

COPIA SIMPLE DE DOCUMENTO / PROCEDENCIA DE LA VALORACIÓN DE LA COPIA SIMPLE DE DOCUMENTO / RECONOCIMIENTO DE LA VALORACIÓN DE LA COPIA SIMPLE DE DOCUMENTO / VALORACIÓN DE LA COPIA SIMPLE DE DOCUMENTO / PRINCIPIO DE LA BUENA FE / APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE LA BUENA FE / TACHA DE FALSEDAD EN DOCUMENTO / PRINCIPIO DE CONTRADICCIÓN / PRINCIPIO DE CONTRADICCIÓN DE LA PRUEBA / REITERACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA

Se valorarán las copias simples aportadas por las partes, de acuerdo con la jurisprudencia unificada de esta Sección, en aplicación del principio constitucional de buena fe, toda vez que no fueron tachadas de falsas por la entidad demandada y, porque frente a ellas se surtió y garantizó el principio de contradicción.

NOTA DE RELATORÍA: Al respecto, consultar, Consejo de Estado, Sala Plena Sección Tercera, sentencia del 28 de agosto de 2013, exp. 25022, C.P. Enrique Gil Botero. Así mismo, ver, Corte Constitucional, sentencia de unificación SU-774 del 16 de octubre de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo.

DECLARACIÓN EXTRAJUDICIAL / DEMANDA / VALIDEZ DE LA DECLARACIÓN EXTRAJUDICIAL / VALOR PROBATORIO DE LA DECLARACIÓN EXTRAJUDICIAL / PRUEBA / MEDIOS DE PRUEBA / PRUEBA SUMARIA / RATIFICACIÓN DE LA DECLARACIÓN EXTRAJUDICIAL / INEFICACIA PROBATORIA

Frente a las declaraciones extrajuicio allegadas con la demanda (...) la Sala advierte que las mismas carecen de eficacia probatoria, dado que la ley restringió esa clase de declaraciones como medio de prueba en actuaciones judiciales en dos situaciones, a saber: (i) cuando la persona que declara se encuentra enferma y (ii) cuando la declaración tiene como propósito servir de prueba sumaria [en determinado asunto para el cual la ley autoriza esta clase de prueba] (artículos 298 y 299 del Código de Procedimiento Civil), y ocurre que ninguno de estos supuestos se da en este caso, a lo cual se suma que tal declaración no fue ratificada en este proceso, ni practicada con audiencia de la parte contraria.

FUENTE FORMAL: CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL – ARTÍCULO 298 / CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL – ARTÍCULO 299

DOCUMENTO PERIODÍSTICO / VALOR PROBATORIO DEL DOCUMENTO PERIODÍSTICO / HOMICIDIO / PRUEBA TESTIMONIAL / REQUISITOS DE LA PRUEBA TESTIMONIAL / PRUEBA DOCUMENTAL / HECHO NOTORIO / REITERACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA / FUNCIONARIO PÚBLICO / SERVIDOR PÚBLICO

Sobre la valoración de la información publicada en medios de comunicación. En el expediente reposan diferentes recortes de prensa (...) en los cuales se relata, básicamente, el homicidio de la señora (...). Al respecto, cabe anotar que la información publicada en diarios o similares no pueden ser consideradas como medio de convicción testimonial porque carecen de los requisitos esenciales que identifican este medio probatorio (artículo 228 del Código de Procedimiento Civil), por lo cual, en principio, deben ser apreciadas como prueba documental de la existencia de la información y no de la veracidad de su contenido. Como consecuencia de ello, los ejemplares acompañados al expediente sólo acreditan que allí apareció una noticia, pero no la autenticidad y veracidad de esta. De acuerdo con lo anterior, la Sala tendrá en cuenta la información consignada en los recortes de prensa para que obre dentro de la valoración racional, ponderada y

conjunta del acervo probatorio. Además, se les reconocerá valor de convicción a las mismas, cuando se esté en presencia de *i)* hechos notorios y/o públicos y *ii)* transcriban declaraciones o comunicaciones de servidores públicos, de conformidad con la tesis unificada de la Corporación.

FUENTE FORMAL: CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL – ARTÍCULO

NOTA DE RELATORÍA: Atinente al tema, consultar, Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias del 25 de enero de 2001, exp. 11413, C.P. Alier E. Hernández Henríquez; sentencia del 1 de marzo del 2006, exp. 13764, C.P. Alier E. Hernández Henríquez, sentencia del 22 de junio de 2011, exp. 19980, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa; sentencia del 25 de julio de 2011, exp. 19434, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa y Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 14 de julio de 2015, exp. 11001031500020140010500 (PI), C.P. Alberto Yepes Barreiro.

JUEZ / FACULTADES DEL JUEZ / DECLARACIÓN DEL TESTIGO SOSPECHOSO / TESTIGO SOSPECHOSO / VALORACIÓN DE LA DECLARACIÓN DEL TESTIGO SOSPECHO / PARENTESCO / PRUEBA / MEDIOS DE PRUEBA / PRINCIPIO DE LA SANA CRÍTICA / SISTEMA DE SANA CRÍTICA / REITERACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA

Si bien en el ordenamiento jurídico colombiano son sospechosas para declarar las personas que en concepto del juez se encuentren en circunstancias que afecten su credibilidad o imparcialidad, en razón de parentesco, dependencias, sentimientos o interés en relación con las partes o sus apoderados, antecedentes personales u otras causas, el Consejo de Estado ha establecido que no pueden descartarse de plano sus versiones, sino que deben valorarse de manera más rigurosa, de cara a las demás pruebas obrantes en el expediente y a las circunstancias de cada caso, todo ello basado en la sana crítica

NOTA DE RELATORÍA: Al respecto, consultar, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección tercera, Subsección A, sentencia del 14 de julio de 2016, exp. 36932, C.P. Hernán Andrade Rincón

FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN / DEBERES DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN / PROCESO PENAL / OBLIGACIONES DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN / POSICIÓN DE GARANTE / HOMICIDIO / MUERTE DE CIVIL / MUERTE DE LA PERSONA / RESPONSABILIDAD DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN / INEXISTENCIA DE LA RESPONSABILIDAD DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN / POBLACIÓN CIVIL / AMENAZA / AMENAZA DE MUERTE / PROGRAMA DE PROTECCIÓN DE VÍCTIMAS Y TESTIGOS / PROTECCIÓN A LA VÍCTIMA / PROTECCIÓN A LAS VÍCTIMAS / PROTECCIÓN A LA POBLACIÓN CIVIL / TESTIMONIO / MEDIDAS DE PROTECCIÓN / FALLA DEL SERVICIO / FALLA EN EL SERVICIO / AUSENCIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR FALLA DEL SERVICIO / INEXISTENCIA DE LA FALLA DEL SERVICIO / INEXISTENCIA DE LA FALLA DEL SERVICIO POR OMISIÓN / INEXISTENCIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR FALLA DEL SERVICIO / FALLA DEL SERVICIO POR OMISIÓN / NEGACIÓN DE LA PRETENSIÓN DE LA DEMANDA

[E]s obligación de la Fiscalía General de la Nación velar por la protección de las víctimas, los testigos, los jurados y los demás intervinientes del proceso penal, siempre que se constate que, con ocasión del proceso penal en el que participan,

se puso en riesgo su vida o su integridad.(...) En criterio de la Sala, le asiste razón a la Fiscalía General de la Nación cuando afirma que la muerte de la señora (...) no le es imputable, por cuanto no estaba dentro de sus competencias la de proteger civiles amenazados, a menos que dicha protección tuviera relación con el programa de protección a testigos a su cargo, lo cual no ocurrió. La anterior conclusión cobra mayor firmeza si se tiene en cuenta que solo son beneficiarios del programa de protección de la Fiscalía General de la Nación aquellas personas que por virtud de su intervención en un proceso penal deban ser protegidos y, en este caso, solo se sabe que la señora (...) interpuso una denuncia por el delito de (...) y ese único hecho no permite concluir que aquella debía ser protegida a la luz del programa. Además, se debe recordar que en este proceso se desconoce cuál fue el trámite que se le dio a dicha denuncia y, por ello, no se puede concluir que por ese hecho la víctima debía ser protegida por la Fiscalía. Considerar que la simple denuncia de un hecho delictivo garantiza el amparo del programa antes indicado resultaría desatinado y contrario a la finalidad del mismo, pues serían beneficiarias todas las personas que pongan en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación la posible comisión de un delito y, como se vio, para su acceso existen unas condiciones y un procedimiento que se debe satisfacer. La Sala tampoco pierde de vista que, previo al hecho dañino, fueron asesinados el ex compañero sentimental y hermano de la señora (...) y otros socios de la empresa (...) sin embargo, la Sala echa de menos los expedientes penales que por esos delitos se debieron iniciar y, por ello, desconoce si la víctima intervino en esos procesos y si lo hizo el nivel de participación, por lo que no es posible concluir que, por esos hechos, la Fiscalía General de la Nación tenía el deber de proteger a la víctima. Si bien, en uno de los escritos presentados ante la Procuraduría General de la Nación la señora (...) afirmó que ante la Fiscalía relacionó los nombres de los supuestos autores de los delitos, esa prueba no resulta suficiente para establecer que ello sí ocurrió y que su testimonio la ponía en riesgo, pues, se insiste, no se allegaron los procesos penales que corroboraran tal afirmación. Además, tal como lo advirtió la víctima en los escritos que presentó ante la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, las amenazas que se profirieron en su contra fueron por su condición de socia de la Empresa (...) y por los bienes que dejó el padre de su hijo, y no por su intervención en los procesos penales o por la denuncia que por el delito de violación de habitación ajena interpuso, de ahí que no se cumplieran los requisitos establecidos en la Resolución (...) para acceder al Programa de Protección a Testigos, Víctimas, Intervinientes en el Proceso y Funcionarios de la Fiscalía. Así las cosas, las pruebas allegadas al proceso evidencian que la Fiscalía General de la Nación cumplió con el deber que le era exigible, en tanto solicitó en reiteradas oportunidades a la autoridad competente que le brindara medidas de protección a la señora (...) y a su familia, quienes estaban siendo víctimas de amenazas. En este orden de ideas, la Sala considera que la Fiscalía General de la Nación no incurrió en una falla del servicio por omisión, dado que solicitó, desde el (...) a la Policía Nacional que le brindara tal seguridad, petición que fue reiterada el (...) y de (...) lo cual evidencia el cumplimiento de los deberes a su cargo. Por todo lo anterior, la Sala revocará este punto de la sentencia y negará lo pretendido frente a la Fiscalía General de la Nación.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 250 / LEY 418 DE 1997 – ARTÍCULO 67 / LEY 418 DE 1997 – ARTÍCULO 70

POLICÍA NACIONAL / POSICIÓN DE GARANTE / DEBERES DE LA POLICÍA NACIONAL / FALLA DEL SERVICIO / FALLA EN EL SERVICIO / FALLA DEL SERVICIO POR OMISIÓN / RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR FALLA DEL SERVICIO / CONFIGURACIÓN DE LA FALLA DEL SERVICIO

