



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO DE POPAYÁN  
Carrera 4ª No. 2 - 18 FAX (092)8209563  
Email: [j08admpayan@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:j08admpayan@cendoj.ramajudicial.gov.co)

Ciudad y fecha: Popayán, cuatro (4) de octubre del año dos mil diecisiete (2017)

Expediente: 19001 33 33 008 2014 00092 00  
Demandante: MARIA EUGENIA ARRAYANALES ZAPATA Y OTROS  
Demandada: LA NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA POLICÍA NACIONAL Y OTROS.  
Medio de Control: REPARACIÓN DIRECTA

## SENTENCIA No. 198

### 1.- ANTECEDENTES

#### 1.1. La demanda.

Procede el Juzgado a decidir la demanda que a través del medio de control de Reparación Directa promueve la señora MARIA EUGENIA ARRAYANALES Y OTROS, por medio de apoderado judicial, en contra de la NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICIA NACIONAL; NACIÓN-RAMA JUDICIAL-DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL; y la NACIÓN - FISCALIA GENERAL DE LA NACION, tendiente a obtener el reconocimiento y pago total de los perjuicios materiales e inmateriales ocasionados por la muerte de la señora LETICIA VARELA ARRAYANALES en hechos ocurridos el día cinco (05) de diciembre del año dos mil once (2011), en el Municipio de Jamundí, Valle, los cuales aducen son atribuibles a las entidades demandadas.

Sin embargo, este Juzgado se declaró competente para conocer el presente asunto, dado a que los hechos generadores del daño objeto de demanda tuvieron su génesis en el Departamento del Cauca, porque fue en la sede de la Fiscalía General de la Nación de Popayán, donde se instauró la denuncia penal por amenaza, cuya supuesta omisión de protección condujo al deceso de la señora LETICIA VARELA ARRAYANALES.

#### 1.2. Contestación de la demanda

##### 1.2.1. De la NACIÓN - FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN (fls.108-134)

La Fiscalía General de la Nación, por medio de apoderado judicial contestó la demanda dentro del término oportuno de Ley, quien en síntesis señaló que dicha entidad desplegó las actividades que en derecho correspondían, entre ellos, requiriendo al Comandante de Policía de Jamundí (Valle) a fin de brindar protección policiva a la señora Leticia Varela Arrayanales, con el fin de procurarle medida de protección específica, con lo que se desvirtuaría la falla en el servicio y la omisión estatal alegada.

Presentó las excepciones de "*Falta de legitimación en la causa por pasiva de la Fiscalía General de la Nación*", "*Inexistencia de falla en el servicio de las funciones a cargo de la Fiscalía General de la Nación*", "*Ineptitud sustantiva de la demanda con ocasión de ausencia del nexo causal entre el daño alegado y la responsabilidad de la Fiscalía General de la Nación*"; y "*Ausencia de responsabilidad por el hecho exclusivo y determinante de un tercero*".

### 1.2.2. De la NACIÓN - RAMA JUDICIAL - DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL (folios 138-144 del Cdno. Ppal).

Dentro del término oportuno, a través de apoderada debidamente facultada, la Rama judicial argumenta que no está demostrado que dicha entidad haya tenido conocimiento de la investigación que se estaba realizando por la muerte de la señora Leticia Varela Arrayanales. Afirma que aunque se presentó una denuncia en la URI, solamente se inició la investigación por parte de la Fiscalía General de la Nación, la cual hasta antes de la muerte de la denunciante nunca llegó a conocimiento de la Nación - Rama judicial.

Con base en los argumentos anteriores propuso las excepciones que denominó "*FALTA DE LEGITIMACION EN LA CAUSA POR PASIVA*", "*HABERSELE DADO A LA DEMADA EL TRÁMITE DE UN PROCESO DIFERENTE AL QUE CORRESPONDE*", "*FALTA DE CAUSA PARA DEMANDAR*", e "*INEXISTENCIA DE PERJUICOS*".

### 1.2.3. De la NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL (Folios 145-156 del Cdno. Ppal).

Este extremo accionado, a través de Apoderado Judicial presentó contestación de la demanda, manifestando que si bien es cierto la Fiscalía General de la Nación expidió una solicitud de medida de protección a nombre del Comandante de la Estación de Policía de Jamundí-Valle, no lo es, que la misma solicitud haya sido puesta en conocimiento del comandante de dicha estación, o miembros de la misma, pues en dicho oficio no obra prueba alguna (folio 22 del expediente), ni recibido alguno por parte de los integrantes de dicha institución sobre la solicitud de medida de protección.

De esta manera formuló la excepción denominada "*Hecho determinante de un tercero - Ausencia de Responsabilidad ajeno a la Nación-Ministerio de defensa-Policía Nacional*".

### 1.3. Relación de etapas surtidas

La demanda se presentó el día tres (03) de marzo de dos mil catorce (2014) (fl. 75), correspondiéndole a este Despacho su conocimiento, donde se cumplieron las siguientes ritualidades procesales: la demanda fue admitida (fls. 77-81) y notificada a las entidades accionadas (fls. 84-91), siendo contestada oportunamente por las entidades demandadas (fls. 108-134, 138-144, y 145-156). A través de auto interlocutorio Nro. 750 de 13 de agosto de 2014 se admitió la reforma de la demanda presentada por la parte actora (fls. 277-280), la cual fue debidamente notificada a las partes demandadas (fls. 281-283).

De las excepciones propuestas se corrió traslado a la parte demandante (fl. 299-300), quien se pronunció frente a las mismas (fls.285-288), y finalmente se fijó fecha de audiencia inicial para el día 16 de junio de 2015 (fls. 301-302).

En la audiencia inicial entre otras cosas, se fijó el litigio, decretándose además las pruebas testimoniales solicitadas, por considerarse necesarias, conducentes y pertinentes (fls. 304-314), las cuales se recaudaron en audiencias celebradas los días 08 de septiembre de 2015, 29 de julio de 2016 y 16 de marzo de 2017, en esta última se prescindió de la audiencia de alegaciones y juzgamiento y se corrió traslado a las partes para que presenten sus alegatos de conclusión (fls. 432-433), quienes se pronunciaron en los siguientes términos.

#### 1.4. Los alegatos de conclusión.

##### 1.4.1. De la parte demandante: Folios 448-465 Cuaderno Principal 3

El extremo activo de la Litis, en sus alegatos conclusivos afirma que existió una conducta omisiva por parte de las entidades demandadas al no haber actuado con diligencia y a tiempo, a fin de evitar la ocurrencia de un hecho dañoso previsible, consistente en el homicidio de la señora Leticia Varela Arrayanales, lo que se constituye en una falla del servicio por el incumplimiento al contenido obligacional al que la administración (Fiscalía General de la Nación y Policía Nacional) están sujetas frente a un caso en concreto. Acto seguido refiere a lo probado dentro del presente asunto, donde manifiesta que la muerte de la señora Varela Arrayanales se acreditó con el informe ejecutivo de Policía Judicial -SIJIN- de fecha 05 de diciembre de 2011 con SPOA No. 763646000177201101657, así como con el registro civil de defunción, protocolo de necropsia, acta de entrega de cadáver e inspección técnica al cuerpo de misma.

Posteriormente resalta que la señora Leticia Varela para el año 2011 había terminado una relación sentimental con el agente de policía Francisco Villanueva quien la había amenazado por problemas personales y dineros adeudados. Dado a lo anterior, el día 02 de diciembre de 2011 instauró una denuncia penal bajo el SPOA No. 190016000602201106794. Afirma que la Fiscalía General de la Nación suscribió una solicitud de medida de protección de carácter urgente.

Respecto de la existencia de responsabilidad administrativa en cabeza de las entidades demandadas se ratifica en los términos de la demanda y afirma que existiendo una denuncia ante las autoridades competentes de las amenazas de muerte, el peligro que corría su vida y los riesgos a los que estaba expuesta por ser una mujer indefensa, las entidades demandadas omitieron prestarle la debida protección y cuidado a la señora VARELA ARRAYANALES, situación que afirma facilitó que el día 05 de diciembre de 2011, su victimario ingresara hasta su residencia y segara la vida con un arma de fuego.

##### 1.4.2. Del extremo procesal demandado - La Nación - Fiscalía General de la Nación (fls.449- 458 Cdo. Ppal.)

En sus alegatos conclusivos, la Apoderada de este extremo demandado, inicialmente manifestó que no existe ninguna falla por parte de la Fiscalía General de la Nación al no proporcionarle protección a la señora Leticia Varela Arrayanales, teniendo en cuenta que el programa de protección de la Fiscalía se enmarca dentro de precisas reglamentaciones legales y reglamentarias, todas ellas orientadas a la protección de intervinientes decisivos dentro de investigaciones penales. Afirma que el programa de protección a testigos, víctimas, intervinientes en el procesos y funcionarios de la Fiscalía está regulado por las leyes 104 de 1993, 241 del 26 de diciembre de 1995, 418 de 1997, vigentes para la época de los hechos y por la Resolución No. 0-2700 de 1996.

Este extremo del proceso afirma que la circunstancia de que hubiera amenazas en contra de la señora María Eugenia son circunstancias que debían acreditarse dentro del proceso y que son ajenas a dicha entidad, toda vez que las funciones que desarrolla la Fiscalía General de la Nación son de tipo investigativa y acusatoria en el marco de la Constitución política y de la Ley penal, no siendo de recibo endilgarle responsabilidades como la de protección.

#### 1.4.3. Del extremo demandado la Nación – Policía Nacional (folios 443-447 Cdno. Ppal.)

En el escrito de conclusión, el Apoderado de la Policía Nacional, insiste en su postura de defensa en la que aduce que no es posible endilgar responsabilidad de la Policía Nacional dado a que no existe material probatorio que soporte las afirmaciones hechas en la demanda; afirma que dicha entidad no tuvo conocimiento sobre las amenazas de la señora Varela, ni mucho menos de una orden de la Fiscalía General de la Nación donde se decretaban medidas de protección. Este extremo procesal agrega que dado a que dicha institución nunca tuvo conocimiento frente a la denuncia por amenazas que en vida instauró la señora Leticia Varela, no se tomaron acciones que pudieran contrarrestarlas. De dicha forma manifiesta que no existió falla en el servicio por parte de la Policía Nacional.

### 2.- CONSIDERACIONES:

#### 2.1. Caducidad y procedibilidad del medio de control:

Para el caso bajo estudio, tenemos que las pretensiones de la parte demandante se refieren a hechos ocurridos el día 05 de diciembre de 2011, el término de dos años dispuesto en el artículo 164 del CPACA, se precisa entonces desde el día 06 de diciembre de 2011, hasta el día el día 06 de diciembre de 2013. Se tiene que se presentó solicitud de conciliación prejudicial el día 3 de diciembre de 2013 (folio 29) con lo cual se suspendió el término de caducidad por cuatro días. Posterior a esto se expidió constancia de conciliación prejudicial el día 27 de febrero de 2014. La demanda debía presentarse hasta el día 03 de marzo, fecha en la que efectivamente ello ocurrió, es decir, dentro del término oportuno que prescribe la ley.

Por la naturaleza del medio de control, la fecha de presentación de la demanda y el lugar de ocurrencia del hecho generador del daño, el Juzgado es competente para conocer de este asunto en primera instancia conforme a lo previsto en los artículos 140, 155 # 6 y 156 # 6 de la Ley 1437 de 2011.

#### 2.2. Problema jurídico principal

Tal como se determinó en la etapa de fijación del litigio, el problema jurídico a resolver se centra en determinar si hay lugar a declarar administrativamente responsable a la Nación-Fiscalía General de la Nación, Nación-Rama Judicial, y a la Nación-Rama judicial; por la omisión de protección solicitada por la señora Leticia Varela Arrayanales, de acuerdo a las circunstancias de tiempo, modo y lugar que se demuestren, específicamente para determinar si a raíz de dicha omisión se desencadenó la muerte de la señora Varela Arrayanales, y en consecuencia, si hay lugar a condenar por los perjuicios que resulten acreditados en el proceso o si por el contrario se acreditan causales exonerativas de responsabilidad.

##### 2.2.1. Problemas jurídicos asociados

Como problemas jurídicos asociados se resolverán los siguientes:

- (i) ¿Cuál es el título de imputación de responsabilidad Estatal que gobierna el presente asunto?

- (ii) ¿Se logró probar la relación causal entre la omisión y el daño en el presente asunto?

### 2.3. Tesis:

El Despacho negará las pretensiones de la demanda por cuanto no se probó que existía una situación de riesgo constante proveniente de la ex pareja sentimental de la señora Leticia Varela Arrayanales, lo que generó un rompimiento en la relación causal adecuada entre la supuesta omisión de la Fiscalía General de la Nación y la producción del daño antijurídico causado.

Para explicar la tesis planteada se abordarán los siguientes temas: (i) Lo probado en el proceso; (ii) El daño antijurídico; (iii) La imputabilidad de la responsabilidad.

El Despacho tendrá en cuenta las siguientes fuentes del derecho para efectos de proferir sentencia:

#### Constitucionales y legales

- Constitución Política de Colombia, Artículo 90.

#### Jurisprudenciales

- CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA SUBSECCIÓN Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA Bogotá, D.C., veintisiete (27) de febrero dos mil trece (2013). Radicación número: 68001-23-15-000-1996-12379-01(25334)
- CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION TERCERA, SUBSECCION A, Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ, siete (7) de abril de dos mil once (2011), Radicación número: 52001-23-31-000-1999-00518-01(20750).
- Consejo de Estado. Sentencia del 26 de enero de 2006. Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO. Radicación número: 25000-23-26-000-2001-00213-01(AG) B. Actor: JESUS EMEL JAIME VACCA Y OTROS. Demandado: NACION-MINISTERIO DE DEFENSA Y OTROS.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias de julio 19 de 1997, Exp. 11875, C.P. Daniel Suárez Hernández, octubre 30 de 1997, Exp. 10958, C.P. Ricardo Hoyos Duque, 14 de febrero de 2002, Exp. 13253 y marzo 10 de 2005, Exp. 14395, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.
- CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA SUBSECCION C Consejera ponente: OLGA MELIDA VALLE DE LA HOZ, Bogotá, D.C., veintiséis (26) de febrero de dos mil quince (2015), Radicación número: 27001-23-31-000-2002-00171-01(30579), Actor: MARIA SEBASTIANA MERCADO PASSOS Y OTROS, Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA - POLICIA NACIONAL
- Sentencia T-234 de 2012.

## **PRIMERO: Lo probado dentro del proceso**

### En cuanto al parentesco

- ❖ La señora Leticia Varela Arrayanales era hija de la señora María Eugenia Arrayanales y del señor Oscar Emilio Varela.<sup>1</sup>
- ❖ La señora María Eugenia Arrayanales Zapata es hija de la señora Olga Zapata, por lo tanto madre de la víctima directa.<sup>2</sup>
- ❖ La señora Sayomara Zapata Arrayanales es hija de la señora María Eugenia Arrayanales Zapata y del señor Luis Alfonso Zapata Guaza, por tanto hermana de la víctima directa.<sup>3</sup>
- ❖ La señorita Yeraldin Andrea Zapata Arrayanales es hija de la señora María Eugenia Arrayanales Zapata y del señor Luis Alfonso Zapata Guaza, por tanto hermana de la víctima directa.<sup>4</sup>
- ❖ Según copia auténtica del Registro Civil de Nacimiento, con Indicativo Serial No. 7193618, la señora MARIA EUGENIA ARRAYANALES ZAPATA, es la madre de la señora VIVIANA MOSQUERA ARRAYANALES, y por lo tanto hermana de LETICIA VARELA ARRAYANALES, documento que obra a folio 10 del expediente.
- ❖ De acuerdo copia auténtica del Registro Civil de Nacimiento, con Indicativo Serial No. 15894327, la señora MARIA EUGENIA ARRAYANALES ZAPATA, es la madre de la señora ELIZABETH CARABALI ARRAYANALES, y por lo tanto hermana de LETICIA VARELA ARRAYANALES, documento que obra a folio 11 del expediente.
- ❖ Conforme a copia auténtica del Registro Civil de Nacimiento, con Indicativo Serial No. 27834073, la señora MARIA EUGENIA ARRAYANALES ZAPATA, es la madre de la señora LINA MARCELA ARRAYANALES ZAPATA, y por lo tanto hermana de LETICIA VARELA ARRAYANALES, documento que obra a folio 12 del expediente.
- ❖ De acuerdo a copia auténtica del Registro Civil de Nacimiento, con Indicativo Serial No. 27834074, la señora MARIA EUGENIA ARRAYANALES ZAPATA, es la mama de VICTOR HUGO ARRAYANALES ZAPATA, y por lo tanto hermano de LETICIA VARELA ARRAYANALES, documento que obra a folio 13 del expediente.
- ❖ Según Copia autentica del Registro Civil de Nacimiento, con Indicativo Serial No. 40707445, la señora VIVIANA MOSQUERA ARRAYANALES, es la mama del menor GEORGE ALI GONZALEZ MOSQUERA identificado con NUIP No. 1.065.443.556, y por lo tanto nieto de la señora MARIA EUGENIA ARRAYANALES ZAPATA, y sobrino de LETICIA VARELA ARRAYANALES, documento que obra a folio 14 del expediente.

---

<sup>1</sup>Registro civil de nacimiento que obra a folio 6 del Cuaderno principal.

<sup>2</sup>Registro civil de nacimiento que obra a folio 7 ibídem.

<sup>3</sup>Registro civil de nacimiento que obra a folio 8 ibídem.

<sup>4</sup>Registro civil de nacimiento que obra a folio 9 ibídem.

- ❖ Conforme a copia auténtica del Registro Civil de Nacimiento, con Indicativo Serial No. 29733783, la señora VIVIANA MOSQUERA ARRAYANALES, es la madre del menor ELIAN ANDRÉS GONZALES MOSQUERA, identificado con NUIP No. 1.006.206.393, y por lo tanto nieto de la señora MARIA EUGENIA ARRAYANALES ZAPATA, y sobrino de LETICIA VARELA ARRAYANALES, documento que obra a folio 15 del expediente.
- ❖ Según copia auténtica del Registro Civil de Nacimiento, con Indicativo Serial No. 43271262, la señora ELIZABETH CARABALI ARRAYANALES, es la madre del menor JUSTIN DAVID CARABALÍ ARRAYANALES, identificado con NUIP No. 1.062.296.202, y por lo tanto nieto de la señora MARIA EUGENIA ARRAYANALES ZAPATA, y sobrino de LETICIA VARELA ARRAYANALES, documento que obra a folio 16 del expediente.
- ❖ De acuerdo a copia auténtica del Registro Civil de Nacimiento, con Indicativo Serial No. 44155693, la señora LINA MARCELA ARRAYANALES ZAPATA, es la madre del menor JEILER STIWAR ARRAYANALES ZAPATA, identificado con NUIP No. 1.062.299.279, y por lo tanto nieto de la señora MARIA EUGENIA ARRAYANALES ZAPATA, y sobrino de LETICIA VARELA ARRAYANALES, documento que obra a folio 17 del expediente.

En cuanto al fallecimiento de la señora Leticia Varela Arrayanales.

- ❖ La señora Leticia Varela Arrayanales falleció el día 05 de diciembre de 2011<sup>5</sup>.

Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se desencadenó el hecho dañoso

- ❖ La señora Leticia Varela Arrayanales interpuso denuncia contra el señor Francisco Villanueva Villanueva ante la Fiscalía Seccional de Popayán el día 02 de diciembre de 2011, en donde relató que el denunciado el día 01 de diciembre de ese año la amenazó después que la señora Leticia Varela le hizo reclamos sobre unos dineros que le había dado en préstamo, advirtiéndole que: *"no lo buscara más, que no lo jodiera más que si valoraba mi vida no lo molestara más (...) el me dijo que si yo estimaba mi vida me quedara callada (...) considero que es capaz de hacerme daño yo se porque yo conviví con el durante 5 años y me di cuenta de muchas cosas (...)".*<sup>6</sup>
- ❖ La Fiscalía General de la Nación el día 02 de diciembre de 2011 expidió solicitud de medida de protección de carácter urgente dirigida al Comandante de la Estación de Policía de Jamundí Valle del Cauca y la cual versaba sobre realizar actividades pertinentes para proveer de protección policiva y evitar afectaciones futuras en la vida e integridad de la señora Leticia Varela Arrayanales por motivo de amenazas por parte del señor Francisco Villanueva Villanueva, quien se desempeñaba como patrullero de la Policía de Santander de Quilichao-Cauca.<sup>7</sup> Se hace claridad que no se tiene constancia de que dicha solicitud se haya remitido a destinatario.

---

<sup>5</sup>Folio 18 del Cuaderno principal.

<sup>6</sup>Folios 20 a 21 ibídem.

<sup>7</sup> Folio 22 ibídem.

- ❖ La Comandante de la Estación de Policía Jamundí (E) le informó al Jefe de la Unidad de Defensa Judicial DECAU que verificada la documentación del año 2011 que reposa en el archivo de Gestión de la Estación de Policía Jamundí *"no se encontró documento alguno donde se evidencie la medida de protección de la señora Leticia Varela Arrayanales para el mes de diciembre de ese mismo año"*.<sup>8</sup>
- ❖ La Comandante de la Estación de Policía Jamundí le informó al Jefe de la Unidad de defensa judicial que verificada la carpeta de novedades del año 2011 no se encontró informe de la novedad que se presentó con la occisa Leticia Varela Arrayanales. Asimismo se aportó al presente asunto copia del libro de minuta de guardia para la estación de Policía Jamundí.<sup>9</sup>
- ❖ El Jefe de la oficina de Control Disciplinario Interno DECAU le informó al funcionario responsable de pruebas Unidad de defensa Judicial DECAU que *"no se encontró investigación alguna radicada en el Sistema SIJUR PONAL, en contra del señor Patrullero FRANCISCO VILLANUEVA VILLANUEVA C.C 10290597"*.<sup>10</sup>
- ❖ El Funcionario del Grupo de administración de información judicial le informó al señor patrullero responsable de pruebas de la defensa judicial DECAU que: *"consultada la información sistematizada de antecedentes penales, así como órdenes de captura de la DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN CRIMINAL E INTERPOL (DIJIN)"* se verificó que el señor Víctor Hugo Arrayanales Zapata, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.107.084.158 le registran órdenes de captura de fechas 18 de enero de 2013, una sentencia condenatoria y medida de aseguramiento consistente en detención domiciliaria fecha 27 de marzo de 2013.<sup>11</sup>
- ❖ La Fiscalía General de la Nación bajo el número único de noticia criminal 763646000177201101657 de fecha 05 de diciembre de 2011 conoció del reporte que se hizo por la central de radio de la Policía Nacional en donde se informó que en la Calle 15 #8-57 Barrio Libertadores del Municipio de Jamundí se encontró una persona muerta. En dicha denuncia quedó consignado que en la escena de los hechos *"al llegar a este sitio y al verificar me doy cuenta que efectivamente encontraba en la sala de esta residencia un cuerpo sin vida de gen (SIC) femenino y en el medio de las piernas un arma de fuego tipo pistola cal (SIC) 7,65, fabricación artesanal, por lo que se procedió a realizar la diligencia de inspección técnica a cadáver"*.

También se consignó las labores de vecindad hechas por Policía judicial y en donde se anotó lo siguiente: *"me manifestaron algunos vecinos que no escucharon bull(SIC) disparo alguno solo que la hoy occisa había estado el día viernes (SIC) diciembre del presente año en la Estación de Policía de Jamundí Valle cual (SIC) iba a poner una denuncia contra el señor Francisco Villanueva quien actualmente es funcionario público y labora en la po(SIC) y que al llegar a la Estación de Policía de Jamundí le dijeron que debía acercarse al Comando de policía de Popayán cauca ya*

---

<sup>8</sup>Oficio No. S-2014-035849/DISPO6-ESTPO2 29.25 que reposa a folio 167 del Cuaderno principal.

<sup>9</sup>Folios 169 del Cuaderno Principal 1 a folio 230 Cuaderno Principal Nro 2.

<sup>10</sup> Oficio No. S-2014-017148/INSGE-CODIN-29 que obra a Folio 257 del Cuaderno Principal 2.

<sup>11</sup>Oficio No. SIOPER2014-357402/SIJIN-GRAIJ-29 de fecha 14 de junio de 2014 que obra a folio 261 del Cuaderno de pruebas 2.

*que el señor en mención labora en Santander de Quilichao y pertenecía al Departamento del Cauca, por lo que decidió desplazarse al municipio de Popayán este mismo día a formular la denuncia ante la Fiscalía, ya que este señor había amenazado de muerte y temía por su vida (...).<sup>12</sup>*

- ❖ La Fiscalía General de la Nación seccional Popayán el día 02 de diciembre de 2011 expidió constancia bajo el número de la investigación 190016000602201106794 en donde se consignaba que la señora Leticia Varela Arrayanales denunció por el delito de amenazas en contra de Francisco Villanueva Villanueva por los hechos ocurridos en Santander de Quilichao, por lo que se remitía a la Fiscalía Seccional de Santander de Quilichao Cauca por competencia.<sup>13</sup>
- ❖ El Fiscal Primero Seccional encargado del Municipio de Santander de Quilichao el día 26 de diciembre de 2011 bajo el código único de la investigación 190016000602201106794, ordenó el archivo de las diligencias adelantadas por el delito: “*presuntas amenazas*”, argumentando que la situación fáctica dada a conocer por la señora Leticia Varela Arrayanales no encuadra en el artículo 347 del código penal, por lo que se declaró un hecho atípico.<sup>14</sup>
- ❖ El Juez 183 de Instrucción Penal Militar del Departamento del Cauca a través de oficio No. 3137 MD-DE-JPMDGDJ-J183JPM informó a este despacho que por hechos ocurridos los días 04 y 05 de diciembre de 2011 no se adelanta ni se ha adelantado investigación alguna<sup>15</sup>.
- ❖ En el libro de control de población de la estación de Policía de Jamundí con fechas de 01 de diciembre de 2011 a 08 de diciembre de ese mismo año, no se consignó novedad alguna referente al hecho dañoso génesis de la presente demanda<sup>16</sup>.
- ❖ El Centro de servicios judiciales de los Juzgados Penales de Cali-Valle estableció que bajo el SPOA No. 76364-60-00-177-2011-01657 no existía investigación alguna que se adelantara en vigencia de la Ley 906 de 2004<sup>17</sup>.

De la investigación con radicado SPOA No. 763646000177201101657 por el delito de homicidio y porte de armas de fuego se logró tener probado lo siguiente<sup>18</sup>:

- ❖ El perito de dactiloscopia del laboratorio regional de policía científica y criminalística número 04 determinó que no se revelaron rastros de impresiones de origen lofoscopico del arma de fuego de fabricación artesanal utilizado en la muerte de la señora Leticia Varela Arrayanales<sup>19</sup>.

---

<sup>12</sup>Folios 269 a 272 del Cuaderno Principal Nro. 2.

<sup>13</sup>Folio 296 Ibídem

<sup>14</sup>Folios 297 Ibídem.

<sup>15</sup>Folio 34 Cuaderno de pruebas 1.

<sup>16</sup>Folios 49 a 92 del Cuaderno de pruebas 1.

<sup>17</sup>Folio 95 Cuaderno de pruebas 1.

<sup>18</sup>Folios 104 a 162 del Cuaderno de pruebas 1.

<sup>19</sup>Folios 125 a 127 del Cuaderno de pruebas 1.

- ❖ En el protocolo de autopsia practicado al cuerpo de la señora Leticia Varela Arrayanales no se logró determinar la probable manera de muerte (homicidio - suicidio) por falta de datos en la relación de la escena de los hechos, afirmando que no se había tomado el protocolo para absorción atómica o prueba del guantelete para determinar si la hoy occisa accionó o no el arma de fuego<sup>20</sup>.
- ❖ El servidor Diego F. Ramírez perteneciente a la sala de denuncias de la Fiscalía General expidió solicitud de medida de protección de carácter urgente de fecha 02 de diciembre de 2011 con destino al Comandante de la Estación de Policía de Jamundí-Valle. En dicha solicitud se pidió se realizara las actividades pertinentes para proveer la protección policiva para evitar afectaciones futuras en la vida e integridad de la señora Leticia Varela Arrayanales por ser víctima de amenazas por parte del señor Francisco Villanueva Villanueva<sup>21</sup>.
- ❖ La Coordinadora del área jurídica de la Dirección Ejecutiva seccional de la administración judicial de Popayán informó el día 14 de febrero de 2017, que según la información obtenida de la base de SPOA de la Fiscalía General de la Nación el expediente identificado con No. 763646000177201101657 se encuentra en la Fiscalía 103 de la Seccional de Jamundí - Valle está en etapa de indagación, razón por la cual hasta la fecha no ha sido conocida por ningún juez de la Republica.

En la audiencia de pruebas, se recaudaron los siguientes testimonios, de testigos que manifestaron lo siguiente:

En cuanto a la ocurrencia de los hechos de la demanda, manifestaron

TESTIMONIO DE MARIA HELEIDA AGUILAR:

*JUEZ: INDIQUE SI TIENE ALGUN GRADO DE FAMILIARIDAD CON ALGUNO DE LOS DEMANDANTES, O SI TIENE ALGUNA RELACION LABORAL CON ELLOS? CONTESTÓ: no tengo; JUEZ: INFORME AL DESPACHO SI CONOCIÓ A LA SEÑORA LETICIA VALERA ARRAYANELES, EN CASO AFIRMATIVO CUANTO TIEMPO Y LA RAZON DE CONOCIMIENTO? CONTESTÓ: la conocí en el año 2011, porque soy vecino de la mama. JUEZ: COMO ESTABA COMPUESTO EL NUCLEO FAMILIAR DE LA SEÑORA LETICIA? CONTESTÓ: la mama que era María Eugenia Arrayanales, las hermanas Viviana, Lina, Elizabeth, Sayomara y Andrea, y su hijo creo que es Víctor Hugo. JUEZ: COMO ERA LA RELACIONES MADRE-HIJO ESPECIFICAMENTE CON LETICIA? CONTESTÓ: era muy buena, ella siempre se encargaba de ayudarle mucho a su mama, últimamente ella vivía con su mama, como a mediados o finales de diciembre de 2011. JUEZ: QUE SABE UD SOBRE EL FALLECIMIENTO DE LETICIA? CONTESTÓ: solo sé que la mataron en Jamundí. JUEZ: MENCIONE AL DESPACHO DE QUE MANERA AFECTÓ LA MUERTE AL NUCLEO FAMILIAR DE LETICIA? CONTESTÓ: si la mama y las hermanas sufrieron mucho, la madre sufre mucho porque parece que no ha superado muy bien la muerte de ella. JUEZ: SABE UD A QUE SE DEDICABA LA SEÑORA LETICIA? CONTESTÓ: ella trabajaba en Jamundí, en Caribe. JUEZ: SABE UD EN QUE DESTINABA LOS RECURSOS QUE ELLA OBTENIA EN SU TRABAJO? CONTESTÓ: ella siempre le colaboraba a la mama, porque el papa de las niñas menores no le respondía a ella, le daba para los útiles, le colaboraba.*

---

<sup>20</sup>Folios 133 a 140 del Cuaderno de pruebas 1.

<sup>21</sup>Folio 147 del Cuaderno de pruebas 1

**APODERADO DE LA PARTE ACTORA:**

*PREGUNTÓ: de acuerdo a lo manifestado, manifieste si sabe cuánto tiempo pudo compartir con la fallecida Leticia Arrayanales? CONTESTÓ: poco tiempo, como 8 meses. PREGUNTÓ: UD SABIA SÍ LA SEÑORA LETICIA SUFRIO AMENAZAS? CONTESTÓ: no, las amenazas que escuché fue por la mama quien me dijo que la habían amenazado.*

**TESTIMONIO DE LA SEÑORA MIRIAM MONTENEGRO SANCHEZ**

*JUEZ: TIENE ALGUN GRADO DE PARENTEZCO CON LOS DEMANDANTES O TIENE ALGUNA RELACIÓN LABORAL CON ELLOS? CONTESTÓ: no. JUEZ: INFORME AL DESPACHO SI UD CONOCIÓ A LA SEÑORA LETICIA VARELA ARRAYANALES? CONTESTÓ: si yo conocí a la señora Leticia Varela desde la edad de 8 meses de nacida. JUEZ: PORQUE LA CONOCIÓ? CONTESTÓ: porque yo era muy amiga de la mama de ella, pagamos arriendos las dos cuando ella llegó en embarazo en embarazo de Leticia. JUEZ: CUAL ES EL NOMBRE DE LA MADRE, HERMANOS DE LETICIA? CONTESTÓ: el nombre de la madre es María Eugenia Arrayanales, Viviana zapata, Leyder Mina arrayanales, Elizabeth, Lina y Viviana Arrayanales, ellos son los hijos de María Eugenia Arrayanales. JUEZ: LA SEÑORA MARIA EUGENIA VIVIA CON TODOS ELLOS? CONTESTÓ: al principio sí, a medida que fueron creciendo se fueron yendo, Leticia le colaboraba en el sustento a su madre en la remesa y demás gastos. JUEZ: HASTA CUANTO TIEMPO VIVIO LETICIA CON SU MADRE? CONTESTÓ: ella vivió otra vez con su madre cuando empezó a recibir amenazas del señor Villa Nueva. JUEZ: QUE EPOCA ME ESTA HABLANDO? CONTESTÓ: como en el mes de mayo de 2011. JUEZ: PORQUE PRECISA CON EXACTITUD LA FECHA? CONTESTÓ: porque yo hablaba mucho con la mama de Leticia. JUEZ: HA NARRADO QUE LETICIA RECIBIÓ ALGUNAS AMENAZAS, QUE TIPO DE AMENAZAS ERAN? CONTESTÓ: yo me di cuenta de las amenazas de Leticia por intermedio de la mama, ella le comentó a la mama que el señor Villanueva no le quería pagar un dinero que ella le había prestado. Yo le aconsejé que le pusieran una demanda. JUEZ: SABE UD SI LO DEMANDARON? CONTESTÓ: sí. JUEZ: COMO SABE UD QUE EFECTIVAMENTE LO DEMANDARON? CONTESTÓ: porque la madre de Leticia me comentó. JUEZ: SABE UD SI A RAIZ DE LAS AMENAZAS QUE RECIBIO LETICIA ELLA SOLICITO PROTECCION A ALGUNAS AUTORIDADES? CONTESTÓ: no sé. JUEZ: NOS PUEDE INDICAR CUANTO TIEMPO TRANSCURRIO ENTRE LAS AMENAZAS Y EL DÍA DE SU MUERTE? CONTESTÓ: ella le comentó a su mama como el 2 de diciembre y ella fue muerta como el 5 o 6 de diciembre. JUEZ: ACLAREMOS, UD NOS DIJO QUE ELLA SE HABIA IDO A VIVIR CON SU MADRE EN MAYO DE 2011 Y AHORA DICE QUE EN DICIEMBRE? CONTESTÓ: ella se fue a vivir con la mama en mayo por las amenazas pero falleció en diciembre. JUEZ: CUAL HA SIDO EL EFECTO DESPUES DEL FALLECIMIENTO DE LA SEÑORA LETICIA EN SU FAMILIA? CONTESTÓ: la mama sufre mucho todavía porque ella le colaboraba en el sustento de las niñas menores, sufre mucho. JUEZ: DONDE TRABAJABA LETICIA? CONTESTÓ: en Jamundí, en el centro comercial Caribe.*

**APODERADO DE LA PARTE ACTORA**

*PREGUNTADO: manifieste al despacho si la señora Leticia Arrayanales antes de irse a vivir con la mama convivía con alguna persona? CONTESTÓ: no porque antes de irse a vivir con la mama ella ya se había separado del esposo.*

APODERADA DE LA POLICIA.

*PREGUNTADO: SABE O LE CONSTA LA DIRECCION DONDE VIVIA LA SEÑORA LETICIA ARRAYANALES? CONTESTÓ: vivíamos en la misma casa calle 16, carrera 13 Nro 41-19.*

TESTIMONIO DEL SEÑOR MARIANO GARCÍA DELGADO:

*JUEZ: INDIQUE AL JUZGADO SI UD TIENE ALGUN GRADO DE FAMILIARIDAD O RELACIONES LABORALES? CONTESTÓ: somos amigos. No tengo relación laboral. JUEZ: INFORME AL DESPACHO SI UD CONOCIÓ A LA SEÑORA LETICIA VARELA ARRAYANALES? CONTESTÓ: la conozco desde que era niña, era una persona muy emprendedora, ella trabajaba en Caribe en la ciudad de Jamundí. JUEZ: COMO ESTABA COMPUESTA LA FAMILIA DE LA SEÑORA LETICIA VARELA? CONTESTÓ: la mama se llama María Eugenia Arrayanales, uno de ellos es Víctor Hugo, Viviana Arrayanales, Elizabeth Arrayanales. JUEZ: COMO ERA EL TRATO ENTRE ELLOS? CONTESTÓ: una armonía muy emprendedora, muy amigable. JUEZ: INDIQUE AL DESPACHO SI CONOCE LAS CIRCUNSTANCIAS QUE RODEARON LA MUERTE DE LA SEÑORA LETICIA VARELA? CONTESTÓ: las circunstancias de Leticia Varela, ella trabajaba en la ciudad de Jamundí en Caribe, ella no teníamos conocimiento, Leticia le informó a su mama que había recibido amenazas, ella dijo que había hecho una denuncia ante la fiscalía. JUEZ: PARA QUE AÑO SE HICERON ESOS AMENAZAS? CONTESTÓ: esas amenazas fueron en los primeros días del mes de diciembre de 2011. JUEZ: SABE UD SI ANTES DE ESA FECHA ELLA HABIA RECIBIDO AMENAZAS? Contestó: la mama si nos comentó que habían síntomas de amenaza, no sabemos si la mama puso denuncia ante la Fiscalía. JUEZ: CONOCE UD SI ELLA TUVO ALGUNA PROTECCION POR PARTE DE LAS AUTORIDADES? CONTESTÓ: no conocemos si tuvo protección de las autoridades. JUEZ: SABE UD CON QUIEN VIVIA AL MOMENTO DE LA MUERTE LA SEÑORA LETICIA? CONTESTÓ: al haberse separado ella vivía con su madre. JUEZ: DICE UD QUE LA SEÑORA LETICIA VARELA TRABAJABA EN CARIBE EN LA CIUDAD DE JAMUNDI? CONTESTÓ: no sabemos en qué se desempeñaba. JUEZ: SABE UD EN QUE MANERA AFECTÓ A LA FAMILIA DE LETICIA VARELA SU MUERTE? CONTESTÓ: ella apareció muerta en Jamundí.*

APODERADO DE LA PARTE ACTORA

*PREGUNTADO: COMO GASTABA EL DINERO LA SEÑORA LETICIA VARELA? CONTESTÓ: ese dinero lo invertía en su mama y en sus hermanos para el sustento de ellos. PREGUNTADO: COMO LA MUERTE DE LA SEÑORA LETICIA AFECTÓ A SU MADRE Y HERMANOS? Contestó: para ellos ha sido un dolor inmenso, la mama llora mucho, hasta ahora ha sido un dolor inmenso.*

APODERADA DE LA POLICIA

*PREGUNTADO: PORQUE LE CONSTA QUE LA SEÑORA LETICIA INVERTIA DINERO EN SU FAMILIA? CONTESTÓ: porque siempre al diario nos entrevistábamos y ella en todo lo que trabajaba aportada para toda su familia. PREGUNTADO: CUAL ERA EL DOMICILIO SUYO EN EL AÑO 2011? CONTESTÓ: yo siempre he vivido en Puerto Tejada. PREGUNTADO: UD SEÑALA QUE LA SEÑORA MARIA EUGENIA LE HABIA COMENTADO QUE LETICIA RECIBIA AMENAZAS, PORQUE LE CONSTA ESO? CONTESTÓ: porque nosotros constantemente teníamos dialogo con la mama, ella siempre nos comentó que la hija tenia amenazas, no sabemos si la haya puesto o no.*

Con base en los supuestos fácticos acreditados dentro del asunto que se estudia, pasará el Despacho a analizar los elementos de la responsabilidad estatal, empezando por el primero de ellos: El Daño.

### **SEGUNDO: El daño antijurídico**

El instituto de la Responsabilidad patrimonial del Estado, cuyo origen y desarrollo en Colombia se debe a una copiosa actividad jurisprudencial, experimenta en 1991 un cambio sustancial, como quiera que ahora éste adquiere reconocimiento Constitucional, consagrándose por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico un principio general y explícito de responsabilidad del Estado, principio éste, que recogido en el primer inciso del artículo 90 de la Carta es del siguiente tenor:

*"El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas."*

El artículo superior en comento, establece una cláusula general de responsabilidad Estatal consistente en el deber de reparar patrimonialmente los daños antijurídicos causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas que le sean imputables, de lo cual se desprende que para endilgar responsabilidad administrativa se requiere la concurrencia de dos presupuestos: **(i)** la existencia de un daño antijurídico y **(ii)** que ese daño antijurídico le sea imputable a la entidad pública, bajo cualquiera de los títulos de imputación de responsabilidad establecidos jurisprudencialmente por el Consejo de Estado, a saber, la falla del servicio, el daño especial, el riesgo excepcional, etc.

En este punto, se verificará primero, la existencia del daño antijurídico como requisito *sine qua non* de la responsabilidad estatal, ya que sin éste no tendría sentido abordar el análisis de un juicio como el que se pretende desatar en este fallo.

Como quiera que por tratarse de un concepto jurídico sin definición normativa expresa, su contenido y alcance ha sido acotado fundamentalmente por la actividad jurisprudencial y de doctrina.

En este sentido, recientemente el Consejo de Estado<sup>22</sup>, ha definido el Daño Antijurídico presentando sus diferentes alcances o expresiones, las cuales vale la pena citar *in extenso*, por cuanto hace un manejo de la figura desde su propia definición y a su vez, lo enmarca dentro de los más altos postulados propios de nuestro ordenamiento Constitucional de la siguiente manera:

*"El daño antijurídico comprendido, desde la dogmática jurídica de la responsabilidad civil extracontractual y del Estado impone considerar dos componentes: a) el alcance del daño como entidad jurídica, esto es, "el menoscabo que a consecuencia de un acaecimiento o evento determinado sufre una persona ya en sus bienes vitales o naturales, ya en su propiedad o en su patrimonio"; o la "lesión de un interés o con la alteración "in pejus" del bien idóneo para satisfacer aquel o con la pérdida o disponibilidad o del goce de un bien que lo demás permanece inalterado, como ocurre en supuestos de sustracción de la posesión de una cosa"; y, b) aquello que derivado de la actividad, omisión, o de la inactividad de la administración pública no sea soportable i) bien porque es contrario a la Carta Política o a una norma legal, o*

<sup>22</sup>CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA SUBSECCIÓN Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA Bogotá, D.C., veintisiete (27) de febrero dos mil trece (2013). Radicación número: 68001-23-15-000-1996-12379-01(25334)

*ii) porque sea "irrazonable", en clave de los derechos e intereses constitucionalmente reconocidos; y, iii) porque no encuentra sustento en la prevalencia, respeto o consideración del interés general.*

*En cuanto al daño antijurídico, la jurisprudencia constitucional señala que la "antijuridicidad del perjuicio no depende de la licitud o ilicitud de la conducta desplegada por la Administración sino de la no soportabilidad del daño por parte de la víctima". Así pues, y siguiendo la jurisprudencia constitucional, se ha señalado "que esta acepción del daño antijurídico como fundamento del deber de reparación estatal armoniza plenamente con los principios y valores propios del Estado Social de Derecho debido a que al Estado corresponde la salvaguarda de los derechos y libertades de los administrados frente a la propia Administración".*

*De igual manera, la jurisprudencia constitucional considera que el daño antijurídico se encuadra en los "principios consagrados en la Constitución, tales como la solidaridad (Art. 1º) y la igualdad (Art. 13), y en la garantía integral del patrimonio de los ciudadanos, prevista por los artículos 2 y 58 de la Constitución".*

Según lo expuesto, para que el daño sea catalogado como antijurídico en nada influye la conducta del agente o entidad causante del daño; la antijuridicidad de la lesión, deviene de la ausencia de título legal que imponga a quien padece el daño la obligación de soportarlo, un daño pues, será antijurídico, si quien lo sufre no estaba jurídicamente obligado a cargar con sus efectos nocivos, independientemente de que el mismo haya sido causado de manera lícita o ilícita, por una conducta diligente y cuidadosa o imprudente o descuidada; ora contrariando un deber de actuar, ora dando cumplimiento a un mandato legal.

En el asunto bajo estudio, el daño comprendido como el primer elemento en un juicio de responsabilidad, lo constituye el fallecimiento de la señora Leticia Varela Arrayanales, tal y como se demuestra con el registro civil de defunción, quien padeció una muerte violenta<sup>23</sup>, surgiendo así el elemento esencial que da origen y sustento a la existencia de la institución de la responsabilidad extracontractual, pues sin duda alguna con los hechos antes mencionados devienen daños y lesiones emocionales para los accionantes, como la aflicción, la tristeza y la depresión, lo que constituye un menoscabo para ellos.

Ahora bien, la existencia y verificación de ese daño antijurídico es un requisito indispensable más no suficiente para derivar la responsabilidad del Estado, pues tal como se expuso precedentemente, el Artículo 90 de la Carta impone al operador jurídico determinar si el mismo resulta imputable a una Autoridad pública. Aspecto del que se ocupa el despacho, efectuando el siguiente estudio.

### **TERCERO: La imputabilidad de la responsabilidad.**

En el caso bajo estudio, se pretende la declaración de responsabilidad de las entidades demandadas, por el fallecimiento de la señora Leticia Varela Arrayanales, acaecida en hechos ocurridos el día 05 de diciembre de 2011, pues a juicio de la parte demandante, ésta se produjo por la omisión en la protección por parte de la Nación-Fiscalía General de la Nación; Nación - Rama Judicial - Dirección Seccional de administración Judicial y la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional.

---

<sup>23</sup>Folio 18 del Cuaderno principal.

Pues bien, como quiera que se está cuestionando la falta de protección de la antes mencionada, toda vez que la señora Leticia Varela Arrayanales, cuatro días antes de su muerte, según afirmaba, recibió amenazas en contra de su vida por parte de su ex compañero sentimental, debemos abordar el estudio de este conflicto bajo el régimen de responsabilidad subjetiva, según el cual frente al incumplimiento (por acción u omisión) del Estado de unas cargas contenidas en la constitución y la Ley, estamos en presencia de una FALLA DEL SERVICIO, que el Consejo de Estado define así:

*"En términos generales, la falla del servicio surge a partir de la comprobación de que el daño se hubiere producido como consecuencia de una violación - conducta activa u omisiva- del contenido obligacional, determinado en la Constitución Política y en la ley, a cargo del Estado, lo cual constituye una labor de diagnóstico por parte del juez, de las falencias en las cuales incurrió la Administración y que implica un consecuente juicio de reproche"* (Sentencia del 26 de mayo de 2010, Expediente 18238 C. P. Dr. Mauricio Fajardo Gómez)

Conforme con el concepto jurisprudencial traído a colación, al Juez Contencioso Administrativo le corresponde determinar cuáles de las normas establecidas en la Constitución y en la Ley y que crean obligaciones a cargo del Estado, fueron vulneradas con una actuación u omisión de éste, para poder realizar la atribución de responsabilidad estatal bajo este título de imputación. Por lo que se analizará en este caso, cuál era el contenido obligacional del Estado en cabeza de las entidades demandadas, para luego determinar si efectivamente estamos en presencia o no de la falla en el servicio.

El honorable Consejo de Estado, de tiempo atrás ha dicho que la falla del servicio ha sido en nuestro derecho, y continua siendo, el título jurídico de imputación por excelencia para desencadenar la obligación indemnizatoria del Estado; en efecto, si al Juez Administrativo le compete una labor de control de la acción administrativa del Estado y si la falla del servicio tiene el contenido final del incumplimiento de una obligación a su cargo, no hay duda de que es ella el mecanismo más idóneo para asentar la responsabilidad patrimonial de naturaleza extracontractual.

De igual manera, el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en Sentencia de fecha 07 de abril de 2011<sup>24</sup>, señaló:

*"En cuanto a la falla del servicio, por la omisión Ahora bien, la falla del servicio o la falta en la prestación del mismo se configura por retardo, por irregularidad, por ineficiencia, por omisión o por ausencia del mismo. El retardo se da cuando la Administración actúa tardíamente ante la ciudadanía en prestar el servicio; la irregularidad, por su parte, se configura cuando se presta el servicio en forma diferente a como debe hacerse en condiciones normales, contrariando las normas, reglamentos u órdenes que lo regulan y la ineficiencia se da cuando la Administración presta el servicio pero no con diligencia y eficacia, como es su deber legal. Y obviamente se da la omisión o ausencia del mismo cuando la Administración, teniendo el deber legal de prestar el servicio, no actúa, no lo presta y queda desamparada la ciudadanía."*

Atendiendo a la citada jurisprudencia, con el fin de estructurar la responsabilidad del Estado por falla del servicio, se debe probar no sólo la existencia de un daño, sino también una falla por acción o por omisión que pueda ser atribuible a la administración y, adicionalmente, que exista un nexo

---

<sup>24</sup>CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION TERCERA, SUBSECCION A, Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ, siete (7) de abril de dos mil once (2011), Radicación número: 52001-23-31-000-1999-00518-01(20750).

de causalidad entre tal acción u omisión de los agentes estatales y el daño propiamente dicho.

En relación con la responsabilidad del Estado por omisión, el mismo Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo también se ha pronunciado señalando los requisitos para su configuración, así:

*"A propósito de la responsabilidad del Estado por omisión, son procedentes estas breves consideraciones. El inciso segundo del artículo 2 de la Constitución 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, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares". Por su parte, el artículo 6 ibídem establece que los servidores públicos son responsables por infringir la Constitución y las leyes y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. De acuerdo con el mandato constitucional, la razón de ser de las autoridades públicas es la defender a todos los residentes en el país y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Omitir el cumplimiento de esas funciones no sólo genera responsabilidad personal del funcionario sino además responsabilidad institucional, que de ser continúa pone en tela de juicio su legitimación. Por lo tanto, el Estado debe utilizar todos los medios de que dispone para lograr que el respeto a la vida y demás derechos de las personas por parte de las demás autoridades públicas y particulares sea una realidad y no conformarse con realizar una simple defensa formal de los mismos. En relación con la responsabilidad del Estado por omisión, ha considerado la Sala que para la prosperidad de la demanda es necesario que se encuentren acreditados los siguientes requisitos: a) la existencia de una obligación legal o reglamentaria a cargo de la entidad demandada de realizar la acción con la cual se habrían evitado los perjuicios; b) la omisión de poner en funcionamiento los recursos de que se dispone para el adecuado cumplimiento del deber legal, atendidas las circunstancias particulares del caso; c) un daño antijurídico, y d) la relación causal entre la omisión y el daño. Frente a este último aspecto, la Sala, con apoyo en la doctrina, que a su vez se inspiró en la distinción realizada en el derecho penal entre delitos por omisión pura y de comisión por omisión, precisó que en este tipo de eventos lo decisivo no es la existencia efectiva de una relación causal entre la omisión y el resultado, sino la omisión de la conducta debida, que de haberse realizado habría interrumpido el proceso causal impidiendo la producción de la lesión."<sup>25</sup> (Subrayado fuera de texto)*

De conformidad con lo decantado, y teniendo claro que el régimen subjetivo es el título de imputación por excelencia, se entrará a determinar si realmente existió una omisión por parte de las entidades demandadas y si esta puede ser imputable a las mismas.

Para iniciar este estudio, tenemos que de conformidad con lo establecido en el Artículo 2 de la Constitución Política de 1991, 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 se concreta cuando alguna persona invoca la protección de las autoridades competentes por hallarse en especiales circunstancias de riesgo o cuando, aun sin mediar solicitud previa, la notoriedad del inminente peligro que corre la persona hace forzosa la intervención del Estado<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Consejo de Estado. Sentencia del 26 de enero de 2006. Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO. Radicación número: 25000-23-26-000-2001-00213-01(AG) B. Actor: JESUS EMEL JAIME VACCA Y OTROS. Demandado: NACION-MINISTERIO DE DEFENSA Y OTROS.

<sup>26</sup> Ver al respecto entre otras: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias de julio 19 de 1997, Exp. 11875, C.P. Daniel Suárez Hernández, octubre 30 de 1997, Exp. 10958, C.P. Ricardo Hoyos Duque, 14 de febrero de 2002, Exp. 13253 y marzo 10 de 2005, Exp. 14395, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

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

En otras palabras, si la Administración cuenta con un mínimo de conocimiento acerca de una situación de vulnerabilidad en la que se encuentra determinada persona, el deber genérico de protección y seguridad se concreta y exige una conducta activa del Estado que, de omitirse, permite que se declare su responsabilidad por el daño derivado de la materialización del peligro<sup>27</sup>.

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 demandada.

Es importante señalar que una vez se ha establecido que la entidad responsable no ha acatado -o lo ha hecho de forma deficiente o defectuosa- el deber de protección que el ordenamiento jurídico le ha asignado, es preciso revisar si dicha falencia en su proceder tiene relevancia jurídica dentro del proceso causal de producción del daño.

Por lo antes dicho, es necesaria la concurrencia de dos factores para que proceda la declaratoria de responsabilidad del Estado en estos casos: la comprobación del incumplimiento omisivo al contenido obligacional de protección impuesto normativamente a la Administración y la relación causal adecuada entre dicha omisión y la producción del daño.

Continuando con el análisis, es preciso entrar a estudiar las circunstancias de tiempo, modo y lugar del presente caso para determinar si era necesaria la adopción de medidas de protección de carácter urgente, tal como lo ha dicho el Consejo de Estado<sup>28</sup>.

Al respecto, la Corte Constitucional ha sostenido que:

*"las circunstancias en las cuales se puede invocar y hacer aplicable el derecho a la seguridad personal, en tanto derecho a recibir protección estatal frente a riesgos extraordinarios que el individuo no tiene el deber jurídico de soportar, dependen esencialmente del caso concreto, y deben ser evaluadas como un todo, desde una*

---

<sup>27</sup> 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.

<sup>28</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA SUBSECCION C Consejera ponente: OLGA MELIDA VALLE DE DE LA HOZ, Bogotá, D.C., veintiséis (26) de febrero de dos mil quince (2015), Radicación número: 27001-23-31-000-2002-00171-01(30579), Actor: MARIA SEBASTIANA MERCADO PASSOS Y OTROS, Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA - POLICIA NACIONAL

*perspectiva integral, para establecer la naturaleza, alcance, intensidad y continuidad de los riesgos que gravitan sobre cada individuo.*

(...)

*Dado el rol central que juegan las autoridades competentes en cuanto a (i) la detección del riesgo que gravita sobre una persona, (ii) la determinación de su grado de intensidad, (iii) la identificación del derecho fundamental bajo cuya órbita de protección específica se encuentra el individuo afectado, y (iv) la identificación y puesta en práctica de las medidas a aplicar, la Sala precisa que el derecho a la seguridad personal genera, entre otras, las siguientes obligaciones constitucionales para las autoridades, frente a quien se ve potencialmente afectado por un riesgo extraordinario:*

- 1. La obligación de identificar el riesgo extraordinario que se cierne sobre una persona, una familia o un grupo de personas, así como la de advertir oportuna y claramente sobre su existencia a los afectados. Por eso, no siempre es necesario que la protección sea solicitada por el interesado.*
- 2. La obligación de valorar, con base en un estudio cuidadoso de cada situación individual, la existencia, las características (especificidad, carácter individualizable, concreción, etc.) y el origen o fuente del riesgo que se ha identificado.*
- 3. La obligación de definir oportunamente las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar que el riesgo extraordinario identificado se materialice.*
- 4. La obligación de asignar tales medios y adoptar dichas medidas, también de manera oportuna y en forma ajustada a las circunstancias de cada caso, en forma tal que la protección sea eficaz.*
- 5. La obligación de evaluar periódicamente la evolución del riesgo extraordinario, y de tomar las decisiones correspondientes para responder a dicha evolución.*
- 6. La obligación de dar una respuesta efectiva ante signos de concreción o realización del riesgo extraordinario, y de adoptar acciones específicas para mitigarlo o paliar sus efectos.*
- 7. La prohibición de que la Administración adopte decisiones que creen un riesgo extraordinario para las personas en razón de sus circunstancias, con el consecuente deber de amparo a los afectados.*

*A fin de que las prestaciones necesarias en cada situación concreta para garantizar el derecho a la seguridad personal sean exigibles al Estado, es preciso invocar o probar sumariamente los hechos que apuntan hacia la existencia de un riesgo extraordinario. Estos se refieren, principalmente, a aspectos o condiciones que deben estar presentes en el caso concreto, que en ese sentido operan como desencadenantes jurídicos de la protección otorgada por el derecho fundamental a la seguridad personal:*

*(a) el primero es el carácter del riesgo respecto del cual se pide protección, sea ante las autoridades administrativas competentes o, en subsidio, ante las autoridades judiciales. Como se vio, tal riesgo debe ser extraordinario, y caracterizarse por ser específico, individualizable, concreto, presente, importante, serio, claro, discernible, excepcional y desproporcionado; y*

*(b) el segundo es la situación de vulnerabilidad o especial exposición al riesgo en que se encuentra(n) la(s) persona(s) afectada(s). Tal situación puede surgir de diversas causas, que habrán de ser analizadas caso por caso. Sin embargo, existen ciertas categorías de personas que, por sus condiciones mismas, están expuestas a riesgos de una intensidad tal que es altamente factible que llenen todas o la mayoría de las características arriba señaladas, por lo cual deberán ser objeto de especial atención por las autoridades competentes; tal es el caso, por ejemplo, de quienes se ven*

*expuestos a riesgos extraordinarios en virtud de (i) su cargo o función (como un alto funcionario), (ii) el tipo de tareas o actividades que desarrollan (como defensores de derechos humanos, periodistas, líderes sindicales, docentes o, como se vio en un caso decidido por el Consejo de Estado, conductores de bus en zonas de conflicto armado), (iii) el lugar geográfico en el que se encuentran o viven, (iv) su posición política de disidencia, protesta o reivindicación (tal es el caso de las minorías políticas y sociales), (v) su colaboración con las autoridades policiales o judiciales para el esclarecimiento de delitos, (vi) su distanciamiento o separación de los grupos armados al margen de la ley (como sucede con los "reinsertados" o "desmovilizados"), (vii) su situación de indefensión extraordinaria (como ocurre con las personas en condiciones de indigencia o los desplazados por el conflicto interno), (viii) encontrarse bajo el control físico de las autoridades (tal como sucede con quienes se encuentran privados de su libertad o con los soldados que prestan su servicio militar obligatorio), o (ix) ser niños, titulares de derechos fundamentales prevaecientes y sujetos de un especial grado de protección por su notoria situación de indefensión<sup>29</sup>*(subrayado fuera de texto).

Ahora, descendiendo al caso en concreto, en relación con la muerte de la señora Leticia Varela Arrayanales, la Fiscalía tuvo conocimiento a través de una denuncia interpuesta por la señora Varela Arrayanales el día 02 de diciembre de 2011 en donde refirió que su ex compañero sentimental le había hecho insinuaciones que ella interpretó como amenazas contra su vida<sup>30</sup>.

No obstante lo anterior, según se desprende de la solicitud de medida de protección de carácter urgente de la misma fecha 2 de diciembre de 2011, la Fiscalía Seccional de Popayán le solicitó al Comandante de la Estación de Policía de Jamundí-Valle se realizarán las actividades pertinentes para proveer de protección policiva y evitar afectaciones futuras en la vida e integridad de la señora Leticia Varela. Es decir, la Fiscalía General de la Nación desplegó una conducta tendiente a proteger la vida e integridad de la denunciante, es decir, cumplió el deber genérico de protección consagrado en el inciso 2º del artículo 2º de la Constitución Política, según el cual, las autoridades de la República *"están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y libertades"*.

Sin embargo, es de anotar que la muerte de la señora Leticia Varela Arrayanales ocurrió el día 05 de diciembre de 2011, tan solo tres días después de la denuncia interpuesta por aquella, y unas circunstancias que hasta la fecha no han sido aclaradas en la investigación penal que cursa en la Fiscalía 103 de la Seccional de Jamundí-Valle.

Es así como en las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que sucedieron los hechos no existe certeza respecto cuáles fueron los móviles del homicidio de la señora Leticia Varela Arrayanales.

De los testimonios practicados durante la etapa probatoria del asunto sub examine, es factible concluir que no existía un nivel de amenaza ordinario o extraordinario, es decir la existencia de *"hechos reales que, de por sí, implican la alteración del uso pacífico del derecho a la tranquilidad y que hacen suponer que la integridad o la libertad de la persona corren verdadero peligro. En efecto, la amenaza de daño conlleva el inicio de la alteración y la merma del goce pacífico de los derechos fundamentales, debido al miedo razonable que produce visualizar el inicio de la destrucción definitiva del derecho"*<sup>31</sup>, que requirieran la protección inmediata del

<sup>29</sup> Corte Constitucional; Sentencia T-719 de 2003.

<sup>30</sup>Folios 19 a 21 del expediente.

<sup>31</sup>Sentencia T-234 de 2012.

Estado. De este modo, recordemos, se desprende del testimonio rendido por la señora María Heleida Aguilar lo siguiente:

*"PREGUNTADO: UD SABIA SÍ LA SEÑORA LETICIA SUFRIO AMENAZAS? CONTESTÓ: no, las amenazas que escuché fue por la mama quien me dijo que la habían amenazado".*

También se puede inferir del testimonio de la señora Miriam Montenegro que dicha testigo únicamente conoció de las supuestas amenazas de parte del señor Villanueva contra la señora Leticia, a través de la madre de esta última. Así, expresó lo siguiente:

*"JUEZ: HA NARRADO QUE LETICIA RECIBIÓ ALGUNAS AMENAZAS, QUE TIPO DE AMENAZAS ERAN? CONTESTÓ: yo me di cuenta de las amenazas de Leticia por intermedio de la mama, ella le comentó a la mama que el señor Villanueva no le quería pagar un dinero que ella le había prestado. Yo le aconsejé que le pusieran una demanda. JUEZ: SABE UD SI LO DEMANDARON? CONTESTÓ: sí. JUEZ: COMO SABE UD QUE EFECTIVAMENTE LO DEMANDARON? CONTESTÓ: porque la madre de Leticia me comentó."*

Por lo referido en líneas anteriores, se tiene que la parte demandante no probó que existía una situación de riesgo constante proveniente de la ex pareja sentimental de la señora Leticia Varela Arrayanales, lo que generó un rompimiento en la relación causal adecuada entre la supuesta omisión de la Fiscalía General de la Nación y la producción del daño antijurídico causado.

De esta manera, no existió participación alguna tanto de la Policía Nacional como de la Rama Judicial por la manera cómo sucedieron los hechos que suscitaron el asunto bajo estudio, por lo que no existe responsabilidad alguna que se les pueda imputar a las referidas entidades estatales.

En conclusión, y dando solución al problema jurídico aquí planteado, tenemos que dentro del presente asunto, si bien es cierto se acreditó un daño, no se demostró que el mismo pueda ser atribuido a las entidades demandadas, resultando probada las excepciones de "Inexistencia de falla en el servicio de las funciones a cargo de la Fiscalía General de la Nación", "Ineptitud sustantiva de la demanda con ocasión de ausencia del nexo causal entre el daño alegado y la responsabilidad de la Fiscalía General de la Nación" propuestas por la Fiscalía. Asimismo se declarará probada la excepción "hecho determinante de un tercero-Ausencia de responsabilidad ajeno a la Nación-Ministerio de defensa-Policía Nacional"; como también se declarará probadas las excepciones de "falta de legitimación en la causa por pasiva" planteada por la Nación-Rama Judicial-Dirección Ejecutiva de administración judicial y por lo tanto se despacharán negativamente las pretensiones de la demanda y se condenará en costas a la parte vencida.

### **3.- COSTAS Y AGENCIAS EN DERECHO**

Conforme el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código General del Proceso.

Bajo este lineamiento, es del caso condenar en costas a la parte demandante con fundamento en el artículo 365 del C.G.P., cuya liquidación se hará por secretaría del Despacho, conforme lo establece el artículo 366 del C.G.P., como quiera que la acción contenciosa no salió a flote.

Respecto a las agencias en derecho, siguiendo la pauta del Consejo de Estado y acogiendo lo dispuesto por el Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca, se fijarán éstas teniendo en cuenta las actuaciones adelantadas por los apoderados de las entidades demandadas, para lo cual es preciso hacer remisión a lo dispuesto por el Numeral 1 del artículo 5 del Acuerdo 10554 de 5 de agosto de 2016, así como al numeral 3 del artículo 366 del C.G.P. agencias en derecho que se fijarán en el equivalente al 3% de las pretensiones de la demanda.

#### **4. DECISION**

Por lo expuesto el JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE POPAYÁN, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO:** Declarar probadas las excepciones de "Inexistencia de falla en el servicio de las funciones a cargo de la Fiscalía General de la Nación", "Ineptitud sustantiva de la demanda con ocasión de ausencia del nexo causal entre el daño alegado y la responsabilidad de la Fiscalía General de la Nación" y "Ausencia de responsabilidad por el hecho exclusivo y determinante de un tercero", propuestas por la Nación - Fiscalía General de la Nación, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

**SEGUNDO:** Declarar probadas las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva presentada por la Nación - Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de administración judicial.

**TERCERO:** Declarar probada la excepción de hecho determinante de un Tercero - Ausencia de Responsabilidad Ajeno a la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional, propuesto por esta Entidad.

**CUARTO:** Negar las pretensiones de la demanda.

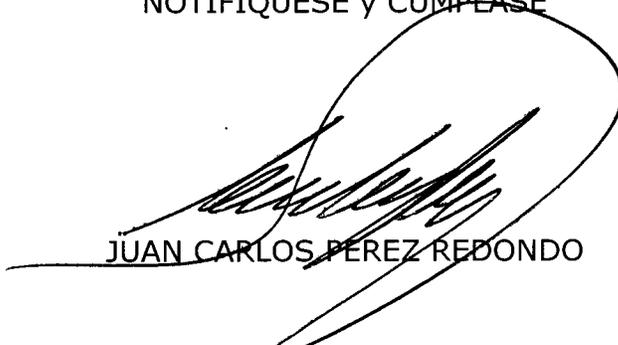
**QUINTO:** Condenar en costas a la parte demandante de conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 del C.P.A.C.A. Liquidense por secretaría. Fíjense las agencias en Derecho en la suma equivalente al equivalente al 3% de las pretensiones de la demanda, las que serán tenidas en cuenta al momento de liquidar las costas, y a cargo de la parte actora.

**SEXTO.-** Notifíquese esta providencia tal y como lo dispone el artículo 203 de la Ley 1437 de 2011.

**SÉPTIMO.-** Archívese el expediente previa cancelación de su radicación, una vez esté ejecutoriada esta providencia. Por secretaría liquidense los gastos del proceso.

**NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE**

El Juez,

  
**JUAN CARLOS PEREZ REDONDO**

