



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Villavicencio, dieciocho (18) de mayo de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA:	REPARACIÓN DIRECTA
ACCIONANTE:	BLANCA DEYBI PÉREZ VALLEJO Y OTROS
ACCIONADO:	INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR Y OTROS
EXPEDIENTE:	500013333002-2015-00413-00

Procede el Despacho a proferir sentencia en el presente asunto, de conformidad con lo previsto en el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011.

## I. ANTECEDENTES

### 1. SÍNTESIS DE LA DEMANDA

#### 1.1. Medio de control

En ejercicio del medio de control de reparación directa consagrado en el artículo 140 de la Ley 1437 de 2011, impetraron demanda BLANCA DEYBI PÉREZ VALLEJO, actuando en nombre propio y en el de sus hija menor MAYRA ALEJANDRA CARDOZO PÉREZ, así como EDGAR ANDRÉS CARDOZO PÉREZ y SANNDY YILENY BUSTOS PÉREZ, en contra de la NACIÓN – FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR y MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, cuya pretensión es que se declare administrativamente responsable a dichas entidades por los perjuicios de toda índole que les fueron causados, como consecuencia de la supuesta omisión en atender las denuncias por violencia intrafamiliar y requerimientos de protección familiar, elevadas por la señora Blanca Deybi, en virtud de la cual se dieron los hechos acaecidos el 12 de mayo de 2013 en los que resultó muerto el señor Édgar Cardozo Molina.

#### 1.2. Sustento fáctico

La fijación del litigio fue la establecida en la audiencia inicial del 29 de agosto de 2017, fase procesal que quedó en firme y sobre la cual no hay mérito para declaratoria de nulidad ni sanear situación anormal (fol.179-184).

En la mencionada audiencia se evacuaron las etapas de saneamiento, excepciones previas, fijación del litigio, posibilidad de conciliación, medidas cautelares y decreto de pruebas, de las cuales hay lugar a resaltar la de fijación del litigio y problema jurídico, donde se señaló lo siguiente:

#### **“4.1. Hechos probados**

) *Ante la Comisaría Tercer de Familia de Villavicencio se adelantó un proceso de violencia intrafamiliar identificado con el radicado No. 293/2012 del 12 de septiembre de esa anualdad, en el cual fungió como querellante la señora Blanca Deybi Vallejo y querellado Edgar Cardozo Molina (fls. 42-53).*



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

- ) *La Comisaria en mención libró oficio CTF No 1129 de 2012, el 12 de septiembre, dirigido al Comandante de Policía Meta, para la protección de la demandante Blanca Deybi Pérez Vallejo (fl.45).*
- ) *La Fiscalía libró solicitud de medida de protección a favor de la señora Blanca Deybi Pérez Vallejo, el 12 de septiembre de 2012 y dirigido a la Comisaria de Familia Elizabeth Martínez (fl.46).*
- ) *De conformidad con los documentos que obran a folios 56 y 57 del expediente, el ICBF realizó seguimiento psicológico a la señora Blanca Deybi Pérez Vallejo y a sus hijos, dentro del trámite con radicado No. 25433117/18.*
- ) *Según registro civil de defunción No. 07219517 el señor Edgar Cardozo Molina falleció el 13 de mayo de 2013 (fl.55).*

**4.2. Hechos no probados o en discusión**

- ) *La responsabilidad de las entidades demandadas en la presunta omisión de protección familiar a la señora Blanca Deybi Pérez Vallejo y a sus hijos, lo cual conllevó según el escrito de demanda a la muerte del señor Edgar Cardozo Molina en hechos ocurridos el 12 de mayo de 2013.*

**4.3. Fijación de las pretensiones según el litigio**

- ) *Declarar responsable a la Nación – Fiscalía General de la Nación, municipio de Villavicencio y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, de la totalidad de perjuicios morales causados a los demandantes, en la omisión de protección familiar.*
- ) *Como consecuencia de la declaración anterior, se condene a las accionadas a pagar la totalidad de los perjuicios morales a los demandantes, en la forma descrita en la demanda.*

**4.5. Problema Jurídico**

*Se contrae a determinar si en el presente caso se configuró la responsabilidad de la Nación – Fiscalía General de la Nación, municipio de Villavicencio y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en la presunta omisión de protección familiar a la señora Blanca Deybi Pérez Vallejo y a sus hijos, lo cual conllevó según el escrito de demanda a la muerte del señor Edgar Cardozo Molina en hechos ocurridos el 12 de mayo de 2013.”*

**2. ALEGACIONES DE LAS PARTES**

**2.1. Parte demandante:** Indicó que las entidades enjuiciadas son responsables por falla en el servicio a título de omisión, por cuanto desconocieron obligaciones normativas de rango constitucional, que se permitió transcribir.

Concretamente se refirió a la Comisaría de Familia número 3 de Villavicencio como responsable por la omisión, al no adoptar las medidas en forma inmediata y prestar la protección solicitada en reiteradas oportunidades por la señora Blanca Deybi, resaltando que el 12 de septiembre de 2012 presentó queja por violencia intrafamiliar, el 17 de diciembre siguiente radicó justificación por su inasistencia a la conciliación programada para el 24 de octubre de ese mismo año por motivos ajenos a su voluntad, y reiteró el maltrato del señor Edgar Cardozo Molina, asimismo, el 13 de febrero de 2013 volvió a informar sobre un nuevo maltrato y el 28 siguiente pidió protección ante la Defensoría del Pueblo, pero hasta el 12 de mayo de 2013 – cuando ocurrieron los trágicos hechos – no se tomó ninguna medida efectiva para proteger sus derechos y los de su núcleo familiar, desconociendo obligaciones de algunas normas, concretamente del artículo 7° del Decreto 4840 de 2007, artículos 1, 2 y 6 de la Ley 575 de 2000, que pasó a transcribir.



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Añadió que también la Fiscalía General de la Nación es responsable por omisión, al no adoptar medidas inmediatas y prestar la protección solicitada en varias oportunidades por la demandante, resaltando que desde la denuncia radicada el 5 de junio de 2012 hasta la ocurrencia de los hechos objeto de demanda, el ente no tomó ninguna medida tendiente a proteger los derechos tanto de las víctimas como del victimario, desconociendo las obligaciones contenidas en los artículos 114 y 132 a 134 de la Ley 906 de 2004. (Fols. 240 a 251)

**2.2. El municipio de Villavicencio:** Señaló que se logró demostrar con las pruebas recaudadas, concretamente la respuesta emitida por la Comisaría de Familia número 3 de Villavicencio, que efectivamente la demandante se hizo presente ante el organismo municipal el 12 de septiembre de 2012 presentando querrela por episodios de violencia intrafamiliar de los que era víctima de parte del señor Edgar Cardozo Molina, la cual fue atendida oportunamente, pues esa misma fecha se expidió una medida de protección policiva para ella y su núcleo familiar – hoy demandantes –, a fin de protegerlos de los maltratos denunciados, orden que Blanca Deybi manifestó haber recibido y entregado al CAI de los Fundadores, no obstante esto último no se probó, incluso contrario a lo indicado hoy por la accionante, la Policía Metropolitana de Villavicencio indica que no se encontraron registros de esa medida de protección policiva.

Que además de lo anterior, se fijó audiencia de conciliación entre querellante y querellado para el 24 de octubre de 2012, sin embargo, ninguno asistió en esa oportunidad, debiendo fijarse una nueva fecha en virtud de la excusa presentada por la señora Blanda Deybi, la cual se dio el 6 de febrero de 2013, en la que se les advirtió sobre las consecuencias pecuniarias de su desacato, y la posibilidad que tenían de comunicar el incumplimiento por cualquiera de los dos; de igual forma se consignó que las partes habían acudido ante la Fiscalía para formular las denuncias penales.

Resaltó que dentro del plenario obran dos solicitudes de medida de protección policiva emitidas por la Fiscalía General de la Nación dentro del radicado 500016105671201383773, la primera con firma de recibido suscrita por el Patrullero Marlon Baquero el 21 de mayo de 2013; y la otra de fecha 12 de septiembre suscrita por el señor Alexander Gil Escobar en su calidad de Asistente de la Fiscalía, que figura recibida por la demandante en la misma fecha, lo cual demuestra que sí fue atendida y se impartieron órdenes para procurar su protección y la de sus hijos menores, tal como ocurrió en el trámite adelantado en la Comisaría Tercera de Familia.

Por lo expuesto, indicó que deben prosperar las excepciones planteadas con la contestación de la demanda, pues resulta evidente que hubo diligencia de la administración municipal en la atención que se brindó a Blanca Deybi por la querrela que instauró, no solo por haber adoptado la medida de protección policiva, sino por haber atendido a la insistencia de realización de la audiencia de conciliación, en la que se le realizó a las partes las respectivas advertencias por el incumplimiento de la medida, pues la competencia que les asiste a las comisarías de familia es limitada a proferir un acto administrativo de conminación para reconvenirlos en su comportamiento y en la conducta que deben observar en sus relaciones familiares.



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Añadió que de no haberse cumplido con el propósito de la medida de protección, dicha circunstancia pudo responder a variables relativas a una causa extraña al actuar de la administración, como la culpa de la víctima o el hecho de un tercero, la primera que tiene relación con la posibilidad de que la señora Blanca Deybi no haya entregado las medidas de protección ante la Policía Nacional como dijo haberlo hecho, pues la Policía Metropolitana informó no tener registro de ello, por lo cual fue una afirmación de la demandante que no demostró; o la otra hipótesis es que habiendo entregado la orden de protección, la institución castrense no la ejecutó, sin embargo, esta no fue vinculada a este medio de control.

Concluyó entonces que estas circunstancias impiden endilgar responsabilidad a la administración municipal por los perjuicios ocasionados a los demandantes, pues no se estructuran en su cabeza los elementos para ello. (Fols. 237 a 239)

**2.3. La Fiscalía General de la Nación:** Señaló las actuaciones adelantadas por la demandante ante la Comisaría de Familia de Villavicencio, resaltando las manifestaciones hechas mediante escrito radicado el 13 de febrero de 2013 cuando dio a conocer nuevas agresiones de parte del señor Edgar Cardozo Molina, sin que se conozca la respuesta dada por la Comisaria y los procedimientos seguidos en procura de la protección del núcleo familiar, ante tan urgente solicitud, añadiendo que si bien ofició a la Policía Nacional solicitando protección policiva, no obra prueba alguna de que hubiera ejercido algún control o seguimiento a esta solicitud.

Pasó a señalar las funciones legales de los Defensores y Comisarías de Familia, contenidas en el Código del Menor, para indicar que en el presente caso se debe tener en cuenta la manera desesperada como la señora Blanca Deybi acudió ante la Comisaría de Familia y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, entidades que desatendieron su deber legal de protección, dado que nunca ordenaron una visita de trabajo social a fin de verificar los hechos denunciados por la demandante, de los que se desprendía sumariamente que los menores se encontraban en eminente peligro, lo que ameritaba tomar medidas más urgentes para garantizar su integridad, lo cual no se dio.

Pasó a reseñar jurisprudencia del Consejo de Estado, relativa a la responsabilidad de la administración por omisión, y concluyó que, si existió una falla por omisión, retardo, ineficiencia o irregularidad, la misma no es reprochable a la Fiscalía General de la Nación, por lo cual reitera la excepción de falta de legitimación material en la causa por pasiva propuesta en la contestación de la demanda. (Fols. 252 a 257)

**2.4. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar:** Insistió en su falta de legitimación material en la causa por pasiva, sustentado en que el ICBF no es el competente para atender asuntos de violencia intrafamiliar, pues dicha competencia es de las Comisarías de Familia, para lo cual citó el artículo 7° del Decreto 4840 de 2007, según el cual, cuando en un mismo municipio concurren Defensor de Familia y Comisario de Familia, es este último el encargado de prevenir, garantizar y restablecer los derechos de los niños, niñas, adolescentes y demás miembros de la familia en las circunstancias de amenaza, maltrato o vulneración de derechos dentro del marco de violencia intrafamiliar, por lo cual resulta



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

claro que el ICBF no puede ser llamado a responder por hechos sobre los cuales carece de competencia, y que además no le fueron puestos en conocimiento, lo cual se desprende del oficio suscrito por la demandante y radicado el 17 de mayo de 2013 ante la Procuraduría, en el que solicita investigar a la Fiscalía General de la Nación, Comisaría de Familia, Defensoría del Pueblo y a la Policía Nacional, por ser estos quienes conocían los hechos que generaron el desenlace trágico del 12 de mayo de 2013, y en ningún momento se hizo mención al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Señaló que estas circunstancias generan una inexistencia del nexo causal respecto de esa entidad, lo que se traduce en una existencia de elementos que configuren su responsabilidad, para lo cual cita jurisprudencia del Consejo de Estado.

Adujo que en este caso se dio una excesiva tasación del daño moral, pues este en primera medida requiere acreditación probatoria, lo cual no se dio, y aunque el reconocimiento de este rubro se encuentra supeditado al *arbitrium judicis*, este debe basarse en criterios de sana crítica de acuerdo con lo que efectivamente se pruebe, y no a lo que estime la víctima del hecho por el cual se demanda.

Añadió que en el presente caso se presenta la causal eximente de responsabilidad *hecho de un tercero*, para lo cual citó los elementos que configuran esta figura, para concluir que el daño por el cual se demanda se debe al hecho de las entidades Fiscalía General de la Nación y la Comisaría de Familia de Villavicencio.

Finalizó destacando de la audiencia de pruebas en la que se recaudó el testimonio de la señora Blanca Stella y e interrogatorio de parte de la señora Blanca Deybi, indicando respecto del primero, que la deponente nunca tuvo certeza sobre los lugares a los que acompañó a la demandante para entablar las denuncias, si las instalaciones correspondían al ICBF, ni siquiera recuerda los barrios que visitaron, pese a estar domiciliada en Villavicencio hace más de 10 años; y respecto del interrogatorio de parte, indica que si bien la demandante afirma haber acudido al ICBF, lo cierto es que en la base de datos “SIM” no obra reporte alguno previo a los hechos, y fue solo hasta el 20 de mayo de 2013, es decir, ocho (8) días después del suceso trágico, que se acercó a dicha entidad para solicitar ayuda psicológica para sus hijos. (Fols. 258 a 264)

**2.4. Ministerio Público:** No emitió concepto.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Problema jurídico

Se contrae a determinar si en el presente caso se configuró la responsabilidad de la Nación – Fiscalía General de la Nación, municipio de Villavicencio y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, por la presunta omisión de protección familiar a la señora Blanca Deybi Pérez Vallejo y a sus hijos, lo cual conllevó, según el escrito de demanda, a la muerte del señor Edgar Cardozo Molina en hechos ocurridos el 12 de mayo de 2013.



## 2. PRESUPUESTOS DEL PRESENTE MEDIO DE CONTROL

### 2.1. Competencia

Este Despacho Judicial es competente para conocer del presente asunto, en virtud del numeral 6° del artículo 155 de la Ley 1437 de 2011, pues la pretensión mayor no excede los 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes, y asimismo, los hechos que generan la solicitud de reparación ocurrieron en esta ciudad, lo cual se aviene a lo previsto en el artículo 156 numeral 6° ibídem.

### 2.2. Ejercicio oportuno del medio de control

Como se indicó antes, en el presente asunto se pretende el resarcimiento de los perjuicios causados a los demandantes, como consecuencia de la supuesta omisión de protección familiar a los demandantes, lo cual generó la muerte del señor Edgar Cardozo Molina el día 13 de mayo de 2013, comenzando a correr el término de caducidad contemplado en el artículo 164 numeral 2 literal i a partir del día siguiente, siendo la fecha límite el 14 de mayo de 2015, por lo que no operó la caducidad, puesto que la solicitud de conciliación prejudicial – que suspende el término – fue radicada el 8 de mayo de 2015 (fol.75), cuando restaban siete (7) días, y la constancia de agotamiento de dicho trámite fue expedida el 3 de agosto de 2015, siendo presentada la demanda al día siguiente (fol. 80).

## 3. RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD POR OMISIÓN EN EL CUMPLIMIENTO DE DEBERES DE PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN.

El artículo 90 de la Constitución Política establece que el Estado debe responder por los daños antijurídicos causados por la acción u omisión de sus agentes cuando le sean imputables. En consonancia con lo anterior, no puede considerarse patrimonialmente responsable al Estado frente a los daños antijurídicos que sufran las personas, ni siquiera frente a aquellos causados por la acción u omisión de sus servidores, sino en tanto los mismos le sean atribuibles.

El máximo tribunal de lo contencioso administrativo desde época pretérita ha considerado que, pese a que es deber del Estado brindar protección a todas las personas residentes en el país, no le pueden ser imputables todos los daños a la vida o bienes causados por terceros, pues dichas obligaciones son relativas y se encuentran limitadas por las capacidades dependiendo del caso concreto, dado que *“nadie está obligado a lo imposible”*<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Así, por ejemplo, en sentencia de 11 de octubre de 1990, exp. 5737, dijo la Sala: *“Es cierto que en los términos del artículo 16 de la Constitución Política las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra y bienes y que a partir de este texto se fundamenta la responsabilidad del Estado, pero también lo es que esa responsabilidad no resulta automáticamente declarada cada vez que una persona es afectada en tales bienes pues la determinación de la falla que se presente en el cumplimiento de tal obligación depende en cada caso de la apreciación a que llegue el juzgador acerca de las circunstancias de tiempo, modo y lugar, como se hubieren sucedido los hechos así como de los recursos con que contaba la administración para prestar el servicio, para que pueda deducir que la falla se presentó y que ella no tiene justificación alguna, todo dentro de la idea de que “nadie es obligado a lo imposible”.*



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Sin embargo, esa misma corporación en pronunciamientos posteriores ha precisado que la relatividad de las obligaciones del Estado no excusa su incumplimiento, sino que debe indagarse en cada caso si en efecto le era imposible cumplirlas, o si por el contrario el daño le es atribuible a título de omisión.

En cuanto a la previsibilidad de la administración en la producción de un hecho dañoso y la no adopción de las medidas necesarias para evitarlo, la Sección Tercera ha precisado que:

*“No es el Estado un asegurador general, obligado a reparar todo daño, en toda circunstancia, pues la Administración de Justicia, debe observar la ley sustantiva, consultar la jurisprudencia e inspirarse en la equidad, para aplicar los principios de derecho y fundamentar las decisiones en las diversas tesis sobre los cuales se edifica y sirve de razón a la imputación del deber reparador. Así en el caso presente la relatividad del servicio debe entenderse en cuanto no era exorbitante disponer, porque existían elementos materiales y humanos para una misión debida. Se ha dicho que al Estado se le deben exigir los medios que corresponden a su realidad, haciendo caso omiso de las utopías de la concepción ideal del Estado perfecto, omnipotente y omnipresente. A esto se ha llamado la teoría de la relatividad del servicio, a fin de no pedir más de lo posible, pero con la misma lógica debe concluirse que el Estado debe hacer todo cuanto está a su alcance<sup>2</sup>.”*

Así pues, en la responsabilidad del Estado por omisión, se ha considerado que para acceder al petitum indemnizatorio es necesario que se encuentren acreditados los siguientes requisitos: **i)** 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; **ii)** 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; **iii)** un daño antijurídico, y **iv)** la relación causal entre la omisión y el daño<sup>3</sup>.

Frente a este último elemento mencionado, el Consejo de Estado ha precisado lo siguiente:

*“(...) 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, se 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>4</sup>*

Respecto del deber de seguridad que corresponde prestar al Estado, la Constitución Política en el artículo 2 dispone 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”*, disposición que guarda armonía con el artículo

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 15 de febrero de 1996, expediente 9.940, M.P.: Jesús María Carrillo Ballesteros.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 26 de agosto de 2015, M.P.: Hernán Andrade Rincón.

<sup>4</sup> *“...conforme a los principios decantados por la jurisprudencia nacional, la relación de causalidad sólo tiene relevancia para el derecho cuando responde a criterios de naturaleza jurídica, más allá de la simple vinculación física entre un comportamiento y un resultado; así, no parece necesario recurrir al análisis de la “virtualidad causal de la acción”, propuesto por el profesor Entrena Cuesta, para reemplazar el citado elemento de la obligación de indemnizar, sin perjuicio de que dicho análisis resulte útil para demostrar, por la vía de un argumento activo, el nexo adecuado existente entre la omisión y el daño producido. A ello alude, precisamente, la determinación de la posibilidad que tenía la administración para evitar el daño”*. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 21 de febrero de 2002, exp. 12.789, M.P.: Alier Eduardo Hernández Enríquez.



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

6 ibídem que establece la responsabilidad de los servidores públicos derivada del desconocimiento de la Carta Política y las leyes, por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Quiere decir esto que la omisión en el cumplimiento de las funciones genera no solo responsabilidad personal del funcionario, sino además responsabilidad de la entidad a la cual pertenece, por lo que el Estado debe utilizar todos los medios de que dispone para lograr que la vida y demás derechos de las personas sean una realidad.

Y concretamente, en lo que respecta a la protección a las personas por actos de violencia intrafamiliar, el legislador estableció unas competencias en cabeza de las autoridades administrativas, debido a la especial prevalencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, a fin de garantizar su efectividad y goce, tal como se encuentra regulado en los artículos 82 y 86 de la Ley 1098 de 2006<sup>5</sup>, en los siguientes términos:

*“Artículo 82. Funciones del Defensor de Familia. Corresponde al Defensor de Familia:*

*1. Adelantar de oficio, las actuaciones necesarias para prevenir, proteger, garantizar y restablecer los derechos de los niños, las niñas, los adolescentes y las adolescentes cuando tenga información sobre su vulneración o amenaza.*

*2. Adoptar las medidas de restablecimiento establecidas en la presente ley para detener la violación o amenaza de los derechos de los niños, las niñas o los adolescentes. (...)”*

*“Artículo 86. Funciones del comisario de familia. Corresponde al comisario de familia:*

*1. Garantizar, proteger, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia conculcados por situaciones de violencia intrafamiliar. 2. Atender y orientar a los niños, las niñas y los adolescentes y demás miembros del grupo familiar en el ejercicio y restablecimiento de sus derechos. (...)*

*4. Recibir denuncias y tomar las medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar. (...)*

*8. Adoptar las medidas de restablecimiento de derechos en los casos de maltrato infantil<sup>5</sup> y denunciar el delito. (...)”.*

Puede verse que las normas en comento endilgaron idénticas responsabilidades a los defensores de familia y comisarios de familia respecto de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, de las cuales se desprende que el elemento diferenciador es el contexto en que aquellos se ven vulnerados o amenazados, pues mientras a los defensores les asiste el deber de manera genérica, a los comisarios les corresponde cuando las situaciones se presentan en el marco de violencia intrafamiliar.

Así fue recogido en el artículo 7° del Decreto 4840 de 2007<sup>6</sup> tendiente a reglamentar las competencias de las Comisarías de Familia y las Defensorías de Familia, en los siguientes términos:

<sup>5</sup> Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.

<sup>6</sup> Por el cual se reglamentan los artículos 52, 77, 79, 82, 83, 84, 86, 87, 96, 98, 99, 100, 105, 111 y 205 de la Ley 1098 de 2006.



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

*“Artículo 7. Competencias del Defensor de Familia y del Comisario de Familia. Cuando en un mismo municipio concurren Defensorías de Familia y Comisarías de Familia, el criterio diferenciador de competencias para los efectos de restablecimiento de derechos, se regirá por lo dispuesto en la Ley 1098 de 2006, así:*

*El Defensor de Familia se encargará de prevenir, garantizar y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes, en las circunstancias de maltrato, amenaza o vulneración de derechos diferentes de los suscitados en el contexto de la violencia intrafamiliar.*

*El Comisario de Familia se encargará de prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los niños, niñas, adolescentes y demás miembros de la familia, en las circunstancias de maltrato infantil, amenaza o vulneración de derechos suscitadas **en el contexto de la violencia intrafamiliar**. Para ello aplicará las medidas de protección contenidas en la Ley 575 del 2000 que modificó la Ley 294 de 1996, las medidas de restablecimiento de derechos consagradas en la Ley 1098 de 2006 y, como consecuencia de ellas, promoverá las conciliaciones a que haya lugar en relación con la custodia y cuidado personal, la cuota de alimentos y la reglamentación de visitas. ... Parágrafo 1o. Para efectos de la aplicación de la Ley 1098 de 2006, se entenderá por violencia intrafamiliar cualquiera de los eventos de violencia, maltrato o agresión contemplados en el artículo 1o. de la Ley 575 de 2000. En este sentido, se considerará integrada la familia según los términos previstos en el artículo 2° de la Ley 294 de 1996 (...)*. (Subrayado fuera del texto original)

Y para diferenciar las circunstancias que constituyen violencia intrafamiliar, resulta necesario remitirse al artículo 4° de la ley 294 de 1996<sup>7</sup>, que la define así:

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

La expresión “contexto familiar” contenida en la norma trascrita, debe interpretarse a la luz del artículo 2° ibídem, según el cual, “La familia se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla”, puntualizando que para efectos de dicha ley, integran la familia “El padre y la madre de familia, aunque no convivan en un mismo hogar”.

El anterior análisis normativo permite concluir de manera inequívoca, que las situaciones denunciadas por la demandante ante las autoridades eran de resorte de las comisarías de familia, dado que se constituían en actos de violencia intrafamiliar, siendo este el criterio diferenciador implantado por el artículo 7° del Decreto 4840 de 2007.

Por otro lado, respecto de las responsabilidades de la Fiscalía General de la Nación, se tiene que el ente investigador tiene unas facultades y deberes asignados por la Ley 906 de 2004<sup>8</sup>, que en el contexto aquí analizado consisten en:

**“Artículo 114. Atribuciones.** La Fiscalía General de la Nación, para el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, tiene las siguientes atribuciones:

<sup>7</sup> Por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar

<sup>8</sup> Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal.



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

(...)

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

(...)

8. *Solicitar al juez de control de garantías las medidas necesarias que aseguren la comparecencia de los imputados al proceso penal, la conservación de la prueba y la protección de la comunidad, **en especial de las víctimas.***

(...)” (Subrayado con negrilla fuera del texto original)

**“Artículo 133. Atención y protección inmediata a las víctimas.** *La Fiscalía General de la Nación adoptará las medidas necesarias para la atención de las víctimas, la garantía de su seguridad personal y familiar, y la protección frente a toda publicidad que implique un ataque indebido a su vida privada o dignidad.*

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

**Artículo 134. Medidas de atención y protección a las víctimas.** *Las víctimas, en garantía de su seguridad y el respeto a su intimidad, podrán **por conducto del fiscal** solicitar al juez de control de garantías las medidas indispensables para su atención y protección.*

*Igual solicitud podrán formular las víctimas, por sí mismas o por medio de su abogado, durante el juicio oral y el incidente de reparación integral.”* (Subrayado con negrilla fuera del texto original)

En cuanto a la condición de víctima, el mismo código la define en su artículo 32 como *“las personas naturales o jurídicas y demás sujetos de derechos que individual o colectivamente hayan sufrido algún daño como consecuencia del injusto”*, puntualizando además que esta condición se tiene *“con independencia de que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene al autor del injusto e independientemente de la existencia de una relación familiar con este”*.

De esta manera se establece el deber de protección que cada una de las entidades enjuiciadas tiene dentro del ámbito de sus competencias, y en la medida en que la parte actora alega omisión o negligencia en cumplir dichos deberes, y que dieran, según dice la demanda, como resultado la muerte de Edgar Cardozo Molina, daño por el cual reclama la indemnización, se deberán acreditar entonces los otros tres elementos antes mencionados, implicando entonces que el caso bajo a estudio deberá ser debatido bajo el régimen subjetivo de la falla en el servicio.

#### 4. ELEMENTOS DE RESPONSABILIDAD

##### 4.1. El daño.

En el presente caso, el daño alegado por los demandantes se concreta en dos aspectos: *i)* la muerte del señor Edgar Cardozo Molina acaecida el 13 de mayo de 2013, como consta en el Registro Civil de Defunción obrante a folio 55, quien hacía parte del núcleo familiar, por ser el cónyuge de la señora Blanca Deybi Pérez Vallejo, y padre Edgar Andrés y Mayra Alejandra Cardozo Pérez (fol. 38 a 40); y *ii)* en todas las circunstancias de maltrato psicológico que debieron padecer hasta el día de la muerte de aquél, así



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

como las secuelas psicológicas que les quedaron luego de toda esta situación victimizante (fols. 56 a 67).

Sin embargo, respecto de la demandante Sanddy Yileni Bustos Pérez no se acreditó el daño alegado, pues en primera medida el difunto Edgar Cardozo Molina no era su padre, como se desprende de su Registro Civil de Nacimiento visto a folio 41, en el que se indica que su progenitor es el señor Álvaro Bustos Fajardo; y como segundo aspecto, no hacía parte del núcleo familiar, tal como fue declarado por la misma Blanca Deybi al momento de radicar la querrela por violencia intrafamiliar ante la Comisaría Tercera de Familia de Villavicencio, en la que indicó que su núcleo familiar estaba conformado solo por ella, su esposo Edgar, y sus hijos Edgar Andrés y Mayra Alejandra (fol. 43, anverso), lo cual fue ratificado por la testigo Blanca Stella Acero Gómez (fols. 222 audio de la audiencia de pruebas), por lo que no pudo ser objeto de los actos de maltrato intrafamiliar denunciados y que generaron el desenlace trágico.

#### **4.2. Imputación.**

Establecido el primer elemento de la responsabilidad, se pasa a analizar sobre la imputación, con el fin de determinar si el daño causado a los demandantes le resulta atribuible o no a las entidades enjuiciadas.

De acuerdo con las pruebas recaudadas en el plenario, considera el Despacho necesario destacar los siguientes hechos:

El día 12 de septiembre de 2012, el Asistente de Fiscal II, Alexander Gil Sandoval, expidió solicitud de medida de protección en favor de la señora Blanca Deybi Pérez Vallejo, el cual iba dirigido a la Comisaría de Familia N° 1, invocando los artículos 1, 2, 22, 42 y 218 de la Constitución Política, así como los artículos 11, 132 y 133 de la Ley 906 de 2004. (Fol. 46)

El mismo día, la señora Blanca Deybi se presentó en las instalaciones de la Comisaría de Familia No. 3 del municipio de Villavicencio, a fin de denunciar unos actos de violencia intrafamiliar de tipo psicológico – verbal de los que estaba siendo víctima de parte del señor Edgar Cardozo Molina, queja a la que el funcionario encargado le asignó el radicado 293/2012. Allí se indicó igualmente que el cuadro familiar estaba compuesto por la quejosa, su exesposo – el señor Cardozo Molina – y sus hijos menores Edgar Andrés y Mayra Alejandra Cardozo Pérez, y se dejó constancia de la solicitud de protección policial elevada por la demandante. (Fols. 42-44 Cuaderno Principal y 1-2 Cuaderno Anexo)

En la misma fecha, el Comisario Tercero de Familia emitió decisión ordenando medida de protección provisional consistente en conminación en contra del querellado Edgar Cardozo Molina, para que se abstuviera de agredir física, verbal y psicológicamente a la querellante, so pena de ser sancionado, y fijando audiencia de conciliación para el día 24 de octubre de 2012. De igual forma expidió boleta de citación para la referida audiencia, la cual fue recibida por la señora Blanca Deybi Pérez (Fols. 4 y 6 Cuaderno Anexo)



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Para hacer efectiva la medida de protección provisional, expidió el mismo día (12 de septiembre de 2012) el Oficio C.T.F. No. 1129-2012, dirigido al Comandante de Policía Meta, a través del cual solicitó protección policiva a favor de la señora Blanca Deybi Pérez Vallejo y demás integrantes de su núcleo familiar, informando su dirección de residencia, oficio que fue entregado a la quejosa. (Fols. 45 Cuaderno Principal y 3 Cuaderno Anexo)

Llegado el día 24 de octubre de 2012 – fecha de la audiencia de conciliación –, ninguna de las partes se hizo presente, de lo cual dejó constancia el Comisario Tercero de Familia, otorgándoles el término de tres (3) días a fin de que justificaran su inasistencia. (Fols. 48 Cuaderno Principal y 9 Cuaderno Anexo)

El día 17 de diciembre de 2012, la señora Blanca Deybi Pérez Vallejo radicó ante dicha Comisaría escrito presentando excusa por su inasistencia a la audiencia de conciliación, por motivos ajenos a su voluntad, e informando sobre nuevos hechos de violencia psicológica por parte del señor Edgar Cardozo Molina. (Fols. 49 Cuaderno Principal y 10 Cuaderno Anexo)

Por lo anterior, el día 19 de diciembre siguiente, el Comisario Tercero de Familia de Villavicencio fijó nueva fecha con el objeto de realizar audiencia de conciliación, para el día 6 de febrero de 2013, expidiendo las respectivas citaciones. (Fols. 50 Cuaderno Principal y 11-13 Cuaderno Anexo)

El día 6 de febrero de 2013 se llevó a cabo la audiencia de conciliación entre los señores Edgar Cardozo Molina y Blanca Deybi Pérez Vallejo, en la cual las partes solicitaron respecto recíproco, siendo conminados por el Comisario de Familia con multa de 2 a 10 salarios mínimos mensuales en caso de no guardar paz y armonía familiar, y se les informó que de sentirse agraviados deberían informarlo por escrito. Por otro lado, las partes informaron tener denuncias en la Fiscalía. (Fols. 51-52 Cuaderno Principal y 14-15 Cuaderno Anexo)

El día 13 de febrero de 2013, la demandante radicó escrito ante la Comisaría Tercera de Familia de Villavicencio informando nuevas agresiones verbales y físicas por parte del señor Edgar Cardozo Molina, y solicitando que el querellado se alejara de la vivienda y no se volviera a acercarse a nadie del grupo familiar. (Fols. 53 Cuaderno Principal y 17 Cuaderno Anexo)

Al día siguiente, el Comisario abrió incidente de desacato, en aplicación de la Ley 575 de 2000, ordenando citar a las partes para el día 19 de abril de 2013, para lo cual expidió sendas citaciones. (Fols. 18-20 Cuaderno Anexo)

Con fecha 28 de febrero de 2013, la demandante radicó ante la Defensoría del Pueblo – Regional Meta, solicitud de asignación de “defensor de víctimas” por los hechos de violencia intrafamiliar que venía denunciando. (Fol. 54 Cuaderno Principal)



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Mediante Oficio DRM/5013-DPGG-607 del 28 de febrero de 2013, recibido el 7 de marzo del mismo año, el Defensor del Pueblo – Regional Meta solicitó al Comisario Tercero de Familia de Villavicencio, un informe detallado de las actuaciones realizadas dentro de la querrela interpuesta por la demandante por violencia intrafamiliar. (Fol. 21 Cuaderno Anexo)

Dando respuesta a este requerimiento, el Comisario Tercero de Familia de Villavicencio remitió al Defensor del Pueblo el Oficio C.T.F. 1920 No. 454/2013 de fecha 14 de marzo de 2013, en el que realizó un informe sobre las actuaciones surtidas en el trámite de queja impetrado por la demandante, puntualizando que se había iniciado incidente de desacato y las partes se encontraban citadas para el día 19 de abril de 2013, y además se añadió lo siguiente:

*“Como puede usted observar, por parte de este Despacho se ha agotado el procedimiento establecido no solo en la Ley 1257/08, sino en las demás normas concordantes, Ley 575/00 y Ley 294/1996 entre otras.”* (Fols. 22-23 Cuaderno Anexo)

Llegado el día 19 de abril de 2013, ante una nueva inasistencia de las partes a la audiencia de conciliación previamente fijada, el Comisario Tercero de Familia declaró desierto el incidente de desacato promovido por la querellante, en virtud del desinterés traducido en la no comparecencia pese a encontrarse debidamente notificada. (Fols. 24-25 Cuad. Anexo)

El día 17 de mayo de 2013 – cuatro días después de la muerte del señor Edgar Cardozo Molina –, la demandante solicitó ante la Comisaría de Familia información sobre el estado del proceso 293/2012 y de igual forma se le expidiera copia del mismo, a lo cual accedió ese Despacho. (Fols. 26-27 Cuad. Anexo)

Dentro de la audiencia de pruebas llevada a cabo el día 7 de diciembre de 2017 (fols. 222-224), se recibió el testimonio de la señora Blanca Stella Acero Gómez, y se realizó el interrogatorio de parte de la demandante Blanca Deybi Pérez Vallejo, de los cuales se extracta lo siguiente:

- )] **Blanca Stella Acero Gómez:** Indicó que conoció a la demandante por ser vecina en la casa contigua a la que habitaban ella, el señor Edgar Cardozo y sus dos hijos *“la niña Alejandra y el niño Edgar Andrés”*. Informó sobre los malos tratos que el señor Cardozo le daba a la demandante, insultándola incluso delante de los vecinos *“le gritaba que tenía SIDA, al niño Edgar Andrés le decía que él no era hijo suyo, que no iba a conocer la cédula”*. Al ser indagada por la situación concreta de convivencia, señaló que *“al principio se veía que vivían bien, viajaban y eso, pero cuando nos comenzamos a hablar ella me contó que él la trataba mal, que a veces la dejaba por fuera, que le tocaba dormir donde un amigo ‘Lucho’, después se fueron a vivir a Medellín y ella me contaba que él la maltrataba todo el tiempo, después ellos arrendaron esa casa, y don Edgar era el que reclamaba el arriendo y también trataba mal a veces al inquilino, después ella se volvió a vivir ahí y él se le vino detrás, entonces él le llegó y le dijo que se iba a portar juicioso, pero después comenzaron otra vez mal, él le decía muchas cosas horribles que no las quiero decir...yo a veces la dejaba quedar en la casa porque él no la dejaba entrar, a veces sola a veces con los niños...o a veces me pedían que los dejara subir por la reja para entrar por el balcón porque él los dejaba por fuera, les tocaba romper el vidrio o el candado con segueta... a veces se tenía que quedar por ahí en los parques con los niños porque él no los dejaba entrar, y se ponía bravo porque yo los dejaba quedar en mi casa y me hacía el reclamo **y me decía que le ayudara con ella para que no lo tratara mal y yo le decía, ‘don Edgar pero es que usted también la trata mal’ y él me decía que***



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

*era porque ella era muy grosera, y no hacía lo que él quería y se iba a trabajar por allá a manejar camiones o volquetas*”; en este punto el Despacho le indagó por esa afirmación de que supuestamente ella también era grosera, ante lo cual contestó: *“porque ella no se dejaba, ellos peleaban, yo escuchaba que ellos peleaban los dos pero él siempre era el que empezaba a tratarla mal a ella y a los niños”*; igualmente se le indagó si sabía la causa de esos malos tratos de parte del señor Edgar, a lo que respondió: *“según él me decía que era porque ella ya no se acostaba con él”*; también informó que en varias ocasiones la acompañó a poner denuncia por el maltrato, ante lo cual se le preguntó si tenía conocimiento de si alguna entidad había tomado medidas por esa situación, informando que *“yo me di cuenta de tres veces que fue la Policía a preguntarle cómo se encontraba y la hacían firmar...eso fue antes de que don Edgar muriera, ese mismo año, en el año 2012-2013...”*. Al contrainterrogar a la testigo, el apoderado del municipio de Villavicencio le indagó sobre este último aspecto a la testigo, concretamente si sabía el motivo de las visitas de la Policía a la residencia de la demandante, a lo cual respondió: *“eso fue porque ella pidió protección, había dicho que don Edgar la había amenazado, entonces por eso le mandaron la Policía...no me di cuenta si fueron más veces porque yo a veces no estaba en la casa entonces no sé si irían más veces”*. El apoderado del ICBF por su parte le indagó si recordaba en qué fecha la demandante asistió a las autoridades, a lo cual indicó que no recordaba bien, pero aproximadamente fue un año anterior al deceso del señor Edgar Cardozo; y al pedirle precisión sobre las entidades a las cuales la acompañó para interponer denuncias indicó no tener certeza en los siguientes términos: *“Yo si recuerdo que era a un bienestar a donde uno va a poner la queja porque maltratan a los niños pero del resto no sé, no me acuerdo más”*.

J) **Interrogatorio de parte de la señora Blanca Deybi Pérez:** El apoderado del municipio de Villavicencio basó su interrogatorio de parte poniendo de presente a la demandante el documento obrante a folio 45 del expediente<sup>9</sup>, y le indagó si le había sido entregado a ella por parte de la Comisaría de Familia, a lo cual indicó: *“sí, sí, yo lo tengo... yo fui a los fundadores y la llevé, y si, fueron como dos o tres veces”*. Luego, pasó a interrogar el Despacho en los siguientes términos: **PREGUNTADO:** Cuénteles al Despacho durante todo ese tiempo (de convivencia con el señor Edgar Cardozo), usted a qué autoridades acudió a poner en conocimiento esa situación de maltrato. **CONTESTADO:** La verdad doctora la primer vez que yo denuncié fue en el 98 y lo hice en la Fiscalía de Medellín, allá viví desde el 96 hasta el 2003, porque mi esposo era Militar y pertenecía al Batallón Girardot, tenía el rango de Sargento Viceprimero. A Villavicencio llegué en 2003 que fue que me le volé y hasta la fecha de los hechos. **PREGUNTADO:** ¿Cando usted llegó a vivir aquí a Villavicencio no llegó con el señor Edgar? **CONTESTADO:** No señora. **PREGUNTADO:** ¿Y por qué se vino, por qué dice que ‘se voló’? **CONTESTADO:** Pues porque el allá nos iba...pues lo mismo de siempre, inclusive me iba a matar, entonces una señora me escondió y en esas llegó la Policía, y la policía me dijo que lo iban a tener hasta el otro día, por ahí hasta las diez de la mañana y que si yo quería que me volara, ahí fue donde llegué a vivir aquí a Villavicencio. **PREGUNTADO:** ¿A dónde llegó usted a vivir a Villavicencio? **CONTESTADO:** A la casa de mi mamá en el barrio Macunaima, ella vivía en la Uribe, solamente que tenía la casa entonces me dejó vivir ahí con los niños. **PREGUNTADO:** ¿A qué se debían esos maltratos que el señor Edgar le daba a usted, cuál era la causa? **CONTESTADO:** Yo nunca supe, eso se lo preguntaba yo siempre y nunca lo supe, siempre me discriminó porque yo soy del campo, porque yo no tengo estudio, porque cuando me casé con él yo ya tenía tres hijos, y siempre fue lo mismo, siempre me despreció por eso, no sé. **PREGUNTADO:** ¿Cuántos hijos son del señor Edgar? **CONTESTADO:** Dos, Edgar Andrés y Mayra Alejandra. **PREGUNTADO:** ¿Aquí en Villavicencio a qué entidades acudió usted para poner en conocimiento esa situación de maltrato, y en qué fechas si las recuerda? **CONTESTADO:** Yo me presenté a todas, creo que es a todas, la primer vez donde me presenté fue la Comisaría de Familia,

<sup>9</sup> Oficio C.T.F. No. 1129-2012 dirigido al Comandante de Policía Meta, mediante el cual se solicitaba por parte de la Comisaría Tercera de Familia de Villavicencio, una medida de protección policiva a favor de la señora Blanca Deybi Pérez, en virtud de la querrela por ella instaurada bajo radicado 293/2012.



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

después me presenté a justicia y paz, después me mandaron para la Defensoría del Pueblo y después en la UAO o SAO, algo así, después fui a Bienestar Familiar **y ya después tuve protección de la policía.** **PREGUNTADO:** ¿Cuando dice ‘a la Comisaría’ se refiere únicamente a la que expidió los documentos que el doctor (apoderado del municipio) le puso en conocimiento? **CONTESTADO:** Si. **PREGUNTADO:** ¿En algún momento acudió usted al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar? **CONTESTADO:** No, allá me mandaron varias veces pero igual la solución que me dieron era que ellos se quedaban con los niños y que yo mirara como me las arreglaba, cosa que hay un documento que para poder que me dejaran salir, el señor Luis Emilio Díaz y la señora Martha Trujillo ellos llamaron y dijeron que se hacían responsables de mí y de mis hijos y por eso me dejaron salir, porque ellos se iban a quedar era con los niños. **PREGUNTADO:** ¿Quiénes son los señores Luis Emilio Díaz y Martha Trujillo? **CONTESTADO:** Vecinos de mi casa (de Sesquicentenario), pero ellos ya en ese tiempo vivían era en la ciudad de Bogotá. **PREGUNTADO:** ¿Cuánto tiempo vivió con el señor Edgar en la casa del Sesquicentenario? **CONTESTADO:** Con él vivimos ahí desde el 2006 hasta el 2013. **PREGUNTADO:** ¿Todo el tiempo o en algún momento hubo alguna separación? **CONTESTADO:** Pues cuando él llegaba violento nos sacaba y nosotros íbamos y nos escondíamos en La Uribe, después yo volvía, así, me la pasaba yendo y viniendo. **PREGUNTADO:** ¿En algún momento hubo una agresión física que usted tuviera que acudir a un centro médico? **CONTESTADO:** **No, no, mi esposo era más bien con amenazas,** pero así que hubiera tenido que ir a un médico, no, solo lo que tengo del reporte de psiquiatría y no más.”

Conforme se ha explicado en esta providencia, la responsabilidad del Estado por los daños ocasionados por terceros en el marco de acciones delictivas, está condicionada a la demostración de una falla en el servicio consistente en una omisión que evidencie la violación del deber de protección que de acuerdo con la Constitución y la ley recae sobre los entes a los cuales se les reprocha no haber actuado o haberlo hecho de manera negligente; falla que puede consistir en la no adopción de medidas particulares que atiendan la denuncia individual o colectiva sobre la existencia de un riesgo que finalmente acaece, o en la existencia de un riesgo cierto y conocido que por igual demanda la adopción de dichas medidas sin que la autoridad actúe en consecuencia, con el mismo resultado.

En el caso concreto, los demandantes afirman que la muerte del señor Edgar Cardozo Molina ocurrió por la omisión de los entes demandados, en tomar medidas de protección por la violencia intrafamiliar que este ejercía sobre ellos, pese a que la señora Blanca Deybi Pérez Vallejo acudió en varias oportunidades a las autoridades solicitando protección para ella y su núcleo familiar, lo cual la obligó a defenderse y producto de esta defensa resultó muerto aquél.

De acuerdo con los hechos probados dentro del presente asunto, se tiene que la demandante Blanca Deybi decidió poner en conocimiento de las autoridades unos actos de violencia psicológica ejercidos por su esposo, el señor Edgar Cardozo, sobre ella y sus hijos, por lo cual compareció el día 12 de septiembre de 2012 en primera medida ante la Fiscalía General de la Nación, razón por la cual, el Asistente de Fiscal II, Alexander Gil Sandoval expidió la Solicitud de Medida de Protección a su favor, dirigida a la Comisaría de Familia N° 1 (fol.46), invocando los artículos 1, 2, 22, 42 y 218 de la Constitución Política, **así como los artículos 11, 132 y 133 de la Ley 906 de 2004,** es decir, en acatamiento de los deberes antes señalados en cabeza del ente acusador,



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

propendiendo por salvaguardar la seguridad e integridad de quien se presentaba como víctima de un delito, optando por la medida más urgente que tenía a sus alcances, que no era otra que requerir a la respectiva Comisaría de Familia para que, siendo la encargada de velar por este bien jurídico, ordenara la medida de protección.

Es así como con esta remisión, la demandante acudió ese mismo día a la Comisaría de Familia No. 3 de Villavicencio, dependencia que de inmediato recibió su querrela por violencia intrafamiliar, asignando radicado 293/2012, y procedió a emitir decisión ordenando dos medidas de protección a favor de los aquí demandantes: *i)* conminación en contra del querrellado para que se abstuviera de agredirlos física o psicológicamente, so pena de ser sancionado y; *ii)* expidió el Oficio C.T.F. No. 1129-2012, dirigido al Comandante de Policía Meta, a través del cual solicitó protección policiva a favor de la señora Blanca Deybi Pérez Vallejo y demás integrantes de su núcleo familiar, con el lleno de los requisitos contemplados en el artículo 10 de la Ley 294 de 1996, oficio que fue entregado a la quejosa. De igual forma fijó como fecha para llevar a cabo audiencia de conciliación para el 24 de octubre siguiente (fols. 42 a 45 Cuad. Principal; 4 y 6 del Cuad. Anexo).

El oficio dirigido al Comandante de Policía fue recibido por la señora Blanca Deybi para que de manera más expedita fuera entregado por ella misma al ente policial, lo cual fue cumplido, tal como lo indicó en la audiencia de pruebas al absolver el interrogatorio de parte, y producto de tal gestión recibió visitas de la policía en tres ocasiones, hecho que también aceptó ella, y fue ratificado por la testigo que citó la parte actora, señora Blanca Stella Acero Gómez.

Lo anterior da cuenta de un actuar inmediato de las autoridades a las cuales acudió la demandante, y de la efectividad de las medidas dada la situación que se presentaba en ese momento, pues no puede pasarse por alto que solo fueron denunciadas agresiones de tipo verbal o psicológico, lo que también fue ratificado por la señora Blanca Deybi al absolver su interrogatorio, lo cual se aviene a lo normado en el artículo 11 de la Ley 294 de 1996:

*“Artículo 11. El Comisario o el Juez, según el caso, recibirá y avocará en forma inmediata la petición, y si estuviere fundada en al menos indicios leves, podrá dictar dentro de las cuatro (4) horas hábiles siguientes, medidas de protección en forma provisional tendientes a evitar la continuación de todo acto de violencia, agresión, maltrato, amenaza u ofensa contra la víctima, so pena de hacerse el agresor acreedor a las sanciones previstas en esta ley para el incumplimiento de las medidas de protección.”*

Adicional a esto, se tiene que la demandante mostró desidia en el adelantamiento de la querrela, pues no compareció a la audiencia de conciliación inicialmente fijada para el 24 de octubre de 2012, y solo hasta el 17 de diciembre de 2012 presentó un escrito en el que, de manera abstracta, se limitó a indicar que no había podido asistir *“por asuntos ajenos a mi voluntad”* sin puntualizar sobre qué asuntos le impidieron, no solo comparecer la fecha fijada, sino durante casi dos meses después, siendo esta una carga mínima después de demostrar tal desinterés, y a pesar de esto, el Comisario decidió reabrir el



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

proceso mediante decisión emitida dos días después (el 19 de diciembre), fijando nueva fecha para llevar a cabo la conciliación.

Considera el Despacho importante destacar que al realizarse esta diligencia el 6 de febrero de 2013, tanto la señora Blanca Deybi como el señor Edgar Cardozo informaron que habían entablado una denuncia penal en contra del otro, solicitaron respeto recíproco, lo que indica que la violencia verbal no era exclusiva de parte del querellado hacia la querellante, sino también viceversa, lo cual también fue ratificado por la testigo Blanca Stella Acero Gómez, cuando indicó que el señor Cardozo le pedía que intercediera ante la demandante para que no lo tratara tan mal, y puntualizando que cuando los oía discutir, los insultos eran recíprocos porque *“ella no se le dejaba”*.

Así las cosas, el panorama con el que se encontró el Comisario de Familia fue el de una pareja que se maltrataba mutuamente de manera verbal, por lo cual decidió conminarlos a los dos con multa de 2 a 10 salarios mínimos legales mensuales vigentes si incumplían el deber de guardar armonía en el hogar.

No se desconoce que el día 13 de febrero de 2013 la demandante radicó nuevo escrito ante la Comisaría, informando sobre nuevas situaciones de maltrato de parte de su cónyuge, sin embargo, el funcionario procedió a cumplir lo indicado en la diligencia de conciliación previamente celebrada, abriendo incidente de desacato y citando a la señora Blanca Deybi para que en audiencia fijada para el 19 de abril de 2013, ratificara o ampliara su escrito, y al señor Edgar Cardozo para que rindiera los respectivos descargos, pues como se indicó antes, el panorama que le había presentado la pareja era el de una relación de irrespeto mutuo en la que además la querellante acudía a la autoridad pero después mostraba desinterés en el trámite de la solicitud.

Por otra parte, se encuentra que la señora Blanca Deybi, en su interrogatorio indicó que la violencia de parte de su esposo se había presentado desde siempre, sin embargo, cuando acudió a la Comisaría de Familia a interponer la querrela, señaló que *“este problema fue a raíz que vendí el carro y me abordó en Llanocentro que yo lo cité para ir a una notaría pero no quiso ir y me dijo que tenía que darle toda la plata ahí yo se la entregué toda porque a mí me dio miedo me fui para mi casa...”*, lo que implica que la situación de maltrato verbal tuvo como causante un suceso acaecido acá, en la ciudad de Villavicencio donde la pareja tenía su domicilio, y no era una situación que se presentara desde siempre como se lo indicó posteriormente al Despacho.

Es por estas circunstancias que entiende el Despacho que la Comisaría Tercera de Familia de Villavicencio atendió el requerimiento realizado por el Defensor del Pueblo (previa solicitud elevada por la demandante), en el sentido de informar el trámite surtido con arreglo a la normatividad que regula la materia, y puntualizando que había abierto el respectivo incidente de desacato, en virtud del cual, las partes se encontraban citadas.

Aquí vale la pena señalar que llegada la fecha fijada para tal efecto (19 de abril de 2013), ninguna de las partes se hizo presente, teniendo mayor deber la querellante – aquí demandante –, con lo cual ratificó su desinterés por el trámite, en virtud del cual, fue



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

declarado desierto el incidente de desacato que había sido abierto a solicitud de la señora Blanca Deybi; también es de suma importancia puntualizar que esta fecha fue anterior al suceso trágico en el que perdió la vida el señor Edgar Cardozo (fol.25 anexo).

De esta manera para el Despacho resulta claro que la Comisaría Tercera de Familia de Villavicencio actuó dentro del marco del deber que le impone la normatividad, de acuerdo con la situación fáctica puesta de presente por la demandante, así como su comportamiento al interior del trámite, el cual fue de reiterada desidia, pese a lo cual propendió por adelantar la actuación cuando lo solicitó.

En relación con la Fiscalía General de la Nación, se tiene que al tratarse del régimen subjetivo de responsabilidad en el que la parte demandante debe demostrar la falla del servicio alegada, en el presente asunto si bien se allegó un escrito a través del cual ponía en conocimiento circunstancias de maltrato, y que fuera radicado el 5 de junio de 2012, debe tenerse en cuenta que no obra en el expediente copia del expediente que se pudiera adelantar en virtud de dicha denuncia, a efectos de verificar si efectivamente el ente acusador incurrió en omisión o negligencia al conocer sobre la misma; y la denuncia que formalmente fue instaurada, se radicó el día 21 de mayo de 2013, con posterioridad al suceso trágico por el que hoy se demanda, circunstancia que configura la excepción de falta de legitimación material en la causa por pasiva.

En igual sentido se dispone respecto del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, pues como se indicó antes, su competencia para atender este tipo de asuntos se encuentra determinada al hecho de que la violencia en contra de los menores se ejecute en un contexto distinto del familiar, por lo cual no le asistía el deber de actuar en el caso de los demandantes, adicional a que no obra prueba de una presunta omisión.

Las anteriores circunstancias impiden endilgar el daño sufrido por los demandantes, a las entidades aquí demandadas, razón por la cual habrá de despacharse de manera desfavorable las pretensiones de la demanda.

### **SOBRE COSTAS**

Al respecto el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, indica claramente que salvo en los procesos donde se ventile un interés público habrá condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil (Ahora Código General del Proceso). En el presente caso, como la parte vencida es la demandante, el pago de las mismas estarán a su cargo y serán liquidadas por Secretaría de acuerdo a las normas pertinentes.

### **AGENCIAS EN DERECHO**

Ahora bien, según lo preceptuado por el numeral 4º del artículo 366 del Código General del Proceso, para la fijación en agencias en derecho deben aplicarse las tarifas que establece el Consejo Superior de la Judicatura; para el caso de la jurisdicción contencioso administrativo, conforme al Acuerdo 1887 del 26 de junio de 2003. El inciso segundo del



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

numeral 3.1.2 del artículo 6 ídem, prevé que en los procesos contenciosos administrativos adelantados en primera instancia, con cuantía, se establecerá como agencias en derecho hasta el veinte por ciento (20%) del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia.

Para el efecto debe tenerse en cuenta la gestión adelantada por el apoderado de la parte demandada, ceñido al porcentaje máximo que establece la preceptiva anteriormente enunciada, la cuantía de las pretensiones y las demás circunstancias relevantes evidenciadas en el trámite surtido, por lo que se establecerá la suma de \$300.000.

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO, Administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: NEGAR**, las pretensiones de la demanda.

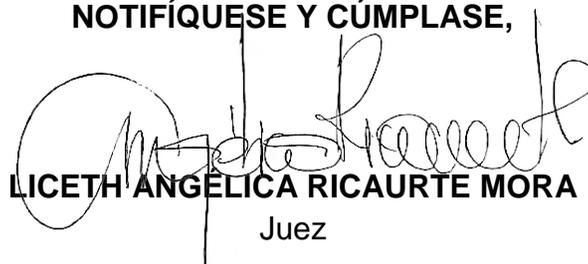
**SEGUNDO:** Declarar probada de oficio la excepción de falta de legitimación en la causa por activa, respecto de la demandante Sanny Yileny Bustos Pérez, conforme a lo indicado en la parte considerativa.

**TERCERO:** Declarar probada la excepción de falta de legitimación material en la causa por pasiva, propuesta por la Fiscalía General de la Nación y por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Y respecto del municipio de Villavicencio, declarar no probada dicha excepción.

**CUARTO:** Condenar en costas a la parte demandante en favor de la parte demandada. Así mismo, fijar por concepto de agencias en derecho, la suma de TRESCIENTOS MIL PESOS M/CTE (\$300.000). Por Secretaría hágase la liquidación respectiva e imprímasele el trámite previsto en el artículo 366 del Código General del Proceso, aplicable por remisión del artículo 188 de la Ley 1437 de 2011.

**QUINTO:** Ejecutoriada la presente providencia, por Secretaría, si la hubiere devuélvase al interesado el remanente de la suma que se ordenó para gastos del proceso, déjese constancia de dicha entrega y archívese el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

  
**LICETH ANGÉLICA RICAURTE MORA**  
Juez