/ DEBER DE PROTECCIÓN DE LA POLICÍA NACIONAL / RESPONSABILIDAD DE LA POLICÍA NACIONAL / MEDIDAS DE PROTECCIÓN / AMENAZA / AMENAZA DE MUERTE / HOMICIDIO / MUERTE DE CIVIL / MUERTE DE LA PERSONA / OMISIÓN DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN A LA POBLACIÓN CIVIL / HECHO DEL TERCERO / DAÑO OCASIONADO POR HECHO DEL TERCERO / HOMICIDIO / DAÑO / IMPUTACIÓN / IMPUTACIÓN DEL DAÑO / REITERACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA / ALCANCE DEL DEBER DE PROTECCIÓN DEL ESTADO / DEBER DE PROTECCIÓN DE LA FUERZA PÚBLICA / DEBER DE PROTECCIÓN DE LA POLICÍA NACIONAL / DEBER DE PROTECCIÓN DEL ESTADO / PROTECCIÓN DE AUTORIDAD POR AMENAZA DE MUERTE / SOLICITUD DE PROTECCIÓN DE AUTORIDAD POR AMENAZA DE MUERTE

El artículo 2 de la Constitución Política de 1991 establece que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades. Ese deber, general y abstracto en principio, se particulariza cuando alguna persona invoque la protección de las autoridades competentes, por hallarse en especiales circunstancias de riesgo o cuando, aún sin mediar solicitud previa, la notoriedad pública del inminente peligro que corre el particular hace forzosa la intervención del Estado. (...) [L]a omisión de las autoridades competentes, consistente en no brindar la protección necesaria para salvaguardar la vida e integridad de las personas, permite atribuirles el resultado dañoso. (...) [C]uando la Administración tiene conocimiento acerca de una situación de vulnerabilidad en la que se encuentre determinada persona, el deber genérico de protección y seguridad se concreta y exige una conducta activa de su parte que, de omitirse, permite que se declare su responsabilidad por el daño derivado de la materialización del peligro. Lo anterior se evidencia en los eventos en los que se reclama del Estado la reparación de daños producidos por la actividad de terceros. En tales oportunidades ha precisado esta Corporación que, para que surja el deber de indemnización a cargo de la entidad accionada, se requiere que el hecho del tercero haya sido previsible y resistible para la Administración. (...) Para la Sala resulta posible concluir que el daño alegado en la demanda no le resultó imprevisible al Ministerio de Defensa-Policía Nacional, dado que conocía las circunstancias de las amenazas de las que estaba siendo víctima la señora (...) y el riesgo que sufrían los socios de la empresa (...) pues fue por esa razón que tanto la Fiscalía General de la Nación y la Defensoría del Pueblo le solicitaron de manera insistente protección para la referida señora. A pesar de lo anterior, la Policía Nacional se limitó a remitirle, en diferentes fechas, dos memoriales en los que se consignaron medidas de autoprotección y a monitorear, por unos pocos días, la empresa de la cual era socia. Para la Sala resulta reprochable el hecho de que las anteriores actuaciones fueran las únicas que adoptó la Policía Nacional, pues mediaban reiteradas peticiones de seguridad y conocía de los homicidios que de manera sistemática se estaban perpetrando contra los socios de la compañía (...) Tales circunstancias eran suficientes para que, al menos, la Policía Nacional llamara a entrevista a la víctima y evaluara su nivel de riesgo, pero ello no ocurrió y se limitó a enviar dos memoriales con medidas de autoprotección, a pesar de que desde el (...) era conocedora de la situación de riesgo de la señora (...) Tal como lo afirmó la entidad en su contestación, es cierto que a la Policía Nacional le resulta imposible cuidar a cada uno de los ciudadanos del país con un escolta y que su actuación se limita conforme a sus capacidades; sin embargo, la entidad no puede justificar su omisión con la relatividad de sus obligaciones, cuando ni siquiera evaluó el nivel de riesgo de la víctima, lo cual era necesario para determinar las medidas a tomar. (...) [A]unque el deber de protección de los asociados a cargo del Estado no constituye una carga absoluta que le imponga

prevenir cualquier hecho delictivo, sí está llamado a responder cuando ha incumplido el ejercicio de sus competencias específicas en ese ámbito y, en este caso, no es dable que la Policía Nacional pretenda evadir dicho deber con el simple hecho de enviar un memorial en el que se relacionan unas recomendaciones de seguridad. Si bien, el deber de protección es de medio y no de resultado, lo cierto es que las medidas que con ese fin se adopten deben -de manera seria y rigurosa- atender las circunstancias particulares de cada caso, pues se trata de peticiones que involucran la vida e integridad de los peticionarios. En casos como el presente, se debe considerar que la falla del servicio se deriva de la omisión en el deber de seguridad y protección a cargo del Estado, lo cual potencializó el riesgo de la víctima, pero de ninguna manera debe entenderse que el mismo fue causado por la administración, pues quien perpetró el homicidio fue un tercero ajeno a la entidad. Pero, si bien es cierto que el homicidio fue perpetrado por un tercero y, por lo tanto, este era el primer llamado a responder por el daño, es claro para la Sala que la muerte de la señora (...) le resulta también imputable a la Policía Nacional porque esa institución omitió el cumplimiento del deber que le asistía de brindarle protección, en los términos en los que la Constitución y la ley lo prevén, dado el conocimiento que esas autoridades tenían sobre el riesgo real que corría la víctima. También es claro que no se tiene certeza de que, de haberse adelantado medidas adecuadas para brindar protección a quien con fundadas razones la había pedido, se hubiera impedido necesariamente el daño; sin embargo, la responsabilidad por omisión del Estado no se construye sobre la certeza de la evitación del daño, dado que tratándose de una omisión, el fundamento de la atribución no es la causalidad, sino que se fundamenta en un juicio de valoración del desconocimiento del deber de actuar, que se relaciona -en términos valorativos y no causales- con la materialización del resultado. En otras palabras, la fuente de la obligación de resarcir el daño irrogado se encuentra en el desconocimiento del deber de protección y seguridad que les asiste a las autoridades públicas y de manera particular a la Policía Nacional, de salvaguardar los derechos, bienes e intereses legítimos de los asociados, en los términos establecidos en el artículo 2 de la Carta Política, cuando tienen o han debido tener conocimiento del riesgo que la víctima corría, por lo cual hay lugar a concluir que le resulta imputable el daño causado a los demandantes como consecuencia del homicidio de la señora (...) perpetrado por terceros. Por tanto, la Sala confirmará este punto de la sentencia, esto es, la declaratoria de responsabilidad de la Policía Nacional.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 2

NOTA DE RELATORÍA: Sobre el tema, ver, Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias de julio 19 de 1997, exp. 11875, C.P. Daniel Suárez; sentencia de octubre 30 de 1997, exp. 10958, C.P. Ricardo Hoyos; sentencia del 14 de febrero de 2002, exp. 13253, C.P. Ramiro Saavedra Becerra; sentencia de marzo 10 de 2005, exp. 14395, C.P. Ramiro Saavedra Becerra; sentencia del 13 de mayo de 2014, exp. 76001-23-31-000-1996-05208-01(23128), C. P. Mauricio Fajardo Gómez; sentencia de 22 de enero de 2014, exp. 27644, C.P. Hernán Andrade Rincón; sentencia del 7 de octubre de 2015, exp. 35544, exp. 14787, C.P. Alier Hernández; sentencia de agosto 16 de 2000, exp. 13131, C.P. Ricardo Hoyos; sentencia de mayo 2 de 2002, exp. 13251, C.P. María Elena Giraldo Gómez; sentencia de marzo 18 de 2004, exp. 13318, C.P. María Elena Giraldo; sentencia de marzo 10 de 2005, exp. 14395, C.P. Ramiro Saavedra Becerra; sentencia de abril 28 de 2005, exp. 17300, C.P. Ramiro Saavedra Becerra; sentencia de septiembre 20 de 2007, exp. 15699, C.P. Ramiro Saavedra Becerra y sentencia de 27 de marzo de 2008, exp. 16234, C.P. Ramiro Saavedra Becerra

REITERACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA / APLICACIÓN DE LA SENTENCIA DE UNIFICACIÓN / BENEFICIARIO DEL PERJUICIO MORAL / PAGO DEL PERJUICIO MORAL / DETERMINACIÓN DEL PERJUICIO MORAL / DEMOSTRACIÓN DEL PERJUICIO MORAL / INDEMNIZACIÓN DEL PERJUICIO MORAL / RECONOCIMIENTO DEL PERJUICIO MORAL / CUANTIFICACIÓN DEL PERJUICIO MORAL / TASACIÓN DEL PERJUICIO MORAL / ACREDITACIÓN DEL PERJUICIO MORAL / PROCEDENCIA DEL PERJUICIO MORAL / PARÁMETROS PARA LIQUIDACIÓN DEL PERJUICIO MORAL / PERJUICIO MORAL POR MUERTE

La Sala confirmará las indemnizaciones reconocidas por este perjuicio (sic) [moral] en favor de (...) (100 SMLMV) (...) (100 SMLMV), (...) (50 SMLMV), (...) (50 SMLMV), (...) (50 SMLMV) e (...) (50 SMLMV), pues las mismas se ajustan a los parámetros establecidos por esta Corporación para este tipo de casos.

NOTA DE RELATORÍA: En relación al tema, ver, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de unificación proferida el 28 de agosto de 2014, exp. 26251, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN A

Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN

Bogotá D.C., treinta (30) de julio de dos mil veintiuno (2021)

Radicación número: 76001-23-31-000-2011-00051-01(56820)

Actor: MARÍA DIOSELINA VILLA Y OTRO

Demandado: NACIÓN-FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y OTRO

Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA (APELACIÓN SENTENCIA)

Temas: RESPONSABILIDAD DEL ESTADO / DAÑO ANTIJURÍDICO – muerte de ciudadana / FALLA EN EL SERVICIO POR OMISIÓN EN EL DEBER DE PROTECCIÓN – Se acredita cuando se formula una petición en tal sentido o sea evidente el riesgo.

Procede la Sala a resolver los recursos de apelación interpuestos por la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación, contra la sentencia del 31 de julio de

2015, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante la cual se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

SÍNTESIS DEL CASO

La señora Luz Mila Chávez Villa, socia de la compañía Amarillo Crema S.A., se encontraba amenazada de muerte por su relación comercial con dicha empresa y había denunciado esas circunstancias ante distintas autoridades. A pesar de lo anterior, a la referida señora no se le brindó el acompañamiento ni la protección que requirió y, el 23 de noviembre de 2008, fue asesinada por sicarios en la ciudad de Cali. Según la demanda, las entidades accionadas debían responder por su omisión en el deber de seguridad y protección.

ANTECEDENTES

1. La demanda

Mediante escrito presentado el 19 de enero de 2011 (f. 105-121 c-1), la señora María Dioselina Villa Villa, quien actúa en nombre propio y en representación¹ de su nieto menor de edad Ramiro Alberto Peña Chávez; la señora Shirley Chávez Villa, quien actúa en nombre propio y en representación de sus hijos menores de edad Shakira Isabel Delgado Chávez, Helen Vanessa Delgado Chávez y David Alberto Delgado Chávez; los señores Jorge Cenen Chávez Villa, Édison Chávez Villa, Ingrid Liceth Villa Villa, Estefanía Chávez Rodríguez, Olga Lucía Chávez Acosta, Jorge Arley Chávez Acosta y Gildardo Antonio Albornoz Villa, por conducto de apoderado judicial (f. 1-4 c-1), presentaron demanda de reparación directa en contra de la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, con el fin de que se les declarara patrimonialmente responsables por la muerte de la señora Luz Mila Chávez Villa, ocurrida el 23 de noviembre de 2008, en la ciudad de Cali.

¹ Mediante providencia del 6 de agosto de 2009, el Juzgado Promiscuo de Puerto Tejada designó “como curadora general del menor Ramiro Alberto Peña Chávez a la señora María Dioselina Villa Villa” (f. 95-104 c-1).

En concreto, la parte actora solicitó que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas:

Declárese que la Nación Colombiana-Fiscalía General de la Nación, Policía Nacional, Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo, son administrativa y civilmente responsables de todos los daños y perjuicios materiales, morales y daño a la vida de relación, causados a María Dioselina Villa Villa, Ramiro Alberto Peña Chávez, Shirley Chávez Villa, Shakira Isabel Delgado Chávez, Helen Vanessa Delgado Chávez, David Alberto Delgado Chávez, Jorge Cenen Chávez Villa, Édison Chávez Villa, Estefanía Chávez Rodríguez, Ingrid Liceth Villa Villa, Olga Lucía Chávez Acosta, Jorge Arley Chávez Acosta y Gildardo Antonio Albornoz Villa por la muerte violenta por falla del servicio de que fue objeto la señora Luz Mila Chávez Villa, cuyo fallecimiento ocurrió en la ciudad de Cali, el día veintitrés (23) del mes de Noviembre del año dos mil ocho (2008).

Como consecuencia de la anterior declaración, condénese a la Nación Colombiana-Fiscalía General de la Nación, Policía Nacional, Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo a pagar a (...) [los demandantes] por intermedio de sus apoderados, todos los daños y perjuicios morales, materiales y daño a la vida de relación, que se le han causado a los actores con ocasión de estos hechos, así:

1. Por daños y perjuicios morales:

Se debe a cada uno de los siguientes actores: María Dioselina Villa Villa (madre de la víctima) y Ramiro Alberto Peña Chávez (hijo de la víctima), la suma equivalente a CIEN (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes (...).

Se debe a cada uno de los siguientes actores: Shirley Chávez Villa (hermana de la víctima), Jorge Cenen Chávez Villa (hermano de la víctima), Édison Chávez Villa (hermano de la víctima), Ingrid Liceth Villa Villa (hermana de la víctima), la suma equivalente a sesenta (60) salarios mínimos legales mensuales vigentes (...).

Se debe a cada uno de los siguientes actores: Shakira Isabel Delgado Chávez (sobrina de la víctima), Helen Vanessa Delgado Chávez (sobrina de la víctima), David Alberto Delgado Chávez (sobrino de la víctima), Estefanía Chávez Rodríguez (sobrina de la víctima), Olga Lucía Chávez Acosta (sobrina de la víctima), Jorge Arley Chávez Acosta (sobrino de la víctima) y Gildardo Antonio Albornoz Villa (primo hermano de la víctima), la suma equivalente a cuarenta (40) salarios mínimos legales mensuales vigentes (...).

2. Por perjuicios materiales.

La suma de setenta y un millones cuatrocientos mil pesos Moneda Corriente (\$ 71'400.000.00) por concepto de ingresos dejados de percibir en su calidad de accionista y propietaria de vehículos de la empresa Amarillo Crema S.A., aclarando que la señora Luz Mila Chávez Villa devengaba un salario de cuatro millones doscientos mil

pesos (\$ 4'200.000.00.) mensuales. aplicando la formula prevista por el artículo 178 del C.C.A ordinariamente utilizada por el H. Consejo de estado, para que la suma sea actualizada a la fecha de la sentencia (...).

3. Daño a la vida de relación

Se debe a cada uno de los siguientes actores: María Dioselina Villa Villa (madre de la víctima) y Ramiro Alberto Peña Chávez (hijo de la víctima), la suma equivalente a CIEN (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes (...).

Se debe a cada uno de los siguientes actores: Shirley Chávez Villa (hermana de la víctima), Jorge Cenen Chávez Villa (hermano de la víctima), Édison Chávez Villa (hermano de la víctima), Ingrid Liceth Villa Villa (hermana de la víctima), la suma equivalente a sesenta (60) salarios mínimos legales mensuales vigentes (...).

Se debe a cada uno de los siguientes actores: Shakira Isabel Delgado Chávez (sobrina de la víctima), Helen Vanessa Delgado Chávez (sobrina de la víctima), David Alberto Delgado Chávez (sobrino de la víctima), Estefanía Chávez Rodríguez (sobrina de la víctima), Olga Lucía Chávez Acosta (sobrina de la víctima), Jorge Arley Chávez Acosta (sobrino de la víctima) y Gildardo Antonio Albornoz Villa (primo hermano de la víctima), la suma equivalente a cuarenta (40)) salarios mínimos legales mensuales vigentes (...).

Las pretensiones anteriores se fundamentaron en los siguientes hechos:

La señora Luz Mila Chávez Villa era socia de la empresa Amarillo Crema S.A., sociedad que era gerenciada por el padre de su hijo, el señor Alberto Peña Garay. En el año 1998, los directivos y socios de la referida empresa fueron amenazados e intimidados por narcotraficantes que pretendían “apoderarse del negocio”, situación que fue puesta en conocimiento de las autoridades competentes.

Los socios y directivos de la empresa Amarillo Crema S.A. no cedieron a las pretensiones delictivas del narcotráfico y, por ello, en el año 2005, se empezaron a concretar las amenazas. Ese año fue asesinado el señor Henry Peña Garay; luego, en el 2006, fueron víctimas del delito de homicidio los señores Alberto Peña Garay, Jairo Washington Coral y Francisco Coral y, posteriormente, en el año 2008, fue muerto el señor Jhon Carlos Chávez Villa.

Según la demanda, la señora Luz Mila Chávez Villa, por su condición de socia de la empresa, también fue amenazada en múltiples ocasiones, situación que denunció de manera reiterada ante la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, con el

agravante de que su ex compañero sentimental, su hermano y demás socios de la compañía habían sido asesinados.

A pesar de las graves denuncias que formuló la señora Chávez Villa y las insistentes solicitudes de protección que realizó, las entidades accionadas no desplegaron actuación alguna tendiente a proteger su vida y, por tanto, fue asesinada el 23 de noviembre de 2008, por desconocidos.

Se expuso que el daño alegado en la demanda, esto es, la muerte de la señora Chávez Villa, debía ser reparado e indemnizado de conformidad con el artículo 90 de la Constitución Política, pues el mismo se produjo como consecuencia del incumplimiento de la obligación de seguridad y protección a cargo de las demandadas.

Finalmente, se adujo que con ese hecho, se les generaron a los demandantes múltiples perjuicios de orden material, además de las afecciones de índole inmaterial.

2. El trámite en primera instancia

2.1. La demanda fue admitida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante providencia del 10 de marzo de 2011 (f. 127-128 c-1), decisión que fue notificada en legal forma a la Policía Nacional (f. 141 c-1), la Fiscalía General de la Nación (f. 142 c-1), la Procuraduría General de la Nación (f. 128 c-1) y la Defensoría del Pueblo (f. 140 c-1).

2.2. La Defensoría del Pueblo contestó la demanda y se opuso a las pretensiones de la demanda (f. 147-150 c-1). Manifestó, en síntesis, que no era la entidad encargada de brindarle medidas de seguridad y protección a la víctima y, por tanto, no era la llamada a responder. Agregó que cuando conoció la situación particular de la señora Luz Mila Chávez Villa les solicitó a las autoridades competentes (i) investigar los hechos; (ii) realizar un estudio de seguridad y (iii) garantizar su integridad.

2.3. La Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional contestó la demanda dentro de la respectiva oportunidad procesal y se opuso a las pretensiones (f. 161-174 c-1). Adujo que no incurrió en una falla del servicio, dado que, según sus capacidades, atendió los requerimientos que hizo la señora Luz Mila Chávez Villa y le brindó medidas de autoprotección.

Indicó que en este caso se configuraron los eximentes de responsabilidad de culpa exclusiva de la víctima, dado que, el día de los hechos, la señora Chávez Villa no pidió acompañamiento especial de la Policía Nacional ni informó de sus desplazamientos; y el del hecho exclusivo y determinante de un tercero, pues el homicidio fue cometido por un particular, ajeno a la entidad.

2.4. En su escrito de contestación de la demanda, la Fiscalía General de la Nación argumentó que entre sus obligaciones no se encontraba la de brindar protección y seguridad a la señora Luz Mila Chávez Villa, porque la mencionada señora no hacía parte del programa de protección a testigos de esa entidad.

Explicó que, según las Resoluciones 0-2700 de 1996 y 0-5101 de 2008, para ingresar a dicho programa se requería que la persona que solicitaba la protección hubiera intervenido eficazmente en un proceso penal y que esa participación fuera la causa directa del riesgo extremo o extraordinario contra su vida, *“requisito que (...) no se cumplía”*.

En ese sentido, manifestó que, en este caso, el deber de protección y seguridad radicaba en la Policía Nacional y, por ello, *“a través de las diferentes oficinas”*, puso en conocimiento de la misma la situación particular de la señora Luz Mila Chávez Villa.

2.5. La Procuraduría General de la Nación no contestó la demanda.

2.6. Por auto del 19 de diciembre de 2013 (f. 201-203 c-1), se abrió el proceso a pruebas y, mediante proveído del 30 de junio de 2015 (f. 274 c-1), se ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto de fondo.

La Fiscalía General de la Nación (f. 275-279 c-1) y la Policía Nacional (f. 287-296 c-1) reiteraron los argumentos que, respectivamente, esgrimieron en sus contestaciones y pidieron que se negaran las pretensiones de la demanda.

La Procuraduría General de la Nación explicó que, en su momento, puso en conocimiento de la Policía Nacional las denuncias presentadas por la señora Luz Mila Chávez Villa y solicitó su protección. Además, reiteró que entre sus funciones no se encontraban las de brindar seguridad y, por ello, se debía declarar su falta de legitimación en la causa por pasiva (f. 310-314 c-1).

En su concepto, el Ministerio Público concluyó que “se presentó una omisión por parte de la Policía Nacional, al no prestar protección oportuna a la señora Luz Mila Chávez Villa” (f. 315-319 c-1).

La Defensoría del Pueblo y la parte actora guardaron silencio.

3. La sentencia de primera instancia

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante providencia del 31 de julio de 2015, accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda y condenó a la Policía Nacional y a la Fiscalía General de la Nación por la muerte de la señora Luz Mila Chávez Villa; por otra parte, declaró probada la falta de legitimación en la causa por pasiva de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo. La parte resolutive de la sentencia es la siguiente (f. 321-342 c-2):

PRIMERO. DECLARAR probada la falta de legitimación en la causa por pasiva de la Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo, conforme a lo expuesto.

