TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia T-179/24

DERECHO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA-Obligación de actuar con la debida diligencia al imponer medidas de atención

(Las autoridades accionadas), de un lado, actuaron al margen del procedimiento establecido en el Decreto 1630 de 2019 y, del otro, incumplieron el deber de garantía de los derechos humanos de la mujer y, particularmente, el de actuar con la debida diligencia a efectos de prevenir la violencia en su contra. Al hacerlo, dejaron a (la accionante) en una situación de riesgo y vulneraron sus derechos fundamentales a la salud, integridad, debido proceso y a una vida libre de violencia.

ACCIÓN DE TUTELA-Inexistencia de hecho superado

(...) la captura del agresor no es una razón suficiente para entender satisfechas las pretensiones de la accionante y, por esa vía, declarar carencia de objeto por hecho superado, primero, porque esta Corte ha señalado que las víctimas de un delito tienen derecho a que el Estado les brinde protección y asistencia para no volver a ser víctimas... Y, segundo, debido a que, de todos modos, la privación de la libertad del presunto agresor no será indefinida en el tiempo, máxime cuando este habría aceptado los cargos y estaría a la espera de una condena reducida.

DISCRIMINACION Y VIOLENCIA CONTRA LA MUJER-Procedencia de tutela para la protección

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO-Fenómeno que se configura en los siguientes eventos: hecho superado, daño consumado o situación sobreviniente

PROTECCION DE LA MUJER FRENTE A TODO TIPO DE VIOLENCIA-Mandatos constitucionales

DELITO DE FEMINICIDIO-Violencia de género

DISCRIMINACION Y VIOLENCIA CONTRA LA MUJER Y VIOLENCIA INTRAFAMILIAR-Agresiones dentro de la pareja comprende toda una gama de actos sexual, psicológica y físicamente coercitivos

VIOLENCIA CONTRA LA MUJER-Protección a nivel nacional e internacional

PROTECCION DE LA MUJER FRENTE A TODO TIPO DE VIOLENCIA-Particularmente contra violencia intrafamiliar

VIOLENCIA CONTRA LA MUJER-Obligación del Estado de prevenir, investigar y sancionar con la diligencia debida

DISCRIMINACION Y VIOLENCIA CONTRA LA MUJER-Características

MEDIDAS DE ATENCIÓN A MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA BASADA EN EL GÉNERO-Marco internacional y nacional

VIOLENCIA INSTITUCIONAL CONTRA LA MUJER-Agresión frente a la mujer realizada tanto por instituciones como por funcionarios públicos

MEDIDAS DE ATENCIÓN A MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA BASADA EN EL GÉNERO-Procedimiento

ENFOQUE DE INTERSECCIONALIDAD-Aplicación

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Séptima de Revisión

SENTENCIA T-179 DE 2024

Referencia: Expediente T-9.733.676

Acción de tutela interpuesta por *Juana* en contra del municipio de *Macondo*, el departamento de *Ciénaga Grande* y Savia Salud EPS

Magistrada sustanciadora:
PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Bogotá, D. C., dieciséis (16) de mayo de dos mil veinticuatro (2024)

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por las magistradas Cristina Pardo Schlesinger y Paola Andrea Meneses Mosquera, quien la preside, así como por el magistrado José Fernando Reyes Cuartas, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

SENTENCIA

1. En el trámite de revisión del fallo del 11 de agosto de 2023, adoptado por el Juzgado Segundo Penal Municipal de *Macondo*, *Ciénaga Grande*, en el sentido de declarar carencia actual de objeto por hecho superado, el cual fue confirmado mediante providencia judicial del 14 de septiembre de mismo año, proferida por el Juzgado Primero Penal del Circuito de *Macondo*[1].

[1] El expediente de la referencia fue escogido para revisión mediante auto del 30 de noviembre de 2023, de la Sala de Selección Número Once, conformada por los magistrados Juan Carlos Cortés González y Antonio José Lizarazo Ocampo, con fundamento en el criterio objetivo *"desconocimiento del precedente"* y los criterios subjetivos *"urgencia de proteger un derecho fundamental"* y *"necesidad de materializar un enfoque diferencial"*.

2. *Síntesis de la decisión.* La señora *Juana* alega que fue víctima de un ataque feminicida, por lo que solicitó el amparo de los derechos fundamentales de petición, vida, al debido proceso y a una vida libre de violencia. Pidió que, en consecuencia, se ordene el "(…) otorgamiento de la medida de atención contemplada en el artículo 19 de la ley entonces 1257 de 2008 y desarrollada por el [d]ecreto 1630 de 2019, y en los plazos establecidos por el mismo decreto por un término de 6 meses prorrogable por otros 6 meses"[2]. En primera instancia, el Juzgado Segundo Penal Municipal de *Macondo* declaró carencia actual de objeto por hecho superado, debido a la captura del presunto agresor. En segunda instancia, el Juzgado Primero Penal del Circuito de *Macondo* confirmó la decisión impugnada, para lo que reiteró los planteamientos expuestos por el *a quo*.

3. La Sala concluyó que la acción de tutela satisfizo los requisitos de procedencia de la acción de tutela y descartó la configuración del fenómeno de carencia de objeto. Posteriormente, formuló el siguiente problema jurídico: ¿las autoridades accionadas y vinculadas actuaron en el marco del procedimiento legal establecido para los casos mujeres víctimas de violencia y respetaron los derechos de estas?

4. La Sala concluyó que la Comisaría de Familia de *Macondo*, los juzgados Primero y Tercero penales, el departamento de *Ciénaga Grande* y Savia Salud EPS, de un lado, actuaron al margen del procedimiento establecido en el Decreto 1630 de 2019 y, del otro, incumplieron el deber de garantía de los derechos humanos de la mujer y, particularmente, el de actuar con la *debida diligencia* a efectos de prevenir la violencia la mujer. Al hacerlo, dijo, dejaron a *Juana* en una situación de riesgo y vulneraron sus derechos fundamentales a la salud, integridad, debido proceso y a una vida libre de violencia. En consecuencia, revocó la sentencia revisada y adoptó tres tipos de decisiones: de un lado, las de protección de los derechos de la accionante, del otro, para evitar escenarios de revictimización de la accionante y, finalmente, para evitar que las inconsistencias advertidas se presenten de nuevo en el futuro.

I. ANTECEDENTES

[2] Demanda de tutela, p. 4.

1. Hechos probados

5. *Juana* es una mujer afro de 27 años. Terminó el bachillerato y está desempleada, pese a que, ocasionalmente, trabaja en "actividades de aseo". Nació en Mutatá, en el Urabá antioqueño, de donde fue desplazada violentamente con su familia, con ocasión del conflicto armado interno[3]. Actualmente, está domiciliada en *Macondo*, *Ciénaga Grande*, en donde convive con una hija menor de edad (5 años), la progenitora (54 años) y dos de sus hermanos (31 y 33 años). Todos carecen de un ingreso fijo mensual, aunque los dos últimos trabajan en labores de construcción y aseo doméstico, eventualmente. La familia vive en el Barrio *Trabajador*[4] y, al parecer, en una casa de madera que no tiene puerta de ingreso. La vivienda tiene un baño comunal y el techo presenta filtraciones de agua, además, "no tiene habitaciones [y] en la parte de atrás [todos] se acomodan en dos camas y en la parte de adelante de la casa hay otra; como no tiene separaciones, no tiene un espacio de cocina, específicamente, en una mesa se monta todo para cocinar"[5].

6. En diciembre del año 2020, *Juana* inició una relación sentimental con *Juan*. El vínculo se mantuvo por ocho meses. Sin embargo, luego de la ruptura el señor *Juan* continuó buscando a la accionante e insistiéndole para que permanecieran en la relación, a lo cual ella se opuso. Incluso, la actora aseguró que el mencionado ciudadano un día intentó "agredirla" por negarse a sostener una conversación con él sobre la relación[6].

7. El 23 de octubre del 2022, *Juan* entró sin autorización al lugar de residencia de *Juana y la* habría atacado con un arma cortopunzante. En concreto, le causo cinco heridas graves por las que ella ingresó al servicio de urgencias médicas, en donde, asegura, le salvaron la vida[7]. El presunto

---

[3] Escrito de intervención de la parte accionante del 28 de febrero de 2024, p. 3.

[4] Caracterizado por diversos contextos de violencia. Cfr. *Barrio* [Trabajador]*, avanza hacia la superación de la violencia intrafamiliar*, Universidad de *Ciénaga Grande* y *Comunidad del barrio la chinita,* [Macondo]*,* [Ciénaga Grande]*,* Biblioteca Abierta del Proceso de Paz colombiano.

[5] Escrito de intervención de la parte accionante del 28 de febrero de 2024, p. 2.

[6] Proceso penal con radicado 050456099151202251788, fl. 22 (declaración jurada rendida por la accionante ante la Fiscalía General de la Nación).

[7] Demanda de tutela, p. 3.

atacante huyó del lugar y la familia de la actora lo denunció ante la Fiscalía General de la Nación[8]. Esto último ocurrió al día siguiente al presunto ataque.

8. La Fiscalía 124 Seccional de *Macondo* inició investigación por el delito de *tentativa de feminicidio* y dispuso adelantar varias actividades investigativas.

9. La accionante asegura que, durante los meses siguientes al ataque, recibió amenazas por parte de *Juan*. En ocasiones él insistía en continuar con la relación sentimental y en otras buscó convencerla de "retirar la denuncia". Alguna veces con palabras de cortejo y otras, al parecer, con amenazas contra la accionante y su hija. Estos hechos, así como el presunto ataque (fj. 7 *supra*), ya estaban en conocimiento de la Comisaría de Familia de *Macondo*, pues el centro médico que atendió a la demandante *"(…) activó la ruta de atención por violencias basadas en género y riesgo feminicida (…)"*[9].

10. Mediante el Auto 560 del 31 de octubre de 2022, la Comisaría de Familia de *Macondo* impuso *medidas de protección provisionales* en contra del señor *Juan* y, para su cumplimiento, ofició al comandante de la Estación de Policía. En concreto, se conminó al agresor para que se abstuviera de ejercer actos de violencia y de ingresar a cualquier lugar en el que se encontrare la accionante. La resolución, sin embargo, no se pudo notificar al presunto atacante, quien, en consecuencia, habría seguido amenazando a la señora *Juana*.

11. El 3 de mayo de 2023 y ante los jueces de control de garantías, la apoderada judicial[10] de la accionante solicitó las *medida de protección* a las que se refieren los literales "b"[11] y "f"[12] del artículo 17 de la Ley 1257 del 2008. Esto, ante la pasividad de la Fiscalía 124 Seccional y la Comisaría de Familia de *Macondo*. La petición fue resuelta favorablemente por el Juzgado

[8] Proceso penal con radicado 050456099151202251788, fls. 1 a 4.

[9] Escrito de Intervención del municipio de *Macondo* del 28 de febrero de 2024, p. 1.

[10] La actora es representada judicialmente por una profesional del derecho de la ONG Corporación Humanas.

[11] *"b) Ordenar al agresor abstenerse de aproximarse a la víctima, lo que lo obliga a alejarse de ella en cualquier lugar donde se encuentre. (…)"*.

[12] *"f) Cuando la violencia o maltrato revista gravedad y se tema su repetición la autoridad competente ordenará una protección temporal especial de la víctima por parte de las autoridades de policía, tanto en su domicilio como en su lugar de trabajo, si lo tuviere."*.

Tercero Penal Municipal de *Macondo*, en audiencia del 5 de mayo del mismo año. En concreto, como *medida de protección* el juzgado le ordenó al señor *Juan* que se abstuviera de comunicarse y aproximarse a *Juana* o a su núcleo familiar. Además, dispuso oficiar a la alcaldía de *Macondo* para que realizara un estudio socioeconómico e incluyera a la actora en "programas de inclusión".

12. El 9 de mayo de 2023 y ante los jueces de control de garantías, la apoderada judicial de la accionante solicitó la ampliación de las medidas a las que se hizo referencia previamente. Esto, porque las amenazas habrían continuado, lo que hacía necesario adoptar las *medidas de atención* reguladas en el literal "b"[13] del artículo 19 de la Ley 1257 de 2008. La solicitud fue resuelta por el Juzgado Primero Penal Municipal de *Macondo*, en diligencia del 11 de mayo del mismo año. Según la actora, la mencionada autoridad dispuso como *medida de atención* que se reconociera y pagara a favor de la señora *Juana* un subsidio monetario mensual para habitación y alimentación. Este aspecto, sin embargo, será objeto de análisis más adelante.

13. El 12 de mayo de 2023, el departamento de *Ciénaga Grande* registró los hechos de violencia de la accionante y "activó el mecanismo de la Línea 123 Mujer Metropolitana"[14]. Inicialmente, le brindaron atención psicológica y, posteriormente, por solicitud de la accionante sufragaron sus gastos de traslado al distrito de *Litoral*, a donde llegó el 14 del mismo mes año. Una vez transportada al domicilio de un familiar, es informada de la posibilidad de ingresar a un hogar de protección temporal, ayuda que ella decidió no utilizar porque padece de epilepsia, particularmente, porque las condiciones de la medida le podrían generar escenarios de estrés que incrementan los episodios epilépticos. Además, debido a que perdería contacto con su hija, quien habría quedado al cuidado del progenitor en *Macondo*. De otro lado, el departamento le brindó a la ciudadana accionante dos auxilios económicos de cien mil pesos[15].

---

[13] *"b. Cuando la víctima decida no permanecer en los servicios hoteleros disponibles, o estos no hayan sido contratados, se asignará un subsidio monetario mensual para la habitación y alimentación de la víctima, sus hijos es hija, siempre y cuando se verifique que el mismo será utilizado para sufragar estos gastos en un lugar diferente a que habite el agresor. Así mismo este subsidio estará condicionado a la asistencia a citas médicas, sicológicas o siquiátricas que requiera la víctima. // En el régimen contributivo éste subsidio será equivalente al monto de la cotización que haga la víctima al Sistema General de Seguridad Social en Salud, y para el régimen subsidiado será equivalente a un salario mínimo mensual vigente"*.

[14] Escrito de intervención del departamento del 28 de febrero de 2024, p. 15.

14. El 31 de mayo de 2023, debido a que la accionante no aceptó el ingreso a un hogar de protección, el ente territorial declaró agotada la etapa de emergencia y le ofreció acompañamiento a la accionante para solicitar *medidas de atención* a Savia Salud EPS, en los términos establecidos en el literal "a" del artículo 19 de la Ley 1257 de 2008. Por su parte, la actora regresó al municipio de *Macondo* por falta de recursos económicos y habida cuenta de que la ONG a la que pertenece su abogada, no contaba con recursos para seguir brindándole apoyo económico[16].

15. El 22 de junio de 2023, se libró orden de captura en contra del señor *Juan*, quien fue capturado el 28 de julio de 2023, esto es, al día siguiente a la presentación de la demanda de tutela (*infra* num. 2). En esa misma fecha, el ciudadano fue puesto a disposición de la autoridad competente y privado de la libertad en la Estación de Policía de *Arrecife*, *Ciénaga Grande*. Desde allí, habría continuado con las amenazas a la accionante, por medio de las redes sociales. Actualmente, la referida persona está privada de la libertad en la Estación de Policía de *Macondo*.

16. El 30 de julio de 2023, la Comisaría de Familia de *Macondo* ordenó *medidas de protección complementarias* para que *Juan* se abstuviera de contactar o referirse a la accionante a través de medios digitales o redes sociales en común. Incluso, en la diligencia de descargos que se adelantó el 21 de febrero de 2024, el señor *Juan* habría aceptado tales hechos[17]. En consecuencia, el 26 de febrero pasado las *medidas de protección* fueron ratificadas y el expediente remitido a los jueces de familia para lo de su competencia.

17. El 6 de septiembre del 2023, la Fiscalía General de la Nación presentó escrito de acusación. Según informó la apoderada de la accionante[18], en la audiencia preparatoria que se llevó a cabo el 30 de noviembre de 2023, el

[15] Al respecto, el departamento de *Ciénaga Grande* informó lo siguiente: "Adicional a ello [la compra de los tiquetes de transporte intermunicipal] se le brindan dos auxilios correspondientes a $100.000 en efectivo, recurso proveniente del fortalecimiento brindado por USAID al [M]ecanismo [Hogares de Protección]". Cfr. Memorial del 28 de febrero de 2024, p. 17. Este ayuda, sin embargo, es diferente a la que brindó la Corporación Humanas.

[16] Según se lee en la demanda de tutela, la ONG le dio a la actora dos subsidios de un millón de pesos cada uno.

[17] Escrito de Intervención del municipio de *Macondo* del 28 de febrero de 2024, p. 6.

[18] Escrito de intervención del 12 de marzo de 2024, p. 2.

señor *Juan* habría aceptado los cargos imputados, por lo que el juez penal de conocimiento dispuso celebrar audiencia de *"allanamiento, individualización de pena y sentencia"*[19]. Esta diligencia se llevó a cabo el 13 de marzo de 2024, ante el Juzgado Primero Penal del Circuito de *Macondo*. El despacho de la suscrita magistrada sustanciadora pudo establecer que en la referida diligencia se avaló la aceptación de cargos, se dictó el sentido del fallo (condenatorio) y se programó la lectura de sentencia, lo que se llevará a cabo en el mes en curso.

2. Solicitud y trámite de tutela

18. *Solicitud de tutela.* El 27 de julio de 2023, *Juana* presentó acción de tutela en contra del municipio de *Macondo*, el departamento de *Ciénaga Grande* y Savia Salud EPS. En su criterio, las entidades accionadas vulneraron sus derechos fundamentales de petición, vida, a un recurso judicial efectivo y a una vida libre de violencia. Esto, debido a que no han reconocido el subsidio monetario mensual para habitación y alimentación que, asegura, ordenó el Juzgado Primero Penal Municipal de *Macondo* (fj. 12 *supra*). En consecuencia, la actora pidió que se ordenara el "(…) otorgamiento de la medida de atención contemplada en el artículo 19 de la [L]ey 1257 de 2008 y desarrollada por el [D]ecreto 1630 de 2019, y en los plazos establecidos por el mismo decreto por un término de 6 meses prorrogable por otros 6 meses"[20].

19. La apoderada de la accionante pidió tener en cuenta que esta última es una mujer afrodescendiente en condiciones de extrema vulnerabilidad, de un lado, por el contexto de exclusión y las violencias racial y de clase a las que ha sido sometida, del otro, por la violencia física y psicológica que ha padecido como consecuencia del ataque del que fue víctima (fj. 7 *supra*) y, adicionalmente, por el estado de salud en el que se encuentra, el cual le ha impedido acceder al mercado laboral formal y superar su estado de vulnerabilidad, en el entendido de que los ataques de epilepsia se han vuelto recurrentes, con ocasión de las amenazas que recibe y la inactividad del Estado.

---

[19] Ib.

[20] Demanda de tutela, p. 4.

20. La parte actora encontró acreditados los requisitos establecidos en la ley para acceder a la *medida de atención* a la que se refiere el literal "b" del artículo 19 de la Ley 1257 de 2008. Particularmente, señaló que están debidamente acreditadas las exigencias de los artículos 2.9.2.1.1.2. y 2.9.2.1.2.4. del Decreto 1630 de 2019. En términos generales, resaltó que el juez de control de garantías emitió la respectiva orden y, además, que esta se produjo luego de que las *medidas de protección* no fueran suficientes para proteger a la señora *Juana*. En su criterio, la *medida de atención* es el único medio idóneo para garantizar la seguridad e integridad de la demandante y de su núcleo familiar.

21. De otro lado, en la demanda de tutela se pidió tomar en consideración que *Juana* fue sometida a violencia institucional por parte de las autoridades accionadas, toda vez que, a pesar de haber agotado las instancias correspondientes, aquellas no han dado una respuesta oportuna e idónea para mitigar el riesgo en el que se encuentra por el intento de feminicidio. Esta situación, así como la precariedad de las medidas de seguridad que tiene el lugar en donde habita con su familia (fj. 5 *supra*), estaría generando en ella "estados de alerta" que terminan afectando su salud mental y emocional.

22. Para la parte actora, el actuar omisivo de las entidades accionadas vulnera el derecho de acceso a un recurso judicial efectivo, reconocido por la jurisprudencia constitucional y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (desde ahora, CADH). En su criterio, la tutela judicial efectiva de los derechos de las mujeres víctimas de violencia basada en el género supone, entre otros aspectos, la existencia de políticas públicas no discriminatorias o excluyentes. Lo anterior, en aplicación del principio de igualdad protegido constitucional y convencionalmente.

23. En línea con lo anterior, la parte accionante señaló que, tratándose del derecho a la justicia efectiva, las obligaciones del Estado abarcan tres aspectos: de un lado, el derecho a pedir que se adopten medidas tendientes a hacer que cesen los actos violentos. De otro lado, el deber de prevenir las prácticas degradantes en contra de las mujeres víctimas de violencia basada en el género. Y, finalmente, el deber de procesar y sancionar a los responsables

de crímenes que involucren cualquier tipo de violencia en contra de las mujeres. Agregó que, según la jurisprudencia constitucional, las autoridades deben garantizar la efectividad del derecho a la seguridad personal cuando las mujeres se encuentran sometidas a amenazas, tanto en el nivel ordinario como en el extremo[21].

24. Por último, la apoderada de la accionante manifestó que las autoridades accionadas no valoraron el caso con *perspectiva de género*, según la cual, dijo, hubieran podido tomar en consideración el verdadero alcance de la controversia.

25. *Admisión y vinculaciones*. El 27 de julio de 2023, el Juzgado Segundo Penal Municipal de *Macondo* admitió la demanda de tutela y corrió traslado de la misma a las partes, por el término de 2 días. Asimismo, vinculó al trámite de amparo a la Comisaría de Familia de *Macondo*, a la Fiscalía 124 Seccional de *Macondo*, al comandante de la Policía de *Macondo*, al Juzgado Primero Penal Municipal de *Macondo* y al Juzgado Tercero Penal Municipal de *Macondo*[22].

26. *Respuestas de las demandadas y las autoridades vinculadas.* El siguiente cuadro sintetiza las respuestas recibidas durante el trámite de primera instancia:

Parte/ vinculado	**Respuesta**
Fiscalía 124 Seccional de *Macondo*	Informó del estado de la investigación y de la captura de *Juan*. Adicionalmente, aseguró que no ha vulnerado los derechos fundamentales de la accionante, en el entendido de que se han llevado a

[21] Se hizo referencia a la Sentencia T-339 de 2010.

[22] También se dispuso la vinculación de la Secretaría de Salud y Protección Social del departamento de *Ciénaga Grande*. Sin embargo, este último fue notificado del proceso como parte accionante y no como un tercero.

	cabo las labores investigativas necesarias para presentar el caso ante los jueces penales, las cuales, agregó, permitieron la captura del presunto agresor y justificaron la imposición de medida de aseguramiento.
Juzgado Primero Penal Municipal de *Macondo*	Informó del trámite de la *medida de atención* solicitada por la accionante. Aunque no se pronunció sobre las pretensiones de la demanda de amparo o sus fundamentos, arguyó que su decisión de conceder la medida solicitada tuvo como objeto la protección de los derechos fundamentales de *Juana* y sus familiares. Precisó que la abogada de la tutelante era la encargada de tramitar la orden ante las autoridades correspondientes.
Juzgado Tercero Penal Municipal de *Macondo*	Solicitó ser desvinculado del trámite constitucional de amparo. En su criterio, no vulneró los derechos fundamentales de la actora, de un lado, porque accedió a la *medida de protección* requerida por su apoderada y, del otro, porque no tiene competencia para vigilar la medida impuesta, en la medida en la que su intervención es "episódica". Agregó que, en el marco legal aplicable, se limitó a informar a las autoridades competentes sobre la decisión adoptada.
Municipio de *Macondo* y Comisaría de Familia	Empezó aclarando que la Comisaría de Familia es una dependencia municipal, por lo que la "contestación cobija a la Administración Municipal de *Macondo*, *Ciénaga Grande* como un todo, es decir, que incluye a la Comisaría de Familia" (p. 4). Luego, aseguró que no ha omitido su deber de diligencia respecto de los hechos violentos de los que fue víctima la actora. Aseguró que no cuenta con casas de refugio o de acogida ni albergues, debido a limitaciones presupuestales. Por esta razón, consideró que el llamado a adoptar las *medidas de atención* era el departamento de *Ciénaga Grande*. Agregó que el

	subsidio monetario mensual para habitación y alimentación debe ser reconocido por la EPS en la que está afiliada la accionante (Savia Salud EPS). Por lo demás, informó de las medidas adoptadas por la Comisaría de Familia de *Macondo*, particularmente, de las *medidas de protección* decretadas en favor de la actora (fj. 16 *supra*). Por lo anterior, concluyó que no ha vulnerado los derechos fundamentales de *Juana* y, en consecuencia, señaló que no está legitimado en la causa en el presente proceso de amparo.
Savia Salud EPS	Aseguró que es no competente para reconocer y pagar el subsidio monetario mensual para habitación y alimentación que la actora pide como *medida de atención*, ya que dicha competencia radica en las entidades territoriales. Agregó que, teniendo en cuenta lo anterior, "redireccionó" a la accionante hacia la Secretaría de las Mujeres de la Gobernación de *Ciénaga Grande*. Respecto de las *medidas de atención* de asistencia médica, informó que "escaló el caso al área especializada en SALUD MENTAL de SAVIA SALUD E.P.S. en aras de garantizar que los servicios en salud requeridos por la USUARIA sean atendidos de forma integral" (p. 11).

27. El departamento de *Ciénaga Grande* y el comandante de la Policía de *Macondo* guardaron silencio, pese a que fueron notificados en debida forma por el *a quo*.

28. *Sentencia de tutela de primera instancia.* El 11 de agosto de 2023, el Juzgado Segundo Penal Municipal de *Macondo* declaró carencia actual de

objeto por hecho superado. Por un lado, consideró que la captura de *Juan* hizo que cesara el peligro alegado en la demanda de tutela. De otro lado, tomó en cuenta que la actora no probó que padeciera epilepsia y tampoco que la EPS accionada no le hubiere prestado los servicios de salud. Estos hechos fueron considerados razón suficiente para descartar el derecho de acceder a la *medida de atención*.

29. *Impugnación.* La apoderada de *Juana* impugnó la decisión con fundamento en los mismos argumentos de la demanda. Agregó que no comparte que se hubiere concluido que la captura del presunto atacante hizo cesar el riesgo en el que se encuentra la accionante, pues esto desconoce "las afectaciones socioeconómicas y psicosociales que sufrieron la víctima y su grupo familiar (sic) y que persisten no solo por los daños causados por el directo agresor sino también por la falta de respuesta oportuna por parte del estado colombiano"[23].

30. *Sentencia de tutela de segunda instancia.* El 14 de septiembre de 2023, el Juzgado Primero Penal del Circuito de *Macondo* confirmó la decisión impugnada. Para tales fines, reiteró las consideraciones y argumentos del juez de primera instancia, pues encontró que las pruebas del expediente no daban cuenta de que la accionante sufriera epilepsia o que hubiere sufrido episodios de ansiedad, angustia y depresión, así como tampoco demostraban que la EPS accionada se hubiere negado a brindar servicios de salud.

31. Adicionalmente, el *ad quem* consideró que las situaciones que justificaban el subsidio mensual cesaron, toda vez que el presunto agresor fue capturado y, además, *Juana* regresó al municipio de *Macondo*. Concluyó que "el derecho invocado por la accionante ya fue restablecido"[24].

3. Actuaciones judiciales en sede de revisión

[23] Escrito de impugnación, p. 5.

[24] Sentencia de segunda instancia, p. 14.

32. *Selección y reparto*. El 30 de noviembre de 2023, la Sala de Selección de Tutelas Número Once de la Corte Constitucional seleccionó el expediente de la referencia. El 15 de diciembre de 2023, la Secretaría General de la Corporación lo repartió al despacho de la suscrita magistrada sustanciadora, a quien le correspondió por sorteo público.

33. *Auto de pruebas.* Mediante auto del 19 de febrero de 2024, de conformidad con el inciso 2º del artículo 64 del Acuerdo 2 de 2015, la suscrita magistrada sustanciadora consideró necesario decretar pruebas con el fin de allegar los elementos probatorios necesarios para adoptar una decisión de fondo en relación con la presunta vulneración de los derechos fundamentales de *Juana, y,* adicionalmente, para determinar el alcance de la problemática relacionada con las *medidas de atención* a las que se refiere el artículo 19 de la Ley 1257 de 2008.

34. Los **juzgados Primero y Tercero penales municipales de *Macondo*** reiteraron los argumentos planteados durante la primera instancia (fj. 26 *supra*). Adicionalmente, informaron cuáles fueron las actuaciones que adelantaron luego de la imposición de las *medidas de protección* y las *medidas de atención* en favor de la accionante. Respecto de las primeras, se señaló que el municipio accionado y el comandante de Policía vinculado informaron, por una parte, que "la señora [*Juana*], se encontraba ACTIVA como madre titular del programa Más Familias en Acción tránsito a Renta ciudadana para el año 2023 y con el objetivo de brindarle atención, se le ofrecería atención en los programas sociales MOLA (mujer, oportunidad, liderazgo y Autonomía) y AUROTA (atención a la población víctima[])"[25]. Por la otra, que la accionante es beneficiaria de *medidas de protección*. Sin embargo, no se dijo cuáles medidas.

35. El **departamento de *Ciénaga Grande*** remitió un informe sobre sus programas de atención para las mujeres víctimas de violencia basada en el género y para la prevención del feminicidio. Específicamente, se refirió al alcance de los programas *Línea 123 Mujer Metropolitana* y *Hogares de Protección*. Adicionalmente, informó cuáles fueron las medidas de atención que le brindó a *Juana* (fj. 13 *supra).* Sobre esto y aquello se volverá en la parte motiva de este fallo (*infra* secc. II, num. 6.2).

[25] Escrito de intervención del 26 de febrero de 2024, p. 2.

36. El **municipio de *Macondo*** informó cuáles fueron las actuaciones adelantadas para la protección de los derechos de la accionante. De un lado, resaltó las actuaciones adelantadas por la Comisaría de Familia y, del otro, pidió tener en cuenta que esta última ofició a Savia Salud EPS para que se priorizara la atención por psicología, así como también lo hizo respecto del SENA y la Secretaría de Inclusión Social del municipio de *Macondo*, para que estos asignaran cupos educativos y garantizaran acceso a programas de asistencia social y de subsidio. Según dijo, *Juana* "está estudiando en el SENA (…)"[26]. Adicionalmente, resaltó que se realizó la gestión de contacto con la Fundación Uniban para que esta analizara la posibilidad de incluir a la accionante en la "ruta de empleabilidad", así como también destacó que la entidad territorial fue la que remitió el caso a la Corporación Humanas, ONG a la que está vinculada la abogada que representa los intereses de la accionante en el presente proceso.

37. Igualmente, la entidad territorial comunicó de la existencia de los siguientes programas y políticas: *(i)* el Acuerdo 014 del 29 de agosto de 2014, por el cual se adoptó la política pública de equidad de género del municipio de *Macondo*; *(ii)* el Observatorio de Violencia Sexual y Violencias Basadas en Género; *(iii)* la Ruta para la Atención y Protección para las Mujeres Víctimas de Violencia, adoptada mediante el Decreto 330 de 2020; y *(iv)* Programa Mujer, Oportunidad, Liderazgo y Autonomía. Agregó que el municipio *"viene cubriendo las medidas de atención con recursos propios, suministrando a través de la contratación con hoteles y agencias de viaje, el hospedaje y transporte para las víctimas de violencias"*[27]. Sobre esto y aquello volverá la Sala en sección II *infra* (num. 6).

38. La Universidad de Los Andes, la Defensoría del Pueblo, la Federación Colombiana de Municipios, la Federación Nacional de Departamentos, el Ministerio de la Igualdad, la Pontificia Universidad Bolivariana, la

[26] Escrito de intervención del 28 de febrero de 2024, p. 7. Sin embargo, la parte accionante precisó que sí está matriculada, pero a la espera del trámite de legalización. Escrito de intervención del 28 de febrero de 2024, p. 5.

[27] Escrito de intervención del 28 de febrero de 2024, p. 8.

Procuraduría General de la Nación, la Red Nacional de Mujeres, el Ministerio de Salud y Protección Social y la Universidad de Nariño se pronunciaron frente a diversos interrogantes que se les plantearon respecto de las *medidas de atención* a las que se refiere el artículo 19 de la Ley 1257 de 2019. Sin embargo, dichas intervenciones técnicas se tendrán en cuenta en la parte motiva de esta providencia (*infra* secc. II, nums. 5 y 6).

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

39. La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de tutela proferido dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política (en adelante, CP), así como los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema jurídico y estructura de la decisión

40. En ejercicio de la atribución que ostenta para fijar el objeto del litigio[28] y teniendo en cuenta que las pretensiones de la accionante están relacionadas con el incumplimiento de los deberes legales[29] de las entidades accionadas, le corresponde a la Sala resolver el siguiente problema jurídico: ¿las autoridades accionadas y vinculadas actuaron en el marco del procedimiento legal

[28] Cfr. Sentencia SU-150 de 2021. Allí se lee: "Por su parte, en cuanto al impulso oficioso, se acepta que la función primordial del juez de tutela es la de asegurar la defensa y protección real y efectiva de los derechos fundamentales, por lo que, como resultado de este mandato, tiene prohibido adoptar fallos inhibitorios, al mismo tiempo que se le otorgan atribuciones especiales para la dirección formal y material del proceso, como ocurre con la facultad de ordenar el restablecimiento inmediato del derecho, o de conservar competencia hasta lograr su restauración efectiva, o de encausar el litigio hacia la fijación del debate constitucional que en realidad debe ser objeto de pronunciamiento. // En virtud de esta última potestad, y debido los atributos ya mencionados, el juez de tutela debe analizar de manera oficiosa y a partir de las circunstancias concretas del caso, cuál es el conflicto que se le presenta, cuál es el objeto sobre el que recae el debate y cuál es la pretensión que en realidad se busca satisfacer a través del amparo constitucional".

[29] Cfr. Sentencia T-121 de 2024. Se estudiaron los deberes de las autoridades en casos de violencia de género.

establecido para los casos de mujeres víctimas de violencia basada en el género y respetaron los derechos de estas? Para resolver dicho problema, se empleará la siguiente metodología: *primero*, analizará si se cumplen los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela (II.3 *infra*). En seguida, de ser necesario, examinará si se configuró el fenómeno de carencia actual de objeto (II.4 *infra*). *Tercero*, estudiará el alcance del fenómeno de violencia contra la mujer (II.5 *infra*) y las medidas de atención para las mujeres víctimas de violencia basada en el género (II.6.1 *infra*). A continuación explicará las razones por las que considera que las accionadas y vinculados vulneraron los derechos fundamentales de *Juana* (II. 6.2 y 6.3 *infra*). Y, *quinto*, determinará las órdenes a impartir en el caso en particular (II.7 *infra*).

3. Análisis de procedibilidad

41. El artículo 86 de la CP dispone que la acción de tutela es un mecanismo judicial subsidiario, residual, informal y autónomo que tiene por objeto garantizar la protección inmediata de los derechos fundamentales, por medio de un procedimiento preferente y sumario[30]. De acuerdo con el Decreto 2591 de 1991 y el desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional, son requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela: *(i)* la legitimación en la causa, *(ii)* la inmediatez y *(iii)* la subsidiariedad. El cumplimiento de estos requisitos es una condición para que el juez de tutela pueda emitir un pronunciamiento de fondo.

42. ***La acción de tutela satisface el requisito de legitimación en la causa por activa y por pasiva***[31]. En efecto, *Juana* es la titular de los derechos

[30] Constitución Política, artículo 86.

[31] En relación con este requisito, el inciso 1º del artículo 1 (de manera general), los artículos 5 e inciso 1º del 13 (en cuanto a la legitimación por pasiva) y el artículo 10 (en cuanto a la legitimación por activa) del Decreto 2591 de 1991, respectivamente, disponen: *"Artículo 1. Objeto. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señala este Decreto"*; *"Artículo 5. Procedencia de la acción de tutela. La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2o. de esta ley. También procede contra acciones u omisiones de particulares, de conformidad con lo establecido en el Capítulo lll de este Decreto. La procedencia de la tutela en ningún caso está sujeta a que la*

presuntamente vulnerados por el municipio de *Macondo*, el departamento de *Ciénaga Grande* y Savia Salud EPS. Además, actúa por medio de apoderada judicial, según poder debidamente otorgado[32]. Aquellas, por su parte, son las llamadas a responder por las pretensiones de la demanda de tutela de la referencia, ya que la normativa vigente, específicamente la Ley 1257 de 2008 y la Resolución 1630 de 2019 para la época de los hechos, y la Resolución 1884 de 2023 y el Decreto 075 de 2024, actualmente, les asigna la competencia de reconocer y asumir las *medidas de atención* objeto de la controversia. Esto último será analizado en detalle al estudiar el problema jurídico sustancial. Por la misma razón están legitimados la Comisaría de Familia de *Macondo*, los juzgados Primero y Tercero penales municipales de *Macondo* y el comandante de la Policía de *Macondo*, vinculados al proceso durante la admisión de la demanda. Adicionalmente, la Fiscalía 124 Seccional de *Macondo* está legitimada en la causa por pasiva, debido a que es la autoridad que tramita el proceso penal iniciado con ocasión de las presuntos actos violentos que denunció la accionante y, como tal, concurre a la garantía efectiva de los derechos relacionados con la investigación y juzgamiento del presunto agresor de *Juana*.

43. ***La acción de tutela satisface el requisito inmediatez.*** De acuerdo con el artículo 86 de la CP y la jurisprudencia constitucional, el requisito de procedibilidad de inmediatez exige que la acción de tutela sea presentada en un *término razonable*[33] respecto de la ocurrencia de los hechos que dieron lugar a

---

acción de la autoridad o del particular se haya manifestado en un acto jurídico escrito"; *"Artículo 13. Personas contra quien se dirige la acción e intervinientes. La acción se dirigirá contra la autoridad pública o el representante del órgano que presuntamente violó o amenazó el derecho fundamental. Si uno u otro hubiesen actuado en cumplimiento de órdenes o instrucciones impartidas por un superior, o con su autorización o aprobación, la acción se entenderá dirigida contra ambos, sin perjuicio de lo que se decida en el fallo. De ignorarse la identidad de la autoridad pública, la acción se tendrá por ejercida contra el superior"*; *"Artículo 10. Legitimidad e interés. La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos. || También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud"*.

[32] Dentro de los anexos de la demanda se encuentra el poder debidamente otorgado a la doctora Adriana María Benjumea Rúa, posteriormente sustituido a la abogada Daniela Ortega Santos, ambas profesionales al servicio de la ONG Corporación Humanas.

[33] Corte Constitucional, sentencia SU-961 de 1999.

la presunta amenaza o vulneración de los derechos fundamentales involucrados[34].

44. La Sala considera que la solicitud de tutela *sub examine* satisface este requisito. En efecto, la negativa del departamento de *Ciénaga Grande* de reconocer el subsidio *sub examine* tuvo lugar el 31 de mayo de 2023[35], cuando declaró agotada la etapa de emergencia y ofreció acompañamiento a la accionante para solicitar *medidas de apoyo* ante Savia Salud EPS. Por su parte, la acción de tutela fue presentada el 27 de julio de 2023, esto es, menos de dos meses después de la última omisión presuntamente vulneradora de los derechos fundamentales de *Juana*, lo que, en criterio de esta Sala, constituye un término razonable.

45. ***La acción de tutela satisface el requisito de subsidiariedad.*** La acción de tutela tiene carácter subsidiario respecto de los medios ordinarios de defensa judicial[36], según lo que establece el artículo 86 de la CP. Así, en virtud del principio de subsidiariedad, el mecanismo de amparo sólo procede en dos supuestos[37]. *Primero*, como mecanismo *definitivo* de protección, cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial idóneo y efectivo para proteger los derechos fundamentales. El medio de defensa es idóneo si "es materialmente apto para producir el efecto protector de los derechos fundamentales"[38]. Por su parte, es eficaz *(i)* en abstracto, cuando "está diseñado para brindar una protección oportuna a los derechos amenazados o vulnerados"[39] y (ii) en concreto, si "atendiendo las circunstancias en que se

[34] Corte Constitucional, sentencia T-273 de 2015.

[35] Cfr. Demanda de tutela, p. 2.

[36] Corte Constitucional, sentencias SU-691 de 2017, T-391 de 2022, T-373 de 2023 y T-005 y T-043 de 2024.

[37] Corte Constitucional, sentencia T-071 de 2021.

[38] Corte Constitucional, sentencia SU-379 de 2019.

[39] Ib.

encuentre el solicitante"[40], es lo suficientemente expedito[41] para garantizar estos derechos. Y, *segundo*, como mecanismo de protección *transitorio* si, a pesar de existir medios ordinarios idóneos y eficaces, la tutela se utiliza con el propósito de evitar un perjuicio irremediable[42].

46. El requisito de subsidiariedad está acreditado. La Sala observa que las pretensiones de la accionante están dirigidas a que se autorice y pague el subsidio al que se refiere el literal "b" del artículo 19 de la Ley 1257 de 2008. En ese sentido, es necesario precisar que el ordenamiento jurídico consagró dos herramientas para la protección por violencia contra las mujeres en diferentes ámbitos, tal y como se observa en la Ley 294 de 1996, modificada por las leyes 575 de 2000, 1257 de 2008, 2126 de 2021 y 2215 de 2022, entre otras. Dichas herramientas suponen que toda mujer víctima de cualquier forma de violencia puede solicitar *medida de protección* o *medidas de atención* a los comisarios de familia o a falta de ellos, a la autoridad judicial del lugar donde ocurrieron los hechos, de manera que estas autoridades adopten las medidas necesarias para hacer que cesen los actos de violencia o eviten que esta se realice cuando fuere inminente.

47. Ahora bien, en el caso concreto lo que se cuestiona es, precisamente, el actuar y la eficiencia de las autoridades accionadas para hacer efectiva la *medida de atención* presuntamente decretada por el Juzgado Primero Penal Municipal de *Macondo*. Si bien este último debió notificar a las autoridades respectivas para que se hiciera el seguimiento de la medida decretada, lo cierto es que en el expediente se identificaron una serie de irregularidades que, al parecer, habrían impedido que la autoridad respectiva tuviera conocimiento de la *medida de protección*, por lo que resulta desproporcionado exigirle a la actora que solicitara el seguimiento ante la autoridad que decretó la medida cuya falta de eficiencia aquí se cuestiona.

---

[40] Decreto 2591 de 1991, art. 6. "La acción de tutela no procederá: 1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante".

[41] Ib.

[42] Constitución Política, art. 86.

48. ***Primera conclusión.*** A la luz de precedente constitucional[43], la Sala encuentra que no existe otro mecanismo idóneo y eficaz para *(i)* corregir los errores advertidos, particularmente, la indebida notificación a las autoridades encargadas de darle cumplimiento a la *medida de atención*; *(ii)* ofrecer una protección efectiva e inmediata de las prerrogativas vulneradas con omisiones de las entidades accionadas; *(iii)* cuestionar la falta de respuesta por parte de estas últimas a las diversas solicitudes de la apoderada de la actora; y *(iv)* solicitar la aplicación del enfoque de género en las actuación *sub examine*. Esto, porque, términos generales, la legislación no contempla un procedimiento en concreto que pueda ser ejercido para tales finalidades, las cuales deben valorarse conjuntamente por la gravedad de los hechos de los que fue víctima la actora y, especialmente, ante las amenazas de las que ha sido víctima. Por estas razones, la Corte Constitucional encuentra superada la subsidiariedad de la acción de tutela.

4. Carencia actual de objeto

49. La carencia actual de objeto es un fenómeno jurídico que se presenta cuando la causa que motivó la solicitud de amparo se extingue o *"ha cesado"*[44] y, por lo tanto, el pronunciamiento del juez de tutela frente a las pretensiones de la acción de tutela se torna innecesario, dado que *"no tendría efecto alguno"* o "*caería en el vacío"*[45]. En la Sentencia SU-109 de 2022, la Corte recordó que la jurisprudencia constitucional ha identificado tres situaciones en las cuales se configura el fenómeno de la carencia actual de objeto, a saber: *(i)* cuando existe un hecho superado, *(ii)* cuando se presenta un daño consumado y *(iii)* cuando acaece una situación sobreviniente[46].

50. Esta postura jurisprudencial ha sido reiterada pacíficamente por esta Sala de Revisión. Muestra de lo anterior son las sentencias T-010, T-011, T-047, T-

[43] Cfr. Sentencia T-219 de 2023.

[44] Corte Constitucional, sentencias T-033 de 1994, T-285 de 2019 y T-060 de 2019.

[45] Corte Constitucional, sentencia T-533 de 2009.

[46] Cfr. Corte Constitucional, sentencias SU-522 de 2019, T-038 de 2019, T-205A de 2018, T-261 de 2017, T-481 de 2016, T-321 de 2016 y T-200 de 2013, entre otras.

050, T-088, T-161, T-181, T-229, T-233, T-286 de 2023 y T-002 y T-075 de 2024. A partir de la jurisprudencia vigente, entonces, las tres mencionadas situaciones se explican de la siguiente manera.

51. *Hecho superado*[47]. Se presenta cuando, entre la interposición de la acción de tutela y la decisión del juez constitucional, desaparece la presunta afectación o amenaza al derecho fundamental cuya protección se invoca y, en esa medida, se encuentran satisfechas las pretensiones como producto de la conducta de la parte accionada. Sobre la satisfacción específica de las pretensiones de los tutelantes, se ha precisado que "lo determinante para establecer si existió hecho superado es constatar la garantía del derecho fundamental cuya protección se pretendía con la acción de tutela, mas no el grado de satisfacción de las pretensiones específicas elevadas por el accionante en su solicitud de tutela"[48]. La Corte ha establecido tres requisitos para que se configure la carencia actual de objeto por *hecho superado*, a saber[49]: *(i)* que haya una variación en los hechos que dieron lugar a la acción de tutela; *(ii)* que esta suponga la satisfacción íntegra de las pretensiones de la demanda[50], y *(iii)* que haya obedecido a una conducta de la parte demandada[51].

52. *Daño consumado*[52]. Ocurre cuando *"la amenaza o la vulneración del derecho fundamental han producido el perjuicio que se pretendía evitar con la acción de tutela*"[53]. En consecuencia, ante la imposibilidad de hacer cesar la

[47] Cfr. Corte Constitucional, sentencias SU-109 de 2022.

[48] Corte Constitucional, sentencia T-414 de 2021.

[49] Cfr. Corte Constitucional, sentencia SU-316 de 2021.

[50] Corte Constitucional, sentencia SU-225 de 2013.

[51] Corte Constitucional, sentencia T-403 de 2018. La Corte ha explicado que "aunque en algunos fallos se ha sugerido que el hecho superado puede derivarse del cumplimiento de una providencia judicial dictada en el mismo trámite de tutela o en otro proceso que impacta en la solicitud original, siempre será preferible que la entidad demandada corrija la violación a un derecho fundamental, de forma voluntaria y oportuna, sin tener que esperar para ello a una orden judicial, en tanto el acatamiento de la Constitución Política y la ley es un deber inmediato y universal para todos los residentes del territorio nacional" (Corte Constitucional, sentencia SU-522 de 2019).

[52] Cfr. Corte Constitucional, sentencias SU-109 de 2022.

[53] Corte Constitucional, sentencia T-011 de 2016.

vulneración o impedir que se concrete el peligro, no es factible que el juez de tutela imparta una orden para retrotraer la situación[54]. Esta circunstancia puede concretarse en dos momentos: *(i)* antes de interponerse la acción de tutela o *(ii)* durante el trámite de la misma, bien sea, ante los jueces de instancia o estando en curso el proceso de revisión ante la Corte[55]. En el primer caso, el juez debe declarar la improcedencia de la acción, de conformidad con lo previsto por el numeral 4 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991[56]. En el segundo escenario, puede pronunciarse de fondo y proferir órdenes tendientes a *"proteger la dimensión objetiva del derecho* [vulnerado]*"*[57], "evitar que situaciones similares se produzcan en el futuro"[58] o *"*identificar a los responsables"[59]. Además, el juez debe constatar que el daño sea "irreversible"[60], porque, de lo contrario, no es posible decretar la carencia actual de objeto *"*respecto a los daños que son susceptibles de ser interrumpidos, retrotraídos o mitigados por una orden judicial"[61].

53. *Situación sobreviniente*[62]. En la sentencia SU-522 de 2019, la Corte expuso que el hecho sobreviniente es una categoría amplia y heterogénea, que remite a cualquier "otra circunstancia que determine que, igualmente, la orden del juez de tutela relativa a lo solicitado en la demanda de amparo no surta ningún efecto y por lo tanto caiga en el vacío"[63]. Por otra parte, mediante la sentencia T-373 de 2023, este Tribunal señaló que el juez constitucional debe analizar: *(i)* que exista una variación en los hechos que originaron la acción; *(ii)* que dicho cambio implique la pérdida de interés del accionante en que se

[54] Cfr. Corte Constitucional, sentencia SU-522 de 2019.

[55] Cfr. Corte Constitucional, sentencias T-319 de 2018, T-142 de 2016 y T-576 de 2008.

[56] El artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 establece: "*Causales de improcedencia de la tutela. La acción de tutela no procederá: […] 4. Cuando sea evidente que la violación del derecho originó un daño consumado, salvo cuando continúe la acción u omisión violatoria del derecho*".

[57] Corte Constitucional, sentencia SU-522 de 2019.

[58] Corte Constitucional, sentencia T-011 de 2016. Cfr. Corte Constitucional, sentencia T-319 de 2018.

[59] Corte Constitucional, sentencia SU-522 de 2019, entre otras.

[60] Ib.

[61] Ib.

[62] Cfr. Corte Constitucional, sentencias SU-109 de 2022.

[63] Corte Constitucional, sentencia SU-225 de 2013, reiterada en la sentencia SU-522 de 2019.

acceda a sus pretensiones; o *(iii)* que las mismas no se puedan satisfacer[64]. Por ejemplo, puede presentarse una circunstancia sobreviniente cuando: *(i)* el accionante "asumió la carga que no le correspondía" para superar la situación que generó la vulneración y "a raíz de dicha situación, perdió interés en el resultado de la litis"[65]; *(ii)* un tercero –distinto al accionante y a la entidad demandada– ha logrado que la pretensión de la tutela se satisfaga en lo fundamental[66], y *(iii)* "fuera imposible (…) llevar a cabo" la pretensión del accionante "por razones que no son atribuibles a la entidad demandada"[67].

54. *Casos que ameritan un pronunciamiento de fondo, pese a la configuración de la carencia actual de objeto*[68]. La configuración de la carencia actual de objeto en los trámites de tutela no implica, *per se*, que el juez constitucional no pueda proferir un pronunciamiento de fondo. La Corte Constitucional ha señalado que, en los casos en que se acredita la carencia actual de objeto, "es posible que el proceso amerite un pronunciamiento adicional del juez de tutela, no para resolver el objeto de la tutela –el cual desapareció por sustracción de materia, pero sí por otras razones que superan el caso concreto"[69].

55. En particular, según la jurisprudencia constitucional, cuando existe carencia actual por daño consumado, es perentorio un pronunciamiento de fondo en aquellos casos en los que el daño ocurre durante el trámite de la tutela, incluida la fase de revisión eventual, a efectos de precisar si se presentó o no la vulneración que dio origen a la acción de amparo. En estos casos, además, el juez de tutela podrá, dadas las particularidades del expediente, considerar medidas adicionales, como por ejemplo: *(i)* advertir a la autoridad o particular responsable para que en ningún caso vuelva a incurrir en las acciones

[64] Cfr. Corte Constitucional, sentencia T-431 de 2019.

[65] Ib.

[66] Corte Constitucional, sentencia SU-522 de 2019.

[67] Ib.

[68] Corte Constitucional, sentencia T-310 de 2021, T-335 de 2022 y T-286 de 2023.

[69] Corte Constitucional, sentencia SU-522 de 2019.

u omisiones que dieron mérito para conceder la tutela[70]; *(ii)* informar al accionante o a sus familiares sobre las acciones jurídicas a las que puede acudir para la reparación del daño[71]; *(iii)* compulsar copias del expediente a las autoridades competentes[72]; o *(iv)* proteger la dimensión objetiva de los derechos fundamentales trasgredidos y tomar medidas para que los hechos vulneradores no se repitan en el futuro[73].

56. Por otra parte, en los eventos de carencia actual de objeto por situación sobreviniente o hecho superado, no es perentorio que el juez de tutela haga un pronunciamiento de fondo. Sin embargo, podrá hacerlo cuando lo considere necesario, entre otros, para: "a) llamar la atención sobre la falta de conformidad constitucional de la situación que originó la tutela y tomar medidas para que los hechos vulneradores no se repitan; b) advertir la inconveniencia de su repetición, so pena de las sanciones pertinentes; c) corregir las decisiones judiciales de instancia; o d) avanzar en la comprensión de un derecho fundamental"[74].

57. *Caso concreto*. La Sala considera que en el presente caso no se configura la carencia actual de objeto. De un lado, no se ha producido el perjuicio que se pretendía evitar con la acción de tutela, esto es, no se ha producido un *daño consumado*, en el entendido de que las amenazas del presunto agresor no se han materializado, pues este fue capturado y, actualmente está privado de la libertad. En otras palabras, el perjuicio que se pretende evitar con la demanda de tutela, esto es, el fallecimiento o nuevos escenarios de violencia contra la accionante, ocasionados porque no se han concedido *medidas de atención*, no ha ocurrido. De otro lado, no están dadas las circunstancias establecidas en la jurisprudencia para entender que hay una *situación sobreviniente* que dé lugar a declarar la carencia actual de objeto, pues no hubo una variación en los hechos que originaron la acción, en el entendido de que los hechos violentos y la

[70] Cfr. Sentencias T-428 de 1998, T-803 de 2005, T-198 de 2017 y SU-522 de 2019.

[71] Cfr. Sentencias T-576 de 2008 y T-286 de 2023.

[72] Cfr. Sentencias T-496 de 2003, T-980 de 2004, T-662 de 2005 y T-808 de 2005.

[73] Cfr. Sentencias T-576 de 2008 y T-286 de 2023.

[74] Corte Constitucional, sentencias SU-522 de 2019 y T-310 de 2021.

inacción de las tuteladas persiste. Además, tampoco hay *hecho superado* por las razones que se exponen a continuación.

58. El análisis del *hecho superado* supone establecer si se encuentran satisfechas las pretensiones de la demanda de tutela, como producto de la conducta de la parte accionada (fj. 51 *supra*). Desde esa perspectiva, resulta indispensable valorar que la demanda que interpuso *Juana* plantea, al menos, dos tipos de controversias: de un lado, la que se relaciona con la protección de los derechos a la vida e integridad de la accionante, la cual supone que tales derechos están en peligro y, del otro, la que tiene que ver con la omisión en la que se habría incurrido al no reconocer el subsidio monetario mensual para habitación y alimentación al que se refiere el literal "b" del artículo 19 de la Ley 1257 de 2008.

59. En ese contexto, los jueces de tutela de instancia consideraron que la captura de *Juan* da lugar a declarar carencia de objeto por *hecho superado* (cfr. ff.jj. 15, 28, 30 y 31 *supra*). El *a quo* consideró que la pretensión de la accionante era "recibir apoyo por parte de las autoridades correspondientes, para que el señor [*Juan*] no continuara con sus amenazas"[75] y, sobre ese supuesto, concluyó que *"*al efectuarse la captura e imponerse la medida de aseguramiento de carácter intramural, de una u otra manera el peligro cesó" [76]. El *ad quem*, por su parte, confirmó el fallo de primera instancia y los razonamientos que lo sustentan, a los que agregó que, luego de la captura, la actora regresó al municipio de *Macondo*, de donde salió en busca de protección hacía la ciudad de *Litoral* (fj. 14 *supra*).

60. La Sala no comparte los razonamientos de los jueces de instancia. Tales autoridades hicieron una lectura incompleta de la demanda de tutela, pues asumieron que la solicitud de amparo estaba relacionada con la captura del presunto agresor y con la cesación de las presuntas amenazas, cuando lo pretendido era que se hiciera efectivo el derecho que le asiste a la accionante de recibir la *medida de atención* que regula el artículo 19 de la Ley 1257 de 2008,

[75] Sentencia de tutela de primera instancia, p. 12.

[76] Ib.

pues, en su criterio, los requisitos para tales fines están debidamente acreditados.

61. Este debate no fue objeto de estudio en primera y segunda instancia, lo que constituye una razón suficiente para revocar los fallos revisados y emitir una sentencia de mérito. Esto, porque los jueces de instancia no analizaron ni emitieron pronunciamiento respecto de los hechos y omisiones en los que incurrieron las entidades accionadas frente a las *medidas de protección* que el Juzgado Primero Penal Municipal de *Macondo* le habría concedido a la parte actora.

62. Sin perjuicio de lo dicho previamente, aun asumiendo que el objeto de la demanda de tutela eran las amenazas de las que presuntamente estaba siendo víctima *Juana*, lo cierto es que tales amenazas parecen no haber cesado. En efecto, la parte actora aportó diferentes elementos de juicio que demostrarían que el presunto agresor continuó amenazándola, luego de que fuera privado de la libertad. Por ejemplo, se aportaron pruebas de conversaciones por redes sociales en las que se leen mensajes como "yo si me quiero volar de esta mierda el menos pensado me boy (sic)"[77] o "trankila (sic) no diré nada cuando salga abran (sic) señales" [78]. Es verdad que tales pruebas no son concluyentes respecto de la fuente humana que la produce, pero también lo es que tales evidencias deben ser valoradas con perspectiva de género, esto es, *"*privilegiando los indicios sobre las pruebas directas, cuando estas últimas resulten insuficientes"[79], particularmente, tomando como referente el hecho de que el presunto victimario habría aceptado enviar mensajes a la accionante. En efecto, en el informe que rindió el municipio de *Macondo* ante la Corte Constitucional[80], se lee lo siguiente:

> *"Corroborada la información se ofició al Comandante de la referida estación dándole a conocer que el detenido presuntamente*

[77] Escrito de intervención del 28 de febrero de 2024, p. 28.

[78] Ib., p. 31.

[79] Cfr. Sentencia T-140 de 2021.

[80] Escrito de intervención del 28 de febrero de 2024, p. 6.

tenía acceso a un dispositivo celular, razón por la cual se le pidió que de inmediato, en ejercicio de sus atribuciones, verificara tal circunstancia y en el evento en que lo corroborara, dispusiera las actuaciones administrativas a que hubiera lugar.

Adicionalmente se le pidió apoyo para la diligencia de descargos, que se materializó el 21 de febrero de 2024 a las 16:00 horas en las instalaciones de la Estación de Policía. ***En la mentada diligencia el incidentado* [*Juan*]*, reconoció que pese a estar detenido había tenido acceso a dispositivos celulares a través de los cuales le escribía a través de redes sociales a*** [*Juana*]*."* (negrillas propias)

63. Además, el municipio accionado dio cuenta de dos hechos indicadores de que es altamente probable que las amenazas hubiesen ocurrido: por un lado, el 26 de febrero de 2024 la Comisaría de Familia le impuso al presunto agresor una multa de dos salarios mínimos mensuales legales vigentes, precisamente, porque "a pesar de estar privado de la libertad, continuó hostigando a la [accionante]"[81]. Por otro lado, las autoridades municipales le informaron a la Corte que oficiaron al comandante del Departamento de Policía de Urabá para que iniciara las investigaciones correspondientes, debido a que, "estando bajo su custodia [y] privado de la libertad por orden judicial, el detenido había tenido acceso a dispositivos celulares a través de los cuales continuaba agrediendo a la [accionante]" [82].

64. La Sala no puede omitir que los elementos de juicio del plenario resultarían insuficientes para establecer responsabilidades por las amenazas denunciadas por la accionante. No obstante, esto no impide valorar tales elementos probatorios para establecer si hay lugar a emitir un pronunciamiento de fondo respecto de la presunta violación de los derechos fundamentales incoados, pues una cosa es establecer la responsabilidad de alguien y otra, diferente, descartar la configuración del *hecho superado*. Así, ante los indicios de que los actos intimidatorios denunciados por la accionante sí se habrían presentado y teniendo en cuenta que en los casos que involucran actos de violencia contra la mujer no es posible exigir una carga probatoria que haga

[81] Ib.

[82] Ib.

nugatorios sus derechos, se hace procedente e imperioso emitir un fallo de fondo.

65. Por lo demás, la Sala considera que la captura del agresor no es una razón suficiente para entender satisfechas las pretensiones de la accionante y, por esa vía, declarar carencia de objeto por *hecho superado*, primero, porque esta Corte ha señalado que las víctimas de un delito tienen derecho a que el Estado les brinde protección y asistencia para no volver a ser víctimas y, en ese contexto, "la privación de la libertad del presunto agresor a través de una medida de aseguramiento es solamente una opción, pues existen otras que pueden adoptarse de manera más inmediata como la protección policial y la asistencia que se le pueda proporcionar a la víctima para superar los factores especiales de vulnerabilidad"[83]. Y, segundo, debido a que, de todos modos, la privación de la libertad del presunto agresor no será indefinida en el tiempo, máxime cuando este habría aceptado los cargos y estaría a la espera de una "condena reducida".

66. Finalmente, hay que destacar dos situaciones que contribuyen a descartar la configuración de la carencia de objeto, se insiste, a la luz del estándar probatorio fijado para los casos de violencia contra las mujeres. La accionante le informó a la Corte que su regreso al municipio de *Macondo* se produjo por carencia de recursos y no porque hubiere cesado la situación de riesgo, como parece haberlo asumido el juez de tutela de segunda instancia. Además, la ayuda económica que la *Corporación Humanas* le concedió a *Juana* no puede ser entendida como la asunción de la carga por parte de un tercero, a efectos de declarar la *situación sobreviniente* según la jurisprudencia constitucional (fj. 53 *supra*). Esto, debido a que se trata de recursos menores y esporádicos que, como tal, no pueden ser asimilados con el subsidio regulado en la Ley 1257 de 2008.

67. ***Segunda conclusión.*** Por las razones explicadas anteriormente, la Sala encuentra que no hay carencia de objeto y, en consecuencia, realizará un pronunciamiento sobre el fondo del caso.

[83] Sentencia T-772 de 2015.

5. Examen de fondo. La violencia contra las mujeres es un problema de relevancia constitucional. Respuesta institucional al fenómeno

68. La violencia contra las mujeres es un problema de relevancia constitucional. Además, es un fenómeno "extremadamente dañino para los derechos humanos"[84]. Una de cada tres mujeres ha sufrido violencia física y/o sexual[85]. Incluso, hay estudios que sugieren que las afectadas han llegado a ser una de cada dos mujeres[86]. 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, incluso, actos de acoso, coacción o amenaza[87]. En algunos casos, los actos de violencia conducen al *feminicidio* y, dentro de este, la mayoría son cometidos por parejas o exparejas sentimentales. Estudios recientes[88] 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 expareja[89].

69. En Colombia, durante los años 2021 y 2022 se presentaron cerca de 90.000 casos de violencia intrafamiliar en los que las víctimas fueron mujeres[90]. En el año 2023, la cifra reportada oscila entre los 37.000 y los 43.000 casos,

---

[84] Cfr. Sentencia T-772 de 2015.

[85] 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.

[86] Heise Lori et. al., *Ending violence against women.* En: *Population Reports* (Serie L, Nº 11). Johns Hopkins University School of Public Health. USA. 1999.

[87] 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 num. 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.*

[88] 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.

[89] Op. Cit. 81.

según la información que aportaron las universidades de Nariño[91] y Los Andes[92]. Igualmente, el promedio de *feminicidios* entre el 2018 y el 2023, fue de 51mujeres al mes[93]. *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 127[94]. Es de resaltar que el mayor número de casos se presentó en mujeres entre 25 y 44 años. Los datos anteriores al 2015 fueron estudiados en la Sentencia T-878 de 2014, sin embargo, basta con señalar que el panorama es igual de desalentador.

70. La doctrina especializada ha identificado varios factores de riesgo de *feminicidio íntimo*[95]. Dentro de los asociados con el perpetrador se destacan la situación de desempleo del agresor. Frente a la víctima, se destacan la raza, la situación de vulnerabilidad económica y la existencia de hijos sin lazos biológicos con el presunto responsable. También están los riesgos vinculados con la relación en sí misma, particularmente, se pueden destacar las conductas de acoso previas, la ruptura del vínculo sentimental y conductas de celos irrazonables. Igualmente, es viable destacar los factores asociados al contexto, como es el caso de la existencia de políticas públicas destinadas a fomentar la denuncia de los hechos violentos contra las mujeres. Valdría la pena agregar que las mujeres en edad reproductiva, como la accionante, tienen mayor riesgo de ser asesinadas con métodos más violentos, como, por ejemplo, con armas blancas.

---

[90] 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 Web: https://www.uexternado.edu.co/investigacion-uec/el-feminicidio-en-colombia-la-tarea-pendiente-de-las-cifras-que-aun-no-hemos-calculado/#_ftnref1.

[91] Escrito de intervención de la Universidad de Nariño, p. 4.

[92] Escrito de intervención de la Universidad de Los Andes, p. 10.

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

[94] Ib.

[95] Lorena Contreras, *Factores de riesgo de homicidio de la mujer en la relación de pareja*. En: *Universitas Psychologica* No 13 (2). Colombia, 2014. pp. 681-692.

71. Salta a la vista que los hechos denunciados por *Juana* no son hechos aislados. Por el contrario, hacen parte de un contexto generalizado de violencia que afrontan mujeres en todo el país y el mundo[96]. Nótese que el ataque objeto de investigación guarda relación con varios de las factores de riesgo identificados por la doctrina especializada: *(i) Juana* es una mujer afro de 27 años que está en condiciones de vulnerabilidad económica, pues es desplazada con ocasión del conflicto armado interno y carece de trabajo e ingresos estables; *(ii)* tiene una hija cuyo progenitor no es el presunto victimario; *(iii)* en la declaración que rindió ante la FGN el 4 de mayo de 2023, la accionante aseguró que el presunto agresor se "volvió tan hostigante que no quería trabajar"[97]; *(iv)* las discusiones con este último, según lo dijo la parte actora en la demanda de tutela[98], iniciaron cuando se terminó la relación sentimental por decisión de ella; *(v)* el ataque se produjo con un arma blanca; y *(vi)* los hechos habrían sucedido en el municipio de *Macondo*, departamento de *Ciénaga Grande*.

72. Las cifras disponibles muestran, por ejemplo, que de los 630 *feminicidios* perpetrados en 2020, 57 se dieron en el departamento de *Ciénaga Grande*[99]. Allí, en el marco del *Espacio de Coordinación Nacional de Violencia Basada en Género*, liderado por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y ONU Mujeres, organizaciones de la sociedad civil lograron identificar varios vacíos de protección en contra de la violencia, dentro de los que se puede resaltar que las mujeres colombianas, refugiadas y migrantes se ven obligadas a permanecer en hogares en donde son sometidas a actos violentos basados en el género, al no contar con un espacio seguro al cual movilizarse[100]. Este déficit se ha visto agravado recientemente en municipios

---

[96] ONU, Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Relatora sobre violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias.* 2019.

[97] Proceso penal con radicado 050456099151202251788, fl. 22

[98] Demanda de tutela, p. 1.

[99] Espacio de Coordinación Nacional de Violencia Basada en Género, *Caracterización de los riesgos y alertas de violencia basada en género (VBG) en la población refugiada y migrante proveniente de Venezuela en Colombia. 2020-2022*. UNFPA y ONU Mujer. Disponible en https://www.r4v.info/sites/default/files/2022-11/Caracterizaci%C3%B3n%20de%20riesgo%20de%20VBG%20en%20la%20poblaci%C3%B3n%20refugiada%20y%20migrante.rev_.pdf.

[100] Ib.

como *Macondo*, donde ocurrieron los hechos *sub examine*, por los movimientos migratorios hacia Centro y Norte América[101].

73. El constituyente y el Legislador no han sido indiferentes ante esta problemática generalizada. El artículo 43 de la CP dispone que los hombres y las mujeres tienen iguales derechos y oportunidades y, además, que estas últimas no podrán ser sometidas a ninguna clase de discriminación. En esa línea, el artículo 42 *ibidem* establece, de un lado, que las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco y, del otro, que cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad y, como tal, será sancionada según los parámetros legales.

74. El Estado colombiano ha ratificado importantes tratados internacionales relacionados con diversas formas de discriminación y violencia en contra de las mujeres. Particularmente, dada su importancia para el desarrollo del caso, se destacan la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (Ley 51 de 1981), la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer* (Ley 248 de 1995); el *Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (Ley 984 de 2005); y la *Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer*.

75. En términos generales, las disposiciones constitucionales citadas y los instrumentos internacionales mencionados, conjuntamente, le imponen al Estado el deber de prevenir, sancionar y erradicar la violencia en contra de las mujeres[102]. 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 2022[103]. 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

[101] Ib.

[102] Cfr. Sentencia SU-659 de 2015.

[103] 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.

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.*

76. Es importante destacar que, mediante el artículo 344 de la Ley 2294 de 2023 (PND), el Congreso de la República declaró la emergencia por violencia de género[104]. Al respecto, en la mencionada disposición se lee que: *"*[l]*a emergencia por violencia del género es (...) estructural* [y] *requiere de acciones urgentes para superar las situaciones exacerbadas de violencia contra mujeres producto de prejuicios, estereotipos de género y relaciones estructurales desiguales de poder"*. En ese contexto, en el PND se proponen acciones estratégicas dirigidas a las entidades, dependencias y autoridades del sector público colombiano. Vale la pena destacar el establecimiento de rutas y protocolos de atención para acceder a la protección y atención integral, diferentes y autónomas respecto del procedimiento penal. Igualmente, la instalación de una *Mesa Intersectorial* en el marco del Mecanismo Articulador para el Abordaje Integral de las Violencias por Razones de Sexo y Género (Decreto 1710 de 2020)[105]. Además, el seguimiento individualizado de los casos reportados, con el objetivo concreto y específico de prevenir la violencia contra la mujer y los *feminicidios*. Este seguimiento, se aclara, se debe llevar a cabo en coordinación con el Sistema Nacional de Registro, Monitoreo y Seguimiento de las Violencias Basadas en Género[106].

77. De acuerdo con el artículo 7º de la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer* (Belém do Para), el Estado debe adoptar políticas públicas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer[107] y, entre otras medidas, tendrá que: *(i)* abstenerse de

---

[104] No tiene ninguna relación con los estados de excepción regulados en la Ley 137 de 1994.

[105] EL Decreto 164 de 2010 ya había creado la Comisión Intersectorial denominada *"Mesa Interinstitucional para Erradicar la Violencia contra las Mujeres"*.

[106] Ley 2294 de 2023, art. 343. El 7 de diciembre de 2023, se publicó el Proyecto de Decreto "Por el cual se reglamenta el artículo 343 de la ley 2294 de 2023, que crea el Sistema Nacional de Registro, Atención, Seguimiento y Monitoreo de las Violencias Basadas en Género -VBG.".

[107] Para un estudio general sobre las normas que protegen los derechos de la mujeres, Cfr. Sentencia C-335 de 2013.

cualquier acción o práctica de violencia su contra; *(ii)* velar por que las autoridades se comporten de conformidad con tal obligación de abstención; *(iii)* desarrollar normas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas para tales fines; *(iv)* adoptar las medidas necesarias para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma o atentar contra su integridad o su propiedad; y *(iv)* establecer procedimientos eficaces y medidas de protección para las víctimas de violencia.

78. La Corte avaló la constitucionalidad de la Convención de Belén Do Para, mediante la Sentencia C-408 de 1996. Al pronunciarse sobre el artículo 7º antes mencionado, en particular, desarrolló dos líneas de argumentación relevantes para estudiar el caso *sub examine*. De un lado, dijo que los deberes allí establecidos son una expresión específica y detalladas de los deberes de respeto y garantía de los derechos humanos de la mujer, adquiridos por Colombia al suscribir la CADH. De otro lado, señaló que el deber de respeto supone una abstención para los agentes estatales de ejecutar actos violentos contra la mujer y, complementariamente, el deber de garantía refleja, principalmente, dos tipos de obligaciones estatales: (a) la de adoptar medidas para impedir que los particulares ejecuten actos violentos contra la mujer[108]; y (b) la de actuar con la *debida diligencia* a efectos de prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer[109].

79. En el Auto 009 de 2015, la Corte se pronunció sobre el alcance de las obligaciones derivadas del *deber de debida diligencia* en el marco de la violencia contra la mujer y, particularmente, contra las sobrevivientes de actos violentos perpetrados en el conflicto armado. Allí, además de recoger la jurisprudencia constitucional, se señalaron algunos razonamientos relevantes para este caso. De un lado, la Corte manifestó que los derechos afectados por la violencia de género son varios: el derecho a la vida, la dignidad personal, la integridad física y moral, el libre desarrollo de la personalidad, la autonomía y la libertad sexual, la igualdad, los derechos sexuales y reproductivos, el derecho a no ser sometido a torturas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, el derecho a la libertad y a la seguridad personal, el derecho a la protección de la familia y el derecho a gozar del más alto nivel posible de salud física y

[108] Cfr. Sentencia T-338 de 2018.

[109] Cfr. Sentencia T-093 de 2019.

mental, entre otros. De otro lado, en lo que respecta a la discriminación en razón del género, incluida la violencia contra la mujer, distinguió entre un estándar general y uno especial del deber de debida diligencia. Este último compuesto por normas sobre derechos de mujeres y niñas.

80. El *deber genérico de diligencia debida* está consagrado en varios instrumentos internacionales, particularmente, en los artículos 2.2 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 2.1 del Pacto Internacional de Derechos, Económicos Sociales y Culturales y 1º y 2º de la CADH. El *deber especial de debida diligencia* encuentra consagración en el artículo 2º de la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (CEDAW) y, como ya se mencionó, en el artículo 7º de la Convención Belem do Pará. Además, está desarrollado en la Recomendación No. 19 de 1992 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, que les solicitó a los Estados proceder con la debida diligencia para prevenir la violencia contra la mujer y responder a ella. Allí, se dijo que, "[e]n virtud del derecho internacional y de pactos específicos de derechos humanos, los Estados también pueden ser responsables de actos privados si no adoptan medidas con la diligencia debida para impedir la violación de los derechos humanos o para investigar y castigar los actos de violencia e indemnizar a las víctimas"[110]. En la misma línea se concibieron: (a) el apartado "c" del artículo 4° de la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la Mujer[111], (b) la Observación General No. 13 del Comité de Derechos del Niño[112], (c) la Declaración y Plataforma de Acción Beijing de 1995[113], y (d) la Resolución 1994 de 1945 de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, por medio de la cual se estableció el mandato del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer.

---

[110] ONU. Comité de la CEDAW. Recomendación General No. 19. *La violencia contra la mujer*. Doc. HRI/GEN/1/ Rev. 1 at 8. (1994).

[111] ONU. *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer*. Resolución de la Asamblea General de No. 48/104 del 20 de diciembre de 1993.

[112] Comité de los Derechos del Niño. *Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia*. Abril 18 de 2011.

[113] Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. Cuarta Conferencia mundial sobre la mujer reunida en Septiembre de 1995 (cfr. párrs. 23 y 25).

81. En ese contexto, el *deber de debida diligencia* impone varias obligaciones relacionadas con la *prevención, atención, protección, investigación, enjuiciamiento, sanción y reparación* de las violaciones a los derechos fundamentales, incluidos los de las mujeres víctimas de violencia basada en el género. Sin embargo, por las particularidades de los hechos denunciados por *Juana*, la Sala restringirá el análisis a las medidas que se deben adoptar cuando ya se produjeron los hechos violentos contra la mujer[114] y, particularmente, se concentrará en las *medidas de atención*.

6. Medidas de atención para las mujeres víctimas de violencia basada en el género. Las accionadas vulneraron los derechos fundamentales de *Juana*

82. Las mujeres son titulares del derecho fundamental a una vida libre de violencia, según lo reiteró esta Sala, recientemente, en la Sentencia T-326 de 2023[115]. Como ya se ha dicho, la garantía de este derecho supone, entre otras, la obligación de adoptar medidas de prevención y sanción de los actos violentos contra la mujer. Además, en dicha tarea la adopción de *medidas de protección* y *medidas de atención* es un imperativo. La jurisprudencia sobre aquellas es profusa, como se puede ver en las sentencias T-277 de 2023 y T-010 de 2024. El precedente judicial sobre estas últimas, sin embargo, no ha sido ampliamente desarrollado[116]. En esta ocasión, la Sala se pronunciará sobre las *medidas de atención*. Para tales fines, establecerá el fundamento, objeto y limitaciones de las *medidas de protección* y, posteriormente, estudiará las acciones y actuaciones y omisiones de las entidades accionadas, haciendo especial énfasis en aspectos sobre procedimiento y los deberes legales de las autoridades involucradas. Finalmente, adoptará las órdenes de amparo a las que hubiere lugar.

---

[114] En su escrito de intervención, la Procuraduría General de la Nación resaltó la importancia que tienen las medidas de acceso a programas educativos no estereotipados; de acceso y permanencia al campo laboral; de acceso a tierras; de acceso a la independencia económica, por ejemplo, con programas y estrategias de emprendimiento con vocación de permanencia; y de acceso y garantía de la participación en política de la mujer.

[115] Cfr. T-529 de 2023 (ff.jj. 124 a 150).

[116] Sentencias T-434 y T-878 de 2014 y T-311 de 2018.

83. ***Medidas de atención esenciales.*** En el marco del Programa Mundial sobre Servicios Esenciales para las Mujeres y las Niñas sometidas a Violencia[117], la Organización de Naciones Unidas estableció los elementos centrales y las directrices relativas al acceso a un conjunto coordinado de servicios esenciales y multisectoriales de calidad para todas las mujeres y niñas que han experimentado violencia de género[118]. Tales directrices serán tomadas como referente para resolver el caso en concreto, en la medida en la que se presentan como un *Paquete de servicios* que describe los componentes esenciales en una respuesta multisectorial ante mujeres y niñas que son objeto de violencia basada en género.

84. Las *medidas de atención esenciales* se pueden agrupar así: *(i)* los servicios de salud; *(ii)* servicios sociales; *(iii)* coordinación y gobernanza; y *(iv)* servicios judiciales y policiales. Estos últimos no serán analizados en este acápite. En lo que respecta a los servicios de salud, las medidas de atención deben tener, al menos, los siguientes ingredientes: la identificación de las mujeres y niñas sobrevivientes de violencias basada en el género, el tratamiento médico propiamente dicho (urgencia, general y especializado) y el seguimiento clínico.

85. En lo que atañe a los servicios sociales, las *medidas de atención esenciales* deben tener, al menos, estos componentes: *(a)* información y asesoramiento en situaciones de crisis; *(b)* asistencia telefónica o por otro medio equiparable; *(c)* alojamientos seguros; *(d)* ayudas materiales y económicas; *(e)* creación, recuperación y sustitución de documentos de identidad; *(f)* información, asesoramiento y representación legal; *(g)* asistencia y asesoramiento sicosocial; *(h)* servicios de atención para los menores afectados; *(i)* información y difusión; y *(j)* asistencia orientada a lograr la recuperación e independencia económicas.

86. Las *medidas de atención esenciales*, frente a la coordinación y gobernanza, reclaman expedición de leyes[119] y la formulación políticas

---

[117] Iniciativa de colaboración entre ONU Mujeres, el UNFPA, la Organización Mundial de la Salud, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODOC). Su objetivo es

[118] *Paquete de Servicios Esenciales para Mujeres y Niñas que Sufren Violencia. Módulo 1. Descripción General e Introducción.* Disponible en: https://www.unfpa.org/es/resources/paquete-de-servicios-essenciales-para-mujeres-y-ninas-que-sufren-violencia.

públicas[120], la capacitación de los funcionarios y empleados judiciales y administrativos y el seguimiento y evaluación de las programas y políticas. Igualmente, es necesaria la creación de estructuras para la coordinación estatal y la asignación de recursos económicos. Al respecto, en la Recomendación General No. 35[121], el Comité de la Convención CEDAW destacó la importancia e invitó a los Estados asignar "recursos humanos y financieros apropiados en los planos nacional, regional y local para aplicar efectivamente leyes y políticas destinadas a la prevención de todas las formas de violencia por razón de género contra la mujer".

87. La prestación de las *medidas de atención esenciales* debe hacerse con un enfoque multisectorial basado en derechos y centrado en las víctimas. Además, es necesario garantizar la igualdad de género y procurar el empoderamiento de las mujeres y su seguridad. Igualmente, la rendición de cuentas de los agresores es indispensable. Todas estas medidas, además, comparten un conjunto de componentes comunes[122]:

Componente	Contenido
Disponibilidad	Deben estar disponibles en cantidad y calidad suficientes para todas las víctimas y sobrevivientes de la violencia basada en el género, con independencia de su lugar de residencia, nacionalidad, origen étnico, clase social, condición o estatus migratorio, condición étnica, edad, religión, lengua y nivel de alfabetización, orientación sexual, estado civil, discapacidad o cualquier otra característica.
Accesibilidad	Deben ser accesibles de forma física (es decir, acceso

[119] Cfr. ONU Mujeres, *Manual de legislación sobre la violencia contra la mujer*. 2012. El documento está disponible en: https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2012/12/handbook-for-legislation-on-violence-against-women.

[120] Cfr. ONU Mujeres, *Handbook for National Action Plans on Violence against Women*. 2012. El documento se encuentra disponible en: https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2012/7/handbook-for-national-action-plans-on-violence-against-women.

[121] Cfr. (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 num. 19*. (2017). párr. 34, literal "f".

[122] Ib. párrs. 27 y ss.

	en condiciones de seguridad y distancia), económica (gratuitos o bajo costo) y lingüística (la información importante será clara).
Adaptabilidad	Deben reconocer los efectos diferenciados de la violencia sobre los diversos grupos y comunidades de mujeres.
Adecuación	Deben respeten la dignidad, garantizar la confidencialidad, ser sensibles a las necesidades de la mujer y la perspectiva de género y reducir la victimización secundaria.
Priorización de la seguridad	Deben evaluarse y gestionarse los numerosos riesgos para la seguridad.
Consentimiento informado y confidencialidad	En la medida de lo posible, se debe proteger la privacidad de las mujeres, garantizar la confidencialidad de la información y únicamente revelar esta última cuando se cuente con el consentimiento informado de aquellas.
Comunicación y participación	Las mujeres deben saber que se les está escuchando y que se da respuesta a sus necesidades.
Gestión de la información	Se debe llevar a cabo una recogida constante y precisa de datos acerca de los servicios prestados a las mujeres.
Coordinación	Se deben establecer vínculos entre autoridades a través de la coordinación.

88. ***Medidas de atención establecidas en la Ley 1257 de 2008*.** El legislador implementó parte de las medidas y criterios antes mencionados, al menos, en dos momentos. Primero, con la expedición de la Ley 294 de 1996, con la que buscó desarrollar el artículo 42 de la CP. Esta, sin embargo, se restringió a la violencia originada en la familia y, en términos generales, se limitó a establecer *medidas de protección* y castigar penalmente algunas conductas lesivas de la armonía y la unidad familiar. Y, segundo, por medio de la Ley 1257 en el 2008. Esta última contiene varias disposiciones que es importante destacar.

89. Por una parte, se amplió el ámbito de aplicación de la ley a los escenarios públicos y privados, incluido el ámbito familiar. Por otro lado, la ley reconoció el derecho que les asiste a las mujeres víctimas de violencia basada en el género a recibir atención, orientación, asesoramiento jurídico, asistencia técnica e información clara, así como a dar su consentimiento informado en lo que corresponda y a que la información respectiva sea sometida a reserva. En adición, regula lo atinente a los programas de formación para servidores públicos y el deber de recolectar información sobre la violencia de género, para efectos de monitoreo y seguimiento. Igualmente, reconoce un catálogo de medidas educativas y una prohibición expresa de aprobar normas restrictivas o regresivas.

90. No obstante, como ya se dijo, la Sala se limitará al estudio de las *medidas de atención*. La Ley 1257 de 2008 estableció dos tipos de *medidas de atención*. Las *medidas de estabilización de las víctimas*, reguladas en el artículo 22 *ibídem*. Estas se materializan en el acceso de la víctima a programas de formación técnica o superior, e incluyen subsidios de matrícula, alimentación, hospedaje y transporte, entre otros. Además, establecen medidas de "reingreso" y acceso al sistema educativo o a "seminternados" o "externados" de educación. Igualmente, contemplan la orden de acceso a actividades extracurriculares o de "uso del tiempo libre". Las dos últimas proceden solo si las víctimas son menores de edad.

91. Por otro lado están las *medidas de atención* consagradas en el artículo 19 de la Ley 1257 de 2008, las cuales son de tres tipos: *(i)* la habitación y alimentación de la víctima a través del Sistema General de Seguridad Social en Salud (literal a); *(ii)* el subsidio monetario mensual para habitación y alimentación de la víctima y sus hijos (si los tiene), cuando esta última no haga uso de la medida referida en el numeral previo (literal b); y *(iii)* los servicios de asistencia médica, psicológica y psiquiátrica de la víctima y sus hijos (si los tiene).

92. Las del primer tipo siempre incluyen gastos de transporte y, a la vez, se pueden subdividir en tres: (a) los servicios de habitación y alimentación que se prestan en las instituciones prestadoras de servicios de salud. La destinación de los recursos de la salud para estos fines fue avalada por la Corte Constitucional,

mediante la Sentencia C-776 de 2010[123]. También están (b) los servicios de habitación y alimentación que se prestan por medio de las "casas de acogida", "albergues" o "casas refugio" (Ley 2215 de 2022), y (c) los servicios de habitación y alimentación prestados mediante el "servicio de hotelería". Estos y aquellos parten del supuesto de que la discriminación, incluidos los actos de violencia, es un fenómeno interseccional, por lo que le corresponde al Estado adoptar medidas diferentes para los distintos grupos poblacionales de mujeres. Todo, en aplicación de la Recomendación General No. 28 del Comité de la Convención CEDAW, según lo que se explicó en la Sentencia T-878 de 2014.

93. A continuación, al estudiar las actuaciones y omisiones de las accionadas se analizará el procedimiento de las *medidas de atención* en comento, así como sus limitaciones institucionales y normativas, de un lado, y los escenarios de desprotección que estas limitaciones han llegado a generar, del otro. Basta señalar que varios de los intervinientes coinciden en resaltar cuatro tipos de limitaciones. La mayoría coincide en que no hay claridad sobre las autoridades competentes para dar cumplimiento a las *medidas de atención*, lo cual, señalan, se podría explicar en la constante variación de los criterios normativos. También están de acuerdo con que la falta de capacitación de los empleados estatales genera diversas formas de revictimización de las mujeres víctimas de las violencias basadas en el género[124]. Algunos intervinientes[125] coinciden en que hay desconocimiento de la oferta institucional.

94. Habría que agregar que las mencionadas limitaciones institucionales y normativas pueden llevar a diversos escenarios de *violencia institucional*, la cual se genera cuando se causa un daño emocional a la víctima[126] y no hay una respuesta eficiente a las solicitudes de protección a sus derechos[127]. Este tipo de

---

[123] Para tales fines, se dijo: *"Cuando las prestaciones de alojamiento y alimentación están inescindiblemente relacionadas con la atención a las mujeres víctimas de la violencia, procurando prevenir actos hostiles en su contra, evitando agresiones físicas o psicológicas que puedan significar perjuicios mayores y, además, siendo tales prestaciones inherentes al tratamiento médico, terapéutico o científico ordenado por personal especializado, pueden válida- mente ser incluidas por el Legislador como parte de las garantías propias del derecho a la salud"*.

[124] Cfr. Intervención del Ministerio de Igualdad.

[125] Cfr. intervenciones de la Defensoría del Pueblo y de la Federación Nacional de Departamentos.

[126] Cfr. Sentencia T-462 de 2018.

[127] Cfr. Sentencia T- 326 de 2023.

violencia, según la jurisprudencia constitucional[128], contribuye al contexto de violencia estructural que afecta a las mujeres, pues propicia un ambiente de impunidad y de tolerancia estatal frente a las agresiones, privándolas de recursos judiciales efectivos para contrarrestar los actos violentos denunciados y, por contera, aumentando "el sentimiento y la sensación de inseguridad (…), así como una persistente desconfianza de éstas en el sistema de administración de justicia"[129], de un lado, y en las autoridades y herramientas administrativas, del otro. Esta últimas, particularmente, debido a que son las primeras llamadas a adoptar las medidas necesarias e idóneas para eliminar la violencia o la amenaza objeto de denuncia[130].

95. Los escenarios de violencia pueden llegar a ser complejos por estar asociados con diversas causas o motivos de discriminación, como ocurre en el presente caso, en el que una mujer víctima del conflicto armado y afrodescendiente de bajos recursos económicos, es sometida a diversas formas de violencia basada en el género. Este tipo de casos debe ser abordado con una perspectiva interseccional, que, como se indicó en las sentencias T-408 de 2018 y T-236 de 2021, permite comprender la complejidad de la situación y, además, adoptar las medidas adecuadas y necesarias para el respeto, protección y garantía de los derechos de las mujeres en tales circunstancias, quienes se encuentran expuestas a padecer tratos desiguales más nocivos y excluyentes, respecto de otras mujeres.

6.1. Las autoridades accionadas actuaron al margen del procedimiento establecido para las medidas de protección. Al hacerlo, dejaron a la accionante en una situación de riesgo lesiva de sus derechos fundamentales

96. A diferencia de lo que ocurre con las *medidas de protección,* el legislador no reguló el procedimiento. Este fue establecido mediante el Decreto 780 de 2016 (Título 2, Capítulo 1). El texto vigente es el que introdujo a dicha norma la Resolución 075 del 30 de enero de 2024. Sin embargo, para la época de los

[128] Cfr. Sentencia T-267 de 2023.

[129] Ib.

[130] Cfr. Sentencia T-219 de 2023.

hechos estaba aplicando la reforma contenida en el Decreto 1630 de 2019. La existencia de tres procedimientos y la variación de las autoridades competentes, como ya se dijo, limita la efectividad de los mecanismos de protección de las mujeres víctimas de violencia basada en el género, según como se explicó en los conceptos técnicos emitidos por las universidades Pontificia Bolivariana y de los Andes, Sisma Mujer, el Ministerio de Igualdad y la Defensoría del Pueblo. En el cuadro siguiente se hará referencia a las particularidades de este procedimiento. No obstante, en los Anexos I y II de esta sentencia están los cuadros que se refieren a los otros dos procedimientos (vigente y versión original de la norma).

Decreto 1630 de 2019	
1. Autoridades competentes.	Son competentes para el otorgamiento de la medida de atención: *(i)* El Comisario de Familia del lugar donde ocurrieron los hechos, en los casos de violencia intrafamiliar. *(ii)* En aquellos municipios donde no haya Comisario de Familia, el competente será el Juez Civil Municipal o Promiscuo Municipal del domicilio de la mujer víctima o del lugar donde fue cometida la agresión. *(iii)* Cuando los casos lleguen a la Fiscalía General de la Nación por delito de violencia intrafamiliar o por situaciones de violencia en ámbitos diferentes al familiar, la autoridad competente para el otorgamiento de las medidas de atención será el Juez de Control de Garantías.
2. Legitimación.	La víctima y la Fiscalía General de la Nación. Esto último, en aquellos casos que lleguen a la entidad

	por el delito de violencia intrafamiliar o por situaciones de violencia en ámbitos diferentes al familiar.
3. Condiciones de las medidas de atención.	Serán otorgadas **con posterioridad a alguna de las medidas de protección** contenidas en los artículos 17 y 18 de la Ley 1257 de 2008, reformatorio y que adiciona la Ley 294 de 1996 **(subsidiariedad)**. Además, su otorgamiento está sujeto al cumplimiento de las siguientes condiciones: *(i)* El consentimiento de la mujer víctima. *(ii)* Que la mujer se encuentre en situación especial de riesgo. Para tales fines, se entiende que la "situación especial de riesgo" es aquel hecho o circunstancia que por su naturaleza tiene la potencialidad de afectar la vida, la salud o la integridad de la mujer víctima de violencia, que se derive de permanecer en el lugar donde habita. Para la valoración de la "situación especial de riesgo", la autoridad competente evaluará los factores de riesgo y seguridad que pongan en riesgo la vida, salud e integridad física y mental de la mujer víctima de violencia. Esto, en concordancia con el literal a) del artículo 2.2.3.8.1.6 del Decreto 1069 de 2015 y con el apoyo de la Policía Nacional y los protocolos establecidos por esta y por el Ministerio de Justicia y del Derecho. Es del caso agregar que hay cuatro instrumentos principales para la valoración de riesgos: (a) el Protocolo de valoración del riesgo de violencia

	mortal contra mujeres por parte de la pareja o ex pareja, elaborado por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses; (b) el Instrumento de valoración del riesgo para la vida y la integridad personal por violencias de género en el interior de la familia del Ministerio de Justicia y del Derecho; (c) el Informe de valoración de la situación especial de riesgo creado por la Policía Nacional; y (d) el Formato de identificación del riesgo de la Fiscalía General de la Nación.
4. Otorgamiento de medidas de Atención cuando el conocimiento inicial del hecho de violencia es de la Institución Prestadora de Servicios de Salud - IPS.	Se deben agotar las siguientes etapas: *(i) Valoración médica y elaboración del resumen de atención*. La IPS valorará y atenderá a la mujer víctima de violencia aplicando los principios de celeridad, oportunidad y eficiencia, así como el enfoque diferencial, cumpliendo con los protocolos vigentes para la atención de la violencia sexual y la ruta de atención integral en salud para la población en riesgo y víctimas de violencia que expida el Ministerio de Salud y Protección Social, elaborará el *resumen de la atención o epicrisis* donde especifique la afectación en la salud física y mental relacionada con el evento y el plan en el que se determine el tratamiento médico. *(ii)* Los hechos y el *resumen de atención o epicrisis* serán comunicados de inmediato a la autoridad competente, a la que, adicionalmente, se le informará sobre la reserva de la información. De ser posible, la IPS consignará los datos señalados en el artículo 10 de la Ley 294 de 1996: a) Nombre de quien la presenta y su

	identificación, si fuere posible; b) Nombre de la persona o personas víctimas de la violencia intrafamiliar; c) Nombre y domicilio del agresor; d) Relato de los hechos denunciados, y e) Solicitud de las pruebas que estime necesarias. Además, la IPS debe entregar copia a la mujer víctima. *(iii) Registro del evento violento.* La IPS registra el evento de violencia en el Sistema de Vigilancia en Salud Pública y las atenciones en salud física y mental en el Registro de Información de Prestaciones de Salud. *(iv) Adopción de medidas de protección*. Recibido el *resumen de atención o epicrisis*, la autoridad competente le informará a la víctima sus derechos y le tomará la declaración sobre su situación y, de ser necesario, adoptará las medidas de protección, establecidas en el artículo 4º de la Ley 294 de 1996, modificado por el artículo 1º de la Ley 575 de 2000 y los artículos 16, 17 y 18 de la Ley 1257 de 2008. *(v) Adopción de la medida de atención.* Otorgada la *medida de protección* y la *medida de atención*, la autoridad competente verificará la afiliación de

	la víctima al Sistema General de Seguridad Social en Salud y el estado de la misma. En la declaración tomada a la víctima, la autoridad competente debió haber indagado si la mujer víctima recibe atención en salud a través de los regímenes Especial o de Excepción. Si la víctima no cumple las condiciones para pertenecer a un Régimen Especial o de Excepción o no está afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud y no cuenta con capacidad de pago, la entidad territorial gestionará la inscripción en una EPS del Régimen Subsidiado, conforme a la normativa vigente. Si cuenta con capacidad de pago la mujer deberá inscribirse en el Régimen Contributivo. *(vi) Aceptación de la medida.* La autoridad competente informará a la mujer víctima lo concerniente a las modalidades de prestación de las *medidas de atención* y las causales de terminación establecidas en el artículo 2.9.2.1.2.10 del Decreto 780 de 2016, modificado por el Decreto 1630 de 2019, y, además, remitirá inmediatamente a la entidad territorial la orden de *medida de atención*, la cual incluirá un término de cinco (5) días hábiles para que la mujer tome la decisión sobre cuál de las modalidades elige o si renuncia a estas. *(vii) Ejecución de la medida de atención.* La entidad territorial le informará a la mujer el lugar donde le serán prestadas las medidas de atención, garantizando su traslado. Si la mujer opta por el subsidio monetario, se le informarán los requisitos que debe cumplir para la continuidad de la entrega

	y el procedimiento mediante el cual se hará, de acuerdo con los lineamientos que para tal efecto expida el Ministerio de Salud y Protección Social. *(viii) Seguimiento.* Cumplido el término para que la mujer adopte la decisión sobre la modalidad de *medida de atención* por la que optará, la comunicará a la entidad territorial, quien a su vez informará a la autoridad competente la modalidad elegida para su seguimiento o la renuncia a las opciones existentes. Sin perjuicio de lo anterior, según el artículo 2.9.2.1.2.12 del Decreto 780 de 2016, modificado por el Decreto 1630 de 2019, las entidades territoriales deberán adoptar mecanismos de seguimiento y control a la prestación de las medidas de atención otorgadas por la autoridad competente, conforme con los lineamientos que para el efecto establezca el Ministerio de Salud y Protección Social. Además, en cumplimiento de lo reglado en los artículos 13.6 y 15.6 de la Ley 2126 de 2021, los Comisarios de Familia y su equipo interdisciplinario deben concurrir al seguimiento de las *medidas de atención*, en aquellos casos en los que la medida objeto de seguimiento fue decretada por el Comisario de Familia.
5. Otorgamiento de medidas de Atención cuando el conocimiento inicial del hecho de violencia	Puesto en conocimiento el hecho de violencia ante la autoridad competente, esta le informará a la víctima sus derechos y le tomará la declaración sobre su situación y, de ser necesario, adoptará las medidas de protección, establecidas en el artículo 4º

es de la autoridad competente.	de la Ley 294 de 1996, modificado por el artículo 1º de la Ley 575 de 2000 y los artículos 16, 17 y 18 de la Ley 1257 de 2008. Acto seguido se debe agotar el trámite consagrado para los casos en los que la víctima es atendida por el Sistema General de Seguridad Social en Salud (*supra* fila 4), particularmente, el dispuesto en los numerales 5 a 8 del artículo 2.9.2.1.2.7 del Decreto 780 de 2016, modificado por el Decreto 1630 de 2019. Este se corresponde con los numerales "iv" a "viii" de la fila anterior (4). Cuando el conocimiento inicial del hecho de violencia sea de cualquier otra autoridad, deberá comunicarlo a las autoridades competentes, con el propósito de que se lleve a cabo el procedimiento al que se está haciendo referencia.
7. Contenido de la orden.	La orden emitida por la autoridad competente deberá contener: *(i)* Nombres y apellidos completos de la mujer y sus hijos e hijas. *(ii)* Tipo y número de documento de identificación. *(ii)* Nombre de la EPS a la que se encuentren afiliados. *(iv)* Resultado de la valoración de la situación especial de riesgo cuando se trate de una medida de protección definitiva.

	(v) Remisión para la valoración médica física y mental en caso de que no se hubiere realizado. *(vi)* Orden dirigida a la entidad territorial para que suministre al menos una de las modalidades de atención mientras la mujer decide, en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles, sobre la modalidad por la que opta definitivamente. *(vii)* Plazo durante el cual se concede la medida. *(viii)* Orden dirigida a la entidad territorial mediante la cual solicita reporte mensual de cumplimiento de la prestación de las medidas de atención. *(ix)* Orden de seguimiento y reporte mensual sobre la garantía y cumplimiento del tratamiento médico en salud física y mental, dirigida a la EPS, a la IPS y a la mujer víctima.

97. Las pruebas documentales del expediente dan cuenta de que la Comisaría de Familia de *Macondo* y los juzgados Primero y Tercero penales municipales actuaron al margen del procedimiento establecido para las *medidas de atención*. Esto, teniendo en cuenta que el procedimiento aplicable es el regulado en el Decreto 1630 de 2019, habida cuenta de que los hechos ocurrieron antes de que se profiriera el Decreto 075 de 2024, que regula el procedimiento vigente. Al incurrir en dicha irregularidad dejaron a la ciudadana actora en una situación de riesgo e incumplieron sus deberes legales.

98. ***La Comisaría de Familia de Macondo incumplió su deber de debida diligencia***. Según lo que se dijo en el resumen fáctico de este fallo (ff.jj. 10 y 16), la Comisaría de Familia de *Macondo* adoptó decisiones en dos momentos

diferentes: de un lado, mediante el Auto 560 del 31 de octubre de 2022, esto es, ocho días después de ocurrido el presunto ataque contra de *Juana,* impuso medidas de protección provisionales en contra del señor *Juan*. De otro lado, el 30 de julio de 2023, luego de ser notificada de la acción de tutela, ordenó *medidas de protección complementarias* para que *Juan* se abstuviera de contactar o referirse a la accionante a través de medios digitales o redes sociales en común. En adición, se tiene que el 26 de febrero pasado las *medidas de protección* fueron ratificadas y el expediente remitido a los jueces de familia para que se pronunciaran respecto de las multas por el incumplimiento.

99. En ninguna de las dos ocasiones la accionante fue informada sobre sus derechos y, particularmente, de las *medidas de atención* de la Ley 1257 de 2008. Consecuencialmente, la Comisaría de Familia nunca se pronunció sobre la posibilidad de conceder este tipo de medidas. En este punto se debe resaltar que, de conformidad con el artículo 2.9.2.1.2.8 del Decreto 780 de 2016[131], la Comisaría de Familia estaba obligada a comunicarle a *Juana* cuáles eran sus derechos y, de ser necesario, adelantar el procedimiento establecido para decretar *medidas de atención* previa constatación de la voluntad de la víctima. Al respecto, el literal "c" del artículo 8º de la Ley 1257 de 2008 reconoce el derecho a recibir información clara, completa, veraz y oportuna en relación con los mecanismos y procedimientos contemplados en dicha norma, pues es usual que las mujeres víctimas de violencia basada en el género desconozcan la oferta institucional, como lo conceptuó la Federación Nacional de Departamentos. La autoridad accionada, sin embargo, se limitó a pronunciarse sobre las *medidas de protección.* Tales omisiones llevaron a la actora a iniciar un segundo trámite para obtener judicialmente las *medidas de atención* requeridas.

100. Esta negligencia se agrava si se tiene en cuenta que el municipio accionado manifestó en su intervención ante la Corte, que "tanto la Comisaría como la Administración Municipal de [*Macondo*], cuentan con protocolos de atención para las mujeres víctimas de violencia y prevención de feminicidio, pues de antaño, con el Decreto 09 del 2011, el municipio conformó la mesa municipal para erradicar las violencias contra las mujeres en Apartadó" (cfr. fj. 37 *supra*). La ausencia de políticas e instrumentos apropiados para al manejo de la violencia contra la mujer es una situación grave que debe conjurarse, pero

[131] Se recuerda que aplica la versión modificada por el Decreto 1630 de 2019.

la no aplicación de las herramientas existentes es una omisión que vulnera el derecho de toda mujer a vivir una vida libre de violencia y, de paso, compromete la responsabilidad internacional del Estado por el incumplimiento de sus obligaciones, las cuales fueron explicadas en el numeral 6.1. *supra* de este fallo.

101. Omisiones como la que se analiza causan dilaciones que pueden conducir a resultados fatales. Según cifras de ONU Mujeres y el Instituto Nacional de Medicina Legal[132], una de cada tres mujeres víctimas de feminicidio ya había denunciado actos violentos. A esta cifra, lamentablemente, se le pueden poner nombres propios, como, por ejemplo, el de Erika Aponte y Katherine Bocanegra, quienes, antes de ser asesinadas por sus exparejas, habían requerido ayuda ante las autoridades[133]. No se trata, pues, del simple paso del tiempo. La actuación diligente en casos como el presente puede significar la diferencia entre la vida y la muerte. De allí que omisiones como las que se analizan sean altamente reprochables.

102. El Estado, entonces, está obligado a actuar con diligencia en los casos de violencia contra la mujer y, particularmente, a informarles a ellas que tienen derecho de acceder a *medidas de protección* y, además, a *medidas de atención*, claro está, siempre que se puedan verificar los supuestos normativos correspondientes. Imponerles a las mujeres la carga de "solicitar" este tipo de medidas, *primero*, genera un escenario de violencia institucional[134], pues no hay una respuesta eficiente a las solicitudes de protección[135]. *Segundo*, supone el desconocimiento de la debida diligencia para prevenir la violencia contra la mujer[136]. y, particularmente, el incumplimiento de las obligaciones de adoptar

---

[132] Cfr. Evaluación de la aplicación del Protocolo de valoración del riesgo feminicida (2014-2017). Disponible en: https://colombia.unwomen.org/es/biblioteca/publicaciones/2019/11/evaluacion-aplicacion-protocolo-riesgo-feminicida.

[133] Se trata de un hecho notorio y ampliamente difundido en medios de comunicación. El resumen de los hechos y diligencias adelantadas se puede consultar en: https://www.las2orillas.co/asesinato-unicentro-feminicidio-colombia/ y https://citytv.eltiempo.com/fotos-y-videos/video-y-multimedia/caso-erika-aponte-procuraduria-inspecciona-comisaria-de-soacha-tras-feminicidio_60181

[134] Cfr. Intervención del Ministerio de la Igualdad.

[135] Sentencia T- 326 de 2023. Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, caso *María da Penha Maia Fernandes vs. Brasil.* Informe No. 54/01 (fondo) del 16 de abril de 2001.

[136] Cfr. Sentencia T-093 de 2019.

medidas para impedir que los particulares ejecuten actos violentos contra la mujer[137]. Y, *tercero*, conlleva a la violación del derecho de la mujer a vivir una vida libre de violencia en términos de accesibilidad, adecuación, comunicación y participación (*supra* fj. 87). Lo anterior, máxime cuando el caso involucra una persona en condiciones de vulnerabilidad económica y social, como *Juana.*

103. *Ha*bría que agregar que la obligación estatal de orientación no se puede entender satisfecha con la "remisión" de la víctima a programas particulares de asistencia jurídica y psicológica. Por el contrario, tal actuación deja en evidencia una omisión inconstitucional de la entidad accionada, más cuando esta cuenta con las herramientas para hacerlo por sus propios medios. Al respecto, se insiste en que la entidad territorial aseguró que cuenta con los protocolos de atención y programas de atención que corresponde (cfr. fj. 37 *supra*), incluso, aportó al expediente el documento denominado *"*RUTA PARA LA ATENCIÓN A CASOS DE VIOLENCIAS BASADAS EN GÉNERO DEL MUNICIPIO DE [*MACONDO*], [CIÉNAGA GRANDE]".

104. ***El Juzgado Tercero Penal Municipal de Macondo incumplió su deber de debida diligencia.*** Por las mismas razones antes señaladas, la Sala encuentra que la referida autoridad judicial actuó al margen de las normas que regulan el procedimiento para la imposición de *medidas de protección*. Al igual que la Comisaría de Familia de *Macondo*, debió informar a la accionante de sus derechos. Sin embargo, no hay evidencia en el expediente que muestre que, en la diligencia adelantada el 5 de mayo de 2023 (*supra* fj. 11), se hubiere recibido la declaración de *Juana y se* le hubiere informado de sus derechos y, particularmente, del derecho a acceder a una *medida de atención*, menos que se hubieren adelantado gestiones para establecer si se debía imponer tales medidas.

105. ***El Juzgado Primero Penal Municipal de Macondo Actuó al margen del procedimiento regulado en el Decreto 1630 de 2019.*** Según lo que informó la autoridad judicial, el 9 de mayo de 2023 se radicó "solicitud de audiencia de adición de medida de protección". Además, la autoridad accionada señaló que en la diligencia del 11 de mayo de 2023 (*supra* fj. 12), la apoderada de la actora manifestó lo siguiente: *(i)* que se requería una *medida de atención* por los

[137] Cfr. Sentencia T-338 de 2018.

hechos ocurridos en octubre de 2023 y amenazas posteriores del presunto victimario; *(ii)* que no era favorable acceder a la casa refugio y, en consecuencia, se requería el subsidio monetario; y *(iii)* que "las gestiones para el otorgamiento de esa medida de atención ya se habían realizado de su parte como representante de víctimas, y que en esta oportunidad lo único que requería para sacar a la señora [*Juana*] y ponerla en un lugar seguro, era la orden de medida de atención en su favor por parte de [ese] despacho, ya que había dialogado directamente con el enlace de género de la alcaldía de *Macondo*, esto es, con la Dra. Betilda Teherán, y se había comunicado con la Dra. Patricia Echeverry de la oficina de derechos humanos de la gobernación de *Ciénaga Grande*, quienes le habían indicado que ya estaba disponible el cupo y los recursos, debiendo solo dar información del lugar donde estaría la señora [*Juana*]"[138].

106. Con fundamento en lo anterior y "teniendo en cuenta principalmente que la apoderada ya había gestionado todo lo pertinente para el traslado a uno de los servicios hoteleros disponibles, o en su defecto un subsidio monetario mensual para la habitación y alimentación de la víctima y su acompañante, decidió, **sin inmiscuirse en trámites administrativos ni el término por el cual fuera concedida la medida por la entidad territorial correspondiente**, a fin de propender por los derechos de la vida, integridad, intimidad y seguridad de la víctima, **avalar la medida de atención de que trata el artículo 19 de la Ley 1257 de 2008**, advirtiendo igualmente que copia del acta se allegaría a la abogada para que continuara con la gestión ante las entidades correspondientes" (negrillas propias).

107. El trámite adelantado es ajeno al que impone el Decreto 780 de 2016, luego de la modificación del Decreto 1630 de 2019. Tal conclusión encuentra fundamento en varias consideraciones. *Primero,* la autoridad judicial no aportó pruebas que den cuenta que la accionante o su apoderada fueron informados de los derechos de las víctimas, a lo que estaba obligada por disposición expresa del artículo 2.9.2.1.2.8 del Decreto 780 de 2016. Esta obligación, sea del caso decirlo, no desaparece cuando las víctimas actúan por medio de apoderado judicial.

[138] Escrito de contestación de la demanda de tutela, p. 2.

108. *Segundo*, no se hizo la valoración del estado de la afiliación de la actora al Sistema General de Seguridad Social en Salud. Esta omisión es importante porque los servicios de asistencia médica, psicológica y psiquiátrica hacen parte del paquete de servicios a garantizar a las mujeres víctimas de violencia basada en el género, según el literal "c" del artículo 19 de la Ley 1257 de 2008 y lo que se explicó sobre las *medidas de atención esenciales* en el fundamento jurídico 84 *supra*. La garantía de los servicios en salud no se puede pasar por alto, para lo que resulta de la mayor relevancia informarles a las víctimas que tienen el derecho de acceder a estos servicios y, en general, a los servicios sociales, judiciales y policiales disponibles.

109. *Tercero*, el juzgado no remitió la *medida de atención* a ninguna de las entidades territoriales involucradas. Al no hacerlo, *cuarto*, cercenó el trámite de aceptación de la medida que debe hacerse ante los entes territoriales, en los términos del numeral 6º del artículo 2.9.2.1.2.7 del Decreto 780 de 2016, modificado por el Decreto 1630 de 2019. En efecto, la autoridad judicial accionada señaló que actuó "sin inmiscuirse en trámites administrativos" y, para justificar tal comportamiento, manifestó que se limitó a avalar la *medida de atención* porque, al parecer, la apoderada de la accionante le informó que ya había "gestionado todo lo pertinente" y que solo se requería aprobación judicial.

110. Hay tres indicios de que la remisión a los entes territoriales no se produjo. No se aportaron pruebas de tales remisiones. Además, en el expediente hay prueba de que la *medida de atención* fue enviada al departamento de *Ciénaga Grande*, directamente por la apoderada de la accionante. En efecto, con la demanda de tutela se aportaron dos capturas de pantalla que dan cuenta de tal envío por correo electrónico[139]. Igualmente, en el marco del trámite ante la Corte Constitucional, el municipio de *Macondo* manifestó, expresamente, que nunca fue notificado de la decisión adoptada por parte del Juzgado Tercero Penal Municipal de *Macondo*[140].

111. En *quinto* lugar, llama la atención de la Sala que el juzgado accionado no adoptó una decisión en sí, sino que avaló una que entendió decretada. Tal

[139] Cfr. Anexos de la demanda de tutela, p. 31 y 32 (del documento pdf que unifica demanda y anexos).

[140] Escrito de intervención ante la Corte Constitucional, p. 8.

enfoque supone una actuación al margen de sus competencias, ya que el ordenamiento jurídico lo facultó para decretar las *medidas de atención* y no para avalar o ejercer algún tipo de control judicial respecto de medidas ya decretadas. Adicionalmente, *sexto,* este enfoque refleja que la decisión adoptada no se corresponde con lo que el ordenamiento jurídico establece como contenido de la orden que se debía dictar, en los términos del artículo 2.9.2.1.2.6 del Decreto 780 de 2016, modificado por el Decreto 1630 de 2019. Este cuadro comparativo lo demuestra:

Lo que se lee en el acta de la audiencia	**Lo que debía resolverse, según la legislación aplicable al caso**
"La audiencia se realiza a través de la plataforma lifesize. La apoderada de la víctima sustenta su pretensión - la delegada de la fiscalía y la defensora pública no se oponen. Atendiendo gestiones ya realizadas por la apoderada ante las autoridades correspondientes, se avala la medida de atención de que trata el artículo 19 de la ley 1257 de 2008, en favor de [*Juana*]"[141].	La orden emitida por la autoridad competente (*supra* fila 1) deberá contener: *(i)* Nombres y apellidos completos de la mujer y sus hijos e hijas. *(ii)* Tipo y número de documento de identificación. *(ii)* Nombre de la EPS a la que se encuentren afiliados. *(iv)* Resultado de la valoración de la situación especial de riesgo cuando se trate de una medida de protección definitiva. *(v)* Remisión para la valoración médica física y mental en caso de

[141] Expediente penal adjunto, archivo "06EMPFiscalia1.pdf", fl. 134.

	que no se hubiere realizado. *(vi)* Orden dirigida a la entidad territorial para que suministre al menos una de las modalidades de atención mientras la mujer decide, en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles, sobre la modalidad por la que opta definitivamente. *(vii)* Plazo durante el cual se concede la medida. *(viii)* Orden dirigida a la entidad territorial mediante la cual solicita reporte mensual de cumplimiento de la prestación de las medidas de atención. *(ix)* Orden de seguimiento y reporte mensual sobre la garantía y cumplimiento del tratamiento médico en salud física y mental, dirigida a la EPS, a la IPS y a la mujer víctima.

112. La Sala echa de menos cuatro aspectos fundamentales. No hubo una identificación de la mujer y sus hijos. De haber procurado tal información, el juzgado accionado se habría tenido que percatar de que la accionante tiene una hija menor de edad y que, según el numeral 2º del artículo 2.9.2.1.2.1 del Decreto 780 de 2016, modificado por el Decreto 1630 de 2019, ella también pudo verse beneficiada con la *medida de atención*. Esta omisión cobra mayor relevancia si se tiene en cuenta que la decisión "avalada" por la autoridad accionada suponía la separación del núcleo familiar y que, incluso, la existencia

de la menor fue una de las razones que invocó *Juana para* no permanecer en la casa refugio que le brindó el departamento de *Ciénaga Grande*, como se estudiará en el numeral siguiente.

113. El juzgado accionado no dio una remisión para la valoración médica física y mental de la accionante (ni de su hija menor), la cual, de todos modos, hasta el 28 de febrero de 2024 no se había llevado a cabo según lo que se informó y que será objeto de análisis en el numeral 6.3 *infra*. Tampoco dio una orden en concreto para las entidades territoriales involucradas competencialmente, esto es, el municipio de *Macondo* y el departamento de *Ciénaga Grande*. Este último, en su intervención, afirmó que "(….) no se emitió orden judicial a cargo del departamento de [*Ciénaga Grande*] relacionada con medidas de atención a favor de la señora [*Juana*] (…)"[142]. Además, no solicitó el reporte de cumplimiento de la prestación de las *medidas de atención*. Finalmente, no adoptó decisiones para garantizar el seguimiento respecto del tratamiento médico ni de la situación particular de la accionante, lo cual resulta de gran relevancia según los conceptos técnicos aportados por la Universidad de los Andes y la Red Nacional de Mujeres.

114. Es verdad que las obligaciones derivadas del deber de debida diligencia deben cumplirse con atención de los principios de celeridad y eficiencia, entre otros. Estos, en principio, imponen el deber de adelantar un trámite célere y efectivo que responda a las dinámicas de violencia contra las mujeres. No obstante, la Sala considera que, en forma alguna, las omisiones antes referidas pueden ser justificadas con tales principios. Una cosa es adelantar una actuación con celeridad y eficacia y otra, diferente, cercenar etapas nodales del procedimiento. En el presente caso están probadas omisiones sustanciales que dejaron a la accionante en un escenario de riesgo y vulnerabilidad contrario al orden constitucional.

115. Es imperioso aclarar que tales omisiones impiden ordenarle al departamento asumir el pago que la accionante solicitó mediante el ejercicio de la acción de tutela. No hay forma de ordenar dicho pago sin vulnerar el derecho fundamental al debido proceso del departamento de *Ciénaga Grande*, primero, porque no es claro que el mismo hubiere sido ordenado como tal (no es lo

[142] Escrito del intervención del 28 de febrero de 2024, p. 15.

mismo que avalar) y, segundo, porque de todos modos el ente territorial no fue notificado debidamente. No obstante, en el numeral 7 *infra* se adoptarán otras decisiones tendientes a garantizar los derechos de *Juana, den*tro de las cuales se incluye reiniciar el trámite de las *medidas de atención* y, eventualmente, las autoridades competentes podrían reconocer la ayuda económica que se solicita.

6.2. El departamento actuó al margen del procedimiento establecido en el Decreto 1630 de 2019. Al hacerlo, dejó a la accionante en una situación de riesgo lesiva de sus derechos fundamentales

116. La Sala debe empezar por hacer un reconocimiento a los mecanismos departamentales de atención de emergencia para las mujeres víctimas de violencia basada en el género[143]. Incluso, en el expediente está debidamente probado que, a pesar de los errores advertidos en el numeral 6.1. *supra*, la entidad territorial le brindó atención psicológica de emergencia a la accionante, le facilitó recursos para transporte intermunicipal, le ofreció una casa de refugio y le facilitó dos auxilios económicos de cien mil pesos. Su rol antes de la captura del señor *Juan* pudo haber sido decisivo para que los hechos denunciados no se convirtieron en una tragedia fatal. Se destacan, de un lado, el programa *"Línea 123 Mujer Metropolitana"*, cuya oferta institucional refleja gran parte de las *medidas de atención esenciales* estudiadas en los fundamentos jurídicos 83 a 87 *supra*; y, de otro lado, el mecanismo catalogado como *"hogares de protección"*.

117. Sin embargo, las pruebas del expediente imponen la necesidad de declarar que el departamento de *Ciénaga Grande* vulneró los derechos fundamentales de la accionante, pues no se probó que el segundo de los mecanismos referidos contara con los criterios de interseccionalidad suficientes para atender el caso de *Juana. Ade*más, debido a que actuó al margen del procedimiento dispuesto en el Decreto 1630 de 2019, cuando remitió el caso a la EPS Savia Salud, luego de que la actora renunciara a su derecho a permanecer en el "hogar de protección".

---

[143] Se han proferido algunos documentos en los que se cuestionan los avances de la entidad territorial. Cfr. Corporación Sisma Mujer. *Experiencias territoriales en la implementación del nuevo modelo de medidas de atención: avances, retos y obstáculos.* (2021). pp. 41 y ss.

118. ***No se demostró que los hogares de protección cuenten con un enfoque interseccional respecto de las personas en condición de discapacidad.*** La Ley 2215 de 2022 creó las casas refugió en el marco de la Ley 1257 de 2008, en aras de proteger a las mujeres víctimas de violencia basada en el género y a sus hijos e hijas y personas dependientes, si los tienen. Estas son definidas por el Legislador como sitios de acogida temporales, dignos, gratuitos y seguros, en los que se ofrece el alojamiento, la alimentación y vestimenta. Se trata, en términos generales, de escenarios apropiados para garantizar la seguridad, la interrupción del ciclo de la violencia, la reconstrucción de los proyectos de vida, la autonomía y el empoderamiento de las mujeres víctimas de la violencia (art. 2, Ley 2215 de 2022).

119. Las obligaciones reguladas en la Ley 2215 de 2022 se deben interpretar de conformidad con varios principios, dentro de los que se puede resaltar para los efectos del presente caso, el principio de *atención diferenciada*. En virtud de este principio, el Estado debe garantizar la atención a las necesidades y circunstancias específicas de colectivos de mujeres especialmente vulnerables o en riesgo, de tal manera que se asegure su acceso efectivo a los derechos consagrados en la Ley. Aquí, por ejemplo, se deben tomar en consideración las mujeres que, como la accionante, son afrodescendientes, madres cabeza de hogar o víctimas del conflicto armado[144]. Al respecto, en la Sentencia T-878 de 2014, la Corte destacó que la discriminación contra las mujeres puede ser interseccional, por lo que el Estado se encuentra obligado a adoptar medidas diferentes para los distintos grupos poblacionales de mujeres discriminadas o sometidas a violencia. Esto, según la Recomendación General No. 28 del Comité de la Convención CEDAW y en concordancia con los conceptos técnicos enviados por las universidades de Nariño y de los Andes, la Red Nacional de Mujeres, la Defensoría del Pueblo y Sisma Mujer.

120. Al responder al decreto de pruebas de la suscrita magistrada sustanciadora, el departamento de *Ciénaga Grande* manifestó que los hogares de protección acogen a todas las mujeres biológicas o identitarias víctimas de violencia basada en género, pertenecientes a todos los grupos de población vulnerable y que cumplan con los criterios de ingreso. Señaló que las

[144] Cfr. Ley 2215 de 2022, arts. 3.7 y 5.

especificaciones técnicas y los protocolos de los hogares de protección "vinculan" los enfoques étnicos y migratorios para la aplicación de acciones diferenciadas en el proceso de atención y acompañamiento a las mujeres víctima de violencia. Aseguró que la materialización de estas acciones diferenciadas se expresa en la identificación de las interseccionalidades durante los procesos de valoración y diseño de los planes de acompañamiento en cada una de las modalidades de protección establecidas.

121. Con todo, el departamento accionado no explicó cómo las especificaciones técnicas y los protocolos sirven para "vincular" enfoques diferenciados e interseccionales. En términos generales, se limitó a informar que la accionante fue caracterizada como población afrodescendiente. En criterio de la Sala, la entidad territorial parece suponer que el ingreso de diversos tipos de población implica, per se, el establecimiento de una política diferenciada e interseccional. Al respecto, en el *Protocolo de Hogares de Protección*[145] del departamento de *Ciénaga Grande*, se señala que el enfoque diferencial: "se materializa con la identificación de cualquier condición o situación que generen desigualdades para el despliegue de acciones afirmativas que disminuyan estas desigualdades y contribuyan a disminuir riesgos de discriminación, segregación y exclusión". Pese a que allí se dice que se favorecerá la inclusión de medidas diferenciales en función de las necesidades identificadas con cada mujer y su grupo familiar, no se mencionan cuáles son las medidas diferenciadas a adoptar. Lo mismo ocurre con los protocolos de atención pedagógica y psicológicas que se aportaron al expediente como pruebas. En contraste, en el documento *"Descripción Inicial de las Fases"*[146], se establecen dos requisitos de ingreso que llaman la atención de la Sala, esto es, *"*[n]*o tener ninguna condición de salud física o metal que requiera de cuidados médicos o psiquiátricos especiales"* y *"*[n]*o ser víctima de violencia basada en género en el marco o en razón del conflicto armado o socio-político"*.

122. Por su parte, la accionante señaló que decidió no permanecer en el hogar de protección, *de un lado*, por su calidad de madre cabeza de hogar y el hecho de que debió separase de hija menor de edad para viajar a la ciudad de *Litoral*

[145] Aportado como prueba por el departamento de *Ciénaga Grande*. Cfr. p. 2.

[146] Aportado como prueba por el departamento de *Ciénaga Grande*. Cfr. p. 2.

y, *del otro*, por cuanto su condición de salud le impedía permanecer allí[147]. Es del caso precisar que la Sala le dará credibilidad a la accionante respecto de su estado de salud así no hubiese aportado pruebas al respecto, por varias razones. *Primero*, porque sus afirmaciones no fueron objeto de contradicción durante el trámite de amparo, por lo que están amparadas por la presunción de veracidad de que trata el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991. *Segundo,* porque la razón de no poder aportar tales pruebas puede estar relacionada con las omisiones objeto de la acción de tutela, ya que *Juana no h*a sido valorada por la EPS accionada (*infra* 6.3) y, además, asegura que padece los ataques de epilepsia desde finales del año pasado, lo que podría dar lugar a pensar que hay alguna relación con los hechos violentos denunciados. Así, resultaría irrazonable cargarle a la parte actora las consecuencias imputables a una de las entidades accionantes, consistente en no haber valorado su condición de salud y la relación que tiene con el ataque del que presuntamente fue víctima. De haberlo hecho, posiblemente la ciudadana accionante hubiere podido aportar las pruebas que aquí se echan de menos. *Tercero*, debido a que las dos circunstancias previamente referidas tienen que ser valoradas con perspectiva de género, esto es, *"privilegiando los indicios sobre las pruebas directas, cuando estas últimas resulten insuficientes*"[148]. Y, *cuarto,* porque los hechos mencionados pueden ser valorados a la luz de la *presunción de discriminación* que estableció la jurisprudencia, entre otras, en las sentencias T-376 de 2019 y T-031 de 2021. En esta última, al respecto, se dijo que "[e]n los casos donde se discuta la existencia de un trato basado en cualquiera de las categorías sospechosas de discriminación o que se presente alguna situación de sujeción o indefensión, opera, *prima facie*, **una presunción de discriminación** que debe ser desvirtuada por quien ejecuta el presunto acto discriminatorio (…) para demostrar que su proceder no constituye o no se enmarca en algún acto discriminatorio" (negrillas originales).

123. En ese contexto, la Sala encuentra que el departamento de *Ciénaga Grande* incumplió el deber de adoptar un enfoque interseccional en el mecanismo denominado *hogares de protección*. Este enfoque era relevante para la actora, pues su condición de salud y condición familiar fue la que la llevó a abandonar el refugio que la entidad accionada le brindó. Un enfoque que tuviera en cuenta las diversas formas de violencia que sufrió *Juana,*

[147] Escrito de intervención del 28 de febrero de 2024, p. 4

[148] Cfr. Sentencia T-140 de 2021.

*pos*iblemente le habría permitido una estancia más larga en el programa con todo lo que ello supone en términos de interrupción del ciclo de la violencia, de un lado, y de reconstrucción de los proyectos de vida, autonomía y empoderamiento, del otro.

124. ***El departamento de Ciénaga Grande Actuó al margen del procedimiento establecido en el Decreto 1630 de 2019.*** Previamente se concluyó que las autoridades judiciales accionadas, así como la comisaría de familia demandada, incurrieron en graves inconsistencias al tramitar las *medidas de atención* a las que tenía derecho *Juana. Des*de esa perspectiva, en principio, podría decirse que al ente territorial no se le puede imputar ningún tipo de irregularidad procedimental, sobre todo porque el Juzgado Primero Penal Municipal del *Macondo* no fue claro al decretar la orden y, puntualmente, porque no le dio una orden en particular al departamento y, mucho menos, lo notificó debidamente. Con todo, en el expediente hay pruebas de que el ente territorial también actuó al margen del procedimiento reglado en el Decreto 1630 de 2019.

125. El 31 de mayo de 2023, debido a que la actora no aceptó el ingreso a un hogar de protección, el ente territorial declaró agotada la etapa de emergencia y le ofreció acompañamiento para solicitar *medidas de apoyo* a Savia Salud EPS, en los términos del artículo 19 de la Ley 1257 de 2008. En la bitácora de "detalles del incidente" se observa que ese mismo día *"se realiz*[ó] *la redacción y radicación de solicitud de medidas de atención en Savia Salud"*[149]. La actora, en contraste, insiste en que se debió reconocer el apoyo económico al que se refiere el literal "b" del artículo 19 de la Ley 1257 de 2008.

126. La postura de la entidad tiene, al menos, dos explicaciones plausibles. En las dos, la responsabilidad del departamento se ve comprometida. La primera posibilidad consiste en asumir que hay una *medida de atención*, pese a las inconsistencias analizadas en el numeral 6.1. *supra*. Desde esta arista, el departamento de *Ciénaga Grande* se habría negado a pagar el subsidio por razones de competencia. Esta hipótesis encuentra fundamento en la mayoría de las intervenciones presentadas, en las que se señala que la eficacia de la *medidas de atención* reguladas en la Ley 1257 de 2008, se ha visto afectada por la indebida comprensión de las normas que regulan la competencia para asumir

[149] Aportado como prueba por el departamento de *Ciénaga Grande*, p. 3.

el pago de las ayudas económicas. De ser así, la autoridad territorial habría desconocido el marco normativo vigente y lesionado los derechos de la accionante, en la medida en la que la competencia para reconocer y pagar el subsidio *sub examine* es suya.

127. No obstante, esta hipótesis podría ser descartada por dos razones. en la respuesta al auto de pruebas, el departamento de *Ciénaga Grande* reconoció expresamente su competencia, incluso, informó que, cumplidos los requisitos legales, *"(...) procede mediante acto administrativo con el reconocimiento y orden de pago, por valor equivalente a seis (6) salarios mínimos mensuales legales vigentes en observancia de las disposiciones que reglamentan la materia"*[150].

128. Con todo, para efectos de aclarar cualquier tipo de duda, la Sala considera necesario destacar que, inicialmente, las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios de Salud (EAPB) eran las obligadas a garantizar las *medidas de atención* del artículo 19 de la Ley 1257. Esto, por disposición del Decreto 780 de 2016. Luego, con ocasión de la reforma introducida a dicha norma por parte del Decreto 1630 de 2019, se les asignó la competencia a las entidades territoriales. Esta competencia se mantiene hasta el día de hoy, como se puede verificar en el Decreto 075 de 2024. Todo, según los trámites descritos en los cuadros obrantes en el párrafo 96 *supra* y en los Anexos I y II de esta providencia judicial.

129. La segunda posibilidad consiste en asumir que no existe una *medida de atención* propiamente dicha, dadas las inconsistencias analizadas en el numeral 6.1. *supra*. Desde esta perspectiva, es válido suponer que el departamento de *Ciénaga Grande* no estaba obligado a reconocer el subsidio reclamado por la accionante, pese a que la legislación vigente establece que este tipo de ayudas son asumidas por las entidades territoriales, según el Decreto 1630 de 2019 y la Resolución 595 de 2020, para la época de los hechos, y el Decreto 075 de 2024 y la Resolución 1884 de 2023.

130. En esa hipótesis, sin embargo, el departamento demandado estaba obligado a remitir el caso a las autoridades competentes para decretar debidamente la *medida de atención.* Esto se deriva, expresamente, del

[150] Escrito de intervención del 28 de febrero de 2024, p. 12.

parágrafo del artículo 2.9.2.1.2.8 del Decreto 780 de 2016, modificado por el Decreto 1630 de 2019, que dispone: "Cuando el conocimiento inicial del hecho de violencia sea de cualquier otra autoridad, deberá comunicarlo a las autoridades competentes, con el propósito de que se lleve a cabo el procedimiento aquí establecido y realizará el seguimiento que le permita establecer la efectiva recepción del caso". El ente territorial, a pesar de esto, remitió el caso a la EPS de la actora. Esta decisión, en términos prácticos, dejó a la accionante sin la posibilidad de acceder al subsidio al que tendría derecho, pues el encargado de pagarlo asumió (razonablemente) que no se había decretado la *medida de atención* y, pese a ello, no le envió el caso a alguna de las autoridades que puede ordenar válidamente el reconocimiento de la ayuda , esto es, limitó la protección a los servicios de salud.

131. Es verdad que puede resultar ineficiente que la autoridad que debe acatar la medida de atención le envíe el caso a la autoridad competente para que esta, a su vez, tome la decisión y envíe de regreso el expediente para cumplir la *medida de atención*, sobre todo si se tiene en cuenta el valor que tiene el tiempo en los casos de violencia contra la mujer y las altas cifras de feminicidio. Sin embargo, así estaba en el procedimiento del Decreto 1630 de 2019. Solo con la expedición del Decreto 075 de 2024 los entes territoriales fueron habilitados para decretar provisionalmente *medidas de atención* que, de todos modos, deben ser ratificadas por la autoridad competente (Cfr. Anexo II de esta sentencia). Antes, no era posible que lo hicieran y de allí que se imponga al departamento de *Ciénaga Grande* el deber de haber remitido el caso a las autoridades competentes.

132. El ingreso al hogar de protección no supone que exista una *medida de atención*. Así, es plausible que se hubiere concedido la protección a la accionante sin aceptar el reconocimiento de una *medida de atención.* Esta hipótesis encuentra respaldo en que el departamento de *Ciénaga Grande*, según lo que se puede ver en el documento *"Descripción Inicial de las Fases"*[151], concede el ingreso a los hogares de atención cuando hay una *medida de atención* y, además, cuando la mujer se encuentra en riesgo o peligro, de conformidad con el artículo 2º de la Ley 1257 de 2008. Con todo, en esta situación el mismo documento menciona el deber de denunciar los hechos una

[151] Aportado como prueba por el departamento de *Ciénaga Grande*. Cfr. p. 2.

vez la mujer esté fuera de peligro, para lo cual el *Protocolo Jurídico*[152] de los hogares de protección tiene un componente de acompañamiento para la "denuncia en Fiscalía y/o Comisaría de Familia". Este componente tampoco fue agotado, se insiste, porque el ente territorial remitió el caso a la EPS.

133. Finalmente, la Sala no puede pasar por alto que el departamento de *Ciénaga Grande* y el municipio de *Macondo* incumplieron con su deber de debida diligencia al no establecer mecanismos de coordinación entre ellos a efectos de garantizar el derecho de la accionante a vivir una vida libre de violencia. Es necesario recordar que, según los estándares internacionales vigentes y estudiados aquí, los componentes esenciales en una respuesta multisectorial ante mujeres y niñas que son objeto de violencia basada en género, suponen acciones de coordinación y, particularmente, la creación de estructuras para la coordinación estatal y la asignación de recursos económicos (cfr. *supra* fj. 86). Este tipo de medidas es indispensable para la efectividad de las medidas de protección y atención para las mujeres víctimas de violencia basada en el género[153], según los conceptos técnicos emitidos por la Procuraduría General de la Nación, las universidades de los Andes y Pontificia Bolivariana, los ministerios de Igualdad y de Salud y la Protección Social y la Federación Nacional de Departamentos.

134. Varios de los intervinientes presentaron diversos cuestionamientos sobre los mecanismos de financiamiento y los criterios de distribución de recursos[154]. No obstante, la Sala se abstendrá de emitir un pronunciamiento por dos razones: de otro lado, porque las normas vigentes sobre la materia fueron demandadas[155]. Muchos de los cuestionamientos de los intervinientes tocan aspectos que deben ser resueltos por los jueces de lo contencioso

---

[152] Aportado como prueba por el departamento de *Ciénaga Grande*. Cfr. p. 1.

[153] Cfr. Intervención de la Federación Nacional de Municipios.

[154] Cfr. Intervenciones de las universidad de los Andes y Pontificia Bolivariana, el Ministerio de la Igualdad, la Red Nacional de Mujeres y la Defensoría del Pueblo.

[155] Consejo de Estado, expedientes con radicados nos. 11001032800020210004300 y 11001032400020210037400. Demanda de simple nulidad interpuesta en contra del Decreto 1630 de 2019, particularmente, contra los artículos 2.9.2.1.2.2, 2.9.2.1.2.3 y 2.9.2.1.2.7 (nums. 6 y 7), que sustituye el Capítulo 1 del Título 2 de la Parte 9 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016.

administrativo, no por los jueces de tutela. Del otro, porque tales cuestionamientos encuentran fundamento en la Resolución 595 de 2020, la cual fue derogada materialmente por la Resolución 1884 del 21 de noviembre de 2023. En esta última, incluso, se reconocieron los defectos objeto de las intervenciones al señalar: "[q]ue, durante las vigencias 2020 a mayo de 2023, [el] Ministerio [de Salud y de la Protección Social] identificó que aplicando los criterios de asignación consagrados en la Resolución 595 de 2020, los recursos que se otorgaban para la prestación de tas medidas de atención, en promedio se asignaban a siete (7) entidades territoriales, lo que equivale al 21% del territorio nacional, dando a entender que los criterios establecidos estarían representando una barrera que no reconocía las dinámicas territoriales y limitando la protección y garantía de derechos a las mujeres víctimas de violencia que requerían de una medida de atención en el resto del territorio nacional". Tal postura fue reiterada por el Ministerio de Salud en el escrito de intervención que presentó ante esta Corte.

6.3. La EPS Savia Salud actuó al margen del procedimiento establecido en el Decreto 1630 de 2019 y omitió sus deberes legales. Al hacerlo, dejó a la accionante en una situación de riesgo lesiva de sus derechos fundamentales

135. El análisis de los hechos y omisiones de la EPS Savia Salud también se puede hacer desde dos hipótesis fácticas y, al igual que ocurre con el departamento de *Ciénaga Grande*, en las dos la entidad habría vulnerado los derechos fundamentales de la actora y, en general, incumplió con sus obligaciones legales.

136. Es posible asumir que la *medida de atención* no fue debidamente proferida. Desde esta perspectiva, la EPS accionada tenía el deber de iniciar el trámite al que se refiere el artículo 2.9.2.1.2.7 del Decreto 780 de 2016, modificado por el Decreto 1630 de 2019, una vez tuvo conocimiento de los hechos de violencia. En el expediente hay prueba de que Savia Salud EPS conoce del caso de *Juana, al* menos, desde el 31 de mayo de 2023 cuando el departamento de *Ciénaga Grande "realiz*[ó] *la redacción y radicación de*

solicitud de medidas de atención en Savia Salud"[156]. Sin embargo, nunca se inició ningún procedimiento.

137. El procedimiento que involucra a las EPS es de la mayor importancia. Allí se garantizan los derechos fundamentales a la salud y a la integridad de las mujeres víctimas de violencia basada en el género y, además, se regulan una variedad de competencias importantes en la prevención, investigación y juzgamiento de la violencia contra la mujer. La Organización Mundial de la Salud ha exaltado este rol de las autoridades del sector salud al destacar que este puede, entre otros aspectos, contribuir a prevenir la recurrencia de la violencia mediante la detección temprana de mujeres y niñas afectadas por ella y generar pruebas sobre las medidas que funcionan y sobre la magnitud del problema mediante la realización de encuestas de población o la inclusión de la violencia contra la mujer en las encuestas poblacionales sobre demografía y salud, así como en los sistemas de vigilancia e información sanitaria[157]. Incluso, la norma vigente les otorga a las EPS un papel protagónico en la recolección y custodia de los elementos materiales probatorios de la violencia contra la mujer, como se puede corroborar en el numeral 1º del artículo 2.9.2.1.2.7. del Decreto 780 de 2016, luego de la reforma que introdujo el Decreto 075 en el año 2024 (Cfr. Anexo II).

138. Por otro lado, también sería plausible entender que la *medida de atención* fue debidamente proferida. En esta hipótesis, a la EPS accionada le asiste la razón cuando afirma que no es competente para el reconocimiento de la ayuda económica a la que se refiere el literal "b" del artículo 19 de la Ley 1257 de 2008, ya que esto es competencia de los entes territoriales (fj. 126). También le asiste cuando señala que las EPS son las encargadas de la prestación de servicios de asistencia médica, psicológica y psiquiátrica a las mujeres víctimas de violencia basada en el género, como *Juana. Sus* obligaciones legales, en términos generales, se encuentran circunscritas a la prestación de estos servicios en concreto.

139. Mediante la Sentencia T-434 de 2014, la Corte señaló que tales medidas están a cargo del Sistema General de Seguridad Social en Salud y deben hacer parte del Plan Obligatorio de Salud (hoy PBS), por disposición del numeral 2º

[156] Bitácora de "detalles del incidente", p. 3.

[157] Op. Cit. 81.

del artículo 13 y el parágrafo 2º del artículo 19 de la Ley 1257 de 2008. Tales disposiciones normativas, en criterio de la Corporación[158], no vulneran los mandatos del derecho a la salud ni contrarían el principio de sostenibilidad financiera. Esto, debido a que el legislador puede permitir que determinados tratamientos y prestaciones hagan parte de las garantías consagradas en favor del paciente o de quien resulte víctima de actos violentos, como es el caso *Juana.*

140. *A* pesar de lo anterior, la EPS no está cumpliendo con su obligación legal de prestar servicios de asistencia médica, psicológica y psiquiátrica a *Juana. De* un lado, en la respuesta que emitió ante los jueces de instancia, la EPS accionada informó que el 31 de julio de 2023 "escaló el caso"[159] al área especializada en salud mental. De otro lado, sin embargo, la accionante le informó a la Corte que hasta el 28 de febrero de 2024, no se había logrado acceder al servicio de psicología con la EPS y, además, tampoco está recibiendo tratamiento médico para la epilepsia que padece[160]. Habría que agregar que la EPS guardó silencio frente al requerimiento probatorio de la suscrita magistrada ponente.

141. ***Tercera conclusión***. A la luz de los razonamientos precedentes, las pruebas del expediente dan cuenta de que la Comisaría de Familia de *Macondo*, los juzgados Primero y Tercero penales, el departamento de *Ciénaga Grande* y Savia Salud EPS, de un lado, actuaron al margen del procedimiento establecido en el Decreto 1630 de 2019 y, del otro, incumplieron el deber de garantía de los derechos humanos de la mujer y, particularmente, el de actuar con la *debida diligencia* a efectos de prevenir la violencia en su contra. Al hacerlo, dejaron a *Juana en u*na situación de riesgo y vulneraron sus derechos fundamentales a la salud, integridad, debido proceso y a una vida libre de violencia.

142. Finalmente, la Sala considera necesario resaltar que las pruebas aportadas al expediente no dan cuenta de que la Fiscalía 124 Seccional de

[158] Sentencia C-776 de 2010.

[159] Respuesta del 31 de julio de 2023, p. 11.

[160] Escrito de intervención del 28 de febrero de 2024, pp. 3 y 5.

Macondo, el comandante de policía vinculado y el municipio de *Macondo* hubieren incurrido en conductas lesivas de los derechos fundamentales de la accionante. Respecto del ente territorial, se aclara que tal conclusión está circunscrita a hechos distintos a los imputados a la comisaria de familia demandada, lo que es relevante debido a que esta última es una "dependencia más de la Administración Municipal"[161], según lo que informo el municipio en su intervención ante la Corte.

7. Órdenes

143. Por los argumentos plasmados en la parte considerativa de esta sentencia y teniendo en cuenta la gravedad de los hechos presuntamente ocurridos, así como el alcance de las problemáticas mencionadas en las intervenciones técnicas presentadas durante el trámite de revisión, la Sala debe adoptar tres tipos de decisiones: de un lado, órdenes de protección de los derechos de la accionante, del otro, órdenes para evitar escenarios de revictimización de la accionante y, finalmente, órdenes para evitar que las inconsistencias advertidas se presenten de nuevo en el futuro.

144. La Sala revocará la decisión revisada. En su lugar, amparará los derechos fundamentales de *Juana* a la salud, integridad, debido proceso y a una vida libre de violencia.

145. Por lo anterior, dejará sin efectos la decisión del 11 de mayo de 2023, adoptada por el Juzgado Primero Penal Municipal de *Macondo*, con ocasión de la solicitud de *medidas de atención* que radicó la apoderada de la accionante. En consecuencia, se le ordenará a dicha autoridad que, en el término de cinco días reinicie el procedimiento y adopte la decisión correspondiente, acatando el procedimiento legal vigente, descrito en el Anexo II de esta providencia judicial.

[161] Escrito de intervención del 28 de febrero de 2024, p. 1.

146. Es del caso aclarar que las *medidas de protección* adoptadas, así como las sanciones impuestas por su incumplimiento, mantendrán sus efectos siempre que la autoridad judicial correspondiente no tome una decisión en otro sentido. La misma suerte correrá el reconocimiento de ayudas e inclusión en programas de asistencia social que pudo haber reconocido el municipio accionado en beneficio de *Juana.*

147. *La* Sala le ordenará a la EPS Savia Salud que, en el término de cinco días, adopte las medidas necesarias para agendar el tratamiento médico de la accionante, particular pero no exclusivamente, la atención relacionada con los actos de violentos de los que pudo ser víctima y de la epilepsia que padece. Los procedimientos médicos o clínicos tendrán que ser prestados dentro de los quince días siguientes al vencimiento del término para autorizarlos y agendarlos. Además, de estos procedimientos se deberá informar a la Comisaría de Familia de *Macondo* en los términos del numeral 2º del artículo 780 de 2016, para que esta, de ser necesario, inicie el trámite correspondiente y revise si hay lugar a decretar *medidas de protección* y *medidas de atención* diferentes a las que ya se hubieren proferido.

148. La Corte le ordenará al departamento de *Ciénaga Grande* que incluya medidas de atención diferenciada e interseccional en el programa *Hogares de Protección.* Igualmente, exhortará a la entidad territorial: *(i)* para que estos ajustes sean tenidos en cuenta si, eventualmente, se decretan *medidas de atención* en favor de la accionante; y *(ii)* de resultar necesario, adopte las *medidas de atención* provisionales[162] que estime necesarias para proteger a *Juana*, claro, siempre que la orden referida en el párrafo 145 sea insuficiente.

149. También se exhortará al comandante de la Estación de Policía del municipio de *Macondo*, para que disponga las medidas necesarias para impedir que *Juan* tenga acceso a dispositivos electrónicos con los que pueda contactar a *Juana*. Esto, en los términos del inciso tercero del artículo 16A de la Ley 65 de 1993, adicionado por el artículo 9º de la Ley 1709 de 2014.

[162] Reguladas en el artículo 2.9.2.1.2.4 del Decreto 780 de 2016, modificado por el Decreto 075 de 2024.

150. De otro lado, se exhortará a la Fiscalía 124 Seccional de *Macondo* y al Juzgado Primero Penal del Circuito de *Macondo*, para que, en el trámite del proceso penal adelantado en contra de *Juan* por el delito de tentativa de feminicidio, se respeten los derechos de las mujeres víctimas de violencia basada en el género y se implemente un enfoque de género. Todo, siempre que no se hubiere hecho antes.

151. Adicionalmente, la Sala le ordenará al Consejo Superior de la Judicatura que, dentro del término de un mes, divulgue el contenido de esta providencia judicial (y sus anexos) entre todos los jueces civiles municipales, los jueces promiscuos municipales y los penales municipales con funciones de control de garantías.

152. En adición, se exhortará al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para que divulguen el contenido de esta providencia judicial (y sus anexos) con las Comisarías de Familia del país.

153. También se exhortará a la Federación Colombiana de Municipios y a la Federación Nacional de Departamentos para que divulguen el contenido de esta providencia judicial (y sus anexos) con los municipios y departamentos del país.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR la sentencia del 14 de septiembre de 2023, proferida por el Juzgado Primero Penal del Circuito de *Macondo*, que confirmó el fallo del 11 de agosto del mismo año, adoptado por el Juzgado Segundo Penal Municipal de *Macondo*, que declaró carencia actual de objeto por hecho superado. En su lugar, **AMPARAR** los derechos fundamentales de *Juana* a la salud, integridad, debido proceso y a una vida libre de violencia, por las razones expuestas en la presente providencia judicial.

SEGUNDO. DEJAR sin efectos la decisión del 11 de mayo de 2023, dictada por el Juzgado Primero Penal Municipal de *Macondo*, con ocasión de la solicitud de *medidas de atención* que radicó la apoderada de la accionante. En consecuencia, **ORDENAR** a dicha autoridad que, en el término de cinco días contados desde la notificación, reinicie el procedimiento y adopte la decisión correspondiente, acatando lo expuesto en la parte motiva de este fallo y el procedimiento legal vigente, descrito en el Anexo II de esta providencia judicial.

TERCERO. ORDENAR a la EPS Savia Salud que, en el término de cinco días contados desde la notificación, tome las medidas necesarias para agendar el tratamiento médico de la accionante, particular pero no exclusivamente, la atención relacionada con los actos de violentos de los que pudo ser víctima y de la epilepsia que padece. Los procedimientos médicos o clínicos tendrán que ser prestados dentro de los quince días siguientes al vencimiento del término para autorizarlos y agendarlos. Además, de estos procedimientos se deberá informar a la Comisaría de Familia de *Macondo* en los términos del numeral 2º del artículo 780 de 2016, para que esta, de ser necesario, inicie el trámite correspondiente y establezca si hay lugar o decretar *medidas de protección* y *medidas de atención* diferentes a las que ya se hubieren proferido.

CUARTO. ORDENAR al departamento de *Ciénaga Grande* que, en el término de dos meses contados desde la notificación, incluya medidas de atención diferenciada e interseccional en el programa *Hogares de Protección.* Igualmente, **EXHORTAR** a la entidad territorial: *(i)* para que estos ajustes sean tenidos en cuenta si, eventualmente, se decretan *medidas de atención* en favor de la accionante; y *(ii)* de resultar necesario, adopte las *medidas de atención* provisionales que estime necesarias para proteger a *Juana*, siempre que la orden contenida del numeral segundo sea insuficiente y se den las condiciones establecidas en el artículo 2.9.2.1.2.4 del Decreto 780 de 2016, modificado por el Decreto 075 de 2024, según el Anexo II de esta providencia.

QUINTO. EXHORTAR al comandante de la Estación de Policía del municipio de *Macondo*, para que, inmediatamente, disponga las medidas necesarias para impedir que *Juan* tenga acceso a dispositivos electrónicos con los que pueda contactar a *Juana*. Esto, en los términos de la obligación establecida en el inciso tercero del artículo 16A de la Ley 65 de 1993, adicionado por el artículo 9º de la Ley 1709 de 2014.

SEXTO. EXHORTAR a la Fiscalía 124 Seccional de *Macondo* y al Juzgado Primero Penal del Circuito de *Macondo*, para que, en el trámite del proceso penal adelantado en contra de *Juan* por el delito de tentativa de feminicidio, se respeten los derechos de las mujeres víctimas de violencia basada en el género y se adopte un enfoque de género. Todo, siempre que esto no se hubiere hecho antes.

SÉPTIMO. ORDENAR al Consejo Superior de la Judicatura que, dentro del término de un mes, divulgue el contenido de esta providencia judicial (y sus anexos) entre todos los jueces civiles municipales, los jueces promiscuos municipales y los penales municipales con funciones de control de garantías.

OCTAVO. EXHORTAR al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para que divulguen el contenido de esta providencia judicial (y sus anexos) con las Comisarías de Familia del país.

NOVENO. EXHORTAR a la Federación Colombiana de Municipios y a la Federación Nacional de Departamentos para que divulguen el contenido de esta providencia judicial (y sus anexos) con los municipios y departamentos del país.

DÉCIMO. LIBRAR, por la Secretaría General de la Corte Constitucional, la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí previstos.

Comuníquese y cúmplase.

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

Con aclaración de voto

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

ANEXO I

Procedimiento regulado por el Decreto 780 de 2016

Decreto 780 de 2016	
1. Autoridades competentes.	Son competentes para el otorgamiento de la medida de atención: *(i)* El Comisario de Familia del lugar donde ocurrieron los hechos, en los casos de violencia intrafamiliar. *(ii)* En aquellos municipios donde no haya Comisario de Familia, el competente será el Juez Civil Municipal o Promiscuo Municipal del domicilio de la mujer víctima o del lugar donde fue cometida la agresión. *(iii)* Cuando los casos lleguen a la Fiscalía General de la Nación por delito de violencia

	intrafamiliar o por situaciones de violencia en ámbitos diferentes al familiar, la autoridad competente para el otorgamiento de las medidas de atención será el Juez de Control de Garantías.
2. Legitimación.	La víctima y la Fiscalía General de la Nación. Esto último, en aquellos casos que lleguen a la entidad por el delito de violencia intrafamiliar o por situaciones de violencia en ámbitos diferentes al familiar.
3. Condiciones de las medidas de atención.	Serán otorgadas **con posterioridad a alguna de las medidas de protección** contenidas en los artículos 17 y 18 de la Ley 1257 de 2008, reformatorio y que adiciona la Ley 294 de 1996 **(subsidiariedad)**. Además, su otorgamiento está sujeto al cumplimiento de las siguientes condiciones: *(i)* Que la mujer se encuentre en situación especial de riesgo. *(ii)* Que se hayan presentado hechos de violencia contra ella. *(iii)* Que la violencia contra la mujer implique consecuencias para su salud física o mental. *(iv)* Que la mujer requiera atención, tratamiento o cuidados especiales para su salud y sean inherentes al tratamiento médico recomendado por los profesionales de la salud.

	(v) Que el agresor permanezca o insista en permanecer en el mismo lugar de ubicación de la agredida o que no permaneciendo en este realice acciones que pongan en riesgo la vida o integridad personal de la víctima. *(vi)* Que la víctima acuda ante un comisario de familia, a falta de este ante un juez civil municipal o un juez promiscuo municipal, o acuda ante la Fiscalía General de la Nación, para que de acuerdo con la solicitud de la víctima o el fiscal, el juez de control de garantías evalúe la situación y decida si hay mérito para ordenar la medida. *(vii)* Que la víctima acredite ante la respectiva Entidad Promotora de Salud que la orden ha sido impartida por la autoridad competente. *(viii)* Que las prestaciones de alojamiento y alimentación sean temporales, es decir, por el lapso que dure la transición de la agredida hacia un estatus habitacional que le permita retomar y desarrollar el proyecto de vida por ella escogido.
4. Otorgamiento de medidas de Atención cuando la víctima es atendida por el Sistema General de Seguridad Social en Salud o un régimen de salud especial	Se deben agotar las siguientes etapas: *(i) Valoración médica y elaboración del resumen de atención*. La IPS valorará y atenderá a la mujer víctima de violencia, de conformidad con los protocolos médicos establecidos por el Ministerio de Salud y

o excepcional.	Protección Social. Además, elaborará el resumen de la atención y especificará (a) si hay afectación en la salud física o mental relacionada con el evento y (b) si la víctima requiere tratamiento médico y/o psicológico. *(ii)* El *resumen de atención* deberá ser remitido a la autoridad competente (*supra* fila 1) dentro de las doce (12) horas siguientes a la culminación de la atención o de la urgencia[163]. *(iii) Adopción de medidas de protección*. Recibido el *resumen de atención*, la autoridad competente (*supra* fila 1) iniciará inmediatamente el trámite para la adopción de las medidas de protección, establecidas en el artículo 4 de la Ley 294 de 1996, modificado por el artículo 1 de la Ley 575 de 2000, los artículos 16, 17 y 18 de la Ley 1257 de 2008 y la Sección 2 del Capítulo 8 del Título 3 de la Parte 2 del Decreto 1069 del 2015. *(iv) Ofrecimiento de la medida de atención.* Una vez otorgadas las medidas de protección y verificado que la víctima no se encuentra en un programa especial de protección[164], la autoridad competente (*supra* fila 1) le informará a la víctima sus derechos y le

[163] Si la mujer víctima de violencia no contare con afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud, la IPS deberá informar del hecho a la entidad territorial con el fin de que se surta el proceso de afiliación, en los términos establecidos en los artículos 32 de la Ley 1438 de 2011 y 2.9.2.1.2.5 del Decreto 780 de 2016.

[164] Cuando la mujer víctima se encuentre en un programa de protección de entidades estatales, las medidas de atención de que trata la presente Sección no sustituirán las mismas. El alojamiento, alimentación y transporte se aplicarán dentro de las condiciones de las medidas otorgadas en el programa de protección establecido para la víctima. Cfr. Artículo 2.9.2.1.2.4 del Decreto 780 de 2016.

	tomará la declaración sobre su situación de violencia. *(v) Aceptación de la medida.* Ninguna medida será tomada en contra de la voluntad de la mujer víctima. *(vi) Evaluación del riesgo, remisión del informe y adopción de la medida de atención.* La autoridad competente (*supra* fila 1), dentro de las doce (12) horas hábiles siguientes a la aceptación de la medida de atención por parte de la mujer víctima, deberá solicitar a la Policía Nacional la evaluación de la situación especial de riesgo acorde con lo que para el efecto se define en el artículo 2.9.2.1.1.4 del Decreto 780 de 2016. El informe de evaluación de riesgo deberá ser remitido a la autoridad competente que la solicitó durante las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la solicitud, a efectos de que esta determine si es procedente o no otorga las *medidas de atención*. *(vii) Ejecución de la medida de atención.* La autoridad competente (*supra* fila 1) remitirá inmediatamente la orden a la EPS o al Régimen Especial o de Excepción al que se encuentre afiliada la víctima, quien, en el término máximo de tres (3) días hábiles contados a partir del recibo de la orden, deberá comunicar a la mujer víctima dicha decisión e informarle el lugar donde se le prestarán las medidas de atención, garantizando su traslado al mismo. Mientras se surte el traslado de la mujer al lugar de

	prestación de las medidas, la autoridad competente (*supra* fila 1) podrá, si fuere el caso, adoptar y ordenar una protección temporal especial por parte de las autoridades de policía. *(viii) Seguimiento, monitoreo y control.* La autoridad competente (*supra* fila 1) le informará a la Secretaría Departamental o Distrital de Salud sobre el inicio de la medida de atención, para su seguimiento, monitoreo y control.
5. Otorgamiento de medidas de Atención cuando la víctima denuncia el hecho de violencia ante la autoridad competente.	Puesto en conocimiento el hecho de violencia ante la autoridad competente (*infra* num. 1), esta inmediatamente deberá, de una parte, ordenar alguna de las *medidas de protección* establecidas en el artículo 4 de la Ley 294 de 1996, modificado por el artículo 1 de la Ley 575 de 2000, los artículos 16, 17 y 18 de la Ley 1257 de 2008 y la Sección 2 del Capítulo 8 del Título 3 de la Parte 2 del Decreto 1069 del 2015. De otra parte, deberá remitir a la mujer víctima de violencia a la IPS de la red adscrita de la entidad a la que aquella se encuentre afiliada. En caso de no estar afiliada a ningún Sistema, deberá remitirla a la Empresa Social del Estado más cercana, con el propósito de ser valorada en su condición de salud física y/o mental. Acto seguido la autoridad competente deberá proceder de acuerdo a lo Acto seguido se debe agotar el trámite establecido para aquellos casos en los que la víctima es atendida por el Sistema General de

	Seguridad Social en Salud (*supra* fila 4), con excepción obvia de lo atinente al envío del *resumen de la atención* "(ii)" y la adopción de *la medida de protección* "(iii)".
6. Otorgamiento de medidas de Atención cuando la víctima pone en conocimiento el hecho de violencia ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, Organismos Internacionales, ICBF, Ministerio Público y demás autoridades que conozcan casos de violencia contra la mujer.	Conocida la situación de violencia, las entidades mencionadas deben poner el caso en conocimiento de las autoridades competentes (*supra* fila 1), para que estas asuman su conocimiento, según el caso y dependiendo de sus competencias legales y reglamentarias. La autoridad competente (*supra* fila 1) deberá agotar el trámite establecido para los casos en los que la víctima es atendida por el Sistema General de Seguridad Social en Salud (*supra* fila 5).
7. Contenido de la orden.	Además de los requisitos generales de ley, la orden emitida por la autoridad competente (*supra* fila 1) deberá contener: *(i)* Tiempo por el cual se otorgará la medida de acuerdo a la duración del tratamiento médico recomendado. *(ii)* La necesidad del tratamiento médico en salud física y/o mental de la mujer víctima. *(iii)* Los mecanismos de seguimiento para el cumplimiento y para la determinación de una eventual prórroga de la medida.

ANEXO I

Procedimiento regulado por el Decreto 0075 de 2024

Decreto 075 de 2024	
1. Autoridades competentes.	**No está regulado.** Sin embargo, la aplicación analógica del artículo 4º de la Ley 294 de 1996, modificado por los artículos 1º de la Ley 575 de 2000 y 16 de la Ley 1257 de 2008, hace viable asumir que son competentes para el otorgamiento de la medida de atención: *(i)* El Comisario de Familia del lugar donde ocurrieron los hechos, en los casos de violencia intrafamiliar. *(ii)* En aquellos municipios donde no haya Comisario de Familia, el competente será el Juez Civil Municipal o Promiscuo Municipal del domicilio de la mujer víctima o del lugar donde fue cometida la agresión. El artículo 2.9.2.1.2.4 del Decreto 780 de 2016, modificado por el Decreto 075 de 2024, establece que *(iii)* las medidas de atención serán concedidas por la entidad territorial inicialmente con el consentimiento de la mujer víctima en aplicación del principio de la buena fe y el principio de la debida diligencia hasta que, la autoridad competente verifique que la mujer se encuentra en situación especial de riesgo, otorgue la medida de protección y ratifique la medida de atención.

2. Legitimación.	La víctima.
3. Condiciones de las medidas de atención.	Serán otorgadas **con posterioridad a alguna de las medidas de protección** contenidas en los artículos 17 y 18 de la Ley 1257 de 2008, reformatorio y que adiciona la Ley 294 de 1996 **(subsidiariedad)**. Además, su otorgamiento está sujeto al cumplimiento de las siguientes condiciones: *(i)* El consentimiento de la mujer víctima. *(ii)* Que la mujer se encuentre en situación especial de riesgo. Para tales fines, se entiende que la "situación especial de riesgo" es aquel hecho o circunstancia que por su naturaleza tiene la potencialidad de afectar la vida, la salud o la integridad de la mujer víctima de violencia, que se derive de permanecer en el lugar donde habita. Para la valoración de la "situación especial de riesgo", la autoridad competente (*supra* fila 1) evaluará los factores de riesgo y seguridad que pongan en riesgo la vida, salud e integridad física y mental de la mujer víctima de violencia. Esto, en concordancia con e/literal a) del artículo 2.2.3.8.1.6 del Decreto 1069 de 2015 y con el apoyo de la autoridad competente de acuerdo a los protocolos establecidos por el Ministerio de Justicia y del Derecho. Se agrega que hay cuatro instrumentos principales para la valoración de riesgos: (a) el Protocolo de valoración del riesgo de violencia mortal contra mujeres por parte de la pareja o ex pareja, elaborado por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses; (b) el Instrumento de

	valoración del riesgo para la vida y la integridad personal por violencias de género en el interior de la familia del Ministerio de Justicia y del Derecho; (c) el Informe de valoración de la situación especial de riesgo creado por la Policía Nacional; y (d) el Formato de identificación del riesgo de la Fiscalía General de la Nación. Excepcionalmente, la entidad territorial puede conceder la *medida de atención* con el consentimiento de la mujer víctima y en aplicación del principio de la buena fe y el principio de la debida diligencia. De todos modos, la autoridad competente (*supra* fila 1) tiene que ratificar la *medida de atención* al verificar que la mujer se encuentre en situación especial de riesgo.
4. Otorgamiento de medidas de Atención cuando el conocimiento inicial del hecho de violencia es de la Institución Prestadora de Servicios de Salud - IPS.	Se deben agotar las siguientes etapas: *(i) Valoración médica y elaboración del resumen de atención*. La IPS valorará y atenderá a la mujer víctima de violencia aplicando los principios de celeridad, oportunidad y eficiencia, así como el enfoque diferencial, cumpliendo con los protocolos vigentes para la atención de la violencia sexual y la ruta de atención integral en salud para la población en riesgo y víctimas de violencia que expida el Ministerio de Salud y Protección Social, elaborará el *resumen de la atención o epicrisis* donde especifique la afectación en la salud física y mental relacionada con el evento y el plan en el que se determine el tratamiento médico. Adicionalmente, realizará la recolección y manejo de los elementos materiales probatorios o

	evidencia física siguiendo la cadena de custodia, rendirá el respectivo informe en los casos señalados por la ley y los remitirá a la autoridad competente (*supra* fila 1), conforme a los procedimientos establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social y el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses. *(ii)* Los hechos y el *resumen de atención o epicrisis* serán comunicados de inmediato a la autoridad competente (*supra* fila 1), a la que, adicionalmente, se le informará sobre la reserva de la información. De ser posible, la IPS consignará los datos señalados en el artículo 10 de la Ley 294 de 1996: a) Nombre de quien la presenta y su identificación, si fuere posible; b) Nombre de la persona o personas víctimas de la violencia intrafamiliar; c) Nombre y domicilio del agresor; d) Relato de los hechos denunciados, y e) Solicitud de las pruebas que estime necesarias. Además, la IPS debe entregar copia a la mujer víctima. *(iii) Registro del evento violento.* La IPS registra el evento de violencia en el Sistema de Vigilancia

	en Salud Pública y las atenciones en salud física y mental en el Registro de Información de Prestaciones de Salud y dará aviso inmediato a la Policía Judicial y al ICBF en el caso en que esté involucrada una menor de edad. *(iv) Adopción de medidas de protección*. Recibido el *resumen de atención o epicrisis*, la autoridad competente (*supra* fila 1) le informará a la víctima sus derechos y le tomará la declaración sobre su situación y, de ser necesario, iniciará adoptará las medidas de protección, establecidas en el artículo 4 de la Ley 294 de 1996, modificado por el artículo 1 de la Ley 575 de 2000 y los artículos 16, 17 y 18 de la Ley 1257 de 2008. *(v) Adopción de la medida de atención.* Otorgada la *medida de protección* y la *medida de atención*, la autoridad competente (*supra* num. 1) verificará la afiliación de la víctima al Sistema General de Seguridad Social en Salud y el estado de la misma. En la declaración tomada a la víctima, la autoridad competente (*supra* fila 1) debió haber indagado si la mujer víctima recibe atención en salud a través de los regímenes Especial o de Excepción. Si víctima no cumple las condiciones para pertenecer a un Régimen Especial o de Excepción o no está afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud y no cuenta con capacidad de pago, la entidad territorial gestionará la inscripción en una EPS del Régimen Subsidiado, conforme a la normativa vigente. Si cuenta con capacidad de pago la mujer deberá inscribirse en el Régimen Contributivo.

	(vi) Aceptación de la medida. La autoridad competente (*supra* fila 1) informará a la mujer víctima lo concerniente a las modalidades de prestación de las *medidas de atención* y las causales de terminación establecidas en el artículo 2.9.2.1.2.10 del Decreto 780 de 2016, modificado por el Decreto 075 de 2024, y, además, remitirá inmediatamente a la entidad territorial la orden de *medida de atención*, la cual incluirá un término de cinco (5) días hábiles para que la mujer tome la decisión de por cuál de las modalidades opta o si renuncia a estas. *(vii) Ejecución de la medida de atención.* La entidad territorial le informará a la mujer el lugar donde le serán prestadas las medidas de atención, garantizando su traslado. Si la mujer opta por el subsidio monetario, le informará los requisitos que debe cumplir para la continuidad de la entrega y el procedimiento mediante el cual se hará, de acuerdo con los lineamientos que para tal efecto expida el Ministerio de Salud y Protección Social. *(viii) Seguimiento.* Cumplido el término para que la mujer adopte la decisión de la modalidad de *medida de atención* por la que optará, la comunicará a la entidad territorial, quien a su vez informará a la autoridad competente (*supra* fila 1) la modalidad elegida para su seguimiento o la renuncia a las opciones existentes. De ser pertinente y de acuerdo con la valoración de la situación especial de riesgo, la autoridad competente ordenará una protección temporal especial por parte de las autoridades de policía, en tanto inicia la prestación de la modalidad.

	En adición, según el artículo 2.9.2.1.2.12 del Decreto 780 de 2016, modificado por el Decreto 075 de 2024, las entidades territoriales deberán adoptar mecanismos de seguimiento y control a la prestación de las medidas de atención otorgadas por la autoridad competente, conforme con los lineamientos que para el efecto establezca el Ministerio de Salud y Protección Social.
5. Otorgamiento de medidas de Atención cuando el conocimiento inicial del hecho de violencia es de la autoridad competente.	Puesto en conocimiento el hecho de violencia ante la autoridad competente (*supra* num. 1), esta le informará a la víctima sus derechos y las *medidas de atención* disponibles, le tomará la declaración sobre su situación, constatará el consentimiento de la mujer para acceder a las *medidas de atención* y, de ser necesario, adoptará las medidas de protección, establecidas en el artículo 4 de la Ley 294 de 1996, modificado por el artículo 1 de la Ley 575 de 2000 y los artículos 16, 17 y 18 de la Ley 1257 de 2008. Acto seguido se debe agotar el trámite establecido para los casos en los que la víctima es atendida por el Sistema General de Seguridad Social en Salud (*supra* fila 4), particularmente, el establecido en los numerales 5 a 8 del artículo 2.9.2.1.2.7 del Decreto 780 de 2016, modificado por el Decreto 075 de 2024. Este se corresponde con los numerales “iv” a “viii” de la fila anterior (4). Cuando el conocimiento inicial del hecho de violencia sea de cualquier otra autoridad, deberá comunicarlo a las autoridades competentes (*supra* fila 1), con el propósito de que se lleve a cabo el

	procedimiento al que se está haciendo referencia.
7. Contenido de la orden.	La orden emitida por la autoridad competente (*supra* fila 1) deberá contener: *(i)* Nombres y apellidos completos de la mujer y sus hijos e hijas. *(ii)* Tipo y número de documento de identificación. *(ii)* Nombre de la EPS a la que se encuentren afiliados. *(iv)* Resultado de la valoración de la situación especial de riesgo cuando se trate de una medida de protección definitiva. *(v)* Remisión para la valoración médica física y mental en caso de que no se hubiere realizado. *(vi)* Orden dirigida a la entidad territorial para que suministre al menos una de las modalidades de atención mientras la mujer decide, en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles, sobre la modalidad por la que opta definitivamente. *(vii)* Plazo durante el cual se concede la medida. *(viii)* Orden dirigida a la entidad territorial mediante la cual solicita reporte mensual de cumplimiento de la prestación de las medidas de atención.

	(ix) Orden de seguimiento y reporte mensual sobre la garantía y cumplimiento del tratamiento médico en salud física y mental, dirigida a la EPS, a la IPS y a la mujer víctima.

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO
JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
A LA SENTENCIA T-179/24

1. Respetuosamente presento aclaración de voto a la Sentencia T-179 de 2024. En esta providencia, la Sala Séptima de Revisión se ocupó de la acción de tutela presentada por *Juana* en contra del Municipio de *Macondo*, el Departamento de *Ciénaga Grande* y Savia Salud EPS por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales de petición, a la vida, a un recurso judicial efectivo y a una vida libre de violencia. La accionante denunció que fue víctima de un intento de feminicidio así como de graves amenazas por parte de su expareja sentimental. A pesar de que la Fiscalía General de la Nación adelantó una investigación penal en contra de su presunto agresor por tentativa de feminicidio y el juez penal ordenó medidas de protección y atención a su favor, la actora denunció que las autoridades territoriales no cumplieron con tales mandatos.

2. Esta corporación amparó los derechos a la salud, a la integridad, al debido proceso y a una vida libre de violencia de la ciudadana. Para ello, la Sala de Revisión le ordenó al juez de la causa que reiniciara el procedimiento para las mujeres víctimas de violencia basada en el género y adoptara una decisión relativa a las medidas de atención solicitadas por la demandante. Además, le ordenó a la EPS accionada que le brindara el tratamiento médico, así como la atención necesaria relacionada con los actos de violencia de los que pudo ser víctima y de la epilepsia que padece la accionante. Por último, dictó una serie de exhortos a diferentes autoridades administrativas, de policía y de la Rama Judicial.

3. Si bien comparto la decisión adoptada en la providencia, considero necesario aclarar mi voto en relación con tres aspectos. *Primero*, la falta de análisis de la vulneración del derecho de petición invocado por la ciudadana. *Segundo*, el estudio realizado sobre el incumplimiento de los deberes de la Gobernación de Antioquia. *Tercero*, la potencial revictimización de otras mujeres víctimas del delito de feminicidio con la mención de sus nombres en la providencia.

La vulneración del derecho de petición invocado por la ciudadana y la necesidad de que la decisión también se pronunciara sobre este aspecto

4. En el escrito de tutela, la apoderada de la accionante (la Corporación Humanas) manifestó que interpuso varias peticiones ante diferentes autoridades. Por una parte, le solicitó a la Fiscalía 124 Seccional de Apartadó el otorgamiento de medidas de protección, pero tal autoridad no consideró que se tratara de un caso de gravedad. Por otra parte, el 11 de abril de 2023, le pidió al juez de control de garantías el otorgamiento de medidas de protección provisional, sin embargo, a la fecha de la interposición de la acción de amparo, no se habían otorgado. Finalmente, acudió a la EPS accionada con el objetivo de que le otorgara a la demandante las medidas de atención previstas en el artículo 19 de la Ley 1257 de 2008, no obstante, no obtuvo ninguna respuesta. Por lo anterior, dentro de las pretensiones de la tutela, la parte actora solicitó el amparo del derecho de petición sin que este fuera objeto de análisis o pronunciamiento en la sentencia.

5. El principio de congruencia de la sentencia exige que la decisión judicial esté acorde con los hechos y las pretensiones esgrimidas en la demanda[165]. Se trata de una garantía del derecho al debido proceso que tienen las partes involucradas en un proceso judicial[166]. Por ende, aunque el juez cuenta con la facultad para fijar los ejes sobre los cuales realizará su pronunciamiento, esta potestad no autoriza a la modificación de la controversia planteada (las partes, los derechos y los hechos presentados en la demanda de tutela) o la omisión de aspectos jurídicamente relevantes del asunto puesto en conocimiento del sistema de justicia.

6. A mi juicio, la potencial vulneración del derecho de petición debió ser otra de las aristas analizadas en la decisión. Aun cuando la potencial omisión

[165] Código General del Proceso (artículo 281).

[166] Sentencia SU-150 de 2021.

de respuesta a las tres solicitudes motivó varias de las órdenes dadas (sobre todo las relacionadas con que el juez de control de garantías rehaga el procedimiento para las mujeres víctimas de violencia basada en el género y adoptara una decisión relativa a las medidas de atención solicitadas por la demandante), la providencia aludida no realizó este estudio.

El incumplimiento de los deberes del departamento relacionados con su deber legal de otorgar los subsidios económicos a la demandante

7. La Sentencia T-179 de 2024 concluyó que el departamento no estaba en la obligación de pagar los subsidios señalados en el Decreto 1630 de 2019, al menos por dos motivos. Por una parte, por razones de competencia. Inicialmente, las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios de Salud (EAPB) eran las obligadas a garantizar las medidas de atención del artículo 19 de la Ley 1257 de 2008. No obstante, en la actualidad, este deber recae en los entes territoriales conforme al Decreto 1630 de 2019 (norma de rango no legal). Por otra parte, porque no existía una orden dirigida al ente territorial para que dictara las medidas de atención derivado de la multiplicidad de normas en la materia y que fue destacada en la decisión. Según la sentencia, en esta última hipótesis, aunque no hubiese un mandato legal que obligara al departamento para reconocer tal medida, igual estaba obligado a remitir el caso a las autoridades competentes para decretar debidamente tal medida de atención[167].

8. Contrario a lo anterior, a mi juicio, el departamento sí tenía la obligación de otorgar tales emolumentos a favor de la actora. Tal conclusión se respalda en varios argumentos. En primer lugar, el artículo 19.b de la Ley 1257 de 2008 determina que, cuando las víctimas decidan no permanecer en esos espacios: "se asignará un subsidio monetario mensual para la habitación y alimentación de la víctima, sus hijos e hijas, siempre y cuando se verifique que el mismo será utilizado para sufragar estos gastos en un lugar diferente a que habite el agresor. Así mismo este subsidio estará condicionado a la asistencia a citas médicas, sicológicas o siquiátricas que requiera la víctima". Es decir que el departamento estaba obligado a ofrecer los espacios de protección contemplados en la norma o a brindar el subsidio. Para ello, no se requería de ninguna orden de alguna autoridad.

[167] Decreto 780 de 2016 (artículo 2.9.2.1.2.6) modificado por el Decreto 1630 de 2019.

9. En segundo lugar, el que la ciudadana no hubiera aceptado la medida consistente en ingresar a los hogares de protección no conlleva al cierre del caso (tal y como ocurrió en el presente asunto). Por el contrario, el departamento estaba en la obligación de garantizar la seguridad de la ciudadana y su familia y de evitar que la actora permaneciera en el mismo lugar que su presunto agresor (conforme al artículo 19 de la Ley 1257 de 2008).

10. Las medidas legislativas dirigidas a sensibilizar, prevenir y sancionar cualquier forma de violencia y discriminación en contra de las mujeres constituyen un catálogo de protección a su favor. El cumplimiento de las mismas impone sobre las autoridades judiciales (incluida la Corte Constitucional) el mayor de los esfuerzos para que su interpretación redunde, en todos los casos, por la protección reforzada de las mujeres. Es de esta, y no de otra forma, que se concreta el mandato de atender con perspectiva de género las decisiones de la administración de justicia.

La necesidad de eliminar el nombre de dos mujeres víctimas del delito de feminicidio de la decisión

11. En la Sentencia T-179 de 2024, se mencionó el nombre de dos mujeres víctimas de violencias contra las mujeres. Esto con el fin de demostrar cómo, en la mayoría de los casos de feminicidios, las mujeres víctimas habían denunciado hechos de violencia en su contra. Considero que mencionar ambos nombres podría ser un espacio de revictimización para ellas y sus familias. Si bien en el caso que se estudió había un alto contenido de violencia de género, creo que era necesario suprimir sus nombres.

12. A mi juicio, el mismo propósito de enfatizar en lo riesgoso que es para las mujeres víctimas de violencias basadas en género la inacción del Estado -sobre todo cuando las mujeres víctimas de violencias han denunciado en anteriores oportunidades el actuar deleznable por parte de sus victimarios- se podía cumplir mencionando las cifras de feminicidio del 2023 en el Departamento de *Ciénaga Grande*. No obstante, la sentencia optó por incluir el nombre de dos mujeres víctimas.

En los términos de esta aclaración de voto, suscribo la posición de la mayoría de la Sala en la Sentencia T-179 de 2024.

Fecha *ut supra.*

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado