con los requisitos del testimonio, porque no se rindieron bajo la gravedad de juramento. Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de julio 5 de 2005. Exp. N° 13969. C.P. Alier Hernández.

<sup>76</sup> Sección Tercera, sentencia de unificación del 11 de septiembre de 2013, C.P. Danilo Rojas Betancourth, Rad. 41001-23-31-000-1994-07654-01(20601).

<sup>77</sup> Consejo de Estado, sentencia del 18 de febrero de 2022, C.P. María Adriana Marín, Rad. 76001-23-31-000-2006-03718-01 (50817).

caso en el que se demandó una entidad del orden territorial por la omisión de protección de una mujer asesinada en su lugar de trabajo, en el que se tuvo en cuenta el proceso penal aportado aduciendo lo siguiente:

*“Los elementos de convicción recopilados en el proceso penal adelantado con ocasión de la muerte de la señora Enelia García Castañeda serán apreciados en su integridad, toda vez que su traslado fue solicitado por la parte actora y coadyuvado por el municipio de Cali al contestar la demanda, entidad que además tuvo la oportunidad de impugnar y cuestionar tales pruebas, sin que formulara ninguna objeción sobre el particular, además fueron tomadas por ambos extremos procesales como base para sus argumentos litigiosos, lo cual indica el adecuado ejercicio y garantía del derecho de contradicción.*

*En todo caso, la Sala advierte que se está frente a un caso de violación grave de derechos humanos, por tratarse de un hecho de violencia en contra de la mujer; por tanto, la valoración probatoria debe ser más flexible dadas las circunstancias de indefensión en que se encuentran las víctimas en este tipo de eventos, razón por la cual la Sala, en virtud de los principios de justicia material y de acceso a la Administración de Justicia, dará valor a la totalidad de los elementos de convicción que obran en dicho encuadernamiento, decisión que se ajusta plenamente a lo precisado por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia de unificación de 28 de agosto de 2013<sup>78</sup>”.*

En el *sub judice* se tiene, que el expediente contentivo del expediente penal fue aportado por la parte actora<sup>79</sup> tras el decreto de las pruebas realizadas en la audiencia inicial, incorporándose en la audiencia de pruebas del 28 de agosto de 2017<sup>80</sup>, sin que las demandadas hubiesen manifestado oposición al respecto, de manera que durante el trámite procesal se garantizó el derecho de defensa y contradicción, y por tanto será tenida en cuenta para analizar los supuestos fácticos del asunto.

## **5.2. Análisis probatorio y de los elementos que estructuran la responsabilidad del Estado.**

Aclarado lo anterior, acudiendo ahora a las actuaciones de la investigación adelantada por el homicidio de la señora ÁNGELA MARLENY TEJADA BARRETO, se tiene que a su fallecimiento antecedieron episodios de violencia y amenazas de muerte por parte del señor GIOVANNY RESTREPO MEJÍA, quien era su compañero permanente, en razón a que, tras discusiones por presuntas infidelidades y adicción al alcohol de este último, la señora ÁNGELA MARLENY había decidido terminar la relación sentimental. Recordándose que, inicialmente, convivían como pareja con las dos hijas menores de edad de la señora ÁNGELA, y posteriormente ella junto con sus hijas habían decidido cambiar de domicilio, lo que motivaba la ira del señor

<sup>78</sup> Ver también: Sentencia de unificación proferida por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, el día 28 de agosto de 2014, dentro del proceso No. 05001-23-25-000-1999- 01063-01(32988), M. P. Ramiro de Jesús Pazos Guerrero.

<sup>79</sup> Folio 108 archivo «002. Cuaderno 2 (1ª instancia) fls.179-444»

<sup>80</sup> Folios 115-120 archivo «002. Cuaderno 2 (1ª instancia) fls.179-444»

GIOVANNY quien bajo amenazas perseguía a la señora ÁNGELA con el fin de que lograra retomar la relación.

Lo anterior puede extraerse de los relatos<sup>81</sup> de los señores HERMÓGENES PANQUEVA MORA, y LUZ ENED MARTÍNEZ BARBOSA:

*"he tenido conocimiento con relación a la señora ÁNGELA MARLELI TEJADA BARRETO y el señor GIOBANI RESTREPO MEJÍA, es que Ángela era una mujer muy entregada a su trabajo, una persona honesta dedicada a sus hijos, la conozco hace más de un año, para el año del 2010 no recuerdo el mes ni la fecha, viajé al Municipio de Granada junto con mi esposa, Mirian Niño la invité una noche a comer cerca de la droguería donde ella trabajaba de nombre EL REMANSO 2, con la compañera de nombre Martha, pero ese día llegó este señor Giovanni la cogió bruscamente del brazo la sacó fuera de la Droguería, se la llevó y no la dejó comer con nosotros se me hizo muy extraño lo que estaba ocurriendo, entonces para el otro día le llamé la atención a la señora Ángela, le dije que cual era el problema que tenía con ese señor, entonces ella me dijo que la molestaba mucho pero hace varios días atrás ya no tenía nada con él. Para este año del 2012 a inicio de enero Ángela me manifestó que había tenido muchos problemas con este señor Geovanny, porque la maltrataba física y verbalmente, y que en varias ocasiones la amenazó de muerte, entonces le dije que le pusiera una caución sobre lo que le estaba pasando (...)"*. (Entrevista de Hermógenes Panqueva).

*"(...) Ángela la conozco más de 15 años, se desempeñaba como una persona muy honrada trabajadora honesta y muy dedicada a sus hijos, duró conmigo trabajando más de 5 años laborando como empleada doméstica, su horario de trabajo era 6:30 horas de la mañana hasta las 3:00 horas de la tarde, en ocasiones llegaba este señor Giovanni a preguntarla, a veces le decía que no estaba, claro está que lo hacía con el consentimiento de Ángela, veía que este señor trataba como en acosarla en su trabajo, Ángela me dijo un día que Giovanni le había sido infiel con otra mujer, entonces ella tomo una decisión de irse a vivir con la mamá, la señora Martha, pasó un tiempo de un mes más o menos y nuevamente habían vuelto con este señor Giovanni, Ángela sabía que este señor le hacía infiel pero era muy terca y seguía con él yo le daba consejos para que se separan por completo pero de nada valía, como en tres ocasiones cuando ÁNGELA llegaba en la mañana a trabajar, le observé en los brazos y en la cara morados, como si hubiera sido golpeada o alguien la hubiera maltratado, le preguntaba, si esos moretones habían sido de alguna caída, y ella me decía que sí, de todas formas nunca en mi presencia observe que este señor la golpeaba, entonces pensé que tal vez era de alguna caída. Cuando hablábamos con la señora Martha sobre la situación de su hija, ella me decía que este señor Giovanni la trataba muy mal, no le ayudaba en nada económicamente (...)"*. (Entrevista de Luz Ened Martínez).

En igual sentido, la señora MARTHA ALICIA BARRETO GÓMEZ, progenitora de la señora ÁNGELA en su versión manifestó que su hija había dejado de convivir con el señor GIOVANNY «porque él no hacía sino pegarle, la celaba, le hacía escándalos en el trabajo y le pegaba mucho (...) él le decía que si no vivía más con él la mataba» y que la amenaza también la había hecho extensiva sobre sus hijas bajo el entendido que «si no era para él no era para nadie»<sup>82</sup>.

<sup>81</sup> Folios 100-103 archivo «003. C1 Anexo fs. 1-160»

<sup>82</sup> Folios 49-50 y 80-85 archivo «004. C2 Anexo fs. 1-105»

A su vez, el hermano de la señora ÁNGELA y sus hijas, durante la valoración psicológica indicaron lo siguiente:

*“A mi hermana el señor Giovanni le pegaba, él la gritaba, no la dejaba salir, en las navidades cuando ella se quería ir para donde nosotros él no la dejaba ir, él le decía a ella que tenía mozo. Yo me di cuenta, porque un día yo llegué a la casa de ellos, y estaban encerrados los dos y él la estaba gritando y le decía un poco de cosas. Y Cuando ellos se separaron, ella se fue a vivir con nosotros, y él le llegaba a la droguería y la insultaba a cada rato. Una vez llamamos a la policía y le policía llegó y se lo llevaron, pero al ratico volvía y llegaba a molestarla y rodeaba la casa (...).”* (valoración psicológica N.D.R.B<sup>83</sup>).

*“La otra vez mi mamá demandó a GIOVANY RESTREPO MEJÍA, porque le pegaba a mi mamá delante de nosotros y la amenazaba con un cuchillo que la iba a matar, eso fue como el 11 de Mayo de este año y mi mamá ya no quería vivir más con él porque él le resultó con una niña de 9 meses y entonces Giovany le dijo que si no era para él que la iba a matar. Cuando él vivía con mi mamá, la maltrataba, le pegaba, le decía que si no era para él no era para nadie, la vivía amenazando, y entonces mi mamá decidió no vivir más con él, levaban un mes de separado cuando él mató a mi mamá (...).”* (valoración psicológica M.F.G.T<sup>84</sup>).

*“De lo que le paso a mi mamá. Giovanni iba a la casa, y un día le pego a mi mamá, porque ella le decía que no quería vivir más con él, eso lo hizo hartas veces, y él le decía que si no vivía más con él la mataba, y mi mama le decía que ya no quería vivir más con el porqué él ya tenía otra mujer y una niña y con otra tenía dos. Un día mi mama y Giovanni estaban peleando en el patio, y entonces mi hermana le estaba poniendo cuidado y él le dijo a mi hermana que él no necesitaba escoltas (...).”* (valoración psicológica L.N.A.T<sup>85</sup>).

Bajo el anterior contexto, y como consta con el reporte de consulta realizada en el SPOA<sup>86</sup> y con los oficios del 24 y 25 de mayo de 2012<sup>87</sup> en virtud de los cuales el servidor de la Sala de Denuncias de la Fiscalía General de la Nación Seccional Granada (Meta) solicitó al Comandante de la Estación de Policía y a la Comisaría de Familia de Granada medidas de protección sobre la señora ÁNGELA TEJADA, se tiene que la denuncia formulada por ella data probablemente del mismo 24 de mayo de 2012 y originó el NUC 503136000559201200281.

A pesar de lo anterior, el día 8 de julio de 2012 se produce el fallecimiento<sup>88</sup> de la señora ÁNGELA MARLENY TEJADA BARRETO, cuando aproximadamente a las 20:30 horas se encontraba en su sitio de trabajo, de razón social “Droguería El Remanso 2” y fue abordada por el señor GIOVANNY RESTREPO MEJÍA, quien en presencia de una de sus hijas, la reduce y le causa múltiples heridas con arma blanca, por lo que es llevada al Hospital Departamental de Granada, en donde más tarde

<sup>83</sup> Folios 130-134 archivo «003, C1 Anexo fs. 1-160»

<sup>84</sup> Folios 95-99 archivo «004, C2 Anexo fs. 1-105»

<sup>85</sup> Folios 110-114 archivo «003, C1 Anexo fs. 1-160»

<sup>86</sup> Folios 101-102 archivo «002, Cuaderno 2 (1ª instancia) fs.179-444»

<sup>87</sup> Folio 47 y 48 archivo «001, Cuaderno 1 (1ª instancia) fs. 1-178»

<sup>88</sup> Folio 28 archivo «001, Cuaderno 1 (1ª instancia) fs. 1-178»

ocurre su defunción «por choque hipovolémico producido por laceración de vena cava superior por trauma torácico penetrante causada por herida por arma cortopunzante en el tórax»<sup>89</sup> lo anterior consta en los documentos que integran el expediente del proceso adelantado por homicidio, entre ellos el Escrito de Acusación<sup>90</sup>, que da cuenta de la descripción de los hechos.

Por estos hechos resultó condenado el señor GIOVANNY RESTREPO por el Juzgado Penal del Circuito de Granada en sentencia del 7 de octubre de 2013<sup>91</sup>, en donde se hizo alusión a que la conducta delictual del victimario se debió a «rasgos propios del machismo» por la condición de mujer de la víctima en los siguientes términos:

Está probado dentro de las actuaciones que el imputado GIOVANNY RESTREPO MEJÍA causó la muerte con un arma blanca (cuchillo) a señora ANGELA MARLENY TEJADA BARRERO profiriéndole en varias oportunidades múltiples heridas con arma corto punzante, generándose una crueldad excesiva en la ejecución del homicidio, ensañándose, buscando una muerte violenta, utilizando una ferocidad inútil para su fin inmediato de su acción homicida. Y que definitivamente se provocó por su condición de mujer al extremo que se materializó este comportamiento con ocasión de la relación amorosa y de pareja entre victimario y víctima, y que revela rasgos propios del denominado machismo, en el que el hombre se cree superior a la mujer y por ende valido de este ego arremete aprovechando que a quien ve como su adversario es una mujer.

De los hechos en estudio se observa que el 09 de Julio de 2012 en la carrera 13 con calle 11 al interior de la Droguería de razón social "Remanso Dos", el procesado con arma corto punzante produjo continuas heridas con sevicia dirigidas inocultablemente a producir la muerte instantánea de ANGELA MARLENY TEJADA BARRERO, quien se hallaba en su sitio de labores totalmente desprevenida e indefensa quien era su compañera permanente, además luego de propiciarle la primera de las heridas y una vez está inclusive en el suelo desvalida recibió el remate de su agresor que la apuñaleo en repetidas ocasiones. Luego de su captura se pudo identificar al autor material e intelectual del delito como GIOVANNY RESTREPO MEJÍA estableciéndose así como el responsable, de la muerte de la señora antes mencionada.

De esta manera, se tiene que el material probatorio documental que se recaudó en el desarrollo del proceso, conduce a acreditar la concreción del daño para los demandantes, que consiste, en la muerte de la señora ÁNGELA MARLENY TEJADA BARRETO, quienes demostraron las respectivas calidades en cuanto a la víctima, con los registros civiles de nacimiento<sup>92</sup>, teniéndose como progenitora a MARTHA ALICIA BARRETO GÓMEZ, hijas a LAURA NATALYA AGUILERA TEJADA y MARÍA FERNANDA GÓNEZ TEJADA, hermanos a NELSON DAVID ROJAS BARRETO, LEONARDO TEJADA BARRETO, ANDERSON TEJADA BARRETO, JOHN JAIRO GARCÍA BARRETODIEGO ARMANDO BARRETO GÓMEZ y LOLA FERNANDA CORTÉS BARRERO, y sobrino a CAMILO FERNÁNDEZ CORTÉS.

<sup>89</sup> Folio Folio 62 archivo «004. C2 Anexo fls. 1-105»

<sup>90</sup> Folios 89-93 archivo «001. Cuaderno 1 (1ª instancia) fls. 1-178»

<sup>91</sup> Folios 128-141 archivo «005. C3 Anexo fls. 1-144»

<sup>92</sup> Folios 26, 30, 32, 33, 35, 36, 38, 40, 42, 43 y 45 archivo «001. Cuaderno 1 (1ª instancia) fls. 1-178»

Lo anterior, teniendo en cuenta que quienes demandan son los familiares de la fallecida ÁNGELA MARLENY TEJADA BARRETO, y conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>93</sup> el daño se presume en los grados de parentesco cercanos, puesto que la familia constituye el eje central de la sociedad en los términos definidos en el artículo 42 de la Constitución Política, y según las reglas de la experiencia el núcleo familiar cercano se angustia por los menoscabos irrogados a uno de sus miembros.

Así, quedando claro para la Sala el daño invocado por los demandantes, se procederá a verificar si el mismo resulta antijurídico y puede ser imputado a las entidades enjuiciadas, para lo cual se tendrá en cuenta el material probatorio y las competencias de cada una de las entidades demandadas.

Pues bien, de acuerdo con lo señalado al inicio de este acápite, debe indicarse que las únicas actuaciones realizadas con ocasión de la denuncia promovida por la señora ÁNGELA TEJADA dentro de la causa penal 503136000559201200281, consisten en la remisión de dos oficios, el primero No. FGN-50000-F-30 del 24 de mayo de 2012<sup>94</sup> mediante el cual el servidor de la Unidad o Sala de Denuncias de la Fiscalía General de la Nación Seccional Granada (Meta) solicita al Comandante de la Estación de Policía, del mismo municipio, medida de protección sobre la señora ÁNGELA TEJADA, en los siguientes términos:

*“SOLICITUD MEDIDA DE PROTECCIÓN*

*Ciudad, GRANADA META, fecha: 24 de mayo de 2012 Hora: 15:07*

*Señor  
COMANDANTE ESTACIÓN DE POLICÍA  
POLICÍA NACIONAL  
GRANADA META*

*De conformidad con lo señalado en el preámbulo artículos 1, 2, 22, 42 y 218 entre otros de la Constitución Política en concordancia con lo destacado en los artículos 11, 132 y 133 de la Ley 906 de 2004 (Código de Procedimiento Penal); normatividad que establece la adopción de medidas necesarias para la atención y protección de las víctimas, en especial la garantía de su seguridad personal y familiar; me permito solicitarle se realicen las actividades pertinentes para proveer de protección policial y evitar afectaciones futuras en la vida e integridad de señor (a) ÁNGELA MARIENY TEJADA persona identificada con (X) Cédula de ciudadanía 40.449.047 (...) y su núcleo familiar, quienes residen en: CARRERA 14 N. 12-64 BARRIO BELÉN de esta ciudad.*

*Así mismo, le solicito se informe a esta Unidad sobre las actuaciones desplegadas por su despacho policivo.”.*

<sup>93</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 19 de noviembre de 2008, C.P. Ramiro Saavedra Becerra. Rad. 07001-23-31-000-2000-00348-01(28259), y sentencia de 11 de febrero de 2009, Rad. 18.721.

<sup>94</sup> Folio 47 archivo «001. Cuaderno 1 (1ª instancia) fls. 1-178»

Y el segundo No. FGN-50000-F-31 del 25 de mayo de 2012<sup>95</sup> signado igualmente por el servidor de la Unidad o Sala de Denuncias de la Fiscalía General de la Nación Seccional Granada quien requiere a la Comisaría de Familia de Granada, medida de protección sobre la señora ÁNGELA TEJADA así:

### SOLICITUD DE MEDIDA DE PROTECCION

Ciudad, GRANADA META fecha: 25 de mayo de 2012 Hora: 15 -07

**Señor**  
**COMISARIA DE FAMILIA**  
**La ciudad**

De conformidad con lo señalado en el preámbulo, artículos 1,2,22,42 y 218 entre otros de la Constitución Política en concordancia con los Convenios Internacionales ratificados por Colombia y con las siguientes disposiciones internas: artículo 11, 132 y 133 de la Ley 906 de 2004 (actual Código de Procedimiento Penal) y artículos 41, 192 y demás concordantes de la ley 1098 del 2006 (Código de la Infancia y Adolescencia), normatividad que establece la adopción de medidas necesarias para la atención y protección de las víctimas, en especial la garantía de su seguridad personal y familiar y los derechos especiales de los niños, las niñas y los adolescentes víctimas de delitos; me permito solicitarle se realicen las actividades pertinentes para proveer de protección y evitar afectaciones futuras en la vida e integridad del:

Infante o adolescente \_\_\_\_\_ persona identificada con ( ) Tarjeta de Identidad o ( ) NUIP, número \_\_\_\_\_, hijo de: \_\_\_\_\_ y \_\_\_\_\_ quien reside en: \_\_\_\_\_ Barrio \_\_\_\_\_ de esta ciudad y se pueden ubicar en el siguiente abonado telefónico: \_\_\_\_\_.

Adulto ANGELA MARLENY TEJADA BARRETO persona identificada con (X) Cedula de Ciudadanía ( ) Pasaporte N°: 40.449.047 de Granada - Meta quien reside en: CARRERA 14 N. 12 -64 Barrio BELEN de esta ciudad y se pueden ubicar en el siguiente abonado telefónico: 313-3238628.

Así mismo, le solicito se informe a esta Unidad sobre las actuaciones desplegadas por su despacho.

Frente a este último oficio, se opone a su valoración la apoderada del Municipio de Granada en el escrito de apelación, refiriendo que no debe tenerse en cuenta por cuanto en el mismo no consta el recibido por parte de la Comisaría de Familia de dicha municipalidad, ante lo cual, es pertinente indicar, por una parte que dicho oficio fue aportado con la demanda, y frente a su incorporación y traslado de la prueba documental realizado tanto en la audiencia inicial<sup>96</sup> como en la audiencia de pruebas<sup>97</sup>, el Municipio de Granada no manifestó su objeción al respecto, exponiendo su inconformidad únicamente hasta la apelación.

Aunado a lo anterior, debe advertirse que si bien dicha documental no cuenta con el recibido de la Comisaría de Familia, tal circunstancia no resulta indicativa de que dicha dependencia no hubiese tenido conocimiento de la situación de violencia que aquejaba la señora ÁNGELA MARLENY, toda vez la misma Comisaría de Familia del Municipio de Granada mediante oficio del 24 de mayo de 2012<sup>98</sup> solicita al comandante de la Estación de Policía de Granada que se le brinde protección policiva especial a la señora ÁNGELA MARLENY TEJADA en los siguientes términos:

*“Granada Meta, 24 de mayo del 2012.*

<sup>95</sup> Folio 48 archivo «001. Cuaderno 1 (1ª instancia) fls. 1-178»

<sup>96</sup> Folios 4-7 archivo «002. Cuaderno 2 (1ª instancia) fls.179-444»

<sup>97</sup> Folios 115-120 archivo «002. Cuaderno 2 (1ª instancia) fls.179-444»

<sup>98</sup> Folio 46 archivo «001. Cuaderno 1 (1ª instancia) fls. 1-178»

Medio de control: Reparación Directa  
Expediente: 50001-33-33-007-2014-00413-01  
Asunto: *Solicitud de Segunda Instancia*

GS-2024-032260-SEGIEN

Señores:  
COMANDANTE DE ESTACIÓN DE POLICÍA  
Granada Meta  
Ciudad.

Asunto: PROTECCIÓN POLICIVA.

Por medio del presente me permito solicitar se le brinde protección POLICIVA ESPECIAL a la señora ANGELA MARLENY TEJADA BARRETO, identificada con cédula de ciudadanía No. 40.449.047, quien reside en la carrera 14 o 12-64 Barrio Belén, de este municipio de Granada (Meta), a fin de evitar cualquier clase de agresión física, psicológica y verbal por parte de su compañero GIOBANNY RESTREPO MEJÍA, como consta en la demanda de VIOLENCIA INTRAFAMILIAR QUE CURSA ante la Fiscalía.

A tiempo solicito a sus UNIDADES DE POLICÍA informar al agresor GIOBANNY RESTREPO MEJÍA que debe abstenerse de agredir en forma física, psicológica y verbal a su compañera o demás miembros de su familia so pena de verse expuesto a las sanciones de Ley."

De acuerdo con lo reseñado, se establece entonces que la señora ÁNGELA MARLENY TEJADA acudió a la Fiscalía General de la Nación -Sala de Denuncias de Granada (Meta), en donde puso en conocimiento la situación de violencia de la que estaba siendo víctima por parte del señor GIOVANNY RESTREPO MEJÍA, su ex compañero permanente, y si bien no fue posible contar con la denuncia y demás documentales que pudieran conformar eventualmente la investigación, lo cierto es que conforme al reporte del sistema SPOA y las respuestas suministradas por las diferentes Unidades de la Fiscalía General de la Nación, se deduce que el único trámite adelantado consistió en oficiar a la Estación de Policía de Granada y a la Comisaría de Familia con el fin de que se adoptaran medidas de protección sobre la señora TEJADA BARRETO, sin que se hubiesen realizado más actuaciones durante la investigación.

También debe indicarse, que si bien se desconoce el mecanismo a través del cual tuvo conocimiento la Comisaría de Familia de Granada de la situación de la señora ÁNGELA, dado que la Jefe de Archivo indicó no haber encontrado actuaciones al respecto, y si bien se cuenta con un oficio de la Fiscalía dentro del NUC 503136000559201200281 en el que se solicita protección a la Comisaría, este data del 25 de mayo de 2012<sup>99</sup>, por lo que resulta ser posterior al requerimiento realizado por la misma Comisaría -del 24 de mayo de 2012<sup>100</sup>- a la Estación de Policía de Granada, con el fin de que le fuera prestada protección policiva, por lo que no podría inferirse su conocimiento a partir de la remisión realizada por la Fiscalía. Lo cierto es que, de acuerdo con la solicitud del 24 de mayo de 2012, dicha dependencia municipal también conoció de la situación de violencia de la que estaba siendo víctima la señora TEJADA BARRETO, sin que además del requerimiento de protección a la Estación de Policía se hubiesen realizado más gestiones frente a su caso.

<sup>99</sup> Folio 48 archivo «001. Cuaderno 1 (1ª instancia) fls. 1-178»

<sup>100</sup> Folio 46 archivo «001. Cuaderno 1 (1ª instancia) fls. 1-178»

Conforme a lo hasta ahora expuesto, y previo a continuar con el análisis de imputación de las entidades demandadas, esta Sala de Decisión teniendo de presente que el daño alegado versa sobre la muerte de una mujer en el marco de violencia intrafamiliar, tal como lo concluyó además el Juzgado Penal del Circuito de Granada en la sentencia condenatoria de su victimario<sup>101</sup>, al presente caso le será aplicable el enfoque diferencial de género. La deducción anterior surge de la aplicación del esquema propuesto por la Comisión de Género de la Rama Judicial en el texto «*Criterios de equidad para una administración de justicia con perspectiva de género*»<sup>102</sup>, que ha sido incorporado por el Consejo de Estado<sup>103</sup> en asuntos similares, en el entendido que tiene por objeto ayudar al operador judicial a establecer si un caso concreto corresponde o no a una situación de exclusión o discriminación de género, a través de las siguientes preguntas:

Pregunta	Comentario guía	Observación
<b>¿Quién hace qué?</b>	Para determinar en cada caso, quién es la víctima y quién es el agresor, o quién es el demandante o el demandado, o quiénes sienten que tienen un derecho vulnerado y quién es el señalado como responsable. Es importante precisar de la mejor manera posible, entre otras cosas, si se trata de hombre o mujer, de niñas o niños, de indígenas o afrodescendientes, si tienen o no discapacidad o vulnerabilidad	La víctima se trata de una mujer joven (32 años de edad) asesinada por su compañero permanente, quien ejercía sobre ella agresiones. La muerte se produjo frente a una de sus hijas menor de edad.  Demandan quienes conforman su núcleo familiar (madre, hijas, hermanos y sobrino), e imputan el daño a la omisión de la Fiscalía General de la Nación, Policía Nacional y Municipio de Granada (Comisaría de Familia).
<b>¿Cómo, con qué?</b>	Para establecer elementos sobre el acceso a recursos y posibilidades con los que cuenta cada una de las partes. Inclusive para el acceso a la justicia.	La víctima directa formuló denuncia ante la Fiscalía, y de los hechos también tuvo conocimiento la Comisaría de Familia de Granada. Dichas entidades solicitaron la protección de la denunciante a la Estación de Policía del Municipio de Granada.
<b>¿Quién es el responsable de qué?</b>	Quién está obligado a prevenir, a proteger, a hacer o no hacer algo en relación con los derechos de alguien. Quién es señalado como actor de una conducta antijurídica en el ámbito público o privado que afecta los derechos.	-La Fiscalía tenía a su cargo las funciones de investigación de los hechos constitutivos de delitos y de darle trámite a la investigación, solicitándole al juez que ejerciera las funciones de Control de Garantías adoptando las medidas necesarias para la protección de las víctimas. También de gestionar las medidas de protección para evitar la

<sup>101</sup> Folios 128-141 archivo «005. C3 Anexo fls. 1-144»

”

<sup>102</sup> Comisión Nacional de Género de la Rama Judicial, disponible en: <https://lector.ramajudicial.gov.co/SIBD/VIDEOTECA/Publicaciones/00000000/2965/16/>

<sup>103</sup> Sección Tercera, sentencia del 21 de noviembre de 2022, C.P. María Adriana Marín, Rad. 19001-33-31-000-2011-00233-01 (61903).

		<p>reiteración de maltratos sobre la denunciante.</p> <p>-La Comisaría de Familia tenía a su cargo gestionar la medida de protección que pusiera fin a la situación de violencia, maltrato o agresión. Debiendo realizar el respectivo seguimiento.</p> <p>-La Policía Nacional debió dar trámite a las solicitudes de protección, disponiendo de las medidas necesarias de prevención y protección sobre la denunciante, entre ellas patrullajes, rondas policiales, entre otras.</p>
<b>¿Quién tiene derecho a qué?</b>	<p>Es preciso establecer en la reclamación, demanda o denuncia, de qué derechos se trata y quién es el titular de estos. Se trata de reconocer quién tiene derecho a qué y no de dádivas o favores. El reconocimiento del derecho dignifica.</p>	<p>Con la denuncia la víctima pretendía que se le brindara protección y se adelantara una investigación que culminara con la cesación de las amenazas y episodios violentos que ejercía sobre ella su compañero.</p> <p>A través del presente Medio de Control los demandantes reclaman la declaratoria de responsabilidad de las demandadas y reparación de perjuicios causados por la muerte de la denunciante.</p>
<b>¿Quién controla qué?</b>	<p>En las relaciones el elemento de control es constituyente del ejercicio del poder. En las relaciones de pareja, por ejemplo, el control puede ser un determinante de violencia generalmente invisible: control del dinero, de la movilidad, de la comunicación.</p>	<p>De acuerdo con el acervo probatorio, se deduce que la denunciante era sometida a continuos episodios de violencia física y psicológica por su compañero sentimental, y existía una constante amenaza de atentar contra su vida y la de sus hijas.</p>
<b>¿Quién decide qué?</b>	<p>El poder para decidir está estrechamente asociado tanto a la participación, a la ciudadanía y a la democracia como a la autoridad y a la rendición de cuentas.</p> <p>De otra parte, las relaciones de pareja tienen múltiples implicaciones cotidianas que pueden generar conflicto o violencia en el manejo del dinero, la crianza de los hijos, la autonomía personal y hasta en los derechos reproductivos y sexuales.</p>	<p>Le correspondía a:</p> <p><i>i)</i> la Fiscalía conducir al indiciado ante el juez que ejerce la función de control de garantías para solicitar una medida de aseguramiento y garantizar una medida de atención y protección a la víctima.</p> <p><i>ii)</i> a la Comisaría de Familia adelantar el trámite, en virtud del cual ejerciera las funciones administrativas para lograr la prevención, protección y restablecimiento de derechos de la víctima en el ámbito familiar.</p> <p><i>iii)</i> A la Policía Nacional desplegar las actuaciones necesarias para ejercer protección sobre la denunciante.</p>

<p><b>¿Por qué? ¿Cuál es la base de la situación?</b></p>	<p>Sin duda, algo que contribuye a abordar de manera integral un hecho, es ponerlo en contexto y realizar un análisis de la situación teniendo en cuenta las reglas, normas y costumbres; inclusive la historia puede ayudar a explicar ciertas prácticas o comportamientos que en algún momento era permitido, pero que actualmente la ley prohíbe o viceversa</p>	<p>Se trataba de una mujer que denunció hechos de violencia y de acuerdo con el contexto de los mismos se tiene que constituyen violencia basada en género, dado que su compañero ejercía amenazas sobre ella con el fin de forzarla a continuar con la relación.</p> <p>Así mismo se advierte que acudió ante la Fiscalía General de la Nación para lograr protección, y a pesar de que esta entidad requirió a la Policía Nacional y de los hechos también tuvo conocimiento la Comisaría de Familia, ninguna entidad dio trámite a la denuncia y los aspectos relacionados desde su competencia. Obteniendo como desenlace un ataque violento por parte del compañero permanente que acabó con la vida de la denunciante.</p>
---	---	--

Entonces, bajo esta perspectiva, se recuerda ahora que el órgano de cierre de lo contencioso administrativo<sup>104</sup> ha advertido las eventualidades en las que se configura por parte de la administración la omisión del deber de brindar protección y seguridad así: *i*) en caso de ser advertidos de las amenazas proferidas en contra de determinada persona, de las cuales no prestan la diligencia pertinente para garantizarle el resguardo solicitado y *ii*) por falta de previsibilidad, evento que ocurre cuando se tienen indicios de posibles vulneraciones en contra de determinados sujetos por su calidad o condición.

De manera que en el presente asunto se encausa en la primera hipótesis comoquiera que la señora ÁNGELA MARLENY TEJADA BARRETO había denunciado ante la Fiscalía General de la Nación la situación de violencia y amenazas por parte del señor GIOVANNY RESTREPO, lo que también se había puesto en conocimiento de la Comisaría de Familia y Estación de Policía de Granada, de manera que las demandadas se encontraban advertidas de las amenazas contra la vida de la señora ÁNGELA TEJADA, y no gestionaron las actuaciones a su cargo para evitar la consumación del riesgo que por ellas era conocido, configurándose así la omisión de protección.

Aquí, se recuerda que la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>105</sup> ha establecido que habrá responsabilidad si se omiten las solicitudes de protección elevadas por los administrados, siempre que existan posibilidades razonables de impedir la ocurrencia del daño en los siguientes términos:

<sup>104</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 1 de marzo de 2018, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico, Rad. 25000-23-26-000-2009-00898-01(44272).

<sup>105</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 30 de noviembre de 2017, C.P. Ramiro Pazos Guerrero, Rad. 23001-23-31-000-2008-00186-01(47394).

*“Se ha aceptado que en aquellos casos en que el administrado ha 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 riesgo puestos de presente por el administrado, con fundamento en el desconocimiento del ámbito obligacional a cargo de la administración, que debe analizarse en cada caso particular con el fin de establecer (i) si le imponía determinada conducta positiva o negativa a la demandada y (ii) si esta omitió ejecutarla.*

*(...)*

*Reitera la Sala que la responsabilidad del Estado en este tipo de eventos no surge de manera automática ni a título de una garantía omnímoda de los derechos de los asociados, sino que se configura como un tipo de responsabilidad por omisión frente al incumplimiento de competencias precisas y preexistentes en materia de protección y seguridad, que sólo puede predicarse en la medida en que se acredite que el riesgo era conocido y existían posibilidades razonables de impedir su materialización”.*

Así, aunque las entidades recurrentes manifiestan que debe tenerse en cuenta que el deber de protección del Estado no ofrece una garantía omnímoda de sobre los bienes y la integridad de los ciudadanos, y que deben tenerse en cuenta las limitaciones de las entidades llamadas a responder; en el *sub judice* sí resulta procedente reclamar el daño por cuenta de la materialización del riesgo teniendo en cuenta que las amenazas eran conocidas por las diferentes entidades y fueron desatendidas.

Y es que resulta reprochable que entre la denuncia formulada por la señora ÁNGELA MARLENY el 24 de mayo de 2012 y la ocurrencia del homicidio por parte de su compañero sentimental -8 de julio de 2012- hubiesen transcurrido casi dos meses, sin que se hubiese gestionado por parte de las diferentes entidades las actuaciones que estuvieran bajo el margen de su competencia como: adelantar la investigación por parte de la Fiscalía, realizar seguimiento a la solicitud de protección por parte de la Comisaría de Familia y materializar las medidas de protección por la Policía Nacional, dado que únicamente se cuenta con las instrucciones de autoprotección<sup>106</sup> sin que se registren actuaciones operativas de protección y vigilancia a la víctima.

De ahí que para la Sala no existe duda del vínculo causal entre el daño reclamado por los demandantes y la omisión de las entidades enjuiciadas, toda vez que la situación de riesgo puesta de presente por la señora ÁNGELA TEJADA ameritaba inmediatez en la imposición de medidas por parte de las demandadas, tanto así que sin haber transcurrido mucho tiempo se consumó la amenaza del agresor sobre su vida, que seguramente se hubiera evitado con un actuar eficaz de las entidades demandadas.

Así se colige que la pasividad de las entidades demandadas propició la consumación del riesgo sobre la vida de la señora ÁNGELA con el actuar del señor GIOVANNY RESTREPO, quien le cegó la vida, descartándose también que se presente el hecho determinante de un tercero como eximente de responsabilidad. Dado que se encuentra demostrado que no fue atendida la condición de vulnerabilidad que la

<sup>106</sup> Folio 107 archivo «004. c2 anexo fls. 1-105»

señora ÁNGELA tenía frente a su agresor y en virtud de la cual había requerido protección, recordándose en este sentido que «La Sección Tercera del Consejo de Estado ha precisado que la solicitud de protección constituye un elemento eficiente para la imputación de responsabilidad del Estado, cuando este no toma las medidas pertinentes y el hecho amenazado se materializa, como también la notoriedad pública de la situación de peligro que haga forzosa la intervención del Estado, pues se genera para este una posición de garante en relación con la integridad del ciudadano»<sup>107</sup>.

Ahora, desde la perspectiva de género también resultan cuestionables las omisiones de las que igualmente fue víctima la señora ÁNGELA TEJADA, pues las circunstancias analizadas, guardan relación con lo establecido por la Corte Constitucional en sentencia T-772 de 2015 como premisas del tratamiento judicial de las conductas de violencia contra la mujer: *i*) el derecho a un recurso judicial efectivo y *ii*) la garantía de las víctimas a la no repetición y el deber del Estado de evitar su revictimización así:

*“Sobre la primera premisa señaló que “se entenderá que un recurso es ilusorio, cuando en la práctica se haya demostrado su inutilidad, ya sea porque falten los medios para ejecutar las decisiones o por cualquier situación que en sí misma configure un cuadro de denegación de justicia”.*

*Respecto de la segunda explicó que: “está conformada por las acciones orientadas a impedir que se vuelvan a realizar las conductas que afectaron los derechos de las víctimas, las cuales se deben adecuar a la magnitud y naturaleza de la ofensa”. A esta garantía le adjudicó como consecuencia el deber de protección de la seguridad personal de las víctimas que estén amenazadas.*

*En este punto precisó que existen diferentes niveles de riesgo y amenaza, los cuales vale la pena reproducir en esta oportunidad:*

**“2.5.3.2.1. Nivel de riesgo:** Se presenta una abstracta y aleatoria posibilidad que se produzca un daño a la vida o la integridad personal. Este nivel se divide en dos: (i) **Riesgo mínimo**, el cual es una categoría hipotética en donde las personas están amenazadas solo por la muerte o las enfermedades naturales y (ii) **Riesgo ordinario**, que se deriva de factores internos y externos de la persona dentro de su convivencia en sociedad, soportando los riesgos propios de la existencia humana y de la vida en sociedad. En este escenario no se pueden exigir medidas de protección especial por parte del Estado por cuanto no se afecta su derecho a la seguridad personal, ya que el riesgo de daño no es una lesión sino un riesgo de lesión.

**2.5.3.2.2. Nivel de amenaza:** La amenaza de daño implica el principio de la alteración y la disminución de goce pacífico de los derechos fundamentales. En ese sentido, se indicó que a partir de este nivel el riesgo se convertirá en una amenaza, el cual dependiendo de su intensidad se divide en dos:

**Amenaza ordinaria:** El funcionario para determinar si se está ante esta categoría debe valorar la situación concreta y establecer si los siguientes elementos se presentan: (i) la existencia de un peligro individualizable y específico (preciso, determinado y sin vaguedades), (ii) La existencia de un peligro cierto, con elementos

<sup>107</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 9 de abril de 2021, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico, Rad. 180012333000201400009602 (63658).

objetivos que permitan deducir que hay una razonable probabilidad frente a que el inicio de la lesión del derecho destruya definitivamente el mismo, por lo que no es un peligro remoto ni eventual, (iii) Debe ser importante, por cuanto se tiene que amenazar bienes o intereses jurídicos valiosos para la persona, tales como el derecho a la libertad, (iv) Tiene que ser excepcional, no puede ser un riesgo que tolere la mayoría de personas y (v) Deberá ser desproporcionado respecto de los beneficios que deriva el sujeto de la situación por la que se ocasiona el riesgo.

Si se presentan todas las características señaladas anteriormente, se puede invocar el derecho fundamental a la seguridad personal con el fin de recibir protección del Estado, ya que a partir de este nivel se inicia la lesión del derecho fundamental y por lo tanto se ocasiona un perjuicio cierto que puede o no agravarse. De esta manera, la persona tiene derecho a que el Estado intervenga para que detenga las causas de la alteración del goce del derecho o al menos evite que el inicio de la lesión se transforme en una violación definitiva del derecho.

**Amenaza extrema:** Se está ante este nivel si una persona se encuentra ante una amenaza que cumple con las características que se señalaron con anterioridad y, cuando adicionalmente el derecho que se encuentra en peligro es la vida o la integridad personal. Por lo anterior, en este nivel se puede exigir que se protejan de manera directa sus derechos a la vida y a la integridad personal sin tener que invocar el derecho a la seguridad para obtener protección por parte de las autoridades”.

Para concluir que “las autoridades deben garantizar la efectividad del derecho a la seguridad personal cuando se encuentren expuestos a un nivel de amenaza ordinaria y extrema. (...) De esta manera, la primera garantía que tiene la persona que ha sido víctima de un delito es acudir a las autoridades para solicitar protección cuando su vida o su integridad se encuentren amenazadas para evitar que se vuelva a cometer en su contra un delito o que se presenten represalias por la denuncia, independientemente de las medidas penales que se adopten en el proceso, pues en muchas ocasiones éstas exigen aplicar procedimientos y requisitos que las pueden prolongar<sup>108</sup>.

Se colige que a la situación de la señora ÁNGELA TEJADA confluyeron circunstancias de violencia de género por parte de su compañero permanente, y a pesar de que su situación presentaba una amenaza ordinaria y extrema que era conocida por cada una de las demandadas, también se configuró un cuadro de denegación de justicia sobre ella, por cuenta de que no se dio trámite a su denuncia, y sobre ella no se ejercieron las medidas de protección que la gravedad del caso exigía, lo que constituye además su revictimización.

Lo aquí ocurrido no se compadece con lo dispuesto en la Convención de Belém do Pará aprobada el 9 de junio de 1994, que define la violencia contra las mujeres como una violación de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, y por ende también se encuentra desconocido el artículo 7 de la Ley 248 de 1995, que consagra las obligaciones que tienen los Estados en cuanto a incluir en su legislación interna las disposiciones normativas que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer; asimismo, el establecer los mecanismos judiciales y administrativos para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga un

<sup>108</sup> Sentencia T-311 de 2018

acceso efectivo al resarcimiento, a la reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces.

De acuerdo con lo anterior, el daño aquí causado, desde luego antijurídico, resulta imputable a las entidades demandadas por omisión de protección, y por ende a título de falla del servicio. En consecuencia, a continuación deberá precisarse la configuración del incumplimiento normativo de cada una, con el fin de determinar además si el porcentaje de condena atribuido a cada una que se realizó en primera instancia resulta acertado.

### 5.2.1. Fiscalía General de la Nación.

De acuerdo con el artículo 250 de la Constitución Política la Fiscalía General de la Nación tiene a su cargo la obligación de adelantar el ejercicio de la acción penal y de investigar los hechos que revistan las características de un delito que lleguen a su conocimiento por medio de denuncia, petición especial, querrela o de oficio, siempre que existan suficientes motivos que indiquen su existencia. Consecuentemente, no puede suspender, interrumpir, ni renunciar a la persecución penal, salvo en los casos que establezca la ley.

Ahora, de conformidad con lo establecido en los artículos 114 y 136 del Código de Procedimiento Penal - Ley 906 de 2004-, la Fiscalía General de la Nación no solo tiene atribuciones investigativas y la iniciativa para promover la acusación de los autores de delitos que suponen violencia intrafamiliar, sino que, además, adquirió unas obligaciones especiales respecto de la víctima, establecidas en el numeral 6<sup>109</sup> del mismo artículo 114, y de manera más específica en el artículo 133 así:

*“ARTÍCULO 133. ATENCIÓN Y PROTECCIÓN INMEDIATA A LAS VÍCTIMAS. La Fiscalía General de la Nación adoptará las medidas necesarias para la atención de las víctimas, la garantía de su seguridad personal y familiar, y la protección frente a toda publicidad que implique un ataque indebido a su vida privada o dignidad.*

*Las medidas de atención y protección a las víctimas no podrán redundar en perjuicio de los derechos del imputado o de un juicio justo e imparcial, ni serán incompatibles con estos”.*

Sustancialmente, la Ley 1257 de 2008<sup>110</sup> «Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones», en el capítulo VII «De las Sanciones» adicionó algunos artículos del Código Penal relacionados con los delitos de violencia intrafamiliar.

<sup>109</sup> “Artículo 114. Atribuciones. La Fiscalía General de la Nación, para el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, tiene las siguientes atribuciones:  
(...)

6. Velar por la protección de las víctimas, testigos y peritos que la Fiscalía pretenda presentar.”

<sup>110</sup> Reglamentada parcialmente en los artículos 8, 13, 19 y 23 por los Decretos 4796 de 2011 y 2733 de 2012, y modificado parcialmente por la Ley 2136 de 2021.

En este evento, la Fiscalía tenía a su cargo investigar y acusar los hechos de violencia intrafamiliar constitutivos de delito, que había llegado a su conocimiento por la denuncia promovida por ÁNGELA MARLENY TEJADA; y bajo el curso normal del proceso haber asegurado la comparecencia del acusado GIOVANNY RESTREPO, realizando la solicitud al Juez de Control de Garantías, con lo que se hubiese logrado no solo la protección de la señora ÁNGELA conforme a las medidas contenidas en el artículo 16 de la Ley 1257 de 2008, sino la obtención de justicia material por el delito que puso en conocimiento de la entidad.

No obstante, teniendo de presente que únicamente se limitó la Fiscalía a recibir la denuncia, asignándole el NUC 503136000559201200281 y elaborando oficios requiriendo protección a la Policía Nacional y a la Comisaría de Familia de Granada, sin que incluso obre documentación del expediente contentivo de la denuncia, lo que denota que no se dio trámite al proceso, la Sala considera que su actuar resultó determinante no solo en la situación en que fue ultimada la señora ÁNGELA TEJADA sino a través de la denegación de justicia. Debiendo advertirse que si bien transcurrió un corto periodo de tiempo entre la denuncia y su homicidio, resultaba un periodo prudencial para haber gestionado al menos la investigación.

De manera que el porcentaje que deberá asumir por concepto de liquidación de perjuicios corresponderá al 40% de la condena.

### 5.2.2. Policía Nacional.

Por mandato Constitucional la Policía Nacional está instituida para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, y creencias. Dicha finalidad se replica en el artículo 1 de la Ley 62 de 1993<sup>111</sup> señalando que «*La Policía Nacional, como parte integrante de las autoridades de la República y como cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, está instituida para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida honra bienes, creencias y demás derechos y libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Así mismo, para el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz*».

El artículo 4 de la misma disposición prevé lo siguiente:

*“Artículo 4°. Inmediatez. Toda persona tiene derecho a recibir inmediata protección contra cualquier manifestación delictiva u contravencional y el deber de cooperar con las autoridades”.*

<sup>111</sup> “Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al presidente de la República”.

También es importante resaltar que el Decreto 4912 de 2011 «por el cual se organiza el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección», establece que es obligación del Estado la protección integral de las personas que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo, y en entre los principios previstos en el artículo 2, menciona en el numeral 8 el enfoque diferencial, señalando que «Para la Evaluación de Riesgo, así como para la recomendación y adopción de las medidas de protección, deberán ser observadas las especificidades y vulnerabilidades por edad, etnia, género, discapacidad, orientación sexual, y procedencia urbana o rural de las personas objeto de protección».

El mismo Decreto dispone en los artículos 10 y 29 las medidas de prevención y las atribuciones de la Policía Nacional, de la siguiente manera:

**“Artículo 10. Medidas de prevención.** Son medidas de prevención las siguientes:  
(...)

**b) Curso de Autoprotección:** Herramienta pedagógica que tiene el propósito de brindar a las personas, grupos y comunidades en situación de riesgo, contemplando un enfoque diferencial, elementos prácticos que permitan disminuir sus vulnerabilidades e incrementar sus capacidades a fin de realizar una mejor gestión efectiva del mismo.

(...)

**d) Revista policial:** Es la actividad desarrollada por la Policía Nacional con un enfoque particular, preventivo y disuasivo, encaminada a establecer una interlocución periódica con el solicitante de la medida”.

**“Artículo 29. Atribuciones de la Policía Nacional.** De conformidad con el artículo 218 de la Constitución Política y la Ley 62 de 1993, corresponde a la Policía Nacional:

(...)

– Implementar las medidas de prevención y protección, en el marco de lo dispuesto en el Título I, Capítulo 3 del presente decreto, así:

a) Cursos de autoprotección;

b) Patrullajes;

c) Rondas policiales;

d) Esquemas de protección, en lo relacionado con hombres y mujeres de protección, con su respectivo armamento

(...)”

De lo anterior, se deduce que una vez la Policía Nacional tiene conocimiento de la situación de riesgo o amenaza sobre algún ciudadano, debe proceder a desplegar las medidas de prevención necesarias.

No obstante, en el *sub judice* las únicas actuaciones con las que se cuenta tendientes a activar la solicitud de protección requerida por la señora ÁNGELA, confluyeron en las solicitudes con esta finalidad realizadas por la Fiscalía y la Comisaría de Familia a la Estación de Policía de Granada, quien según se observa, además de suministrar un escrito con medidas o instrucciones de autoprotección, no gestionó rondas, patrullajes o algún esquema tendiente a suministrarle protección a

ÁNGELA TEJADA, y tampoco cumplió con «informar al agresor GIOBANNY RESTREPO MEJÍA que debe abstenerse de agredir en forma física, psicológica y verbal a su compañera o demás miembros de su familia so pena de verse expuesto a las sanciones de Ley» tal como lo había solicitado la Comisaría de Familia.

Lo anterior resulta determinante, toda vez que de haberse informado al victimario que la señora contaba con protección y vigilancia o si el señor GIOVANNY RESTREPO hubiese notado la presencia aunque esporádica de la Policía, pudo haber persuadido su actuar violento hacia ella, e incluso el cuadrante pudo tener como referencia el sitio de trabajo de la señora ÁNGELA y gestionar el paso por el mismo para materializar su protección. Sin embargo, debido a que ningún miembro de la institución había acudido a interrogar a la denunciante por su situación, pues no se tuvo conocimiento de su rutina laboral, de manera que no puede eximirse de responsabilidad dicha entidad bajo el argumento de que la Policía no conocía de la presencia del señor RESTREPO MEJÍA en la farmacia donde laboraba, dado que por la inactividad de la misma institución es que no se tuvo conocimiento de que su agresor frecuentaba su lugar de trabajo.

Entonces teniendo de presente que materialmente la Policía Nacional era la entidad que tenía a su cargo ejercer la actividad preventiva y operativa, pues en ella se centraban las únicas actuaciones con las que se contaban hasta ese momento, para la Sala resulta determinante su omisión en los hechos demandados, debiendo indicarse que deberá asumir el 40% de la condena que resulte.

### 5.2.3. Municipio de Granada -Comisaría de Familia.

Se destaca que, si bien los deberes y facultades anteriormente descritos tienen aplicación al interior del proceso de carácter penal, dicho trámite que no resulta excluyente en casos de violencia intrafamiliar, de la ruta de atención a las víctimas en estos casos por parte de la Comisaría de Familia.

Para el momento de la denuncia -24 de mayo de 2012- se encontraba vigente la Ley 1257 de 2008<sup>112</sup>, cuyo objeto es «la adopción de normas que permitan garantizar para todas las mujeres una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado, el ejercicio de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico interno e internacional, el acceso a los procedimientos administrativos y judiciales para su protección y atención, y la adopción de las políticas públicas necesarias para su realización», que en cuanto a las medidas de protección dispone lo siguiente:

*“Artículo 16. El artículo 4 de la Ley 294 de 1996, modificado por el artículo 1 de la Ley 575 de 2000 quedará así:*

<sup>112</sup> “Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones.”

**“Artículo 4.** Toda persona que dentro de su contexto familiar sea víctima de daño físico, psíquico, o daño a su integridad sexual, amenaza, agravio, ofensa o cualquier otra forma de agresión por parte de otro miembro del grupo familiar, podrá pedir, sin perjuicio de las denuncias penales a que hubiere lugar, al comisario de familia del lugar donde ocurrieren los hechos y a falta de este al Juez Civil Municipal o Promiscuo Municipal, una medida de protección inmediata que ponga fin a la violencia, maltrato o agresión o evite que esta se realice cuando fuere inminente.

Cuando en el domicilio de la persona agredida hubiere más de un despacho judicial competente para conocer de esta acción, la petición se someterá en forma inmediata a reparto.

**Parágrafo.** En los casos de violencia intrafamiliar en las comunidades indígenas, el competente para conocer de estos casos es la respectiva autoridad indígena, en desarrollo de la jurisdicción especial prevista por la Constitución Nacional en el artículo 246”.

**“Artículo 17.** <Consultar modificaciones a este artículo directamente en la Ley 294 de 1996> El artículo 5 de la Ley 294 de 1996, modificado por el artículo 2 de la Ley 575 de 2000 quedará así:

**“Artículo 5.** Medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar. Si la autoridad competente determina que el solicitante o un miembro de un grupo familiar ha sido víctima de violencia, emitirá mediante providencia motivada una medida definitiva de protección, en la cual ordenará al agresor abstenerse de realizar la conducta objeto de la queja, o cualquier otra similar contra la persona ofendida u otro miembro del grupo familiar. El funcionario podrá imponer, además, según el caso, las siguientes medidas, sin perjuicio de las establecidas en el artículo 18 de la presente ley:

- a) Ordenar al agresor el desalojo de la casa de habitación que comparte con la víctima, cuando su presencia constituye una amenaza para la vida, la integridad física o la salud de cualquiera de los miembros de la familia;
- b) Ordenar al agresor abstenerse de penetrar en cualquier lugar donde se encuentre la víctima, cuando a juicio del funcionario dicha limitación resulte necesaria para prevenir que aquel perturbe, intimide, amenace o de cualquier otra forma interfiera con la víctima o con los menores, cuya custodia provisional le haya sido adjudicada;
- c) Prohibir al agresor esconder o trasladar de la residencia a los niños, niñas y personas discapacitadas en situación de indefensión miembros del grupo familiar, sin perjuicio de las acciones penales a que hubiere lugar;
- d) Obligación de acudir a un tratamiento reeducativo y terapéutico en una institución pública o privada que ofrezca tales servicios, a costa del agresor.
- e) Si fuere necesario, se ordenará al agresor el pago de los gastos de orientación y asesoría jurídica, médica, psicológica y psíquica que requiera la víctima; Ley 1761 de 2015; Art. 9
- f) Cuando la violencia o maltrato revista gravedad y se tema su repetición la autoridad competente ordenará una protección temporal especial de la víctima por parte de las autoridades de policía, tanto en su domicilio como en su lugar de trabajo si lo tuviere;

g) Ordenar a la autoridad de policía, previa solicitud de la víctima el acompañamiento a esta para su reingreso al lugar de domicilio cuando ella se haya visto en la obligación de salir para proteger su seguridad;

h) Decidir provisionalmente el régimen de visitas, la guarda y custodia de los hijos e hijas si los hubiere, sin perjuicio de la competencia en materia civil de otras autoridades, quienes podrán ratificar esta medida o modificarla;

i) Suspender al agresor la tenencia, porte y uso de armas, en caso de que estas sean indispensables para el ejercicio de su profesión u oficio, la suspensión deberá ser motivada;

j) Decidir provisionalmente quién tendrá a su cargo las pensiones alimentarias, sin perjuicio de la competencia en materia civil de otras autoridades quienes podrán ratificar esta medida o modificarla;

k) Decidir provisionalmente el uso y disfrute de la vivienda familiar, sin perjuicio de la competencia en materia civil de otras autoridades quienes podrán ratificar esta medida o modificarla;

l) Prohibir, al agresor la realización de cualquier acto de enajenación o gravamen de bienes de su propiedad sujetos a registro, si tuviere sociedad conyugal o patrimonial vigente. Para este efecto, oficiará a las autoridades competentes. Esta medida será decretada por Autoridad Judicial;

m) Ordenar al agresor la devolución inmediata de los objetos de uso personal, documentos de identidad y cualquier otro documento u objeto de propiedad o custodia de la víctima;

n) Cualquiera otra medida necesaria para el cumplimiento de los objetivos de la presente ley.

**Parágrafo 1.** En los procesos de divorcio o de separación de cuerpos por causal de maltrato, el juez podrá decretar cualquiera de las medidas de protección consagradas en este artículo.

**Parágrafo 2.** Estas mismas medidas podrán ser dictadas en forma provisional e inmediata por la autoridad judicial que conozca de los delitos que tengan origen en actos de violencia intrafamiliar.

**Parágrafo 3.** La autoridad competente deberá remitir todos los casos de violencia intrafamiliar a la Fiscalía General de la Nación para efectos de la investigación del delito de violencia intrafamiliar y posibles delitos conexos”.

De acuerdo con lo anterior, es necesario advertir que si bien la Comisaría de Familia del Municipio de Granada, una vez tuvo conocimiento de la situación, remitió la solicitud de protección policiva a la Estación de Policía de dicha municipalidad, lo que en principio representaría la actuación que estaba a su alcance, dado que sus atribuciones al respecto son de índole administrativa. Lo cierto es que no se continuó con el trámite del caso, dentro del cual hubiese podido reiterarse el requerimiento a la Policía para que suministrara la protección necesaria o hubiese suministrado otra medida de mayor severidad.

Omisión que de no haberse presentado, aunque desde un enfoque administrativo pudo haber gestionado con mayor diligencia la solicitud de la querellante, y en este sentido se impondrá a su cargo el restante 20% del valor que resulte de la condena.

De manera que habrá de confirmarse la sentencia de primera instancia, por cuanto declaró la responsabilidad solidaria por los hechos enjuiciados a la NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA- POLICÍA NACIONAL, FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN y MUNICIPIO DE GRANADA, debiendo determinarse a continuación la procedencia del reconocimiento de los perjuicios, pues dicho aspecto también fue recurrido.

## 6. Tasación de perjuicios.

En cuanto a la tasación de perjuicios, teniendo en cuenta que este aspecto fue objeto de apelación por la parte actora en lo que atañe a la «*capacidad de goce*» y por la demandada Ministerio de Defensa -Policía Nacional en lo que concierne a los perjuicios materiales, procede la Sala a efectuar el análisis.

### 6.1. Perjuicios denominados «*pérdida de capacidad de goce*».

El apoderado de los *demandantes* manifiesta su oposición parcial a la sentencia de primera instancia, únicamente en lo que corresponde a la negativa de los perjuicios relacionados con la pérdida de la capacidad de goce a la madre e hijas de la fallecida, señalando que con el injusto asesinato de la señora ÁNGELA TEJADA se ha dejado un gran vacío en su hogar que debe ser resarcido por las entidades demandadas; por lo que procede la condena por tal concepto en 100 SMLMV para cada una.

Frente a este tipo de perjuicios, conocidos según su evolución en la jurisprudencia como daño fisiológico, alteración grave a las condiciones de existencia, daño a la salud, y daño a la vida de relación, es necesario advertir que dicho perjuicio ha quedado jurisprudencialmente superado como categoría para la tasación de perjuicios<sup>113</sup>.

Sin embargo, se aclara que esta modalidad de perjuicios puede incluirse dentro de los daños a bienes constitucionalmente protegidos, siempre que correspondan a derechos fundamentales que no hayan sido indemnizados -por concepto de perjuicios morales o materiales-, y que se encuentren demostrados conforme al acervo probatorio.

Entonces, al ubicar los perjuicios reclamados en la noción de *bienes constitucional y convencionalmente protegidos*, es necesario precisar que la sentencia de la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado del 28 de agosto de 2014<sup>114</sup>, entre

<sup>113</sup> C.P. Stella Conto Díaz, Rad.. 23001-23-31-000-2002-00278-01.

<sup>114</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera -Sala Plena, sentencia del 28 de agosto de 2014, Rad. 05001-23-25-000-1999-01063-01(32988)

los aspectos que abarca la reparación del referido daño, indica que el daño se repara principalmente a través de medidas de carácter no pecuniario y que excepcionalmente el juez podrá otorgar indemnización pecuniaria de hasta 100 SMLMV a la víctima directa así:

*“iv) Es un daño que se repara principalmente a través de medidas de carácter no pecuniario: se privilegian por excelencia las medidas reparatorias no indemnizatorias; sin embargo, en casos excepcionales cuya reparación integral, a consideración del juez, no sean suficientes, pertinentes, oportunas o posibles podrá otorgarse una indemnización, única y exclusivamente a la víctima directa, mediante el establecimiento de una medida pecuniaria hasta 100 SMLMV, si fuere el caso, siempre y cuando la indemnización no hubiere sido reconocida con fundamento en el daño a la salud. Ese quantum deberá motivarse por el juez y ser proporcional a la intensidad del daño y/o la naturaleza del bien o derecho afectado”.*

No obstante, la misma providencia al hacer referencia a la legitimación de las víctimas del daño señala que «se reconoce a la víctima directa de la lesión como a su núcleo familiar más cercano, esto es, cónyuge o compañero (a) permanente y los parientes hasta el 1º de consanguinidad, incluida la relación familiar biológica, la civil derivada de la adopción y aquellas denominadas "de crianza", en atención a las relaciones de solidaridad y afecto que se presumen entre ellos», y en el mismo sentido el Consejo de Estado<sup>115</sup> posteriormente explicó que el concepto de víctima en estos casos -para efecto de reconocimiento pecuniario- podía extenderse para los parientes del núcleo familiar cercano, por cuanto también sufren los efectos antijurídicos del daño, en los siguientes términos:

*“19.5. Por último, habiendo constatado que la medida de carácter pecuniario ordenada en la presente sentencia es suficiente, pertinente, oportuna y posible, la Sala no aplicará la excepción a la regla de perjuicios inmateriales por vulneraciones o afectaciones relevantes a derechos constitucional y convencionalmente amparados dispuesta por la sentencia de unificación del 28 de agosto del 2014 consistente en una indemnización única y exclusivamente a la víctima directa, mediante el establecimiento de una medida pecuniaria de hasta 100 SMLMV.*

*19.6. No obstante, la Sala con fines de aclaración precisa que para la aplicación de esta excepción el concepto de víctima no puede quedar reducido solo a la persona que padece los efectos directos del daño antijurídico por la acción u omisión imputable al Estado, sino que también comprende a las personas que acrediten haber sido lesionadas injustamente en sus derechos o intereses legítimos. Por tanto, la Sala al entender que los derechos fundamentales hacen parte del corpus iuris de los derechos humanos, vistos como aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, ciudadanos y/o personas capaces de obrar<sup>116</sup>, estima que, para efectos de identificar a la víctima de un daño, sin caer en algún tipo de discriminación, esta abarca tanto a quien padece en su humanidad los efectos directos de una acción u omisión vulnerante de un derecho fundamental o convencional, o de un interés legítimo, constitutivo de daño, como a su núcleo familiar.*

<sup>115</sup> Consejo de Estado, sentencia del 5 de marzo de 2015, C.P. Ramiro Pazos Guerrero, Rad. 050012331000200403617-01 (37310).

<sup>116</sup> Cfr. FERRAJOLI, Luigi, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Trotta, Madrid, 2001, pp. 19- 292; FERRAJOLI, Luigi. *Principia Iuris. Teoría del Derecho y de la democracia*, Madrid, Trotta, 2011, pp. 686 y 687.

19.6.1. *Conforme a estas consideraciones, la Sala entiende, en consonancia con la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos y de la Corte Constitucional, y en aras de preservar la igualdad, el derecho al acceso a la administración de justicia, el debido proceso y el recurso judicial efectivo, que solo existe una categoría de víctima en la que están comprendidos tanto el que padece los efectos directos del daño como el núcleo familiar cercano, estos últimos en la medida en que los efectos antijurídicos del daño real, cierto, indemnizable e imputable al Estado les sean transferidos y que acrediten ser titulares de los derechos o intereses legítimos lesionados.*

(...)

19.8. *De esta manera, de conformidad con la sentencia de unificación mencionada se entiende que la aplicación de la excepción -indemnización dineraria- se reconoce cuando haya lugar a ello a quien ha padecido la lesión como a su núcleo familiar más cercano, esto es, cónyuge o compañero (a) permanente y los parientes hasta el 1° de consanguinidad, incluida la relación familiar biológica, la civil derivada de la adopción y aquellas denominadas "de crianza", en atención a las relaciones de solidaridad y afecto que se presumen entre ellos. No obstante, en el presente litigio no hay lugar a ello.*

Aclarado lo anterior y teniendo en cuenta las circunstancias descritas en las que se causó el menoscabo para las demandantes, traducido en la muerte violenta de su progenitora en el contexto de inoperancia administrativa, en su conjunto hacen notorio que sobre las niñas LAURA NATALYA AGUILERA TEJADA y MARÍA FERNANDA GÓMEZ TEJADA concurra la condición de víctimas producto del desconocimiento de los derechos humanos y de las libertades fundamentales - Convención de *Belém do Pará*- que afectó directamente la vida de su madre, dado que resultaron privadas del derecho a tener una familia; para Sala resulta procedente determinar la procedencia de la indemnización dineraria por este concepto.

Entonces, atendiendo a la prueba testimonial, debe indicarse que en principio no encuentra acreditado con las declaraciones de las señoras MARÍA HELENA BUITRAGO CASTILLO y ANA DE JESÚS GONZÁLEZ la causación de unos perjuicios distintos a los de índole moral por el hecho que se demanda. No obstante, teniendo de presente la connotación especial del presente asunto, en el que no solo se causó la aflicción a sus menores hijas con la ausencia de su progenitora -*perjuicios morales*-, sino que, atendiendo a la relación afectiva propia entre padres e hijos, resulta procedente advertir la existencia de estos perjuicios sobre la vida de LAURA NATALYA AGUILERA TEJADA y MARÍA FERNANDA GÓMEZ TEJADA, comoquiera que cuando falleció la señora ÁNGELA TEJADA apenas tenían 9 y 11 años de edad, y de conformidad con las entrevistas realizadas en la causa penal por el homicidio, tenían un vínculo estrecho de bienestar y calidad con su mamá, lo que conduce a determinar que la ausencia de su progenitora durante su crecimiento les generó la pérdida de acciones que facilitan y hacen más agradable la existencia de los seres humanos, como la orientación materna en las diferentes etapas, y las actividades placenteras, lúdicas, recreativas, de su infancia y adolescencia, dado que la señora ÁNGELA era quien representaba para ellas su principal cobertura y referencia familiar.

Así se cumple con el aspecto de *daño autónomo* exigido por la jurisprudencia, pues la separación definitiva de su soporte materno, se representa en la pérdida del derecho a tener una familia conformada por su madre biológica, de manera que este daño «no depende de otras categorías de daños, porque no está condicionado a la configuración de otros tradicionalmente reconocidos, como los perjuicios materiales, el daño a la salud y el daño moral, ni depende del agotamiento previo de otros requisitos, ya que su concreción se realiza mediante presupuestos de configuración propios, que se comprueban o acreditan en cada situación fáctica particular», habilitando así la procedencia del reconocimiento de una medida pecuniaria por este concepto.

En consecuencia, la Sala reconocerá por concepto de perjuicios por daños a bienes constitucional o convencionalmente protegidos la suma equivalente a cien (100) SMLMV para cada una de las niñas LAURA NATALYA AGUILERA TEJADA y MARÍA FERNANDA GÓMEZ TEJADA, en el entendido que la indemnización o compensación se encuentra incluida dentro del concepto de reparación integral como aquella «Consistente en el pago pecuniario para resarcir los daños infligidos a la víctima ante la violación de derechos humanos», y en tal sentido, su resarcimiento en dinero representa una medida de mayor subjetividad frente a un reconocimiento de carácter no pecuniario.

Advirtiéndose que este perjuicio habrá de desestimarse frente a la señora MARTHA ALICIA BARRETO GÓMEZ al no observarse en el presente asunto, conforme a las pruebas, que se hubiese irrogado un perjuicio de naturaleza inmaterial diferente al daño moral, y en consecuencia no hay lugar a acceder al reconocimiento de perjuicios por daños a bienes constitucional o convencionalmente protegidos.

#### **6.1.1. Afectación de bienes constitucional y convencionalmente protegidos - Medidas no pecuniarias-**

De acuerdo con la sentencia de la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado del 28 de agosto de 2014<sup>117</sup>, se deduce que, en principio no podrían acumularse las medidas pecuniarias -que como en el caso ya fueron reconocidas- con las no pecuniarias por este concepto. Sin embargo, atendiendo al principio de *reparación integral* que gobierna esta naturaleza de perjuicios, dentro de los cuales se encuentran las *garantías de no repetición* como aquellas medidas idóneas «dirigidas al establecimiento de mecanismos que eviten las circunstancias y condiciones que dieron lugar al acaecimiento de nuevas violaciones de derechos humanos en el futuro» y para el caso, acudir a las mismas no solo representa para las víctimas una medida de reparación simbólica sino que pueden contribuir a que las entidades accionadas eviten incurrir en las omisiones que desencadenaron los hechos demandados;

<sup>117</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera -Sala Plena, sentencia del 28 de agosto de 2014, Rad. 05001-23-25-000-1999-01063-01(32988)

considera la Sala justificada la concurrencia de las medidas no pecuniarias con las de carácter indemnizatorio anteriormente reconocidas.

Así, la Sala accederá al reconocimiento de esta modalidad de perjuicios, reiterando que el hecho lesivo causado por el fallecimiento de la señora ÁNGELA MARLENY TEJADA BARRETO, se dio en el marco de violencia de género, lo que se constituye como una violación a los derechos humanos, y de conformidad con la jurisprudencia de la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, la adopción de medidas de no repetición frente a un daño -a bienes o derechos constitucional o convencionalmente amparados- puede fijarse oficiosamente<sup>118</sup>.

De manera que, siguiendo los lineamientos que ha dispuesto el órgano de cierre al definir asuntos similares<sup>119</sup>, se dispondrá la siguiente medida de justicia restaurativa, en razón al principio de *no repetición*: *i*) remitir copia de la sentencia a la sede de Fiscalía del Municipio de Granada, a la Comisaría de Familia y a la Estación de Policía del mismo municipio *ii*) la publicación de la sentencia junto a una reseña de las fallas en que incurrieron en el portal de la Fiscalía General de la Nación, Policía Nacional y Municipio de Granada. Ello, con el propósito de instar a la entidad a la aplicación del enfoque de género en su ejercicio investigativo, de acusación y de protección a las mujeres y disidencias del género que denuncien hechos acaecidos por violencia basada en género.

## 6.2. Perjuicios materiales.

El Ministerio de Defensa -Policía Nacional se opone a que se hubiese tenido en cuenta para efectos de la liquidación de perjuicios materiales la constancia firmada por el señor HERMÓGENES PANQUEVA<sup>120</sup> mediante el cual se afirma que la víctima laboraba como auxiliar de farmacéuticos y que devengaba la suma de \$1.000.000, señalando que dicho documento carece de validez ya que no prueba un contrato de trabajo ni que se le cancelaran a la víctima prestaciones sociales, cotizaciones a salud, riesgos profesionales y pensión.

Sin embargo, la Sala considera acertado tener en cuenta dicha certificación para deducir el salario devengado por la señora ÁNGELA MARLENY TEJADA, en el entendido que conforme a lo declarado tanto en el proceso penal como en el presente asunto por las señoras MARÍA HELENA BUITRAGO CASTILLO y ANA DE JESÚS GONZÁLEZ, la víctima laboraba en el establecimiento de comercio Droguería Remanso 2, siendo el sitio en el que incluso fue ultimada por su agresor. Y si bien se expone la oposición a la suma indicada allí como salario, no encuentra la Sala

<sup>118</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 10 de septiembre de 2021, exp. No. 50889. M.P. Alberto Montaña Plata.

<sup>119</sup> Sección Tercera: sentencia del 21 de noviembre de 2022, C.P. María Adriana Marín, Rad. 19001-33-31-000-2011-00233-01 (61903), y sentencia del 8 de mayo de 2023, C.P. José Roberto SÁCHICA MÉNDEZ, Rad. 13001-23-31-000-2010-00793-01 (55.717), entre otras.

<sup>120</sup> Folio 53 archivo «001. Cuaderno 1 (1ª instancia) fls. 1-178»

elementos de prueba adicionales que permitan desvirtuar el valor consignado en dicha constancia como salario, recordándose además que al momento de la incorporación de esta prueba tanto en la audiencia inicial como en la de nada se indicó al respecto, y únicamente la Policía Nacional objeto lo allí plasmado hasta la apelación, sin que de manera oportuna se hubiesen requerido o aportado otras pruebas para desvirtuar lo allí consignado.

Aclarado lo anterior, y teniendo en cuenta que en primera instancia fue reconocido a la parte actora «*como lucro cesante consolidado y futuro así: \$46.259.826,4 para LAURA NATALYA AGUILERA TEJADA y \$38.469.212,16 para MARÍA FERNANDA GÓMEZ TEJADA*». Se hace necesario proceder a actualizar dicho valor, de conformidad con la siguiente fórmula aceptada por el Consejo de Estado:

**-Actualización suma reconocida a LAURA NATALYA AGUILERA TEJADA:**

$$VP = \frac{VH \times \text{índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

Donde:

Vp= Valor presente de la renta.  
 Vh= Capital histórico o suma que se actualiza.  
 Índice final= Certificado por el DANE a la fecha de la presente decisión es 140,49 (último conocido -febrero 2024-).  
 Índice inicial = El correspondiente a la fecha de la sentencia recurrida -marzo de 2019-, determinado en 101,62.

De acuerdo con lo anterior, la actualización de la condena corresponde a:

$$VP = \frac{\$46.259.826,4 \times 140,49}{101,62} = \$63.954.369$$

$$VP = \$63.954.369$$

**-Actualización suma reconocida a MARÍA FERNANDA GÓMEZ TEJADA:**

$$VP = \frac{VH \times \text{índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

Donde:

Vp= Valor presente de la renta.  
 Vh= Capital histórico o suma que se actualiza.  
 Índice final= Certificado por el DANE a la fecha de la presente decisión es 140,49 (último conocido -febrero 2024-).  
 Índice inicial = El correspondiente a la fecha de la sentencia recurrida -marzo de 2019-, determinado en 101,62.

De acuerdo con lo anterior, la actualización de la condena corresponde a:  
38.469.212,16

$$VP = \frac{\$38.469.212,16 \times 140,49}{101,62} = \$53.183.818$$

$$VP = \$52.612.193$$

En ese sentido, la suma actualizada por concepto de lucro cesante consolidado y futuro corresponde a: \$63.954.369 para LAURA NATALYA AGUILERA TEJADA y \$53.183.818 para MARÍA FERNANDA GÓMEZ TEJADA; y en consecuencia deberá modificarse el numeral segundo de la sentencia de primera instancia.

### 7. Condena en costas.

El artículo 188 del C.P.A.C.A., establece que «*Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.*»

En el entendido de que la remisión de que trata la norma citada, es ahora aplicable al C.G.P., a continuación, se cita el artículo 365 en lo pertinente:

**“Artículo 365. Condena en costas.** *En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:*

1. *Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.  
(...)*
5. *En caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión.  
(...)*
8. *Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.”* (Negrilla y subraya fuera de texto).

Así, atendiendo a la prosperidad parcial de las pretensiones de la demanda, y teniendo de presente que en esta instancia prosperaron parcialmente los recursos de apelación, por cuanto se redujo el porcentaje de condena impuesto al Municipio de Granada, y se incrementó el mismo frente a la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional, y prosperó en parte la apelación de los perjuicios promovida por los demandantes, la Sala se abstendrá de imponer condena en costas en esta instancia.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

### RESUELVE

**PRIMERO.- MODIFICAR** los numerales *segundo y tercero* de la sentencia proferida el 29 de marzo de 2019 por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia. Los cuales quedarán así:

**“SEGUNDO:** Como consecuencia, condenar a la **NACIÓN -MINISTERIO DE DEFENSA- POLICÍA NACIONAL, FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN y MUNICIPIO DE GRANADA -COMISARÍA DE FAMILIA** a pagar a la parte demandante los siguientes conceptos:

#### 1. PERJUICIOS MORALES:

*i) Para MARTHA ALICIA BARRETO, LAURA NATALYA AGUILERA TEJADA y MARÍA FERNANDA GÓMEZ TEJADA, el valor correspondiente a 100 smlmv, para cada una;*

*ii) Para NELSON DAVID ROJAS BARRETO, LEONARDO TEJADA BARRETO, ANDERSON TEJADA BARRETO, JOHN JAIRO GARCÍA BARRETO, DIEGO ARMANDO BARRETO GÓMEZ y LOLA FERNANDA CORTÉS BARRETO, el equivalente a 50 smlmv, para cada uno; y*

*iii) Para CAMILO CORTÉS FERNÁNDEZ el equivalente a 35 smlmv. Para este efecto deberá tenerse en cuenta el salario mínimo vigente en la fecha de ejecutoria de esta providencia.*

#### 2. PERJUICIOS MATERIALES:

*A favor de LAURA NATALYA AGUILERA TEJADA la suma de sesenta y tres millones novecientos cincuenta y cuatro mil trescientos sesenta y nueve pesos m/cte (\$63.954.369) y MARÍA FERNANDA GÓMEZ TEJADA, la suma de cincuenta y tres millones ciento ochenta y tres mil ochocientos dieciocho pesos m/cte (\$53.183.818), por concepto de lucro cesante consolidado y futuro.*

#### 3. DAÑOS A BIENES CONVENCIONALMENTE PROTEGIDOS:

*i) Pecuniarios:* Para LAURA NATALYA AGUILERA TEJADA y MARÍA FERNANDA GÓMEZ TEJADA, el valor correspondiente a 100 smlmv, para cada una.

*ii) Medida de Justicia Restaurativa: a) Remitir copia de la sentencia a la sede de Fiscalía del Municipio de Granada, a la Comisaría de Familia y a la Estación de Policía del mismo municipio; y b) Publicar de la sentencia junto a una reseña de las fallas en que incurrieron en el portal de la Fiscalía General de la Nación, Policía Nacional y Municipio de Granada.*

**TERCERO:** Las demandadas responderán en forma solidaria por la condena

*impuesta. Sin perjuicio de ello, el MUNICIPIO DE GRANADA -COMISARÍA DE FAMILIA pagará el 20% de la totalidad de la condena y la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN y la POLICÍA NACIONAL el 80% restante, un 40% cada una, siendo entendido que los demandantes tendrán la posibilidad de reclamar el pago de la totalidad de la condena a cualquiera de dichas demandadas, de suerte que si alguna de ellas la satisface totalmente tendrá derecho a solicitar a la otra el reintegro del porcentaje que no le corresponda”.*

**SEGUNDO.- CONFIRMAR** en lo demás la sentencia apelada, de conformidad con las razones expuestas en esta providencia.

**TERCERO.-** Sin condena en costas en esta instancia.

**CUARTO.-** Una vez ejecutoriada la presente providencia, por Secretaría envíese el expediente al Juzgado de origen.

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión Oral 2 de fecha 04 de abril de 2024, según consta en el Acta No. 021 de la misma fecha, y se firma electrónicamente<sup>121</sup> por quienes la integran.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,**

*(Firma electrónica)*

**NOHRA EUGENIA GALEANO PARRA**  
Magistrada

*(Firma electrónica)*

**JUAN DARÍO CONTRERAS BAUTISTA**  
Magistrado

*(Firma electrónica)*

**CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO**  
Magistrado

<sup>121</sup> A través del aplicativo SAMAI para lo cual podrá validarse en el siguiente enlace:  
<https://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/evalidador.aspx>