SEGUNDO. DECLARAR extracontractual y solidariamente responsables a la Fiscalía General de la Nación y a la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional de Colombia, por la omisión en la que incurrieron en el deber de protección de la señora Luz Mila Chávez Villa, la cual resultó fallecida en hechos del 23 de noviembre de 2008.

TERCERO. CONDENAR solidariamente a la Fiscalía General de la Nación y a la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional de Colombia al pago de las sumas de dinero que se relacionan a continuación por concepto de daño moral:

<i>Nombre</i>	<i>Parentesco</i>	<i>Salarios</i>
<i>María Dioselina Villa Villa</i>	<i>Madre</i>	<i>100 SMLMV</i>
<i>Ramiro Alberto Peña Chávez</i>	<i>Hijo</i>	<i>100 SMLMV</i>
<i>Shirley Chávez Villa</i>	<i>Hermana</i>	<i>50 SMLMV</i>
<i>Jorge Cenen Chávez Villa</i>	<i>Hermano</i>	<i>50 SMLMV</i>
<i>Édison Chávez Villa</i>	<i>Hermano</i>	<i>50 SMLMV</i>
<i>Ingrid Liceth Villa Villa</i>	<i>Hermana</i>	<i>50 SMLMV</i>

CUARTO. CONDENAR en abstracto y solidariamente a la Fiscalía General de la Nación y a la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional, al pago de los perjuicios irrogados a título de perjuicio material [en la modalidad de lucro cesante], los cuales se liquidarán mediante incidente, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

QUINTO: RECONOCER personería jurídica para actuar como apoderado de la Fiscalía General de la Nación a la Doctora (...).

SEXO: RECONOCER personería jurídica para actuar como apoderado de la Procuraduría General de la Nación a la Doctora (...).

SÉPTIMO: RECONOCER personería jurídica para actuar como apoderada de la Policía Nacional al Doctor. (...).

OCTAVO: Negar las demás pretensiones de la demanda.

Frente al primer elemento de la responsabilidad, el *a quo* indicó que la parte actora “logró acreditar que la señora Luz Mila Chávez Villa falleció por muerte violenta el 23 de noviembre de 2008, en el municipio de Cali, según consta en el registro civil de defunción y certificado de defunción obrantes en el expediente”.

Al abordar el juicio de imputación, explicó que dicho daño le resultaba atribuible a la Fiscalía General de la Nación y a la Policía Nacional, a título de falla del servicio, “por la omisión de proteger a la señora Luz Mila Chávez Villa, actuación que resultó concluyente en la configuración del daño solicitado por la parte actora”.

Frente a la Fiscalía General de la Nación, adujo que esa entidad debía responder porque, “aun cuando conocía la gravedad de la situación de la señora Luz Mila Chávez Villa, no inició la evaluación de los posibles riesgos (...), conducta que no estuvo ajustada al trámite establecido por el ordenamiento procesal (...), para la protección de las personas que se ven inmersas en una actuación penal”.

En relación con la Policía Nacional, explicó que también estaba llamada a responder, porque a pesar de que tenía pleno conocimiento de las amenazas proferidas en contra de la señora Chávez Villa, no le prestó -como era su deber- la seguridad que requirió y que de manera insistente solicitó.

Por otra parte, adujo que la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo “actuaron conforme a los lineamientos establecidos, poniendo en conocimiento los hechos amenazantes a las entidades encargadas de velar por la protección de los ciudadanos”, por lo que declaró su falta de legitimación en la causa por pasiva.

Al momento de abordar la liquidación de perjuicios, el *a quo* indicó que solo había lugar a reconocer perjuicios morales en favor de la madre, hijo y hermanos de la víctima, porque los demás demandantes no probaron el grado de parentesco alegado -sobrinos y primo-. Por lo anterior, reconoció las indemnizaciones relacionadas en el ordinal tercero de la sentencia de primera instancia.

Frente al lucro cesante, expuso que en este caso no se tenía por acreditado el *“quantum de este perjuicio”*, pero como se trataba de una mujer *“menor de 40 años activa productivamente”*, se debía condenar en abstracto.

Finalmente, negó lo pretendido por el *“daño a la vida de relación”*.

4. Los recursos de apelación

4.1. La Policía Nacional apeló la decisión y solicitó que se revocara la sentencia de primera instancia (f. 349-359 c-2). Indicó que la entidad no fue la culpable de las amenazas y posterior muerte de la señora Luz Mila Chávez Villa, dado que dicho acto criminal fue perpetrado por un tercero. Tampoco se probó que en el homicidio hubieran participado alguno de sus miembros o que el mismo se hubiera cometido con su aquiescencia.

Destacó que la Policía Nacional no podía ser condenada a título de falla del servicio, pues si bien *“existen solicitudes de protección por parte de la señora Luz Mila Chávez Villa (...), es cierto que (...) le dio a conocer medidas de autoprotección y (...) se le pasaba revista constantemente”*. En ese sentido, aseguró que la entidad atendió los requerimientos de la víctima conforme a sus capacidades, sin desatender los demás asuntos que ocupaban la atención de la entidad, dada la grave situación de orden público por la que atravesaba el país.

Agregó que el deber de protección es de medio y no de resultado y, por ello, el Estado *“no puede ser un asegurador absoluto de los derechos de todas las personas”*.

Finalmente, insistió en el eximente de responsabilidad del hecho exclusivo y determinante de un tercero, pues el acto violento que cobró la vida de la demandante *“no fue por causa de un querer individual de alguno de sus miembros o del capricho de los mandos institucionales, sino (...) del comportamiento de unos sujetos que al parecer eran sicarios y (...) cometieron el [delito]”*.

4.2. La Fiscalía General de la Nación interpuso recurso de apelación contra la providencia de primera instancia y reiteró que no tenía el deber legal de custodiar a la señora Luz Mila Chávez Villa, porque no hacía parte del programa de asistencia a víctimas y testigos de la entidad. Explicó que la obligación de brindar protección a las víctimas, a los testigos y a los intervinientes del proceso penal,

solo surgía cuando su participación en el mismo fuera calificada como importante, lo que no se probó en el caso bajo estudio (f. 360-364 c-2).

Agregó que no existió nexo de causalidad entre la actividad de la entidad demandada y el hecho generador del daño reclamado, pues la muerte de la señora Chávez Villa se ocasionó por hechos ajenos a la actividad de la Fiscalía General de la Nación y fue perpetrado por personas extrañas a la entidad.

Por último, adujo que en este caso la *“obligación de velar por la integridad de quienes eventualmente soportan amenazas o enfrentan riesgos no es del resorte del sistema de protección de la Fiscalía General de la Nación, sino de la Policía Nacional, de conformidad con el artículo 218 de la Constitución Política”*, y, por ello, puso en su conocimiento la situación de peligro de la víctima.

5. El trámite de segunda instancia

Los recursos de apelación fueron concedidos² el 19 de noviembre de 2015 (f. 421 c-2) y admitidos por esta Corporación el 12 de mayo de 2016 (f. 425-426 c-2). Posteriormente, por auto del 23 de junio de 2016, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera su concepto (f. 428 c-2).

La Procuraduría General de la Nación (f. 429-438 c-1) pidió que se confirmara la decisión consistente en declarar su falta de legitimación en la causa por pasiva. La Policía Nacional (442-448 c-2) y la Fiscalía General de la Nación (f. 455-463 c-2) reiteraron los argumentos que, respectivamente, expusieron en sus contestaciones y en los escritos de apelación y, por tanto, solicitaron que se revocara la sentencia de primera instancia.

En concepto del Ministerio Público la sentencia del 31 de julio de 2015 debía ser confirmada, porque, la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional omitieron proteger a la señora Chávez Villa, a pesar de que conocían las amenazas que y el riesgo que le representaban (f. 477-484 c-2).

CONSIDERACIONES

1. Competencia

² Previo a conceder los recursos de apelación presentados por las demandadas, el *a quo* realizó la audiencia de conciliación de que trata el artículo 70 de la Ley 1395 de 2010, la cual se declaró fallida el 19 de noviembre de 2015 (f. 415-416 c-2).

El Consejo de Estado es competente para conocer de los recursos de apelación interpuestos por la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación en contra de la sentencia del 31 de julio de 2015, por tratarse de un proceso de doble instancia por razón de la cuantía, según lo dispuesto en el artículo 129 del CCA³, dado que la suma de las pretensiones⁴ excede los 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de la presentación de la demanda⁵.

2. Ejercicio oportuno de la acción

De conformidad con el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo⁶, modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998, la acción de reparación directa deberá instaurarse dentro de los dos años contados a partir del día siguiente al acaecimiento del hecho, omisión, operación administrativa u ocupación permanente o temporal de inmueble por causa de trabajos públicos.

En el caso concreto, la responsabilidad patrimonial que se impetra en la demanda se originó en el daño que alega haber sufrido la parte actora como consecuencia de la muerte de la señora Luz Mila Chávez Villa, ocurrida el 23 de noviembre de 2008, en la ciudad de Cali.

Así las cosas, en principio, la demanda podía ser presentada hasta el 24 de noviembre 2010; sin embargo, el 23 de abril de 2010, se radicó la solicitud de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría 19 Judicial II Administrativa de Cali, esto es, cuando faltaban 7 meses para que operara la caducidad (f. 90-93 c-1).

Ahora, la constancia de no conciliación se expidió el 2 de agosto 2010, esto es, después de que transcurrieran 3 meses desde que se presentó la solicitud, los cuales se cumplieron el 23 de julio de 2007, por manera que a partir de esta última fecha se reanudó el término de caducidad restante, el cual vencía el 24 de febrero

³Artículo 129. *El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se conceda el extraordinario de revisión*.

⁴En la demanda la parte actora solicitó un total de "1537" SMLMV, monto que supera lo exigido por la norma para el efecto.

⁵ La demanda se presentó el 19 de enero de 2011, por lo que la norma de competencia aplicable es la Ley 1395 de 2010.

⁶ Normativa aplicable al presente caso, de conformidad con lo señalado en el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en los siguientes términos: *"Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior"*.

de 2011, y, como la demanda se presentó el 19 de enero de ese año, resulta evidente que se hizo oportunamente, esto es, sin que operara el fenómeno jurídico procesal de caducidad (f. 121vto c-1).

3. Legitimación en la causa

3.1. La legitimación en la causa por activa de los demandantes María Dioselina Villa Villa, Ramiro Alberto Peña Chávez, Shirley Chávez Villa, Jorge Cenen Chávez Villa, Édison Chávez Villa e Ingrid Liceth Villa Villa se infiere del vínculo de parentesco que, respectivamente, tienen con la señora Luz Mila Chávez Villa, hechos a los cuales se hará referencia más adelante.

En relación con los demandantes que acudieron al proceso en calidad de sobrinos y primo de la víctima⁷, se advierte que no se hará pronunciamiento alguno, pues, tal como se advirtió, el Tribunal de primera instancia negó lo pretendido por aquellos al no encontrar probado ese hecho, y esa decisión no fue cuestionada; por tanto, es un aspecto del proceso que quedó fijado en la sentencia de primera instancia.

