

Cartagena de Indias D. T. y C. (Bolívar), once (11) de julio de dos mil veinticuatro (2024)

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Medio de control	Reparación directa
Radicado	13-001-33-33-004-2017-00091-01
Accionante	Marceliano Zapateiro Julio y otros ¹
Accionado	Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional
Tema	Responsabilidad estatal por falla del servicio / Femicidio causado por un agente de la policía nacional en mujer embarazada / Juzgamiento con perspectiva de género / Elementos de la responsabilidad / Reparación integral en una doble connotación: como derechos de las víctimas y deber del Estado por la grave violación de derechos humanos / Medidas simbólicas no tradicionales.
Magistrado ponente	Jean Paul Vásquez Gómez / colaboró, la servidora judicial Grace Martínez Hernández.

“Estamos encerrados en una burbuja de culpa y vergüenza preguntándonos una y otra vez: ¿qué fue lo que no vimos? Éste es el eco... ¿por qué no pudimos protegerla?”

Cristina Rivera Garza²

II.- PRONUNCIAMIENTO Y METODOLOGÍA DE EXPOSICIÓN DEL CASO

1. La Sala de decisión No. 6 del Tribunal Administrativo de Bolívar resuelve la apelación presentada por las partes demandante y demandada contra la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo de Cartagena el 4 de mayo de 2020, por medio de la cual se concedieron parcialmente las pretensiones.

2. En consideración a las particulares del caso y en cumplimiento al deber normativo de orden internacional³ e interno, de aplicar perspectiva de género desde el enfoque diferencial en la administración de justicia; en esta decisión, la Sala realizará su estudio aplicando las herramientas metodológicas desarrolladas por el Consejo Superior de la Judicatura⁴, la Comisión Nacional de Género de la Rama Judicial y los Comités Seccionales de Género; así como los previstos en la labor doctrinal y de formación desarrollada por la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla⁵ y el honorable Consejo de Estado⁶.

3. Ahora bien, contrario a lo realizado en otras oportunidades por esta Sala, en este caso no se realizará anonimización las partes en la decisión, como quiera que el reconocimiento de lo aquí descrito es una forma de reparación para que dichos hechos no vuelvan a ocurrir, y poder seguir gritando, sin ambages: **¡ni una más, ni una menos!**

4. Finalmente, ha de señalarse que esta Sala se permitirá emitir una versión paralela cercana a los ciudadanos⁷, a efectos de hacer frente a la violencia estructural y a la violencia cultural alimentada por los discursos que justifican el trato desigual.

¹ Julio Laureano Zapateiro Julio, Silvana Ruth Zapateiro Julio, Santiago Zapateiro Julio, José Zapateiro Julio, Antonio Rentería Martínez, William Zapateiro Flórez, Eva María Zapateiro Flórez, Neila Julio Sierra, Karen Lucía Zapateiro Lora y Daniela Zapateiro.

² Ver RIVERA GARZA, Cristina. *El invencible verano de Liliana*. Bogotá D.C.: Penguin Random House Grupo Editorial SAS, 1ª reimposición, 2024, p. 41

³ Al respecto, véase, entre otras, la Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer de 1967, el instrumento sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer –CEDAW– de 1981; la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer de 1993, que precede a la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belém do Pará, la cual se aprobó por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos en su vigésimo cuarto periodo ordinario de sesiones, el día 9 de junio de 1994 y fue ratificada por Colombia al año siguiente.

⁴ El Consejo Superior de la Judicatura fijó la política de igualdad y no discriminación con enfoque de género de la Rama Judicial y creó la Comisión Nacional de Género de la Rama Judicial y los Comités Seccionales de Género a través de los Acuerdos PSAA08-4552 de 20 de febrero de 2008, PSAA12-9743 de 30 de octubre de 2012 y PCSJA17-10661 de 4 de abril de 2017.

⁵ En desarrollo de estas políticas, la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla elaboró el documento titulado: “Herramientas para la aplicación del enfoque de género en la administración de justicia”. Disponible digitalmente en el siguiente enlace: <https://escuelajudicial.ramajudicial.gov.co/sites/default/files/biblioteca/m7-1.pdf>, autora: ISABEL CRISTINA JARAMILLO SIERRA; instrumento que sirve de guía a los servidores judiciales de cualquier jurisdicción y especialidad en la tarea de incorporar la perspectiva de género en el ejercicio de la función de administrar justicia y, de esa manera, garantizar decisiones más equitativas.

⁶ Sobre este punto, puede consultarse la reciente obra: “Enfoque diferencial y equidad de género en la Jurisprudencia del Consejo de Estado”, editada bajo el liderazgo de la Dra. Rocío Araújo Oñate y la Comisión de Género y No Discriminación del Consejo de Estado, 2022, publicación realizada con el apoyo del Consejo Superior de la Judicatura. Disponible digitalmente en el siguiente enlace: <https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/biblioteca/libros/2022/Enfoque%20Diferencial%20y%20Equidad%20de%20Genero.pdf>

⁷ Se incorpora como anexo: documento concebido como una versión pedagógica, construida a partir de los conocimientos en diseño y pensamiento legal transmitidos por la firma Legal Nova, con el único propósito de generar conciencia colectiva, que influya en la real comprensión y el valor a las vidas de todas y cada una de las mujeres de la sociedad colombiana.



MEDIO DE CONTROL Reparación directa
RADICADO 13-001-33-33-004-2017-00091-01
ACCIONANTE Marceliano Zapateiro Julio y otros
ACCIONADO Nación – Mindefensa - Policía Nacional
DECISIÓN Adiciona la sentencia de primera instancia, por medio la cual se concedieron parcialmente las pretensiones de la demanda
PÁGINA Página 2 de 38

II.- ANTECEDENTES

Contenido: 3.1. Posición de la parte demandante; 3.2. Posición de la parte demandada; 3.3. Sentencia de primera instancia; 3.4. Recurso de apelación y trámite de segunda instancia.

3.1. Posición de la parte demandante

5. El 5 de octubre de 2016⁸, se presentó **demanda de reparación directa** contra la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, con el propósito de obtener declaratoria de responsabilidad estatal por presuntos perjuicios sufridos en el marco de hechos acaecidos al interior de una estación de Policía, donde la joven madre: Kelly Zapateiro Guzmán, habría perdido su vida de forma violenta.

6. En la demanda se formularon las siguientes **pretensiones**⁹:

“Primero: Sírvase DECLARAR que la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional es administrativamente responsable de los perjuicios morales y a la vida de relación causados a los señores Marceliano Zapateiro Julio, Julio Laureano Zapateiro Julio, Silvana Ruth Zapateiro Julio, Santiago Zapateiro Julio, José Zapateiro Julio, Antonio Rentería Martínez, William Zapateiro Flórez, Eva María Zapateiro Flórez, Neila Julio Sierra, Karen Lucía Zapateiro Lora y Daniela Zapateiro con ocasión a la muerte de Kellys Zapateiro Guzmán el 11 de julio de 2014 a manos de patrullero Andrés Alberto Díaz Zabaleta en la estación de Policía de Manzanillo.

Segundo: Como consecuencia de lo anterior declaración, CONDENAR a la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional como reparación del daño causado, la suma de 2800 SMLMV (\$1.930.476.200), así:

Grupo familiar: Hermanas y abuela de la víctima; 200 SMLMV para cada una por concepto de daño moral y 200 más por concepto de daño a la salud. Tíos de la Víctima: 100 SMLMV para cada uno una por concepto de daño moral y 100 más por concepto de daño a la salud.

Tercero: La condena respectiva será actualizada de acuerdo a lo previsto en los artículos 187 y 192 del CPACA, teniéndose en cuenta la liquidación e IPC desde la fecha en que se presentaron los hechos, hasta que aquella en la cual quede ejecutoriado el fallo definitivo.

Cuarto: Ordénesse que los valores antes referenciados se aumenten en caso de que los toques máximos sobre el daño moral y daño a la vida relación aumenten por vía jurisprudencial.

Quinto: Ordénesse a la Policía Nacional como medida de reparación no pecuniaria, y mediante un acto solemne en la Estación de Policía de Manzanillo, pedir perdón a la familia de Kellys Zapateiro, a la comunidad en general y ubicar una placa en honor a su nombre.

Sexto: Ordénesse a la Policía Nacional como medida de reparación no pecuniaria, que se implementen todas las medidas de control como exámenes psíquicos - psicológicos, evaluación conductual, entre otros, a agentes de la institución para garantizar la no repetición de delitos como los desplegados por el PT Andrés Antonio Díaz Zabaleta.

Séptimo: En caso que el juzgador logre identificar otro perjuicio probado dentro de la Litis y que no se hubiere solicitado, que este sea concedido. Que se cumpla la sentencia en los términos de los artículos 187 SS del CPACA”.

7. La parte accionante narró, en resumen, los siguientes **hechos relevantes**¹⁰:

8. **(1)** El 11 de julio de 2014, la joven Kellys Zapateiro Guzmán de 29 años y mujer gestante de 8 meses, desapareció de su hogar en la ciudad de Cartagena de Indias (Bolívar).

9. **(2)** El 12 de julio de 2014, la señora Iris Guzmán Martínez (madre de Kellys), se dirigió preocupada a la casa de la señora Josefa Cardona, pues tenía conocimiento de que acompañaría a su hija a realizarse una ecografía.

10. **(3)** Los familiares de la señora Josefa Cardona le respondieron que esta se encontraba en la Clínica Maternidad Rafael Calvo dando a luz; lo cual sorprendió a la señora Iris, pues no sabía acerca del estado de embarazo de la señora Josefa. Seguidamente se trasladó hasta la citada clínica para preguntarle a Josefa sobre su hija, quien afirmó haberla dejado el día anterior en el corregimiento de Pasacaballos.

⁸ Folio 1 Archivo digital “01ExpedientePrimeralInstancia”

⁹ Folios 4 a 7 Archivo “01ExpedientePrimeralInstancia”

¹⁰ Folios 7 a 12. archivo “01ExpedientePrimeralInstancia”.



MEDIO DE CONTROL Reparación directa
RADICADO 13-001-33-33-004-2017-00091-01
ACCIONANTE Marceliano Zapateiro Julio y otros
ACCIONADO Nación – Mindefensa - Policía Nacional
DECISIÓN Adiciona la sentencia de primera instancia, por medio la cual se concedieron parcialmente las pretensiones de la demanda
PÁGINA Página 3 de 38

11. **(4)** Sin dar con el paradero de su hija, la señora Iris Guzmán alertó a sus familiares cercanos y se dirigió a denunciar la desaparición; lo que coincidió con el hallazgo de un brazo humano cerca de la Estación de Policía de Manzanillo del Mar.

12. **(5)** La referida parte del cuerpo fue encontrada por un perro del sector, estableciéndose en días posteriores pertenecer a Kellys Zapateiro Guzmán, quien fue desembarazada de forma rudimentaria (con una cuchilla de hoja), luego asesinada, desmembrada con un machete y finalmente incinerada en predios de la Estación de Policía de Manzanillo del Mar por parte del entonces patrullero (Pt.) Andrés Antonio Díaz Zabaleta, quien se encontraba en servicio como policía en turno de guardia en dicho lugar.

13. **(6)** En días posteriores, la Fiscalía General de la Nación determinó la participación de la señora Josefa Cardona, y el supuesto hijo con el que se presentó en una clínica de la ciudad, se trataba del bebe extraído a Kellys Zapateiro.

14. **(7)** Para los días 11 y 12 de julio de 2014, la Estación de Policía de Manzanillo del Mar no contaba con servicio de centinela y sólo estaba de guardia quien se convirtió en el homicida de la señora Zapateiro Guzmán.

15. **(8)** En la demanda también se describieron una serie de irregularidades y fallas del servicio así: **(i)** el teniente y jefe de vigilancia de la citada estación nunca pasó revista en el lugar, pese a tener conocimiento que no había servicio de patrulla de vigilancia, ni de centinelas; **(ii)** se le otorgó autorización al señor Pt. Díaz Zabaleta para que se retirara del servicio porque presuntamente su esposa se encontraba dando a luz, situación que posteriormente fue descubierta como falsa; **(iii)** un oficial que también se encontraba en el lugar, no efectuó las correspondientes revistas, ni confirmó la presunta novedad de permiso; **(iv)** en la noche de los acontecimientos se encontraban, además del patrullero victimario, 4 oficiales más, pero ninguno de estos alertó sobre lo sucedido; **(v)** estos uniformados admitieron haber escuchado detonaciones de armas de fuego, la presencia de una señora en las instalaciones policiales a altas horas de la noche, música en el bohío aldaño y una fogata intensa en el lugar, pero omitieron su deber de poner en conocimiento estos hechos; **(vi)** el comandante de la Estación de la Policía Manzanillo del Mar, quien se encontraba en los dormitorios durante la noche del 11 y la madrugada del 12 de julio de 2014, no verificó que el servicio que se prestó en ese turno fuese el idóneo; **(vii)** la Policía Nacional conocía de las falencias que tenía la Estación de Manzanillo del Mar en cuanto a dispositivos de seguridad; no obstante, incurrió en omisiones, coadyuvando así la realización de la conducta criminal desplegada por el Pt. Díaz Zabaleta.

16. **(9)** En el sitio de los hechos se encontraron manchas de sangre, una caja de cuchillas de hoja, una "vainilla" dorada lote 83 calibre 9mm, partes de tela, una pala con restos de sangre, un machete y una barra metálica puntiaguda de base plana.

17. **(10)** En la investigación adelantada por la Fiscalía Primera Especializada de Cartagena, se concluyó que el asesinato de la joven embarazada Kellys Zapateiro ocurrió en la Estación de Policía de Manzanillo del Mar, a manos del Pt. Andrés Díaz Zabaleta, a quien se le imputó y condenó a 60 años de prisión por los delitos de homicidio agravado, secuestro simple y desaparición forzada.

18. **(11)** La joven Kellys Zapateiro Guzmán contaba con 29 años, se encontraba embarazada de 8 meses al momento de su brutal asesinato, y pertenecía a una familia unida y conformada por su madre, hermanas y tíos paternos que suplieron a su padre fallecido.

19. **(12)** Los hechos en los que encontró la muerte la citada incluyeron desmembramiento, incineración y un previo desembarazo con una cuchilla de afeitar estando la víctima aún con vida, lo que causó gran conmoción en la ciudadanía cartagenera, y más aún en sus familiares, quienes padecen un daño moral irreparable.



MEDIO DE CONTROL Reparación directa
RADICADO 13-001-33-33-004-2017-00091-01
ACCIONANTE Marceliano Zapateiro Julio y otros
ACCIONADO Nación – Mindefensa - Policía Nacional
DECISIÓN Adiciona la sentencia de primera instancia, por medio la cual se concedieron parcialmente las pretensiones de la demanda
PÁGINA Página 4 de 38

20. **(13)** El caso de Kellys Zapateiro no se circunscribe a un crimen más, pues la forma como ocurrió obtiene connotaciones de un delito de grave afrenta a los derechos humanos; perpetrado además por un agente estatal, quien, valiéndose de una instalación oficial, consumó y ocultó su actuar atroz, lo que amerita medidas de reparación integral en el marco de la justicia restaurativa de no repetición.

3.2. Posición de la parte demandada

21. La Nación – Mindefensa – Policía Nacional **contestó la demanda**¹¹ y se opuso a sus pretensiones, planteando, en resumen, los siguientes **argumentos**: **(1)** se encuentra probado el daño ocasionado y concretado en la muerte de la señora Kellys Zapateiro; sin embargo, no se acreditó el nexo causal entre tal hecho y la falla del servicio endilgada a la institución, pues la actuación cometida por el agente no tiene vínculo con el servicio, no estaba determinada o encaminada a la prestación del servicio público ni al desempeño de las funciones propias del cargo; **(2)** la negligencia por parte de la policía nacional se constituye en una tesis sin respaldo probatorio, por cuanto las circunstancias que desencadenaron la muerte de la señora Zapateiro fueron imprevisibles e irresistibles para el mando institucional; **(3)** precisó que para el día de los hechos, el Pt. Díaz Zabaleta fungía como comandante de guardia, desempeñando funciones de centinela, lo que le permitió el actuar delincuenciales motivado por intereses estrictamente personales sin vínculo alguno con el servicio; **(4)** descartó el argumento de incumplimiento al reglamento de supervisión y control de servicios para la policía nacional, señalando que no aparece demostrado que el daño antijurídico padecido sea atribuible a la nación, por cuanto lo que importa determinar, es si el agente actuó valiéndose de su condición o calidad de funcionario. Por último, **(5)** se refirió a la conducta del personal que estaba en las instalaciones de la Estación de Manzanillo del Mar el día de los hechos, indicando que estos no tenían como función despertarse e indagar por novedades, pues el turno de centinela lo cumplía el Pt. Díaz Zabaleta, reforzándose así la tesis de la imprevisibilidad soportada en investigación disciplinaria.

3.3. Sentencia de primera instancia

22. Mediante Sentencia de 4 de mayo de 2020¹², el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena **concedió parcialmente las pretensiones de la demanda** así:

"PRIMERO: DECLARESE patrimonialmente responsable a la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA- POLICÍA NACIONAL por los perjuicios causados a las demandantes KAREN LUCÍA ZAPATEIRO LORA y DANIELA ZAPATEIRO VALVERDE, con ocasión de la muerte de la joven KELLYS ZAPATEIRO GUZMÁN.

SEGUNDO: CONDÉNASE a la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL a pagar por concepto de perjuicios morales a KAREN LUCÍA ZAPATEIRO LORA y DANIELA ZAPATEIRO VALVERDE como hermanas de la víctima, la suma equivalente a 100 SMLMV, a cada una de ellas.

TERCERO: Sin condena en costas.

CUARTO: Declarase de oficio la falta de legitimación material en la causa por activa de los demandantes NEYLA ROSA JULIO SIERRA, MARCELIANO ZAPATEIRO JULIO, JULIO LAUREANO ZAPATEIRO JULIO, SILVINA RUTH ZAPATEIRO JULIO, SANTIAGO ZAPATEIRO JULIO, JOSE ZAPATEIRO JULIO, WILLIAM ZAPATEIRO FLOREZ, EVA MARÍA ZAPATEIRO FLOREZ y ANTONIO RENTERÍA MARTÍNEZ, conforme viene antes expuesto.

QUINTO: Denegar las demás pretensiones formuladas en la demanda."

¹¹ Folios 42 a 51 archivo "01Cuaderno1".

¹² Folios 1184 y ss. Archivo digital "01ExpedientepRimeralInstancia".



MEDIO DE CONTROL Reparación directa
RADICADO 13-001-33-33-004-2017-00091-01
ACCIONANTE Marceliano Zapateiro Julio y otros
ACCIONADO Nación – Mindefensa - Policía Nacional
DECISIÓN Adiciona la sentencia de primera instancia, por medio la cual se concedieron parcialmente las pretensiones de la demanda
PÁGINA Página 5 de 38

23. La citada decisión se fundamentó, en resumen, en las siguientes **razones**: **(1)** se estableció la plena participación del Pt. de la Policía Nacional Andrés Antonio Díaz Zabaleta y de la señora Josefa Cardona Ortega en el atroz crimen de la joven Kellys Zapateiro, condenados por los delitos de desaparición forzada, homicidio agravado y secuestro, demostrándose que estos condujeron a su víctima hasta la Subestación de Policía Manzanillo del Mar para luego extraerle rudimentariamente a su bebe, posteriormente asesinarla y luego desmembrar e incinerar su cuerpo con la intención de desaparecerla sin dejar evidencia, haciendo pasar al bebe como hijo de Josefa Cardona. **(2)** El Pt. Díaz Zabaleta al momento de los hechos era comandante de guardia, lo que le permitió tener control y acceso a todas la áreas y armamento de la instalación oficial (subestación policial), contrariando las consignas institucionales de salvaguarda a la vida, intereses y garantías de las libertades individuales; valiéndose de su cargo como servidor de la institución para cometer el macabro delito y sin que se trate de una situación que pueda ubicarse en la esfera privada y personal del agente. **(3)** Destacó que pese a que el citado patrullero no registró actividad entre las 22:35 horas del 11 de julio hasta las 04:03 horas del 12 de julio de 2014, no se hizo revista, control o supervisión por parte de algún superior, ni se reportó actividad inusual, pese a que un **compañero** refirió haber escuchado disparos. **(4)** El fallo declaró la existencia de una grave violación de derechos humanos que materializan responsabilidad estatal por el daño causado por uno de sus agentes.

3.4. Recurso de apelación y trámite de segunda instancia

24. Tanto la parte demandante como demandada presentaron recursos de apelación¹³ contra la sentencia de primera instancia.

25. La **Policía Nacional** solicitó se revoque la decisión y, en su lugar, se nieguen las pretensiones de la demanda, con fundamento en los siguientes **argumentos**: **(1)** no se encuentran demostrados los elementos de la responsabilidad extracontractual del Estado a partir del régimen subjetivo de imputación de la falla del servicio, pues el agente estatal que cometió el crimen no actuó impulsado por el cumplimiento del servicio que prestaba, lo que rompe el nexo causal tal y como lo desarrolla la jurisprudencia; y **(2)** que el entonces Pt. Díaz Zabaleta se apartó por completo de su deber primordial de protección a los habitantes de Colombia, sin que en ese momento cumpliera orden o actuara en el marco de la prestación del servicio policial, encontrándose separado de la actividad pública, lo que excluye de responsabilidad a la institución frente al delito cometido.

26. La **demandante**, por su parte, discrepó parcialmente con lo decidido en primera instancia, pues en su criterio, la juez declaró la falta de legitimación por activa de algunos familiares, sin acudir a la facultad oficiosa que permitiese acreditar el parentesco de quienes no demostraron el vínculo que los legitima en la causa. Afirmó encontrarse acreditados los indicios existentes sobre la relación de consanguinidad de todos los demandantes con la víctima directa del hecho dañoso.

27. Mediante Auto de 14 de diciembre de 2020¹⁴, esta corporación judicial **admitió la apelación** interpuesta por las partes y sucesivamente, con providencia de 11 de marzo de 2021¹⁵ otorgó término para **alegar de conclusión**, así como al Ministerio Público para rendir concepto de fondo; oportunidad procesal que fue aprovechada por las partes, ratificándose en los argumentos planteados en el recurso, mientras que el Agente del Ministerio Público se abstuvo de emitir concepto¹⁶.

28. Posteriormente, en Auto de 3 de junio de 2022, se dictaron **órdenes para mejor proveer**¹⁷ y, finalmente, el expediente pasó a despacho para decisión de segunda instancia¹⁸.

¹³ Folios 1221 y ss. Archivo digital "04ApelaciónDemandante".

¹⁴ Archivo digital "02ActuacionesD002"

¹⁵ Archivo digital "03AutoAvocayCorreTraslado"

¹⁶ Archivo digital "08InformeSecretarial"

¹⁷ Archivo digital "13MejorProveer"

¹⁸ Archivo digital "35InformeSecretarial"



MEDIO DE CONTROL Reparación directa
RADICADO 13-001-33-33-004-2017-00091-01
ACCIONANTE Marceliano Zapateiro Julio y otros
ACCIONADO Nación – Mindefensa - Policía Nacional
DECISIÓN Adiciona la sentencia de primera instancia, por medio la cual se concedieron parcialmente las pretensiones de la demanda
PÁGINA Página 6 de 38

IV.- CONTROL DE LEGALIDAD

29. Revisado el expediente, no se adviertan motivos de nulidad que puedan invalidar total o parcialmente lo actuado, por lo que se continúa la solución de la controversia.

V.- CONSIDERACIONES

Contenido: 5.1 Competencia; 5.2. Problema jurídico de instancia; 5.3. Tesis de la Sala; 5.4. Metodología y estructura de la decisión; 5.5. Marco normativo y jurisprudencial aplicables; 5.6. Caso concreto: análisis crítico de las pruebas frente al marco normativo; y 5.7. De la condena en costas.

5.1. Competencia

30. Esta corporación es competente para conocer de los recursos de apelación interpuestos, por disposición del artículo 153 del CPACA, según el cual, los Tribunales Administrativos conocen en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos.

5.2. Problema jurídico de instancia

31. De conformidad con lo previsto en el primer inciso del artículo 328 del Código General del Proceso (en adelante, CGP), la Sala deberá pronunciarse sobre los argumentos expuestos por los apelantes, razón por la cual, el problema jurídico en el presente caso, consiste en determinar, si resulta procedente y está probado atribuir fáctica y jurídicamente responsabilidad patrimonial a las demandadas por los daños causados como consecuencia de la muerte de la joven madre Kellys Zapateiro Guzmán.

32. Con todo, no puede obviarse que las pretensiones de la accionante están relacionadas con el incumplimiento de los deberes normativos de las entidades accionadas, de modo que la Sala, al resolver el interrogante planteado, deberá verificar si las autoridades accionadas actuaron en el marco del procedimiento legal establecido para los casos de mujeres víctimas de violencia basada en el género y respetaron los derechos de estas, estudiando el alcance del fenómeno de violencia contra la mujer y las medidas de atención para las mujeres víctimas de violencia basada en el género.

33. En el marco de la misma cuestión, se abordará previamente lo concerniente a la legitimación por activa de quienes se excluyeron de la condena de primera instancia. Adicionalmente, de oficio, la Sala revisará lo relacionado con la reparación simbólica que se negó en la sentencia objeto de apelación.

5.3. Tesis de la Sala

34. La Sala **ADICIONARÁ** la decisión de primera instancia en lo que respecta a la inclusión de beneficiarios en la condena de primera instancia; manteniendo la tesis según la cual, la causa del daño antijurídico reclamado y sus consecuencias, se derivaron del actuar de la Policía Nacional por una falla del servicio. También se adicionará la sentencia apelada con argumentos relacionados al delito de feminicidio y se dictarán órdenes de reparación simbólica y garantías de no repetición.

5.4. Metodología y estructura de la decisión

35. Para resolver el problema jurídico planteado y la fundamentación de la tesis antes citada, la Sala analizará las normas y jurisprudencia aplicables **(5.5)**. Posteriormente, a partir de pruebas aportadas al proceso, examinará el caso concreto **(5.6)**.

5.5. Marco normativo y jurisprudencial aplicables



MEDIO DE CONTROL	Reparación directa
RADICADO	13-001-33-33-004-2017-00091-01
ACCIONANTE	Marceliano Zapateiro Julio y otros
ACCIONADO	Nación – Mindefensa - Policía Nacional
DECISIÓN	Añade la sentencia de primera instancia, por medio la cual se concedieron parcialmente las pretensiones de la demanda
PÁGINA	Página 7 de 38

36. Antes de entrar a resolver el problema jurídico, resulta necesario hacer unas consideraciones generales sobre la responsabilidad del Estado y el deber de la rama judicial de aplicar enfoque diferencial, la equidad de género y el llamado a las autoridades judiciales de ofrecer garantías de no repetición. En esta sección, se referenciarán entonces, las normas constitucionales, convencionales, legales y precedentes aplicables.

37. La Sala previene acerca de la posibilidad de que, al incluir este marco normativo, se alargue un poco el fallo; sin embargo, tal y como se ha previsto en las herramientas metodológicas de la rama judicial para los casos de enfoque diferencia y equidad de género, este costo se justifica en ocasiones por el caso y el impacto social e institucional de lo decidido¹⁹.

5.5.1. Consideraciones generales sobre la responsabilidad patrimonial del Estado, sus elementos y los llamados título de imputación.

38. El artículo 90 de la Constitución Política de Colombia consagra la **cláusula general de responsabilidad del Estado** (extracontractual y contractual), en virtud de la cual, éste habrá de reparar aquellos daños antijurídicos que le sean imputables por acción u omisión de las autoridades públicas.

39. En relación con los **elementos de la responsabilidad** que acogió la norma constitucional, debe decirse que luego de un proceso de evolución jurisprudencial, en el que son clave la diferenciación teórica de causalidad e imputación²⁰, la posición actual sostiene que son dos los elementos estructurales de la misma, a saber: **(1)** La existencia de un daño antijurídico; y **(2)** La imputación (en su ámbito fáctico y jurídico), con ocasión a una acción u omisión.

40. En la doctrina nacional especializada, el **daño** se ha entendido como: *"toda afrenta a los intereses lícitos de una persona, trátese de derechos pecuniarios o de no pecuniarios, de derechos individuales o de colectivos, que se presenta como lesión definitiva de un derecho o como alteración de su goce pacífico y que, gracias a la posibilidad de accionar judicialmente, es objeto de reparación si los otros requisitos de la responsabilidad civil se encuentran reunidos"*²¹.

41. De otro lado, la **imputación** no es otra cosa que la atribución fáctica y jurídica que del daño se hace al Estado, de acuerdo con los criterios desarrollados por la jurisprudencia, siendo la

¹⁹ Cfr. JARAMILLO SIERRA, Isabel Cristina. "Herramientas para la aplicación del enfoque de género en la administración de justicia", p. 174

²⁰ Al respecto, véanse, entre otras, CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-333 de 1996, MP Dr. Alejandro Martínez Caballero, Sentencia C-038 de 2006, MP Dr. Humberto Sierra Porto y CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 21 de octubre de 1999, radicación: 249021, expediente: 1999-N10948, CP Dr. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

Para un estudio a la evolución y actual comprensión de los elementos de la responsabilidad del Estado, puede consultarse PATIÑO DOMÍNGUEZ, Héctor Eduardo. "El trípode o el bípode: la estructura de la responsabilidad". En: Libro de la XVI Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo titulado: La responsabilidad extracontractual del Estado: ¿qué? ¿por qué? ¿hasta dónde?, editores Juan Carlos Henao Pérez y Andrés Fernando Ospina Garzón. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia, 2015, pp. 166-233. En esa misma línea de pensamiento, SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. "La cláusula constitucional de la responsabilidad del Estado: estructura, régimen y el principio de convencionalidad como pilar de su construcción dogmática". En: Control de convencionalidad y responsabilidad del Estado. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia, 2013, pp. 129-350 y GIL BOTERO, Enrique. "La constitucionalización del derecho de daños: nuevo sistema de daños en la responsabilidad extracontractual del Estado". Bogotá D.C.: Editorial Temis, 2014, pp. 19-37.

Ahora bien, a pesar del consenso aparente frente a los elementos previstos constitucionalmente para la responsabilidad del Estado, debe precisarse que, en la doctrina de derecho de daños, existen voces autorizadas y trabajos de algunos profesores que insisten en la necesaria aplicación de la relación de causalidad, entre otros, pueden consultarse: ARENAS MENDOZA, Hugo Andrés. ¿Los elementos de la responsabilidad extracontractual del Estado en Colombia son dos o tres?: a propósito de la relación de causalidad. En: Revista Vniversitas – Pontificia Universidad Javeriana, Vol. 69, 2020 y M'CAUSLAND SÁNCHEZ, María Cecilia. "Equidad judicial y responsabilidad extracontractual". Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia, 2019, pp. 336-341.

Al margen de las citadas discusiones, lo cierto es que la causalidad material y el título de imputación de responsabilidad, son elementos que deben ser estudiados de manera conjunta; pues como afinadamente lo señaló la Corte Constitucional en la Sentencia C-957 de 2014 (fj 27, iv, pág. 45): "independientemente de si se alegan dos o tres requisitos derivados del artículo 90 superior, –que vistos en conjunto incluyen en ambos casos las exigencias propias de esa disposición constitucional pero que se presentan de manera diferente–, la determinación de la responsabilidad patrimonial del Estado requiere para su demostración básicamente: la existencia de un daño antijurídico, causado por la acción o la omisión de las autoridades públicas, que le sea imputable al Estado, y donde exista una relación de causalidad entre el daño antijurídico y la acción u omisión del ente público, que es de la que se desprende la imputabilidad estatal".

²¹ HENAO, Juan Carlos. "Las formas de reparación en la responsabilidad del Estado: hacia su unificación sustancial en todas las acciones contra el Estado". En: Revista de Derecho Privado, Universidad Externado de Colombia, No. 28, enero-junio de 2015, pp. 277-366. En relación con la definición de este primer elemento, consideramos pertinente las críticas desarrolladas por el profesor Pedro Antonio Zapata García, para quien la calificación del daño como antijurídico solo termina siendo posible decidir al final del estudio de todos los elementos de la responsabilidad (ZAPATA GARCÍA, Pedro Antonio. "Fundamentos y límites de la responsabilidad del Estado: una lectura unificada de la responsabilidad contractual y extracontractual". Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia, 2019, p. 185)



MEDIO DE CONTROL Reparación directa
RADICADO 13-001-33-33-004-2017-00091-01
ACCIONANTE Marceliano Zapateiro Julio y otros
ACCIONADO Nación – Mindefensa - Policía Nacional
DECISIÓN Adiciona la sentencia de primera instancia, por medio la cual se concedieron parcialmente las pretensiones de la demanda
PÁGINA Página 8 de 38

falla en el servicio –de naturaleza subjetiva, el título de imputación por excelencia²²–, ante el cual es importante la acreditación de una violación a un deber obligacional que se impone al Estado; mientras que el *daño especial* y el *riesgo excepcional*, se constituyen en títulos de carácter objetivo, en los cuales la obligación de indemnizar el daño causado surge por la realización de una conducta lícita. Con todo, se precisa que el citado artículo 90 de la Constitución Política no privilegió ningún régimen de responsabilidad, por lo que, será el juez quien determine cuál es aplicable al caso concreto, de acuerdo con lo que encuentre probado en el proceso²³.

5.5.2. Deberes de orden constitucional, internacional y legal de la fuerza pública.

42. El artículo 2 de la Constitución Política establece que: “*las autoridades de la República están instituidas para proteger a todos los colombianos y residentes en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades*”. Asimismo, el artículo 218 señala que la Policía Nacional está instituida para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, para el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.

43. Para el cumplimiento de estos deberes, los artículos 216 y 223 de la Constitución, le entregaron a la fuerza pública –entre ellas, a la Policía Nacional–, el monopolio de la coacción, a través de las armas. Precisándose, que el uso de esta facultad encuentra su límite en el respeto a los derechos inalienables de las personas, en la dignidad y en la supremacía de los derechos fundamentales²⁴. Por ello, debe ser proporcional y razonable.

44. A su turno, la Ley 62 de 1993, por la cual se expiden normas sobre la policía nacional, precisó estos deberes constitucionales. Estableciendo, por ejemplo: el empleo de la fuerza y de otros medios coercitivos solo cuando sea estrictamente necesario para impedir perturbaciones, restablecer la tranquilidad y seguridad de la comunidad (artículos 29 y 30 del Código de Policía Nacional, Decreto 1355 de 1970, vigente para la época de los hechos)

45. Por su parte, los artículos 37 y 38 del Decreto 1798 de 2000 –Régimen Disciplinario para la Policía Nacional vigente para la época de los hechos–, estableció como falta de sus agentes: el trato violento a los ciudadanos, la extralimitación de sus funciones por uso de armas sin justificación y la ejecución de actos que atenten contra las garantías de los ciudadanos.

5.5.3. Enfoque diferencial y equidad de género: a propósito de la obligación de prevenir, sancionar y erradicar toda forma de violencia contra la mujer.

46. Las garantías que deben ofrecer las autoridades nacionales y las ramas del poder público imponen la eliminación y sanción de todo tipo de violencia o discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión pública o filosófica, mediante actos o hechos positivos y negativos que efectivicen y hagan realidad la protección de aquellas personas que por su condición económica, física o mental se ven expuestas a los abusos o maltratos que contra ellas se cometen.

47. Resulta entonces de suma relevancia el aporte de instrumentos internacionales, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos (arts. 1 y 2), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 3), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (arts. 1, 2 y 5), la Convención Americana sobre Derechos

²² En sentencia de 7 de abril de 2011, expediente 20750, la Sección Tercera del Consejo de Estado se indicó lo siguiente: “La Sala, 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”.

²³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena de la Sección Tercera, Sentencia del 19 de abril de 2012, radicación número: 19001233100019990081501, número interno: 21515

²⁴ Ver artículo 1, 5 y 85 de la Constitución Política.



MEDIO DE CONTROL Reparación directa
RADICADO 13-001-33-33-004-2017-00091-01
ACCIONANTE Marceliano Zapateiro Julio y otros
ACCIONADO Nación – Mindefensa - Policía Nacional
DECISIÓN Adiciona la sentencia de primera instancia, por medio la cual se concedieron parcialmente las pretensiones de la demanda
PÁGINA Página 9 de 38

Humanos (art. 24), el Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador" (art. 3). De estos instrumentos se resalta Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, tal y como a continuación se desarrollará.

5.5.3.1. Deberes de orden constitucional, internacional y legal del Estado Colombiano en la aplicación del enfoque diferencial y de género.

48. **(1)** La **Constitución Política** consagra en su primer artículo que: "Colombia es un Estado social de derecho [...] fundada en el respeto de la dignidad humana", donde se "reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona"²⁵ y en el que todos "recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo"²⁶; sin embargo, se "protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan"²⁷. Así mismo, la norma superior dispuso en forma inequívoca que: "la mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades"²⁸ y que "ésta no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación" o forma de violencia.

49. **(2)** De igual manera, Colombia ha ratificado una pluralidad de **tratados internacionales en materia de derechos humanos**, siendo pertinente mencionar: **(i)** La herramienta internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer –CEDAW–, considerada la carta internacional de los derechos de la mujer y el segundo instrumento internacional más ratificado por los Estados Miembro de la ONU, que hace parte de la normativa nacional a través de la Ley 51 de 1981; **(ii)** La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, ratificada mediante la Ley 248 de 1995; **(iii)** El Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, ratificado mediante la Ley 984 de 2005; y **(iv)** La Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer.

50. En términos generales, las disposiciones constitucionales y los instrumentos internacionales citados, conjuntamente, **le imponen al Estado el deber de prevenir, sancionar y erradicar la violencia en contra de las mujeres**²⁹. En cumplimiento de tales obligaciones, se expidieron las Leyes 248 de 1995, 294 de 1996, 882 de 2004, 1257 de 2008, 1761 de 2015 y 2215 de 2022³⁰. Estas normas tienen como objeto el tratamiento de las diferentes modalidades de violencia al interior de la familia, la protección y atención integral a las mujeres víctimas de violencia en todas sus formas y tipos y la sensibilización, prevención y sanción de todas las formas de violencia y discriminación en contra de las mujeres. Las medidas allí adoptadas son de diversa índole y abarcan medidas de protección, asistencia y atención, así como medidas de sensibilización y prevención, hasta la penalización de la violencia intrafamiliar y el feminicidio.

51. La CEDAW -Ley 51 de 1981- define la discriminación como "toda distinción, exclusión o restricción que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra". Más tarde, a través de la Recomendación General No. 19, señaló que la definición de discriminación contra la mujer contemplada en artículo 1 de la convención, incluye la violencia basada en el sexo,

²⁵ Artículo 5 ibidem.

²⁶ 2 inciso 1º del artículo 13 de la constitución.

²⁷ Inciso 3º del artículo 13 de la constitución.

²⁸ Inciso 1º del artículo 43 de la constitución.

²⁹ Cfr. Sentencia SU-659 de 2015.

³⁰ También se pueden resaltar las leyes 8ª de 1922, Ley 83 de 1931, Ley 28 de 1932, Decreto 1972 de 1933, Decreto 502 de 1954, Decreto 2820 de 1974, Ley 999 de 1988 (art. 94), Ley 82 de 1993, Ley 731 de 2002, Ley 800 de 2003, leyes 1009 y 1010 de 2006, Ley 1468 de 2011 y Ley 1542 de 2012, entre otras leyes y decretos.



MEDIO DE CONTROL Reparación directa
RADICADO 13-001-33-33-004-2017-00091-01
ACCIONANTE Marceliano Zapateiro Julio y otros
ACCIONADO Nación – Mindefensa - Policía Nacional
DECISIÓN Adiciona la sentencia de primera instancia, por medio la cual se concedieron parcialmente las pretensiones de la demanda
PÁGINA Página 10 de 38

es decir, la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada. Incluye actos que infligen daños o sufrimientos de índole física, mental o sexual, amenazas de cometer esos actos, coacción y otras formas de privación de la libertad e indicó que: *“la violencia contra la mujer es una forma de discriminación que inhibe gravemente la capacidad de la mujer de gozar de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre”*.

52. El artículo 17 de la CEDAW estableció el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el cual tiene como finalidad verificar y propender por los progresos de los Estados que hubieren ratificado dicho instrumento o hubieren adherido a él, a través del análisis de sus informes y la formulación de propuestas y recomendaciones³¹.

53. Por su parte, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, conocida también como **Convención de Belém do Pará**³², explica los tipos de violencia, sus ámbitos y la responsabilidad del Estado en materia de atención, prevención y sanción.

54. Esta misma convención define la violencia contra la mujer como: “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”, cuyo concepto incluye todo acto de violencia física, sexual y psicológica.

55. Este instrumento se ha constituido en la base de las leyes de violencia contra la mujer en la región, además de reiterar el carácter vinculante de los instrumentos internacionales antes mencionados y citados, en virtud del bloque de constitucionalidad, establecido en el artículo 93 de la Constitución Política de 1991, pero claramente se advierte un flagelo que, en cuanto cifras, continua en aumento.

56. Sólo a nivel de América Latina, el Observatorio de la Igualdad de Género de la CEPAL³³, expresó que, durante el año 2021, en medio de los estragos por la COVID19, se registraron más de 4.000 feminicidios, y el delito no disminuyó su frecuencia durante las anualidades 2022 y 2023.

57. Las estadísticas denotan políticas y medidas que no han resultado del todo eficaces ante la violencia de género. En ese contexto, se destaca un concepto (ONU Mujeres 2023) que pone sobre la mesa un fenómeno que siguen experimentando cientos de mujeres a nivel mundial, y que en Colombia³⁴ ha alcanzado cifras que lo convierte en: **un asunto urgente y prioritario en la agenda política y pública de la Nación.**

³¹ Puntualizó en los siguientes aspectos de relevancia en la materia: - La concepción tradicional de que las mujeres están supeditadas a los hombres favorece la violencia contra ellas. - Es necesario evitar nociones preconcebidas de que este tipo de violencia es una cuestión privada e incumbe a una esfera en que, en principio, el Estado no debe ejercer control. - Supeditar este tipo de violencia a la sola agresión física o amenaza inminente a la vida o la salud de la víctima, constituye un concepto estereotipado. - Este tipo de violencia es una forma de discriminación que incluye, usualmente, agresión física, mental o psicológica, sexual y económica, entre otras. - En este tipo de violencia, los derechos de defensa y locomoción del agresor no pueden estar por encima de los derechos humanos de las mujeres a la vida e integridad física y psicológica. - No se debe subestimar o desconocer las manifestaciones previas de violencia de los agresores. - La violencia doméstica es reconocida internacionalmente como una violación de los derechos humanos y una de las formas más persistentes de discriminación que afecta a mujeres de todas las edades, etnias, razas y clases sociales. - Varios órganos internacionales de derechos humanos han considerado la inacción de los Estados en la esfera de violencia doméstica y otros no sólo como una forma extrema de discriminación sino como un menoscabo del derecho a la vida de las mujeres. - Los Estados parte tienen la obligación no sólo de adoptar medidas apropiadas a fin de modificar o abolir sus leyes y reglamentos discriminatorios, sino también las costumbres y las prácticas que constituyan un tratamiento diferenciado contra la mujer. - De conformidad con el párrafo 1º del artículo 16, los Estados parte deben adoptar todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares. - La discriminación no sólo se limita a los actos cometidos por el gobierno o en su nombre sino también a los actos privados, cuando el Estado no adopta medidas con la debida diligencia para impedir la violación de derechos o para investigar y castigar los actos de violencia y proporcionar indemnización. - El conocimiento por parte del Estado del riesgo de daño y de la necesidad de medidas de protección, torna más crítica y urgente la implementación de estas; (xiv) la falla del Estado de actuar con la debida diligencia para proteger a las mujeres de la violencia, constituye una forma de discriminación y una negación de su derecho a la igual protección de la ley, y - La inacción del Estado ante casos de violencia contra las mujeres fomenta un ambiente de impunidad y promueve la repetición de la violencia, “dado que la sociedad no ve pruebas de la voluntad del Estado, como representante de la sociedad, de adoptar medidas efectivas para sancionar tales actos.

³² Colombia también se rige por esta convención la cual prevé mecanismos de protección y sanción para erradicar la violencia contra las mujeres.

³³ La CEPAL es una de las 5 comisiones regionales de Naciones Unidas y busca contribuir al desarrollo económico de América Latina y el Caribe.

³⁴ Ver, entre otros, datos del Observatorio de Igualdad de Género de la CEPAL.



MEDIO DE CONTROL Reparación directa
RADICADO 13-001-33-33-004-2017-00091-01
ACCIONANTE Marceliano Zapateiro Julio y otros
ACCIONADO Nación – Mindefensa - Policía Nacional
DECISIÓN Adiciona la sentencia de primera instancia, por medio la cual se concedieron parcialmente las pretensiones de la demanda
PÁGINA Página 11 de 38

58. En medio de esta urgencia, que precisamos, viene de años y en aumento, surgió la Ley 1761 de 2015³⁵ (también conocida como Ley Rosa Elvira Cely), la cual prevé:

“Artículo 1º. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto tipificar el feminicidio como un delito autónomo, para garantizar la investigación y sanción de las violencias contra las mujeres por motivos de género y discriminación, así como prevenir y erradicar dichas violencias y adoptar estrategias de sensibilización de la sociedad colombiana, en orden a garantizar el acceso de las mujeres a una vida libre de violencias que favorezca su desarrollo integral y su bienestar, de acuerdo con los principios de igualdad y no discriminación.

Artículo 2º. La Ley 599 de 2000 tendrá un artículo 104A del siguiente tenor:

Artículo 104A. Feminicidio. Quien causare la muerte a una mujer, por su condición de ser mujer o por motivos de su identidad de género o en donde haya concurrido o antecedido cualquiera de las siguientes circunstancias, incurrirá en prisión de doscientos cincuenta (250) meses a quinientos (500) meses.

a) Tener o haber tenido una relación familiar, íntima o, de convivencia con la víctima, de amistad, de compañerismo o de trabajo y ser perpetrador de un ciclo de violencia física, sexual, psicológica o patrimonial que antecedió el crimen contra ella.

b) Ejercer sobre el cuerpo y la vida de la mujer actos de instrumentalización de género o sexual o acciones de opresión y dominio sobre sus decisiones vitales y su sexualidad.

c) Cometer el delito en aprovechamiento de las relaciones de poder ejercidas sobre la mujer, expresado en la jerarquización personal, económica, sexual, militar, política o sociocultural.

d) Cometer el delito para generar terror o humillación a quien se considere enemigo.

e) Que existan antecedentes o indicios de cualquier tipo de violencia o amenaza en el ámbito doméstico, familiar, laboral o escolar por parte del sujeto activo en contra de la víctima o de violencia de género cometida por el autor contra la víctima, independientemente de que el hecho haya sido denunciado o no.

f) Que la víctima haya sido incomunicada o privada de su libertad de locomoción, cualquiera que sea el tiempo previo a la muerte de aquella.”

59. También dejó sentado el agravante de este delito cuando **su perpetrador sea un servidor público**, la víctima menor de 18 años o mayor de 60, **sea cometido por varias personas**, le anteceda una agresión sexual o se trate de la pareja o expareja de la víctima.

60. Todo este esfuerzo normativo contribuyó a que el feminicidio, al menos, en Colombia, (comparándonos con países de la región), se catalogue en la actualidad como delito autónomo, que concibe la vida de la mujer como un bien jurídico protegido por el derecho a través de la política criminal.

61. El Ministerio Público no ha sido ajeno a esta problemática social y recientemente, a través de la **Procuraduría General de la Nación**, expuso las siguientes cifras en Colombia:

- En 2022 se registraron 47.771 casos de mujeres víctimas de violencia intrafamiliar, cifra que, en comparación con el 2021, presentó un aumento de 7.713 casos.
- El reporte de exámenes medico legales por presunto delito sexual en mujeres aumentó en 3.650 casos en el 2022, frente a lo reportado en el 2021.
- Solo el 32% de las denuncias interpuestas ante la Fiscalía General de la Nación por feminicidio han terminado en una sentencia condenatoria, mientras que el 35% sigue en etapa de indagación.

³⁵ Por la cual se crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo y se dictan otras disposiciones. (Rosa Elvira Cely)”



MEDIO DE CONTROL Reparación directa
RADICADO 13-001-33-33-004-2017-00091-01
ACCIONANTE Marceliano Zapateiro Julio y otros
ACCIONADO Nación – Mindefensa - Policía Nacional
DECISIÓN Adiciona la sentencia de primera instancia, por medio la cual se concedieron parcialmente las pretensiones de la demanda
PÁGINA Página 12 de 38

62. Según **el Observatorio Colombiano de las Mujeres**³⁶, entre enero de 2018 y marzo de 2023, **el promedio mensual de feminicidios fue de 51 mujeres**. Así mismo, el mayor número de mujeres asesinadas categorizadas como feminicidios, fue en septiembre en 2020, con un total de 85 mujeres³⁷, siendo Antioquia y Valle del Cauca de los departamentos con mayores víctimas en el país; ello, sin mencionar la conexas problemática que supone el subregistro y/o la falta de información consolidada y depurada que en muchos casos estaría paralelamente ubicada en el margen de la impunidad.

63. Y hay datos más recientes de este fenómeno concebido como un problema de relevancia constitucional, además de: *“extremadamente dañino para los derechos humanos”*³⁸. Tanto es así que, recientemente, la Corte Constitucional brindó cifras cercanas a la actualidad, expresó que: *“una de cada tres mujeres ha sufrido violencia física y/o sexual”*³⁹. Incluso, hay estudios que sugieren que las afectadas han llegado a ser una de cada dos mujeres⁴⁰. En términos generales, este fenómeno suele estar asociado con agresiones reiteradas en el tiempo y tiene manifestaciones polimórficas que incluyen maltrato físico, abuso psicológico, violencia sexual y violencia económica, actos de acoso, coacción o amenaza⁴¹. En algunos casos, los actos de violencia conducen al feminicidio y, dentro de este, la mayoría son cometidos por parejas o exparejas sentimentales. Estudios recientes⁴² señalan que la media internacional del feminicidio íntimo es de 5.04 por millón de mujeres, la cual se incrementa a un 8.59 en el caso de América Latina. En todo el mundo, casi un tercio de las mujeres de 15 a 49 años que han estado en una relación sufrieron algún tipo de violencia por parte de su pareja o la expareja⁴³.

64. En Colombia, señaló la misma jurisprudencia que: *“durante los años 2021 y 2022 se presentaron cerca de 90.000 casos de violencia intrafamiliar en los que las víctimas fueron mujeres”*⁴⁴. En el año 2023, la cifra reportada oscila entre los 37.000 y los 43.000 casos, según la información que aportaron las universidades de Nariño⁴⁵ y Los Andes⁴⁶. Igualmente, el promedio de feminicidios entre el 2018 y el 2023, fue de 51 mujeres al mes⁴⁷. Ciénaga Grande encabeza la lista con 420 mujeres asesinadas, luego se encuentra el Valle del Cauca con 349 y, en el tercer lugar, está Bogotá con 195 mujeres asesinadas. Le siguen Cauca con 168 y Norte de Santander con 127⁴⁸. Es de resaltar que el mayor número de casos se presentó en mujeres entre 25 y 44 años. El panorama es desalentador”.

65. No es suficiente entonces con incorporar los delitos de violencia de género como constitutivos de crimen de guerra, de genocidio y de lesa humanidad,

³⁶ Herramienta de la Presidencia de la República para recopilar, analizar y difundir información relacionada a la situación de las mujeres que habitan en los territorios colombianos. Reglamentado por la ley 1009 de 2006.

³⁷ <https://observatoriomujeres.gov.co/>

³⁸ Cfr. Sentencia T-772 de 2015, ff. 2.3.1.

³⁹ Organización Mundial de la Salud (OMS), Violencia contra la mujer. Datos y cifras. 2021. Disponible en el siguiente vínculo Web: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/violence-against-women>.

⁴⁰ Heise Lori et. al., Ending violence against women. En: Population Reports (Serie L, N° 11). Johns Hopkins University School of Public Health. USA. 1999.

⁴¹ Organización de las Naciones Unidas (ONU), Comité de la CEDAW, Recomendación General No. 35. Sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general núm. 19. (2017). párr. 14. La Corte IDH también ha explorado otras formas de violencia que afectan a las mujeres, por ejemplo, en la Sentencia del 22 de marzo del año 2024 dictada dentro del caso Habitantes de la Oroya vs. Perú.

⁴² Natalia Echeverri et. al. Valoración del riesgo de violencia mortal contra mujeres por parte de su pareja o expareja Colombia, año 2022. En: Forensis. Datos para la Vida Vol. 24. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Colombia, 2022. pp. 258-276.

⁴³ Datos tomados de la Sentencia T-179 de 2024, ff. 5 (párrafos 68 a 69)

⁴⁴ Cifras de la Procuraduría General de la Nación. Citada por Tatiana Gélvez Rubio et. al., El feminicidio en Colombia: La tarea pendiente de las cifras que aún no hemos calculado. Universidad Externado de Colombia, 2023. Disponible en este enlace: https://www.uxternado.edu.co/investigacion-uec/el-feminicidio-en-colombia-la-tarea-pendiente-de-las-cifras-que-aun-no-hemos-calculado/#_ftnref1

⁴⁵ Escrito de intervención de la Universidad de Nariño, p. 4

⁴⁶ Escrito de intervención de la Universidad de Los Andes, p. 10

⁴⁷ Cifras de la Procuraduría General de la Nación. Boletín 1560 del año 2023. El documento se encuentra disponible en este enlace: <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/preocupante-radiografia-violencia-contra-mujer-advierte-procuraduria.aspx>

⁴⁸ Ídem



MEDIO DE CONTROL Reparación directa
RADICADO 13-001-33-33-004-2017-00091-01
ACCIONANTE Marceliano Zapateiro Julio y otros
ACCIONADO Nación – Mindefensa - Policía Nacional
DECISIÓN Adiciona la sentencia de primera instancia, por medio la cual se concedieron parcialmente las pretensiones de la demanda
PÁGINA Página 13 de 38

el verdadero avance no radicará sólo en la legislación⁴⁹, sino en un fortalecimiento desde todos los estamentos en busca de atender este grave flagelo social⁵⁰, en muchos casos tolerados desde la misma institucionalidad⁵¹.

66. Es precisamente este contexto el que ha motivado **varias sentencias del honorable Consejo de Estado**, corporación que ha declarado responsabilidad estatal a partir del daño antijurídico sufrido por los familiares de quien, siendo mujer, encuentra la muerte de forma violenta en razón de su género. A manera de ejemplo, pueden véanse las siguientes providencias:

67. **(1)** La sentencia proferida en el año 2015 por la Subsección B de la Sección Tercera (**considerada sentencia hiño**), en esta decisión se analizó el caso del asesinato de la compañera permanente de un dragoneante, y elevando la categoría del suceso, coloquialmente conocido como “crimen pasional”, el Alto Tribunal determinó que el daño le era imputable a la institución oficial, entre otras razones, por la no intervención efectiva del superior a cargo del agente; lo que dejó al descubierto inadvertencia sobre la presencia de estereotipos de género en la comandancia de la institución policial⁵².

68. También estructuró una relación entre hombres de armas⁵³ y mujeres víctimas de violencia de género; así como el uso de la estadística sobre violencia feminicida por parte de miembros de la fuerza pública. Esta estadística se puede cruzar con altos índices de impunidad, reincidencia y el impacto negativo del subregistro de las conductas, dentro del contexto de violencia estructural y multidimensional contra las mujeres.

69. A partir de este y otros pronunciamientos, **en Colombia se han venido haciendo avances en lo que a reconocimiento jurisdiccional con enfoque diferencial de género atañe**, acudiéndose en muchos casos a las líneas trazadas por el derecho convencional, el cual aborda la temática como un flagelo social con pluralidad de aristas, que merece ser atendido desde diversos frentes de acción, siendo uno de estos sin lugar a dudas: la justicia⁵⁴.

70. En relación con esta **nueva senda jurisprudencial y doctrinal**, son varias las entidades gubernamentales y no gubernamentales que se han interesado por documentar, analizar e investigar la evolución de las cifras y el impacto de estos casos en nuestra sociedad, surgiendo

⁴⁹ Dentro del marco normativo, se destacan las siguientes leyes: (i) la Ley 51 de 1981, que ratifica la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; (ii) la Ley 248 de 1995, que ratifica la Convención Interamericana de Belém do Pará para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer; (iii) la Ley 294 de 1996, que sanciona como delitos independientes las conductas violentas en el ámbito familiar y crea mecanismos especiales de protección para las personas agredidas en conflictos familiares; (iv) la Ley 360 de 1997, que tipifica los delitos sexuales; (v) la Ley 575 de 2000, que modifica la Ley 294 de 1996 y fortalece las facultades de las Comisarías de Familia para intervenir de manera inmediata ante hechos de violencia intrafamiliar y dictar medidas de protección definitivas; (vi) la Ley 599 de 2000, que establece el Código Penal; (vii) la Ley 679 de 2001, que previene y sanciona el turismo sexual; (viii) la Ley 742 de 2002, que aprueba el Estatuto de Roma; (ix) la Ley 906 de 2004, que establece el Código de Procedimiento Penal; (x) la Ley 800 de 2003, que aprueba la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y ratifica el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños; (xi) la Ley 985 de 2005, que adopta medidas para combatir la trata de personas y regula la atención y protección a las víctimas; (xii) la Ley 1146 de 2007, que establece normas para prevenir la violencia sexual y atender integralmente a niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso sexual; (xiii) la Ley 1336 de 2007, que refuerza la Ley 679 de 2001 en la lucha contra la explotación sexual, la pornografía y el turismo sexual que involucre a menores de edad; (xiv) la Ley 1257 de 2008, que dicta normas para sensibilizar, prevenir y sancionar la violencia y discriminación contra las mujeres, y modifica el Código de Procedimiento Penal y la Ley 294 de 1996; (xv) la Ley 1448 de 2011, que establece medidas de atención, asistencia y reparación integral para las víctimas del conflicto armado, incluyendo normas específicas para las mujeres en los artículos 114 al 118; (xvi) la Ley 1542 de 2012, que garantiza la protección y la diligencia de las autoridades en la investigación de delitos de violencia contra la mujer, declara como no desistibles ni querellables los delitos de violencia intrafamiliar e insistencia alimentaria y ordena la investigación oficiosa de estos delitos; y (xvii) la Ley 2294 de 2023, que, en sus artículos 343 y 344, crea un sistema nacional para registrar, atender, seguir y monitorear las violencias basadas en género, declara la emergencia nacional por violencia de género y establece acciones estratégicas para combatir este tipo de violencia.

⁵⁰ Entre los avances normativos conseguidos, es importante destacar la Ley 1257 de 2008 que incorporó disposiciones en orden a mejorar la atención de la violencia contra la mujer, para lo cual define, por primera vez, la violencia de género como violación a los derechos humanos.

⁵¹ Unifem (Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer), 2010, p. 64: Definición de tolerancia institucional de la violencia basada en el género: Conjunto de actitudes, percepciones y prácticas de las/los funcionarios públicos que favorecen y perpetúan la violencia contra las mujeres, incluyendo la omisión de los deberes estatales de restitución de derechos, protección, prevención y erradicación, así como la perpetración directa de actos de violencia por parte de actores institucionales.

⁵² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 28 de mayo de 2015, radicación número: 17001-23-31-000-2000-01183-01, número interno: 26958, CP Dra. Stella Conto Díaz Del Castillo.

⁵³ Para el tema de hombres en armas y mujeres violentadas se puede consultar a Jules Falquet <http://julesfalquet.com/wp-content/uploads/2018/06/Por-la-buenas-o-por-las-malas-PDF-integral.pdf>, que ofrece una perspectiva antropológica interesante.

⁵⁴ Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer – Convención de Belém do Pará.



MEDIO DE CONTROL Reparación directa
RADICADO 13-001-33-33-004-2017-00091-01
ACCIONANTE Marceliano Zapateiro Julio y otros
ACCIONADO Nación – Mindefensa - Policía Nacional
DECISIÓN Adiciona la sentencia de primera instancia, por medio la cual se concedieron parcialmente las pretensiones de la demanda
PÁGINA Página 14 de 38

también críticas en torno a la labor de los jueces que, además de estar llamados a dirimir y categorizar aspectos puntuales ante este tipo conductual, pueden llegar a brindar herramientas de impacto social tendientes a reducir estas alarmantes cifras⁵⁵.

71. El citado fallo también destacó lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para Todos"⁵⁶, **vigente para la época de los hechos que se analizan**, el Gobierno Nacional lanzó los Lineamientos de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres y del Plan Integral para Garantizar una Vida Libre de Violencias, los cuales constituyen referente para el diseño y puesta en marcha de acciones sostenibles para la superación de brechas y la transformación cultural a cargo de toda la institucionalidad.

72. En dicho plan, la Policía Nacional fue encargada de desarrollar algunos lineamientos, como el de prevención⁵⁷, pero claramente se trata de una política que impone un actuar hacia el exterior de la institución, aspecto que ya había sido advertido y cuestionado desde el año 2014 en sentencia del Consejo de Estado⁵⁸, donde se afirmó: *"Si bien la Policía Nacional está posicionada como "parte de los programas del gobierno en Derechos Humanos", en particular, en lo relativo a la prevención, protección e investigación de actos de discriminación contra la mujer, es menester que los esfuerzos no solo estén orientados hacia afuera de la institución, sino también hacia adentro, por lo cual se hace necesario fortalecer políticas públicas que promuevan y desarrollen una cultura de no violencia de género en relación con las mujeres uniformadas y las cónyuges o compañeras permanentes de los policías."*

73. **(2) Recientemente, la Sección Tercera del Consejo de Estado, a través de la Subsección C**, haciendo alusión al anterior pronunciamiento, en sentencia de 13 de marzo de 2024, recalcó:

"(...) existe en cabeza de los jueces del país, y de manera aún más latente en el juez contencioso administrativo que se halla instituido para juzgar la actividad de los órganos del Estado, la obligación de investigar, sancionar y reparar la violencia estructural contra las personas en situación de debilidad, en este evento que comprometen los derechos y garantías de la mujer.

Este sentido de justicia e igualdad material emergen de lo que la jurisprudencia y la doctrina han denominado el enfoque y la equidad de género, que se instituyen como la guía que orienta el diseño de las políticas públicas y el quehacer de la función judicial, en el que todas las acciones judiciales y todos los medios de control previstos en el ordenamiento jurídico imponen a los jueces de la república estudiar los casos con una orientación diferencial que permite fallar en forma disímil cuando la situación fáctica es desigual y cuando se requiere una protección reforzada de los derechos, por ejemplo, de la niñez y las mujeres víctimas de violencia, acoso y discriminación, entre otros hechos que lesionan el núcleo fundamental de los intereses reconocidos por el ordenamiento convencional y constitucional.

...Se ha advertido la obligación del juez contencioso administrativo de abordar el proceso bajo una perspectiva de género siempre que ella se encuentre acreditada...corresponde al sistema judicial dar una respuesta efectiva dirigida a garantizar su especial protección constitucional, bajo estándares establecidos en los instrumentos internacionales y en la Constitución Política. En razón a ello, les corresponde abordar cada caso con un enfoque diferencial y activar todos los poderes derivados de la actividad judicial dirigidos a sancionar, reparar y prevenir [tales actos]. (...). [L]a aplicación de criterios de género obliga a las autoridades judiciales accionadas a dar una lectura integral del patrón fáctico de la demanda, incluyendo todas las circunstancias que deriven del relato de las víctimas y de los testigos, bajo un criterio menos riguroso y menos apegado a la literalidad [que exige] bajo la aplicación de un criterio

⁵⁵ Véase propuesta de la antropóloga forense argentina Rita Segato, quien analizó profusamente los feminicidios de las Mujeres de Juárez: https://www.feministas.org/IMG/pdf/rita_segato.pdf. De igual manera, el caso decidido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Sentencia Caso González y Otras (Campo Algodonero) vs México de 16 de noviembre de 2009, párrafo 143. Feminicidio: Legado de la práctica y la narrativa feminista.

⁵⁶ El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para Todos", establece la adopción de una Política Pública Nacional de Equidad de Género, para garantizar los derechos humanos integrales e interdependientes de las mujeres y la igualdad de género, teniendo en cuenta las particularidades que afectan a los grupos de población urbana y rural, afrocolombiana, indígena y campesina, que asegure el cumplimiento del Estado colombiano de los estándares internacionales y nacionales en materia de Derechos Humanos de las mujeres con un enfoque multisectorial y transversal.

⁵⁷ Lineamientos en prevención de las violencias: 3. Capacitar y sensibilizar a funcionarios/as públicos en prevención y detección de la violencia: 3.1 Realización de estrategias de comunicación intrainstitucional. 3.2 Capacitación especializada y sensibilización a funcionarios/as que trabajan con población en riesgo y atención al público para incorporar en su accionar estrategias de detección y prevención de los diferentes tipos de violencia basada en género con enfoque diferencial. Responsables según sus competencias: Todos los ministerios, Policía Nacional, FGN, CSJ, DPS y UNP y Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. (...) 7. Fortalecimiento de las estrategias de movilización social para la prevención de la violencia: 7.1 Apoyo a programas y estrategias de movilización social con organizaciones de carácter municipal a nivel urbano y rural. 7.2 Promoción y fortalecimiento de redes sociales y comunitarias para acciones de movilización social de prevención de la violencia. Responsables según sus competencias: Ministerios de Salud y Protección Social, Ministerio de Educación Nacional, Policía Nacional, entidades territoriales y Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

⁵⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 9 de octubre de 2014, radicación número: 20001-23-31-000-2005-01640-01, número interno: 40411, CP Dr. Ramiro Pazos Guerrero.



MEDIO DE CONTROL Reparación directa
RADICADO 13-001-33-33-004-2017-00091-01
ACCIONANTE Marceliano Zapateiro Julio y otros
ACCIONADO Nación – Mindefensa - Policía Nacional
DECISIÓN Adiciona la sentencia de primera instancia, por medio la cual se concedieron parcialmente las pretensiones de la demanda
PÁGINA Página 15 de 38

diferencial con perspectiva de género, ejecutar las actuaciones necesarias para acceder a [la verdad], a fin de alcanzar la certeza necesaria para proferir una sentencia que pone fin a una controversia suscitada por hechos que involucran la grave violación de los derechos humanos de mujeres.

En idéntico sentido, al conocer los hechos en los que un agente de policía accede sexualmente a una mujer, que ha puesto previamente en estado de indefensión al suministrarle licor, conducta por la cual fue destituido pese a haber resultado absuelto en el proceso penal, la Sección Segunda señaló que es deber del juez aplicar la perspectiva de género en los casos de violencia contra la mujer.

...Igualmente, al pronunciarse sobre la violencia sexual contra la mujer dentro del conflicto armado por hechos de un abuso sexual cometido por un agente de la Policía Nacional contra una menor que reside en una zona de conflicto armado, la Sección Tercera dijo que: el juez de la reparación directa debe tener en cuenta “que la víctima estaba en condición de vulnerabilidad, toda vez que era una mujer, menor de edad, que habitaba en zona de conflicto armado y su agresor era una persona con autoridad. En efecto, el Estado colombiano debe velar por la protección de la mujer, pues es una obligación internacional, regional y nacional. Por eso, los casos de violencia contra la mujer deben ser examinados con un enfoque diferencial y esto se torna más relevante cuando se trata de conductas imputables al Estado, en hechos en los que, en lugar de proteger y garantizar los derechos humanos, los vulnera. Así entonces, los jueces deben propender por la reparación integral de las víctimas, que no se suple con la sola indemnización pecuniaria, sino que, además, debe incluir medidas de satisfacción y de garantía de no repetición de la conducta que generó la falla del servicio del Estado. Es decir, que el juez, en estos casos, debería ordenar que la entidad pública que vulneró derechos fundamentales contra la mujer, realice acciones enfocadas a pedir perdón y a educar a los funcionarios sobre las normas nacionales e internacionales de protección y respeto a la mujer, para que casos así no se vuelvan a repetir”⁵⁹.

74. **(3)** El de 28 de junio de 2016⁶⁰, la **Sección Cuarta del Consejo de Estado**⁶¹ en una actuación que involucraba violencia ejercida por un agente estatal, indicó lo siguiente: *“la víctima estaba en condición de vulnerabilidad, toda vez que era una mujer, menor de edad, que habitaba en zona de conflicto armado y su agresor era una persona con autoridad. En efecto, el Estado colombiano debe velar por la protección de la mujer, pues es una obligación internacional, regional y nacional. Por eso, los casos de violencia contra la mujer deben ser examinados con un enfoque diferencial y esto se torna más relevante cuando se trata de conductas imputables al Estado, en hechos en los que, en lugar de proteger y garantizar los derechos humanos, los vulnera. Así entonces, los jueces deben propender por la reparación integral de las víctimas, que no se suple con la sola indemnización pecuniaria, sino que, además, debe incluir medidas de satisfacción y de garantía de no repetición de la conducta que generó la falla del servicio del Estado. Es decir, que el juez, en estos casos, debería ordenar que la entidad pública que vulneró derechos fundamentales contra la mujer, realice acciones enfocadas a pedir perdón y a educar a los funcionarios sobre las normas nacionales e internacionales de protección y respeto a la mujer, para que casos como el presente no se vuelvan a repetir”*

75. **(4)** El 4 de octubre de 2018⁶², la **Sección Segunda del Consejo de Estado** en relación con hechos en los que un agente de policía accedió sexualmente a una mujer, colocándola en estado de indefensión, señaló que es deber del juez aplicar la perspectiva de género en este tipo de casos. Bajo este entendimiento, la citada corporación advirtió la legalidad de los actos administrativos de destitución, señalando que existió violencia sexual de parte de agente policial.

76. **(5)** El 15 de noviembre de 2018⁶³, la **Sección Cuarta del Consejo de Estado** conoció el caso de dos mujeres de la vereda Pueblitos del municipio de El Zulia, Norte de Santander, que fueron víctimas de actos de violencia sexual por parte de miembros de las fuerzas militares. En esa oportunidad, la citada corporación en el marco de una acción de tutela, indicó que: *“[F]rente a denuncias de mujeres que han sido víctimas de actos de violencia o*

⁵⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia de 13 de marzo de 2024, radicación número: 25000232600020120047501, número interno: 68409, CP: Dr. Nicolás Yepes Corrales.

⁶⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia de 28 de junio de 2016, radicación número: 11001031500020150340600. En esta decisión se amparó los derechos fundamentales de los accionantes contra un fallo de reparación directa proferido por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca que incurrió en defecto fáctico o irregularidad en la valoración probatoria, cuando revocó una condena contra el Ministerio de Defensa – Policía Nacional ante hechos donde se les imputaba responsabilidad por los daños causados por un patrullero de la institución, que abusó sexualmente de una menor. La citada decisión de amparo fue confirmada posteriormente por la Sección Quinta en sentencia de 16 de agosto de 2016.

⁶² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia de 4 de octubre de 2018, radicación número: 05001-23-33-000-2013-01975-01 (0038-16).

⁶³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia de 15 de noviembre de 2018, radicación número: 11001031500020180062200. Esta decisión se confirmó posteriormente por la Sección Quinta en Sentencia de 14 de febrero de 2019.



MEDIO DE CONTROL Reparación directa
RADICADO 13-001-33-33-004-2017-00091-01
ACCIONANTE Marceliano Zapateiro Julio y otros
ACCIONADO Nación – Mindefensa - Policía Nacional
DECISIÓN Adiciona la sentencia de primera instancia, por medio la cual se concedieron parcialmente las pretensiones de la demanda
PÁGINA Página 16 de 38

discriminación, corresponde al sistema judicial dar una respuesta efectiva dirigida a garantizar su especial protección constitucional, bajo estándares establecidos en los instrumentos internacionales y en la Constitución Política. En razón a ello, les corresponde abordar cada caso con un enfoque diferencial y activar todos los poderes derivados de la actividad judicial dirigidos a sancionar, reparar y prevenir [tales actos]. (...). [L]a aplicación de criterios de género obliga a las autoridades judiciales accionadas a dar una lectura integral del patrón fáctico de la demanda, incluyendo todas las circunstancias que deriven del relato de las víctimas y de los testigos, bajo un criterio menos riguroso y menos apegado a la literalidad [que exige] bajo la aplicación de un criterio diferencial con perspectiva de género, ejecutar las actuaciones necesarias para acceder a [la verdad], a fin de alcanzar la certeza necesaria para proferir una sentencia que pone fin a una controversia suscitada por hechos que involucran la grave violación de los derechos humanos de mujeres.”

77. **(6)** En relación con el deber de aplicar del precedente contenido en la sentencia de 28 de mayo de 2015 –arriba citado–, ante los hechos de un homicidio perpetrado por un patrullero de la policía nacional que, encontrándose durante el servicio, abandonó su puesto de facción para dirigirse ante su residencia y causar actos de violencia contra su esposa e hija; en fallo de tutelas proferidos en primera y segunda instancia por las **Secciones Segunda⁶⁴ y Quinta del Consejo de Estado⁶⁵** el 20 de febrero y 9 de julio de 2020, respectivamente, **le ordenaron al Tribunal Administrativo de Bolívar que:**

“que los anteriores sucesos, debieron ser analizados a la luz del criterio fijado en dicha providencia⁶⁶ en relación con la protección especial de la que son sujetos las mujeres, en concordancia con las disposiciones internacionales en materia suscritas por Colombia, en procura de la reparación integral, para así establecer si hubo o no responsabilidad de la administración...”

Sobre la negligencia en el cumplimiento de los deberes a cargo del Estado, la Sección Tercera especificó en esa oportunidad que: “Se trata de advertir el incumplimiento específico de deberes y cargas propias del Estado que impiden a las víctimas o a sus familiares acceder a la verdad debidamente investigada y a su declaración en el escenario institucional y, por ende, la posibilidad de que sobre estos hechos se construya una memoria real y completa. Todo lo cual evidencia que más allá de la gravedad de los hechos que rodearon la muerte de la señora (Gloria), que por sí misma constituye grave violación de los derechos humanos y por lo tanto abre la posibilidad y aun la necesidad de imponer medidas de reparación integral, se advierten graves deficiencias institucionales en las entidades de investigación y control.”

Puntualmente si se tiene en cuenta que, dentro de los casos perpetrados por agentes de la Policía Nacional en el marco de la violencia de género, está reconocido por esta Corporación el de la señora Gloria Ruíz Bedoya a manos del señor González Vega como lo ilustra el citado fallo de la Sección Tercera. Vale aclarar que el análisis del acervo probatorio atendiendo los lineamientos fijados por esta Corporación en la citada providencia, permitirán que el estudio que avoque el Tribunal para el caso concreto se realice de conformidad con las normas constitucionales y legales constitutivas del ordenamiento jurídico colombiano, en el marco de la protección especial que se le debe otorgar a la mujer en situaciones de violencia, en procura de la reparación integral, la cual se traduce en la necesidad de un examen exhaustivo e integral de todas las circunstancias que rodearon el asunto en particular...

Lo que se dilucidó en esa oportunidad, fue la configuración de dos defectos que vician la sentencia sometida a estudio por las tutelantes, consistente en la omisión de que el Informe de Novedad fue tardío, la declaración del señor Lambis Acevedo Álvaro que evidencia que no reportó la situación y que se desconocía la dirección y teléfonos del agresor por parte de sus superiores, valoración que debía hacerse con sujeción a los lineamientos fijados en el fallo de 28 de mayo de 2015 de la Sección Tercera de esta Corporación, en materia de protección especial de la que son sujetos las mujeres; razón por la cual, también se acreditó el desconocimiento de dicho precedente, en la que la Sección Tercera de esta Corporación, citó como ejemplo de “feminicidio” a manos de un miembro de la institución”.

78. A partir de las normas y criterios jurisprudenciales expuestos por las diferentes Secciones del Consejo de Estado, esta Sala de Decisión abordará el estudio de este caso.

5.6. Caso concreto.

5.6.1. Hechos probados.

⁶⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia de 20 de febrero de 2020, radicación número: 11001031500020200021400.

⁶⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia de 9 de julio de 2020, radicación número: 11001031500020200021401.

⁶⁶ Refiriéndose a la Sentencia de 28 de mayo de 2015, radicación número: 17001233100020000118301, número interno: 26958.



MEDIO DE CONTROL Reparación directa
RADICADO 13-001-33-33-004-2017-00091-01
ACCIONANTE Marceliano Zapateiro Julio y otros
ACCIONADO Nación – Mindefensa - Policía Nacional
DECISIÓN Adiciona la sentencia de primera instancia, por medio la cual se concedieron parcialmente las pretensiones de la demanda
PÁGINA Página 17 de 38

79. Del material probatorio allegado al expediente, se destaca los siguientes aspectos:

5.6.1.1. § En relación con el parentesco de los actores con Kellys Zapateiro Guzmán (q.e.p.d.), se demostró su vínculo con todos los demandantes a partir de los siguientes documentos:

80. **(1)** Registros civiles donde se hace constar que el padre de Karen Lucia Zapateiro Lora, Daniela Zapateiro Valverde y Kellys Zapateiro Guzmán (q.e.p.d.) era el señor Gil Alfonso Zapateiro Julio (q.e.p.d.)⁶⁷.

81. **(2)** También se acreditó este parentesco con los registros civiles de los señores Marceliano Zapateiro Julio, Julio Laureano Zapateiro Julio, Silvina Ruth Zapateiro Julio, Santiago Zapateiro Julio, José del Carmen Zapateiro Julio, donde se hace constar que sus padres son: Neila Julio Sierra y José Zapateiro Salinas⁶⁸.

82. **(3)** En el caso de los señores Antonio Rentería Martínez, William Zapateiro Flórez, Eva María Zapateiro Flórez, figuran en el expediente registros civiles, donde se hace constar que el padre de estos es: José Zapateiro Salinas⁶⁹.

83. **(4)** También figura registro civil de la señora Neila Rosa Julio Sierra⁷⁰ y de la señora Iris del Carmen Guzmán Martínez, madre de Kellys Zapateiro Guzmán (q.e.p.d.)⁷¹.

84. **(5)** Se allegó constancia que emitió la Registraduría Nacional del Estado Civil en relación con el registro civil del señor Gil Alfonso Zapateiro Julio, afirmando que el mismo se encuentra inscrito en la notaría primera, sin imagen digitalizada; la cual logra remitirse posteriormente por el apoderado de la parte demandante, dando cuenta del parentesco en línea paterna con Kellys Zapateiro Guzmán (q.e.p.d.), quienes figuran en la demanda como tíos, hermanas y abuela de la víctima mortal en este caso⁷².

5.6.1.2. § En relación con el crimen registrado el 12 de julio de 2014 en una Subestación de Policía de un corregimiento de Cartagena.

85. **(6)** Reposan en el expediente **notas periodistas**⁷³ que dan cuenta de la divulgación del crimen en el que perdió la vida la madre gestante Kellys Zapateiro en una estación de policía de Manzanillo del Mar⁷⁴.

86. **(7)** Se remitió **copia del proceso disciplinario** adelantada por la Policía Nacional contra los policías que estuvieron de guardia en la subestación de Manzanillo del Mar el día de los hechos objeto de la demanda. Dentro del citado proceso se **encuentra probado**⁷⁵:

87. **(7.1.)** Formato de queja de la Oficina de Control Disciplinario Interno de la Policía Metropolitana de Cartagena, con número SIJUR no. MECAR-2014-45, donde se consignó: *"informe de novedad N005 de fecha 12/07/2014, suscrito por el señor intendente José Alfredo*

⁶⁷ Folio 52, 64, 66 Archivo digital "01ExpedientePrimerInstancia". Archivo digital 23 "RptaOficio0978".

⁶⁸ Folio 53 a 58 Archivo digital "01ExpedientePrimerInstancia".

⁶⁹ Folio 59 a 62 Archivo digital "01ExpedientePrimerInstancia".

⁷⁰ Folio 63 Archivo digital "01ExpedientePrimerInstancia".

⁷¹ Archivo digital 23 "RptaOficio0978"

⁷² Archivo digital 23 "RptaOficio0978" y "36RegistroCivil"

⁷³ Folio 68 a 78 Archivo digital "01ExpedientePrimerInstancia".

⁷⁴ Estos serán analizados en conjunto con las demás pruebas que obran en el expediente, con el fin de verificar la información que en ellos consta. Lo anterior, en consideración a lo establecido con la jurisprudencia de la Sala Plena del Consejo de Estado. Al respecto, puede consultarse: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 29 de mayo de 2012, radicación número: 11001031500020110137800, CP Dra. Susana Buitrago Valencia y Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 14 de julio de 2015, radicación número: 11001031500020140010500, CP Dr. Alberto Yepes Barreiro.

⁷⁵ Sobre este medio de pruebas, recuerdes que de conformidad con el artículo 174 del CGP, las pruebas practicadas válidamente en un proceso podrán trasladarse a otro, siempre que en el proceso inicial se hubieren practicado a petición de la parte contra quien se aducen o con audiencia de ella. También pueden ser valoradas cuando son allegadas a petición de una de las partes y la otra parte estructura su defensa con fundamento en aquella, o cuando las dos partes lo solicitan como prueba, una en la demanda y la otra en el escrito de contestación.



MEDIO DE CONTROL Reparación directa
RADICADO 13-001-33-33-004-2017-00091-01
ACCIONANTE Marceliano Zapateiro Julio y otros
ACCIONADO Nación – Mindefensa - Policía Nacional
DECISIÓN Adiciona la sentencia de primera instancia, por medio la cual se concedieron parcialmente las pretensiones de la demanda
PÁGINA Página 18 de 38

Mendoza Ely, Comandante de la Subestación de Policía manzanillo del mar quien informa la novedad ocurrida el día 12 de julio de 2014 donde siendo aproximadamente las 09.00 horas. En momento que salía del lugar donde pernota el señor Patrullero Elmer Flores Hostia notó que en la parte trasera de las instalaciones de la subestación se hallaba una osamenta la cual llamo su atención y al acercarse notó que era un brazo de ser humano, hallazgo que hizo en el momento en que se encontraba saliendo del alojamiento y que al momento de informarle al señor intendente José Alfredo Mendoza Ely, quien confirmó que es la extremidad superior de un ser humano. De manera inmediata hace presencia a las instalaciones el personal de la SIJIN MECAR y en las labores de verificación del lugar de los hechos, se encuentran en la parte trasera del kiosco, ubicado cerca de la subestación restos óseos calcinados, prendas de vestir y dentro del kiosco de palma se encuentran guantes quirúrgicos, una cuchilla de afeitar con sangre y una vainilla de 9 mm del lote 83, elementos que fueron embalados y rotulados por el personal de laboratorio. Se señala en referido informe que se encontraba realizando cuarto primer turno el día 11/07/2014, el señor Patrullero Díaz Zabaleta Andrés como puesto de información de la subestación, el cual fue relevado del servicio siendo las 03:00 horas del día 12/07/2014 por el señor Patrullero Casallas Amaya Carlos quien labora en el CAI de Policía Crespo MECAR, relevo del servicio que fue ordenado por el señor subintendente Oscar Arbei Romero Forero, oficial de vigilancia primer turno del primer distrito con indicativo (beta 10), ya que el señor patrullero Díaz Zabaleta informo al oficial que su cónyuge se encontraba en trabajo de parto”⁷⁶.

88. Lo anterior se ratifica con el informe de novedad suscrito por el intendente José Alfredo Mendoza Ely en su condición de Comandante de la Subestación de Policía de Manzanillo del Mar, dirigido al Comandante del distrito 1 MECAR el 12 de julio de 2014⁷⁷, y posteriormente se reproduce en el auto de apertura de indagación preliminar (proceso de integridad policial) de esa misma fecha⁷⁸.

89. **(7.2.)** En el libro de minutas diligenciado en manuscrito, quedó relacionado que para el día 11 de julio de 2014 se encontraba de turno el Pt. Andrés Díaz Zabaleta, junto a 6 uniformados más en la subestación de Policía de Manzanillo de Mar, quien además suscribe dicho libro en calidad de Comandante de Guardia, leyéndose como consignas para el personal de turno en esas instalaciones: “Extremar al máximo las medidas de seguridad de las armas de fuego en los procedimientos...(fragmento ilegible) y en las instalaciones – “Buen trato a la ciudadanía...(fragmento ilegible) respetar los derechos humanos y el DIH – “Pasar revistas a los puntos críticos...(fragmento ilegible) del cuadrante”⁷⁹.

90. **(7.3.)** Acta de apertura de 23 de agosto de 2013, en la cual se indicó: “en la fecha y de conformidad en lo dispuesto en la resolución No. 074 de 15 de septiembre de 1919 emanada por el ministro de defensa nacional se abre el presente libro el cual consta de 300 folios y se abre en el folio 02 el cual se utiliza como Minuta de Armamento de la subestación de policía manzanillo del mar”⁸⁰.

91. **(7.4.)** Minuta de armamento de la Subestación de Policía de Manzanillo del Mar, en la cual quedó consignado que el 11 de julio de 2014 se le asignó al Pt. Andrés Díaz Zabaleta: una pistola⁸¹.

92. **(7.5.)** Actas de declaraciones recibidas el 12 de julio de 2014 en el marco del proceso disciplinario al que le dio apertura la Policía Nacional, por los hechos ocurridos en la subestación de policía de Manzanillo del Mar el 11 de julio de 2014 y en las que quedó **consignado lo siguiente:**

93. El Pt. Elmer de Jesús Flórez Hostia declaró: “yo abro la puerta de mi habitación ubicada en la parte de atrás de la subestación donde antiguamente estaba ubicada la sala de reflexión para cepillarme la boca, cuando observo un hueso en la parte de afuera de mi habitación, pensé

⁷⁶ Folio 127 Archivo digital “1ExpedientePrimerInstancia”

⁷⁷ Folio 130 Archivo digital “1ExpedientePrimerInstancia”

⁷⁸ Folio 132 a 134 Archivo digital “01ExpedientePrimerInstancia”

⁷⁹ Folios 136 a 138 Archivo digital “01ExpedientePrimerInstancia”.

⁸⁰ Folio 144 Archivo digital “01ExpedientePrimerInstancia”.

⁸¹ Folio 147 Archivo digital “01ExpedientePrimerInstancia”.



MEDIO DE CONTROL Reparación directa
RADICADO 13-001-33-33-004-2017-00091-01
ACCIONANTE Marceliano Zapateiro Julio y otros
ACCIONADO Nación – Mindefensa - Policía Nacional
DECISIÓN Adiciona la sentencia de primera instancia, por medio la cual se concedieron parcialmente las pretensiones de la demanda
PÁGINA Página 19 de 38

que era de un animal pero me acerqué y me doy cuenta de que era un brazo humano de una persona y salgo a llamar inmediatamente a mi sargento Mendoza Ely José, comandante de la subestación para que también se percatara de la novedad, al llegar a él, se asusta y llama al comandante de guardia e inmediatamente informa a mi coronel diamante informando la novedad, yo junto al comandante de guardia hacemos el acordonamiento y se esperan órdenes...el hueso del antebrazo era hasta la altura de la muñeca solo hueso sin carne y la mano con carne deshollada y quemada...observé una perra que estaba allí cerca de la estación y lo que creo es que la perra la trasladó hasta ese lugar en su boca, ya que esa perra tiene la costumbre de llevar las cosas que encuentra hasta ese lugar para comérselas...cuando llegó la SIJIN en horas de la tarde encontraron trocitos o pedazos de huesos detrás del bohío y restos de ropa quemada". Ratificó que el Pt. Díaz Zabaleta se encontraba de turno ese día, sin completarlo, por un permiso solicitado⁸².

94. El Pt. Fray Luis Mendoza Almeida indicó: "me encontraba diligenciando los libros e hice una ronda a las 08:30 para ver cómo se encontraban los alrededores y sin novedad, luego me dirigí al escritorio, cuando mi sargento Mendoza me solicita las llaves del cuarto en donde él duerme, el luego me llama manifestando que encontró una mano de la parte de atrás de la estación, me dirigí con el hasta el lugar y efectivamente encontramos una mano al parecer humana o parte de un brazo, inmediatamente mi sargento empezó a informarle la novedad a mi coronel Jarol Barrera, manifestándole este que ya le mandaba la unidades de la SIJIN". A la pregunta tendiente a establecer quien se encontraba ese día de turno de comandante de guardia, respondió que el Pt. Díaz Zabaleta no le entregó turno, pues según información dada por otro uniformado, al citado se le habría presentado una calamidad familiar⁸³.

95. El Pt. Carlos Esneyder Casallas Amaya declaró: "me encontraba principalmente como patrulla de vigilancia adscrito al cuadrante 3 – 1 del CAI Crespo, solo, cuando en las horas de la madrugada el señor oficial de vigilancia St. Romero me da la orden de que releve al señor Pt. Díaz Zabaleta, porque presentó una calamidad familiar, ya que su esposa al parecer había dado a luz prematuramente...al llegar a la subestación como aproximadamente a las 4:30 de mañana, ingreso a la subestación venía sudando, presumí por la preocupación del caso con su esposa, le manifiesto que no se preocupe, que me entregue rápido y se vaya rápido para la clínica, el me muestra las pistolas y lo demás que hay en el armerillo y que no hay más novedad en la estación...el me hace la entrega verbal me dice que hay quince pistolas y una que tiene mi sargento, radio dos, no me dijo más, quiero decir que el Pt. Díaz me dijo que no hacía entrega por escrito porque no tenía cabeza para eso en ese momento y ahí es cuando se va y yo abro y confirmo que no estaba la anotación, yo hice el registro de recibo del servicio"⁸⁴.

96. El Pt. Wilfredo Delgado Jaimes declaró: "soy el conductor del señor Subteniente Flórez, Comandante del CAI Crespo...llegué a las instalaciones de la Subestación de Manzanillo al frente de un árbol que está diagonal al bohío o kiosko, yo tengo siempre la costumbre de apagar todas las luces del vehículo, y después apagar el motor del vehículo, cuando apagué, al momento de bajarme me percaté de que las balizas habían quedado prendidas y en el reflejo de las balizas vi las silueta de una persona que se me hizo conocida o familiar a una mujer que deduje que era la esposa del comandante de guardia en primer turno que era el Pt. Díaz Zabaleta Andrés...pasé al alojamiento de descanso, pasado determinado tiempo escuché un ruido similar a un disparo lo cual me despertó y tuve la precaución de quedarme despierto como de diez a quince minutos y me volvía otra vez a quedarme dormido, ese mismo día salí a las 06:00 horas del día sábado a recoger a mi teniente al CAOFI...me regresé para la Subestación de Manzanillo que es mi sitio donde descanso, eso era aproximadamente las 14:30 horas que llegué y pues note el alboroto que había acá, los compañeros comentaban de que habían encontrado un brazo humano..." A la pregunta tendiente a esclarecer por qué dedujo que la silueta de una persona recién llegó a la Subestación de Policía de Manzanillo correspondía a la pareja del Pt. Díaz Zabaleta, contestó que lo supo por su contextura, pues en oportunidades anteriores el Señor Pt. Díaz Zabaleta la había llevado a la subestación. En relación con el sonido similar a un disparo que afirmó haber

⁸² Folios 157 a 159 Archivo digital "01ExédientePrimeralInstancia"

⁸³ Folios 160 a 162 Archivo digital "01ExpedientePrimeralInstancia"

⁸⁴ Folios 163 a a166 Archivo digital: "01ExpedientePrimeralInstancia"



MEDIO DE CONTROL Reparación directa
RADICADO 13-001-33-33-004-2017-00091-01
ACCIONANTE Marceliano Zapateiro Julio y otros
ACCIONADO Nación – Mindefensa - Policía Nacional
DECISIÓN Adiciona la sentencia de primera instancia, por medio la cual se concedieron parcialmente las pretensiones de la demanda
PÁGINA Página 20 de 38

escuchado, precisó más adelante en su declaración lo siguiente: "...el compañero Calle dijo que había escuchado como un disparo y entonces mi tesis de que había escuchado un disparo la reafirmé, en eso me metí en la conversación con ellos y dije que también había escuchado el sonido de un disparo, confirmando que el compañero también lo había escuchado..."⁸⁵.

97. El Int. José Alfredo Mendoza Ely narró: "Siendo aproximadamente las 09:00 horas del día sábado 12 de julio de 2014 al momento en que el señor Patrullero Flórez Hostia Elmer sale de su alojamiento hacia el baño que queda de la parte lateral de la subestación, observó que al lado izquierdo del lugar donde el pernocta, se hallaba una osamenta la cual le llamó la atención a lo cual se acercó a verificar, corroborando que era una extremidad superior de un ser humano, a lo cual procedió a llamarme ya que yo venía saliendo de mi alojamiento ya que me encontraba utilizando el baño a lo cual procedí a dirigirme con el señor Pt. Flórez a verificar lo expresado por él ya observando yo que verdaderamente se trataba de una extremidad superior de un ser humano, desplazándome hacia las instalaciones de la guardia para manifestarle al señor patrullero Fray Mendoza que viniera para que observara lo hallado a lo cual se procedió a acordonar el lugar donde se hallaba la extremidad superior tomando contacto yo de manera inmediata al señor comandante del Distrito señor Coronel Barrera sobre esta novedad...el patrullero Calle Pacheco Rafael y el suscrito hallamos en la parte trasera del kiosco de palma que se encuentra diagonal a las instalaciones policiales restos óseos calcinados, prendas de vestir, posteriormente personal de la subestación de manzanillo se dirigió al interior del kiosco ya que había un rastro de que hubiesen arrastrado algún objeto hallándose rastros de sangre y elementos como guantes quirúrgicos y una cuchilla de afeitar con sangre y una vainilla calibre 9 mm lote 83, los cuales fueron rotulados y embalados por personal de laboratorio, es de anotar que se encontraba realizando cuarto primer turno como comandante de guardia el señor Pt. Díaz Zabaleta Andrés...quien informó al señor Oficial que su conyugue se encontraba en trabajo de parto". Se refirió a las consignas que tenía como comandante de puesto de información: estar atento a los medios de comunicación, pasar revista a la parte externa de las instalaciones, no permitir el ingreso a particulares a los predios de las instalaciones por medidas de seguridad, ratificando, además, previa pregunta que se le realizara respecto a las visitas de "femeninas" a las instalaciones, que esta práctica no era permitida sin autorización del comandante de la estación, sobre todo por razones de seguridad. Adicionalmente hizo mención al arma calibre 38 tipo revolver asignado al Pt. Díaz Zabaleta⁸⁶.

98. El Pt. Rafael Darío Calle Pacheco señaló en su declaración lo siguiente: "yo estaba en la casa de mi novia y de regreso a la Subestación Manzanillo a mi alojamiento a descansar, encuentro al señor Pt. Díaz Zabaleta Andrés con los focos apagados el cual me saluda y me dice "Calle te están dando bombo porque te cogió mal parqueado mi jota tres y yo le dije yo ya entregué mi trabajo voy a descansar y me acosté en mi cama a ver televisión y a chatear, aproximadamente a la una y cuarto una y veinte no puedo decir con exactitud, escuché un disparo duro y deduje que era 9 mm por la intensidad del sonido no le presté atención, pensé que era el Patrullero Díaz haciendo disparos como lo ha hecho antes de disparar a los cocos, él siempre hace eso dizque para desestresarse... en realidad, no lo he visto he escuchado a los compañeros que lo han visto que lo hace con un revólver que él tiene de su propiedad, pero hace mucho rato que no lo hacía...Yo seguí chateando entonces no le di importancia, eso fue a la una y veinte de la mañana, yo salgo después faltando diez minutos para las dos y salgo a orinar mirando para el bohío cuando me percaté de que en el bohío había luz y música y una mujer madura contextura robusta pelo negro estaba haciendo aseo y detrás del bohío vi una fogata de gran intensidad y me dije a mi mismo que de pronto era la mujer de Díaz y él estaba haciendo eso para que no lo agarrara el sueño ya que él me manifestó que esa noche no iba a descuidarse del servicio porque podía pasar Jota 4 pasando revista, entonces volví a entrar al cuarto, es de anotar que antes de esto cuando yo estaba chateando en el alojamiento que yo comparto con él, ingresó y sacó una colchoneta debajo de la cama y salió con ella, no supe para que era, tampoco le pregunte porque él es muy amargado muy explosivo, después que vi la de la hoguera y la señora haciendo aseo en el kiosco me fui a dormir no le di importancia porque pensé que estaba haciendo eso para que no le agarrara el sueño, quemar basura y haciendo aseo,

⁸⁵ Folios 167 a a169 Archivo digital: "01ExpedientePrimerInstancia"

⁸⁶ Folios 170 a 174 Archivo digital "01ExpedientePrimerInstancia"



MEDIO DE CONTROL Reparación directa
RADICADO 13-001-33-33-004-2017-00091-01
ACCIONANTE Marceliano Zapateiro Julio y otros
ACCIONADO Nación – Mindefensa - Policía Nacional
DECISIÓN Adiciona la sentencia de primera instancia, por medio la cual se concedieron parcialmente las pretensiones de la demanda
PÁGINA Página 21 de 38

entonces no le di importancia y me fui a dormir hasta el otro día a las nueve de la mañana que me enteré que la hiena, que es una perra de la estación había traído un brazo de un ser humano, salí a hacer una diligencia y al regresar encuentro al patrullero Díaz en el cuarto acostado en su cama, llegué y lo saludé y le dije estas palabras "ey Díaz que franco en son de pregunta entonces él me respondió: no marica Josefa anoche alumbró, yo le dije vea yo no sabía que ella podía tener hijos, me dijo si, ella tenía siete meses y medio y está en la clínica de Maternidad y yo estoy estresado...comenzó a insistirme que averiguara si ya habían encontrado el cuerpo, posteriormente lo llaman al teléfono y después que cuelga me dice a mí, mira Calle esos manes de la SIJIN están allá con Josefa preguntándole vainas yo le dije: pero que raro eso no tiene nada que ver con esto acá, me dijo, para que veas los sapos que son, siempre le buscan la caída al policía al uniformado, posteriormente él coge un bolso y se va...PREGUNTADO Señale al Despacho si es común que a estas instalaciones ingresen femeninas sin autorización del comandante de estación. CONTESTO. No, y si lo hizo, lo hizo sin autorización de mi sargento y lo hizo a las dos de la mañana porque cuando yo vine aproximadamente a las once no la vi. PREGUNTADO. Diga al Despacho si usted distinguió a la femenina que dice usted estaba haciendo aseo en el bohío. CONTESTO. La mujer dio la espalda y entró al bohío con un recogedor en la mano...iba a entrar yo le alcance a ver la silueta la figura, la mujer medía 1.63 aproximadamente cabello oscuro trigueña tiene cuerpo grueso con abundantes nalgas hasta que entró y perdí visibilidad, no le di importancia porque pensé que el patrullero hacia eso para que no le diera sueño colocando música y hablando con la persona que estaba, yo pensé eso porque al fin es su turno y él es quien responde.

99. Al preguntársele por los policiales que pernoctan en las instalaciones de la Subestación de Policía Manzanillo, contestó: "el Pt Díaz Zabaleta Andrés, PT Cabana Rosemberg, el suscrito, Pt Pineda Pérez Arlin, PT García Riveros José, PT. Flórez, mi IT. Mendoza Ely, y el que está de vacaciones que es el señor Pt. Contreras Becerra Víctor, aclaro que el señor PT Díaz Zabaleta no se queda permanente se queda cuando hace cuarto primer turno...". culminó el interrogatorio con los siguientes cuestionamientos: "PREGUNTADO. Diga al Despacho si aparte del señor comandante de guardia del cuarto primer turno del día 110714 había más policiales en servicio en la Subestación Manzanillo del Mar, CONTESTÓ. No había más servicio el único el CAI Móvil que está a la salida también PREGUNTADO. En respuesta anterior usted manifestó que el patrullero DÍAZ ZABALETA le pedía a un patrullero en especial que le pelara un coco, diga al Despacho si el machete con el que se hace esta acción es propiedad de él o de la Subestación Manzanillo CONTESTÓ. Si el machete pertenece a la Subestación. PREGUNTADO. Diga al Despacho si usted tuvo conocimiento que aparte del brazo al que usted ha hecho referencia, se hicieran hallazgos de más partes de un cuerpo humano, en caso afirmativo en qué lugar y cuales fueron CONTESTÓ. Yo solamente sé del brazo no tengo conocimiento de más partes PREGUNTADO. Diga al Despacho si usted tiene conocimiento que el Pt. Díaz Zabaleta Andrés tenga arma de su propiedad, en caso afirmativo que tipo de arma. CONTESTÓ. Desde que lo conozco tiene armamento de su propiedad es un revolver calibre 38⁸⁷".

100. El Subintendente Oscar Harvey Forreo Romero manifestó que como Jefe de Vigilancia le correspondía la revista a las instalaciones policiales del primer distrito con el objeto de verificar la buena prestación del servicio en estas unidades; sin embargo, el día en que sucedieron los hechos no lo hizo en relación con la Subestación de Policía de Manzanillo de Mar, pues su superior le había ordenado mantenerse en puesto fijo hasta las 02:00 horas, debiendo atender requerimientos de otras patrullas. En relación con el permiso que le otorgó al Pt. Díaz Zabaleta, señaló que su proceder obedeció a llamada por radio que este le realizara, donde le manifestó angustiado, que su esposa había dado a luz y que su hijo recién nacido se encontraba sumamente grave⁸⁸.

101. **(7.6.)** Formato de Informe Ejecutivo de Policía Judicial diligenciado el 13 de julio de 2014, en el que se dejó consignado como delito: "homicidio" que tuvo lugar en Manzanillo del Mar (parte posterior de la subestación de policía del citado corregimiento). Se consignó igualmente el hallazgo de una extremidad humana superior izquierda, al tiempo que quedan reseñadas las

⁸⁷ Folios 175 a 180 Archivo digital "01ExpedientePrimerInstancia"

⁸⁸ Folios 185 a 188 Archivo digital "01ExpedientePrimerInstancia"



MEDIO DE CONTROL Reparación directa
RADICADO 13-001-33-33-004-2017-00091-01
ACCIONANTE Marceliano Zapateiro Julio y otros
ACCIONADO Nación – Mindefensa - Policía Nacional
DECISIÓN Adiciona la sentencia de primera instancia, por medio la cual se concedieron parcialmente las pretensiones de la demanda
PÁGINA Página 22 de 38

entrevistas realizadas a funcionarios adscritos a la Subestación de Policía de Manzanillo de Mar, así como al Pt. Andrés Antonio Díaz Zabaleta y a la señora Josefa Cardona Ortega.

102. **(7.7.)** En su declaración ante la SIJIN, el Pt. Andrés Antonio Díaz Zabaleta manifestó que durante su turno todo transcurrió normal pasando rondas habituales, hasta que a las 03:30 le informaron por la central de comunicaciones de la Policía Nacional, que su mujer “Josefa” iba a dar a luz y que se encontraba en la clínica maternidad sola, razón por la cual llamó a su teniente Romero y le manifestó la novedad sucedida, razón por la cual le enviaron un relevo, que nuevamente arribó a las instalaciones de la subestación de Manzanillo a las 11:30 am y es cuando se enteró de lo ocurrido.

5.6.1.3. § Forma como se desarrolló el secuestro y feminicidio llevado a cabo entre el 11 y el 12 de julio de 2014, con la intención de desembarazar a la víctima y usar al recién nacido con fines de suplantación.

103. **(8)** En su declaración ante la SIJIN, la señora Josefa Cardona Ortega, narró que a alrededor de las 12:00 de la madrugada se encontraba en el sector de los cuatro vientos, y que la razón por la cual se encontraba en este lugar era porque tuvo que bajarse de la buseta en la cual se transportaba, pues no soportaba el malestar estomacal que tenía y fue cuando empezó a “defecar”, hasta que una señora la ayudó y se comunicó con su hermana “Dani”, quien llegó y en ese momento dio a luz. Que su hermana tomó al bebe y se trasladó con él hasta la Clínica Maternidad; que no se pudo ir con su hermana porque esta se trasladó en una moto, mientras tanto ella caminó hasta el CAD “La Candelaria”, y en el camino expulsó la placenta. En su relato afirmó que luego de estar en el CAD, una enfermera le ayudó a terminar de expulsar la placenta; luego tomó un taxi hasta su residencia, a donde la llamaron de la maternidad y le informaron que, si no llegaba hasta la clínica, llamarían al Bienestar Familiar para reportar el abandono del bebe, razón por la cual se trasladó hasta allá⁸⁹.

104. **(9)** También obra en el expediente: formato de Informe fotográfico diligenciado por el grupo de criminalística de la Policía Metropolitana de Cartagena, donde se plasman 12 imágenes de las que se pueden apreciar, la infraestructura que se afirma corresponder a la parte exterior de la subestación de policía de Manzanillo del Mar; un miembro superior izquierdo (brazo humano en flexión), con corte irregular y exposición de huesos⁹⁰.

105. **(10)** Entre los testimonios recaudados por la SIJIN se encuentra el de la hermana de Josefa Cardona Ortega, quien se identificó como: Danis Cardona Ortega. Esta última afirmó haber llegado a la Clínica Maternidad cuando ya su hermana se encontraba allí. Reveló detalles puntuales, como el hecho de que su hermana Josefa tenía 2 parejas sentimentales, una de estas un policía apodado Toño Díaz y otro de nombre José, sospechando que el embarazo era falso, pues era costumbre de su hermana mentir.⁹¹

106. **(11)** En el acta de inspección llevada a cabo en el lugar de los hechos por parte de la SIJIN en 12 de julio de 2014 se dejó consignado como hallazgos en inmediaciones a un bohío de palma y madera que se encuentra ubicado en la parte frontal de la subestación de policía Manzanillo del Mar: contenedor de cuchillas marca minora, guantes, quema de cenizas con restos óseos calcinados, esponjas y telas calcinadas, pala de punta de metal con mango de madera, arma blanca tipo machete, barra de metal y hoja de cuchilla minora. Se dejó igualmente consignado que a la mayoría de estos elementos les fue aplicado el método: “bluestar”, revelando manchas de color azul que se activan con el fluido sanguíneo. Seguidamente reposa informe de fijación fotográfica dando cuenta de los citados hallazgos, en particular el cartucho calibre 9 mm, ubicado en la parte exterior de las instalaciones de la Subestación de Policía de Manzanillo del Mar, contaba con manchas color rojo en la entrada del mismo⁹².

⁸⁹ Folios 190 a 198 Archivo digital: “01ExpedientePrimerainstancia”

⁹⁰ Folios 206 a 208 Archivo digital “01ExpedientePrimerainstancia”

⁹¹ Folios 228 a 229 Archivo digital: “01ExpedientePrimerainstancia”

⁹² Folios 233 a 244 Archivo Digital “01ExpedientePrimerainstancia”



MEDIO DE CONTROL Reparación directa
RADICADO 13-001-33-33-004-2017-00091-01
ACCIONANTE Marceliano Zapateiro Julio y otros
ACCIONADO Nación – Mindefensa - Policía Nacional
DECISIÓN Adiciona la sentencia de primera instancia, por medio la cual se concedieron parcialmente las pretensiones de la demanda
PÁGINA Página 23 de 38

107. **(12)** En el bosquejo topográfico aportado se puede apreciar la distancia que separa la Subestación de Policía de Manzanillo del Bohío donde ocurrieron los hechos, correspondiendo este tramo diferencial no mayor a 23 metros⁹³.

108. **(13)** Entre folios 261 a 270 aparece declaración de la señora Iris del Carmen Guzmán, madre de Kellys Zapateiro Guzmán, quien narró que lo último que supo de su hija embarazada de 8 meses, era que había salido con su amiga de nombre Josefa, supuestamente para una cita en una fundación. Que transcurriendo todo el día y la madrugada siguiente sin que apareciera, le pidió a su otra hija de nombre Yeimi que fuera hasta la casa de Josefa a preguntar por Kellys, en donde le informaron que Josefa estaba en "La Maternidad" dando a luz; por lo que, Yeimi se trasladó hasta la citada clínica y Josefa le informó que Kellys se había quedado en Pasacaballos. También señaló que procedió a buscar a su hija en todas las clínicas de Cartagena y en medicina legal, donde le pidieron que regresara para tomarle unos datos, además de que le sugirieran que colocase el denuncia en la fiscalía⁹⁴.

109. **(14)** En formatos de uso exclusivo de la Policía Judicial de fecha 14 de julio de 2014, quedaron consignados los testimonios recaudados en sede disciplinaria por parte de la Policía Nacional; verificándose coincidentes las versiones brindadas a ambas entidades⁹⁵.

110. **(15)** El resultado de laboratorio de verificación de identidad practicado por medicina legal el 14 de julio de 2014, bajo la técnica de: "cotejo dactiloscópico necrodactilar", arrojó como conclusión que las muestras del cadáver que fueron recaudadas, se identifican fehacientemente (mediante cotejo: positivo), con la identificación de Kellys Zapateiro Guzmán⁹⁶.

111. **(16)** En oficio de 16 de julio de 2014, la Jefe del Área de Talento Humano de la Policía Metropolitana de Cartagena relaciona listado de personal asignado a la Subestación de Manzanillo del Mar para los días 11 y 12 de julio de 2014. En ambos días se verifican los mismos agentes de policía (15 en total), coincidiendo el señor Andrés Antonio Díaz Zabaleta⁹⁷.

112. **(17)** El extracto de la hoja de la vida el señor Andrés Antonio Díaz Zabaleta permite verificar su vinculación a la Policía Nacional desde el 4 de agosto de 1997 hasta el 16 de julio de 2014 (más de 16 años)⁹⁸.

113. **(18)** Con examen de laboratorio clínico practicado a la señora Josefa Cardona Ortega el 14 de julio de 2014, mientras se encontraba en la Clínica Maternidad Rafael Calvo se descartó su estado de embarazo⁹⁹.

114. **(19)** En las actuaciones disciplinarias que culminaron con la confirmación al fallo de primera instancia de 26 de agosto de 2014, el jefe de la Oficina de Control Disciplinario de la Policía Metropolitana de Cartagena le impuso sanción disciplinaria de destitución e inhabilidad general de 16 años al Pt. Andrés Antonio Díaz Zabaleta. Seguido a estas: Resolución 04761 de 18 de noviembre de 2014, por la cual se registró la sanción en la hoja de vida del citado disciplinado¹⁰⁰.

115. **(20)** Asimismo, en el marco de las actuaciones penales dentro del proceso identificado bajo el radicado SPOA: 130016001129201402757, terminaron condenados con pena de 60 años de prisión el Pt. Andrés Antonio Díaz Zabaleta y la señora Josefa Cardona Ortega, por la muerte violenta de Kellys Zapateiro Guzmán, bajo los delitos de homicidio agravado, desaparición forzada agravada y secuestro simple agravado. En el marco de este proceso se verifican las pruebas recaudadas por la policía judicial (ya relacionadas) además de: (i) testimonios de los

⁹³ Folio 247 Archivo Digital "01ExpedientePrimerInstancia"

⁹⁴ Folios 261 a 270 Archivo Digital "01ExpedientePrimerInstancia".

⁹⁵ Folios 271 a 291 Archivo Digital "01ExpedientePrimerInstancia".

⁹⁶ Folio 292 Archivo digital: "01ExpedientePrimerInstancia".

⁹⁷ Folio 301 y 302 Archivo digital: "01ExpedientePrimerInstancia".

⁹⁸ Folio 304 Archivo digital: "01ExpedientePrimerInstancia"

⁹⁹ Folio 315 Archivo digital: "01ExpedientePrimerInstancia"

¹⁰⁰ Folios 373 a 544 Archivo digital "01ExpedientePrimerInstancia"



MEDIO DE CONTROL Reparación directa
RADICADO 13-001-33-33-004-2017-00091-01
ACCIONANTE Marceliano Zapateiro Julio y otros
ACCIONADO Nación – Mindefensa - Policía Nacional
DECISIÓN Adiciona la sentencia de primera instancia, por medio la cual se concedieron parcialmente las pretensiones de la demanda
PÁGINA Página 24 de 38

oficiales que declararon en sede disciplinaria, (ii) pruebas de medicina legal en relación con hallazgos de fluidos, tela correspondiente a prendas de vestir en el lugar donde tuvo lugar el asesinato de la señora Zapateiro Guzmán, así como elementos cortopunzantes, (iii) evidencias y pruebas practicadas a tejidos humanos, sangre y restos óseos calcinados encontrada en el lugar de los hechos; (iv) material fílmico y fotográfico recaudado donde se evidencia el secuestro del que fue partícipe la señora Josefa Cardona Ortega, (v) pruebas de balística, (vi) muestras de necropsia y (vi) muestras genéticas que descartan la maternidad de Josefa Cardona Ortega en relación con el menor (neonato) que fue identificado como “Ángel David”, y por el contrario confirman la maternidad de esta radicada en la occisa Kellys Zapateiro Guzmán. Se rescata de tal proceso, las consideraciones del Juzgado Segundo Penal del Circuito Especializado de Cartagena en relación con la condena de 60 años de prisión dictada en contra de los señores Andrés Díaz Zabaleta y Josefa Cardona Ortega, como coautores de los delitos de homicidio respectivamente¹⁰¹.

116. **(21)** De acuerdo con fragmento noticioso allegado, el periódico “El Universal” de Cartagena dio a conocer: “Policía ofreció excusas públicas a familia de Kellys Zapateiro, el 13 de octubre de 2018”¹⁰².

117. **(22)** También se encuentran en el expediente, fallo proferido por el Juzgado Séptimo Administrativo de Cartagena el 31 de agosto de 2016, con ocasión al medio de control de reparación directa presentado por la señora Iris del Carmen Guzmán Martínez (Madre de Kellys Zapateiro Guzmán), sus menores hijos y hermanas maternas; en el cual se pretendió la declaratoria de responsabilidad extracontractual de la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional, por los perjuicios derivados de los mismos hechos expuestos en el asunto de la referencia; esto es, la demanda y correlativa decisión en proceso iniciado por otro grupo familiar de Kellys Zapateiro Guzmán. Se decidió por la autoridad judicial en cita, declarar patrimonialmente responsable a la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía nacional; condenarla a pagar sumas de dinero por concepto de perjuicios morales y por concepto de reparación integral, ordenó la realización de un acto solemne de presentación de excusas públicas a los familiares de las víctimas¹⁰³.

118. Verificada la citada decisión, así como el sistema de consulta de sistema judicial, la Sala constató que el fallo se concilió de forma integral hasta en un 90% respecto al reconocimiento de los perjuicios reconocidos, y tal acuerdo fue aprobado judicialmente, adquiriendo firmeza tal y como se advierte del expediente aportado¹⁰⁴.

5.6.1.4. § Pruebas y datos recaudados con ocasión a la providencia para mejor proveer:

119. **(23)** El memorial que remitió el director regional norte del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses el 17 de junio de 2022, resultó contentivo de tablas estadísticas con información relacionada a contextos de homicidios de mujeres en circunstancias de feminicidios y de violencia de pareja de hechos generales ocurridos en el departamento de Bolívar de enero a mayo del 2022, aclarando que esa institución no recolecta datos de la ocupación del presunto agresor¹⁰⁵. A su vez, la Directora de Políticas y Estrategia de la Fiscalía General de la Nación respondió oficio en el que se indaga sobre las cifras de feminicidios y violencia contra la mujer perpetrados por miembros de la Policía Nacional, precisando en las subcategorías de la información y en lo relativo a las cifras aportadas: *“solamente se incluyen las víctimas que efectivamente fallecieron, es decir no se tienen en cuenta las tentativas...que, dado el nivel de subregistro en la calidad del indiciado como miembro de la policía nacional la información que se entrega no necesariamente da cuenta del fenómeno criminal consultado de manera completa*. Luego de ello, aporta información compilada en tablas con totales por departamentos y etapas en las que se encuentra cada caso¹⁰⁶.

¹⁰¹ Folios 596 a 1067 Archivo digital “01ExpedientePrimeralntancia”

¹⁰² Folio 1106 Archivo digital “01ExpedientePrimeralntancia”

¹⁰³ Folio 1111 a 1151 Archivo digital “01ExpedientePrimeralntancia”

¹⁰⁴ Folio 1152 a 1156 Archivo digital “01ExpedientePrimeralntancia”

¹⁰⁵ Archivo digital “26RptaOficio0976SeccionalBolívarServiciosForenses”

¹⁰⁶ Archivo digital “27RptaOficio0976” – Continúa archivo Excel: “28RptaOficio0976Anexos”



MEDIO DE CONTROL Reparación directa
RADICADO 13-001-33-33-004-2017-00091-01
ACCIONANTE Marceliano Zapateiro Julio y otros
ACCIONADO Nación – Mindefensa - Policía Nacional
DECISIÓN Adiciona la sentencia de primera instancia, por medio la cual se concedieron parcialmente las pretensiones de la demanda
PÁGINA Página 25 de 38

120. **(24)** En oficio remitido por el Subdirector de Servicios Forenses del Instituto Nacional de Medicina Legal, compila cifras en tablas adjuntas que corresponden a información actualizada en el rango 2021-2022 y que a partir del año 2018 fue que se creó la categoría "feminicidios" en esa entidad, a efectos de visibilizar dicho fenómeno. En relación con la variable "presunto agresor", señaló que no se puede distinguir el contexto del delito, pues estos se extraen de las actas de inspección de cadáveres aportadas por las autoridades competentes, de modo que estos homicidios siempre se catalogan como presuntos¹⁰⁷.

121. **(25)** La Directora Nacional de Escuelas de la Policía Nacional, respondió al oficio donde se le indaga sobre los lineamientos de política pública adoptados para la prevención, protección e investigación de actos de discriminación y violencia contra la mujer, así como de los programas formativos impartidos a los miembros de la institución en tal sentido. Explicó que han diseñado programas académicos por medio de los cuales se forma al personal de oficiales y patrulleros con fundamentos éticos, teóricos y prácticos que responden a las competencias asociadas al perfil ocupacional de cada uno de estos. Enunció programas y asignaturas desarrolladas (derechos humanos, psicología para el desarrollo humano, sociología aplicada al servicio, derecho internacional humanitario, legislaciones especiales, sociología para el desarrollo humano, investigación sociológica y convivencia) y destacó actividades académicas permanentes con enfoque de orientaciones sexuales e identidades de género, lo cual ha venido fortaleciendo la doctrina institucional¹⁰⁸.

122. **(26)** En otra respuesta, el Jefe Nacional del Servicio de Policía, reforzó las anteriores afirmaciones, también informó que esa institución creó la Directiva Operativa Transitoria N° 022 DIPON-DISEC – 23.2 "Parámetros de Actuación Policial para el Desarrollo y Despliegue de la estrategia de Atención a la Mujer, Familia y Género – EMFAG"¹⁰⁹.

123. **(27)** Finalmente, el Jefe de Asuntos Jurídicos de la DIJIN se refirió a los datos suministrados por el área de Investigación Criminológica de la Dirección de Investigación Criminal e Interpol, donde se reportan capturas realizadas a integrantes de la Policía Nacional, registradas en el Sistema de Información Estadístico Delincuencial, Contravencional y Operativo – SIEDCO por el delito de feminicidio del periodo del 1 de enero de 2019, hasta la fecha de dicho informe (26 de julio de 2022), aportando tabla en la que se relacionan 2 casos de feminicidios llevados a cabo por miembros de la Policía Nacional (uno en el año 2019 en Santa Marta y el otro en el 2020 en Florencia Caquetá)¹¹⁰.

5.6.2. Análisis crítico de las pruebas practicadas frente al marco jurídico aplicable

5.6.2.1. El daño

124. En el presente caso, lo reclamado por la parte demandante es la muerte ocasionada sobre la mujer y madre gestante Kellys Zapateiro Guzmán¹¹¹, en medio de atroces circunstancias que incluyeron desmembramiento con machete, incineración y un desembarazo rudimentario estando la víctima con vida.

125. De análisis de los medios de prueba obrantes en el expediente¹¹², esta Sala considera suficientemente demostrado el daño consistente en la muerte de quien viene citada, lo que

¹⁰⁷ Archivo digital "29RptaOficio0976"

¹⁰⁸ Archivo digital "30RptaOficio0977"

¹⁰⁹ Archivo digital "31RptaPoliciaNacional"

¹¹⁰ Archivo digital "34RptaOficio0976"

¹¹¹ Al respecto, véanse los siguientes medios de prueba: Folios 206 a 208, 233 a 244, 292 y 596 a 1067 del archivo digital "01ExpedientePrimerInstancia".

¹¹² Al respecto, véanse las pruebas anexas a partir del folio 51 del archivo digital "01ExpedientePrimerInstancia".



MEDIO DE CONTROL Reparación directa
RADICADO 13-001-33-33-004-2017-00091-01
ACCIONANTE Marceliano Zapateiro Julio y otros
ACCIONADO Nación – Mindefensa - Policía Nacional
DECISIÓN Adiciona la sentencia de primera instancia, por medio la cual se concedieron parcialmente las pretensiones de la demanda
PÁGINA Página 26 de 38

produjo la afectación del grupo familiar demandante; tal como se desprende de lo establecido en el artículo 90 de la Carta Política.

126. Establecida la existencia del daño en el que se fundamentan las pretensiones indemnizatorias, en el numeral siguiente, la Sala analizará si el mismo es atribuible a la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y, por tanto, si deben responder por los perjuicios que le pudo causar a los demandantes.

5.6.2.2. La imputación de la responsabilidad frente al Estado

127. En consideración a los deberes convencionales y constitucionales de la Policía Nacional, entre estos, los previstos en el artículo 2, 216 y 223 de la Constitución Política, la Ley 62 de 1993, los artículos 29 y 30 del Código de Policía Nacional, el Decreto 1355 de 1970, vigente para la época de los hechos, retomados por los artículos 149.12 y 155 de la Ley 1801 de 2016, los artículos 37 y 38 del Decreto 1798 de 2000 –Régimen Disciplinario para la Policía Nacional vigente para la época de los hechos– ; la joven madre Kellys Zapateiro Guzmán tenía el derecho a permanecer segura al interior de una instalación estatal, sin que sea posible afirmar –de acuerdo a las circunstancias del caso–, que el hecho quedó circunscrito a la órbita personal del agente estatal que ejecutó el feminicidio, o que a los restantes policías que se encontraban en el lugar donde acontecieron los hechos, no les cabía el deber de cumplir con las obligaciones que estaban a cargo de la entidad demandada por encontrarse en horas de descanso, pues se reitera, fueron precisamente policiales los que incurrieron en sistemáticas omisiones que terminaron por facilitar el fatal desenlace ya descrito.

128. A partir del material probatorio allegado al proceso, esta Sala encuentra **probados los siguientes hechos:**

129. **(1)** De acuerdo con el informe de medicina legal practicado sobre una extremidad (brazo desmembrado) encontrado el 12 de julio de 2014 en inmediaciones a la Subestación de Policía de Manzanillo del Mar, se pudo corroborar que este miembro corporal pertenecía a Kellys Zapateiro Guzmán; acreditándose además que su deceso ocurrió en esa misma fecha en horas de la madrugada, como consecuencia de un impacto de bala propinado por el Pt. Andrés Antonio Díaz Zabaleta con **arma de dotación oficial**, en complicidad con la señora Josefa Cardona, quienes sostenían una relación de tipo sentimental.

130. Ante la Policía Nacional el hecho fue reportado como una novedad acaecida en servicio activo del personal que se encontraba asignado esa fecha a la Subestación de Policía de Manzanillo del Mar, en donde uno de los patrulleros que allí pernoctaba, halló una osamenta (brazo humano), que reportó a un superior inmediato, dando lugar a la investigación que lleva a cabo la SIJIN MECAR, quien en labores de verificación del lugar (específicamente, en la parte trasera de un kiosco, ubicado muy cerca de la subestación) encuentran restos óseos calcinados, prendas de vestir, guantes quirúrgicos, una cuchilla de afeitar con sangre y una vainilla de 9 mm del lote 83, elementos que posteriormente fueron determinantes para que a través de pruebas de laboratorio y testimonios, se determinará sin lugar a dudas, que los autores del homicidio que sugería el macabro hallazgo, fue el Patrullero Andrés Díaz Zabaleta y la señora Josefa Cardona. El primero **encontrándose en actos propios del servicio.**

131. La investigación del crimen descrito develó, que este se realizó bajo premeditación de los enunciadamente victimarios, aprovechando que el día 11 de julio de 2014 **se encontraba de turno el Pt. Andrés Díaz Zabaleta, junto a 6 uniformados más en la subestación de Policía de Manzanillo de Mar**, quien además había sido designado comandante de guardia, con plena disposición de armamento y de las propias instalaciones de la subestación a la cual había sido asignado.



MEDIO DE CONTROL Reparación directa
RADICADO 13-001-33-33-004-2017-00091-01
ACCIONANTE Marceliano Zapateiro Julio y otros
ACCIONADO Nación – Mindefensa - Policía Nacional
DECISIÓN Adiciona la sentencia de primera instancia, por medio la cual se concedieron parcialmente las pretensiones de la demanda
PÁGINA Página 27 de 38

132. **(2)** Los compañeros del Pt. Andrés Díaz Zabaleta que para los días de los hechos estaban asignados a la citada estación de policía, en el marco de proceso disciplinario adelantado¹¹³, declararon de forma coincidente que el inicial hallazgo de una osamenta (brazo humano) con rasgos de calcinación, fue dejada por un canino que frecuentaba el lugar, y que la posterior búsqueda por personal especializado de la SIJIN permitió hallar otros fragmentos óseos y restos de ropa quemada, que posteriormente se comprobaron pertenecer a Kellys Zapateiro Guzmán, quien para ese momento contaba con 8 meses de embarazo, y cuyos victimarios intentaron desaparecer por completo su cuerpo, desmembrándolo y luego provocando su calcinación, previa cesaría rudimentaria practicada con una cuchilla menor e intentando hacer pasar al neonato como hijo de la señora Josefa Cardona, quien se valió de artimañas y de un muy elaborado plan para ganarse la confianza de su víctima, trasladándola hasta el lugar donde junto al Pt. Díaz Zabaleta le propinó la muerte, y posteriormente tomar a su hijo haciéndolo pasar como propio.

133. Al menos 3 de los policías llamados a declarar, dieron cuenta de percatarse de la presencia de la señora Josefa Cardona el día 11 de julio de 2014, muy a pesar a declararse expresamente que la presencia de mujeres o compañeras sentimentales se encontraba prohibida en la subestación de policía cuando sus agentes se encontraran de servicio, a menos que estas visitas estuvieran autorizadas directamente por un superior. De igual manera dieron cuenta de haber notado una actitud irregular en el uniformado Díaz Zabaleta, pero que se la atribuyeron a la falsa manifestación de este, de encontrarse “su mujer” en labores de parto.

134. Otros declararon haber escuchado ruidos de disparo, pero aceptando no haber desplegado un actuar en relación con esta alerta o ruido que claramente identificaron como el sonido de un proyectil. Incluso, uno de estos le atribuye el disparo al Patrullero Díaz, pero menciona haberle restado importancia por cuanto era costumbre del mencionado hacer disparos hacia los “cocos”, lo que en todo caso corresponde a un actuar irregular; así como también resultara irregular que en horas de la madrugada del 12 de julio de 2014, en el quiosco o bohío donde tuvo lugar la macabra escena criminal hubiere luz y música, además de encontrarse una mujer ajena a la institución en dicho lugar, así como una fogata de gran intensidad. Todo esto percibido por algunos policiales, sin que se actuara conforme a lo irregular de los hechos.

135. De igual manera quedó demostrado que a esa estación ningún superior pasó revista entre la noche del 11 de julio de 2014 y la madrugada del 12 de ese mismo mes y año, contando el Pt. Díaz Zabaleta con total libertad para disponer de armamento, enseres e incluso insumos de la estación de policía en la cual estaba asignado, quien pudo con plena facilidad extraer una colchoneta, salir con ella, encender una hoguera y colocar música a altas horas de la noche, (todo a efectos de ejecutar su dantesco plan), sin que ninguno de sus compañeros, en un gesto de mera prevención, actuara conforme a las consignas de protección, vigilancia y mantenimiento del orden, propios de la institución; por el contrario, todos justificaron su actuar omiso en suposiciones que igualmente resultaban contrarias a los valores y recto actuar de un miembro de la fuerza pública.

136. Asimismo, se observa que mediante sentencia del 30 de agosto de 2016¹¹⁴, el Juzgado Segundo Penal del Circuito Especializado de Cartagena condenó a los señores: Josefa Cardona Ortega y Andrés Antonio Díaz Zabaleta a la pena principal de 60 años de prisión por la muerte violenta de Kellys Zapateiro Guzmán, bajo los delitos de homicidio agravado, desaparición forzada agravada y secuestro simple agravado. En dicha providencia se dejaron consignados aspectos claves que se tejieron alrededor del múltiple delito, tales como: **(i)** el grado de amistad que existía entre Kellys Zapateiro y la señora Josefa Cardona Ortega, lo cual le impidió a la primera desconfiar de quien estimaba como a una amiga; accediendo a salir con esta mediante engaños y señuelos impidiendo así, que aún los familiares de la víctima advirtieran las reales intenciones homicidas de quien posteriormente se convertiría en victimaria;

¹¹³ Proceso disciplinario de integridad policial y en aquel adelantado por policía judicial

¹¹⁴ Ver folio 896 y ss. archivo digital “01ExpedientePrimerInstancia”. Sentencia confirmada el 22 de mayo de 2018 por la Sala PENAL DEL tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena (ver folio 1004 y ss. archivo digital “01ExpedientePrimerInstancia2”.



MEDIO DE CONTROL Reparación directa
RADICADO 13-001-33-33-004-2017-00091-01
ACCIONANTE Marceliano Zapateiro Julio y otros
ACCIONADO Nación – Mindefensa - Policía Nacional
DECISIÓN Adiciona la sentencia de primera instancia, por medio la cual se concedieron parcialmente las pretensiones de la demanda
PÁGINA Página 28 de 38

(ii) el falso embarazo que fingió la señora Josefa Cardona Ortega, quien se valió pruebas de embarazo, exámenes, fotos, carnés y documentos de Kellys Zapateiro con el fin de suplantar su identidad; (iii) el intento de la señora Cardona Ortega de hacer pasar él bebe recién extraído del cuerpo de Kellys Zapateiro como propio e intentar parecer una víctima más en medio de falsas declaraciones ante las autoridades; (iv) los videos y pruebas filmicas de la Clínica Rafael Calvo, donde se evidencia que el 12 de julio de 2014, la señora Josefa Cardona Ortega asistió con un bebe en brazos solicitando ayuda, mientras que el día anterior había arribado a ese mismo centro hospitalario pero en compañía de Kellys Zapateiro, hasta que finalmente el cuerpo médico de ese lugar corroboró que la señora Cardona Ortega nunca había estado embarazada y por el contrario suplantaba la identidad de Zapateiro Guzmán, de quien se demostró fehacientemente, ser la madre del recién nacido llevado el 12 de julio de 2014 hasta dicho hospital.

137. En lo que respecta al actuar del señor Andrés Antonio Díaz Zabaleta, está claro que este perpetró el macabro crimen mientras **se encontraba en servicio activo, con arma de dotación oficial**¹¹⁵ y con la ayuda indispensable de Josefa Cardona, a quienes los propios compañeros del citado patrullero identificaron como su compañera sentimental y visitante recurrente en las instalaciones de la Estación de Policía de Manzanillo de Mar, lugar que resultó ser el escenario del feminicidio descrito (específicamente en un quiosco o bohío, a tan solo 23 metros de distancia del lugar donde se encontraban los camerinos y correspondiente armerillo¹¹⁶).

138. Para esta Sala de Decisión, resulta imperioso señalar el deber del Estado de garantizar la protección de las mujeres es predicable respecto de todas las autoridades; de ahí las disposiciones previstas en la Ley 1257 de 2008 y 1761 de 2015 (Ley Rosa Elvira Cely).

139. La primera normativa expone un amplio catálogo de deberes que obliga a las autoridades a adoptar medidas positivas tendientes al logro de la protección efectiva de las potenciales víctimas a cualquier tipo de violencia en su condición de mujer, aspecto este que resultó obviado en el caso de la Policía Nacional, quien en un actuar conjunto (superiores del ex Pt. Díaz Zabaleta y compañeros de este, asignados al turno del 11 y 12 de julio de 2014 en la estación de Manzanillo del Mar), incurrió en graves omisiones de manera injustificada, además de abstenerse en el adopción de medidas que pudieron evitar el fatal desenlace que se conoce.

140. Por su parte, la Ley 1761 de 2015; si bien se promulgó 1 año después de la ocurrencia de los hechos, permite a día de hoy encuadrar plenamente el macabro hecho hasta este punto suficientemente descrito, en un feminicidio ejecutado por un agente estatal.

141. La Sala entonces se permite recordar, que la citada ley Rosa Elvira Cely, a través de su artículo 2, agregó al Código Penal Colombiano: Ley 599 de 2000, en el libro segundo, título 1, "*Delitos contra la vida y la integridad personal*", el artículo 104A, que señala el término **Feminicidio**¹¹⁷.

142. Si bien ello es así, este tipo penal autónomo obedece a un proceso legislativo que se sustenta en un importante bloque de declaraciones y tratados internacionales en el Sistema Internacional de las Naciones Unidas y en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, **incorporados en Colombia antes de la promulgación de la Ley 1761 de 2015**, y que, desde antaño, **prohíben y condenan toda forma de violencia y discriminación contra la mujer y el feminicidio como su máxima expresión**. Téngase en cuenta, además, que tal y como se aborda en el marco normativo de esta providencia, el Derecho Internacional Humanitario (DIDH) cuenta con precedentes, recomendaciones y pronunciamientos de instancias

¹¹⁵ Nuevamente se precisa, que el Pt. Díaz Zabaleta al momento de los hechos era comandante de guardia, con control y acceso a todas las áreas y armamento de la instalación oficial (subestación policial), y quien valiéndose de su cargo como servidor de la institución para cometer el macabro delito y sin que se trate de una situación que pueda ubicarse en la esfera privada y personal del agente. Minuta de armamento de la Subestación de Policía de Manzanillo del Mar, en la cual quedó consignado que el 11 de julio de 2014 se le asignó al Pt. Andrés Díaz Zabaleta: una pistola (Folio 147 Archivo digital "01ExpedientePrimerInstancia")

¹¹⁶ Modulo que utiliza la fuerza pública para el almacenamiento de las armas dentro de sus instalaciones.

¹¹⁷ "Quien causare la muerte a una mujer, por su condición de ser mujer o por motivos de su identidad de género o en donde haya concurrido o antecedido cualquiera de las siguientes circunstancias, incurrirá en prisión de doscientos cincuenta (250) meses a quinientos (500) meses".



MEDIO DE CONTROL Reparación directa
RADICADO 13-001-33-33-004-2017-00091-01
ACCIONANTE Marceliano Zapateiro Julio y otros
ACCIONADO Nación – Mindefensa - Policía Nacional
DECISIÓN Adiciona la sentencia de primera instancia, por medio la cual se concedieron parcialmente las pretensiones de la demanda
PÁGINA Página 29 de 38

internacionales que finalmente marcaron la pauta a nivel global y por supuesto en Colombia, para diferenciar los asesinatos de mujeres, de aquellos perpetrados a una mujer por el hecho de ser mujer, producto de las relaciones desiguales de poder y subordinación.

143. Efectivamente, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, reconoció que: la violencia contra la mujer constituye una manifestación de relaciones de poder históricamente desiguales, que han conducido a su dominación y a la discriminación en su contra. De hecho, puede señalarse sin ambages, que para calificar un crimen como el descrito en el presente fallo, basta con acudir a las condiciones históricas y prácticas sociales que permitieron la acogida y ratificación de estos tratados y convenios internacionales a favor de la integridad, el desarrollo, la salud, las libertades y la vida de las mujeres y que permitieron hablar de feminicidio, desde antes que resultase en una norma autónoma nacional, pues con anterioridad y posterior a la misma, el punto de coincidencia será, la infinita crueldad y el marcado desprecio a la existencia misma de la mujer; de ahí que se le considere crímenes de poder, a partir de una situación estructural y de un fenómeno social y cultural enraizado en las costumbres.

144. Para la Sala, se demostró la facilidad del entonces uniformado para cometer el crimen, quien contó con: **(1)** plena libertad para el ingreso de su cómplice en el lugar donde llevarían a cabo el feminicidio; **(2)** ausencia de quejas en relación de la presencia de la señora Josefa Cardona en el lugar, pese a indicarse estar expresamente prohibido, salvo en casos en que fuera autorizado; **(3)** libertad para disparar sin que este hecho fuese reportado o verificado una vez sucedió (por el contrario lo describieron como algo habitual en el entonces agente, pese al riesgo innato que entraña la manipulación de armas de fuego y el conocimiento que sobre ello posee todo miembro de la fuerza pública); **(4)** facilidad en la sustracción de elementos e insumos para acto seguido: desembarazar, matar, desmembrar y finalmente calcinar el cuerpo de la joven mujer Kellys Zapateiro Guzmán. Todo lo anterior, descarta sin lugar a dudas la culpa personal del agente como causal eximente de responsabilidad y, por el contrario, acredita sin lugar a dudas un daño antijurídico que se materializó por una falla del servicio imputable a la Policía Nacional.

145. Lo anterior, a partir de una valoración crítica y razonada de los medios probatorios arrimados, con los cuales quedan en evidencia graves omisiones que se convirtieron en la causa estructurante de la antijuridicidad del daño y representada en los vejámenes, muerte de Kellys Zapateiro Guzmán y posterior profanación¹¹⁸ de su cadáver; todo lo cual si bien fue perpetrado en coautoría material por el entonces Pt. Andrés Díaz Zabaleta y Josefa Cardona Ortega, lo cierto es que las omisiones reseñadas facilitaron la comisión del ilícito.

146. En ese sentido, si la Policía Nacional hubiere procedido ante el actuar irregular demostrado por el entonces Pt. Díaz Zabaleta, o éste se hubiere sometido a revista y/o supervisión adecuada por parte de un superior y aún por sus propios compañeros, razonablemente se hubiera evitado el fatal desenlace sobre Kellys Zapateiro Guzmán y su menor hijo, sin embargo, este acto de reacción y prevención que se esperaba obvio y además reseñado en un mandato legal, nunca ocurrió.

147. De hecho, este deber es inherente a la misión constitucional de la Policía Nacional, llamada a proteger los derechos humanos y, paralelamente, restringirlos dentro del concepto de daño jurídico, cuando esa limitación está acorde con los principios de proporcionalidad, razonabilidad y necesidad, entendiendo que el objeto de policía es permitir el más amplio y vigoroso ejercicio de las libertades ciudadanas (Corte Constitucional Sentencia C-825 de 2004); todo lo cual se recoge, tanto en el anterior como en el vigente Código Nacional de Policía y de Convivencia.

148. Sobre este aspecto, se destaca que la entidad demandada contaba con las herramientas y la obligación de vigilar la forma como se prestaba el servicio en las instalaciones de la Subestación de Policía de Manzanillo de Mar, lo que claramente se omitió desde mucho antes de la comisión del delito, pues varios los uniformados declararon que la presencia de la señora Josefa Cardona Ortega era habitual en ese lugar, pese a estar expresamente prohibido.

¹¹⁸ concederle un "trato deshonroso, indigno, indecoroso", "sin el debido respeto", "de grave menosprecio.



MEDIO DE CONTROL Reparación directa
RADICADO 13-001-33-33-004-2017-00091-01
ACCIONANTE Marceliano Zapateiro Julio y otros
ACCIONADO Nación – Mindefensa - Policía Nacional
DECISIÓN Adiciona la sentencia de primera instancia, por medio la cual se concedieron parcialmente las pretensiones de la demanda
PÁGINA Página 30 de 38

Llegada la fecha de ilícito, igualmente llama profundamente la atención, como ninguno de los compañeros del entonces Pt. Díaz Zabaleta, asignados para estar en guardia activa en dicha estación, se percatara de lo que estaba ocurriendo y, lo que es peor, aun advirtiendo un actuar irregular como sustracción de elementos y sonidos que claramente identificaron como “disparos”, simplemente lo atribuyeran a una costumbre, dejando pasar este hecho por alto, optando por seguir descansando, cuando lo que realmente estaba ocurriendo era el feminicidio de quien en situación de vulnerabilidad y debilidad como madre gestante -sometida entre dos personas-, es brutalmente violentada, desembarazada y asesinada con evidente menosprecio a su humanidad.

149. Ahora bien, tratándose de violaciones de derechos humanos por causa de género, tal y como lo muestra el marco jurídico de esta sentencia, la reciente jurisprudencia del Consejo de Estado ha realizado un importante avance en cuanto al estudio y atribución de responsabilidad estatal por este tipo de hechos, a la luz del principio y derecho a la igualdad y reforzado con estándares constitucionales de enfoque de género, ligado a los derechos Humanos (tratados y jurisprudencia).

150. En relación con este tipo de violencia (basada en el género), se recuerda lo previsto en la Convención de *Belém do Pará*, que define los tipos de violencia, sus ámbitos y la responsabilidad del Estado en materia de atención, prevención y sanción, puntualizando en que *“la violencia contra la mujer es una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre hombres y mujeres”*.

151. Asimismo, precisó que debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.

152. En el caso concreto, se está ante un feminicidio con un impacto mediático que causó repudió a nivel local y nacional dadas las circunstancias como se ejecutó; pero más allá de lo escabroso que en efecto fue el hecho que se describe a partir de la sola lectura de la relación probatoria, lo que quiere resaltar esta decisión de segunda instancia: es la insuficiencia de acciones desplegadas por la demandada, en un claro actuar negligente que dejó a merced de sus victimarios a la madre gestante Kellys Zapateiro Guzmán en la propia Estación de Policía de Manzanillo del Mar, lugar que se supone debe ser epicentro de protección y cumplimiento a las consignas de garantías constitucionales de todos los ciudadanos.

153. Se advierte de parte de la Policía Nacional un actuar contrario a los estándares constitucionales y convencionales que rigen la materia, la respuesta de esta entidad se verifica insuficiente, fragmentada, descoordinada, desprevenida y si se quiere extremadamente confiada, motivo por el cual el daño le resulta completamente imputable, debiendo asumir las consecuencias de responsabilidad que fue declarada en primera instancia.

154. En tal sentido, el punto de debate que se circunscribe a una reparación por el daño atribuible a una falla del servicio, queda plenamente comprobado, teniendo en cuenta la calificación de las circunstancias, que se deducen del material probatorio obrante en autos y toda la situación estructural que posibilitó el macabro hecho y que se sigue justificando en sede de apelación cuando se afirma, que el agente estatal obró desde su órbita personal.

155. El repudió debió ser iniciativa de la propia entidad y desde tal gesto articular un mensaje contundente contra la no violencia en sus propios planteles, en sus filas, en sus agentes; reivindicando la vida y trabajando con un plan de contingencia inmediato, a efectos de impedir la reproducción de estos casos en menos, igual o mayor medida.

5.6.3. Reparación integral del daño

156. La sentencia de primera instancia accedió parcialmente a lo pretendido, en tanto excluyó de reconocimiento a quienes fungen en la demanda como tíos y abuela de Kellys Zapateiro Guzmán; no obstante, de acuerdo a lo solicitado y aportado luego de las pruebas de oficio decretadas en esta instancia, se procederá a adicionar lo concerniente a la condena



MEDIO DE CONTROL Reparación directa
RADICADO 13-001-33-33-004-2017-00091-01
ACCIONANTE Marceliano Zapateiro Julio y otros
ACCIONADO Nación – Mindefensa - Policía Nacional
DECISIÓN Adiciona la sentencia de primera instancia, por medio la cual se concedieron parcialmente las pretensiones de la demanda
PÁGINA Página 31 de 38

impuesta por concepto de perjuicio moral, de modo que abarque a la totalidad de los demandantes.

157. En ese sentido, es pertinente anotar que en dicha sentencia se declaró de oficio la falta de legitimación material en la causa por activa de los señores: Marceliano Zapateiro Julio, Julio Laureano Zapateiro Julio, Silvina Ruth Zapateiro Julio, Santiago Zapateiro Julio, José Zapateiro Julio, Antonio Rentería Martínez, William Zapateiro Flórez, Eva María Zapateiro Flórez y Neila Julio Sierra, tras considerar no haberse acreditado el parentesco de estos con Kellys Zapateiro Guzmán, echando de menos registros civiles de nacimiento del señor Gil Alfonso Zapateiro Julio e Iris Del Carmen Guzmán Martínez, necesarios para acreditar la relación filial entre los citados.

158. Como se aprecia en la relación probatoria, estos registros fueron aportados, de modo que se adicionará la sentencia de primera instancia, en el sentido de reconocer perjuicio moral con sustento en los criterios establecidos en la sentencia de unificación del Consejo de Estado¹¹⁹ de 28 de agosto de 2014 (26251), la cual establece los siguientes montos como reparación del daño moral en caso de muerte:

	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	Nivel 5
Regla general en el caso de muerte	Relaciones afectivas conyugales y paternofiliales	Relación afectiva del 2° de consanguinidad o civil (abuelos, hermanos y nietos)	Relación del 3° de consanguinidad o civil	Relación del 4° de consanguinidad o civil	Relaciones afectivas no familiares y terceros damnificados
Porcentaje	100%	50%	35%	25%	15%
Equivalente en salarios mínimos	100	50	35	25	15

159. Se resalta además que, sin perjuicio de los registros civiles relacionados, existen en el proceso declaraciones de testigos, de la que se destaca la del señor Milton Miranda Torres¹²⁰, quien de manera razonada y espontánea narró la relación y el nexo filial arraigado de Kellys Zapateiro Guzmán con sus tíos paternos y demás familiares aquí demandantes, describiendo anécdotas y escenarios donde sistemáticamente la joven finada compartía con sus seres queridos.

160. Por lo anterior, el reconocimiento en relación con el caso concreto se realizará por la Sala de la siguiente manera:

Nombre	Parentesco	Reconocimiento daño moral
Marceliano Zapateiro Julio	Tío paterno	40 SMLMV
Julio Laureano Zapateiro Julio	Tío paterno	40 SMLMV
Silvina Ruth Zapateiro Julio	Tío paterno	40 SMLMV
Santiago Zapateiro Julio	Tío paterno	40 SMLMV
José Zapateiro Julio	Tío paterno	40 SMLMV
Antonio Rentería Martínez	Tío materno	40 SMLMV
William Zapateiro Flórez	Tío paterno	40 SMLMV
Eva María Zapateiro Flórez	Tío paterno	40 SMLMV
Neila Julio Sierra	Abuela paterna	60 SMLMV
Total		380 SMLMV

5.6.1. Medidas de reparación integral: satisfacción y no repetición (reparación en función del género)

161. Teniendo en cuenta las circunstancias específicas del caso y las graves afectaciones a las que fue sometida la víctima mortal, esta Sala de Decisión, en cumplimiento del artículo 16 de la Ley 446 de 1998¹²¹, así como en encuentra que procede ordenar y exhortar a las entidades demandadas al cumplimiento de “medidas de reparación no pecuniarias”, con el objeto de responder al “principio de indemnidad” y a la “restitutio in integrum”, que hacen parte de la reparación que se establece en la presente decisión.

¹¹⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena de la Sección Tercera, Sentencia de 28 de agosto de 2014, radicación número: 66001-23-31-000-2001-00731-01 (26251).

¹²⁰ Minutos: 00:12:02 – 00:27:09 Audiencia de pruebas llevada a cabo el 23 de noviembre de 2018 Folio 1070 “01ExpedientePrimerInstancia”

¹²¹ De acuerdo con esta norma, en los procesos judiciales corresponde la valoración de daños irrogados a la luz de “los principios de reparación integral y equidad”.



MEDIO DE CONTROL Reparación directa
RADICADO 13-001-33-33-004-2017-00091-01
ACCIONANTE Marceliano Zapateiro Julio y otros
ACCIONADO Nación – Mindefensa - Policía Nacional
DECISIÓN Adiciona la sentencia de primera instancia, por medio la cual se concedieron parcialmente las pretensiones de la demanda
PÁGINA Página 32 de 38

162. Se considera acertado emitir este tipo de medidas, no como meras afirmaciones que reiteren el grave y evidente daño que sale a relucir en esta providencia, sino con el fin de buscar una identidad que permita, desde el duelo público, tomar acciones de protección, de conciencia, de empatía y que sea el género el medio discursivo y persuasivo para un activismo social genuino. En palabras de la catedrática y filósofa Judith Butler: *“El duelo y la reivindicación de justicia van de la mano y se necesitan el uno a la otra; reúnen el dolor y la rabia en un esfuerzo por construir un nuevo consenso y una nueva solidaridad contra la violencia”*¹²².

163. Desde esta judicatura, se insistirá en que se conozca la historia de una mujer y una familia: que se convirtieron en víctimas. Que esta mujer y todas las demás que han sido víctimas de este tipo de actos, sean llamadas por su nombre, pues solo mediante el uso continuado de la memoria es posible mantener una real oposición frente a la violencia sistemática y la desidia que pareciera imponerse ante el continuado aumento de cifras, como si de números y no de mujeres, de madres, de hijas, de hermanas y de amigas se tratara¹²³.

164. Parte de este sentir es el que ha motivado a organismos como la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Sistema de Naciones Unidas, a referirse a la reparación integral en una doble connotación, esto es, como ferechos de las víctimas y como deber de los Estados, encaminado a transformar el daño sufrido por la violación de derechos humanos, siendo que estos están ligados a la dignidad humana. Las dimensiones del daño son holísticas y por lo tanto así debe ser su reparación.

165. Al respecto, téngase en cuenta que en las pretensiones de la demanda se solicitaron medidas de reparación no pecuniaria, a saber: que la Policía Nacional ofreciera perdón a la familia y a la comunidad en general por los hechos ocurridos, ubicándose un placa en honor a Kellys Zapateiro Guzmán (pretensión quinta); así como la implementación de medidas de control como exámenes psíquicos – psicológicos, evaluación de conductas, entre otros, a los agentes de la institución con el objeto de garantizar la no repetición de las conductas delictuales como las desplegadas por el entonces Pt. Andrés Antonio Díaz Zabaleta (pretensión sexta).

166. La juez de primera instancia negó el primer pedido, tras considerar que ya la Policía Nacional había ofrecido excusas públicas a familia de Kellys Zapateiro el 13 de octubre de 2018, tal y como se verifica del fragmento noticioso allegado al proceso¹²⁴.

167. En relación con la pretensión referida a la implementación de medidas de control como exámenes psíquicos y evaluaciones periódicas de conducta, estimó que tampoco resultaba procedente acceder a ello, comoquiera que tales medidas ya existían al interior de la institución, y estas se encontraban plenamente reguladas en el ordenamiento.

168. Sea del caso señalar, que las excusas ofrecidas por la Policía Nacional el 13 de octubre de 2018, fueron en el marco del proceso cursante en el Juzgado Séptimo Administrativo de Cartagena, iniciado por la señora Iris del Carmen Guzmán Martínez (madre de Kellys Zapateiro Guzmán), sus menores hijos y hermanas maternas; con ocasión a los mismos hechos planteados en este proceso. En esa oportunidad, se ordenó la realización de un acto solemne de presentación de excusas públicas a los familiares de las víctimas.

169. Esta Sala de Decisión considera que no obstante lo ordenado por el Juzgado Séptimo Administrativo de Cartagena y las excusas brindadas por la Policía Nacional el 13 de octubre de 2018, en este caso, **resulta viable extender el pedido de reparación a unas medidas que resulten apropiadas y coherentes con aquellas propuestas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)**, que entre

¹²² Judith Butler en su libro: “Sin miedo. Formas de resistencia a la violencia de hoy”.

¹²³ En tan solo 8 días: entre el 4 de julio de la presente anualidad y la fecha de esta providencia fueron asesinadas 5 mujeres en la ciudad de Cartagena: respondían al nombre de Marisol, Liliana, Emperatriz, Yesenia y Ana. (Q.E.P.D)

¹²⁴ Folio 1106 Archivo digital “01ExpedientePrimerInstancia”



MEDIO DE CONTROL Reparación directa
RADICADO 13-001-33-33-004-2017-00091-01
ACCIONANTE Marceliano Zapateiro Julio y otros
ACCIONADO Nación – Mindefensa - Policía Nacional
DECISIÓN Adiciona la sentencia de primera instancia, por medio la cual se concedieron parcialmente las pretensiones de la demanda
PÁGINA Página 33 de 38

muchos otros aspectos, apuntan fortalecer los sistemas nacionales en materia de prevención y asistencia a las víctimas por este tipo de hechos.

170. En el marco de estas reparaciones se encuentran también aquellas tendientes a brindar formación y capacitación para funcionarios y funcionarias del Estado con el potencial de impactar a nivel social y comunitario, sin descuidar el reconocimiento explícito de la responsabilidad por parte del Estado, lo cual debe ocurrir mediante actos públicos de reconocimiento, pues es a quien justamente le atañen estas medidas de prevención para que no se repitan hechos similares.

171. Como parte de ese compromiso estatal, deben entonces incorporarse medidas de monitoreo y de garantía de respeto de los derechos humanos desde la perspectiva de género, tomando en cuenta las particularidades de la violación de derechos humanos, como aquellas que el presente caso develó; resultando en un imperativo la adopción de órdenes tendientes a publicitar los derechos de las mujeres, tomar medidas para corregir y subsanar deficiencias estructurales respecto del respeto y protección de los derechos de las mujeres y de las niñas y que estas se adopten en un período de tiempo razonable.

172. La Corte IDH ha tenido en consideración las especificidades de cada caso al momento de definir las reparaciones. Por ejemplo, en el caso de Valentina Rosendo Cantú México y de Inés Fernández Ortega (Casos de México), afirmó que al ser las víctimas al momento de los hechos una niña y una mujer indígena respectivamente, sus situaciones de particular vulnerabilidad habían de ser tenidas en consideración al momento de otorgar reparaciones.

173. Asimismo, en el caso de Linda Loaiza (Caso Venezuela), la Corte afirmó que las reparaciones debían incluir un análisis que contemplase no sólo el derecho de la víctima a obtener una reparación, sino que, además, incorporara una perspectiva de género, tanto en su formulación como en su implementación¹²⁵.

174. En el presente caso resulta evidente la violación a los derechos a la vida, a la libertad y a la integridad física de quien en vida respondía al nombre de Kellyz Zapateiro Guzmán, y que esta grave afrenta a los derechos humanos fue fruto de la omisión del Estado Colombiano de actuar con la debida diligencia para prevenir tan atroz feminicidio, incumpliendo su obligación de tomar medidas adecuadas a efectos de evitar resultados como el que ahora ocupa a la Sala. Por tanto, es procedente una reparación en función del género y a su vocación transformadora.

175. En cuanto a la reparación como componente de debida diligencia en casos de homicidios relacionados con el género, el informe OEA CIM MESECVI, denominado: *reparación integral en casos de feminicidio y femicidio en Latinoamérica: avances, desafíos y recomendaciones*¹²⁶, señala puntualmente:

¹²⁵ 1. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) condenó al Estado venezolano por haber violado los derechos de Loaiza en el proceso judicial que se siguió en Venezuela por su caso.

Tabla 8. Jurisprudencia de la Corte IDH. Naturaleza de las principales órdenes de reparación

CORTE IDH: ÓRDENES DE REPARACIÓN	
TIPO DE MEDIDAS	MEDIDAS DICTADAS
Medidas de indemnización	Otorgar daños pecuniarios e inmateriales
Medidas de rehabilitación	Atención médica y psicológica gratuita e inmediata a víctimas y familiares Becas completas, hasta el nivel universitario
Medidas de no repetición	Adaptar a la legislación a los estándares internacionales.
	Medidas para reforzar los mecanismos de investigación en casos de violencia basados en género
	Programas de capacitación en derechos humanos y en derechos de las mujeres para funcionarios estatales
Medidas de satisfacción	Medidas para publicitar los derechos de las mujeres
	Medidas para corregir y subsanar deficiencias estructurales respecto del respeto y protección de los derechos de las mujeres y de las niñas
	Investigación diligente
	Sanción apropiada
	Publicar la sentencia
	Realizar actos públicos de reconocimiento de responsabilidad.



MEDIO DE CONTROL Reparación directa
RADICADO 13-001-33-33-004-2017-00091-01
ACCIONANTE Marceliano Zapateiro Julio y otros
ACCIONADO Nación – Mindefensa - Policía Nacional
DECISIÓN Adiciona la sentencia de primera instancia, por medio la cual se concedieron parcialmente las pretensiones de la demanda
PÁGINA Página 34 de 38

“las obligaciones de diligencia debida incluyen el deber de “[dar] una completa reparación a la mujer víctima de violencia y sus familiares, con inclusión de medidas destinadas a hacer frente a los factores institucionales y sociales” que subyacen al delito. En este marco, existe consenso en relación con que una sentencia condenatoria por el delito de femicidio/feminicidio es en sí misma un medio de reparación para la víctima, sobreviviente y/o sus familiares, pero no el único. Como se señaló anteriormente, la reparación debe implicar medidas de satisfacción, rehabilitación, garantías de no repetición y compensación que respondan adecuadamente a las necesidades de las víctimas, sobrevivientes y sus familiares, según el caso. ...Esto es así porque, por definición, todos estos factores estructurales subyacen a los actos (o tentativa) de femicidio/feminicidio que se juzgan...estas medidas deben trascender la mera indemnización económica y estar diseñadas de modo tal que: permitan dignificar la memoria de [la víctima] y [la] propia lucha [de sus familiares en búsqueda de justicia]... así como lograr un contexto de validación social de su sufrimiento. Esto permite resignificar la experiencia traumática, convirtiéndola en una experiencia de lucha que posibilita el respeto de los derechos de las mujeres”.

176. De hecho, a las medidas de reparación simbólica se les ha reconocido el potencial de reconstruir y regenerar la identidad individual y social, divulgar la verdad y configurar un testimonio para la preservación de la memoria¹²⁷.

177. Todo lo anterior justifica acceder al pedido relativo a la **instalación de una placa como respeto a la memoria de la joven madre: Kellys Zapateiro Guzmán**, la cual deberá ser ubicada en un lugar visible de las instalaciones de la Sede Principal de la Policía Metropolitana de Cartagena de Indias, así como en la Estación de Policía de Manzanillo del Mar, como un **símbolo de rechazo al feminicidio y toda forma de violencia contra las mujeres**.

178. Adicionalmente, este Tribunal le ordena a la Policía Nacional **destinar un espacio en la ciudad de Cartagena de Indias y realizar la construcción de un parque y una plazoleta** que, desde el enfoque diferencial y la perspectiva de género, sea dotada de elementos que propicien la ocupación de mujeres e hijos menores, dando prevalencia a su seguridad y bienestar. En este espacio a cargo de la Policía Nacional, deberán impartirse sesiones de sensibilización periódica para abordar el acoso y la violencia contra la mujer, disponiendo de una red pedagógica de apoyo que vincule a la comunidad; además de contar con una **obra gráfica (mural de gran dimensión) alusivo al rechazo de toda forma de violencia contra la mujer**.

179. Para el cumplimiento de esta decisión, la Policía Nacional, en el marco del principio de colaboración armónica, deberá concertar con la Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias¹²⁸ (primera autoridad de policía del distrito¹²⁹), o a quien este delegue, en conjunto con las víctimas, la búsqueda de un lote o bien inmueble que permita la materialización de las órdenes que se imparten en esta providencia y para lo cual la Sala fija **término máximo de 6 meses**, contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia.

180. Al respecto, se recuerda el alcance de este principio en términos de la Corte Constitucional¹³⁰: *“si bien es cierto que el principio de separación de poderes es el fundamento para el reconocimiento de la necesaria independencia y autonomía de los diferentes órganos del Estado, a fin de que puedan cumplir cabalmente sus funciones, también lo es que dicho principio debe ser interpretado en función de su vinculación con el modelo trazado en el artículo 113 Superior, según el cual, cada uno de los órganos del poder público debe colaborar armónicamente para la consecución de los fines estatales. **Colaboración armónica que no implica que determinada rama u órgano llegue a asumir la función de otro órgano, pues no debe olvidarse que cada uno de ellos ejerce funciones separadas”.***

¹²⁷ Estas alternativas judiciales responden a una necesidad remarcada en la sociedad con los miles y miles de casos que engrosan cifras a nivel mundial, tal y como se interpreta de las medidas ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en donde, en casos como Campo Algodonero, se ordena la construcción de un monumento como medidas de satisfacción que permita recordar a las víctimas. Tal es el caso de la inclusión de fechas conmemorativas, construcción de museos, divulgaciones del texto judicial, etc.

¹²⁸ Lo anterior no implica responsabilidad estatal a cargo del Distrito de Cartagena.

¹²⁹ Ver artículo 315.2 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 84 de la Ley 136 de 1994 y 204 de la Ley 1801 de 2016.

¹³⁰ Sentencia C-246/04



MEDIO DE CONTROL Reparación directa
RADICADO 13-001-33-33-004-2017-00091-01
ACCIONANTE Marceliano Zapateiro Julio y otros
ACCIONADO Nación – Mindefensa - Policía Nacional
DECISIÓN Adiciona la sentencia de primera instancia, por medio la cual se concedieron parcialmente las pretensiones de la demanda
PÁGINA Página 35 de 38

181. De la mano de la anterior medida, **se le ordenará a la Policía Nacional** que, en el **término máximo e improrrogable de 6 meses, contados a partir de la ejecutoria** de esta sentencia:

182. **(1)** Implemente un programa formativo que aborde el servicio policial **(i)** con enfoque de género; **(ii)** estrategia para la erradicación de actos de violencia contra la mujer y **(iii)** la concepción del delito del feminicidio desde las recientes acepciones incorporadas por el derecho internacional.

183. Este programa formativo deberá ser **(i) obligatorio** tanto para el personal que apenas ingresa al servicio activo de la institución, como para aquel que ya hace parte del mismo, **(ii) autónomo**, es decir, no debe ser complementario de otros programas, deberá **(iii) actualizarse** periódicamente conforme a los avances de la jurisprudencia y doctrina nacional e internacional; **(iv)** incluir el estudio de esta Sentencia, así como de las Sentencias del Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B de 28 de mayo de 2015 (radicación Interna 26958).

184. **(2)** Elaborar un informe ejecutivo que deberá llevar la firma del Director General de esa institución, en relación con las condenas en materia de responsabilidad extracontractual del Estado proferidas por violencia de género y feminicidios. Dicho informe deberá actualizarse periódicamente y contener una estrategia de pedagogía y sensibilización a los agentes de esa entidad sobre los casos que dan lugar a dichas condenas, sirviendo no solo de instructivo, sino también de herramienta cuantitativa de registro georreferenciado, que permita acciones de prevención eficaces para detener el flagelo que dichos fallos contienen.

185. Este informe estará a cargo de la Dirección de la Policía Nacional y tendrá un **fin institucional** (al trazar un modelo pedagógico que servirá de capacitación a los agentes estatales de la fuerza pública) y de **apoyo judicial** en caso de ser requerido por cualquier autoridad judicial de país, (deberá actualizarse y servir de base de datos en relación con las condenas que son proferidas en cada departamento, por casos de feminicidio).

186. **(3)** Paralelo al informe que se ordena, estará a cargo de la misma dirección de la Policía Nacional: Crear un observatorio de violencia basadas en género, cuyo objetivo sea monitorear los actos de violencias de género que cometieren sus funcionarios, y vigilar la celeridad y eficacia de las actuaciones disciplinarias que se desprendan de estos actos, o la realización de las denuncias a las que haya lugar en caso de conductas penales. A este observatorio deberá tenerse acceso a través de la plataforma web institucional, deberá ser actualizado periódicamente y promover la prevención, denuncia, atención y sanción de los casos de violencias de género, en especial de violencias feminicidas. **Para lo relativo al informe y observatorio a que se hace referencia, la Sala fija un término máximo de 6 meses, con periodos de actualización trimestrales.**

187. **(4)** Priorizar la ciudad de Cartagena para el proceso de capacitación y certificación en salud mental de los y las agentes de policía con énfasis en prevención de violencias de género.

188. Lo anterior no solo es necesario, sino que constituye una intervención razonable del operador judicial que conoce de este tipo de casos, a partir del imperativo de la orientación, coordinación y articulación efectiva entre las distintas entidades del orden nacional y territorial, que, desde sus competencias, deben resolver una situación que atente grave e intensamente contra cualquier garantía constitucional protegida por el derecho internacional humanitario.

189. En ese contexto, esta Sala se permite expresar, que la presente sentencia se concibe como un acto mismo de reparación, llamada a transmitir un mensaje de cero tolerancias y lucha contra la impunidad, pero también de reparación integral a la víctima, sus deudos, las mujeres del departamento y la sociedad en general. De ahí la importancia de ordenar al Consejo Superior de la Judicatura, así como la Comisión Nacional de Género de la Rama Judicial que, dentro del término máximo de **un mes, contado a partir de la ejecutoria de esta sentencia**, divulgue dentro de su página web y microsítio, el contenido de esta providencia judicial –en su versión paralela con diseño legal–, con el propósito de hacer frente a la violencia estructural y a la violencia cultural alimentada por los discursos que justifican el trato desigual. entre todos los jueces del país.



MEDIO DE CONTROL Reparación directa
RADICADO 13-001-33-33-004-2017-00091-01
ACCIONANTE Marceliano Zapateiro Julio y otros
ACCIONADO Nación – Mindefensa - Policía Nacional
DECISIÓN Adiciona la sentencia de primera instancia, por medio la cual se concedieron parcialmente las pretensiones de la demanda
PÁGINA Página 36 de 38

190. Todas estas órdenes se erigen como **medidas de satisfacción y de no repetición**, en el entendido de una problemática que implica un esfuerzo conjunto y articulado de otros organismos de control, ante las connotaciones que el asunto ha dejado en evidencia.

5.7. De la condena en costas

191. La Sala de Decisión aplica el artículo 188 del CPACA., adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, según el cual: *“salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil¹³¹. En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal.”*

192. En el presente caso, se decidirá en forma desfavorable a la parte demandada, cuya apelación se desestimó y en el marco de la cual se reprocharon los argumentos de defensa, tendientes a minimizar el actuar del agente estatal, muy a pesar de tratarse de una caso al que le precede una condena de esta misma jurisdicción por los mismos hechos, donde la Policía Nacional concilió el 90% de los perjuicios reconocidos a ese otro grupo familiar; además del amplio estudio efectuado desde el repudio del feminicidio a partir de los tratados internacionales, normas, jurisprudencia, doctrina aplicables a la materia, y al análisis probatorio aquí realizado, por lo que se encuentra procedente la condena en costas en segunda instancia, en la modalidad de gastos del proceso y agencias en derecho, a favor de la parte demandante, condena que deberá ser liquidada por la Secretaría del Juzgado de Primera Instancia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 365 y 366 del citado estatuto procesal.

VI.- DECISIÓN

193. En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 6 del Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: ADICIONAR la sentencia apelada de 4 de mayo de 2020, proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante la cual se concedieron parcialmente las pretensiones de la demanda, de conformidad con las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: La citada adición recaerá sobre el reconocimiento de daños morales y medidas no pecuniarias en nuevos ordinales que se entenderán incorporados a la decisión de primera instancia, así:

“OCTAVO: CONDENAR a la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional, a pagar por concepto de perjuicios morales a los tíos y abuela de la víctima directa, lo montos abajo detallados:

Nombre	Parentesco	Reconocimiento daño moral
Marceliano Zapateiro Julio	Tío paterno	40 SMLMV
Julio Laureano Zapateiro Julio	Tío paterno	40 SMLMV
Silvina Ruth Zapateiro Julio	Tío paterno	40 SMLMV
Santiago Zapateiro Julio	Tío paterno	40 SMLMV
José Zapateiro Julio	Tío paterno	40 SMLMV
Antonio Rentería Martínez	Tío materno	40 SMLMV
William Zapateiro Flórez	Tío paterno	40 SMLMV
Eva María Zapateiro Flórez	Tío paterno	40 SMLMV
Neila Julio Sierra	Abuela paterna	60 SMLMV
Total		380 SMLMV

¹³¹ Entiéndase CGP.



MEDIO DE CONTROL Reparación directa
RADICADO 13-001-33-33-004-2017-00091-01
ACCIONANTE Marceliano Zapateiro Julio y otros
ACCIONADO Nación – Mindefensa - Policía Nacional
DECISIÓN Adiciona la sentencia de primera instancia, por medio la cual se concedieron parcialmente las pretensiones de la demanda
PÁGINA Página 37 de 38

NOVENO: CONDENAR a la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional a **medidas de satisfacción y de no repetición**. En consecuencia, ordenar a la citada entidad que, **en el término de 6 meses contados a partir de la ejecutoria de esta providencia:**

a) Instale una placa como respeto a la memoria de la joven madre: Kellys Zapateiro Guzmán, la cual deberá ser ubicada en un lugar visible de la sede principal de la Policía Metropolitana de Cartagena, así como en la Estación de Policía de Manzanillo del Mar, como un **símbolo de rechazo al feminicidio y toda forma de violencia contra las mujeres.**

b) Destinar un espacio en la ciudad de Cartagena de Indias y proceder a la construcción de un parque y una plazoleta que, desde el enfoque diferencial y la perspectiva de género, sea dotada de elementos que propicien la ocupación de mujeres e hijos menores, dando prevalencia a su seguridad y bienestar. En este espacio a cargo de la Policía Nacional, deberán **impartirse sesiones de sensibilización periódica para abordar el acoso y la violencia contra la mujer, disponiendo de una red pedagógica de apoyo que vincule a la comunidad;** además de contar con una **obra gráfica (mural de gran dimensión) alusivo al rechazo de toda forma de violencia contra la mujer.**

Para el cumplimiento de esta decisión, la Policía Nacional, en el marco del principio de colaboración armónica, deberá concertar con el Alcalde Distrital de Cartagena¹³² de Indias (primera autoridad de policía del distrito), o a quien este delegue, en conjunto con las víctimas, la búsqueda de un lote o bien inmueble que permita la materialización de las órdenes que se imparten en esta providencia y para lo cual la Sala fija un **término máximo de 6 meses.**

c) Implementar un programa formativo que aborde el servicio policial: (i) con enfoque de género; **(ii)** estrategia para la erradicación de actos de violencia contra la mujer y **(iii)** la concepción del delito del feminicidio desde las recientes acepciones incorporadas por el derecho convencional.

Este programa formativo deberá ser **(i) obligatorio** tanto para el personal que apenas ingresa al servicio activo de la institución, como para aquel que ya hace parte del mismo, **(ii) autónomo**, es decir, no debe ser complementario de otros programas, y deberá **(iii) actualizarse** periódicamente conforme a los avances de la jurisprudencia y doctrina nacional e internacional; **(iv)** incluir el estudio de esta Sentencia y de la Sentencia del Consejo de Estado: Sección Tercera. Subsección B. Sentencia de 28 de mayo de 2015 (Rad. Interna26958).

d) Elaborar un informe ejecutivo que deberá llevar la firma del Director General de esa institución, en relación con las condenas en materia de responsabilidad extracontractual del Estado proferidas por violencia de género y feminicidios. Dicho informe deberá actualizarse periódicamente y contener una estrategia de pedagogía y sensibilización a los agentes de esa entidad sobre los casos que dan lugar a dichas condenas, sirviendo no solo de instructivo, sino también de herramienta cuantitativa de registro georreferenciado, que permita acciones de prevención eficaces para detener el flagelo que dichos fallos contienen.

Este informe estará a cargo de la Dirección de la Policía Nacional y tendrá un **fin institucional** (al trazar un modelo pedagógico que servirá de capacitación a los agentes estatales de la fuerza pública) y de apoyo judicial en caso de ser requerido por cualquier autoridad judicial de país, (deberá actualizarse y servir de base de datos en relación con las condenas que son proferidas en cada departamento, por casos de feminicidio).

¹³² Lo anterior no implica responsabilidad estatal a cargo del Distrito de Cartagena.



MEDIO DE CONTROL Reparación directa
RADICADO 13-001-33-33-004-2017-00091-01
ACCIONANTE Marceliano Zapateiro Julio y otros
ACCIONADO Nación – Mindefensa - Policía Nacional
DECISIÓN Adiciona la sentencia de primera instancia, por medio la cual se concedieron parcialmente las pretensiones de la demanda
PÁGINA Página 38 de 38

e) Paralelo al informe que se ordena, **crear un observatorio de violencias basadas en género**, cuyo objetivo sea monitorear los actos de violencias de género que cometieren sus funcionarios, emitir un informe de ello y vigilar la celeridad y eficacia de las actuaciones disciplinarias que se desprendan de estos actos, o la realización de las denuncias a las que haya lugar en caso de conductas penales. A este observatorio deberá tenerse acceso a través de la plataforma web institucional, deberá ser actualizado permanentemente y promover la prevención, denuncia, atención y sanción de los casos de violencias de género, en especial de violencias feminicidas. **Para lo relativo al informe y observatorio a que se hace referencia, la Sala fija un término máximo de 6 meses, con periodos de actualización trimestrales.**

f) Priorizar el Distrito de Cartagena de Indias para el proceso de capacitación y certificación en salud mental de los y las agentes de policía con énfasis en prevención de violencias de género.

g) Ordenar al Ministerio de Defensa Nacional que, en el marco de sus funciones, proponga e impulse una legislación específica a través de la cual se establezcan lineamientos para prevenir la violencia basada en el género, la cual, además de medidas de prevención y atención para las víctimas, deberá contener la declaratoria de un día conmemorativo nacional contra el feminicidio. Lo anterior, como medida para contribuir a la prevención, sanción social e institucional de este delito.

h) Ordenar al Consejo Superior de la Judicatura, así como la Comisión Nacional de Género de la Rama Judicial que, **dentro del término de un mes**, divulgue dentro de su página web y micrositio, el contenido de esta providencia judicial –en su versión paralela con diseño legal–, con el propósito de hacer frente a la violencia estructural y a la violencia cultural alimentada por los discursos que justifican el trato desigual. entre todos los jueces del país.

i) Ordenar al Distrito de Cartagena y al Departamento de Bolívar, que, **dentro del término de un mes**, divulgue en cada una de estas territorialidades, el contenido de esta providencia judicial en su versión paralela, a efectos de hacer frente a la violencia estructural y a la violencia cultural alimentada por los discursos que justifican el trato desigual."

TERCERO: Se confirma en todo lo demás la sentencia apelada, entendiéndose con las órdenes incorporadas, la revocatoria de los ordinales cuarto y quinto de la decisión apelada.

CUARTO: Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría **ENVIAR** el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones en Justicia Web TYBA.

QUINTO: Condenar en costas procesales en segunda instancia a la parte demandada.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en Sala No. 006 de la fecha.

JUAN PAUL VASQUEZ GOMEZ
MAGISTRADO

LUIS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ
Magistrado

OSCAR IVÁN CASTAÑEDA DAZA
Magistrado