



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN A

Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN

Bogotá D.C., dieciocho (18) de febrero de dos mil veintidós (2022)

Radicación número: 76001-23-31-000-2006-03718-01 (50817)

Actor: MARÍA MARGARITA CASTAÑEDA VALENCIA Y OTROS

Demandado: MUNICIPIO DE CALI

Referencia: APELACIÓN SENTENCIA - ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA

Temas: MUERTE DE FUNCIONARIA POR SU EX COMPAÑERO SENTIMENTAL EN LAS INSTALACIONES DE LA SECRETARÍA DE SALUD MUNICIPAL DE CALI - no se tenía conocimiento de que la víctima estuviera en una situación de riesgo para que la entidad hubiera podido razonablemente prevenir o evitar su materialización, con medidas tales como la restricción del acceso a la institución de su ex compañero sentimental / VIOLENCIA DE GÉNERO - la responsabilidad del Estado se materializa por la omisión en el deber de debida diligencia en la protección de la violencia de género frente a riesgos previsibles y cognoscibles / FALLA DEL SERVICIO EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE PROTECCIÓN Y VIGILANCIA - no se incumplió la obligación de protección y vigilancia respecto de los empleados, porque la Secretaría de Salud Municipal de Cali disponía de un sistema de seguridad adecuado a las circunstancias propias de la función prestada y al nivel de riesgo que implicaba para los funcionarios desarrollar su labor en esa entidad.

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida el 21 de marzo de 2013, por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante la cual negó las pretensiones de la demanda.

I. SÍNTESIS DEL CASO

El 18 de mayo de 2005, a la Secretaría de Salud Municipal de Cali ingresó el señor Ricardo Romero Revelo, con el fin de sostener una conversación con la señora Enelia García Castañeda, quien laboraba allí y había sido, hasta hace unos pocos meses, su compañera sentimental. Los dos se sentaron en un escritorio de la entidad, lugar en el que aparentemente tuvieron una discusión sobre la verdadera paternidad de su hijo, y cuando la señora Enelia García Castañeda pretendía dejar el sitio de reunión para continuar con sus labores, el señor Romero Revelo esgrimió



un arma de fuego, la cual accionó en repetidas ocasiones en su contra, causándole heridas de tal gravedad que le sobrevino la muerte minutos después en el Hospital Universitario del Valle.

Se pretende la declaratoria de responsabilidad de la entidad demandada, porque la muerte de la señora Enelia García Castañeda se produjo como resultado de la falla del servicio de vigilancia en las instalaciones de la Secretaría de Salud Municipal de Cali.

II. ANTECEDENTES

1. La demanda

En escrito presentado el 19 de diciembre de 2006 (fls. 26 a 33 c. 1), el señor Leonardo García Castañeda, quien actúa en nombre propio y en representación de la menor Alejandra María Estrella García, en calidad de curador general¹; además, los señores Adrián Fernando Romero García², Jaime García Aristizábal, María Margarita Castañeda Valencia, Teresita de Jesús Castañeda, Jairo de Jesús Ramírez Castañeda y Fabio de Jesús Ramírez Castañeda, por conducto de apoderado judicial (fls. 1 a 3 c. 1), interpusieron demanda en ejercicio de la acción de reparación directa contra el municipio de Santiago de Cali, con el fin de que se le declarara administrativamente responsable por la muerte de la señora Enelia García Castañeda, en hechos ocurridos el 18 de mayo de 2005, en las instalaciones de la Secretaría de Salud Municipal de Cali.

En concreto, los demandantes solicitaron que se efectuaran las siguientes declaraciones y condenas:

Primera: Declarar administrativa y extracontractualmente responsable al municipio de Santiago de Cali de los perjuicios causados a mis poderdantes como consecuencia de la muerte violenta de su hija, hermana y madre, señora Enelia García Castañeda, el 18 de mayo de 2005, en las instalaciones públicas de Salud Pública Municipal, ubicada en la calle 4B # 36-00 del municipio de Santiago de Cali, por falla del servicio de la administración en la prestación de seguridad y vigilancia.

Segunda: Condenar al municipio de Santiago de Cali a pagar a mis poderdantes o a quien represente sus derechos el valor de los perjuicios por los siguientes conceptos:

Perjuicios morales

Alejandra María Estrella García, una suma equivalente a 600 s.m.l.m.v.

¹ Mediante sentencia de 11 de septiembre de 2006, el Juzgado Décimo de Familia de Cali designó al señor Leonardo García Castañeda como curador general de la menor Alejandra María Estrella García (fls. 5 a 7 c. 1).

² Mediante auto de 16 de abril de 2008, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca designó a la señora Elizabeth Tello como curadora *ad litem* del menor Adrián Fernando Romero (fls. 50 a 51 c. 1).



Radicación número: 76001-23-31-000-2006-03718-01 (50817)

Actor: María Margarita Castañeda Valencia y otros

Demandado: municipio de Cali

Referencia: Apelación Sentencia - Acción de reparación directa

*Adrián Fernando Romero García, una suma equivalente a 600 s.m.l.m.v.
Jaime García Aristizábal, una suma equivalente a 100 s.m.l.m.v.
María Margarita Castañeda Valencia, una suma equivalente a 100 s.m.l.m.v.
Leonardo García Castañeda, una suma equivalente a 100 s.m.l.m.v.
Teresita de Jesús Castañeda, una suma equivalente a 100 s.m.l.m.v.
Jairo de Jesús Ramírez Castañeda, una suma equivalente a 100 s.m.l.m.v.
Fabio de Jesús Ramírez Castañeda, una suma equivalente a 100 s.m.l.m.v.*

Perjuicios materiales

A los menores de edad: Alejandra María Estrella García y Fernando Romero García, en su calidad de hijos de la víctima (daño emergente y lucro cesante) la suma de doscientos cincuenta millones de pesos (\$250'000.000) o en su defecto la suma que aparezca probada por este concepto, teniendo como base que la menor de edad cuenta con dieciséis años y el menor con once años de edad y que la víctima corría con su alimentación y gastos de manutención.

Como fundamento fáctico de la demanda se narró, en síntesis, lo siguiente:

El 18 de mayo de 2005, la señora Enelia García Castañeda se encontraba laborando en la Secretaría de Salud Municipal de Cali y aproximadamente a las 11:30 a.m. ingresó al lugar su ex compañero permanente, el señor Ricardo Romero Revelo, quien le propinó tres disparos con arma de fuego.

La señora Enelia García Castañeda fue trasladada por sus compañeros al Hospital Universitario del Valle, en el que finalmente falleció, en consideración a la gravedad de las heridas.

Según la demanda, la muerte de la señora Enelia García Castañeda se produjo como resultado de la falta de vigilancia en las instalaciones de la Secretaría de Salud Municipal de Cali, porque en la entidad no había detectores de metales y no existía suficiente personal de seguridad.

2.- El trámite en primera instancia

La demanda fue admitida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante providencia del 18 de mayo de 2007, que se notificó en debida forma a la entidad demandada y al Ministerio Público (fls. 37 a 39 c. 1).

El municipio de Santiago de Cali contestó la demanda dentro de la respectiva oportunidad procesal y sostuvo que cumplió con su obligación de vigilancia y control, toda vez que los celadores identificaban a las personas que ingresaban a las instalaciones, revisaban los paquetes y realizaban llamadas telefónicas a los servidores públicos requeridos por los visitantes.

Argumentó que desconocía la situación de violencia intrafamiliar de que era víctima la señora García Castañeda, porque no solicitó ningún tipo de protección, y, en esas condiciones, la entidad no podía brindarle medidas de seguridad especiales, como



el traslado de su lugar de trabajo o restringir la entrada de su esposo a las instalaciones de la Secretaría de Salud (fls. 71 a 77 c. 1).

Adicionalmente, llamó en garantía a la Compañía de Seguros la Previsora S.A., con fundamento en la póliza de responsabilidad civil extracontractual No. 1003187 (fls. 96 a 97 c. 1).

El Tribunal admitió el llamamiento en auto de 23 de octubre de 2008 y ordenó suspender el proceso por el término legal para vincular al llamado (fls. 99 a 100 c. 1).

Al contestar la demanda y el llamamiento en garantía, la Compañía de Seguros la Previsora S.A., se opuso a todas y cada una de sus pretensiones. Argumentó que la muerte de la señora Enelia García Castañeda se produjo como consecuencia del hecho de un tercero, el cual resultaba imprevisible e irresistible para la Administración.

Propuso las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva, el hecho exclusivo de un tercero, inexistencia de la responsabilidad administrativa atribuida al municipio de Cali y consecuentemente de obligación alguna a su cargo, carencia de prueba del supuesto perjuicio y enriquecimiento sin causa.

Frente al llamamiento en garantía, formuló las excepciones de falta de amparo, inexistencia de cobertura para perjuicios morales y para perjuicios por lucro cesante por cuenta de la póliza de responsabilidad civil, inexistencia de obligación a cargo de la compañía de seguros y límites máximos de responsabilidad y condiciones del seguro (fls. 119 a 134 c. 1).

El 16 de junio de 2009, el tribunal de primera instancia abrió el proceso a pruebas y, mediante auto del 7 de septiembre de 2011, dio traslado a las partes y al Ministerio Público para que presentaran alegatos de conclusión y concepto, respectivamente (fls. 136 a 140; 201 c. 1).

La Compañía de Seguros la Previsora S.A. reiteró las excepciones propuestas en la contestación de la demanda y del llamamiento en garantía (fls. 202 a 206 c. 1).

Las partes y el Ministerio Público guardaron silencio en esta etapa procesal (fl. 208 c. 1).

3. La sentencia de primera instancia

Mediante sentencia del 21 de marzo de 2013, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca negó las pretensiones de la demanda.



Como fundamento de la decisión, consideró que no existía prueba de que la señora Enelia García Castañeda hubiera informado en su lugar de trabajo los problemas de violencia por los que estaba atravesando o que hubiera pedido protección especial y que la entidad se hubiera negado a suministrarla.

Precisó que el agresor había ingresado en varias oportunidades a las instalaciones de la Secretaría de Salud a visitar a la señora Enelia García Castañeda con quien sostuvo una relación sentimental y era conocido por sus compañeros de trabajo; no obstante, la víctima no había solicitado ningún tipo de restricción para su ingreso, de modo que no se podía predicar que la entidad hubiera omitido alguna obligación con respecto a la vigilancia de sus empleados.

El Tribunal explicó que la muerte de la señora Enelia García Castañeda no era previsible y, en consecuencia, no se le podía exigir a la entidad demandada la realización de actuaciones dirigidas a evitar o enfrentar eficientemente el ataque de su agresor, debido a la falta de conocimiento que tenía de la situación de violencia que estaba atravesando, configurándose por consiguiente la causal eximente de responsabilidad del hecho exclusivo de un tercero (fls. 209 a 231 c. ppal).

4. El recurso de apelación

Inconforme con la anterior decisión, la parte demandante interpuso recurso de apelación y como sustento manifestó que el *a quo* no tuvo en cuenta que era obligación de la entidad brindar mayor seguridad a sus empleados, sin que el hecho de que la víctima no hubiera solicitado protección en su lugar de trabajo pudiera configurar una causal eximente de responsabilidad.

Como motivo de disenso, indicó que el cumplimiento, sin excepción, del deber de requisita hubiera permitido que el agresor se retuviera en la portería *“con la consecuencia de que ese hecho en mayor probabilidad no habría ocurrido ni siquiera sorpresivamente”*.

Sostuvo que el deber de cuidado fue omitido en consideración a que el agresor era conocido por los vigilantes y en esas condiciones lo dejaron ingresar con el arma de fuego con la que le disparó a su compañera sentimental.

Para el extremo recurrente, la declaración de la señora Consuelo Paredes permitía comprobar que todos los compañeros de la señora Enelia García Castañeda sabían de las amenazas y agresiones físicas que el procesado cometía contra ella, por lo que de haberse anunciado la visita en la portería y, posteriormente, requisado al



visitante, se hubiera retenido el arma de fuego o impedido que el agresor ingresara a la Secretaría de Salud (fls. 233 a 235 c. ppal).

5. El trámite en segunda instancia

El recurso fue concedido el 17 de marzo de 2014 y admitido el 23 de mayo siguiente. Posteriormente, el 20 de junio del mismo año, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera su concepto (fl. 238; 243; 245 c. ppal).

La Compañía de Seguros la Previsora S.A. argumentó que no se demostró la falla del servicio por incumplimiento en las obligaciones de vigilancia, seguridad y protección y, por el contrario, se probó que la muerte de la señora Enelia García Castañeda fue causada por quien era su compañero sentimental y, en tal sentido, se configuró la causal eximente de responsabilidad del hecho exclusivo de un tercero a favor de la entidad demandada y de la llamada en garantía (fls. 246 a 255 c. ppal).

La parte demandante, la entidad demandada y el Ministerio Público guardaron silencio en esta oportunidad procesal (fl. 256 c. ppal).

III. CONSIDERACIONES

1.- Competencia

La Sala es competente para conocer del asunto, debido al recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida el 21 de marzo de 2013, por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, de conformidad con el artículo 129 del C.C.A., por tratarse de un proceso de doble instancia en razón de la cuantía, dado que la pretensión mayor se estimó en una suma equivalente a 600 salarios mínimos mensuales legales vigentes, la cual excedía los 500 salarios mínimos mensuales legales vigentes a la fecha de presentación de la demanda (19 de diciembre de 2006)³, para que un proceso de reparación directa tuviera vocación de doble instancia ante esta Corporación⁴.

³ De acuerdo con el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, la competencia se fija al momento de la presentación de la demanda.

⁴ El Consejo de Estado es competente para conocer del presente asunto, por tratarse de un proceso de doble instancia en razón de la cuantía, según lo dispuesto en la Ley 446 de 1998, dado que la pretensión mayor se estimó en una suma equivalente a 600 s.m.l.m.v. la cual excede los 500 salarios mínimos mensuales legales vigentes a la fecha de presentación de la demanda.



2.- El ejercicio oportuno de la acción

Al tenor de lo previsto en el numeral 8 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998, la acción de reparación directa debía instaurarse dentro de los dos años contados a partir del día siguiente al acaecimiento del hecho, de la omisión, de la operación administrativa o de la ocupación permanente o temporal de inmueble de propiedad ajena por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa.

En el caso concreto, la responsabilidad administrativa que se impetra en la demanda se origina en el daño que se alega sufrido por la parte demandante con ocasión de la muerte de la señora Enelia García Castañeda, ocurrida el 18 de mayo de 2005, de conformidad con lo indicado en el registro civil de defunción (fl. 8 c. 2), la inspección técnica a cadáver (fls. 3 a 6 c. 2) y el protocolo de necropsia (fls. 61 a 63 c. 2).

Así las cosas, el plazo para demandar a través de la acción de reparación directa vencía el 19 de mayo de 2007 y, como quiera que la demanda se presentó el 19 de diciembre de 2006, no hay duda de que la misma se formuló en tiempo oportuno.

3. La legitimación en la causa

La presente demanda de reparación directa fue interpuesta por los señores Leonardo García Castañeda, Alejandra María Estrella García, Adrián Fernando Romero García, Jaime García Aristizábal, María Margarita Castañeda Valencia, Teresita de Jesús Castañeda, Jairo de Jesús Ramírez Castañeda y Fabio de Jesús Ramírez Castañeda.

En el expediente obran los registros civiles de nacimiento de Alejandra María Estrella García (fl. 11 c. 1) y Adrián Fernando Romero García (fl. 12 c. 1), en los que figura como su madre la señora Enelia García Castañeda, con los cuales se acredita la condición de hijos de la víctima directa.

En el plenario se cuenta con el registro civil de nacimiento de la víctima directa (fl. 68 c. 2), en el cual se evidencia que sus padres eran los señores Jaime García Aristizábal y María Margarita Castañeda Valencia.

Se tiene, asimismo, el registro civil de nacimiento del señor Leonardo García Castañeda (fl. 67 c. 2), en el que se aprecia que sus padres también eran los señores Jaime García Aristizábal y María Margarita Castañeda Valencia; por tanto, se concluye que se trataba del hermano de la víctima directa.



En cuanto al señor Fabio de Jesús Ramírez Castañeda, quien figura en la demanda como hermano de la víctima, no allegó al proceso su registro civil de nacimiento; sin embargo, en la declaración que rindió en la investigación penal fue reconocido por la Fiscalía General de la Nación como hermano de la señora Enelia García Castañeda (fls. 49 a 50 c. 2).

Respecto del señor Jairo de Jesús Ramírez Castañeda, quien concurrió en calidad de hermano de la víctima, no allegó al proceso su registro civil de nacimiento; no obstante, la menor Alejandra María Estrella García en su declaración ante la Fiscalía 18 Seccional de la Unidad Sexual de Cali manifestó que se trataba de su tío, por ser hermano de su madre, la señora Enelia García Castañeda (fls. 45 a 47 c. 2).

Si bien no se aportó la prueba idónea para probar la consanguinidad de estos dos últimos demandantes respecto de la víctima, las pruebas antes referidas permiten reconocerlos por lo menos como terceros damnificados, sin perjuicio del análisis de viabilidad de las pretensiones indemnizatorias que ellos reclamaron en el *petitum* de la demanda que se abordará luego, siempre y cuando estén acreditados los elementos de la responsabilidad.

Conforme a lo anterior, se concluye que estos demandantes tienen interés para solicitar la indemnización por los perjuicios causados como consecuencia de la muerte de la señora Enelia García Castañeda y, por tanto, cuentan con legitimación en la causa por activa.

Frente a la señora Teresita de Jesús Castañeda no obra en el proceso elemento de prueba alguno que permita tener acreditada la calidad invocada en la demanda, porque no obra su registro civil de nacimiento ni el de la señora María Margarita Castañeda Valencia, madre de la víctima, para acreditar su condición de hermanas y, por ende, para establecer que se trataba de la tía de la víctima directa; al proceso tampoco se allegaron otras pruebas que acreditaran su condición de tercera damnificada.

En cuanto a la legitimación en la causa por pasiva, se verifica que el daño que se invoca en la demanda proviene de acciones y omisiones atribuidas al municipio de Santiago de Cali -Secretaría de Salud Municipal-, al que se acusa de ser el causante de los perjuicios que reclama la parte actora; por tanto, la citada entidad tiene interés en controvertir las pretensiones, dado que sobre esta podrían recaer las eventuales consecuencias patrimoniales derivadas de las súplicas indemnizatorias impetradas, por lo que cuenta con legitimación en la causa por pasiva para actuar en el presente asunto.



4. Cuestión previa. Validez de los medios de prueba

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

En todo caso, la Sala advierte que se está frente a un caso de violación grave de derechos humanos, por tratarse de un hecho de violencia en contra de la mujer; por tanto, la valoración probatoria debe ser más flexible dadas las circunstancias de indefensión en que se encuentran las víctimas en este tipo de eventos, razón por la cual la Sala, en virtud de los principios de justicia material y de acceso a la Administración de Justicia, dará valor a la totalidad de los elementos de convicción que obran en dicho encuadramiento, decisión que se ajusta plenamente a lo precisado por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia de unificación de 28 de agosto de 2013⁵.

El enfoque de género en estos casos obliga al juez a valorar las pruebas que obran en el expediente teniendo en cuenta las reglas de la experiencia con especial rigor, para que la lectura sistemática de la realidad le permita identificar y entender los patrones de discriminación, sometimiento o violencia contra la mujer. Esto conmina al juez, además, a activar sus potestades legales en el impulso probatorio del proceso para determinar ¿Por qué una mujer decide no interponer acciones penales o llegar a un acuerdo de conciliación, o qué le impidió contar con asesoría jurídica, o cuáles barreras tuvo para acceder a la justicia?

En este sentido, es deber de los jueces apreciar el acervo probatorio conforme a la perspectiva de género, esto es, con base en una interpretación sistemática y comprensiva de la realidad y considerando las condiciones de vulnerabilidad, lo que implica para los jueces y, en general, para las autoridades públicas un deber reforzado de protección en todos los ámbitos, tanto privado como público, con el fin de eliminar todas las formas de violencia.

En el proceso penal obra la diligencia de indagatoria rendida por el señor Ricardo Romero Revelo, compañero sentimental de la víctima, la cual será valorada por la

⁵ Ver también: Sentencia de unificación proferida por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, el día 28 de agosto de 2014, dentro del proceso No. 05001-23-25-000-1999-01063-01(32988), M. P. Ramiro De Jesús Pazos Guerrero.



Sala, toda vez que fue suministrada por el directo implicado en los hechos fruto de esta controversia. Además, en aquellas se narra la situación fáctica en la que se produjo el hecho dañoso, aunado a que se valorará en conjunto con la totalidad del acervo probatorio obrante en el expediente, todo en aras de buscar la justicia material⁶.

5. Objeto del recurso de apelación

El recurso de apelación formulado por la parte demandante se encaminó a cuestionar la decisión del *a quo*, porque no tuvo en cuenta que *i*) era obligación de la entidad brindar mayor seguridad a sus empleados, sin que el hecho de que la víctima no hubiera solicitado protección en su sitio de trabajo pudiera configurar una causal eximente de responsabilidad, *ii*) el cumplimiento, sin excepción, del deber de requisa hubiera permitido que el agresor se retuviera en la portería, *iii*) el deber de cuidado fue omitido por la simple razón de que el agresor era conocido por los vigilantes y, *iv*) si se hubiera anunciado la visita en la portería y, posteriormente, requisado al agresor, se hubiera retenido el arma de fuego o impedido que el agresor ingresara a la Secretaría de Salud.

6. Hechos probados

A partir del material probatorio allegado al proceso, esta Subsección encuentra probados los hechos que se enuncian a continuación:

La señora Enelia García Castañeda falleció el 18 de mayo de 2005, en las instalaciones de la Secretaría de Salud Municipal de Cali, como consecuencia de unas heridas causadas con arma de fuego, según consta en el registro civil de defunción (fl. 8 c. 2), la inspección técnica al cadáver (fls. 3 a 6 c. 2) y el protocolo de necropsia (fls. 61 a 63 c. 2).

En cuanto a las circunstancias en las que se produjo la muerte de la señora Enelia

⁶ En relación con la práctica de las diligencias de indagatoria y/o versión libre, la Sala Plena del Consejo de Estado, en reiteradas oportunidades, les ha dado valor probatorio, con el objetivo de alcanzar la verdad material.

Así lo ha aplicado esta Corporación: “Valga aclarar que la Sala Plena de esta Corporación, ha dado valor a la indagatoria como medio probatorio en esta sede judicial, en la medida en que siendo esta una fuente de información de obligatoria recepción en los procesos penales, con individualidad propia en lo que tiene que ver con su práctica y contradicción, debe reconocérsele su mérito probatorio, como lo exigen los derechos fundamentales de acceso a la justicia y a probar, los principios de prevalencia del derecho sustancial, de libertad de medios probatorios, de contradicción, de libre valoración racional de la prueba y la demás normatividad que rige en materia probatoria, para lo cual, además, no resulta ajena al deber de ser valorada en conjunto con los demás elementos de convicción y con arreglo a los criterios rectores de la sana crítica (Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, M.P.: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, sentencia de 12 de marzo de 2013, Radicado No.11001-03-15-000-2011-00125-00). Postura reiterada en sentencias de 13 y 27 de abril de 2016, exp. Nos. 38.079 y 40.507. M.P.: Hernán Andrade Rincón. Sentencia de 10 de septiembre de 2021, exp. No. 57409.



García Castañeda se tiene el informe rendido el 18 de mayo de 2005, mediante el cual el jefe del Grupo Apoyo Administrativo de la Secretaría de Salud Municipal de Cali puso en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación los hechos violentos ocurridos en la entidad, en los siguientes términos:

En las horas de la mañana a las 11:30 a.m., en horas laborales, el señor Ricardo Romero, esposo de la señora Enelia García Castañeda, se presentó a la oficina de ella y disparó contra ella en varias oportunidades, dejándola mal herida.

El esposo agresor fue detenido por la policía. La señora Enelia García Castañeda fue conducida a urgencias del Hospital Universitario del Valle en donde inmediatamente entró a la sala de cirugía para ser intervenida quirúrgicamente. Lo anterior fue presenciado por Ruby Liliana Papamija (fl. 9 c. 2).

El 18 de mayo de 2005, la Policía Metropolitana de Cali – Estación El Lido dejó a disposición de la Fiscalía -URI- al señor Ricardo Romero Revelo y un arma de fuego, con fundamento en los siguientes argumentos:

Siendo aproximadamente las 11:30 horas del día de hoy la central de radio solicita apoyo en las instalaciones de la Secretaría Pública Municipal ubicada en la calle 4B # 36-00, el señor teniente Marín Toro Diego por línea telefónica 112 informa que se están realizando unos disparos en ese lugar, inmediatamente se procedió a llegar al lugar donde nos entrevistamos con el oficial quien manifestó que había una persona herida en una oficina, al llegar al sitio esta se encontraba cerrada, solicitando al antes mencionado que saliera con las manos en alto y este abrió la puerta inmediatamente se le dio captura, es de anotar que en el momento se encontraba tendida en el piso la funcionaria Enelia García Castañeda, quien presentaba al parecer varios impactos en el pecho, la cual fue trasladada de inmediato al Hospital Universitario del Valle, junto con esta funcionaria se encontraba en ese momento la señorita Ruby Liliana Papamija, quien es la testigo principal de los hechos ocurridos la cual pertenece al Plan Colombia llevando a cabo prácticas.

(...)

Cabe anotar que el señor Ricardo Romero fue agredido por algunos funcionarios de la Secretaría de Salud en el momento de la captura los cuales reaccionaron de forma violenta obligando a solicitar apoyo a otras unidades para poderlo conducir hacia la estación de policía, posteriormente la central de radio informa que la señora Enelia García fallece en el Hospital Universitario del Valle (fls. 12 a 13 c. 2).

Con fundamento en los anteriores informes, la Fiscalía 18 Seccional de Cali abrió la correspondiente investigación y el 25 de mayo de 2005, profirió medida de aseguramiento consistente en detención preventiva en contra del señor Ricardo Romero, sindicándolo de los delitos de homicidio agravado y porte ilegal de armas, providencia de la cual resulta pertinente citar los siguientes apartes:

En suma, frente a la ocurrencia del homicidio demuestra un desconocimiento total, pero sí recuerda nítidamente que fue hasta las dependencias de Salud Pública e ingresó normalmente, pues lo movía el propósito de hablar con la finada con respecto al hijo que había estado enfermo, por lo tanto, le



cuestionaba por qué no le avisó para haber ido a visitarlo, pero como le dijo que era una simple gripa siguieron conversando tranquilamente.

(...)

El acusado Ricardo Romero Revelo accionó su arma de fuego en contra de la madre de su hijo y con quien convivió por un lapso de 11 años y medio, tal como lo manifestara en su indagatoria, y todo porque no quería aceptar la separación, por ello de manera dolosa e intencional, se trazó el propósito criminal y para el día 18 de mayo de este año, llegó hasta su sitio de trabajo para ultimarla aprovechando su estado de indefensión porque estaba desarrollando su trabajo, luego no tuvo tiempo para repeler el ataque mortal que le ocasionó con el arma de fuego que le causó las lesiones letales que le produjeron finalmente su deceso en el hospital departamental de esta ciudad vallecaucana (fls. 51 a 57 c. 2).

En su diligencia de indagatoria, en relación con la forma en que se produjo el homicidio de la señora Enelia García Castañeda, el sindicado Ricardo Romero manifestó lo siguiente:

Yo fui a hablar con la señora Enelia García a la Secretaría de Salud Pública, eso fue a las 10:30 de la mañana del día de ayer, yo llegué a la oficina y nos sentamos en un escritorio a hablar cuando me sentí fue en una patrulla todo golpeado y ensangrentada mi camisa y mi ropa y me llevaron a la estación de Siloé, los policías me dijeron que había disparado que había matado alguien por eso estoy aquí (fls. 27 a 29 c. 2).

Al ser preguntado acerca de que si se hizo anunciar a fin de que lo dejaran ingresar a la Secretaría de Salud o si había ingresado sin previo aviso o autorización, contestó que *“yo pasé normal pasé por la puerta normal, ahí estaban los vigilantes, yo pasé normal, ahí estaba el vigilante”.*

Cuando fue interpelado por el informe que hizo la Secretaría de Salud acerca de la muerte de la señora Enelia García Castañeda, en el cual se lo sindicaba de ser su autor material, se limitó a manifestar que no recordaba ese hecho y al ser preguntado sobre si sufría algún tipo de enfermedad mental, contestó que estaba en un tratamiento para la ansiedad y estrés y que por eso tomaba medicamentos.

En el lugar de los hechos se encontraba la señora Ruby Liliana Papamija, la cual realizaba sus prácticas en la Secretaría de Salud, quien sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se produjo el homicidio de la señora Enelia García Castañeda, narró lo siguiente:

Era un día miércoles no recuerdo la fecha, fue hace como 15 días, yo había salido de la oficina de mantenimiento de la Secretaría de Salud Pública, cuando yo entré al momento entró un señor que no conozco, entonces él entró y saludó a la secretaria Consuelo, entonces Consuelo cogió el teléfono para llamar a Enelia, entonces este señor le dijo a Consuelo que no llamara que la esperaba, al momento salí de la oficina a asolearme entonces cuando volví a entrar ya Enelia estaba allí en la oficina de los ingenieros hablando con el ingeniero Iván Fernando Aldana, entonces Enelia ya terminó de hablar con el ingeniero y se dirigió donde estaba el señor que estaba sentado en uno de los escritorios de



la oficina frente a mí, entonces Enelia y este señor se fueron a sentar al escritorio de Consuelo, Enelia quedó sentada al lado de adentro del escritorio y el señor al otro lado, entonces empezaron a hablar en voz muy bajita, no se escuchaba sino el murmullo, ellos hablaron como unos 10 o 15 minutos cuando entró una compañera de trabajo de Enelia que no sé cómo se llama, entonces la compañera de ella le dijo que la estaban esperando para empezar la reunión, entonces ese señor le contestó a la compañera de Enelia “ella no puede ir”, lo dijo como ordenando, entonces la compañera le dijo que ya no se podía postergar más esa reunión, entonces Enelia le dijo que siguiera que ella ya iba, entonces Enelia y el señor siguieron hablando, al momento Enelia se paró a abrir la puerta de la oficina para salir y entonces en ese momento Enelia gritó y vi cuando el señor le disparó en uno de los brazos, creo que el derecho, entonces inmediatamente lo que yo hice fue meterme debajo del escritorio en el que yo estaba, escuché tres disparos más seguidos, yo estaba asustada, entonces como a los cinco minutos tocaron la puerta decían que abriera que era la policía.

(...)

Preguntado: A qué distancia se encontraba usted de donde se encontraba la señora Enelia y el señor que usted menciona en su relato. Contesto: Yo estaba a unos 3 mts más o menos al lado derecho mío.

(...)

Preguntado: Durante los días en los que usted estuvo haciendo la práctica allí en la Secretaría de Salud, se dio cuenta si este señor estuvo buscando a la señora Enelia antes de estos hechos. Contesto: No sé, pero yo a este señor no lo había visto antes, lo único que yo sé de Enelia era que tenía dos hijos, no me contó nada más (fls. 74 a 76 c. 2).

Al ser interrogada sobre el estado anímico que presentaba el señor Ricardo Romero el día de los hechos, señaló que “él se veía en un estado normal como todas las personas que entraban allí” y agregó que “allí entran muchas personas, mucho proveedor”.

El 8 de septiembre de 2006, la Fiscalía 18 Seccional de Cali profirió resolución de acusación en contra del señor Ricardo Romero, como responsable de los delitos de homicidio agravado y porte ilegal de armas. Como fundamentos de dicha decisión se expusieron, entre otros, los siguientes:

El crimen lo cometió sin encontrar a su ex mujer en una acción comprometedor que menoscabara su fuero interno masculino, antes por el contrario la vio cumpliendo con su deber, por eso pacientemente la esperó hasta que pudiera atenderlo para luego de los reclamos, decidir frívolamente quitarle la existencia humana, utilizando el revólver que se había encontrado, tal como lo manifestara a los integrantes de la patrulla de la Policía Nacional que rindieran el informe preliminar.

(...)

Demostrados los requisitos que permiten estructurar la responsabilidad del sindicado, es conforme a derecho concluir que para el momento de cometer el crimen si estaba en capacidad de comprender la ilicitud de su conducta pues dejó al descubierto que fue maltratado después que cometiera el homicidio en contra de su ex compañera, la cual nunca imaginó que al retirarse después de haberlo atendido en diálogo amistoso, la ajusticiara al accionar el artefacto que



llevaba consigo y que ingresó fácilmente dado que era plenamente conocido por haber sido el compañero permanente por un lapso aproximado de 10 años.

(...)

Sea la ocasión procesal para enunciar que el homicidio se agrava por el estado de indefensión en que se encontraba la occisa para el instante en que recibió las heridas letales, pues nunca imaginó que estando en cumplimiento de su labor y presta a sostener una reunión de trabajo, recibiera los impactos producidos por el revólver que llevaba consigo el padre de su hijo, quien dijo estar depresivo por la separación y sobre todo por no estar cerca del pequeño, pero que no escatimó esfuerzo alguno para producirle un gran dolor emocional por la pérdida de su progenitora de manera tan violenta (fls. 275 a 283 c. 2).

El 27 de julio de 2007, el Juzgado Veinte Penal del Circuito de Cali declaró al señor Ricardo Romero Revelo responsable en calidad de inimputable por trastorno mental transitorio de la muerte de la señora Enelia García Castañeda y, como consecuencia, le impuso medida de internación en establecimiento psiquiátrico. De las consideraciones expuestas en esta providencia resulta pertinente transcribir las siguientes:

Ahora, retornando al contenido del artículo 33 del Código Penal, es perfectamente válido afirmar, con sustento en la experticia psiquiátrica, que aunque Romero Revelo al momento de ejecutar la conducta típica y antijurídica, tenía capacidad de comprender su ilicitud, lo que no tuvo en estos mismos instantes de los hechos fue capacidad de determinarse de acuerdo con esa comprensión, por trastorno mental transitorio con base patológica.

(...)

Además, la experticia psiquiátrica sustenta que lo que guarda relación con la comisión del delito en cuestión no es la estructura de personalidad de base en el caso del examinado con rasgos predominantemente narcisistas-antisociales sino el desbalance psicoemocional de tipo mixto ansioso-depresivo, que padecía al momento de la comisión del ilícito. Deduciéndose con suma claridad que ese desbalance emocional lo sufrió el inculpa Romero Revelo cuando presuntamente la hoy occisa le dice “déjese de maricadas (sic) que usted sabe que el niño no es suyo”.

(...)

Significa lo anterior, que de conformidad con lo preceptuado en el artículo 33 del Código Penal, Ricardo Romero Revelo, frente a la ocisión de la señora Enelia García Castañeda es inimputable, pues aunque al momento de ejecutar la conducta típica y antijurídica tenía capacidad de comprender su ilicitud, se encontraba en imposibilidad de determinarse de acuerdo con esa comprensión, por trastorno mental transitorio con base patológica (fls. 570 a 620 c. 3).

Ahora bien, respecto de las providencias penales proferidas contra el responsable del hecho, aclara la Sala que no se pretende modificar el alcance probatorio que como documento público tienen, en la forma como ha sido reiterado por jurisprudencia reciente de esta Sección, según esas providencias no configuran cosa juzgada frente a procesos de responsabilidad extracontractual del Estado⁷; sin

⁷ “(...) En consecuencia, aunque en el caso concreto se hubiera proferido en el proceso penal decisión definitiva, favorable a los intereses del servidor público, dicha decisión no impide que se



embargo, cuando una providencia de esa índole acredita las circunstancias de tiempo, modo y lugar, puede ser valorada por el juez contencioso con el fin de obtener certeza respecto de los elementos de la responsabilidad⁸.

Conforme a las pruebas que se vienen de relacionar y analizar, quedó claramente demostrado que el 18 de mayo de 2005, aproximadamente a las 11:30 de la mañana, a la Secretaría de Salud Municipal de Cali ingresó el señor Ricardo Romero Revelo, con el fin de visitar a la señora Enelia García Castañeda, quien allí laboraba y había sido, hasta hace unos pocos meses, su compañera sentimental.

Asimismo, está probado que las dos personas se ubicaron en un escritorio de la entidad, que procedieron a entablar una conversación durante aproximadamente diez o quince minutos, luego de lo cual se presentó aparentemente una discusión sobre la verdadera paternidad de su hijo, y cuando la señora Enelda García Castañeda pretendía dejar el sitio de reunión para continuar con sus labores, el señor Romero Revelo esgrimió un arma de fuego, la cual accionó en repetidas ocasiones en su contra, causándole heridas de tal gravedad que le sobrevino la muerte minutos después en el Hospital Universitario del Valle.

7. Resolución del caso concreto

Establecida la existencia del daño, aborda la Sala el análisis de los cuestionamientos planteados por la parte demandante en su recurso de apelación, respecto del incumplimiento de la obligación de vigilancia y protección a cargo de la entidad demandada.

Lo primero que se debe advertir es que el estudio que avoca la Sala para el caso concreto se realizará de conformidad con las normas constitucionales y legales constitutivas del ordenamiento jurídico colombiano, en el marco de la protección especial que se le debe otorgar a la mujer en situaciones de violencia, en procura de la reparación integral, la cual se traduce en la necesidad de un examen exhaustivo e integral de todas las circunstancias que rodearon el asunto en particular.

valore esa misma conducta para establecer si la misma fue o no constitutiva de falla del servicio, es decir, que a pesar de que para el juez penal el servidor estatal no fue penalmente responsable del daño, podrán valorarse las pruebas que obren en este proceso, incluida esa decisión, para establecer si el daño sufrido por los demandantes es imputable al departamento de Caldas y si, además, el título de imputación es el de falla del servicio". Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 13 de agosto de 2008, exp. No. 16.533, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias del 13 de agosto de 2008, exp. No. 16.533, M.P. Ruth Stella Correa Palacio; sentencia de 28 de enero de 2009, exp. No. 30.340, M.P. Enrique Gil Botero; sentencia de 9 de septiembre de 2015, exp. No. 35574. M.P. Hernán Andrade Rincón.



Resulta reprochable desde todo punto de vista la conducta desplegada por el señor Ricardo Romero Revelo, autor material del homicidio de su ex compañera sentimental, la señora Enelda García Castañeda, pues se trata de la repetición de un fenómeno estructural de violencia que ha afectado a las mujeres en la sociedad colombiana.

El artículo 1º de la *Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer* de las Naciones Unidas, celebrada en 1994, entendió por violencia contra la mujer, todo acto que basado en la pertenencia al sexo femenino, tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si esta se produce en la vida pública como en la vida privada⁹.

La *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*, conocida como Convención de Belém Do Pará, adoptada por la Organización de Estados Americanos el 5 de marzo de 1995, referida por otros instrumentos internacionales, como lo es la *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer*¹⁰, y aprobada en Colombia mediante la Ley 248 de 1995, define que se debe entender por violencia contra la mujer “*cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado*” (artículo 1º).

Igualmente, consagra las siguientes modalidades de violencia, que incluye la violencia física, sexual y psicológica (artículo 2º): *i)* la que tiene lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual; *ii)* la que tiene lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y *iii)* la que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes.

En cualquiera de sus manifestaciones, la violencia contra la mujer es “*reconocida*

⁹ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer*, A/RES/48/104, 20 de diciembre de 1993.
<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/1286>, consultada el 7 de febrero del 2022.

¹⁰ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer*, Resolución de la Asamblea General 48/104 del 20 de diciembre de 1993, A/RES/48/104.
http://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Compendium_UN_Standards_and_Norms_CP_and_CJ_Spanish.pdf, consultado el 7 de febrero del 2022.



como una violación a los derechos humanos y como una forma de discriminación”¹¹ (Comité CEDAW, Recomendación General n.º 19), en virtud de la cual, se “menoscaba gravemente los derechos de las mujeres e impide el goce efectivo de sus derechos”¹² (Convención Belém do Pará).

De acuerdo con lo anterior, para que surja un fenómeno de violencia contra la mujer deben concurrir los siguientes acontecimientos¹³: i) que haya una acción u omisión en contra de una o varias mujeres; ii) que se dirija contra ella por su condición de mujer, o por razones de género presentes en la sociedad, o iv) que las afecte de manera desproporcionada en razón a estas circunstancias; v) que se les cause un daño físico, sexual o psicológico, económico o patrimonial, sin importar el ámbito en el que se presente o de quien provenga la acción o la conducta.

La Corte Constitucional, al pronunciarse sobre la Ley 248 de 1995, con la cual se aprobó la “Convención de *Belem do Para*” hizo algunas reflexiones sobre la gravedad que revista el fenómeno de la violencia en el hogar así¹⁴:

Pero ello no es todo; las mujeres están también sometidas a una violencia, si se quiere, más silenciosa y oculta, pero no por ello menos grave: las agresiones en el ámbito doméstico y en las relaciones de pareja, las cuales son no sólo formas prohibidas de discriminación por razón del sexo (CP art. 13) sino que pueden llegar a ser de tal intensidad y generar tal dolor y sufrimiento, que configuran verdaderas torturas o, al menos, tratos crueles, prohibidos por la Constitución (CP arts. 12, y 42) y por el derecho internacional de los derechos humanos. Así, según la Relatora Especial de Naciones Unidas de Violencia contra la Mujer, ‘la violencia grave en el hogar puede interpretarse como forma de tortura mientras que las formas menos graves pueden calificarse de malos tratos en virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos’^[88]. Por ello esta Corporación considera que es no sólo legítimo sino una expresión de los valores constitucionales que el tratado prohíba también la violencia contra la mujer en el ámbito del hogar. En efecto, la Constitución proscribe toda forma de violencia en la familia y ordena a las autoridades sancionarla cuando ésta ocurra (CP art. 43), razón por la cual esta Corporación, al declarar exequible, en la sentencia C-371/94, la facultad de los padres de sancionar moderadamente a sus hijos, precisó, en la parte resolutive, que de las sanciones que apliquen los padres y las personas encargadas del cuidado personal de los hijos estará excluída (sic) toda forma de violencia física o moral, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 12, 42 y 44 de la Constitución Política. No se puede entonces invocar la intimidación y la inviolabilidad de los hogares para justificar agresiones contra las mujeres en las relaciones privadas y domésticas. Es más, esta violencia puede ser incluso más grave que la que se ejerce abiertamente, pues su ocurrencia en estos ámbitos íntimos la convierte en un fenómeno silencioso, tolerado, e incluso, a veces, tácitamente legitimado.

¹¹ GUZMÁN, Diana Esther, MOLANO, Paola y UPRIMNY, Rodrigo, ¿Camino a la igualdad?: Derechos de las mujeres a partir de la Constitución. Sistematización legal y jurisprudencial, ONU Mujeres, Entidad de las Naciones Unidas para la igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer, Bogotá, 2012, pp. 36 y 37.

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia C-408 de 1996.



Esa misma Corporación, en sentencia T-772 de 2015, estableció como premisas del tratamiento judicial de las conductas de violencia contra la mujer: (i) el derecho a un recurso judicial efectivo y (ii) la garantía de las víctimas a la no repetición y el deber del Estado de evitar su revictimización:

Para concluir que “las autoridades deben garantizar la efectividad del derecho a la seguridad personal cuando se encuentren expuestos a un nivel de amenaza ordinaria y extrema. (...) De esta manera, la primera garantía que tiene la persona que ha sido víctima de un delito es acudir a las autoridades para solicitar protección cuando su vida o su integridad se encuentren amenazadas para evitar que se vuelva a cometer en su contra un delito o que se presenten represalias por la denuncia, independientemente de las medidas penales que se adopten en el proceso, pues en muchas ocasiones éstas exigen aplicar procedimientos y requisitos que las pueden prolongar”¹⁵.

En Colombia se ha implementado un marco normativo prolijo de medidas tendientes a prevenir y erradicar toda forma de violencia intrafamiliar, con especial protección para la mujer¹⁶.

Particularmente, la Ley 294 de 1996 modificada por las Leyes 575 del 2000 y 1257 del 2008, por medio de la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la *violencia intrafamiliar*, es la primera que aborda el tema de esta forma de violencia y establece los mecanismos que buscan contrarrestar los efectos de este fenómeno.

La Ley 1257 del 2008 adoptó un marco normativo que permite garantizar a todas las mujeres una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como privado y un

¹⁵ Corte Constitucional, sentencia T-311 de 2018.

¹⁶Entre las leyes expedidas y enmarcadas bajo esta finalidad, se pueden mencionar las siguientes:
i) Ley 294 de 1996, por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar.

ii) Ley 360 de 1997, por medio de la cual se modifican algunas normas del título XI del Libro II del Decreto-Ley 100 de 1980 (Código Penal), relativo a los delitos contra la libertad y pudor sexuales y se adiciona el artículo 417 del Decreto 2700 de 1991 (Código Procedimiento Penal) y se dictan otras disposiciones.

iii) Ley 497 de 1999, que establece la jurisdicción de jueces de paz como mecanismo alternativo a la solución de conflictos, entre ellos la violencia intrafamiliar.

iv) Ley 575 de 2000, por medio de la cual se reforma parcialmente la Ley 294 de 1996, que traslada la competencia en materia de violencia intrafamiliar de los jueces de familia a los comisarios de familia y a falta de estos a los Inspectores de Policía.

v) Ley 640 de 2001, que modifica las normas relativas a la conciliación. El Capítulo VII, se dedica a la conciliación extrajudicial en materia de familia.

vi) Ley 742 de 2002, aprueba el Estatuto de Roma (Corte Penal Internacional, 1998), incluye delitos relacionados con violencia basada en el género.

vii) Ley 599 de 2000, por la cual se expide el Código Penal.

viii) Ley 906 de 2004, por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal.

ix) Ley 882 de 2004, aumenta la pena para el delito de violencia intrafamiliar.

x) Ley 1257 de 2008, por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones.

xi) Ley 1719 de 2014, por la cual se adoptaron medidas para garantizar el derecho de acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial de la violencia sexual asociada al conflicto armado interno, de mujeres, niñas, niños y adolescentes víctimas.



adecuado ejercicio de los derechos reconocidos en el orden jurídico interno e internacional.

Igualmente, dispone que las mujeres que han sido víctimas de violencia, tienen los siguientes derechos (art. 8): *i)* a recibir atención integral; *ii)* a recibir orientación, asesoramiento jurídico y asistencia técnica legal con carácter gratuito, inmediato y especializado; *iii)* a recibir información clara, completa, veraz y oportuna en relación con sus derechos y con los mecanismos y procedimientos; *iv)* a dar su consentimiento informado para los exámenes médico-legales en los casos de violencia sexual y escoger el sexo del facultativo para la práctica de los mismos; *v)* a recibir información clara, completa, veraz y oportuna en relación con la salud sexual y reproductiva; *vi)* a ser tratada con reserva de identidad al recibir la asistencia médica, legal, o asistencia social; *vii)* a recibir asistencia médica, psicológica, psiquiátrica y forense especializada e integral; *viii)* a acceder a los mecanismos de protección y atención para ella, sus hijos e hijas; *ix)* a la verdad, la justicia, la reparación y garantías de no repetición; *x)* a decidir voluntariamente si puede ser confrontada con el agresor; *xi)* a la estabilización de su situación.

En 2009, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso conocido como “*Campo Algodonero*” inauguró una línea jurisprudencial en el sistema interamericano de derechos humanos sobre violencia contra las mujeres a partir del deber de debida diligencia basado en el género, es decir, examinó la responsabilidad estatal por parte de terceros a la luz de las bases sentadas por la Convención de Belém do Pará - CBDP¹⁷-.

En este fallo, la Corte Interamericana atribuyó responsabilidad internacional del Estado por hechos violentos de terceros tomando como base la teoría del riesgo previsible y cognoscible. En consecuencia, el tribunal construyó una “*estructura de imputación*” de la responsabilidad del Estado por hechos de “*actores no-estatales*” a partir de un deber de debida diligencia en la protección de la violencia de género frente a riesgos preVISIBLES y cognoscibles, y lo aplicó a prácticas recurrentes de violencia contra las mujeres. En suma, esta sentencia estructura la responsabilidad estatal por hechos violentos de terceros en la doctrina del riesgo y exige que se reúnan dos elementos: *i)* que el Estado incumpla con el deber de debida diligencia en la protección contra la violencia de género frente a actos violentos de actores no estatales; y *ii)* que se trate de riesgos preVISIBLES y cognoscibles para el Estado¹⁸.

¹⁷ El artículo 1o de la CBDP define la violencia contra las mujeres como “*cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado*”.

¹⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 9 de octubre de 2014, exp. No. 40411, M.P: Ramiro Pazos Guerrero.



Para la doctrina¹⁹, la *teoría del riesgo* requiere al menos la presencia de cuatro elementos: *i)* que exista una situación de *riesgo real o inmediato* que amenace derechos y que surja de la acción o las prácticas de particulares; esto es, se requiere que el riesgo no sea meramente hipotético o eventual y que no sea remoto, sino que tenga posibilidad cierta de materializarse en lo inmediato²⁰; *ii)* que la situación de riesgo amenace a un individuo o a un grupo determinado, es decir, que exista un riesgo particularizado; *iii)* que el Estado conozca el riesgo o hubiera debido razonablemente conocerlo o preverlo; *iv)* finalmente, que el Estado pueda razonablemente prevenir o evitar la materialización del riesgo.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos cuando define el contenido obligacional del Estado a la luz del deber de protección reforzado o aumentado por el artículo 7 de la CBDP incide directamente en la doctrina del riesgo previsible y cognoscible, ya que pone al Estado “*en una posición de garante respecto del riesgo de violencia basada en el género*”²¹. Por ello, el deber de protección agravado o aumentado tiene incidencia sobre los márgenes de previsibilidad del riesgo de violencia basada en el género, pues el deber de prevención de causas dañosas obliga al Estado a ejercer adecuada y oportunamente facultades de supervisión, control y revisión de la situación de violencia en un contexto determinado²².

En el caso concreto el *a quo* concluyó que la muerte de la señora Enelia García Castañeda no era imputable a la demandada, porque no existía prueba de que hubiera informado en la Secretaría de Salud la situación de violencia que estaba atravesando, que hubiera pedido protección especial y que la entidad se negara a suministrarla.

Los demandantes, en su recurso, señalaron que era obligación de la entidad brindar

¹⁹ Cfr. ABRAMOVICH, Victor, “Responsabilidad estatal por violencia de género: comentarios sobre el caso “Campo Algodonero” en la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en *Anuario de Derechos Humanos*, 2010, pp. 174.

²⁰ Cfr. Corte IDH. Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C, No. 194, párr. 110. Caso Perozo y otros vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C, No. 195, párr. 121. Ver también voto concurrente de Diego García Sayán en Campo Algodonero, párrs. 8, 9 y 10.

²¹ *Ibid.* Al respecto, el Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos titulado “El acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas”, 20 de enero de 1997, párr. 42, precisó: “*El deber de debida diligencia para prevenir situaciones de violencia, sobre todo en el contexto de prácticas extendidas o estructurales, impone a los Estados el correlativo deber de vigilar la situación social mediante la producción de información estadística adecuada que permita el diseño y la evaluación de las políticas públicas, así como el control de las políticas que se implementen por parte de la sociedad civil. En tal sentido, la obligación del artículo 7 inciso B de la Convención de Belém do Pará debe ser interpretada en conjunción con la obligación establecida en el artículo 8 inciso H de garantizar la investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra las mujeres, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra las mujeres y de formular e introducir los cambios necesarios*”.

²² ABRAMOVICH, Victor, *ob.cit.*, p. 178.



mayor seguridad a sus empleados, sin que el hecho de que la víctima no hubiera solicitado protección en su sitio de trabajo fuera razón para configurar una causal eximente de responsabilidad.

Ahora bien, frente a la seguridad del personal y de los usuarios de los establecimientos de salud, se emitieron regulaciones concretas a través de la Resolución 741 de 1997 del Ministerio de Salud, en lo que concierne a la emisión de normas científicas que regulen la calidad de los servicios y el control de los factores de riesgo que deben cumplir las entidades promotoras de salud y las instituciones prestadoras de servicios de salud, así como por las direcciones de salud del orden seccional, distrital y local.

Sin embargo, esta disposición no contiene pautas técnicas concretas que sirvan para establecer las políticas de control sobre el ingreso de armas de fuego a las entidades públicas; por tanto, la implementación de las medidas de seguridad y vigilancia de los trabajadores y usuarios en cada institución, dependerá de la naturaleza misma del servicio prestado, las instalaciones, los bienes o las personas que se pretenden custodiar, los antecedentes sobre la ocurrencia de hechos violentos y los factores o el nivel de riesgo en la prestación del servicio.

En todo caso, la Secretaría de Salud Municipal de Cali sí contaba con un sistema de vigilancia para la protección de sus empleados y de los usuarios, funciones que eran desempeñadas por dos personas ubicadas en cada una de las entradas de la entidad, además de disponer de cámaras de circuito cerrado de televisión.

En efecto, en relación con la seguridad de las instalaciones, el secretario de Salud Pública Municipal certificó a petición del *a quo*, lo siguiente:

En esta repartición administrativa existía en la época del fallecimiento de la ex servidora pública, trabajadora oficial, Enelda García Castañeda, el cargo de vigilante, desempeñado por dos servidores públicos – trabajadores oficiales en el horario de 7:00 a.m. a 7:00 p.m.

En esta secretaría no han existido ni existen equipos o elementos que detecten y eviten el ingreso de armas.

En nuestras instalaciones existían al momento del hecho punible y aún existen cámaras de circuito cerrado de televisión, no cámaras de seguridad (fls. 2 a 3 c. 4).

De conformidad con lo anteriormente expuesto, concluye la Sala que la Secretaría de Salud de Cali no incumplió su obligación de vigilancia y protección respecto de sus empleados, porque disponía de un sistema de vigilancia adecuado a las circunstancias propias de la función administrativa prestada y al nivel de riesgo que implicaba para los funcionarios desarrollar su labor en esa entidad.



Además, en el proceso no se tiene prueba de la existencia de antecedentes referentes al ingreso o la utilización de armas o a la ocurrencia de hechos violentos en las instalaciones de la Secretaría de Salud Municipal de Cali, para que se hubieran extremado las medidas preventivas para el acceso a la entidad.

En cuanto que la falta de una solicitud de protección de la víctima no podía configurar una causal eximente de responsabilidad, se debe precisar que el Estado responderá en estos eventos cuando se materialice una situación de riesgo o amenaza frente a determinado sujeto, siempre que las autoridades no hubiesen adoptado las medidas de seguridad y protección pertinentes, a pesar de solicitud expresa en tal sentido o no obstante de que se presentaran circunstancias evidentes de vulnerabilidad que imponían su intervención oficiosa²³.

De este modo, el deber de protección del Estado²⁴ en estos eventos está determinado por la petición previa y/o, según el caso, la notoriedad del peligro al que estaba expuesta la víctima²⁵, supuesto que implica acreditar que tal riesgo era susceptible de ser conocido por la entidad pertinente²⁶, pues *“tal conocimiento es el que posibilita y hace exigible la actuación y protección de las autoridades”*.

En el presente caso, tal como lo consideró el *a quo*, no se demostró que la señora Enelia García Castañeda hubiera puesto en conocimiento de la Secretaría de Salud de Cali amenazas en su contra por parte de su ex compañero sentimental o que se encontrara en una situación especial de peligro previa y plenamente conocida que tornara imperiosa la adopción de medidas de precaución tendientes a resguardar su integridad, tales como prohibir la entrada del agresor a la institución pública.

Ahora bien, en el presente caso se tiene acreditado que el 9 de marzo de 2005, la señora Enelia García Castañeda solicitó una medida de protección ante la Comisaría de Familia de Siloe, oportunidad en la que manifestó que no quería vivir más con el señor Ricardo Romero porque *“se ha vuelto agresivo y celoso y no*

²³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 8 de noviembre de 1991, exp. 6296, CP: Daniel Suárez Hernández; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 6 de julio de 2017 (número interno: 38733).

²⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 4 de diciembre de 2007, expediente 16.894, CP: Enrique Gil Botero: *“2.5. En ese contexto, es claro que la administración pública incumplió el deber de protección y cuidado que se generó una vez el señor Herrera García comunicó el peligro que corría como resultado de las múltiples intimidaciones que se presentaban en su contra, principalmente, vía telefónica, motivo por el cual, se puede señalar que aquella asumió posición de garante frente a la integridad del ciudadano”*.

²⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 27 de marzo de 2008, expediente 16.234, CP: Ramiro Saavedra Becerra: *“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”*, reiterada por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, en sentencia del 6 de julio de 2017, expediente: 42104.

²⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 8 de noviembre de 1991, expediente 6296, CP: Daniel Suárez Hernández.



acepta la separación, me maltrata, el día 7 del presente mes intentó ahorcarme” (fl. 108 c. 2).

El 9 de marzo de 2005, la Comisaría de Familia de Siloe avocó el conocimiento de la medida de protección y fijó como fecha para llevar a cabo una audiencia de conciliación el 18 de abril de 2005 (fl. 112 c. 2); sin embargo, ese día la señora Enelia García Castañeda desistió de la medida de protección solicitada porque *“llegamos a un acuerdo amistoso de no agresión física, psicológica y verbal”* (el. 113 c. 2).

Mediante Resolución No. 290 de 18 de abril de 2005, la Comisaría de Familia de Siloe resolvió tener en cuenta el memorial de desistimiento y negó la solicitud de protección impetrada por la señora Enelia García Castañeda (fls. 114 a 115 c. 2).

En el presente caso no existe prueba alguna que permita establecer que la Comisaría de Familia de Siloe comunicó la anterior situación de violencia a la Secretaría de Salud municipal de Cali para que esta adoptara alguna medida de protección a favor de su funcionaria o para que extremara el sistema de vigilancia en la entidad.

Igualmente, se debe precisar que la imputación en el presente caso se enfocó en una falla del servicio en la prestación del servicio de seguridad y vigilancia en las instalaciones de la Secretaría de Salud de Cali y no en una falta de seguimiento del trámite iniciado en la Comisaría de Familia de Siloe, a pesar de que fue desistido, o por una falta de comunicación entre estas dependencias sobre la situación de violencia por la que estaba atravesando la señora Enelia García Castañeda.

Por otra parte, en el recurso de apelación se señaló que el cumplimiento, sin excepción, del deber de requisa hubiera permitido que el agresor se retuviera en la portería y que el hecho dañoso no hubiera ocurrido.

Al respecto, se debe indicar que el señor Ricardo Romero en su diligencia de indagatoria, al ser preguntado acerca de que si se hizo anunciar para que lo dejaran ingresar a la Secretaría de Salud o si había ingresado sin previo aviso o autorización, contestó que *“yo pasé normal pasé por la puerta normal, ahí estaban los vigilantes, yo pasé normal, ahí estaba el vigilante”*.

En la audiencia pública, al ser consultado por su ingreso a las instalaciones de la Secretaría de Salud, explicó lo siguiente:

Preguntado: A usted se le solicitó alguna requisa al momento de ingresar a las oficinas de salud pública. Contesto: Yo pasé muy normal por la puerta de entrada tal como lo hicieron muchas personas, las que entraron conmigo sin que nos requisaran ni nada (fls. 327 a 350 c. 3).



Por su parte, la señora Consuelo Paredes, quien atendió al señor Ricardo Romero en la recepción de la Secretaría de Salud, en relación con los controles internos con los que contaba la entidad, manifestó lo siguiente:

Preguntado: Sabe usted con qué controles internos de seguridad contaba la secretaría de salud municipal para el ingreso y salida de los visitantes. Contesto: La secretaría de salud cuenta con unas cámaras de circuito cerrado, la pantalla queda en la oficina del ingeniero Iván Aldana. Los vigilantes solamente requisan maletines, maletas o cajas que entran y salen más no están autorizados para realizar o tocar el cuerpo a una persona para saber si va a entrar algún arma.

(...)

Preguntado: Sabe usted quién es el encargado de la seguridad en la secretaría municipal de salud, concretamente en la dependencia donde ocurrió el homicidio que nos ocupa. Contesto: allí entra demasiada gente, son seis vigilantes, cada día hay dos vigilantes de turno (fls. 435 a 450 c. 3).

En el presente proceso rindió su declaración el señor Juan Carlos Maquilón, el cual se desempeñaba como vigilante para la época de los hechos, quien sobre el ingreso del señor Ricardo Romero a las instalaciones de la Secretaría de Salud de Cali, relató lo siguiente:

El 18 de mayo de 2005, estaba prestando el turno de vigilancia en la Secretaría de Salud, cuando a eso de las 8:30 o 9:00 a.m., entró el señor Ricardo no recuerdo el apellido, se le pregunta hacia dónde se dirige y dice que hacia la recepción, en recepción saluda y avanza unos 50 o 60 metros hacia la oficina de la señora Enelia (fls.12 a 13 c. 4)

Al ser interrogado sobre cuáles eran las medidas de seguridad implementadas en la oficina al momento del ingreso de las personas, indicó que "En la Secretaría existen dos vigilantes, uno en la puerta principal y otro en la puerta auxiliar, por esa puerta auxiliar salen vacunas y otro tipo de mercancía, sólo para mercancía se utiliza esa puerta. En la puerta principal se revisan bolsas, maletas y se les pregunta a las personas a dónde se dirigen".