3.2. Sobre la legitimación en la causa por pasiva, se advierte que el daño alegado en la demanda se hace derivar de las omisiones endilgadas a la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional. En ese sentido, se observa que respecto de estas entidades se efectuó una imputación fáctica y jurídica concreta y, por tanto, le asiste legitimación en la causa por pasiva de hecho. La legitimación material se analizará al examinar el fondo del asunto.

En relación con la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, se advierte que en la sentencia de primera instancia el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca declaró su falta de legitimación en la causa por pasiva, decisión que tampoco fue cuestionada; por tanto, la Sala no se pronunciará y estará a lo ya definido en la sentencia de primera instancia .

4. Validez de las pruebas que obran en el proceso

⁷ Shakira Isabel Delgado Chávez, Helen Vanessa Delgado Chávez, David Alberto Delgado Chávez, Estefanía Chávez Rodríguez, Olga Lucía Chávez Acosta, Jorge Arley Chávez Acosta y Gildardo Antonio Albornoz Villa.

4.1. Se valorarán las copias simples aportadas por las partes, de acuerdo con la jurisprudencia unificada de esta Sección⁸, en aplicación del principio constitucional de buena fe, toda vez que no fueron tachadas de falsas por la entidad demandada y, porque frente a ellas se surtió y garantizó el principio de contradicción.

4.2. Frente a las declaraciones extrajudicio allegadas con la demanda (f. 17 c-1), la Sala advierte que las mismas carecen de eficacia probatoria, dado que la ley restringió esa clase de declaraciones como medio de prueba en actuaciones judiciales en dos situaciones, a saber: (i) cuando la persona que declara se encuentra enferma y (ii) cuando la declaración tiene como propósito servir de prueba sumaria “*en determinado asunto para el cual la ley autoriza esta clase de prueba*” (artículos 298 y 299 del Código de Procedimiento Civil), y ocurre que ninguno de estos supuestos se da en este caso, a lo cual se suma que tal declaración no fue ratificada en este proceso, ni practicada con audiencia de la parte contraria.

4.3. Sobre la valoración de la información publicada en medios de comunicación. En el expediente reposan diferentes recortes de prensa (f. 20-23, 31, 43-51, 54-56 c-1), en los cuales se relata, básicamente, el homicidio de la señora Luz Mila Chávez Villa

Al respecto, cabe anotar que la información publicada en diarios o similares no pueden ser consideradas como medio de convicción testimonial porque carecen de los requisitos esenciales que identifican este medio probatorio (artículo 228 del Código de Procedimiento Civil), por lo cual, en principio, deben ser apreciadas como prueba documental de la existencia de la información y no de la veracidad de su contenido. Como consecuencia de ello, los ejemplares acompañados al expediente sólo acreditan que allí apareció una noticia, pero no la autenticidad y veracidad de esta⁹.

De acuerdo con lo anterior, la Sala tendrá en cuenta la información consignada en los recortes de prensa para que obre dentro de la valoración racional, ponderada y

⁸ Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena Sección Tercera, sentencia del 28 de agosto de 2013, Rad. 25.022, M.P. Enrique Gil Botero. La Corte Constitucional, en idéntico sentido, reconoció valor probatorio a las copias simples en sentencia de unificación SU-774 del 16 de octubre de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo.

⁹ Al respecto consultar, por ejemplo, Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias del 25 de enero de 2001, exp. 11413 y del 1° de marzo del 2006, exp. 13764, ambas con ponencia del Consejero de Estado, Alier E. Hernández Henríquez, entre muchas otras.

conjunta del acervo probatorio¹⁰. Además, se les reconocerá valor de convicción a las mismas, cuando se esté en presencia de *i)* hechos notorios y/o públicos y *ii)* transcriban declaraciones o comunicaciones de servidores públicos, de conformidad con la tesis unificada de la Corporación¹¹.

4.4. En el presente asunto, por petición de la parte actora, rindieron testimonio los señores Dionecey Rosaura Villa Villa (f. 242-244 c-1), Antonio José Rodas Villa (f. 245-247 c-1) y Jhon Henry Mosquera Bermúdez (f. 248-249 c-1), parientes de la señora Luz Mila Chávez Villa.

Si bien en el ordenamiento jurídico colombiano son sospechosas para declarar las personas que en concepto del juez se encuentren en circunstancias que afecten su credibilidad o imparcialidad, en razón de parentesco, dependencias, sentimientos o interés en relación con las partes o sus apoderados, antecedentes personales u otras causas¹², el Consejo de Estado ha establecido que no pueden descartarse de plano sus versiones, sino que deben valorarse de manera más rigurosa, de cara a las demás pruebas obrantes en el expediente y a las circunstancias de cada caso, todo ello basado en la sana crítica¹³.

5. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación incurrieron en una serie de omisiones que incidieron en la muerte de la señora Luz Mila Chávez Villa, cometida por desconocidos, en hechos ocurridos el 23 de noviembre de 2008, en la ciudad de Cali.

Si bien, en sus recursos de apelación la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación solo plantearon reparos encaminados a cuestionar su responsabilidad, lo cierto es que la Sala se encuentra habilitada para revisar todas las

¹⁰ Sentencia del 22 de junio de 2011, exp. 19980, sentencia del 25 de julio de 2011, exp. 19434, todas con ponencia del Consejero de Estado, Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

¹¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 14 de julio de 2015, exp. 11001031500020140010500 (PI), C.P. Alberto Yepes Barreiro. *“En efecto, según el criterio de ese órgano de justicia, cuando en dichos medios se recojan hechos públicos o notorios, declaraciones o manifestaciones públicas de funcionarios del Estado, estos deben ser valorados, razón por la que su inserción en el respectivo medio de comunicación es una prueba del hecho y no simplemente de su registro”*.

¹² En los términos del artículo 217 del Código de Procedimiento Civil: *“Testigos sospechosos. Son sospechosos para declarar las personas que, en concepto del juez, se encuentren en circunstancias que afecten su credibilidad o imparcialidad, en razón de parentesco, dependencias, sentimientos o interés con relación a las partes o a sus apoderados, antecedentes personales u otras causas”*.

¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección tercera, Subsección A, sentencia del 14 de julio de 2016, C.P. Hernán Andrade Rincón, exp. 36932.

indemnizaciones reconocidas y realizar las modificaciones a que haya lugar, siempre que les favorezcan, por cuanto, de conformidad con la sentencia de unificación del 6 de abril de 2018 –*exp.46.005*–, proferida por la Sala Plena de la Sección Tercera de esta Corporación, dicho aspecto es consustancial a la declaratoria de responsabilidad.

6. Elementos de la responsabilidad

6.1. El daño

En el sub lite, la responsabilidad administrativa que se impetra en la demanda se originó en el daño que alega haber sufrido la parte actora como consecuencia de la muerte de la señora Luz Mila Chávez Villa, ocurrida el 23 de noviembre de 2008, en la ciudad de Cali.

La Sala encuentra acreditado el daño alegado en la demanda, habida cuenta de que al proceso se allegó el registro civil de defunción de la referida señora, según el cual, aquella falleció el 23 de noviembre de 2008 (f. 9 c-1), y el “*certificado de defunción*” en el que se calificó su muerte como “*violenta*” (f. 68 c-1).

Por otra parte, con las respectivas copias de los registros civiles de nacimiento aportados al plenario se probó que la señora María Dioselina Villa Villa es la madre de la señora Luz Mila Chávez Villa (f. 6 c-1); que Ramiro Alberto Peña Chávez es su hijo (f. 8 c-1); y que Shirley Chávez Villa, Jorge Cenen Chávez Villa, Édison Chávez Villa e Ingrid Liceth Villa Villa son sus hermanos (f. 10, 12, 13 y 16 c-1).

Así las cosas, la Sala encuentra acreditado el daño alegado por los anteriores demandantes.

6.2. La imputación

Establecido el primer elemento de la responsabilidad, la Sala abordará el análisis de la imputación, con el fin de determinar si el daño causado al demandante le resulta atribuible o no a la Policía Nacional y a la Fiscalía General de la Nación.

De acuerdo con las pruebas que obran en el proceso, para la Sala resulta necesario destacar los siguientes hechos:

El 3 de marzo de 2007, la señora Luz Mila Chávez Villa interpuso denuncia penal por el delito de “violación de habitación ajena”, dado que, días atrás, supuestos funcionarios de la Fiscalía General de la Nación irrumpieron su vivienda sin orden judicial. En esa oportunidad, contó que estaba siendo víctima de amenazas, y que su ex compañero sentimental y otros miembros de la empresa Amarillo Crema S.A. también habían sido intimidados y asesinados, por lo que solicitó protección (f. 26-29 c-1):

El día de hoy llegué a mi casa, estaba con mi señora madre (...), mis hermanos (...), y un grupo de 16 jóvenes y mujeres, quienes se encontraban ensayando un vals para la celebración de un cumpleaños. A las 3:00 PM tocaron la puerta y mi mamá abrió, había tres hombres de civil e inmediatamente se entraron a mi casa, dijeron ser funcionarios de la Fiscalía, que habían recibido una llamada informando que allí era una bodega de explosivos, ingresaron dos y el tercero se quedó en la puerta, se fueron asomando habitación por habitación y nosotros les exigimos que nos mostraran orden de allanamiento y se identificaran, y uno de ellos sacó un carné del bolsillo y medio lo exhibió y volvió a guardarlo sin dejar ver nada (...). Los dos estaban armados, no esgrimieron sus armas, pero las llevaban visibles en la cintura. Uno de ellos se sentó en el comedor y me llamó simulando sacar un formato y me exigió rendir indagatoria, comenzó a pedirme mis datos personales a lo cual me negué hasta tanto no se identificará debidamente. Hice una llamada a mi abogado y le comenté el caso y él me aconsejó solicitar la identificación de los servidores, cuando me vio haciendo la llamada me preguntó con quién hablaba y yo le dije que con un amigo de la Fiscalía y que ellos tenían que identificarse y mostrar la orden de allanamiento. Entonces el sujeto se paró inmediatamente de la silla y me empujó y salieron de la casa, se subieron al carro y arrancaron a toda velocidad (...). Uno de estos sujetos también preguntó quién se movilizaba en el carro que estaba parqueado diagonal a mi casa (...), el cual es conducido por Jaime, esposo de una prima (...). Es de resaltar que en este vehículo me movilizo yo en compañía de un hermano cuando salgo a hacer diligencias o a la compañía de buses Amarillo Crema (...). Quiero agregar que tengo un hijo (...) con el señor Albero Peña Garay (...). Él era el gerente de la empresa de buses Amarillo Crema y accionista de la misma, a quien dieron muerte de manera violenta el 27 de junio de 2006 (...), antes habían matado a su hermano Henry Peña Garay, quien también era socio de la empresa (...). Días después de la muerte de Alberto se recibió amenazas en la casa de los padres de ellos, diciendo que se cuidara, que eso no paraba ahí; posteriormente, dieron muerte a otros dos socios de la empresa de apellido Coral. Desde la muerte del padre de mi hijo yo me puse al frente que él dejó en la empresa (...). A raíz de las averiguaciones de los bienes que él dejó he tenido muchos inconvenientes, porque él tenía plata prestada sobre hipotecas a nombre de otras personas y muchos negocios que no están claros (...).

El día miércoles 26 de febrero, la viuda de Henry Peña Garay me llamó a avisarme que tuviera mucho cuidado, que procurara no ir a la empresa y no fuera a discutir con nadie, que nuevamente estaban

llamando a la casa de los padres de los difuntos Peña Garay a amenazar a la familia.

No tengo claro de dónde provienen las amenazas, pero creo que es mi relación con la empresa [Amarillo Crema] (...), pues en mi vida personal no tengo problemas con nadie. Solicito protección a las autoridades para mí y para mi familia (...).

Mediante memorial del 3 de marzo de 2007, la Fiscalía General de la Nación le solicitó a la Policía Nacional “(...) *brindar protección a la señora Luz Mila Chávez Villa (...) y a su grupo familiar (...), en razón a que viene siendo objeto de amenazas personales contra su integridad*”. La petición fue radicada en la entidad el 5 de marzo siguiente (f. 30 c-1).

En atención a lo anterior, por oficio del 5 de marzo siguiente, la Policía Nacional le indicó a la señora Chávez Villa las “*recomendaciones de seguridad*” que debía seguir, tales como informar anomalías, no cumplir citas con desconocidos, desplazarse acompañada, cambiar rutas, evitar aglomeraciones, entre otras (f. 219 c-1).

El 27 de octubre de 2007, la Fiscalía General de la Nación, mediante el formato de “*solicitud de protección policiva*”, le pidió al “*Comandante de la estación de Policía Municipal de Cali (...) ordenar a quien corresponda se le brinde protección policiva a Luz Mila Chávez Villa (...) al igual que a su grupo familiar*” (f. 32 c-1).

El 1 de noviembre de 2007, la señora Luz Mila Chávez Villa radicó en el Comando de la Policía Metropolitana de Cali una denuncia por “*abuso de autoridad o acoso policivo*”, dado que, días atrás, en la empresa Amarillo Crema S.A., ella y su hermano, el señor Jhon Carlos Chávez Villa fueron abordados y requisados de manera ilegal por agentes de policía y, después, su hermano tuvo un problema con otro uniformado que lo amenazó con su arma de fuego y lo acusó de querer atentarse contra otro miembro de la compañía. En la misiva concluyó (f. 39-41):

Le manifiesto que he sido objeto de llamadas amenazantes, en la cual me dicen que no vaya ni me presente en la empresa de buses Amarillo Crema S.A., porque si lo hago atentaran contra mi vida, la de mi hijo y familiares, por lo cual me he visto en la obligación de cambiar de número y me siento amenazada (...), todo esto viene sucediendo después de la muerte del papá de mi hijo, el señor Alberto Peña Garay.

Mediante oficio radicado el 28 de enero de 2008, la señora Chávez Villa denunció ante la Defensoría del Pueblo las amenazas de las que estaba siendo víctima y

solicitó protección para ella y su familia (f. 64 c-1). Mediante *“informe de gestión”* la entidad informó que la denuncia presentada por la referida señora se remitió por *“competencia (...), por medio del oficio No. 71 de 28 de enero del presente año, al Comandante de la Policía Metropolitana de Cali, solicitando se investiguen los hechos, se practique estudio de seguridad y se le brinde garantías verdaderas de seguridad”* (f. 42 c-1).

El 26 de septiembre de 2009, la señora Luz Mila Chávez Villa radicó ante la Procuraduría General de la Nación una *“solicitud de vigilancia e intervención en asuntos penales”*. En esa oportunidad destacó que estaba siendo víctima de *“amenazas constantes, tanto por vía celular como personales; seguimientos en sus desplazamientos y acosos por parte de agentes de la PONAL”*. De igual forma, advirtió que en el proceso penal que se adelantó por la muerte de su ex compañero sentimental -Alberto Peña Garay-, aquella contó los detalles del homicidio y dio los nombres de sus posibles autores, pero los detectives encargados del caso le dijeron *“que lo mejor que podía hacer era dejar las cosas ahí”*. Por todo lo anterior, pidió *“intervención, acompañamiento y vigilancia”* de la Procuraduría (f. 51-53 c-1).

Con la minuta de vigilancia de la Policía Metropolitana de Cali allegada al proceso, se probó que los días 27, 28, 29 y 30 de septiembre de 2008 se les recomendó al *“personal de vigilancia”* de la policía pasar revista y control a la empresa Amarillo Crema S.A. (f. 224-230 c-1).

El 5 de noviembre de 2008, el señor Jhon Carlos Chávez Villa, hermano de la señora Luz Mila Chávez Villa, fue asesinado por desconocidos.

Mediante oficio del 6 de noviembre de 2008, la Fiscalía General de la Nación le pidió, nuevamente, a la Policía Nacional *“brindar las medidas de protección del caso a la señora Luz Mila Chávez Villa (...), al igual que a todo su núcleo familiar, toda vez que han sido víctimas de amenazas en los últimos días”* (f. 54 c-1).

Por lo anterior, a través del acta 588 del 22 de noviembre de 2008, la Policía Nacional le reiteró a la señora Chávez Villa las *“recomendaciones de seguridad”* que debía tener en cuenta (221 c-1).

En escritos radicados el 13 y 18 de noviembre de 2008, la señora Luz Mila Chávez Villa puso en su conocimiento el homicidio de su hermano, ante la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, respectivamente. De igual forma,

les advirtió que por averiguaciones pudo conocer que *“la cabeza de su hermano y la suya ya tenían un precio y que esta fue cancelada a una oficina de cobros y sicarios (...) y que todo fue planeado por los mismos autores intelectuales del deceso del señor Alberto Peña Garay”*. Por lo anterior, solicitó la intervención de las entidades por encontrarse en *“grave riesgo de muerte (...), como sucedió con (...) Jhon Carlos Chávez Villa”* (f. 58-59, 62- c-1).

El 23 de noviembre de 2008, la señora Luz Mila Chávez Villa fue asesinada por sicarios en la ciudad de Cali (f. 68 c-1). Luego del homicidio, esto es, el 24 de noviembre siguiente, la Fiscalía General de la Nación le solicitó a la Policía Nacional que le brindara *“protección policial al núcleo familiar”* de la víctima (f. 67 c-1).

Mediante memoriales del 26 de noviembre de 2008, los familiares de la señora Luz Mila Chávez Villa informaron a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación sobre el homicidio (f. 71-73, 74-75). Luego, el 10 de diciembre de 2008, la Policía Metropolitana de Cali requirió a los familiares de la víctima para realizarles entrevista y proceder con el estudio de seguridad (f. 76 c-1).

El 13 de enero de 2009, la Procuraduría General de la Nación certificó que, en su momento, remitió a la Fiscalía General de la Nación todas las peticiones que la víctima radicó en sus dependencias, y que la fiscal encargada del caso solicitó *“protección especial”* a la Policía Nacional (f. 76 c-1).

Mediante oficios del 18 de febrero de 2009, los familiares de Luz Mila Chávez Villa presentaron ante la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo *“solicitud de protección a la vida e integridad”* (f. 82-87 c-1). El 27 de febrero siguiente, el Defensor Regional del Valle del Cauca les informó a los miembros de la familia Chávez Villa que le solicitó al *“Comandante de la Policía Metropolitana de Cali (...) la adopción de medidas legales que garanticen (...) su vida e integridad física”* (f. 89 c-1).

Por último, se cuenta con los testimonios de los señores Dionece Rosaura Villa Villa (f. 242-244 c-1), Antonio José Rodas Villa (f. 245-247 c-1) y Jhon Henry Mosquera Bermúdez (f. 248-249 c-1), quienes contaron que a los demandantes se les generaron múltiples perjuicios de orden material, además de las afecciones de índole inmaterial que sufrieron.

En el presente asunto se recuerda que, a juicio de la parte actora, la muerte de la señora Luz Mila Chávez Villa le resulta imputable a la Policía Nacional y a la Fiscalía General de la Nación, a título de falla del servicio, habida cuenta de que habrían omitido brindarle protección y seguridad, como era su deber, por las amenazas de muerte que recibió y que puso en su conocimiento.

En la sentencia de primera instancia, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca condenó a la Policía Nacional y a la Fiscalía General de la Nación “*por la omisión de proteger a la señora Luz Mila Chávez Villa, actuación que resultó concluyente en la configuración del daño*”. En su criterio, a pesar de que las entidades tenían pleno conocimiento de las graves amenazas de las que estaba siendo víctima la referida señora, no le prestaron la seguridad que requirió y que de manera insistente solicitó.

En su recurso de apelación, la Fiscalía General de la Nación adujo, básicamente, que no tenía el deber legal de custodiar a la señora Luz Mila Chávez Villa, porque no hacía parte del programa de asistencia a víctimas y testigos de la entidad, y que en este caso el deber de seguridad radicaba en la Policía Nacional.

Por su parte, la Policía Nacional explicó que no podía verse comprometida su responsabilidad, porque “*le dio a conocer medidas de autoprotección y (...) se le pasaba revista constantemente*”. Además, adujo que el daño alegado le resultaba atribuible a un tercero.

Así las cosas, la Sala procederá a realizar los respectivos juicios de imputación, teniendo en cuenta la responsabilidad endilgada a cada una de las demandadas y sus argumentos de defensa.

6.2.1. La responsabilidad de la Fiscalía General de la Nación

El artículo 250 de la Constitución Política establece que la Fiscalía General de la Nación está en la obligación de “*adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar la investigación de 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 y cuando medien suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen la posible existencia del mismo*”. Esa misma norma también dispone que, en ejercicio de sus funciones, la entidad deberá, entre otras cosas, “*velar por la protección de las víctimas, los jurados, los testigos y demás intervinientes en el proceso penal (...)*”.

La Ley 418 de 1997¹⁴, en el artículo 67, puso a cargo de la Fiscalía General de la Nación el *“Programa de Protección a Testigos, Víctimas, Intervinientes en el Proceso y Funcionarios de la Fiscalía”*, con el fin de otorgarles protección especial y asistencia social *“cuando se encuentren en riesgo de sufrir agresión o que sus vidas corran peligro por causa o con ocasión de la intervención en un proceso penal”*.

Por su parte, el artículo 70 de esa misma ley dispuso que el *“funcionario judicial que adelanta la actuación, cualquier otro servidor público, o directamente el propio interesado, podrán solicitar a la Oficina de Protección de Víctimas y Testigos la vinculación de una persona determinada al Programa”*, y que tal petición sería tramitada de conformidad con el procedimiento que estableciera el Fiscal General mediante resolución.

El programa de protección a cargo de la Fiscalía General de la Nación fue regulado, en su momento, por las Resoluciones 0-2700 de 1996 y 0-0425 de 2007¹⁵. Luego, la Resolución 0-5101 de 2008¹⁶ -vigente para la época de los hechos-, estableció que podían ser beneficiarios del programa *“las víctimas, testigos, intervinientes en el proceso penal (...) cuando se encuentren en riesgo de sufrir agresión o que sus vidas corran peligro por causa o con ocasión de la intervención en un proceso penal de conocimiento de la Fiscalía General de la Nación, siempre que el riesgo sea calificado como extraordinario o extremo”*.

Respecto del procedimiento de la solicitud de protección, la referida resolución dispone que *“el Director del Programa (...) o quien éste delegue, analizará la procedencia de la misma. De resultar procedente la evaluación de riesgo, el Director librará la respectiva misión de trabajo; de lo contrario, trasladará la solicitud de protección a la autoridad competente y solicitará la colaboración de la Policía Nacional, si fuere del caso, e informará lo actuado al peticionario, para concluir la actuación con el archivo de la documentación”*.

¹⁴ *“Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones-*, dispuso la creación del *“Programa de Protección a Testigos, Víctimas, Intervinientes en el Proceso y Funcionarios de la Fiscalía”*.

¹⁵ Derogadas por la Resolución 0-5101 de 2008, que a su vez fue derogada por la resolución 0-1006 de 2016.

¹⁶ *“Por medio de la cual se reglamenta el Programa de Protección y Asistencia a Testigos, Víctimas e intervinientes en el proceso penal de la Fiscalía General de la Nación”*.

En definitiva, es obligación de la Fiscalía General de la Nación velar por la protección de las víctimas, los testigos, los jurados y los demás intervinientes del proceso penal, siempre que se constate que, con ocasión del proceso penal en el que participan, se puso en riesgo su vida o su integridad.

Frente a la actuación particular de la Fiscalía General de la Nación, se sabe, únicamente, que el 3 de marzo de 2007, la señora Luz Mila Chávez Villa interpuso denuncia penal por el delito de “*violación de habitación ajena*”. En dicha oportunidad, aquella indicó que, por su relación con la empresa Amarillo Crema S.A. estaba siendo víctima de amenazas y que todo ello ocurrió luego de la muerte violenta del padre de su hijo y, por ello, solicitó protección.

Aunque en el proceso se desconoce el trámite que se le dio a dicha denuncia, pues se echa de menos el expediente, se sabe que por la solicitud que hizo la víctima en su denuncia, ese mismo día la Fiscalía General de la Nación le pidió a la Policía Nacional “(...) *brindar protección a la señora Luz Mila Chávez Villa (...) y a su grupo familiar (...)*”.

De conformidad con lo certificado por la Procuraduría General de la Nación, todas las denuncias que la señora Chávez Villa radicó en sus dependencias fueron dirigidas a la Fiscalía General de la Nación, quien, a su vez, solicitó protección a la Policía Nacional. Lo anterior se corrobora con las peticiones del 27 de octubre de 2007 y 6 de noviembre de 2008 que el ente investigador le envió a la Policía Nacional, en las que se reiteraron las medidas de seguridad para la víctima y su familia.

En criterio de la Sala, le asiste razón a la Fiscalía General de la Nación cuando afirma que la muerte de la señora Chávez Villa no le es imputable, por cuanto no estaba dentro de sus competencias la de proteger civiles amenazados, a menos que dicha protección tuviera relación con el programa de protección a testigos a su cargo, lo cual no ocurrió.

La anterior conclusión cobra mayor firmeza si se tiene en cuenta que solo son beneficiarios del programa de protección de la Fiscalía General de la Nación aquellas personas que por virtud de su intervención en un proceso penal deban ser protegidos y, en este caso, solo se sabe que la señora Luz Mila Chávez Villa interpuso una denuncia por el delito de “*violación de habitación ajena*” y ese único hecho no permite concluir que aquella debía ser protegida a la luz del programa.

Además, se debe recordar que en este proceso se desconoce cuál fue el trámite que se le dio a dicha denuncia y, por ello, no se puede concluir que por ese hecho la víctima debía ser protegida por la Fiscalía.

Considerar que la simple denuncia de un hecho delictivo garantiza el amparo del programa antes indicado resultaría desatinado y contrario a la finalidad del mismo, pues serían beneficiarias todas las personas que pongan en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación la posible comisión de un delito y, como se vio, para su acceso existen unas condiciones y un procedimiento que se debe satisfacer.

La Sala tampoco pierde de vista que, previo al hecho dañino, fueron asesinados el ex compañero sentimental y hermano de la señora Chávez Villa y otros socios de la empresa Amarillo Claro S.A.; sin embargo, la Sala echa de menos los expedientes penales que por esos delitos se debieron iniciar y, por ello, desconoce si la víctima intervino en esos procesos y si lo hizo el nivel de participación, por lo que no es posible concluir que, por esos hechos, la Fiscalía General de la Nación tenía el deber de proteger a la víctima.

Si bien, en uno de los escritos presentados ante la Procuraduría General de la Nación la señora Luz Mila Chávez Villa afirmó que ante la Fiscalía relacionó los nombres de los supuestos autores de los delitos, esa prueba no resulta suficiente para establecer que ello sí ocurrió y que su testimonio la ponía en riesgo, pues, se insiste, no se allegaron los procesos penales que corroboraran tal afirmación¹⁷.

Además, tal como lo advirtió la víctima en los escritos que presentó ante la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, las amenazas que se profirieron en su contra fueron por su condición de socia de la Empresa Amarillo Crema S.A. y por los bienes que dejó el padre de su hijo, y no por su intervención en los procesos penales o por la denuncia que por el delito de violación de habitación ajena interpuso, de ahí que no se cumplieran los requisitos establecidos en la Resolución 0-5101 de 2008 para acceder al Programa de Protección a Testigos, Víctimas, Intervinientes en el Proceso y Funcionarios de la Fiscalía.

Así las cosas, las pruebas allegadas al proceso evidencian que la Fiscalía General de la Nación cumplió con el deber que le era exigible, en tanto solicitó -en reiteradas oportunidades- a la autoridad competente que le brindara medidas de

¹⁷ Artículo 177 del C.P.C., el cual prevé “[i]ncumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen”.

protección a la señora Chávez Villa y a su familia, quienes estaban siendo víctimas de amenazas.

En este orden de ideas, la Sala considera que la Fiscalía General de la Nación no incurrió en una falla del servicio por omisión, dado que solicitó, desde el 3 de marzo de 2007 a la Policía Nacional que le brindara tal seguridad, petición que fue reiterada el 27 de octubre de 2007 y 6 de noviembre de 2008, lo cual evidencia el cumplimiento de los deberes a su cargo.

Por todo lo anterior, la Sala revocará este punto de la sentencia y negará lo pretendido frente a la Fiscalía General de la Nación.

6.2.2. La responsabilidad de la Policía Nacional

El artículo 2° de la Constitución Política de 1991 establece que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades.

Ese deber, general y abstracto en principio, se particulariza cuando alguna persona invoque la protección de las autoridades competentes, por hallarse en especiales circunstancias de riesgo o cuando, aún sin mediar solicitud previa, la notoriedad pública del inminente peligro que corre el particular hace forzosa la intervención del Estado¹⁸.

En efecto, la jurisprudencia reiterada de esta Corporación, ha sostenido que la Administración responderá patrimonialmente, a título de falla en el servicio, por la omisión en el cumplimiento del deber de brindar seguridad y protección a las personas, al menos en dos eventos: *“(i) cuando se solicita protección especial con indicación de las condiciones de riesgo en las cuales se encuentra la persona y (ii) cuando sin que medie solicitud de protección alguna, de todas maneras resulta evidente que la persona la necesitaba en consideración a que existían pruebas o indicios conocidos que permitieran asegurar que la persona se encontraba amenazada o expuesta a sufrir graves riesgos contra su vida, en razón de sus funciones”*¹⁹.

¹⁸ Ver al respecto entre otras: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias de julio 19 de 1997, Exp. 11875, C.P. Daniel Suárez; octubre 30 de 1997, Exp. 10958, C.P. Ricardo Hoyos; 14 de febrero de 2002, Exp. 13253 y marzo 10 de 2005, Exp. 14395, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 13 de mayo de 2014, exp. 76001-23-31-000-1996-05208-01(23128), CP: Mauricio Fajardo Gómez.

En uno y otro caso, la omisión de las autoridades competentes, consistente en no brindar la protección necesaria para salvaguardar la vida e integridad de las personas, permite atribuirles el resultado dañoso.

Sobre el particular, esta Subsección ha sostenido:

[L]a posición actual jurisprudencial sostiene que no es necesario el requerimiento formal de la víctima para exigir de las autoridades la tutela a su derecho de protección, ha sido un elemento constante en dichos precedentes, el necesario conocimiento que tengan las autoridades de las amenazas o de la situación de riesgo en que se encuentra la víctima, pues es lógico, que tal conocimiento es el que posibilita y hace exigible la actuación y protección de las autoridades.

(...)

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

(...)

De manera, que siempre que las autoridades tengan conocimiento de una situación de riesgo o peligro, o de amenazas en contra de un administrado, ya sea porque este ostente una condición especial o no, las autoridades están en el deber de evaluar el nivel de riesgo y desplegar la actuación que proporcionalmente corresponda, so pena de incurrir en una falla del servicio, afirmando la posibilidad de que la misma se consolide no sólo por el incumplimiento u omisión de las autoridades, sino que también, habrá lugar a ella cuando no se observen los deberes positivos a los que debió sujetarse en su actuar, sin importar que el daño haya provenido de un tercero o que la víctima no haya requerido formalmente la protección de la administración, a menos que se demuestre que el hecho del tercero fue de tal entidad que desbordó el proceder adecuado, diligente y oportuno de la administración, carga que en todo caso se radica en cabeza de la demandada²⁰(...)²¹.

²⁰ Original de la cita: “En el mismo sentido ver sentencia del Consejo de Estado, S.C.A., Sección Tercera, sentencias de 22 de enero de 2014, exp. 27644”.

²¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. C.P.: Hernán Andrade Rincón. Sentencia del 7 de octubre de 2015. Exp. 35.544.

En ese sentido, cuando la Administración tiene conocimiento acerca de una situación de vulnerabilidad en la que se encuentre determinada persona²², el deber genérico de protección y seguridad se concreta y exige una conducta activa de su parte que, de omitirse, permite que se declare su responsabilidad por el daño derivado de la materialización del peligro.

Lo anterior se evidencia en los eventos en los que se reclama del Estado la reparación de daños producidos por la actividad de terceros. En tales oportunidades ha precisado esta Corporación²³ que, para que surja el deber de indemnización a cargo de la entidad accionada, se requiere que el hecho del tercero haya sido previsible y resistible para la Administración²⁴.

En el presente asunto, se encuentra acreditado que el 3 de marzo de 2007, la Fiscalía General de la Nación le pidió a la Policía Nacional que le brindara protección y seguridad a la señora Luz Mila Chávez Villa. Sobre la respuesta de la entidad, se sabe, únicamente, que el 5 de marzo siguiente, la Policía Nacional le remitió a la referida señora un memorial en el que le dio a conocer las *“recomendaciones de seguridad”* que debía seguir.

El 27 de octubre de 2007, la Fiscalía General de la Nación le reiteró la solicitud de protección para la víctima, sin que existiera respuesta alguna. Luego, la señora Chávez Villa denunció ante el Comandante de la Policía Metropolitana de Cali un posible abuso de autoridad y, aunque no pidió protección, sí manifestó que ella y su familia estaban siendo víctimas de amenazas.

El 28 de enero de 2008, la Defensoría del Pueblo le pidió a la Policía Nacional que *“practi[car] estudio de seguridad y se le brin[dara] garantías verdaderas de seguridad”* a la señora Chávez Villa, sin que existiera respuesta o actuación alguna.

Los días 27, 28, 29 y 30 de septiembre de 2008 se les ordenó a los uniformados encargados de patrullar la ciudad de Cali pasar revista y control a la empresa Amarillo Crema S.A., y no se sabe si los otros días la entidad realizó algún

²² Bien porque aquella lo puso de presente y solicitó protección o, porque dicha situación era en tal grado ostensible, que demandaba el despliegue oficioso de actividades tendientes a conjurar o resistir el peligro que sobre ella se cernía.

²³ Ver entre otras: Consejo de Estado, S.C.A., Sección Tercera, sentencias: febrero 3 de 2000, Exp. 14787, C.P. Alier Hernández; agosto 16 de 2000, Exp. 13131, C.P. Ricardo Hoyos; mayo 2 de 2002, Exp. 13251; marzo 18 de 2004, Exp. 13318, C.P. María Elena Giraldo; marzo 10 de 2005, Exp. 14395; abril 28 de 2005, Exp. 17300 y septiembre 20 de 2007, Exp. 15699, las tres últimas con ponencia del Consejero Ramiro Saavedra Becerra.

²⁴ Consejo de Estado, S.C.A., Sección Tercera, sentencias de 27 de marzo de 2008, Exp. 16234.

monitoreo diferente, como supervisar la residencia de la víctima, pues la entidad solo aportó la minuta de vigilancia de esos días.

El 5 de noviembre de 2008, fue asesinado el hermano de la señora Luz Mila Chávez Villa y, por tal razón, el 6 de noviembre siguiente, la Fiscalía General de la Nación le pidió, nuevamente, a la Policía Nacional protección para la referida señora y su núcleo familiar. Dicha solicitud fue atendida a través del acta 588 del 22 de noviembre de 2008, mediante la cual la Policía Nacional le reiteró a la señora Chávez Villa, las “*recomendaciones de seguridad*” que debía tener en cuenta; a pesar de lo anterior, el 23 de noviembre de 2008, la referida señora fue asesinada por desconocidos.

Para la Sala resulta posible concluir que el daño alegado en la demanda no le resultó imprevisible al Ministerio de Defensa-Policía Nacional, dado que conocía las circunstancias de las amenazas de las que estaba siendo víctima la señora Chávez Villa y el riesgo que sufrían los socios de la empresa Amarillo Crema S.A., pues fue por esa razón que tanto la Fiscalía General de la Nación y la Defensoría del Pueblo le solicitaron de manera insistente protección para la referida señora.

A pesar de lo anterior, la Policía Nacional se limitó a remitirle, en diferentes fechas, dos memoriales en los que se consignaron medidas de autoprotección y a monitorear, por unos pocos días, la empresa de la cual era socia. Para la Sala resulta reprochable el hecho de que las anteriores actuaciones fueran las únicas que adoptó la Policía Nacional, pues mediaban reiteradas peticiones de seguridad y conocía de los homicidios que de manera sistemática se estaban perpetrando contra los socios de la compañía Amarillo Crema S.A.

Tales circunstancias eran suficientes para que, al menos, la Policía Nacional llamara a entrevista a la víctima y evaluara su nivel de riesgo, pero ello no ocurrió y se limitó a enviar dos memoriales con medidas de autoprotección, a pesar de que desde el 2007 era conocedora de la situación de riesgo de la señora Chávez Villa.

Tal como lo afirmó la entidad en su contestación, es cierto que a la Policía Nacional le resulta imposible cuidar a cada uno de los ciudadanos del país con un escolta y que su actuación se limita conforme a sus capacidades; sin embargo, la entidad no puede justificar su omisión con la relatividad de sus obligaciones, cuando ni siquiera evaluó el nivel de riesgo de la víctima, lo cual era necesario para determinar las medidas a tomar.

Como se explicó párrafos atrás, aunque el deber de protección de los asociados a cargo del Estado no constituye una carga absoluta que le imponga prevenir cualquier hecho delictivo, sí está llamado a responder cuando ha incumplido el ejercicio de sus competencias específicas en ese ámbito y, en este caso, no es dable que la Policía Nacional pretenda evadir dicho deber con el simple hecho de enviar un memorial en el que se relacionan unas recomendaciones de seguridad.

Si bien, el deber de protección es de medio y no de resultado, lo cierto es que las medidas que con ese fin se adopten deben -de manera seria y rigurosa- atender las circunstancias particulares de cada caso, pues se trata de peticiones que involucran la vida e integridad de los peticionarios.

En casos como el presente, se debe considerar que la falla del servicio se deriva de la omisión en el deber de seguridad y protección a cargo del Estado, lo cual potencializó el riesgo de la víctima, pero de ninguna manera debe entenderse que el mismo fue causado por la administración, pues quien perpetró el homicidio fue un tercero ajeno a la entidad.

Pero, si bien es cierto que el homicidio fue perpetrado por un tercero y, por lo tanto, este era el primer llamado a responder por el daño, es claro para la Sala que la muerte de la señora Chávez Villa le resulta también imputable a la Policía Nacional porque esa institución omitió el cumplimiento del deber que le asistía de brindarle protección, en los términos en los que la Constitución y la ley lo prevén, dado el conocimiento que esas autoridades tenían sobre el riesgo real que corría la víctima.

También es claro que no se tiene certeza de que, de haberse adelantado medidas adecuadas para brindar protección a quien con fundadas razones la había pedido, se hubiera impedido necesariamente el daño; sin embargo, la responsabilidad por omisión del Estado no se construye sobre la certeza de la evitación del daño, dado que tratándose de una omisión, el fundamento de la atribución no es la causalidad, sino que se fundamenta en un juicio de valoración del desconocimiento del deber de actuar, que se relaciona -en términos valorativos y no causales- con la materialización del resultado.

En otras palabras, la fuente de la obligación de resarcir el daño irrogado se encuentra en el desconocimiento del deber de protección y seguridad que les

asiste a las autoridades públicas y de manera particular a la Policía Nacional, de salvaguardar los derechos, bienes e intereses legítimos de los asociados, en los términos establecidos en el artículo 2º de la Carta Política, cuando tienen o han debido tener conocimiento del riesgo que la víctima corría, por lo cual hay lugar a concluir que le resulta imputable el daño causado a los demandantes como consecuencia del homicidio de la señora Chávez Villa, perpetrado por terceros.

Por tanto, la Sala confirmará este punto de la sentencia, esto es, la declaratoria de responsabilidad de la Policía Nacional.

7. Indemnización de perjuicios

7.1. Perjuicios materiales

La Sala se ocupará exclusivamente de analizar, de acuerdo con los elementos probatorios allegados al proceso, el lucro cesante solicitado en la demanda.

La parte actora solicitó en favor de los demandantes los *“ingresos dejados de percibir [por la señora Luz Mila Chávez Villa] en su calidad de accionista y propietaria de vehículos de la empresa Amarillo Crema S.A.”*. En la sentencia de primera instancia, se indicó que en este caso no se tenía por acreditado el *“quantum de este perjuicio para ordenar su pago”* y, por tanto, se debía condenar en abstracto.

La Sala encuentra que, para acreditar este pedimento, la parte actora allegó un certificado expedido por el gerente de la compañía Amarillo Crema S.A. en el que se indicó que *“la señora Luz Mila Chávez (...) es accionista de la empresa y propietaria del vehículo [tipo bus] (...), afiliado a nuestra empresa, el cual moviliza aproximadamente tres mil pasajeros, con un valor nominal de cuatro millones doscientos mil pesos”* (f. 18 c-1).

Con el referido certificado, no solo se probó el *quantum* de los ingresos de la señora Chávez Villa, sino que también se demostró que sus recursos provenían de los dividendos que tales acciones le generaban y de las ganancias que producía el citado vehículo, y no porque desempeñara alguna actividad productiva.

Por lo anterior, la Sala revocará este punto de la sentencia y negará lo pretendido, dado que con la muerte de la señora Luz Mila Chávez Villa esos activos -acciones y vehículo de transporte público- no dejaron de generar ganancias certificadas, por

lo que tales ingresos se siguieron generando en favor de sus causahabientes, que resultan ser los mismos que hoy reclaman este perjuicio.

7.2. Perjuicios morales

La Sala confirmará las indemnizaciones reconocidas por este perjuicio en favor de María Dioselina Villa Villa (100 SMLMV), Ramiro Alberto Peña Chávez (100 SMLMV), Shirley Chávez Villa (50 SMLMV), Jorge Cenen Chávez Villa (50 SMLMV), Édison Chávez Villa (50 SMLMV) e Ingrid Liceth Villa Villa (50 SMLMV), pues las mismas se ajustan a los parámetros establecidos por esta Corporación para este tipo de casos²⁵.

8. Costas

Toda vez que para el momento en que se profiere este fallo, el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 indica que solo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes haya actuado temerariamente y, debido a que ninguna procedió de esa forma, no habrá lugar a su imposición.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

MODIFICAR la sentencia del 31 de julio de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, la cual quedará así:

PRIMERO. DECLARAR probada la falta de legitimación en la causa por pasiva de la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Fiscalía General de la Nación.

SEGUNDO: DECLARAR administrativamente responsable a la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional por los perjuicios que sufrieron los demandantes como consecuencia de la muerte de la señora Luz Mila Chávez Villa, ocurrida el 23 de noviembre de 2008, en la ciudad de Cali.

²⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de unificación proferida el 28 de agosto de 2014, expediente 26251, M.P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

TERCERO: CONDENAR a la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional a pagar, por concepto de perjuicios morales, las siguientes indemnizaciones:

Para la señora María Dioselina Villa Villa, en su condición de madre de la víctima, el equivalente a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes, al momento de la ejecutoria de esta providencia.

Para el joven Ramiro Alberto Peña Chávez, en su condición de hijo de la víctima, el equivalente a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes, al momento de la ejecutoria de esta providencia.

Para los señores Shirley Chávez Villa, Jorge Cenen Chávez Villa, Édison Chávez Villa e Ingrid Liceth Villa Villa, en su condición de hermanos de la víctima, el equivalente a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes, al momento de la ejecutoria de esta providencia, para cada uno.

CUARTO: DENEGAR las demás pretensiones de la demanda.

QUINTO: Sin condena en costas.

SEXTO: Las condenas se cumplirán en los términos de los artículos 176 a 178 del Código Contencioso Administrativo.

SÉPTIMO: Para el cumplimiento de esta sentencia expídanse copias con destino a las partes, con las precisiones del artículo 115 del Código de Procedimiento Civil y con observancia de lo preceptuado en el artículo 37 del Decreto 359 de 22 de febrero de 1995. Las copias destinadas a la parte actora serán entregadas al apoderado judicial que ha venido actuando.

OCTAVO: Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría **DEVOLVER** el expediente a su Tribunal de origen.

Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el enlace <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validado>

[r.aspx](https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validado)**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Firmado Electrónicamente

MARÍA ADRIANA MARÍN

Firmado Electrónicamente

JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Firmado Electrónicamente

MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO