

**MUJER COMO SUJETO DE ESPECIAL PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL / VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA VIDA / VÍCTIMA DE VIOLENCIA INTRAFAMILIAR - Inminente riesgo de muerte / AUSENCIA DE ATENCIÓN INMEDIATA POR PARTE DE LA POLICÍA NACIONAL / AUSENCIA DE CONTROL PERIÓDICO DEL CUMPLIMIENTO DE LA DETENCIÓN DOMICILIARIA DEL AGRESOR - Obligación del INPEC**

En el presente asunto, [C.B.Z] (...) Afirmó que es víctima de violencia intrafamiliar y reconoció como agresor al señor [Q.S.] quien fue su compañero permanente por 7 años. Agregó que contra él se adelanta un proceso penal y que en calidad de imputado le fue concedida detención domiciliaria. Sin embargo, advirtió que no cumple las condiciones de la misma, ya que se desplaza libremente y sale de su residencia sin obstrucción alguna (...) revisado el plenario [no] obra prueba alguna sobre las actuaciones adelantadas por el Comandante de la Estación de Policía de Barrancabermeja en acatamiento de la orden emitida por la directora de Fiscalías del Magdalena, quien debía proferir las medidas de protección respecto a la vida de la accionante y su familia (...) la Subsección reitera que el comportamiento de los agentes de la Estación El Muelle respecto a la falta de asesoría y acompañamiento a la víctima de presunta violencia intrafamiliar, vulneró los derechos de la mujer y contraría los postulados a la no violencia de género (...) es preciso advertir que (...) el INPEC debe ejercer el control periódico del cumplimiento de la detención domiciliaria y reportar los resultados a la Fiscalía, de modo que señale las posibles violaciones de las condiciones dispuestas. De las irregularidades que pudieren encontrarse, tanto la Fiscalía como el Ministerio Público de oficio podrán solicitar al Juez la reclusión inmediata del imputado. De acuerdo con lo expuesto, no se demostró en el expediente el actuar diligente de parte del INPEC, ya que no basta solo con la manifestación sobre la realización de una visita, sin que consten los reportes emitidos ni el desarrollo del procedimiento (...) Ahora bien, en el caso en comento, la accionante advirtió que a falta de la verificación de las condiciones de la detención domiciliaria, se encuentra en inminente riesgo su vida, ello debido a que es víctima de violencia intrafamiliar y la situación del imputado favorece su actuar. Para esta Subsección, el INPEC en su actuar debe aplicar los principios y criterios de protección a la mujer como sujeto especial, razón por la cual debió alertar y adelantar las actuaciones que considerara necesarias para evitar la ocurrencia futura de nuevos actos de violencia intrafamiliar, máxime si el imputado es presuntamente el agresor y sumado a ello, quien goza del beneficio de detención domiciliaria.

**FUENTE FORMAL:** LEY 906 DE 2004 - ARTÍCULO 314 / LEY 906 DE 2004 - ARTÍCULO 316 / LEY 1257 DE 2008 / LEY 1801 DE 2016

**NOTA DE RELATORÍA:** La sentencia estudia la protección, prevención y eliminación de la violencia contra la mujer y hace un exhorto al Comandante de la Policía de Barrancabermeja y a la Comisaría de Familia para que impartan las medidas de protección necesarias para evitar ocurrencia de agresiones futuras en contra de la actora de la presente acción de tutela.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN SEGUNDA**

**SUBSECCIÓN A**

**Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ**

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de octubre de dos mil diecisiete (2017)

**Radicación número: 68001-23-33-000-2017-01033-01 (AC)**

**Actor: CAROLINA BERMÚDEZ ZAMORA**

**Demandado: FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN - DIRECCIÓN SECCIONAL MAGDALENA MEDIO - POLICÍA NACIONAL ESTACIÓN DE POLICÍA DEL MUELLE BARRANCABERMEJA; INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO -INPEC- Y EL ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DE MEDIANA SEGURIDAD Y CARCELARIO DE BARRANCABERMEJA**

### **ASUNTO**

La Subsección "A" de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en sede de tutela, decide la impugnación presentada por el Defensor del Pueblo - Regional Magdalena Medio - en representación de la parte accionante en contra de la sentencia del 1º de septiembre de 2017 proferida por el Tribunal Administrativo de Santander.

### **HECHOS RELEVANTES**

#### **a) Violencia intrafamiliar**

La señora Carolina Bermúdez Zamora afirmó que sostuvo una relación permanente con el señor Mairon Alexis Quintero Suárez, por un período de 7 años, producto de la cual, procrearon dos hijas. Manifestó que durante la convivencia ha sido víctima del maltrato a cargo de su compañero, razón por la cual ha presentado denuncias ante las autoridades competentes.

Advirtió que el señor Quintero Suárez, se encuentra en detención domiciliaria porque se adelanta un proceso penal en su contra, y precisó que las condiciones de tal medida no son acatadas, ya que se desplaza libremente por lugares diferentes a su residencia y, realiza conductas delictivas.

Señaló que el 6 de agosto del año en curso, nuevamente fue víctima de violencia intrafamiliar, quien fue agredida psicológica y físicamente por su compañero. Con ocasión de ello, agentes de la Policía se presentaron en el lugar de los hechos, quienes detuvieron a la pareja y los trasladaron a la Estación de Policía El Muelle, lugar en el que los agentes la obligaron a desistir de presentar denuncia por los hechos ocurridos, condición que les permitió salir de manera inmediata de la estación.

Posteriormente, informó que presentó denuncia por los hechos acaecidos ante la Fiscalía y la Comisaría, sin embargo, advirtió que su pareja de manera reiterada ejerce maltrato en su contra, además de recibir amenazas de muerte, situación que no le permite estar tranquila y que en ocasiones le ha impedido estar al lado de sus hijas.

#### **b) Inconformidad**

Resaltó que las actuaciones adelantadas por las autoridades no son suficientes para proteger sus derechos y por el contrario, persiste su condición de víctima de violencia intrafamiliar. Sumado a ello, manifiesta preocupación por la situación de libertad en la que se encuentra su agresor, porque no cumple con las obligaciones previstas para la detención domiciliaria.

## **PRETENSIONES**

Solicitó que se tutele su derecho fundamental a la vida "*libre de violencia*", en consecuencia ordenar a la Fiscalía General de la Nación que: (i) inicie los trámites para establecer el cumplimiento de las condiciones de la medida de detención domiciliaria del señor Quintero Suárez y si es del caso, se solicite audiencia ante el juez de control de garantías para su revocatoria; (ii) agilice el trámite de las denuncias por violencia intrafamiliar que ha presentado en contra del agresor y; (iii) capacitar a los funcionarios que atienden a las mujeres víctimas de violencia en enfoque diferencial y perspectiva de género.

Además, que se ordene a la Policía Nacional: (i) prestar vigilancia constante al señor Quintero Suárez; (ii) capacitar a los funcionarios que atienden a mujeres víctimas de violencia; (iii) prevenir para que los agentes se abstengan de incurrir nuevamente en acciones para obligar a desistir de presentar denuncia por violencia; (iv) ofrecer excusas por el trato.

Además, consideró que el INPEC debe verificar el cumplimiento de la detención domiciliaria de la que es titular el señor Quintero Suárez y que además le preste una vigilancia estricta.

## **CONTESTACIONES AL REQUERIMIENTO**

### **Fiscalía General de la Nación (ff. 39 y 40)**

- El Fiscal 115 Local de la Dirección Especializada contra Organizaciones Criminales Barrancabermeja, Oscar Julián Moreno Hernández, sostuvo que se adelanta un proceso penal con el radicado 680816000135201700465 por el delito de concierto para delinquir agravado, en el que es imputado el señor Quintero Suárez y otros.

Añadió que la orden de captura emitida por el Juez Tercero Penal Municipal con función de control de garantías de Bucaramanga, se materializó el 16 de julio del 2017. Al día siguiente, 17 de julio se efectuó ante el Juez Primero Penal Municipal con funciones de control de garantías ambulante de Bucaramanga, las audiencias de legalización de captura y formulación de imputación de cargos.

Informó que el 18 de julio de 2017 se adelantó audiencia de solicitud de medida de aseguramiento, en la que fue requerida por su parte la detención en un establecimiento carcelario, sin embargo, fue despachado de manera desfavorable y en su lugar, se le impuso detención preventiva en su lugar de residencia.

Advirtió que el 16 de agosto de 2017, la accionante se presentó al despacho para informar que su compañero permanente, en calidad de imputado no cumplía con las condiciones que implican la detención domiciliaria, porque se desplaza libremente. Añadió que en días anteriores, el imputado había sido atendido en el Hospital Regional de Barrancabermeja, con ocasión a un accidente de tránsito que sufrió. Además, manifestó su condición de víctima de violencia intrafamiliar.

El Fiscal indicó que una vez conocido lo anterior, el 17 de agosto de 2017 emitió una orden a la Policía Judicial de la SIJIN para verificar lo declarado por la señora Bermúdez Zamora. Advirtió que una vez allegado el respectivo material probatorio, adoptará la decisión que en derecho corresponda.

- La Directora Seccional de Fiscalías de Magdalena Medio, Carmenza Bustos Porto, solicitó la desvinculación como accionada en la presente acción, toda vez que no ha vulnerado los derechos fundamentales de la accionada.

Informó que su actuación se encuentra conforme a la Ley 906 de 2004 y demás normas concordantes. Advirtió que una vez presentada la denuncia por la accionante, se creó la noticia criminal 68 081 60 00136 2017 04450 de 16 de agosto de 2017 por la presunta comisión de la conducta punible de violencia intrafamiliar en contra del señor Quintero Suárez.

Añadió que una vez identificada la queja, se adelantó el programa metodológico y libró las comunicaciones respectivas al Comandante de la Estación de Policía de Barrancabermeja, a la Comisaría de Familia y a la Defensoría del Pueblo, para que adelanten las medidas tendientes a proteger a la víctima.

Informó que de los hechos denunciados, corrió traslado a la Fiscalía 115 Especializada BACRIM, para que adelante las respectivas actuaciones sobre la medida de detención domiciliaria de la que es beneficiario el señor Quintero Suárez, y la cual puede generar una vulneración, amenaza o riesgo en la integridad de la accionante.

#### **Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC- (ff. 47 y 48)**

- El profesional de la Dirección José Antonio Torres Cerón, alegó la falta de legitimidad en la causa por pasiva, en ese orden, afirmó que no es procedente la acción de tutela incoada, por cuanto, no se vulneran los derechos fundamentales alegados por la accionante.

Indicó que no es la autoridad competente para cuestionar la actividad de otras entidades respecto a los procesos que adelantan, tales como, lo referido a las denuncias de violencia intrafamiliar presentadas por la accionante ante la Fiscalía Seccional del Magdalena.

- El Director encargado del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Barrancabermeja, Leonar Emir Otalvarez Osorio, solicitó declarar improcedente la acción por la no vulneración de los derechos. Informó que los hechos de violencia intrafamiliar denunciados por la accionante no han sido puestos en conocimiento de su despacho.

Afirmó que se ha ejercido vigilancia sobre la detención domiciliaria que tiene el señor Quintero Suárez. Al respecto, el dragoneante asignado realizó la primera visita sin que lo encontrara en su lugar de residencia. Preciso que el procedimiento que se adopta en dichos casos, es después de tres visitas en las que se verifique la ausencia del imputado, se procede a presentar la denuncia ante el Juez que corresponda, respectivamente.

#### **SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

El 1.º de septiembre de 2017, el Tribunal Administrativo de Santander, negó la acción de tutela de la referencia. No obstante, exhortó a las autoridades accionadas para que efectúen de manera oportuna las investigaciones correspondientes a los hechos advertidos por la accionante.

Para adoptar la anterior decisión, afirmó que las accionadas actuaron conforme al ejercicio de sus funciones, tales como, la remisión de la tutela a la Fiscalía 115 Especializada BACRIM para que se investiguen los hechos allí descritos y la vigilancia de la detención domiciliaria del señor Quintero Suárez a cargo del dragoneante del INPEC.

Señaló que las investigaciones adelantadas en el presente caso deben ser diligentes y oportunas de modo que garanticen la protección de los derechos de la accionante, en razón, a la presunta violencia de la que es víctima.

### **IMPUGNACIÓN**

El 8 de septiembre de 2017 el Defensor del Pueblo Regional Magdalena Medio, Eduardo Mojica Arango, impugnó la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, porque consideró vulnerados los derechos de la accionante, al recibir un trato indigno por parte de los agentes de la Estación de Policía El Muelle, en la que fue obligada a desistir de la denuncia contra su compañero permanente por violencia intrafamiliar, situación que no fue controvertida por las accionadas y por lo tanto se presume por cierta.