Sostuvo que no recibió orden expresa verbal o escrita de la señora Enelia García Castañeda o de las directivas de la Secretaría de Salud Pública de no permitir el ingreso o la permanencia del señor Ricardo Romero.

A la pregunta referente al estado de ánimo del señor Ricardo Romero Revelo indicó que entró muy normal, y que en la secretaría de salud municipal siempre ha existido vigilancia.

En su declaración la señora Ruby Liliana Papamija, quien realizaba sus prácticas en la secretaría de salud, igualmente señaló que "él se veía en un estado normal como



todas las personas que entraban allí” y agregó que “allí entran muchas personas, mucho proveedor”.

En el presente proceso también rindió su declaración el señor José Evelio Prieto, el cual se desempeñaba como vigilante para la época de los hechos, quien sobre los mecanismos de seguridad establecidos para el ingreso a la Secretaría de Salud Pública Municipal de Cali, narró lo siguiente:

Preguntado: Diga al Despacho, cuáles eran los mecanismos de seguridad establecidos por la entidad para el ingreso del personal a la misma. Contesto: En cuanto a las requisas en la puerta principal se le pregunta a dónde se dirige, si lleva un maletín o bolso o una chuspa se le pide el favor de que tiene que mostrarla, cuando la persona uno no sabe muy bien hay una recepcionista donde uno lo pasa a la recepcionista y ella le dice hacia dónde se dirige o a qué parte va, entonces esa persona dice voy para tal parte y entonces la recepcionista llama e informa que esa persona va para allá o la persona dice espéreme que ya bajo y baja hablar con la persona.

(...)

Preguntado: Diga al Despacho si en las instalaciones de la secretaría de salud se permite la presencia de personas armadas o en actitud sospechosa. Contesto: Cuando una persona va a ingresar y lleva el arma uno le pide el favor que no es permitido ingresar armas y por tal motivo hay que dejarla en la portería y uno la guarda y cuando esa persona vuelve y sale se le entrega el arma (fls.14 a 16 c. 4).

Conforme a las pruebas que se vienen de relacionar y analizar, quedó claramente evidenciado que a las instalaciones de la Secretaría de Salud ingresaban regularmente muchas personas y que los vigilantes las atendían en la puerta principal, pero solo revisaban maletines, paquetes o cajas que entraban y salían, porque no estaban autorizados para tocar el cuerpo de una persona, según lo confirmaron en sus declaraciones la recepcionista Consuelo Paredes y los vigilantes José Evelio Prieto y Juan Carlos Maquilón, este último quien también puntualizó que no se tenía ninguna orden por parte de la señora Enelia García Castañeda o de las directivas de la entidad referente a no permitir el ingreso o la permanencia del señor Ricardo Romero en la institución.

Con fundamento en las consideraciones anteriores, la Sala concluye, contrario a lo expuesto en el recurso de apelación, que los vigilantes de la Secretaría de Salud no tenían el deber ni estaban autorizados a realizarle al señor Ricardo Romero al momento de su ingreso, una inspección corporal, registro personal o requisa, porque, además de tratarse de funciones reservadas únicamente a la fuerza pública, para acceder al interior de la entidad cumplió con el procedimiento establecido, porque fue interrogado por el vigilante de la entrada principal para que indicara a qué lugar se dirigía y, posteriormente, atendido por la recepcionista, sin que en esas dos oportunidades se evidenciara que portaba un arma de fuego, caso en el cual sí se le debió impedir su acceso a las instalaciones.



Otro motivo de disenso de la parte demandante se centra en sostener que el deber de cuidado fue omitido por la entidad demandada, porque el agresor era conocido por los vigilantes y por esa razón lo dejaron ingresar con el arma de fuego con la que le disparó a su compañera sentimental.

Sobre este aspecto se tiene la declaración rendida por el vigilante Juan Carlos Maquilón, quien sobre el conocimiento que se tenía en la entidad del señor Ricardo Romero, manifestó lo siguiente:

Preguntado: Indique si distinguía al señor Ricardo Romero y si en la entidad se le conocía como la persona con quien estuvo casada o unida en matrimonio la señora Enelia García. Contesto: Al señor no lo conocía, era el primer turno en esa entidad, yo venía trasladado del centro de zoonosis que es del mismo municipio, después de los hechos me enteré que el señor entraba y que era conocido allí. Preguntado: Puede precisar cuando dice que era conocido, a qué se refiere. Contesto: Lo conocían las personas que trabajaban allí, lo supe por los mismos funcionarios de la secretaría de salud (fls. 11 a 13 c. 4).

El vigilante José Evelio Prieto no fue interrogado, ni hizo referencia alguna al conocimiento que tenía del señor Ricardo Romero Revelo.

Como se puede apreciar, ninguno de los vigilantes indicó en su declaración que conocieran al señor Ricardo Romero y que esa fuera la razón para permitirle su ingreso con un arma de fuego, luego en este sentido no se puede concluir que el deber de cuidado fue omitido por la entidad demandada, como se plantea en el recurso de apelación.

Si bien el vigilante Juan Carlos Maquilón señaló que después de los hechos se enteró que el señor Romero era conocido por los funcionarios de la entidad y que ingresaba a las instalaciones, las personas que trabajaban en la Secretaría de Salud y que rindieron su declaración en el proceso penal nunca afirmaron que por tratarse del compañero permanente de la señora Enelia García pudiera entrar sin restricción alguna y menos portando un arma de fuego.

En efecto, en la audiencia pública el ingeniero Iván Aldana al ser interrogado acerca de si conocía al señor Ricardo Romero Revelo y sobre su permanencia en las instalaciones de la Secretaría de Salud el día de los hechos, manifestó lo siguiente:

Preguntado: Informe al Despacho si conoce al señor Ricardo Romero Revelo. Contestó: Sí lo conozco, era el esposo de Enelia.

(...)

Preguntado: Con base en su respuesta anterior y en razón a que usted conversó con el señor Ricardo Romero, sírvase manifestar cuál era el estado anímico del señor Romero. Contesto: Pues no sé si es normal porque yo no lo conocía con frecuencia así de trato, pero si cruzamos unas palabras y me pareció la conversación normal. Preguntado: Sírvase informar si conocía usted



con qué frecuencia visitaba el señor Ricardo Romero a la señora Enelia García en su sitio de trabajo. Contesto: Creo que lo había visto dos o tres veces anteriores (fls. 395 a 400 c. 4).

Por su parte, la señora Consuelo Paredes indicó que *“Cuando el señor Ricardo llegó yo estaba en la oficina, Enelia no se encontraba en la oficina, Ricardo llegó y yo le dije qué milagro y él me dijo es que ahora estoy haciendo milagros, me preguntó por Enelia, yo le dije que había salido de la oficina, le dije que se sentara, él se sentó, yo me paré de mi puesto de trabajo y salí a buscar a Enelia para informarle que el señor Ricardo estaba allí”* (fls. 435 a 450 c. 3).

Conforme a las declaraciones transcritas, se puede verificar que aunque algunos funcionarios de la Secretaría de Salud Municipal de Cali distinguían al señor Ricardo Romero como el compañero sentimental de la señora Enelia García Castañeda, en ningún momento afirmaron que por tratarse del compañero permanente de una de las funcionarias se dejara ingresar sin restricción y además con un arma de fuego.

Por último, el extremo recurrente argumentó que la declaración de la señora Consuelo Paredes permitía comprobar que todos los compañeros de la señora Enelia García Castañeda sabían de las amenazas y agresiones físicas que el procesado cometía contra ella, por lo que de haberse anunciado la visita en la portería y, posteriormente, requisado, se hubiera retenido el arma de fuego o impedido que el agresor ingresara a la secretaría de salud.

En este sentido, se tiene que la señora Consuelo Paredes rindió su declaración en el proceso penal y sobre el conocimiento que tenía de la situación de violencia por la que estaba atravesando la señora Enelia García Castañeda, sostuvo lo siguiente:

Preguntado: Nos refirió usted que el señor Ricardo llegó a la oficina a preguntar por la señora Enelia y que fue atendido por usted, manifiesta el Despacho cuál era el estado anímico del señor Ricardo en ese momento. Contesto: Para mi concepto y a pesar de estar prevenida de las amenazas que él tenía en contra de Enelia, llegó de una manera normal, tranquilo, no demostró ninguna actitud sospechosa de que quisiera atentar contra la vida de Enelia. Preguntado: Usted manifestó al despacho que frente al requerimiento hecho por el señor Romero, usted salió a buscar a la señora Enelia y que fue perseguida por el señor Ricardo a todas las dependencias a las que usted ingresó, informe al despacho si durante el desplazamiento que usted hizo buscando a la señora en Enelia notó algún cambio en el comportamiento o en la forma de actuar del señor Ricardo. Contesto: En ningún momento lo noté ansioso de la misma manera como llegó así continuó la búsqueda de Enelia.

(...)

Después de esa fecha siguieron con los problemas y ella le dijo que se fuera de la casa, él no se quería ir pero ella le insistió en que se fuera, al final él se fue pero en la tarde que ella llegó del trabajo él estaba allí en pantaloneta, ella lo increpó y le dijo que se fuera que no quería que siguieran viviendo más allí, entonces él la atacó y la estaba ahorcando, ese día la iba a matar. Al otro día



que llegó a la oficina nos contó lo sucedido y por ende la aconsejamos que le pusiera una demanda en la fiscalía o en la comisaría, ella no lo quería hacer por temor a él, pero los compañeros le insistimos de que lo hiciera y que le colocara una caución.

(...)

Usted en declaración pasada manifiesta que estaba preocupada y que en razón de esa preocupación incluso llamó a unos compañeros. También ha manifestado que estaba prevenida por las amenazas que supuestamente mi defendido le había manifestado a la señora Enelia, para efectos de claridad al despacho diga en qué consistía esa prevención de parte de usted. Contesto: La prevención es de lo que siempre hablamos con ella, que en cualquier momento le iba a hacer algún atentado porque la perseguía, la amenazaba. Ella me decía que si él ya había intentado ahorcarla y hacerla estrellar esa era la prevención pero nunca pensamos que fuera a suceder eso en la oficina, siempre pensábamos que en la calle, por eso andábamos prevenidas mirando para todo lado, siempre ella iba adelante con una compañera y yo iba atrás acompañándola hasta que cogiera el transporte (fls. 435 a 450 c. 3).

Si bien la señora Consuelo Paredes hizo alusión a que la víctima les contó a algunas compañeras, sin precisar sus nombres, que había sido víctima de maltrato por parte de su pareja sentimental, quienes le aconsejaron que interpusiera una denuncia en la Fiscalía General de la Nación o en la Comisaría de Familia, de su declaración no se extrae que esa situación hubiera sido comunicada en la entidad por parte de la señora Enelia García y que hubiera solicitado alguna medida de protección, en este caso que se impidiera el ingreso del señor Ricardo Romero a las instalaciones de la Secretaría de Salud.

Adicionalmente, conviene destacar que el día de los hechos, a pesar de que la señora Consuelo Paredes conocía la situación de violencia en contra de la señora Enelia García Castañeda, no activó ningún sistema de alarma con las directivas o los vigilantes de la entidad para que procedieran a retirarlo del lugar, por el contrario, fue la persona que lo atendió directamente en la recepción y quien lo condujo por varias áreas de la entidad en búsqueda de la funcionaria García Castañeda.

Al respecto, debe anotarse que la prueba de índole testimonial antes valorada permite además colegir que durante su permanencia en las instalaciones de la Secretaría de Salud de Cali, el señor Ricardo Romero no mostró una actitud sospechosa y, por el contrario, todos los declarantes coincidieron en afirmar que siempre mantuvo una actitud normal, luego en esas condiciones no resultaba previsible para los funcionarios de la entidad el ataque en contra de su compañera, para que ellos hubieran podido activar los mecanismos de protección en la entidad.

Los medios probatorios dan cuenta de que el señor Ricardo Romero ingresó a las instalaciones de la Secretaría de Salud de Cali y que fue atendido por el vigilante ubicado en la entrada principal, quien lo interrogó por el lugar al cual se dirigía,



después de indicar que se conducía a la recepción, recorrió con la señora Consuelo Paredes algunas áreas de la entidad en búsqueda de la señora Enelia García Castañeda.

En este sentido, el vigilante Juan Carlos Maquilón afirmó que *“entró el señor Ricardo no recuerdo el apellido, se le pregunta hacia dónde se dirige y dice que hacia la recepción, en recepción saluda y avanza unos 50 o 60 metros hacia la oficina de la señora Enelia”* (fls.12 a 13 c. 4).

La señora Consuelo Paredes sobre la atención del señor Ricardo Romero en la recepción de la Secretaría de Salud de Cali y su búsqueda de la señora Enelia García en varias áreas de la entidad, señaló lo siguiente:

Cuando el señor Ricardo llegó yo estaba en la oficina, Enelia no se encontraba en la oficina, Ricardo llegó y yo le dije qué milagro y él me dijo es que ahora estoy haciendo milagros, me preguntó por Enelia, yo le dije que había salido de la oficina, le dije que se sentara, él se sentó, yo me paré de mi puesto de trabajo y salí a buscar a Enelia para informarle que el señor Ricardo estaba allí, él salió detrás de mí, yo arrimé al almacén a ver si ella estaba allí y él detrás de mí también hasta el almacén; después me dirigí a una cocineta que tenemos allá para ver si ella estaba allá, también me siguió hasta allá, ahí en ese sector de la cocineta hay una puerta por donde entra la mercancía a la secretaria de salud, él me preguntó que si por ahí había salida y se asomó y miró hacia afuera, yo le dije que había una salida pero que no era permitido salir por allí, regresamos al pasillo y seguí hasta jurídica, otra oficina a buscar a Enelia, él siguió detrás de mí hasta allá, en vista de que no lo encontré regresé a la oficina y cuando miré hacia atrás él venía detrás de mí, entramos nuevamente a la oficina él se sentó nuevamente en el asientico que había ahí, yo cogí el teléfono para llamar a otra oficina a ver si estaba en esa oficina, él me dijo no llame que yo la espero (fls. 430 a 432 c. 4).

Después de ser atendido por el vigilante y la recepcionista, el señor Ricardo Romero Revelo esperó a que la señora Enelia García Castañeda se desocupara para entablar una conversación con ella, momento en el que sostuvo una charla con el ingeniero Iván Aldana, según lo relató en el proceso penal, en los siguientes términos:

Decidí ir hasta donde Enelia, yo llegué donde ella, pregunté por Enelia a la secretaria Consuelo, la cual me dijo Ricardo qué milagro usted por acá, yo le dije por favor en Enelia, me dijo ella está en otra oficina si quiere se la llamo, yo le dije no espere que ella venga debe estar ocupada, entonces me senté en un asiento que había en la oficina y al minuto salió el ingeniero Aldana y me preguntó Ricardo cómo estás, cómo te va, yo le dije bien (...) a los minutos llegó la señora Enelia y me dijo qué hubo y siguió a hablar con los ingenieros, cuando se desocupó de hablar con los ingenieros le pregunté yo qué hubo del niño, cómo está, enfermo?, me dijo es una simple gripita y nos sentamos hablar en un escritorio y empezamos hablar (...) entonces ella me dijo usted sabe que el niño está bien, entonces yo le dije que yo estoy sufriendo mucho por mi hijo, entonces ya me dijo déjese de maricadas (sic) que usted sabe que el niño no es tuyo, no sé qué pasó en ese momento conmigo porque yo me desperté en una patrulla (fls. 327 a 350 c. 3).



De lo anterior se desprende entonces que el señor Ricardo Romero cumplió el procedimiento establecido para el ingreso a las instalaciones de la Secretaría de Salud de Cali, según lo señalado por el vigilante José Evelio Prieto, al indicar que *“En cuanto a las requisas en la puerta principal se le pregunta a dónde se dirige, si lleva un maletín o bolso o una chuspa se le pide el favor de que tiene que mostrarla, cuando la persona uno no sabe muy bien hay una recepcionista donde uno lo pasa a la recepcionista y ella le dice hacia dónde se dirige o a que parte va, entonces esa persona dice voy para tal parte y entonces la recepcionista llama e informa que esa persona va para allá o la persona dice espéreme que ya bajo y baja a hablar con la persona (fls.14 a 16 c. 4).*

Bajo ese hilo argumentativo, hay lugar a considerar que, contrario a lo expuesto en el recurso de apelación, el señor Ricardo Romero fue atendido en la portería y en la recepción de la Secretaría de Salud de Cali, sin que en ese momento hubiera sido posible notar que llevara consigo un arma de fuego, adicionalmente, se debe destacar que los vigilantes no estaban autorizados para requisar a las personas, sino solo los bolsos o paquetes que tuvieran en el momento del ingreso, luego en esas condiciones no les era exigible que le retuvieran el arma o que le impidieran su acceso a las instalaciones de la Secretaría de Salud de Cali, como se indicó en el recurso de apelación.

En este entendido, lo que concluye la Sala de la valoración de los medios probatorios, es que la muerte de la señora Enelia García Castañeda resultaba imprevisible para la entidad demandada, porque desconocía la situación de violencia intrafamiliar de que era víctima, toda vez que la funcionaria no solicitó ningún tipo de protección, de modo que la Secretaría de Salud de Cali no pudo prevenir o evitar la materialización del riesgo que afrontaba a través del ejercicio adecuado y oportuno de las facultades de supervisión, control, denuncia y seguimiento de la situación de violencia.

Si bien está demostrado que el señor Ricardo Romero era conocido por algunos compañeros de trabajo y que en otras oportunidades había ingresado a las instalaciones de la Secretaría de Salud a visitar a la señora Enelia García Castañeda, la víctima tampoco había solicitado ningún tipo de restricción para su acceso, por consiguiente no se podía concluir que la entidad demandada permitió su ingreso a pesar de conocer esa prohibición y, por tanto, que omitió alguna obligación con respecto al deber de vigilancia de sus empleados.

La muerte de la señora Enelia García Castañeda no era previsible para la entidad demandada, porque después de cumplir con el procedimiento establecido para el ingreso a la entidad, el señor Romero Revelo esperó a que su ex compañera



sentimental se desocupara para entablar una conversación con ella, lo cual hizo con una actitud de total normalidad, según lo afirmaron las personas que lo observaron y que entraron en contacto con él, hasta que el procesado experimentó un desbalance emocional cuando presuntamente la hoy occisa le dijo *“déjese de maricadas (sic) que usted sabe que el niño no es suyo”*, según lo considerado en la providencia mediante la cual fue declarado responsable en calidad de inimputable por trastorno mental transitorio.

Lo anterior permite inferir que si la conducta desplegada por el agresor no era previsible ni siquiera para la víctima, como lo señaló la Fiscalía General de la Nación, al indicar en la providencia mediante la cual le impuso medida de aseguramiento que *“nunca imaginó que al retirarse después de haberlo atendido en diálogo amistoso, la ajusticiara al accionar el artefacto que llevaba consigo”*, mucho menos se le podía exigir a la entidad demandada el cumplimiento de un deber de debida diligencia en la protección de su empleada de la violencia de género frente a un riesgo que no le resultaba previsible.

Finalmente, debe quedar muy claro que la muerte de la señora Enelia García Castañeda resulta imputable exclusivamente a su ex compañero sentimental, el señor Ricardo Romero Revelo, sin que de ninguna manera se pueda concluir que el Estado, en cabeza de la Secretaría de Salud Municipal de Cali, perpetró, facilitó o toleró alguna conducta constitutiva de violencia de género en contra de su funcionaria, en consideración a que la situación de riesgo por la que estaba atravesando no le resultaba previsible ni cognoscible, para que se le pudiera exigir la adopción de medidas de precaución tendientes a resguardar su integridad dentro de las instalaciones de la entidad pública.

Por consiguiente, todas las razones hasta ahora expresadas servirán de apoyo para confirmar la sentencia apelada, en cuanto negó las pretensiones de la demanda.

8. Condena en costas

Toda vez que no se evidencia temeridad, ni mala fe de las partes, la Sala se abstendrá de condenar en costas de conformidad con lo normado en el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998.

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 de Colombia y por autoridad de la ley,



Radicación número: 76001-23-31-000-2006-03718-01 (50817)

Actor: *María Margarita Castañeda Valencia y otros*

Demandado: *municipio de Cali*

Referencia: *Apelación Sentencia - Acción de reparación directa*

F A L L A:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia que dictó el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, el 21 de marzo de 2013, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen para lo de su cargo.

Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se firma 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:8081/Vistas/documentos/evalidador>.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
MARÍA ADRIANA MARÍN

Firmado Electrónicamente
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Firmado electrónicamente
MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

VF