

## TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia T-059/25

VIOLENCIA INSTITUCIONAL CONTRA LA MUJER-Incumplimiento de los deberes de protección, atención, asistencia y estabilización

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

(Las entidades territoriales accionadas) vulneraron los derechos a vivir una vida libre de violencias y a la dignidad humana de (la accionante), pues no le suministraron el subsidio monetario como medida de atención ordenada por la (Comisaría de Familia).

PEREGRINAJE INSTITUCIONAL-Revictimización de las mujeres víctimas de violencias basadas en género

La negligencia e inacción, no solo para garantizarle el subsidio monetario a la (accionante), sino también para incluir de manera ágil el dinero del Ministerio en su presupuesto, constituye un acto de violencia institucional que vulnera los derechos de la accionante y, más allá, de todas las mujeres víctimas de violencias basadas en género de este municipio... este tipo de actuaciones podrían considerarse como una forma de peregrinaje institucional.

DERECHO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA-Seguimiento y articulación

institucional para garantizar las medidas de protección y atención otorgadas por las autoridades de familia

(Los entes de control) incumplieron su deber constitucional y legal de garantizar los derechos de la (accionante), pues no realizaron un seguimiento adecuado ni le exigieron a la (Alcaldía accionada) garantizar el subsidio monetario.

PROCESO DE REGULACION DE VISITAS DE NIÑOS Y NIÑAS-Protección de derechos fundamentales/PERSPECTIVA DE GÉNERO Y PREVALENCIA DEL INTERÉS SUPERIOR DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES-Deber de las autoridades administrativas y judiciales en asuntos de familia

(...) la decisión de la Comisaría de poner como punto de recogida la casa de la accionante para las visitas entre el agresor y su hija vulneró los derechos de la (accionante)... esta orden desconoció los análisis previamente realizados por la Comisaría e inevitablemente aumentó el riesgo de la (accionante)... la Comisaría restableció las visitas entre la niña y el agresor sin realizar un análisis o estudio previo sobre el posible riesgo que implicaba esta decisión para la menor de edad. De esta forma, la Comisaría no adoptó medidas para cerciorarse de que la menor no estaba en riesgo con ese régimen de visitas y, por el contrario, lo aumentó tras permitir que el agresor esté con ella sin la supervisión de la entidad.

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

DERECHO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA-Contenido y alcance

MEDIDAS DE PROTECCION CONTRA LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR-Alcance

MEDIDAS DE ATENCIÓN A MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA BASADA EN EL GÉNERO-Alcance y contenido

(...) a las mujeres víctimas de violencia basada en género les asiste el derecho a recibir medidas de atención para dejar sus casas, con el fin de restablecer y proteger sus derechos. De acuerdo con el artículo 19 de la referida ley, estas medidas 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 la víctima 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).

PROCESO POR VIOLENCIA INTRAFAMILIAR-Adopción de medidas de estabilización para las víctimas en las comisarías de familia

VIOLENCIA INSTITUCIONAL-Characterización

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

DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS EN DISTINTOS NIVELES TERRITORIALES-Aplicación de principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad

FUNCION JURISDICCIONAL DE LAS COMISARIAS DE FAMILIA-Decisiones con perspectiva de género y atendiendo el contexto de violencia estructural contra la mujer

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Primera de Revisión

Sentencia T-059 de 2025

Referencia: Expediente T-10.379.816.

Acción de tutela presentada por Helena contra la Alcaldía de Salvador y la Gobernación de Bahía.

Magistrada ponente:

Natalia Ángel Cabo.

Bogotá, D.C., 17 de febrero de 2025.

La Sala Primera de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por las magistradas Diana Fajardo Rivera y Natalia Ángel Cabo, quien la preside, y el magistrado Juan Carlos Cortés González, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política,

y en los artículos 32 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA.

Esta providencia se dicta en el proceso de revisión del fallo proferido en única instancia por el Juzgado Quince Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Salvador, Bahía, en el trámite de la acción de tutela interpuesta por Helena en contra de la Alcaldía de Salvador y la Gobernación de Bahía[1].

Aclaración previa

De conformidad con la Circular Interna No. 10 de 2022, la Corte Constitucional tiene la facultad de omitir los nombres reales de las partes en los procesos de tutela, siempre que dicha información pueda comprometer sus derechos fundamentales. En particular, la Corte puede hacerlo en casos en los que se divulgue información sensible sobre la salud e historia clínica de una persona, se trate de niños, niñas y/o adolescentes, o se pongan en riesgo los derechos a la vida, la integridad personal e intimidad de las personas involucradas. En esa medida, en la versión anonimizada y pública de esta providencia se identificará a la accionante como Helena y al señalado de amenazarla como Jorge. Además, se cambiará el nombre de la ciudad y el departamento donde ocurrieron los hechos.

Síntesis de la decisión

La Sala Primera de Revisión de Tutelas estudió el caso de Helena, una mujer víctima de violencia intrafamiliar por parte de su expareja. La Comisaría Permanente de Familia Turno

Tres de Salvador conoció el caso y le ordenó a la Alcaldía de Salvador que, de manera inmediata, como medida de atención y con el consentimiento de la accionante, le garantizara un subsidio monetario. No obstante, hasta el momento en que se interpuso la tutela, el ente territorial no le otorgó dicho subsidio monetario, pues afirmó que el Ministerio de Salud y Protección social no transfirió el dinero para garantizar esa medida.

En consecuencia, la señora Helena presentó una acción de tutela en contra del municipio de Salvador y el Departamento del Bahía, con el fin de obtener la protección de sus derechos a recibir medidas de atención, a la integridad personal, a la dignidad humana y a una vida libre de violencias. Como pretensiones, la señora Helena solicitó que se ordenara al municipio de Salvador garantizar el subsidio monetario como medida de atención.

Al analizar el caso, la Corte concluyó que la Alcaldía de Salvador y la Gobernación de Bahía vulneraron los derechos a vivir una vida libre de violencias y a la dignidad humana de la accionante porque: (i) la Alcaldía de Salvador contaba con presupuesto en su Plan de Desarrollo municipal y con el dinero que le transfirió el Ministerio de Salud y Protección Social para garantizar las medidas de atención y aun así no le suministró a la accionante el subsidio monetario; (ii) la Alcaldía de Salvador le impuso barreras administrativas injustificadas para garantizarle el subsidio y fue indiferente ante su apremiante situación de riesgo; y (iii) la Gobernación de Bahía conoció el caso en este proceso de tutela y no se articuló con las entidades del municipio ni realizó ninguna acción para garantizarle el subsidio monetario a la señora Helena.

Asimismo, la Corte concluyó que la Defensoría del Pueblo – Regional Bahía, la Personería de Salvador y la Procuraduría Provincial de Instrucción de Salvador incumplieron su deber constitucional y legal de garantizar los derechos de la señora Helena, pues no realizaron un seguimiento adecuado ni le exigieron a la Alcaldía de Salvador garantizar el subsidio monetario. Por su parte, la Sala procuró a la Fiscalía General de la Nación – Fiscalía 60 Delegada ante los Jueces Penales Municipales y Promiscuos de Salvador a avanzar en la investigación de los hechos, pues la denuncia se interpuso hace más de ocho meses y es prioritario investigar los hechos y proteger los derechos de la accionante.

Por último, en sede de revisión la Corte conoció que el comisario de Familia restableció las visitas entre el presunto agresor y su hija, y acordó que la menor de edad debía ser recogida en la nueva vivienda de la accionante. Esta Corporación concluyó que la habilitación de visitas presenciales sin realizar una evaluación de riesgo de la menor de edad, así como la asignación de la vivienda de la accionante como punto de recogida, vulneró los derechos de la accionante y puso en riesgo a la menor de edad. Además, esta Corte encontró que la Comisaría no estudió la posibilidad de otorgarle medidas de estabilización a la accionante, que podrían contribuir a mejorar su situación de vulnerabilidad.

Para remediar la vulneración de derechos fundamentales, la Corte ordenó a la Alcaldía de Salvador suministrar el subsidio monetario y realizar los trámites necesarios para incorporar dentro de su presupuesto el dinero transferido por el Ministerio de Salud y Protección Social. Asimismo, la entidad accionada deberá abstenerse de imponer barreras administrativas para garantizar el subsidio monetario como medida de atención, a la vez que deberá estudiar las solicitudes de subsidio monetario que se realizaron en el 2024 y adoptar las medidas necesarias para garantizarlos.

Por otra parte, esta Corporación le ordenó a la Gobernación de Bahía generar los mecanismos administrativos que garanticen la operación oportuna y eficaz de las medidas de atención. Además, le ordenó a la Alcaldía de Salvador y a la Gobernación del Bahía divulgar esta providencia en las áreas que manejan casos de violencia intrafamiliar y violencias basadas en género.

Por último, la Corte dio las siguientes órdenes: (i) a la Defensoría del Pueblo – Regional Bahía, a la Personería de Salvador y a la Procuraduría Provincial de Instrucción de Salvador, realizar un seguimiento de las medidas de atención otorgadas a la accionante; (ii) a la Defensoría del Pueblo – Regional Bahía, asesorar, acompañar y realizar un seguimiento a la accionante a lo

largo de todo su proceso derivado de la denuncia como víctima de violencia intrafamiliar; (iii) a la Comisaría Permanente de Familia Turno Tres de Salvador, valorar el riesgo de la menor de edad respecto de la relación con el señor Jorge; modificar el numeral noveno del acto administrativo proferido el 20 de mayo de 2024, con el fin de adoptar una decisión que proteja los derechos de la accionante y su hija en los términos de esta providencia; y evaluar la posibilidad de otorgar nuevas medidas de protección y estabilización a la accionante; y (iv) exhortar a la Fiscalía General de la Nación – Fiscalía 60 Delegada ante los Jueces Penales Municipales y Promiscuos de Salvador para que actúe de manera diligente y oportuna en la investigación penal derivada de la denuncia de la accionante.

## I. ANTECEDENTES

### 1. Hechos[2]

1. La ciudadana Helena interpuso una acción de tutela en contra de la Alcaldía de Salvador y la Gobernación de Bahía, con el fin de que se protegieran sus derechos a recibir medidas de atención, a la integridad personal, a la dignidad humana y a una vida libre de violencias.

2. El 3 de mayo de 2024, la señora Helena presuntamente fue víctima de violencia intrafamiliar por parte de su expareja, el señor Jorge. De acuerdo con el escrito de tutela[3], el señor Jorge llegó a la vivienda alcoholizado e intentó realizar una acción peligrosa con su hija de tres años. Por este motivo, la señora Helena tomó a su hija en sus brazos, empezó a discutir con el señor Jorge, y él, en respuesta a esto, golpeó a la accionante en la cabeza y en varias partes de su cuerpo, la empujó contra la pared y la lanzó a la cama.

3. Ante esta situación, el primo menor de edad de la accionante intervino y, por una llamada de los vecinos, la Policía Nacional llegó a la vivienda. Allí, la Policía le preguntó a la señora Helena si el señor Jorge la había golpeado, pero ella lo negó por temor a las posibles retaliaciones de su agresor. Cuando la Policía se fue, el señor Jorge amenazó a la accionante, pues le advirtió que si lo denunciaba, él lucharía por la custodia completa de su hija. Además, echó al primo de la accionante de la casa.

4. El 4 de mayo de 2024, la señora Helena se contactó con la Patrulla Púrpura y allí la acompañaron a la Unidad de Salud de Salvador U.S.I. San Francisco para que fuera evaluada. Según la historia clínica anexada, los médicos acreditaron que la accionante fue víctima de violencia física, pues encontraron múltiples golpes contundentes en la cabeza contra la pared y lesiones en su rostro.

5. Ese mismo día ella se dirigió a la Comisaría Permanente de Familia Turno Tres de Salvador para reportar la situación. El comisario de Familia realizó las siguientes acciones:

(i) El equipo psicosocial de la Comisaría valoró el riesgo y lo clasificó como alto, pues el agresor consume alcohol u otras sustancias psicoactivas y se vuelve violento, ha hecho uso de armas para amenazar a la accionante, ha usado otros objetos contundentes para ocasionarle daños físicos y la ha amenazado de muerte. La violencia ha aumentado en intensidad y frecuencia, y el agresor tiene un historial de conductas violentas en otros entornos y con otras personas[4].

(ii) Otorgó medidas de protección a favor de la mujer y su hija.

(iii) A través de una fundación, les otorgó alojamiento, alimentación y transporte de emergencia, desde el 4 de mayo hasta el 6 de mayo de 2024, a la accionante, a su hija y a su primo menor de edad.

(iv) Remitió a la señora Helena al Instituto Colombiano de Medicina Legal y Ciencias Forenses

(en adelante Medicina Legal) para que fuera valorada física y psicológicamente.

(v) El 5 de mayo de 2024, ordenó medidas de atención a favor de la mujer y su hija. Particularmente, el comisario le ordenó a la Secretaría de Desarrollo Social Comunitario de la Alcaldía de Salvador que suministrara “de forma INMEDIATA 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: a) casas de acogida, albergues, refugios o servicios hotelero[s], o b) subsidio monetario en los términos del artículo 19 de la Ley 1257 de 2008 [...]”[5]. Esta medida la otorgó por seis meses, prorrogables en caso de que la accionante lo requiriera, con el fin de que contara con el debido tratamiento médico, terapéutico y demás que necesitara.

6. El 6 de mayo de 2024, la accionante interpuso una denuncia en la Fiscalía General de la Nación y allí la calificaron en una situación de riesgo extremo de reincidencia de violencia de género y de ocurrencia de violencia feminicida. Esta entidad también la remitió para ser valorada por Medicina Legal.

7. Ese mismo día, la psicóloga de la Dupla de Género de la Defensoría del Pueblo – Regional Bahía se comunicó con la accionante para realizarle seguimiento a sus medidas de atención. Sin embargo, en la llamada la señora Helena manifestó que la Alcaldía de Salvador no se había contactado con ella y que en ese momento no contaba con hospedaje, transporte ni dinero.

8. A raíz de esto, la psicóloga de la Secretaría de Desarrollo Social Comunitario de la Alcaldía de Salvador se contactó con la accionante y le otorgó dos noches de hotel para ella y su grupo familiar. Además, sobre las 10:00 p. m. le comunicó que no podía salir del hotel. Por este motivo, la accionante le informó que prefería el subsidio monetario, pues ella tenía que trabajar, y su hija y primo tenían que estudiar. Sin embargo, la funcionaria de la Alcaldía le dijo que ese tipo de medidas no se otorgaban en Salvador.

9. El 8 de mayo de 2024, la Alcaldía de Salvador le informó a la señora Helena que debía abandonar el hotel y firmar un documento de salida voluntaria. A juicio de la accionante, la aproximación de los funcionarios fue inadecuada, ya que se sintió presionada a firmar el documento mientras ella estaba en su trabajo. Además, a pesar de que la señora Helena solicitó acompañamiento a su nueva vivienda, la Alcaldía le comentó que no era posible, porque el carro no estaba disponible ese día.

10. El 9 de mayo de 2024, los funcionarios de la Alcaldía de Salvador buscaron nuevamente a la señora Helena en su trabajo para que firmara otros documentos. Una vez más, la accionante manifestó que no la dejaron leer lo que estaba escrito y que fue presionada para firmarlos. Por eso, la señora Helena decidió enviar un correo electrónico en el que aceptaba la medida de atención de subsidio monetario, pues ella quería esa medida y una funcionaria le había negado la posibilidad de acceder a esta.

11. El 10 de mayo de 2024, la accionante envió un oficio dirigido a la Procuraduría Regional de Bahía, a la Procuraduría Provincial de Salvador, a la Defensoría del Pueblo Regional de Bahía y a la Personería Municipal de Salvador. En este documento hizo un recuento de los hechos de su caso y denunció que era víctima de violencia institucional por parte de la Alcaldía Municipal de Salvador.

12. En el documento, la señora Helena relató que esta situación ha generado graves repercusiones en su salud, pues se encuentra en un estado de ansiedad y angustia constante[6]. Por un lado, su ingreso económico es bajo y ha tenido que asumir nuevos gastos relacionados con el sostenimiento de su hija y de su primo, así como el costo de un arrendamiento y otros gastos de manutención. Por otro lado, le genera mucha ansiedad que su expareja aparezca en su trabajo y la agrede nuevamente. Ella afirmó que siente dolor en el pecho, sensación de ahogo, desesperación y temblor en las extremidades.

13. El 14 de mayo de 2024, Medicina Legal valoró a la accionante y la calificó con un nivel de riesgo grave. No obstante, la señora Helena manifestó que no pudo obtener el documento con dicha valoración, pues le informaron que fue remitido a la Fiscalía General de la Nación.

14. El 23 de mayo de 2024, la Dirección de Mujer, Género y Diversidad Sexual de la Secretaría de Desarrollo Social y Comunitario de la Alcaldía Municipal de Salvador respondió al oficio que envió la accionante el 10 de mayo del mismo año. En este documento la Alcaldía afirmó que no era posible otorgarle a la señora Helena la medida de atención que ella escogió, pues el ente territorial carecía de un rubro para esto en su presupuesto.

## 2. Acción de tutela

15. Por todo lo anterior, el 30 de mayo de 2024, la accionante interpuso una acción de tutela en contra de la Alcaldía de Salvador y la Gobernación de Bahía con el fin de obtener la protección de sus derechos a recibir medidas de atención, a la integridad personal, a la dignidad humana y a una vida libre de violencias. Como pretensiones, la señora Helena solicitó que se ordenara al municipio de Salvador realizar todas las gestiones correspondientes para dar cumplimiento a las medidas de atención a su favor, según lo dispuso la Comisaría Permanente de Familia Turno Tres de Salvador.

16. Además, la accionante solicitó una medida provisional a su favor, que consistía en ordenar a la Alcaldía Municipal de Salvador dar cumplimiento inmediato a las medidas de atención ordenadas por la Comisaría Permanente de Familia Turno Tres de Salvador.

17. El 30 de mayo de 2024, el Juzgado Quince Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Salvador, Bahía, admitió la acción de tutela[7]. Además, vinculó a la

Comisaría Permanente de Familia Turno Tres de Salvador, a la Secretaría de Desarrollo Social Comunitario – Dirección de Mujer, Género y Diversidad Sexual de la Alcaldía de Salvador, y a la Secretaría de Salud de Salvador para que se pronunciaran sobre los hechos de la tutela.

18. Por otra parte, el juez negó la medida provisional, pues consideró que lo que esta pretendía era el mismo objeto de la acción de tutela. Por lo tanto, en caso de concederse, se vulneraría el debido proceso y el derecho de contradicción que le asiste a la entidad accionada.

### 3. Respuestas de las accionadas[8]

Secretaría de Salud de la Alcaldía Municipal de Salvador[9]

19. El 4 de junio de 2024, la Secretaría de Salud de la Alcaldía Municipal de Salvador sostuvo que la entidad no vulneró ni amenazó con vulnerar los derechos de la accionante. Esto debido a que, de acuerdo con el artículo 31 de la Ley 1122 de 2007, dentro de sus competencias no está la prestación directa de servicios de salud.

20. Por otra parte, la entidad manifestó que, tras verificar la plataforma de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, la accionante se encuentra afiliada al régimen contributivo, por lo que toda la atención que requiera debe ser asumida por su EPS, que en este caso es Salud Total EPS. Por lo anterior, la Secretaría de Salud municipal solicitó al juez ser desvinculada del proceso de tutela, por falta de legitimación en la causa por pasiva.

## Gobernación de Bahía[10]

21. El 5 de junio de 2024, la Gobernación de Bahía manifestó que la entidad no vulneró los derechos de la accionante, pues la medida de atención emitida por la Comisaría de Familia se dirigió al municipio de Salvador. Sin embargo, el ente territorial aclaró que, como es un caso de violencia intrafamiliar que requiere una atención especial en favor de la accionante, procedería a informar a la Secretaría de la Mujer del departamento de Bahía, con el propósito de que le dieran un acompañamiento adecuado.

22. Por lo anterior, la Gobernación señaló que no está legitimada en la causa por pasiva y solicitó ser desvinculada de la acción de tutela.

## Secretaría de Desarrollo Social Comunitario de la Alcaldía Municipal de Salvador[11]

23. El 5 de junio de 2024, la Secretaría de Desarrollo Social Comunitario de la Alcaldía de Salvador afirmó que llevó a cabo acciones para salvaguardar la vida e integridad personal de la accionante y de su grupo familiar. Particularmente, la entidad especificó que: (i) el 6 de mayo de 2024, le brindaron acompañamiento a la accionante y a su grupo familiar, y ese mismo día les otorgaron alojamiento en un hotel; (ii) el 7 de mayo de 2024, acompañaron a la accionante a Medicina Legal y posteriormente se dirigieron al colegio de su hija, con el fin de informarle a la docente orientadora de esa institución que, en razón a unas medidas de protección otorgadas por la Comisaría de Familia, las únicas personas autorizadas a recoger a la menor de edad eran la accionante y su abuela; (iii) el 7 de mayo de 2024, enviaron un oficio a la EPS Salud Total para tramitar la medida de atención que escogió la accionante; (iv) el 8 de mayo de 2024, la accionante les manifestó que abandonaría el hotel, por lo que los funcionarios le indicaron que debía diligenciar los documentos de ingreso y egreso. Por este motivo, y para evitar que la señora Helena tuviera que desplazarse a otro lugar, la entidad afirmó que llevaron los documentos a su oficina para que los diligenciara allí; (v) el 9 de

mayo de 2024, le comunicaron a la accionante que estaban tramitando la medida de atención con su EPS, y que estaban esperando respuesta a la solicitud realizada.

24. Adicionalmente, la entidad aclaró que todas las comunicaciones con la accionante sucedieron en el marco del respeto, y que ella fue informada de los documentos que necesitaban ser diligenciados. Incluso, la entidad afirmó que prestó los servicios de hospedaje y transporte que después fueron suspendidos por el retiro voluntario de la accionante, pero que la entidad está en plena disposición de brindarlos nuevamente de manera inmediata.

25. Por otra parte, sobre la medida de atención ordenada por el comisario Permanente de Familia Turno Tres, la entidad manifestó que, según el Decreto 075 de 2024, la implementación de estas medidas está condicionada a que el Ministerio de Salud y Protección Social transfiera los recursos a las entidades territoriales, y a que se expida el acto administrativo que señala los criterios de asignación y distribución de dichos recursos. Incluso, el ente territorial afirmó que, con base en el artículo 19 de la Ley 1258 de 2008, las Empresas Promotoras de Salud deben garantizar los servicios de alojamiento, alimentación y los subsidios monetarios.

26. En este sentido, la entidad señaló que como el Ministerio no le ha desembolsado esos recursos, no tiene manera de garantizar las medidas. Por esto, la Secretaría solicitó que se vinculara al trámite al Ministerio de Salud y Protección Social y a la EPS, pues de esas entidades depende la entrega efectiva de los subsidios monetarios.

27. Por último, la entidad afirmó que, con base en los principios de planeación y universalidad del Estatuto Orgánico del Presupuesto, ninguna autoridad puede efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al Tesoro, o transferir algún crédito que no figure en el presupuesto. Por todo lo anterior, la entidad solicitó que se declare su falta de legitimación

en la causa por pasiva y que, en consecuencia, sea desvinculada del trámite de tutela.

Comisaría Permanente de Familia Turno Tres de Salvador[12]

28. El 3 de junio de 2024, la Comisaría Permanente de Familia Turno Tres de Salvador realizó un recuento de sus actuaciones. Para comenzar, la entidad dijo que, debido a la denuncia de la señora Helena, asumió el conocimiento del proceso y dictó una medida de protección provisional a favor de la accionante.

29. Así mismo, el comisario afirmó que: (i) remitió a la accionante con el equipo psicosocial con el fin de que valoraran su riesgo; (ii) ofició y ordenó a la Policía que le brindara una protección provisional; (iii) remitió a la accionante a Medicina Legal para que le realizaran la valoración médico legal; (iv) citó al señor Jorge para notificarlo del auto que admitió y avocó conocimiento de las diligencias, le ordenó que se abstuviera de agredir verbal, física o psicológicamente a la accionante y lo citó para ser escuchado en la diligencia de descargos; (v) citó a las partes para llevar a cabo la audiencia de trámite del artículo 7 de la Ley 575 de 2000.

30. Por otra parte, el comisario afirmó que en el expediente obra: (i) la valoración del riesgo por parte del equipo psicosocial, que obtuvo el puntaje de 301, es decir, riesgo alto; (ii) los descargos presentados por el señor Jorge; (iii) la aceptación de la medida de atención de subsidio monetario por parte de la accionante; y (iv) el acta de la audiencia de trámite en la que se dictó la medida de protección definitiva en favor de la accionante.

31. Por todo lo anterior, la Comisaría afirmó que ha adoptado todas las medidas de protección y atención a favor de la señora Helena, por lo que no ha vulnerado sus derechos

fundamentales. En consecuencia, afirmó que la acción de tutela no prosperaría, ya que no puede subrogar el mecanismo ordinario.

#### 4. Sentencia de única instancia[13]

32. El 14 de junio de 2024, el Juzgado Quince Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Salvador negó el amparo de los derechos fundamentales de Helena, pues consideró que estos no fueron vulnerados. A su juicio, en el trámite de esta tutela se evidenció que las entidades accionadas y vinculadas realizaron todas las gestiones según sus competencias y con la finalidad de salvaguardar los derechos de la accionante. En ese sentido, el juez afirmó que las actuaciones de la Comisaría de Familia y de la Alcaldía de Salvador fueron diligentes, pues desde el momento en que tuvieron conocimiento de los hechos le brindaron a la accionante el acompañamiento y la protección requerida.

33. Por otra parte, el juzgado afirmó que el pago del subsidio monetario depende del presupuesto que asigne el Ministerio de Salud y Protección Social al ente territorial. De esta manera, como la asignación no ha ocurrido, el juez constitucional no puede destinar unos recursos al caso concreto, más aún si se toma en consideración que la accionante cuenta con todas las medidas de protección.

#### 5. Actuaciones en sede de revisión

##### 5.1. Primer auto de pruebas, vinculación y decreto de medida provisional

34. Mediante el Auto 1741 del 17 de octubre de 2024, esta Corte decretó medidas

provisionales en el expediente de la referencia. En concreto, la Sala consideró necesario ordenarle a la Alcaldía de Salvador suministrar el subsidio monetario a la accionante, con el propósito de que esta continuara viviendo en un lugar seguro, alejada del señor Jorge, para evitar nuevas violencias en su contra. Esta decisión se fundamentó en el grave riesgo que amenazaba la vida e integridad personal de la accionante.

35. Adicionalmente, en auto del 16 de octubre de 2024, la magistrada ponente vinculó al Ministerio de Salud y Protección Social al trámite de esta acción de tutela. Igualmente, en la mencionada providencia se decretaron una serie de pruebas orientadas a informar a la Corte sobre (i) la situación actual de riesgo de la accionante y de su hija, así como las afectaciones a su salud mental y física tras la situación de violencia que vivió; (ii) las medidas de protección y atención otorgadas a la accionante, así como las acciones de seguimiento de estas medidas; (iii) el suministro de las medidas de atención por parte de la Alcaldía de Salvador; (iv) la situación de financiamiento de las medidas de atención para el municipio de Salvador y el departamento de Bahía; (v) las asignaciones presupuestales en el Plan de Desarrollo del municipio de Salvador y el departamento de Bahía destinadas a garantizar una vida libre de violencias y discriminaciones para las mujeres. A continuación, se presenta el resumen de las respuestas allegadas en virtud del requerimiento probatorio.

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses – Unidad Básica Salvador[14]

36. El 18 de octubre de 2024, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses – Unidad Básica Salvador adjuntó la evaluación médico legal y la valoración del riesgo de la accionante. Sobre la evaluación médico legal, la entidad afirmó que la señora Helena tenía lesiones consistentes con el relato de los hechos, con una incapacidad médico legal definitiva de diez días. Además, la entidad aseguró que la accionante presentó signos de maltrato físico agudo, y que está en riesgo inminente de volver a ser agredida.

37. Por otro lado, frente a la valoración del riesgo, Medicina Legal afirmó que la señora Helena se encuentra en riesgo mortal grave de sufrir lesiones físicas o psicológicas muy graves o fatales. Esta valoración del riesgo se fundamentó en que: (i) la accionante y su agresor llevaban una relación de 6 años y las violencias comenzaron desde los 4 meses de convivencia; (ii) la violencia aumentó desde que la accionante quiso terminar la relación; (iii) el agresor consumía alcohol y otras sustancias psicoactivas de manera regular, lo cual lo volvía agresivo, portaba un tambo (arma contundente), y tenía antecedentes de violencia en riñas callejeras y agresividad en situaciones de conflicto; (iv) la accionante aceptaba y justificaba las agresiones físicas y psicológicas, lo que constituía un obstáculo para que ella pudiera tomar decisiones que le permitieran ejercer sus derechos; (v) su agresor no controlaba su ira y existía una relación de poder ejercida por él; (vi) la violencia psicológica se basaba en el uso de un lenguaje sexista y humillante; (viii) el agresor la manipulaba y persuadía para tener relaciones sexuales cuando él lo deseara; y (ix) el agresor controlaba sus relaciones interpersonales.

Fiscalía General de la Nación[15]

38. El 18 de octubre de 2024, la fiscal 60 Delegada ante los Jueces Penales Municipales y Promiscuos de Salvador afirmó que el proceso penal por violencia intrafamiliar agravada se encontraba en etapa de indagación, y estaba pendiente solicitar la medida de protección reforzada para la víctima y las entrevistas de corroboración periférica, con el fin de adoptar una decisión sobre el caso. La fiscal también mencionó que existe otra denuncia por los mismos hechos que motivaron el proceso actual, por lo que se hará una conexidad de las noticias criminales.

39. En los documentos anexados está la valoración del riesgo hecha por esta entidad. La accionante fue valorada con un nivel de riesgo extremo, en el que se identificaron violencias psicológicas, patrimoniales y/o económicas, y físicas/sexuales[16]. Por este motivo, en el formato de remisión para medidas de protección a la Comisaría de Familia[17], la Fiscalía

sugirió las medidas de protección contenidas en los numerales a, b, c, d, e, f, g, h, i, j, k, l y m del artículo 17 de la Ley 1257 de 2008.

Procuraduría Provincial de Instrucción de Salvador[18]

40. El 21 de octubre de 2024, la Procuraduría Provincial de Instrucción de Salvador dijo que abrió una actuación preventiva y pidió a la Alcaldía Municipal de Salvador conocer los avances de la medida de atención. Al respecto, la Alcaldía le informó que entre el 6 y 8 de mayo de 2024 les prestó asistencia a la accionante y a su grupo familiar.

41. Así mismo, la Procuraduría afirmó que le solicitó a la Alcaldía de Salvador que adelantara de inmediato las acciones necesarias para garantizar la medida de atención de subsidio monetario para las mujeres víctimas de violencia que optan por esa medida. Frente a esto, el 20 de junio de 2024, la Alcaldía informó que su prioridad es garantizar la operación adecuada de la Casa Refugio, y que a la accionante se le dio hospedaje, alimentación, transporte y acompañamiento psicosocial.

42. Por último, la Procuraduría dijo que una autoridad judicial[19] determinó que a la accionante no se le vulneraron sus derechos por la falta del subsidio monetario. Por lo tanto, el 27 de septiembre de 2024, esta entidad cerró el radicado preventivo.

Helena[20]

43. El 21 de octubre de 2024, Helena se pronunció sobre varios aspectos. En primer lugar, afirmó que cuenta con una medida de protección que consiste en rondas policiales

periódicas, pero que esta medida no se cumplió, pues no recibió esas visitas. Además, la accionante dijo que la Comisaría de Familia Permanente Turno Tres de Salvador ordenó a su favor la medida de atención de subsidio monetario, pero la Alcaldía Municipal de Salvador no la suministró.

44. En segundo lugar, la señora Helena dijo que las medidas de protección y atención fueron adecuadas, pero no se hicieron efectivas por parte de las entidades encargadas. Además, la accionante fue enfática en señalar que la Alcaldía de Salvador vulneró sus derechos, pues la presionaron a firmar unos documentos de desistimiento mientras se encontraba en su lugar de trabajo, no le dieron la información completa y clara, y su acompañamiento no fue integral para la situación de riesgo en la que ella estaba.

45. En tercer lugar, la accionante manifestó que no ha vuelto a ser amenazada ni agredida por su expareja. No obstante, dijo que aún se siente en riesgo, pues el comisario de familia habilitó las visitas entre su hija y su expareja, lo que implica que el señor Jorge conoce la nueva vivienda de la accionante y recoge allí a su hija. La señora Helena teme que su expareja la agreda en esos encuentros o que agreda a su hija cuando está bajo su custodia, pues él es una persona que consume regularmente alcohol, es agresiva e inestable emocionalmente.

46. En cuarto lugar, Helena afirmó que tuvo que adoptar varias medidas para cuidarse y protegerse, tales como: (i) asumir un arrendamiento; (ii) cubrir nuevos gastos para el sostenimiento de ella y su grupo familiar; (iii) pagar un psicólogo particular para tramitar lo que vivió y trabajar en su salud mental y emocional; (iv) cambiar los horarios de ingreso y salida de su vivienda; e (v) informar a su empleador y sus compañeros de trabajo para que la cuiden, aunque esto le ha parecido desgastante.

47. El 23 de octubre de 2024, la Personería de Salvador afirmó que el 2 de julio de este año emitió dos oficios a través de los que requirió a la Comisaría Tres Permanente de Familia de Salvador, a la Dirección Seccional de Fiscalías de Salvador y a la Policía Metropolitana de Salvador para conocer las actuaciones realizadas en favor de la accionante. En respuesta, la Policía sostuvo que se comunicó con la accionante para conocer si existían nuevos hechos de violencia, a lo que ella contestó que no. Por su parte, la Fiscalía General de la Nación le informó que la señora Helena figuraba como víctima de presunta violencia intrafamiliar en dos noticias criminales asignadas a la Fiscalía 60 local adscrita a la unidad CAVIF de Salvador.

Defensoría del Pueblo-Regional Bahía[22]

48. El 24 de octubre de 2024, la Defensoría del Pueblo - Regional Bahía relató que hizo diversas acciones de seguimiento. En particular, sostuvo que el 6 de mayo del 2024 la psicóloga de la Dupla de Género se comunicó con la Alcaldía de Salvador para gestionar la medida de atención para la accionante. Así mismo, el 10 de mayo de 2024, la Defensoría Regional solicitó información a la Alcaldía, a la Personería y a la Procuraduría Provincial de Instrucción de Salvador sobre el cumplimiento de la medida de atención en favor de la señora Helena y su grupo familiar.

49. Por otra parte, el 4 de junio de 2024 se remitió copia de la queja interpuesta por la accionante por la presunta violencia institucional a la Procuraduría Provincial de Instrucción de Salvador, a la Personería Municipal y a la Dirección Seccional de Fiscalías. Además, el 15 de octubre de este año la Defensoría ofició al comandante de atención inmediata de la Policía Metropolitana de Salvador para informarle de una actualización en el acompañamiento al caso de la accionante.

50. Por último, esta regional afirmó que, a través del acta de reparto no. 962 del 18 de octubre de 2024, se asignó un defensor público a la accionante para que la represente judicialmente en la denuncia en contra del señor Jorge en la Fiscalía Seccional de Bahía.

#### Gobernación de Bahía[23]

51. El 24 de octubre de 2024, la Gobernación de Bahía afirmó que no hizo ninguna gestión en el caso de la accionante, pues constató que las otras entidades accionadas le dieron todas las garantías para proteger sus derechos fundamentales. Además, dijo que como el municipio de Salvador ya había activado una ruta de atención, el departamento no podía activar otra, pues causaría una situación de revictimización.

52. Sobre las medidas de atención, la Gobernación afirmó que el Ministerio de Salud y Protección Social profirió la Resolución 1047 del 14 de junio de 2024, en la que asignó los recursos para las medidas de atención a los distintos departamentos y municipios. Para el caso de Bahía, el Ministerio le asignó \$406.683.384 pesos colombianos. No obstante, la Gobernación aclaró que este dinero no se ha ejecutado, pues sigue en trámite el acto administrativo que establecerá el procedimiento para brindar el subsidio a las mujeres víctimas de violencias en el departamento. En línea con esto, la Gobernación manifestó que cuenta con el contrato 2038 del 18 de junio de 2024, suscrito entre el departamento de Bahía y la Asociación Red de Mujeres de Salvador y del Bahía - REMI, cuyo objeto es atender integralmente a las mujeres víctimas de violencia de género en el departamento.

53. Por último, la Gobernación dijo que la Asamblea Departamental de Bahía, a través de la Ordenanza 0036 del 28 de diciembre de 2023, adoptó la política pública de equidad de género para las mujeres tolimenses 2023-2033. La ordenanza destinó \$1.312.000.000 para garantizar la ejecución de esta política pública, lo que incluye desarrollar acciones para prevenir y atender de manera integral las violencias contra las mujeres.

## Comisaría Permanente de Familia Turno Tres de Salvador[24]

54. El 24 de octubre de 2024, la Comisaría Permanente de Familia Turno Tres de Salvador hizo un recuento de sus actuaciones en el proceso. Particularmente, afirmó que en cuanto recibió el caso, ofició y ordenó a la Policía de Salvador a que brindara una protección provisional a la accionante. Además, dijo que adoptó las siguientes medidas de protección definitivas: (i) conminar y amonestar al señor Jorge para que se abstenga de agredir a la accionante, así como de ingresar a cualquier sitio público o privado donde ella esté; (ii) disponer que la señora Helena y el señor Jorge continúen en asesorías psicológicas; (iii) disponer que el área de psicología haga seguimiento a la accionante durante cuatro meses, para evaluar si persiste algún tipo de situación de violencia; (iv) confirmar las medidas de protección policiva a la señora Helena; (v) entregar la custodia provisional de su hija menor de edad a la accionante; (vi) pactar la cuota alimentaria en favor de la menor de edad; (vii) disponer que el señor Jorge puede realizar llamadas o videollamadas a su hija menor de edad, y que las visitas presenciales se retomarán cuando certifique al menos dos sesiones de psicología; y (viii) advertir al señor Jorge que no puede compartir la visita con su hija bajo los efectos del alcohol o de cualquier sustancia psicoactiva.

55. En relación con la situación actual de la señora Helena, la Comisaría afirmó que, con base en los seguimientos de psicología, la accionante no ha vivido nuevas situaciones de violencia. Por otra parte, la Comisaría mencionó que el señor Jorge acreditó su asistencia a dos sesiones de psicología. Por lo tanto, el 7 de septiembre de 2024, la Comisaría acordó que el señor Jorge podía tener visitas presenciales con su hija un fin de semana cada quince días, y que la podía recoger en la nueva vivienda de la accionante o en el lugar que acordaran.

## Ministerio de Salud y Protección Social[25]

56. El 25 de octubre de 2024, el Ministerio de Salud y Protección Social se pronunció sobre las afirmaciones de las entidades accionadas y respondió al auto de pruebas. Sobre las afirmaciones de la Alcaldía de Salvador, el Ministerio dijo que garantizar las medidas de atención del artículo 19 de la Ley 1257 de 2008 es una responsabilidad de las entidades territoriales, según el artículo 1 del Decreto 075 de 2024. En este sentido, los entes territoriales están obligados a programar los recursos necesarios, dentro de sus presupuestos de inversión, para financiar o cofinanciar dichas medidas. Adicionalmente, el Ministerio enfatizó en que, de acuerdo con el artículo 2.9.2.1.2.3 del Decreto 1630 de 2019, en ninguna circunstancia se podrá negar o condicionar la prestación y continuidad de las medidas de atención, pues los entes territoriales deben generar mecanismos administrativos que garanticen la operación oportuna y eficaz de las medidas.

57. A las preguntas realizadas por esta Corte, el Ministerio respondió que mediante la Resolución 1047 del 14 de junio de 2024, la entidad asignó recursos, de manera separada, al departamento de Bahía y al municipio de Salvador para que implementaran las medidas de atención a mujeres víctimas de violencias. Además, la entidad anexó los lineamientos para la implementación, ejecución, seguimiento y control de las medidas de atención de acuerdo con el artículo 2.9.2.1.2.2 del Decreto 780 de 2016.

Alcaldía de Salvador[26]

58. El 25 de octubre de 2024, la Alcaldía de Salvador relató sus actuaciones en el caso de la accionante, con el fin de resaltar que la entidad cumplió con las obligaciones de atender y proteger a la señora Helena. Además, la Alcaldía afirmó que en el momento en que la accionante interpuso la tutela, la entidad no contaba con los recursos del Ministerio de Salud, por lo que no pudo garantizarle el subsidio.

59. Por otra parte, la Alcaldía dijo que si bien en la Resolución 1047 del 14 de junio de 2024

el Ministerio les asignó recursos para las medidas de atención, aún no se han emitido los lineamientos técnicos para aplicar dicha resolución. En consecuencia, por el momento, la Alcaldía está creando el rubro presupuestal pertinente para incorporar el dinero otorgado por el Ministerio.

60. Por último, la Alcaldía manifestó que en su Plan de Desarrollo hay rubros destinados a la atención integral de mujeres víctimas de violencias basadas en género.

## 5.2. Segundo auto de pruebas

61. A partir de las respuestas recibidas en virtud del auto del 16 de octubre de 2024, surgieron interrogantes que la magistrada ponente consideró de especial relevancia para la resolución del asunto examinado. Son interrogantes relacionados con la ejecución de los recursos del Ministerio de Salud y Protección Social para garantizar el subsidio monetario en el departamento de Bahía y la Alcaldía de Salvador.

62. Por lo anterior, la magistrada ponente solicitó información adicional a la Alcaldía de Salvador, a la Gobernación de Bahía y al Ministerio de Salud y Protección Social. A continuación, se presenta una síntesis de sus respuestas.

### Ministerio de Salud y Protección Social[27]

63. El 7 de noviembre de 2024, el Ministerio de Salud y Protección Social manifestó que, de acuerdo con el artículo 6 de la Resolución 1047 del 14 de junio de 2024, los recursos asignados a las entidades territoriales que no sean ejecutados durante la presente vigencia

deberán ser reintegrados en conjunto con los rendimientos financieros generados. Además, según el capítulo 7 de financiación de los lineamientos para la implementación de las medidas de atención dirigidas a las mujeres víctimas de violencias, las entidades territoriales deben reintegrar al ADRES los recursos no ejecutados o comprometidos al finalizar la vigencia y dentro de los treinta días calendario siguientes.

#### Alcaldía de Salvador[28]

64. El 8 de noviembre de 2024, la Alcaldía de Salvador respondió a los requerimientos de la Corte. En primer lugar, la entidad dijo que en el 2024 recibió dos solicitudes de subsidio monetario como medida de atención, pero estas no fueron garantizadas por el ente territorial.

65. En segundo lugar, la Alcaldía no respondió si los recursos otorgados por el Ministerio de Salud y Protección Social a través de la Resolución 1047 del 14 de junio de 2024 fueron ejecutados. En ese sentido, la entidad solo mencionó que la Secretaría de Hacienda de Salvador está en el trámite de incorporar esos recursos al presupuesto. Además, la Alcaldía afirmó que envió dos memorandos a la Secretaría de Hacienda del municipio con el fin de agilizar la creación del rubro correspondiente para que estos recursos puedan utilizarse.

66. Por último, la Alcaldía no se pronunció sobre los obstáculos para ejecutar el dinero asignado a través de la mencionada resolución. Por el contrario, manifestó que está dispuesta a incluir presupuestalmente los recursos y así garantizar el subsidio.

#### Gobernación de Bahía[29]

67. El 8 de noviembre de 2024, la Gobernación de Bahía respondió a los requerimientos de esta Corte. Primero, afirmó que en el 2024 no suministró el subsidio monetario a ninguna mujer víctima de violencia basada en género, pues no recibieron requerimientos directos. Además, la Gobernación manifestó que los recursos asignados por el Ministerio de Salud y Protección Social fueron incorporados al presupuesto departamental a través del Decreto 0476 del 4 de septiembre de 2024, pero que estos recursos serán destinados a aquellos municipios que no fueron certificados por el Ministerio y que, por lo tanto, no recibieron dinero.

68. Segundo, la Gobernación dijo que la resolución que establece el procedimiento administrativo para brindar el subsidio monetario se encuentra en revisión para ser firmada, y agregó que el Ministerio estuvo contemplando la posibilidad de ampliar la ejecución de los recursos asignados a través de la Resolución 1047 de 2024 hasta junio de 2025.

69. Por último, la Gobernación aclaró que no ha apoyado al municipio de Salvador en mitigar el aumento de los casos de violencias basadas en género. Para justificar su punto, afirmó que los comisarios de familia de ese municipio no les han solicitado apoyo en la implementación de las medidas de atención dentro de esos procesos.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

70. La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo proferido dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 86, inciso 3, y 241, numeral 9, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos

33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

## 2. Análisis de procedencia de la acción de tutela

71. A partir del artículo 86 de la Constitución Política y de los artículos 1, 5, 6, 8, 10 y 42 del Decreto Ley 2591 de 1991[30], la jurisprudencia constitucional sostiene que la procedencia de la acción de tutela se satisface con la concurrencia de los siguientes presupuestos: (i) legitimación en la causa por activa[31]; (ii) legitimación en la causa por pasiva[32]; (iii) inmediatez[33], y (iv) subsidiariedad[34]. A continuación, se analiza el cumplimiento de esos requisitos en el caso concreto.

72. En este caso se cumple el presupuesto de legitimación en la causa por activa. La señora Helena acudió a la acción de tutela para solicitar la protección de los derechos fundamentales que consideró vulnerados con las actuaciones de la Alcaldía de Salvador y la Gobernación de Bahía, pues estas entidades no suministraron el subsidio monetario ordenado por la Comisaría Permanente de Familia Turno Tres de Salvador.

73. También se cumple el presupuesto de legitimación en la causa por pasiva respecto de las entidades accionadas y vinculadas al trámite constitucional. Frente a la Alcaldía de Salvador y la Gobernación de Bahía, el Decreto 780 de 2016, modificado por los decretos 1630 de 2019 y 075 de 2024, establece que las medidas de atención deben ser garantizadas por las entidades territoriales. Además, la accionante afirmó que tanto la Alcaldía de Salvador como la Gobernación de Bahía vulneraron sus derechos, pues no le suministraron el subsidio monetario como medida de atención ordenada por la Comisaría de Familia. Por lo tanto, estas entidades territoriales se encuentran legitimadas en la causa por pasiva.

74. En este proceso, el juez de única instancia vinculó a la Comisaría Permanente de Familia Turno Tres de Salvador y, en sede de revisión, esta Corte vinculó al Ministerio de Salud y Protección Social. La Comisaría de Familia, de acuerdo con la Ley 1257 de 2008 y el Decreto 780 de 2016, es una autoridad competente para ordenar las medidas de atención y de protección en los casos de mujeres víctimas de violencias basadas en género. Por lo tanto, se encuentra legitimada en la causa por pasiva.

75. Frente al Ministerio de Salud y Protección Social, según el artículo 2.9.2.1.2.2 del Decreto 780 de 2016, las medidas de atención para las mujeres afiliadas al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) se financiarán o cofinanciarán con recursos señalados en el acto administrativo de distribución emitido por este Ministerio, que serán transferidos a las entidades territoriales para su implementación. Como el presente caso involucra la garantía de las medidas de atención, particularmente del subsidio monetario, esta entidad se encuentra legitimada en la causa por pasiva.

76. Por otra parte, se cumple el presupuesto de inmediatez, en tanto la señora Helena presentó la acción de tutela dentro de un término razonable. En efecto, el 6 de mayo de 2024 una funcionaria de la Alcaldía de Salvador le dijo que esa entidad no otorgaba subsidios monetarios. Además, en un oficio de la Alcaldía de Salvador del 23 de mayo de 2024, dirigido a la accionante, esta entidad le manifestó que no podía garantizar el subsidio monetario, pues no contaba con un rubro presupuestal para esto. La accionante presentó la acción de tutela el 30 de mayo del 2024, es decir que solo transcurrieron 7 días desde que ocurrió la presunta vulneración.

77. Por último, la acción de tutela también cumple el presupuesto de subsidiariedad. Las pretensiones de la accionante buscan que el municipio de Salvador le suministre el subsidio monetario del literal “b” del artículo 19 de la Ley 1257 de 2008 ordenado por la Comisaría de Familia. En ese sentido, el ordenamiento jurídico consagra las medidas de atención y protección, ordenadas por una autoridad competente, con el fin de cesar los actos de

violencias basadas en género y mitigar la situación de riesgo de las mujeres víctimas.

78. En este caso, lo que se cuestiona es la actuación de la Alcaldía de Salvador, pues no suministró el subsidio monetario que ordenó la Comisaría Permanente de Familia Turno Tres de Salvador y que eligió la accionante como medida de protección. A la luz del precedente constitucional[35], no existe otro mecanismo idóneo y eficaz para ofrecer una protección efectiva e inmediata de los derechos fundamentales vulnerados por las entidades accionadas.

79. Además, la señora Helena interpuso una queja por posible violencia institucional[36] y, en respuesta a esto, la Alcaldía de Salvador le informó que no podía garantizarle el subsidio monetario. Esto significa que la accionante ya hizo lo que estaba a su alcance para obtener su medida de protección.

80. Por lo anterior, y si se tiene en cuenta, además, que la señora Helena es un sujeto de especial protección constitucional que está en una situación de riesgo grave y que amerita la protección urgente e integral de sus derechos, no existe un mecanismo ordinario idóneo y eficaz para garantizar su subsidio monetario. Por estas razones, la Corte verifica el cumplimiento del presupuesto de subsidiariedad.

81. En conclusión, en este caso se satisfacen todas las exigencias desarrolladas por la jurisprudencia para que el juez constitucional se pronuncie de fondo.

3. Planteamiento del problema jurídico y estructura de la decisión

82. En este caso, corresponde a la Corte resolver la acción de tutela presentada por Helena contra la Alcaldía de Salvador y la Gobernación de Bahía. Como se expuso previamente, la accionante consideró que estas entidades territoriales vulneraron sus derechos fundamentales porque no le suministraron el subsidio monetario del literal “b” del artículo 19 de la Ley 1257 de 2008 que ordenó la Comisaría Permanente de Familia Turno Tres de Salvador y que ella escogió como medida de protección.

83. Ante esto, la Alcaldía de Salvador afirmó que no podía garantizar el subsidio monetario, pues el Ministerio de Salud y Protección Social no había desembolsado el dinero para financiar esta medida de atención. Posteriormente, en sede de revisión, manifestó que si bien el Ministerio de Salud desembolsó el dinero, aún no contaba con los lineamientos de esa entidad para suministrar dicho subsidio y, por ahora, el municipio estaba en trámites para crear un nuevo rubro presupuestal para incluir ese dinero.

84. Además, la Gobernación de Bahía sostuvo que la orden de la Comisaría de Familia se dirigió a la Alcaldía de Salvador, por lo que la Gobernación no había vulnerado los derechos de la accionante. Además, en sede de revisión, aclaró que, si bien el Ministerio de Salud y Protección Social desembolsó una cantidad de dinero para las medidas de atención, el departamento aún está en trámites de proferir el acto administrativo que indica cómo suministrar esta medida en su jurisdicción.

85. Por otra parte, el Ministerio de Salud y Protección Social enfatizó en que es responsabilidad de las entidades territoriales garantizar las medidas de atención en su jurisdicción. Además, aclaró que, a través de la Resolución 1047 del 14 de junio de 2024, la entidad asignó recursos tanto al departamento de Bahía como al municipio de Salvador para que implementaran las medidas de atención a mujeres víctimas de violencias.

86. Por último, en sede de revisión, la accionante afirmó que las medidas de protección que

ordenó el comisario de Familia fueron pertinentes y que no ha vuelto a recibir amenazas o agresiones por parte de su expareja. No obstante, dijo que aún se siente en riesgo, pues el comisario de familia habilitó las visitas entre su hija y su expareja, lo que implica que el señor Jorge conoce su nueva vivienda, ya que allí es donde recoge a su hija. La señora Helena teme que su expareja la agreda en esos encuentros o que agreda a su hija cuando está bajo su custodia.

87. Con el panorama descrito, y en el marco de sus facultades ultra y extra petita[37], esta Sala considera que el caso analizado plantea los siguientes problemas jurídicos:

(i) ¿las entidades territoriales vulneran los derechos fundamentales a vivir una vida libre de violencias y a la dignidad humana de una mujer víctima de violencia intrafamiliar cuando no le garantizan la medida de atención de subsidio monetario, bajo el argumento de que no pueden ejecutar el gasto porque no lo han incorporado a su presupuesto; no han proferido el acto administrativo que establece el procedimiento para brindar dicho subsidio; y/o el Ministerio de Salud y Protección Social no desembolsó los recursos o no ha proferido los lineamientos para implementar estas medidas?

(ii) ¿una Comisaría de Familia vulnera los derechos fundamentales a vivir una vida libre de violencias y a la dignidad humana de una mujer víctima de violencia intrafamiliar cuando, al restablecer las visitas presenciales entre el agresor y su hija, asigna como punto de recogida la nueva dirección de la víctima, a pesar de que el agresor tiene comportamientos agresivos, consume alcohol y otras sustancias psicoactivas y cuenta con antecedentes de violencia?

88. Con el propósito de responder estas cuestiones constitucionales, esta sentencia seguirá la siguiente estructura: en primer lugar, se hará una aproximación a la situación de violencia intrafamiliar que viven las mujeres en Colombia. En segundo lugar, se hará referencia al derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencias y discriminaciones y su relación

con las medidas de atención y protección en casos de violencia intrafamiliar. En tercer lugar, se abordará la violencia institucional y el peregrinaje institucional como una manifestación de esta violencia en los casos de mujeres víctimas de violencias basadas en género. Finalmente, con base en esas consideraciones, la Corte abordará el análisis y la solución del caso concreto.

#### 4. Una aproximación a la situación de violencia intrafamiliar que viven las mujeres en Colombia

89. En Colombia, durante el 2022 se registraron 41.935 casos de violencia intrafamiliar en los que el agresor fue la pareja o expareja, de acuerdo con los datos de Medicina Legal[38]. De este total de casos, 36.337 fueron mujeres y 5.598 fueron hombres, es decir, el 86,7 % de los casos sucedieron en contra de una mujer, mientras que en el 13,3 % de los casos las víctimas fueron hombres. Esto demuestra que estas violencias suceden, de manera recurrente y sistemática, en contra de las mujeres.

90. De acuerdo con los grupos de edades que se registraron, el 57,21 % de las valoraciones se encontró en el rango de los 20 a los 34 años, lo que significa que las mujeres jóvenes y de mediana edad son quienes principalmente están sufriendo este tipo de violencias en Colombia. Además, estas agresiones suceden, principalmente, en las casas de las víctimas, es decir que la violencia ocurre en un espacio privado, que debería representar la tranquilidad y el cuidado de quien la habita, en lugar de encarnar el riesgo y la amenaza. Por eso, es importante que el Estado adopte medidas para prevenir y mitigar las violencias en estos espacios.

91. Los departamentos con las tasas más altas por cada cien mil habitantes fueron Casanare, Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Amazonas, Meta, Arauca, Bahía[39] y Cundinamarca. De ahí la importancia de que las entidades estatales en estos

departamentos enfoquen sus esfuerzos en entender los patrones de violencia de género, con el fin de prevenir, mitigar y sancionar estos episodios tan recurrentes.

92. Estos datos reflejan lo que también ha señalado la Corte de manera insistente: una de las formas más representativas de discriminación y violencia contra la mujer sucede en la familia[40]. Esto se debe a que la violencia encuentra un entorno de privacidad propicio para manifestarse, bajo el amparo de una reserva social que protege este tipo de relaciones[41]. Esta violencia puede adoptar diversas formas que buscan someter a la mujer a través de actos que dañan su dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, la libertad y su pleno desarrollo[42].

93. Sobre este tipo de violencia, la Corte señaló que “las agresiones en el ámbito doméstico y en las relaciones de pareja (...) pueden llegar a ser de tal intensidad y generar tal dolor y sufrimiento, que configuran verdaderas torturas o, al menos, tratos crueles, [...]”[43]. Por eso, el Estado colombiano tiene la obligación de desarrollar mecanismos para prevenir, atender, mitigar y sancionar estas violencias.

5. El derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencias y discriminaciones y su relación con las medidas de atención y protección en casos de violencia intrafamiliar

94. La violencia contra las mujeres se define como cualquier acción o conducta que, motivada por razones de género, cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a una mujer[44]. La Corte Constitucional ha señalado que la violencia contra las mujeres es un problema de carácter estructural, originado en los prejuicios y estereotipos de género que han prevalecido a lo largo de la historia[45]. Estos prejuicios se explican por la posición que han ocupado las mujeres en la sociedad, lo que ha llevado a un trato discriminatorio y ha sido un factor determinante en la perpetuación de prácticas violentas hacia ellas[46].

95. Estas violencias se manifiestan de diferentes maneras. Al respecto, la Corte reconoció que las mujeres pueden ser víctimas de violencia psicológica[47], física, económica[48], vicaria[49] e institucional[50]. Esto significa que estas violencias persisten de manera generalizada en la sociedad y se expresan de distintas formas.

96. A raíz de esto, el Estado colombiano ha adoptado una serie de instrumentos internacionales de derechos humanos que tienen la finalidad de proteger de manera integral los derechos de las mujeres y evitar que se ejerza violencia en su contra[51]. En desarrollo de sus compromisos internacionales y del mandato de igualdad y no discriminación de la Constitución, el Congreso expidió la Ley 1257 de 2008[52]. En línea con estos instrumentos, la Corte Constitucional reconoce que las mujeres son titulares del derecho fundamental a una vida libre de violencias[53].

97. A partir de ese marco normativo surgen una serie de obligaciones específicas para las autoridades estatales[54]. En relación con los casos de violencia intrafamiliar, las autoridades competentes deben garantizar medidas de protección y atención adecuadas, suficientes y eficaces para mitigar sus situaciones de riesgo. A continuación, se desarrollan estas medidas.

#### 5.1. Medidas de protección para las mujeres víctimas de violencias basadas en género

98. La Ley 294 de 1996, modificada por las leyes 575 de 2000, 1257 de 2008, 2126 de 2021, y reglamentada por el Decreto 4799 de 2011, adoptó múltiples mecanismos sustantivos y procesales para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar. La acción de medidas de protección es uno de esos mecanismos, pues tiene como finalidad poner fin a la violencia, maltrato o agresión en la que se encuentran las mujeres. El conocimiento de la acción de protección por violencia intrafamiliar corresponde al comisario de familia del lugar

donde ocurran los hechos o, en su defecto, al juzgado civil municipal o promiscuo municipal correspondiente.

99. De acuerdo con la Ley 1257 de 2008, las medidas de protección que pueden ser ordenadas por las autoridades de familia comprenden, entre otras: (i) ordenar al agresor abstenerse de estar en cualquier lugar donde se encuentre la víctima; (ii) prohibir que el agresor esconda o traslade de la residencia a los niños, niñas y personas con discapacidad que son parte del grupo familiar; (iii) decidir provisionalmente el régimen de visitas, la guarda y custodia de los hijos e hijas y (iv) decidir provisionalmente quién tendrá a su cargo las pensiones alimentarias. Estas medidas están diseñadas para “garantizar una respuesta oportuna e integral ante la amenaza o materialización de la violencia en el contexto familiar”[55] y se mantienen mientras persistan las circunstancias que originaron la denuncia.

100. En el marco de estos procesos, las comisarías de familia tienen la obligación imperiosa de garantizar la perspectiva de género. Particularmente, su cumplimiento favorece la garantía del debido proceso y el acceso a la administración de justicia, puesto que “(i) obliga a las autoridades a actuar de manera celeridad y (ii) permite reconocer las asimetrías históricas e imposibilidades probatorias en las que muchas veces se encuentran las víctimas de violencia”[56].

101. En línea con esto, la Corte ha precisado que el trámite de las medidas de protección debe cumplirse en un término razonable, con el propósito de garantizar el debido proceso y el acceso a la administración de justicia de las mujeres víctimas de violencia. Asimismo, la Corte ha considerado que las comisarías de familia deben actuar con debida diligencia, esto es, deben investigar los hechos con celeridad y eficacia para asegurar que las víctimas “no se vean obligadas a enfrentar a su presunto victimario, o a compartir espacios o interactuar con este”[57].

## 5.2. Medidas de atención para las mujeres víctimas de violencia basada en el género

102. Como se mencionó antes, las mujeres son titulares del derecho fundamental a una vida libre de violencias. Esta garantía supone, entre otras cosas, la adopción de medidas de prevención y sanción de los actos violentos contra la mujer. En dicha tarea, son esenciales las medidas de atención.

103. La Ley 1257 de 2008 reconoce que a las mujeres víctimas de violencia basada en género les asiste el derecho a recibir medidas de atención para dejar sus casas, con el fin de restablecer y proteger sus derechos. De acuerdo con el artículo 19 de la referida ley, estas medidas 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 la víctima 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).

104. El procedimiento para otorgar las medidas de atención está regulado por el Decreto 780 de 2016, modificado por el Decreto 1630 de 2019 y el Decreto 075 de 2024. Según estas normas, las condiciones que deben cumplir las mujeres para obtener medidas de atención son: (i) el consentimiento de la mujer víctima; y (ii) que la mujer se encuentre en una situación especial de riesgo. Se entiende que la “situación especial de riesgo” es aquel hecho o circunstancia que tiene el potencial de afectar la vida, la salud o la integridad de la mujer víctima de violencia, y se derive de permanecer en el lugar donde vive.

105. El Decreto 075 de 2024 establece en su artículo 1 que las medidas de atención serán responsabilidad de las entidades territoriales, los integrantes del Sistema General de

Seguridad Social en Salud y las autoridades competentes para el otorgamiento de dichas medidas. Además, en su artículo 3 menciona que:

“Las medidas de atención para las mujeres afiliadas al Sistema General de Seguridad Social en Salud se financiarán o cofinanciarán con cargo a los recursos disponibles señalados en el acto administrativo de distribución emitido por el Ministerio de Salud y Protección Social, que serán transferidos a las entidades territoriales para su implementación en concordancia con el segundo literal i) del artículo 67 de la Ley 1753 de 2015 y el numeral 4 del artículo 2.6. 4.4 del presente decreto.

El Ministerio de Salud y Protección Social señalará mediante acto administrativo los criterios de asignación y de distribución de los recursos a las entidades territoriales, y emitirá los lineamientos para la implementación, ejecución, seguimiento y control de las medidas de atención, dentro de los seis (6) meses posteriores a la expedición del presente decreto”[58].

106. Por su parte, el artículo 4 del decreto menciona que las medidas de atención serán concedidas por la entidad territorial con el consentimiento de la mujer víctima. Asimismo, el artículo 5 dice que la medida de atención emitida por la autoridad competente deberá contener una “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”[59].

107. En la Sentencia T-179 de 2024 la Corte reconoció que, con el Decreto 1630 de 2019 y el Decreto 075 de 2024, las medidas de atención pasaron a ser competencia de las entidades territoriales, y dichas medidas se deben otorgar una vez se cumplan las condiciones enunciadas anteriormente. Incluso, el artículo 2.9.2.1.2.3 del Decreto 1630 de 2019 dispone que, en ninguna circunstancia, las entidades territoriales podrán negar o condicionar la prestación y continuidad de las medidas de atención. Por lo tanto, estos entes deben generar

mecanismos administrativos que garanticen la operación oportuna y eficaz de las medidas.

### 5.3. Medidas de estabilización para las mujeres víctimas de violencia basada en el género

108. La Ley 1257 de 2008 permite que las mujeres víctimas de violencias puedan acceder a medidas de estabilización. Particularmente, el artículo 22 señala que las autoridades competentes podrán solicitar el acceso preferencial a “cursos de educación técnica o superior, incluyendo los programas de subsidios de alimentación, matrícula, hospedaje, transporte, entre otros”[60]. En los casos de menores de edad, las autoridades competentes pueden ordenar a sus padres el reingreso al sistema educativo, su acceso a actividades extracurriculares o uso del tiempo libre, o a seminternados, internados o intervenciones de apoyo.

109. Además, el artículo 23 de dicha ley establece un beneficio tributario para empleadores que contraten a mujeres víctimas de violencia. Este beneficio consiste en el “derecho a deducir de la renta el 200 % del valor de los salarios y prestaciones sociales pagados durante el año o período gravable, desde que exista la relación laboral, y hasta por un periodo de tres años”[61].

### 6. La violencia institucional. Reiteración de jurisprudencia

110. La jurisprudencia de la Corte entiende la violencia institucional como “las actuaciones de los operadores judiciales en las que toman decisiones con fundamento en actitudes sociales discriminatorias que perpetúan la impunidad para los actos de violencia contra la mujer”[62]. Esta violencia se puede definir, entonces, como los actos ejercidos por agentes estatales que discriminan o pretenden dilatar, obstaculizar o impedir el acceso de las

mujeres a las instituciones encargadas de atender las situaciones de violencia. En ese sentido, cuando una autoridad judicial o administrativa desconoce su deber de aplicar la perspectiva de género en las actuaciones judiciales o administrativas a su cargo, el Estado se convierte en un segundo agresor[63].

111. La Corte ha empleado este concepto para analizar controversias de diversa naturaleza. Se ha referido a la violencia institucional, por ejemplo, para reprochar la conducta de una comisaría de familia que no cumplió un término razonable para implementar las medidas de protección en un caso de violencia basada en género[64]; para condenar la actitud de un juez que no desplegó toda la actividad probatoria en un caso de sospecha de violencia de género[65]; o incluso para condenar el comportamiento de un fiscal que subestimó una denuncia de una mujer víctima de violencia cibernética y le indicó que su denuncia no cabía dentro del tipo penal de violencia intrafamiliar[66].

112. La violencia institucional es un concepto cuya finalidad es hacer visible la desatención y desidia estatal frente a las violencias que afectan a las mujeres. El reconocimiento de este tipo de violencia exige que las autoridades estatales analicen con perspectiva de género las denuncias[67]. Esto supone reconocer y hacer visibles los sesgos o estereotipos de género que, en muchos casos, permanecen latentes e imperceptibles, y que crean barreras adicionales para que las mujeres puedan ejercer sus derechos[68].

113. Particularmente, en los procesos de violencia intrafamiliar, la Corte ha sido enfática en resaltar la necesidad de incorporar una perspectiva de género e interseccional[69] para aproximarse a estos casos. Esto implica que las autoridades judiciales y administrativas deben analizar cómo la experiencia de vida de una persona está atravesada por múltiples matrices de opresión, lo que genera formas únicas de discriminación. En ese sentido, la raza, la clase, la orientación sexual e identidad de género, la discapacidad, entre otros, son factores que se deben tener en cuenta para analizar la situación específica de las personas y adoptar las medidas necesarias para mitigar su situación de vulnerabilidad y discriminación.

114. En resumen, los funcionarios llamados a atender denuncias de violencias basadas en el género tienen una serie de cargas que se desprenden del deber de debida diligencia reforzada para prevenir, investigar y juzgar la violencia contra las mujeres. Desconocer estas obligaciones puede constituir una forma de violencia institucional. Este tipo de violencia se manifiesta cuando un funcionario actúa influenciado por estereotipos de género o cuando no reconoce las situaciones de discriminación que limitan el ejercicio de los derechos de las mujeres. Con este concepto se busca que los agentes estatales tomen conciencia de la discriminación estructural que enfrentan las mujeres al interactuar con las instituciones, y que impide construir una relación de confianza ciudadana indispensable para enfrentar el problema.

7. El peregrinaje institucional como una forma de violencia institucional en los casos de mujeres víctimas de violencias basadas en género

115. La Corte Constitucional abordó el concepto de peregrinaje institucional en el marco del Estado de Cosas Inconstitucional en materia de desplazamiento forzado. Su uso comenzó en las sentencias T-645 de 2003, T-025 de 2004 y T-745 de 2006, con el fin de ilustrar cómo las personas en situación de desplazamiento no podían obtener ayuda humanitaria, pues los distintos órganos del Estado les daban respuestas evasivas o formalistas en las que no negaban ni concedían lo pedido.

116. Tras la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional, y en el marco de sus acciones de seguimiento, esta Corporación rechazó enfáticamente que las autoridades estatales sometieran a la población en situación de desplazamiento al peregrinaje institucional para poder acceder a sus derechos[70]. Es decir, la Corte censuró con vehemencia que las autoridades impusieran cargas insostenibles a esta población, como, por ejemplo, agotar todos los recursos legales existentes u obligarlos a trasladarse a distintas entidades del

Estado sin recibir ninguna atención definitiva y directa frente a la ayuda humanitaria que necesitaban[71].

117. A juicio de la Sala de Seguimiento, esta situación de peregrinaje pone en riesgo e, incluso, vulnera el derecho a la subsistencia mínima de la población en situación de desplazamiento. Asimismo, la Corte señaló que el peregrinaje institucional se encuentra acompañado, en ciertas situaciones, de una indiferencia o insensibilidad por parte de las autoridades estatales frente a las circunstancias materiales y condiciones reales en las que se encuentra esta población[72].

118. Si bien, como ya se dijo, el concepto de peregrinaje institucional se desarrolló en el marco del ECI en materia de desplazamiento forzado, la situación a la que hace referencia se replica en otros contextos. En los casos de mujeres víctimas de violencias basadas en género, las instituciones en ocasiones les imponen cargas desproporcionadas que les impiden acceder a la justicia. Por ejemplo, algunas veces las obligan a trasladarse a distintas entidades del Estado sin recibir una atención definitiva frente a sus solicitudes, les exigen agotar todos los mecanismos que están a su alcance, trasladan la responsabilidad de garantizar ciertas medidas a instituciones del orden nacional o territorial, prestan una atención sin enfoque de género, entre otras.

119. Esta violencia institucional vulnera los derechos de las mujeres, pues tienen que asumir cargas desproporcionadas para que se protejan sus derechos y los de su grupo familiar, y se ven forzadas a permanecer en una situación de riesgo grave. Por lo tanto, es crucial que en los casos de violencia basada en género las autoridades responsables gestionen de manera ágil y efectiva las solicitudes y ofrezcan un acompañamiento integral que mitigue su situación de vulnerabilidad.

120. Con fundamento en los anteriores parámetros, la Sala resolverá el caso concreto.

## 9. Análisis del caso concreto

121. Como se explicó en los antecedentes de esta providencia, Helena presentó una acción de tutela en contra de la Alcaldía de Salvador y la Gobernación de Bahía. La accionante fue víctima de violencia intrafamiliar por parte de su expareja, y en la valoración médica se determinó que tenía signos de violencia física. La Comisaría Permanente de Familia Turno Tres de Salvador conoció el caso y, con el consentimiento de la accionante, le ordenó a la Alcaldía de Salvador que de manera inmediata le garantizara un subsidio monetario. No obstante, hasta el momento en que se interpuso la tutela, el ente territorial no le otorgó dicho subsidio, pues afirmó que el Ministerio de Salud y Protección social no le transfirió el dinero para garantizar esa medida.

122. Posteriormente, en sede de revisión, el Ministerio de Salud y Protección Social aclaró que, a través de la Resolución 1047 del 14 de junio de 2024, la entidad asignó recursos tanto al departamento de Bahía como al municipio de Salvador para que implementara las medidas de atención a mujeres víctimas de violencias. Por su parte, la Alcaldía de Salvador afirmó que actualmente está creando un rubro presupuestal para incorporar el dinero otorgado por el Ministerio, y la Gobernación de Bahía afirmó que el dinero que le otorgó el Ministerio no se ha ejecutado, pues aún está en trámite el acto administrativo que establecerá el procedimiento para dar dicho subsidio.

123. Además, los entes de control como la Defensoría del Pueblo - Regional Bahía, la Personería de Salvador y la Procuraduría Provincial de Instrucción de Salvador afirmaron que emprendieron acciones de vigilancia en el caso de la accionante. Sin embargo, estas entidades culminaron sus acciones de seguimiento tras concluir que la Alcaldía no vulneró los derechos de la accionante, pues no contaba con el dinero para garantizar el subsidio monetario.

124. A partir de este recuento de los hechos, el estudio del caso concreto se dividirá en tres partes. Primero, la Corte analizará si las entidades territoriales vulneraron los derechos de la accionante, pues no le suministraron el subsidio monetario como medida de atención ordenada por la Comisaría de Familia. Segundo, la Sala estudiará si las entidades obligadas a realizar el seguimiento de las medidas de atención cumplieron con sus deberes constitucionales y legales, y realizaron un seguimiento a las medidas de atención otorgadas a la accionante. Tercero, la Corte examinará si la Comisaría Permanente de Familia Turno Tres de Salvador adoptó todas las medidas necesarias para garantizarle a la accionante una vida libre de violencias y discriminaciones.

9.1. La Alcaldía de Salvador y la Gobernación de Bahía vulneraron los derechos a vivir una vida libre de violencias y a la dignidad humana de Helena, pues no le suministraron el subsidio monetario como medida de atención ordenada por la Comisaría Permanente de Familia Turno Tres de Salvador

125. Como se expuso en los párrafos anteriores, Helena interpuso una acción de tutela contra la Alcaldía de Salvador y la Gobernación de Bahía, pues el municipio de Salvador no le garantizó el subsidio monetario. Aunque inicialmente el municipio afirmó que no contaba con el dinero del Ministerio de Salud y Protección Social, posteriormente, en sede de revisión, la Alcaldía de Salvador afirmó que: (i) si bien cuenta con más de 74 millones de pesos colombianos que el Ministerio le otorgó directamente en la Resolución 1047 del 14 de junio de 2024, aún no cuenta con los lineamientos técnicos para aplicar dicha resolución, por lo que no es posible utilizar esos dineros; (ii) actualmente está creando un rubro presupuestal para incorporar el dinero otorgado por el Ministerio; (iii) en el momento en el que la accionante interpuso la tutela, la entidad no contaba con los recursos financiados por parte del Ministerio de Salud, por lo que no pudo garantizarle el subsidio monetario; (iv) la entidad cuenta con un rubro en su Plan de Desarrollo Municipal encaminado a prevenir y atender las violencias basadas en género; y (v) durante el 2024 dos mujeres víctimas de violencia le solicitaron al municipio el subsidio monetario, y en ninguno de los casos fue suministrada

dicha medida.

126. Paralelo a esto, la Gobernación de Bahía afirmó que: (i) no realizó ningún tipo de gestión respecto del caso de la accionante, pues logró constatar que las otras entidades accionadas le brindaron todas las garantías para proteger sus derechos fundamentales; (ii) el dinero que le otorgó el Ministerio no se ha ejecutado, pues aún está en trámite el acto administrativo que establecerá el procedimiento para brindar el subsidio monetario a las mujeres víctimas de violencias en el departamento de Bahía; (iii) durante el 2024 no ha tenido ninguna solicitud de subsidio monetario.

127. De acuerdo con el Decreto 780 de 2016, modificado por los decretos 1630 de 2019 y 075 de 2024, así como la reciente jurisprudencia de esta Corporación, las medidas de atención para las mujeres afiliadas al Sistema General de Seguridad Social en Salud se financiarán o cofinanciarán con recursos del Ministerio de Salud y Protección Social, y las prestarán las entidades territoriales a través de contratos, convenios o cualquier otra figura jurídica que resulte aplicable. Además, este decreto dispone que bajo ninguna circunstancia se podrá negar o condicionar la prestación y continuidad de las medidas de atención, pues los entes territoriales tienen que generar mecanismos administrativos que garanticen la operación oportuna y eficaz de estas medidas.

128. A partir de lo anterior, la Alcaldía de Salvador vulneró los derechos a vivir una vida libre de violencias y a la dignidad humana de Helena, pues estaba en la obligación de garantizar el subsidio monetario y no lo hizo. En primer lugar, no es admisible que la Alcaldía sostenga que no pudo garantizar dicho subsidio porque el Ministerio de Salud y Protección Social no le desembolsó el dinero, pues el Decreto 780 de 2016 es claro en disponer que los entes territoriales deben suministrar el subsidio y bajo ninguna circunstancia pueden negarse. Además, la Alcaldía declaró que cuenta con un rubro presupuestal en su Plan de Desarrollo municipal para prevenir y atender los casos de violencias basadas en género. Por lo tanto, este ente territorial tenía la posibilidad de suministrar la medida a través de sus recursos del

Plan de Desarrollo, así no tuviera el dinero del Ministerio.

129. En segundo lugar, a través de la Resolución 1047 del 14 de junio de 2024, el Ministerio de Salud y Protección Social le otorgó al municipio de Salvador más de 74 millones de pesos para financiar estos subsidios monetarios. Además, contrario a lo que afirmó este ente territorial, el Ministerio publicó los lineamientos para el suministro de estas medidas en agosto de este año, por lo que esto no era un obstáculo para garantizar el subsidio monetario de la accionante. Aunque la situación de la accionante ocurrió en mayo, el ente territorial obtuvo la financiación del Ministerio en junio y aun así le negó la medida de atención a la accionante.

130. En tercer lugar, resultan sumamente reprochables las actuaciones de la Alcaldía frente a este caso en particular y, en general, frente a la gestión del dinero del Ministerio para garantizar las medidas de atención en su municipio. Tal y como lo demostró en sede de revisión, desde junio de este año la Alcaldía cuenta con el dinero y, a pesar de que han transcurrido cuatro meses desde su asignación, no lo ha incorporado al presupuesto del municipio. Más grave aún, dado que el dinero del Ministerio fue otorgado para la vigencia del 2024 y el año está finalizando, lo más probable es que estos recursos no logren ejecutarse en su totalidad, lo cual afecta de manera directa a todas estas mujeres, víctimas de violencias basadas en género, que requieren las medidas de atención para proteger sus derechos y los de su grupo familiar.

131. La negligencia e inacción, no solo para garantizarle el subsidio monetario a la señora Helena, sino también para incluir de manera ágil el dinero del Ministerio en su presupuesto, constituye un acto de violencia institucional que vulnera los derechos de la accionante y, más allá, de todas las mujeres víctimas de violencias basadas en género de este municipio. Las mujeres no son quienes deben asumir las consecuencias de la desidia de la Alcaldía y, por el contrario, la Alcaldía está en la obligación de ejecutar todas las acciones necesarias para mitigar sus situaciones de violencia.

132. Adicionalmente, este tipo de actuaciones podrían considerarse como una forma de peregrinaje institucional, en el entendido de que la Alcaldía: (i) evadió su responsabilidad y le informó a la accionante que no contaba con el dinero para el subsidio; (ii) afirmó que la falta de suministro de esta medida se debía a que el Ministerio de Salud y Protección Social no había transferido los recursos; y (iii) se mostró indiferente ante la apremiante situación de la accionante, que justamente necesitaba un apoyo económico para establecerse en otro lugar y así permanecer alejada de su agresor.

133. Estas actuaciones negligentes obligaron a la señora Helena a asumir unas cargas desproporcionadas para lograr proteger sus derechos y los de su hija. Ella tuvo que tramitar emocional y psicológicamente los episodios de violencia que vivió con su expareja y, además, asumió grandes gastos económicos para establecerse y sostenerse con su hija en una nueva casa. Paralelamente, solicitó en reiteradas ocasiones el subsidio monetario que ya le había reconocido la Comisaría de Familia, y acudió a los mecanismos judiciales a su alcance para intentar recibir el suministro de esta medida.

134. Estas situaciones de peregrinaje institucional, sumadas al riesgo grave en el que ya se encontraba ella, con una alta posibilidad de ser víctima de violencia feminicida, generan una carga adicional insoportable que ni la accionante ni ninguna otra mujer víctima de violencia tendría que tolerar. Por el contrario, y teniendo en cuenta los mandatos constitucionales para garantizar una vida libre de violencias y discriminaciones, la Alcaldía estaba en la obligación de atender de manera integral y cuidadosa a la señora Helena.

135. Ahora bien, respecto de la Gobernación, esta entidad también vulneró los derechos de la accionante a vivir una vida libre de violencias y a la dignidad humana. El Decreto 780 de 2016 dispone que las entidades territoriales son quienes suministran las medidas de atención. En ese sentido, tanto la Alcaldía como la Gobernación pueden garantizar dichas

medidas.

136. Si bien la Comisaría Permanente de Familia Turno Tres de Salvador dirigió su orden al municipio, y la accionante le reclamó solamente a la Alcaldía por la falta de suministro del subsidio monetario, la Gobernación conoció la apremiante situación de la accionante en el trámite de esta tutela y no adoptó ninguna acción para garantizarle la medida de atención. Incluso, en sede de revisión, la entidad afirmó que no realizó ninguna actuación frente a la accionante, pues las demás entidades ya habían realizado las acciones necesarias para proteger sus derechos.

137. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, la responsabilidad del Estado en relación con la prestación de los servicios es compartida entre la Nación y las entidades territoriales, y se distribuye según los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad[73]. Estos principios obligan a que los entes territoriales y la Nación se apoyen, con el fin de garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones, así como el logro efectivo de los fines y cometidos estatales y la garantía de los derechos de los ciudadanos[74].

138. En este sentido, dado que la Gobernación conoció que la accionante estaba en una situación de riesgo grave y no contaba con la medida de atención, que la Alcaldía decidió negarle, la Gobernación estaba en la obligación de coordinar con la Alcaldía y garantizarle el subsidio monetario. Incluso, este ente territorial debió garantizar la medida a través de algún rubro de su Plan de Desarrollo Departamental relacionado con la atención integral de mujeres víctimas de violencias basadas en género o con los recursos que el Ministerio le transfirió a través de la Resolución 1047 del 14 de junio de 2024.

139. Esto no quiere decir que la responsabilidad de otorgar la medida de atención se traslada automáticamente al departamento de Bahía. Como se demostró en este proceso, la Alcaldía

era la entidad obligada a cumplir con la medida de atención y contaba con el presupuesto para hacerlo. No obstante, teniendo en cuenta la situación particular de la señora Helena, y en cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales, la Gobernación debió priorizar el caso y realizar todas las gestiones necesarias para que ese subsidio monetario se suministrara a tiempo y sin dilaciones injustificadas.

140. La falta de iniciativa de la Gobernación también contribuyó a la situación de peregrinaje institucional que vivió la accionante. El ente territorial no solo fue indiferente ante la situación de violencia de la señora Helena, sino que además no hizo nada para solventar el incumplimiento de la Alcaldía de Salvador. Esto constituye una forma de violencia institucional que vulnera el derecho de la accionante a vivir una vida libre de violencias y discriminaciones.

141. Esta negligencia institucional puso a la señora Helena en un riesgo alto de volver a ser víctima de violencia por parte de su expareja. El artículo 19 de la Ley 1257 de 2008 reconoce que a las mujeres víctimas de violencia basada en el género les asiste el derecho a recibir medidas de atención que les permitan abandonar los lugares donde habitan, con el fin de restablecer y proteger sus derechos. En este caso, que la medida no se haya garantizado a tiempo incrementó el riesgo de la accionante de sufrir más violencias debido a la imposibilidad de habitar un espacio seguro.

142. Por otra parte, es preocupante que la Gobernación de Bahía tampoco haya ejecutado el dinero que le transfirió el Ministerio de Salud y Protección Social para garantizar las medidas de atención. Han transcurrido cuatro meses desde que obtuvo el dinero, y aun así la Gobernación sigue tramitando el decreto que regula el suministro del subsidio monetario. Si bien el departamento afirmó que en el 2024 no tuvo solicitudes de subsidio monetario, es prioritario que adopte el decreto que regula la entrega de los subsidios y diseñe estrategias de apoyo para los municipios que no recibieron financiación por parte del Ministerio y no cuentan con el dinero para garantizar las medidas de atención.

143. Por último, la situación de Helena no es un caso aislado. Por el contrario, responde a un patrón de violencia contra las mujeres que en el departamento de Bahía se encuentra intensificado. Como se mencionó en las consideraciones de esta sentencia, las cifras de Medicina Legal encontraron que Bahía es uno de los departamentos con las tasas más altas de violencia contra la mujer, perpetrada por su pareja y expareja, por cada cien mil habitantes. Además, la Alcaldía de Salvador en sede de revisión afirmó que hubo un incremento de casos de violencia intrafamiliar contra las mujeres, y un informe de esta entidad indicó que desde 2021 las cifras de violencia han aumentado.

144. Esta situación impone una obligación reforzada a las entidades del departamento, con el propósito de prevenir, atender, mitigar y sancionar efectivamente estas violencias. Por lo tanto, la Alcaldía debió garantizar el subsidio monetario sin dilaciones injustificadas ni trabas administrativas, y la Gobernación debió articularse con el municipio.

145. Por todo lo anterior, la Sala revocará el fallo de única instancia proferido por el Juzgado Quince Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Salvador. En su lugar, y de acuerdo con las consideraciones de esta sentencia, concederá el amparo de los derechos fundamentales a vivir una vida libre de violencias y a la dignidad humana de Helena.

146. En segundo lugar, la Sala ordenará a la Alcaldía de Salvador que, de no haberlo realizado, dentro del término de siete (7) días siguientes a la notificación de esta providencia le garantice a la señora Helena el subsidio monetario como medida de atención ordenada por la Comisaría Permanente de Familia Turno Tres de Salvador.

147. En tercer lugar, la Sala ordenará a la Alcaldía de Salvador que, dentro del término de diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia, haga todos los trámites

necesarios para incorporar dentro de su presupuesto el dinero transferido por el Ministerio de Salud y Protección Social a través de la Resolución 1047 del 14 de junio de 2024 y genere los mecanismos administrativos para operar de manera oportuna y eficaz dichas medidas, de conformidad con el artículo 2.9.2.1.2.3 del Decreto 780 de 2016.

148. En cuarto lugar, la Sala advertirá a la Alcaldía de Salvador que, en lo sucesivo, se abstenga de imponer barreras administrativas para garantizar el subsidio monetario como medida de atención.

149. En quinto lugar, la Sala exhortará a la Alcaldía de Salvador a que estudie las solicitudes de subsidio monetario que se realizaron en el 2024 y adopte todas las medidas necesarias para garantizarlas, de conformidad con las consideraciones de esta providencia y el Decreto 075 de 2024.

150. En sexto lugar, la Sala ordenará a la Gobernación de Bahía que, dentro del término de diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia, genere los mecanismos administrativos que garanticen la operación oportuna y eficaz de dichas medidas, de conformidad con el artículo 2.9.2.1.2.3 del Decreto 780 de 2016.

151. En séptimo lugar, la Sala ordenará a la Alcaldía de Salvador y a la Gobernación de Bahía que divulguen el contenido de esta providencia con las dependencias que aborden casos de violencia intrafamiliar y violencias basadas en género.

9.2. La Defensoría del Pueblo – Regional Bahía, la Personería de Salvador y la Procuraduría Provincial de Instrucción de Salvador incumplieron con su obligación constitucional y legal de realizar el seguimiento a las medidas de atención otorgadas a la accionante y a su situación

de riesgo

152. De acuerdo con las órdenes del Comisario de Familia, la Defensoría del Pueblo – Regional Bahía, la Personería de Salvador y la Procuraduría Provincial de Instrucción de Salvador eran las entidades encargadas de realizar el seguimiento a las medidas de atención ordenadas. En sede de revisión, estas entidades informaron las acciones de seguimiento que realizaron.

153. Así, la Procuraduría Provincial de Instrucción de Salvador afirmó que dio apertura a una actuación preventiva y exhortó a la Alcaldía de Salvador para que adelantara las acciones necesarias para garantizar la medida de atención de subsidio monetario para la accionante. Sin embargo, debido a que el juez de única instancia de este proceso determinó que no se le vulneraron los derechos a la accionante, la Procuraduría cerró el radicado preventivo.

154. Por su parte, la Personería de Salvador requirió a la Comisaría de Familia involucrada en el caso, a la Fiscalía General de la Nación y a la Policía de Salvador para que le informaran de las acciones adoptadas en el proceso. Paralelo a esto, la Defensoría del Pueblo – Regional Bahía relató que se comunicó con la Alcaldía de Salvador para gestionar la medida de atención para la accionante. Así mismo, solicitó información a la Alcaldía de Salvador, a la Personería de Salvador y a la Procuraduría Provincial de Instrucción de Salvador sobre el cumplimiento de la medida de atención a la señora Helena y su grupo familiar, y remitió una copia de la queja interpuesta por la accionante por la presunta violencia institucional a las entidades encargadas de investigar.

155. El artículo 118 de la Constitución Política establece que el Ministerio Público es ejercido por el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los personeros municipales, entre otros. Este artículo también dispone que al Ministerio Público le corresponde la guarda y la promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la

conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas. Adicionalmente, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, las autoridades tienen la obligación de adoptar una perspectiva interseccional para abordar los casos de mujeres víctimas de violencias basadas en género, con el fin de garantizar de manera oportuna e integral sus derechos vulnerados.

156. A partir de lo anterior, la Corte concluye que la Defensoría del Pueblo – Regional Bahía, la Personería de Salvador y la Procuraduría Provincial de Instrucción de Salvador incumplieron su deber constitucional y legal de garantizar los derechos de la señora Helena, pues no realizaron un seguimiento adecuado ni le exigieron a la Alcaldía de Salvador garantizar el subsidio monetario. Si bien estas entidades requirieron a diversas instituciones, entre esas la Alcaldía de Salvador, su investigación culminó tras enviar esos oficios o a partir de la decisión del juez de única instancia de este proceso de tutela. Esto, a la luz de la jurisprudencia constitucional[75], resulta insuficiente para garantizar una protección efectiva de los derechos de las mujeres víctimas de violencias.

157. Asimismo, la inacción de estas entidades frente a la falta de cumplimiento en la entrega del subsidio monetario por parte de la Alcaldía de Salvador constituyó una aceptación tácita de la situación. Esta actitud es inaceptable en casos de violencias basadas en género, que exigen un seguimiento activo por parte de las entidades competentes, tanto para garantizar los derechos de las mujeres como para vigilar la conducta de las entidades encargadas de garantizar las medidas de atención y protección.

158. Por último, con el fin de proteger integralmente los derechos de la accionante, para la Corte es importante exhortar a la Fiscalía General de la Nación – Fiscalía 60 Delegada ante los Jueces Penales Municipales y Promiscuos de Salvador para que actúe de manera diligente y oportuna en este caso. De acuerdo con la respuesta de esta entidad[76], la investigación se encuentra en etapa de indagación y han transcurrido más de 8 meses desde que se presentó la denuncia y se realizó la valoración del riesgo. De esta forma, es importante que la entidad procure avanzar en la investigación de los hechos, con el fin de sancionar estas violencias y

garantizar los derechos de la accionante.

159. Por todo lo anterior, la Sala ordenará a la Defensoría del Pueblo – Regional Bahía, a la Personería de Salvador y a la Procuraduría Provincial de Instrucción de Salvador que, con fundamento en sus competencias constitucionales y legales, realicen un seguimiento diligente al cumplimiento de las medidas de atención otorgadas a la señora Helena por la Comisaría Permanente de Familia Turno Tres de Salvador.

160. En segundo lugar, la Sala ordenará a la Defensoría del Pueblo – Regional Bahía que, con fundamento en sus competencias legales y constitucionales, realice asesoría, acompañamiento y seguimiento a la señora Helena con el fin de garantizar la protección de sus derechos a lo largo de todo el proceso derivado de la denuncia como víctima de violencia intrafamiliar.

161. En tercer lugar, la Sala exhortará a la Fiscalía General de la Nación – Fiscalía 60 Delegada ante los Jueces Penales Municipales y Promiscuos de Salvador para que, con fundamento en sus obligaciones constitucionales y legales, actúe de manera diligente y oportuna en el trámite de la investigación penal derivada de la denuncia interpuesta por Helena.

9.3. La Comisaría Permanente de Familia Turno Tres de Salvador vulneró los derechos a vivir una vida libre de violencias y discriminaciones y a la dignidad humana de Helena

162. A lo largo de este proceso de tutela, la Comisaría Permanente de Familia Turno Tres de Salvador fue acertada en las medidas de atención y protección que, en principio, adoptó en favor de Helena. Sin embargo, en el marco de las facultades ultra y extra petita[77], hay

varias situaciones que preocupan a esta Corte. De acuerdo con lo que manifestó la Comisaría, el señor Jorge acreditó que asistió a dos sesiones de terapia psicológica. Por lo tanto, el 7 de septiembre de 2024, la Comisaría acordó que el señor Jorge podía tener visitas presenciales con su hija un fin de semana cada quince días, y que la podía recoger en la nueva vivienda de la accionante o en un lugar que acordaran. La señora Helena manifestó una gran preocupación por esta medida, en tanto el agresor ya conoce su nuevo hogar y ella teme que él la agreda en esos encuentros o que agreda a su hija cuando está bajo su custodia.

163. Esta situación es alarmante, pues según las valoraciones del riesgo de Medicina Legal, de la Fiscalía General de la Nación y de la Comisaría de Familia, la accionante se encuentra en un riesgo grave, pues ha sido víctima de violencias físicas, psicológicas, sexuales y económicas provenientes de su expareja. Además, de acuerdo con la reiterada jurisprudencia de esta Corporación, las comisarías de familia se encuentran en la obligación imperiosa de actuar con debida diligencia y garantizar la perspectiva de género cuando se aproximan y estudian los casos. Esto implica que estas autoridades deben actuar de manera celeridad, reconocer las asimetrías de poder en los casos y asegurar que las víctimas “no se vean obligadas a enfrentar a su presunto victimario, o a compartir espacios o interactuar con este”[78].

164. En ese sentido, la decisión de la Comisaría de poner como punto de recogida la casa de la accionante para las visitas entre el agresor y su hija vulneró los derechos de la señora Helena, pues: (i) no tuvo en cuenta el análisis de riesgo que realizó el equipo psicosocial de la entidad y de la Fiscalía General de la Nación, que determinó que la señora Helena estaba en riesgo grave; (ii) no analizó los factores de riesgo del presunto agresor, como su consumo de alcohol y otras sustancias psicoactivas; su incapacidad para manejar sus emociones, particularmente la ira; sus antecedentes de violencia con otras personas y el porte de un arma contundente como lo es un tambo; (iii) desconoció que la señora Helena no estaba obligada a enfrentar a su presunto agresor y, en ese sentido, la Comisaría no podía fijar como punto de recogida la vivienda de la accionante; y (iv) no consideró que el hecho de que el

agresor conociera la nueva vivienda de la señora Helena aumentaba el riesgo de que ella volviera a ser víctima de algún tipo de violencia.

165. Esta decisión también contribuyó a la situación de violencia institucional que vivió la accionante, pues tuvo que: (i) asumir las nuevas cargas económicas y emocionales de consolidar un nuevo hogar para ella y su hija sin el apoyo de los entes territoriales; (ii) tramitar todas sus afectaciones emocionales y psicológicas derivadas de su situación de violencia intrafamiliar; y (iii) soportar que su agresor conociera su nueva vivienda. En suma, esta orden desconoció los análisis previamente realizados por la Comisaría e inevitablemente aumentó el riesgo de la señora Helena.

166. Adicionalmente, la Corte no puede dejar de lado que el restablecimiento de las visitas puede representar un riesgo para la menor de edad debido a los antecedentes del agresor. Particularmente, en la providencia proferida el 20 de mayo de 2024, la Comisaría restableció las visitas entre la niña y el agresor sin realizar un análisis o estudio previo sobre el posible riesgo que implicaba esta decisión para la menor de edad. De esta forma, la Comisaría no adoptó medidas para cerciorarse de que la menor no estaba en riesgo con ese régimen de visitas y, por el contrario, lo aumentó tras permitir que el agresor esté con ella sin la supervisión de la entidad. Esto quiere decir que la orden vulneró los derechos de la accionante y puso en riesgo los derechos de su hija[79].

167. Por otra parte, la Ley 1257 de 2008 habilita a las autoridades competentes a otorgar las medidas de estabilización pertinentes. En este caso, la Comisaría no evaluó la posibilidad de otorgarle medidas de estabilización a la señora Helena, con el fin de que ella pueda acceder a cursos de educación técnica o superior y cuente con subsidios en su alimentación, matrícula, hospedaje, entre otros. Dado que la accionante está en una situación de vulnerabilidad por los hechos de violencia intrafamiliar, estas medidas resultan fundamentales para apoyarla en su proceso de recuperación y consolidación.

168. Por lo anterior, la Sala ordenará a la Comisaría Permanente de Familia Turno Tres de Salvador que, dentro del término de cinco (5) días siguientes a la notificación de esta providencia, valore el riesgo de la menor de edad respecto de la relación con el señor Jorge a través de un equipo interdisciplinario. A partir de esto, dentro del término de cinco (5) días siguientes a la valoración del riesgo, la Comisaría deberá modificar el numeral noveno del acto administrativo proferido el 20 de mayo de 2024, con el fin de adoptar una decisión que proteja los derechos de la accionante y su hija en los términos de esta providencia. En caso de que se adopte un régimen de visitas con el señor Jorge, este deberá ser validado previamente con la accionante.

169. En segundo lugar, la Sala ordenará a la Comisaría Permanente de Familia Turno Tres de Salvador que, dentro del término de diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia, evalúe la posibilidad de otorgarle nuevas medidas de protección a la accionante, en tanto el agresor conoce su nueva vivienda y eso aumentó su riesgo de ser víctima de violencia.

170. En tercer lugar, la Sala ordenará a la Comisaría Permanente de Familia Turno Tres de Salvador que, dentro del término de diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia, evalúe la posibilidad de otorgarle medidas de estabilización a Helena. Esta decisión deberá ser validada con la accionante.

### III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

## RESUELVE:

Primero. REVOCAR el fallo de única instancia proferido por el Juzgado Quince Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Salvador. En su lugar, CONCEDER el amparo de los derechos fundamentales a vivir una vida libre de violencias y a la dignidad humana de Helena, de acuerdo con las consideraciones de esta sentencia.

Segundo. ORDENAR a la Alcaldía de Salvador que, de no haberlo realizado, dentro del término de siete (7) días siguientes a la notificación de esta providencia le garantice a la accionante el subsidio monetario como medida de atención ordenada por la Comisaría Permanente de Familia Turno Tres de Salvador.

Tercero. ORDENAR a la Alcaldía de Salvador que, dentro del término de diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia, haga todos los trámites necesarios para incorporar dentro de su presupuesto el dinero transferido por el Ministerio de Salud y Protección Social a través de la Resolución 1047 del 14 de junio de 2024 y genere los mecanismos administrativos para operar de manera oportuna y eficaz dichas medidas, de conformidad con el artículo 2.9.2.1.2.3 del Decreto 780 de 2016.

Cuarto. ADVERTIR a la Alcaldía de Salvador que, en lo sucesivo, se abstenga de imponer barreras administrativas para garantizar el subsidio monetario como medida de atención.

Quinto. EXHORTAR a la Alcaldía de Salvador a que estudie las solicitudes de subsidio monetario que se realizaron en el 2024 y adopte todas las medidas necesarias para garantizar dicho subsidio, de conformidad con las consideraciones de esta providencia y el

Decreto 075 de 2024.

Sexto. ORDENAR a la Gobernación de Bahía que, dentro del término de diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia, genere los mecanismos administrativos que garanticen la operación oportuna y eficaz de las medidas de atención, de conformidad con el artículo 2.9.2.1.2.3 del Decreto 780 de 2016.

Séptimo. ORDENAR a la Alcaldía de Salvador y a la Gobernación de Bahía que divulguen el contenido de esta providencia con las dependencias que aborden casos de violencia intrafamiliar y violencias basadas en género.

Octavo. ORDENAR a la Defensoría del Pueblo – Regional Bahía, a la Personería de Salvador y a la Procuraduría Provincial de Instrucción de Salvador que, con fundamento en sus competencias constitucionales y legales, realicen un seguimiento diligente al cumplimiento de las medidas de atención otorgadas a la señora Helena por la Comisaría Permanente de Familia Turno Tres de Salvador.

Noveno. ORDENAR a la Defensoría del Pueblo – Regional Bahía que, con fundamento en sus competencias legales y constitucionales, realice asesoría, acompañamiento y seguimiento a la señora Helena, con el fin de garantizar la protección de sus derechos a lo largo de todo el proceso derivado de la denuncia como víctima de violencia intrafamiliar.

Décimo. ORDENAR a la Comisaría Permanente de Familia Turno Tres de Salvador que, dentro del término de cinco (5) días siguientes a la notificación de esta providencia, valore el riesgo de la menor de edad respecto de la relación con el señor Jorge a través de un equipo interdisciplinario. A partir de esto, dentro del término de cinco (5) días siguientes a la

valoración del riesgo, la Comisaría deberá modificar el numeral noveno del acto administrativo proferido el 20 de mayo de 2024, con el fin de adoptar una decisión que proteja los derechos de la accionante y su hija en los términos de esta providencia. En caso de que se adopte un régimen de visitas con el señor Jorge, este deberá ser validado previamente con la accionante.

Décimo primero. ORDENAR a la Comisaría Permanente de Familia Turno Tres de Salvador que, dentro del término de diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia, evalúe la posibilidad de otorgarle nuevas medidas de protección a la accionante, en tanto el agresor conoce su nueva vivienda y eso aumentó su riesgo de ser víctima de violencia.

Décimo segundo. ORDENAR a la Comisaría Permanente de Familia Turno Tres de Salvador que, dentro del término de diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia, evalúe la posibilidad de otorgarle medidas de estabilización a Helena. Esta decisión deberá ser validada con la accionante.

Décimo tercero. PREVENIR a la Comisaría Permanente de Familia Turno Tres de Salvador que, de ahora en adelante: (i) aplique el enfoque de género e interseccional en los casos que atienda; y (iii) se abstenga de incurrir en acciones, omisiones o permisiones que revictimicen a las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar.

Décimo cuarto. EXHORTAR a la Fiscalía General de la Nación - Fiscalía 60 Delegada ante los Jueces Penales Municipales y Promiscuos de Salvador para que, con fundamento en sus obligaciones constitucionales y legales, actúe de manera diligente y oportuna en el trámite de la investigación penal derivada de la denuncia interpuesta por Helena.

Décimo quinto. LÍBRESE por Secretaría General la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto estatutario 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

[1] La Sala de Selección de tutelas Número Ocho de esta Corporación, mediante auto del 30 de agosto de 2024, eligió el expediente T-10.379.816 para su revisión. La sustanciación de su trámite fue asignada por sorteo a la suscrita magistrada, quien preside la Sala Primera de Revisión.

[2] Estos hechos se describen de acuerdo con lo señalado en el escrito de tutela. Expediente digital, T-10.379.816, "02EscritoTutelayAnexos 1.pdf".

[3] Ibid., p. 30.

[4] Ibid., p. 32.

[5] Ibid., pp. 35 y 36.

[6] Ibid., p. 54.

[7] Expediente digital T-10.379.816, "03.AutoAdmiteTutelaydecideMedidaProvisional2024-00151.pdf".

[8] Expediente digital T-10.379.816, "05Respuestaentidadesaccionadasyvinculadas.pdf".

[9] Ibid., pp. 3-8.

[10] Ibid., pp. 11-25.

[11] Ibid., pp. 36-60.

[12] Ibid., pp. 61-118.

[13] Expediente digital T-10.379.816, "06FalloDeTutela2024-00151HELENA 1.pdf".

[14] Expediente digital T-10.379.816, correo electrónico del 18 de octubre de 2024, "HELENApdf".

[15] Expediente digital T-10.379.816, correo electrónico del 18 de octubre de 2024.

[16] Expediente digital T-10.379.816, correo electrónico del 18 de octubre de 2024.

[17] Ibid., p. 25.

[18] Expediente digital T-10.379.816, correo electrónico del 21 de octubre de 2024, "OFICIO NO. 4242.pdf".

[19] Es el juez de única instancia de este proceso.

[20] Expediente digital T-10.379.816, correo electrónico del 21 de octubre de 2024, "RESPUESTA HELENA CORTE.pdf".

[21] Expediente digital T-10.379.816, correo electrónico del 23 de octubre de 2024, "INFORME - EXPEDIENTE 10379816.pdf".

[22] Expediente digital T-10.379.816, correo electrónico del 24 de octubre de 2024, "202400407006375891.pdf".

[23] Expediente digital T-10.379.816, correo electrónico del 24 de octubre de 2024, "2024-10-24 Contestación requerimiento.pdf".

[24] Expediente digital T-10.379.816, correo electrónico del 24 de octubre de 2024, "RESPUESTA TUTELA CORTE CONSTITUCIONAL SECRETARIA GENERAL EXP.0145 - 24.pdf".

[25] Expediente digital T-10.379.816, correo electrónico del 25 de octubre de 2024, "307110.pdf".

[26] Expediente digital T-10.379.816, correo electrónico del 25 de octubre de 2024, "OFICIO88653-2024\_25-10-2024\_1317\_0001.pdf".

[27] Expediente digital T-10.379.816, correo electrónico del 07 de noviembre de 2024, "332430.pdf".

[28] Expediente digital T-10.379.816, correo electrónico del 08 de noviembre de 2024, "OFICIO 92929.pdf".

[29] Expediente digital T-10.379.816, correo electrónico del 08 de noviembre de 2024, "2024-11-07 Contestación requerimiento.pdf".

[30] "Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política".

[31] El artículo 86 de la Constitución establece que toda persona puede interponer una acción de tutela "por sí misma o por quien actúe a su nombre", para lograr la protección de sus derechos fundamentales cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública y, excepcionalmente, por particulares.

[32] Esta condición indica que las entidades o particulares contra los que se puede presentar una acción de tutela son aquellos a los que se les atribuye la violación de un derecho fundamental, según lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución y los artículos 5 y 13 del Decreto ley 2591 de 1991. Al respecto, ver entre muchas otras, la Sentencia SU-016 de 2021.

[33] La condición de inmediatez se refiere al tiempo que transcurre entre la vulneración o amenaza contra un derecho fundamental y la presentación de la demanda. Esta Corte estima que, para que se satisfaga este requisito, debe existir un plazo razonable entre la ocurrencia del hecho que se invoca como violatorio de derechos fundamentales y la presentación de la acción de tutela. Ver, entre muchas otras, las sentencias SU-961 de 1999, T-1028 de 2010, SU-241 de 2015, T-087 de 2018 y SU-016 de 2021.

[34] Ese requisito hace referencia a la inexistencia de mecanismos idóneos y eficaces ordinarios para proteger los derechos en el caso particular. Ver, entre otras, las sentencias T-580 de 2005, T-850 de 2012, T-601 de 2016 y SU-016 de 2021.

[35] T-219 de 2023 y T-179 de 2024.

[36] Expediente digital, T-10.379.816, "02EscritoTutelayAnexos 1.pdf". p. 6.

[37] La Corte Constitucional reconoce que los jueces de tutela tienen la posibilidad de fallar un asunto de forma diferente a lo pedido por el accionante. Esto tiene fundamento en la

informalidad que reviste la tutela, que implica que la labor de la autoridad judicial no pueda limitarse a las pretensiones plasmadas en el escrito, sino que deba estar encaminada a garantizar el amparo inmediato y necesario de los derechos fundamentales del accionante. Entonces, la ausencia de formalidades y el carácter sumario y preferente de la tutela le otorgan al juez constitucional la facultad de ir más allá de las pretensiones de las partes al momento de fallar, en virtud de su función como guarda de la integralidad y supremacía de la Constitución, de los derechos fundamentales y de la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas. Al respecto, ver las sentencias SU-195 de 2012, T-411 de 2023, entre otras.

[38] Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, “Forensis”, (Bogotá D.C.: Medicina Legal, 2023), [https://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/989825/Forensis\\_2022.pdf](https://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/989825/Forensis_2022.pdf)

[39] Para el caso de Salvador el panorama es similar. La Alcaldía reportó que en el 2022 hubo un aumento considerativo de casos de violencia contra las mujeres respecto del 2021. Además, afirmó que este aumento se debió, principalmente, a los hechos de violencia intrafamiliar perpetrada por las parejas y exparejas de las víctimas. Para el 2022, esta entidad reportó 778 mujeres víctimas de violencia, lo cual significó un aumento de 146 casos frente al 2021. Esto guarda relación con los datos del departamento, que reporta ser uno de los que más presentan casos de violencia intrafamiliar contra la mujer respecto del número de habitantes en su jurisdicción. Al respecto, ver: [cimpp.ibague.gov.co/wp-content/uploads/2023/02/Boletin-de-la-mujer-copia.pdf](http://cimpp.ibague.gov.co/wp-content/uploads/2023/02/Boletin-de-la-mujer-copia.pdf)

[40] Sentencias T-878 de 2014, T-028 de 2023, T-271 de 2023 y T-121 de 2024.

[41] Ibidem.

[42] Sentencias SU-080 de 2020, T-271 de 2023 y T-121 de 2024.

[43] Sentencias C-408 de 1996, T-967 de 2014, T-012 de 2016 y SU-080 de 2020.

[44] Artículo 1 de la Convención Belém do Pará. La Corte ha empleado esta definición en varios pronunciamientos. En ese sentido se puede ver, por ejemplo, la sentencia C-539 de 2016.

[45] Sentencia T-529 de 2023.

[46]La Corte Constitucional enfatiza desde su jurisprudencia temprana en que el mandato del artículo 43 reconoce una realidad de desigualdad profunda que afecta a las mujeres y que, por lo tanto, exige una acción del Estado que supere la noción liberal-positivista de neutralidad del derecho frente a la injusticia. Al respecto, esta Corporación resaltó desde la Sentencia C-419 de 1994 que “proceder de manera neutral frente a la realidad social entrañaría el desconocimiento de los valores, principios y fines que la Constitución consagra, abandonar la búsqueda de una sociedad justa, respetuosa de la dignidad humana y vaciar de contenido las normas constitucionales que prohíben la discriminación de la mujer y que disponen su especial protección”.

[47] La violencia psicológica es aquella que busca “provocar miedo a través de la intimidación; en amenazar con causar daño físico a una persona, su pareja o sus hijas o hijos, o con destruir sus mascotas y bienes; en someter a una persona a maltrato psicológico o en forzarla a aislarse de sus amistades, de su familia, de la escuela o del trabajo”. Sentencia T-401 de 2024.

[48] la Ley 1257 de 2008 entiende la violencia económica como “cualquier acción u omisión orientada al abuso económico, el control abusivo de las finanzas, recompensas o castigos monetarios a las mujeres por razón de su condición social, económica o política. Esta forma de violencia puede consolidarse en las relaciones de pareja, familiares, en las laborales o en las económicas”. Sentencia T-401 de 2024.

[49] La violencia vicaria se refiere a “cualquier acción u omisión que genere daño físico, psicológico, emocional, sexual, patrimonial o de cualquier índole a familiares, dependientes o personas afectivamente significativas para la mujer con el objetivo de causarle daño”. Este tipo de violencia se ejerce a través de los hijos de la víctima y, en muchos casos, es antesala a situaciones de feminicidio. Sentencia T-401 de 2024.

[50] La violencia institucional consiste en “actuaciones de distintos operadores judiciales, quienes toman decisiones con fundamento en actitudes sociales discriminatorias que perpetúan la impunidad para los actos de violencia contra la mujer”. Sentencia T-401 de 2024.

[51]Así, por ejemplo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) considera que la violencia de género es una forma de discriminación que inhibe

gravemente la capacidad de la mujer de gozar de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre. Por su parte, la Convención de Belém do Pará define la violencia contra la mujer como cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.

[52] Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones.

[53] El reconocimiento del derecho a una vida libre de violencias supone una obligación de debida diligencia reforzada, con base en la cual las autoridades del Estado tienen el deber de prevenir, investigar y sancionar las distintas formas de violencia de la que son objeto las mujeres. Artículo 7 de la Convención Belém do Pará, y sentencias C-408 de 1996 y T-179 de 2024.

[54] En ese sentido, se puede ver, por ejemplo, que la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de Belem do Pará), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos establecen que el Estado tiene el deber de garantizar la prevención, investigación, sanción y reparación de la violencia contra la mujer. Adicional a ello, se tiene que la Ley 1257 de 2008, en su artículo 6 establece que el Estado es responsable de prevenir, investigar y sancionar toda forma de violencia contra las mujeres.

[55] Ley 2126 de 2021, Artículo 16.

[56] Sentencia T-219 de 2023.

[57] Sentencia T-410 de 2021.

[58] Decreto 075 de 2024, artículo 3.

[59] Decreto 075 de 2024, artículo 5.

[60] Ley 1257 de 2008, artículo 22.

[61] Ibid., artículo 23.

[62] Sentencias T-462 de 2018, SU-349 de 2022 y T-172 de 2023.

[63] Sentencia SU-349 de 2022.

[64] Ibid.

[65] Sentencia T-093 de 2019.

[66] Sentencia T-064 de 2023.

[67] Ibid.

[68] Ibid.

[69] De acuerdo con la sentencia T-401 de 2024, el concepto de interseccionalidad fue acuñado por el feminismo afroamericano para analizar la situación de subordinación específica que experimentaban las mujeres negras y las falencias del derecho y el sistema judicial para entender sus formas específicas de opresión. La interseccionalidad ha tenido gran influencia dentro de los movimientos sociales feministas, antirracistas, de personas con discapacidad y basados en la clase, reconociendo que, aunque todas las mujeres pueden experimentar discriminación de género, otros factores influyen en cómo viven esa discriminación; como por ejemplo la edad.

[70] Auto 099 de 2013.

[71] Ibidem.

[72] Ibidem.

[73] Sentencia C-983 de 2005.

[74] Ibidem.

[75] El Ministerio Público está en la obligación de atender los casos de violencias basadas en género desde un enfoque de género e interseccional. Esto implica que deben actuar con debida diligencia y deben adoptar acciones para prevenir, investigar y juzgar la violencia

contra las mujeres. Al respecto, ver las sentencias T-462 de 2018, T-093 de 2019, SU-349 de 2022, SU-349 de 2022, T-172 de 2023 y T-064 de 2023.

[76] Fundamento jurídico 38.

[77] La Corte Constitucional reconoce que los jueces de tutela tienen la posibilidad de fallar un asunto de forma diferente a lo pedido por el accionante. Esto tiene fundamento en la informalidad que reviste la tutela, que implica que la labor de la autoridad judicial no pueda limitarse a las pretensiones plasmadas en el escrito, sino que deba estar encaminada a garantizar el amparo inmediato y necesario de los derechos fundamentales del accionante. Entonces, la ausencia de formalidades y el carácter sumario y preferente de la tutela le otorgan al juez constitucional la facultad de ir más allá de las pretensiones de las partes al momento de fallar, en virtud de su función como guarda de la integralidad y supremacía de la Constitución, de los derechos fundamentales y de la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas. Al respecto, ver las sentencias SU-195 de 2012, T-411 de 2023, entre otras.

[78] Sentencia T-410 de 2021.

[79] Esta situación preocupa profundamente a la Corte, pues supone un riesgo al derecho al interés superior del menor. De acuerdo con la sentencia T-275 de 2023, el interés superior del menor es un derecho fundamental que debe primar en cualquier decisión que lo involucre. Se configura como: (i) un derecho sustantivo que orienta la toma de decisiones, (ii) una obligación exigible de los Estados, (iii) un principio interpretativo que favorece siempre la opción más beneficiosa para el menor y (iv) una norma de procedimiento que requiere una justificación detallada de sus impactos. Todas las autoridades deben aplicarlo teniendo en cuenta las circunstancias específicas de cada niño, niña o adolescente. Por lo anterior, la Comisaría de Familia desconoció que restablecer las visitas, sin una evaluación previa, amenazaba los derechos de la niña y no adoptó una decisión que privilegiara y protegiera esos derechos.