Advirtió que el INPEC no ha adelantado las medidas adecuadas respecto a las irregularidades advertidas en la medida de detención domiciliaria del señor Quintero Suárez. Indicó que a la fecha de la presentación de la impugnación, persiste dicha situación y la accionante considera en riesgo su vida.

### **CONSIDERACIONES**

#### **- Competencia**

La Subsección “A”, de la Sección Segunda del Consejo de Estado es la competente para conocer del asunto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política y el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, el cual regula que: “[...] *Presentada debidamente la impugnación el juez remitirá el expediente dentro de los dos días siguientes al superior jerárquico correspondiente [...]*”.

#### **Problema Jurídico**

El problema jurídico en esta instancia puede resumirse en las siguientes preguntas:

1. ¿Los agentes de la Estación de Policía el Muelle atendieron de forma diligente los hechos narrados por la accionante, relacionados con la presunta violencia intrafamiliar?
2. ¿El INPEC adelantó las medidas pertinentes para verificar el cumplimiento de la detención domiciliaria del señor Quintero Suárez, ello bajo las advertencias expuestas por la accionante?

Para resolver el problema así planteado se abordarán las siguientes temáticas: (i) la protección prevención y eliminación de la violencia contra la mujer, y (ii) el análisis del caso a partir del ejercicio de funciones de protección y prevención a las mujeres víctimas de violencia, respecto de la Policía Nacional y el INPEC:

## **I. De la protección, prevención y eliminación de la violencia contra la mujer**

La mujer es considerada como sujeto especial de protección en el orden nacional e internacional, ello debido a su condición de sujeción a través de la historia.

Con ocasión de la transformación en la realidad social, económica, política, cultural, laboral y familiar, el campo de acción de la mujer ha sido reconocido de forma gradual, junto a ello sus garantías fundamentales, establecidas en tratados internacionales, en la norma superior y en las legislaciones de cada país.

En la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer<sup>1</sup>, describió la discriminación como *“toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”*.

De igual manera, se impartió las medidas que serían adoptadas por los Estados partes para erradicar las normas que incurrieran en algún tipo de discriminación a la mujer, y la creación de políticas para la protección a la mujer en todos los aspectos de la sociedad para la no trasgresión de sus derechos.

El Comité de las Naciones Unidas para la eliminación de la discriminación de la mujer, las sesiones efectuadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Cuarta Conferencia Mundial Sobre las Mujeres- Beijing<sup>2</sup> – y los diferentes convenios suscritos<sup>3</sup> y resoluciones expedidas por la Organización Internacional del Trabajo -OIT- han sido conceptos y declaraciones emitidas en la lucha a la igualdad de los derechos de la mujer, su promoción al goce efectivo y la eliminación de todas las formas de discriminación y violencia a la mujer.

La Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer "Convención De Belem Do Para", fue suscrita de igual modo, para la protección de los derechos de la mujer, garantizando su libertad e igualdad en todos los ámbitos de la vida.

En la Constitución Política de 1991, se incluyó a la mujer como sujeto especial de protección. Señaló que no debe ser objeto de discriminación alguna, además promueve la igualdad de oportunidades, la protección a la maternidad, la participación en temas económicos, la posibilidad de ocupar cargos públicos, entre otros.

---

<sup>1</sup>Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979 y firmada en Copenhague el 17 de julio de 1980". Aprobada mediante la Ley 51 de 1981.

<sup>2</sup> La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, adoptada en Beijing, China en 1995.

<sup>3</sup> Convenio (núm. 100) sobre igualdad de remuneración (1951), el Convenio (núm. 111) sobre la discriminación en el empleo y la ocupación (1958), el Convenio (núm. 156) sobre los trabajadores con responsabilidades familiares (1981) y el Convenio (núm. 183) sobre la protección de la maternidad (2000).

Como medida de protección a la no violencia contra la mujer, se expidió la Ley 1257 de 2008<sup>4</sup> "*Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones*".

El artículo 3° *ibídem* desarrolló el *concepto de daño contra la mujer*, bajo una clasificación específica, en el que hace referencia al daño psicológico como las acciones u omisiones que intimidan, manipulan o amenazan, y que generan humillación, aislamiento o cualquier conducta lesiva para la salud y el desarrollo de la mujer. El daño físico como afectación directa a la integridad corporal.

La Ley que se indica, en su artículo 8° regula lo que concierne a los derechos de la mujer víctima de violencia, y establece que tiene derecho a recibir información, atención integral, el asesoramiento, la orientación y la asistencia jurídica, médica, legal, social, bajo las condiciones de gratuidad, oportunidad, suficiencia, accesibilidad y calidad.

El derecho de acceder a las medidas de protección que establece la Ley para ella y para sus hijas e hijos, a recibir las garantías de no repetición, la estabilización de su situación de vulnerabilidad, y a decidir voluntariamente si puede ser confrontada con el agresor en cualquiera de los ámbitos de atención o en los procedimientos judiciales o administrativos.

Los anteriores presupuestos, permiten determinar de manera clara, precisa y concreta los derechos que poseen las mujeres víctimas de la violencia, que deben respetados y garantizados por todas las autoridades y personas que forman parte del Estado Colombiano, en aras de proteger su vida e integridad.

Al respecto, se establecieron medidas de protección inmediata, sin perjuicio de las denuncias penales ante las autoridades competentes (Comisaría de Familia, Juez Civil Municipal o Promiscuo Municipal) tal como lo dispuso el tenor literal de los artículos 16 y 17 de mencionada Ley, con el propósito que se ponga fin al maltrato, violencia o agresión.

Sobre el particular, la Corte Constitucional en la sentencia T-012 de 2016<sup>5</sup> determinó que las disposiciones desarrolladas en la Ley 1257 de 2008 incorporó estándares internacionales sobre la no discriminación y violencia a la mujer en el ámbito público y privado, los daños que ocasiona la misma, y los principios y criterios que rigen las actuaciones de las autoridades que conozcan de esas situaciones. En lo relacionado con la violencia intrafamiliar, añadió que la mencionada normativa prevé el principio de coordinación en el actuar articulado y coordinado de las autoridades para que presten una atención integral a las víctimas.

En el mismo sentido, el Consejo de Estado en sentencia de 9 de octubre de 2014<sup>6</sup>, abordó el tema de la garantía de los derechos de la mujer y la protección contra los actos de violencia. Recordó la obligación del Estado de los agentes, autoridades y de la sociedad en general de garantizar una vida libre de violencia y su actuar diligente para "*prevenir, proteger, investigar, sancionar y reparar los actos de discriminación y violencia contra la mujer*".

---

<sup>4</sup> Reglamentada por el Decreto Nacional 4463 de 2011 y parcialmente por los Decretos 4796, 4798 y 4799 de 2011.

<sup>5</sup> M.P. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva. Sentencia de 22 de enero de 2016. Expediente T- 4.970.917.

<sup>6</sup> M.P. Dr. Ramiro Pazos Guerrero. Expediente 40411 – Acción de Reparación Directa.

De lo anterior se concluye, que los derechos de la mujer han sido protegidos a través de la historia y se ha propendido por: (i) la protección especial; (ii) la igualdad de género; (iii) la participación política, social, cultural, civil, laboral; (iv) la eliminación de la violencia que ocasione un daño en cualquiera de sus aspectos físico, psicológico, sexual y familiar y, (v) la creación de políticas y medidas que protejan su vida e integridad; así como el reparo de las actuaciones vulneradoras y el resarcimiento de las mismas.

## **II. Análisis del caso bajo estudio**

En el presente asunto, Carolina Bermúdez Zamora interpuso acción de tutela para que se le proteja el derecho fundamental a la vida “libre de violencia”, presuntamente vulnerado por la Fiscalía General de la Nación – Dirección Seccional Magdalena Medio – Policía Nacional - Estación de Policía del Muelle Barrancabermeja; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC- y el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Barrancabermeja.

Afirmó que es víctima de violencia intrafamiliar y reconoció como agresor al señor Quintero Suárez quien fue su compañero permanente por 7 años. Agregó que contra él se adelanta un proceso penal y que en calidad de imputado le fue concedida detención domiciliaria. Sin embargo, advirtió que no cumple las condiciones de la misma, ya que se desplaza libremente y sale de su residencia sin obstrucción alguna.

Agregó que el pasado 6 de agosto, fue objeto de violencia física y psicológica por parte de su compañero, situación que fue conocida por agentes de la Policía, que actuaron de forma inmediata, ya que los aprehendieron y los llevaron a la Estación de Policía El Muelle. No obstante, señaló que fue obligada a desistir de la denuncia, bajo el argumento que sería “capturada” al igual que su agresor.

Explicó que días después de los hechos violatorios, se presentó ante la Fiscalía para presentar denuncia por violencia intrafamiliar y ante la Comisaría de Familia, sin que a la fecha cese la violencia por parte de su agresor, condición que pone en riesgo su vida y la de su familia.

En primera instancia, el Tribunal Administrativo de Santander negó el amparo de los derechos invocados al considerar que las autoridades adelantaron las actuaciones pertinentes, razón por la cual, se recepcionó la denuncia de violencia intrafamiliar y se dio trámite a lo relacionado con el acatamiento de las condiciones de la detención domiciliaria del señor Quintero Suárez. No obstante, exhortó a las autoridades para que actúen de manera diligente en las investigaciones adelantadas conforme a los hechos expuestos.

La Defensoría del Pueblo, en sede de impugnación, advirtió que los hechos acaecidos, vulneran los derechos a la mujer, situación por la cual deben ampararse. Consideró que la conducta de la Policía Nacional - Estación de Policía El Muelle no fue discutida por la autoridad, situación que debe ser dada como cierta- y que el INPEC, no ha sido diligente en la verificación del cumplimiento de las condiciones que emergen de la detención domiciliaria del señor Quintero Suárez.

Ahora bien, de los argumentos expuestos esta Subsección procederá a analizar la actuación de la Policía Nacional y el INPEC, en cuanto a la protección de los derechos de la mujer.

- **Policía Nacional - Estación de Policía El Muelle-**

De los hechos descritos por la accionante, se advierte que los agentes de la Estación El Muelle no obraron conforme a las disposiciones internacionales y nacionales de protección a la mujer, ya que presuntamente fue obligada a desistir de la presentación de la denuncia.

Al respecto, en el trámite de la tutela, dicha autoridad guardó silencio, por lo que se tendrán como ciertos los hechos descritos, conforme al artículo 20 del Decreto 2591 de 1991.

Conforme a ello, la Subsección desconoce las razones por las cuales los agentes incurrieron en omisión de ayuda y protección en el caso de violencia intrafamiliar y de la cual se identificó como víctima la accionante.

Sobre el particular, la Subsección reprocha la conducta descrita máxime que se trata de una autoridad encargada de: (i) garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, (ii) mantener y restablecer el orden público, y (iii) velar por la seguridad de los ciudadanos.

Así mismo queda en entredicho el ejercicio de la función atribuida a los agentes en el artículo 168 de la Ley 1801 de 2016 "*por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia*", que predica para los casos de aprehensión con fin judicial, el deber de prestar atención a la víctima y remitirla de manera inmediata al funcionario que le corresponda recepcionar la denuncia. Como prueba de ello, levantará un acta. Situación que no quedó demostrada en el caso objeto de estudio.

De igual manera, la Ley 1257 de 2008 de protección, sensibilización y sanción de violencia contra la mujer, prescribió que toda mujer tiene derecho a recibir orientación, asesoramiento jurídico y asistencia técnica con carácter gratuito, inmediato y especializado desde el momento en que el hecho constitutivo de violencia se ponga en conocimiento de la autoridad, situación que fue desconocida presuntamente por los agentes de la Estación de Policía El Muelle, y que transgredió los postulados de libertad e igualdad de género, además de poner en riesgo su vida e integridad.

Por último, revisado el plenario tampoco obra prueba alguna sobre las actuaciones adelantadas por el Comandante de la Estación de Policía de Barrancabermeja en acatamiento de la orden emitida por la directora de Fiscalías del Magdalena, quien debía proferir las medidas de protección respecto a la vida de la accionante y su familia.

En conclusión, la Subsección reitera que el comportamiento de los agentes de la Estación El Muelle respecto a la falta de asesoría y acompañamiento a la víctima de presunta violencia intrafamiliar, vulneró los derechos de la mujer y contraría los postulados a la no violencia de género.

- **Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC –**

Del el escrito de tutela también se advierte inconformidad hacia el INPEC, en el que la accionante aduce que pese a las reiteradas manifestaciones de incumplimiento de la medida de detención domiciliaria el imputado Quintero Suárez continúa desplazándose sin restricción alguna.

Conforme a ello, la Directora de Barrancabermeja del INPEC en el escrito de contestación advirtió que su actuar obedece a los parámetros establecidos en la ley, razón por la cual, ordenó a un agente del Instituto para que mediante visita, verifique el cumplimiento de la medida. Situación que resultó desfavorable al no encontrar al imputado.

Agregó que tal condición puede persistir hasta 3 veces, y una vez agotado el procedimiento, presentará informe ante el Juez de Garantías, para que adopte las decisiones que en derecho corresponda.

Pese a lo anterior, es preciso advertir que de conformidad con los artículos 314 y 316 de la Ley 906 de 2004, el INPEC debe ejercer el control periódico del cumplimiento de la detención domiciliaria y reportar los resultados a la Fiscalía, de modo que señale las posibles violaciones de las condiciones dispuestas. De las irregularidades que pudieren encontrarse, tanto la Fiscalía como el Ministerio Público de oficio podrán solicitar al Juez la reclusión inmediata del imputado.

De acuerdo con lo expuesto, no se demostró en el expediente el actuar diligente de parte del INPEC, ya que no basta solo con la manifestación sobre la realización de una visita, sin que consten los reportes emitidos ni el desarrollo del procedimiento que aducen los artículos enunciados.

Ahora bien, en el caso en comento, la accionante advirtió que a falta de la verificación de las condiciones de la detención domiciliaria, se encuentra en inminente riesgo su vida, ello debido a que es víctima de violencia intrafamiliar y la situación del imputado favorece su actuar.

Para esta Subsección, el INPEC en su actuar debe aplicar los principios y criterios de protección a la mujer como sujeto especial, razón por la cual debió alertar y adelantar las actuaciones que considerara necesarias para evitar la ocurrencia futura de nuevos actos de violencia intrafamiliar, máxime si el imputado es presuntamente el agresor y sumado a ello, quien goza del beneficio de detención domiciliaria.

- Finalmente, al revisar el expediente se tiene que la señora Carolina Bermúdez Saavedra presentó denuncia por violencia intrafamiliar el 16 de agosto de 2017, en la que señaló como agresor al señor Quintero Suárez, radicada ante la Sala de Atención al Usuario de la Fiscalía de Barrancabermeja (ff. 24 y 25).

La Directora de Fiscalías del Magdalena Medio, advirtió que una vez asignada a su despacho por reparto la denuncia, emitió las respectivas órdenes al Comandante de la Estación de Policía<sup>7</sup>, a la Comisaría de Familia<sup>8</sup>, para que adelantaran las medidas necesarias para la atención y protección de la víctima.

---

<sup>7</sup> Conforme a los artículos 1º, 2º, 22, 42 y 218 de la Constitución Política y los artículos 11, 132 y 133 de la Ley 906 de 2004.

<sup>8</sup> Conforme a lo dispuesto en el acápite anterior y el Decreto 4799 de 2011, que reglamentó parcialmente las Leyes 294 de 1996, 575 del 2000 y 1257 de 2008, sobre la eliminación de la violencia contra la mujer.

Solicitó a la Defensoría Regional del Magdalena Medio, brindar el acompañamiento y la orientación en el trámite de las medidas de protección a que hubiere lugar, así mismo, que le asignará un abogado para que la represente en las instancias judiciales y administrativas. Remitió solicitud de valoración de médico legal.

La accionante, el 16 de agosto, se presentó ante el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses - Unidad Básica de Barrancabermeja - para ser examinada por el médico legal, quien concluyó que de los hallazgos físicos y lesiones se determina un caso de “*violencia de pareja*”, razón por la cual, solicita que la autoridad respectiva debe apoderarse del caso y adoptar las medidas pertinentes a fin de evitar nuevas agresiones (ff. 23 y 24).

Conforme a lo anterior, la Subsección reconoce que las actuaciones adelantadas por la Fiscalía están conforme al marco de sus competencias, ya que emitió las órdenes para que se adoptaran de parte de las autoridades respectivas, las medidas de protección necesarias, por tratarse de un asunto de violencia intrafamiliar.

**En conclusión:** La Subsección A encuentra que a la señora Carolina Bermúdez Zamora, se le vulneró el derecho fundamental a la vida por ser víctima de violencia intrafamiliar, y no recibir una atención inmediata por parte de la Policía Nacional, quien tuvo conocimiento de los hechos de forma inmediata.

De igual manera, el INPEC desconoció su derecho al omitir adelantar acciones que promuevan la protección, promoción y eliminación de la violencia contra el género. Condiciones que ponen en riesgo la vida de la accionada, de sus hijos y que desobedecen los mandatos internacionales y nacionales de protección integral a las mujeres.

Por lo anterior, se revocará la sentencia proferida el 1º de septiembre de 2017 por el Tribunal Administrativo de Santander que negó el amparo deprecado por la señora Carolina Bermúdez Zamora, en la acción de tutela de la referencia.

En consecuencia, se ordenará a la Policía Nacional - Estación de Policía del Muelle- conforme al actuar pertinente para la protección de los derechos de la mujer, en futuras ocasiones se abstenga de realizar acciones u omisiones que contrarían las disposiciones sobre la protección de género y la eliminación de la violencia.

De igual manera, en vista de la presunta conducta vulneradora a cargo de los agentes de la Estación, se ordenará a la Policía Nacional para que elabore: (i) un programa de capacitación, por lo menos, cada seis (6) meses al año, sobre la protección, prevención y eliminación de la violencia contra la mujer; y (ii) elaborar un formato o cartilla que contenga el procedimiento que deberán seguir los agentes cuando se encuentren con un caso de violencia intrafamiliar.

Respecto al INPEC se ordenará que adelante las acciones pertinentes para verificar las condiciones de la detención domiciliaria del señor Quintero Suárez conforme a la Ley 906 de 2004, de modo que se valore la situación de vulnerabilidad de la accionante por la presunta violencia intrafamiliar que ejerce el imputado sobre ella.

Lo anterior bajo el entendido que se adopten medidas de protección inmediatas y permanentes si fuere el caso, con el fin de garantizar la estabilización de la

situación de la señora Carolina Bermúdez y el cese de la presunta violencia intrafamiliar de la que es víctima.

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

### **FALLA**

**Primero:** Revocar el ordinal 1º de la sentencia del 1.º de septiembre de 2017 proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, mediante la cual se negó el amparo constitucional invocado, por inexistencia de vulneración de los derechos de la accionante. En su lugar, amparar el derecho fundamental a la vida de la señora Carolina Bermúdez Zamora, de conformidad con las razones aquí expuestas.

**Segundo:** Ordenar a la Policía Nacional - Estación de Policía El Muelle- de abstenerse a realizar acciones u omisiones que contrarían las disposiciones sobre la protección de género y la eliminación de la violencia, conforme a las argumentaciones expuestas en la presente providencia.

**Tercero:** Ordenar a la Policía Nacional para que elabore: (i) un programa de capacitación, por lo menos, cada seis (6) meses al año, sobre la protección, prevención y eliminación de la violencia contra la mujer; y (ii) elaborar un formato o cartilla que contenga el procedimiento que deberán seguir los agentes cuando se encuentren con un caso de violencia intrafamiliar.

**Cuarto:** Ordenar al INPEC que adelante las actuaciones pertinentes a verificar y acatar el procedimiento previsto en la Ley 906 de 2004 en el cumplimiento de las condiciones de la detención domiciliaria del señor Mairon Alexis Quintero Suárez, con el fin de garantizar y proteger la vida digna de la señora Carolina Bermúdez Zamora y de su familia.

**Quinto:** Exhortar al Comandante de la Policía de Barrancabermeja y a la Comisaría de Familia -Centro de Convivencia Ciudadana- para que si aún no lo han realizado, en el término de 48 horas siguientes a la notificación de la presente providencia, impartan las medidas de protección necesarias para evitar ocurrencia de agresiones futuras en contra de la señora Carolina Bermúdez Zamora.

**Sexto:** Confirmar en lo demás la providencia impugnada.

**Séptimo:** Dentro de los 10 días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, remitir el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

**Octavo:** Notificar a las partes en la forma dispuesta en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**Noveno:** Efectuar las anotaciones correspondientes en el programa "Justicia Siglo XXI".

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

***WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ***

***GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ***

***RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS***