

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia T-434/24

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

(Las autoridades accionadas) incumplieron con sus deberes de protección, atención y asistencia, y estabilización de una mujer campesina víctima de una tentativa de feminicidio que, debido al ataque sufrido terminó con una pérdida funcional de uno de sus órganos, y que debió desplazarse forzosamente a otro departamento para proteger su vida y la de sus hijos.

APLICACIÓN DEL CONCEPTO DE VÍCTIMA ESTABLECIDO EN LA LEY 1448 DE 2011-Hechos de violencia intrafamiliar en el contexto del conflicto armado interno

(...) en determinadas situaciones, la violencia intrafamiliar puede ser entendida como un hecho victimizante generado con ocasión al conflicto armado interno y, por lo tanto, quienes la sufren pueden ser reconocidas como víctimas en el marco de la Ley 1448 de 2011.

VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-Criterios que determinan la violencia intrafamiliar como hecho victimizante

(...) puede acudirse a los siguientes criterios, los cuales no son exhaustivos y no requieren ser concurrentes: (i) la persona que incurrió en el acto de violencia intrafamiliar hace parte de un grupo que participa del conflicto armado; (ii) la comisión del acto de violencia intrafamiliar se valió de armamento u otros medios de guerra; (iii) la agresión se vio mediada por discursos o manifestaciones propias del grupo armado al que pertenecía el agresor; (iv) las formas de agresión que permiten inferir una capacidad o violencia superior a aquel que se desplegaría por un agresor no combatiente en escenarios ajenos al conflicto armado; o (v) el agresor o la víctima tienen una convicción razonable de que el primero contaría con el respaldo del grupo al margen de la ley del que hace parte para cometer la agresión, evitar repercusiones una vez cometido el acto o incurrir en retaliación derivados de una denuncia por los hechos de violencia intrafamiliar.

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

VIOLENCIA ESTRUCTURAL CONTRA LA MUJER-Protección judicial

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA-Disposición de un recurso judicial efectivo

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO-Deber constitucional y legal de todos los jueces de administrar justicia con enfoque de género, siempre que se encuentren frente a un caso de violencia intrafamiliar o sexual

ENFOQUE DE INTERSECCIONALIDAD-Aplicación

(...) enfoque analítico que reconoce que una persona puede experimentar formas de discriminación debido a que posee una identidad compleja atravesada por múltiples matrices de opresión, creando, de esta manera, situaciones diferenciales de exclusión.

ACTUACIONES DE LAS ENTIDADES ADMINISTRATIVAS Y JUDICIALES-Obligación de adoptar la perspectiva de género

(...) todas las entidades públicas y las autoridades judiciales deben adoptar un enfoque de género en los procesos en los que se discuta un acto de violencia intrafamiliar contra una mujer. Ello, teniendo en cuenta que, dada la privacidad de estos espacios, es más fácil que se desarrollen prácticas discriminatorias y violentas contra las mujeres. Este enfoque de género implica una carga de imparcialidad y debida diligencia para las autoridades que apunta a que analicen estos casos desprovistos de cualquier estereotipo de género.

DEBIDA DILIGENCIA EN LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS-Aplicación en el cumplimiento de sus funciones

MEDIDAS DE PROTECCION POR VIOLENCIA INTRAFAMILIAR-Prerrogativas a la mujer víctima de violencia durante el trámite del proceso

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

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

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

(...) en el marco del proceso por violencia intrafamiliar ante las comisarías de familia, también es posible disponer medidas de estabilización, las cuales se encuentran reguladas en el artículo 22 de la Ley 1257 de 2008. De acuerdo con dicha norma, para la estabilización de las víctimas, la autoridad competente podrá solicitar su acceso preferencial a cursos de educación técnica o superior a través de programas de subsidios; u ordenar a los padres el reingreso de la víctima al sistema educativo, su acceso a seminternados, externados o intervenciones de apoyo o a actividades extracurriculares o de uso del tiempo libre, si es menor de edad.

MUJERES VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO-Impacto diferencial y agudizado del conflicto armado sobre las mujeres víctimas de violencia

MUJERES DESPLAZADAS POR EL CONFLICTO ARMADO-Patrones estructurales de violencia y discriminación de género

MUJERES DESPLAZADAS POR EL CONFLICTO ARMADO-Violencia intrafamiliar y social por motivos de género

(...) la violencia intrafamiliar que se da con ocasión al conflicto armado puede traer como consecuencia el desplazamiento forzado de aquella persona o personas víctimas de la violencia en su entorno familiar o de pareja.

APLICACION DEL CONCEPTO DE VICTIMA DEL CONFLICTO ESTABLECIDO EN LA LEY 1448 DE 2011-Hechos victimizantes y situaciones que se presentan

PRINCIPIO IURA NOVIT CURIA-Aplicación

JUEZ DE TUTELA-Facultad de fallar extra y ultra petita

INSCRIPCION EN EL REGISTRO UNICO DE VICTIMAS-Orden a la UARIV inscribir a los accionantes en el Registro Único de Víctimas RUV

EXHORTO-Fiscalía General de la Nación

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Tercera de Revisión

Sentencia T-434 de 2024

Referencia: expediente T- 10.159.063

Acción de tutela interpuesta por Carmenza contra la Comisaría Cuarta de Familia “El Naranjo” de Tuluá – Valle del Cauca, la Comisaría de Familia de Argelia – Cauca, la Fiscalía 1 Local de Buenos Aires – Cauca, la Fiscalía 2 Seccional de Argelia – Cauca y el Ministerio de Justicia y del Derecho.

Magistrada sustanciadora:

Diana Fajardo Rivera

ACLARACIÓN PREVIA

SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

I. ANTECEDENTES

1. Hechos jurídicamente relevantes descritos en la acción de tutela
2. La acción de tutela y las respuestas de las accionadas y vinculadas
3. Las decisiones de instancia en el marco del proceso de tutela

II. ACTUACIONES SURTIDAS EN SEDE DE REVISIÓN

1. Auto de pruebas y vinculaciones
2. Respuestas allegadas por las partes y vinculados al proceso

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

2. Cuestión previa. En el presente caso no se configuró la carencia actual de objeto por hecho superado, en tanto la afectación de los derechos fundamentales es actual

3. La acción de tutela cumple con los requisitos formales de procedencia

4. Planteamiento de caso y problemas jurídicos a resolver

5. Marco jurídico general para la atención de la violencia intrafamiliar, la violencia basada en género y para prevenir, atender y sancionar el feminicidio

5.1 El derecho de las mujeres a una vida libre de violencias. Reiteración de jurisprudencia

5.2 El derecho de acceso a la administración de justicia y su relación con el derecho a un recurso judicial efectivo. Reiteración de jurisprudencia

5.3 El enfoque de género e interseccional en los procesos de violencia intrafamiliar. Reiteración de jurisprudencia

5.4 El proceso de violencia intrafamiliar ante las comisarías de familia como garantía del derecho a una vida libre de violencias y como instrumento de acceso a la justicia

6. La violencia basada en género en el marco del conflicto armado colombiano y la violencia intrafamiliar como una de sus formas

6.1 Las víctimas de la violencia en el marco de los conflictos armados internos

El concepto de víctima en el ordenamiento jurídico colombiano

La respuesta institucional frente a las víctimas del conflicto armado interno en Colombia

6.2 Las formas de violencia basada en género en el marco del conflicto y la violencia intrafamiliar como un hecho victimizante

Las formas de violencias basadas en género en el conflicto armado colombiano

Las relaciones intrafamiliares y de pareja en el marco del conflicto como un escenario que propicia el recrudecimiento de la violencia intrafamiliar

6.3 El desplazamiento forzado como consecuencia de actos de violencia intrafamiliar en el marco del conflicto armado colombiano

7. El caso concreto. A la accionante y a sus hijos les fueron vulnerados los derechos a una vida libre de violencias, de acceso a la administración de justicia con enfoque de género e interseccional, a un recurso judicial efectivo, a la salud, a la unidad familiar, a ser inscritos en el Registro Único de Víctimas y, por consiguiente, a la verdad, la justicia y la reparación, y a la atención humanitaria

7.1 La accionante y sus hijos tienen la calidad de víctimas del conflicto armado y de desplazamiento forzado

7.2 Vulneraciones a derechos fundamentales de la accionante y sus hijos, ocurridas en relación con las medidas de protección, atención y asistencia, y estabilización

b) Medidas de atención y asistencia

c) Medidas de estabilización

d) Las actuaciones desarrolladas en el contexto del proceso penal

e) El derecho a la reparación integral de la accionante y su familia por su calidad de víctimas del conflicto

7.3. La accionante y su familia sufrieron violencia institucional por parte de las autoridades que atendieron su caso

8. Órdenes que se impartirán

IV. DECISIÓN

Bogotá D.C., quince (15) de octubre dos mil veinticuatro (2024).

La Sala Tercera de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los

magistrados Vladimir Fernández Andrade y Jorge Enrique Ibáñez Najar, y por la magistrada Diana Fajardo Rivera, quien la preside, en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, en particular de las previstas por los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, profiere la siguiente:

SENTENCIA

ACLARACIÓN PREVIA

1. §1. El caso objeto de esta sentencia se refiere a la situación de una mujer que alega haber sido víctima de violencia intrafamiliar y de un feminicidio en grado de tentativa por parte de su expareja sentimental, quien, además, sería miembro activo de un grupo armado al margen de la ley. En la medida en que en esta providencia se mencionan aspectos relativos a la intimidad personal y familiar de la accionante y sus dos hijos que son menores de edad, así como información sensible respecto de su ubicación, la magistrada sustanciadora estima necesario proteger su identidad.

§2. En consecuencia, y en acatamiento de la Circular 010 de 2022 de la Corte Constitucional, se cambiarán los nombres de las partes y lugares de ocurrencia de los hechos por nombres ficticios, que se escribirán en cursiva, en las providencias disponibles al público. Así mismo, se ordenará a todas las instituciones y entidades que han intervenido en el proceso que tomen las medidas necesarias para salvaguardar la seguridad e intimidad personal y familiar de la accionante y de sus hijos, por lo que deberán mantener estricta reserva de los datos que permitan su identificación o ubicación actual y de la totalidad de los documentos que hacen parte del expediente.

SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

§3. La Sala Tercera de Revisión estudió el caso de Carmenza, una mujer campesina de 30 años y madre de dos hijos de 11 y 14 años. Carmenza, quien vivía en Argelia (Cauca), sufrió una tentativa de feminicidio por parte de su excompañero permanente, quien presuntamente pertenece a un grupo al margen de la ley que participa en el conflicto armado interno. El ataque sufrido por la accionante dio lugar a la pérdida funcional de uno de sus ojos; pero, además de ello, la obligó a abandonar su domicilio y a trasladarse con sus hijos al municipio de Villanueva (Casanare) para proteger su vida, su integridad personal, y la de su familia.

§4. Tras conocer su caso, distintas instituciones desarrollaron tareas de atención y protección de Carmenza y su familia. Pese a lo anterior, la situación de Carmenza seguía siendo precaria, puesto que no contaba con garantías para su seguridad ni condiciones de vida dignas. Por ello, interpuso una acción de tutela contra la Comisaría Cuarta de Familia “El Naranjo” de Tuluá, la Comisaría de Familia de Argelia, la Fiscalía 1 Local de Buenos Aires, la Fiscalía 2 Seccional de Argelia y el Ministerio de Justicia y del Derecho. En primera instancia, el juez declaró la improcedencia de la acción de tutela. La accionante impugnó esta decisión y, en segunda instancia, aunque el juez reconoció las falencias en la respuesta de varias instituciones, solo instó al Fiscal 2 Seccional de Argelia a que tomara una decisión sobre la orden de captura contra su agresor.

§5. Con el fin de abordar el caso planteado, la Sala analizó dos cuerpos normativos independientes, pero íntimamente relacionados. De un lado, realizó una reiteración de jurisprudencia y una referencia al marco jurídico general para la atención de la violencia intrafamiliar, la violencia basada en género y para prevenir, atender y sancionar el feminicidio. De otro lado, estudió el marco jurídico de atención a víctimas del conflicto armado interno, desarrollado entre otras, por la Ley 1448 de 2011.

§6. Como resultado del análisis anterior, la Sala concluyó que, en determinadas situaciones, la violencia intrafamiliar puede ser entendida como un hecho victimizante generado con ocasión al conflicto armado interno y, por lo tanto, quienes la sufren pueden ser reconocidas como víctimas en el marco de la Ley 1448 de 2011. Ello sucede en escenarios en los que la situación de violencia intrafamiliar se ajusta a la definición de víctima incorporada en el artículo 3 de dicha ley. Es decir, cuando: (a) la persona haya sufrido daños por un hecho ocurrido a partir el 1 de enero de 1985; (b) que fue consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos; (c) y que ocurrieron con ocasión del conflicto armado interno.

§7. Además, estableció los siguientes criterios no exhaustivos ni concurrentes para determinar si una situación de violencia intrafamiliar se dio con ocasión al conflicto: (i) que el agresor haga parte de un grupo que participa del conflicto armado; (ii) que la comisión del acto de violencia intrafamiliar se valga de armamento u otros medios de guerra; (iii) que la agresión se vea mediada por discursos o manifestaciones propias del grupo armado al que pertenecía el agresor; (iv) que las formas de agresión permitan inferir una capacidad o

violencia superior a aquella que se desplegaría por un agresor no combatiente en escenarios ajenos al conflicto armado; y (v) que el agresor o la víctima tengan una convicción razonable de que el primero contaría con el respaldo del grupo al margen de la ley del que hace parte para cometer la agresión, evitar repercusiones una vez cometido el acto o incurrir en retaliación derivada de una denuncia por los hechos de violencia intrafamiliar.

§8. Con estos elementos, la Sala analizó el caso concreto de Carmenza. En primer lugar, concluyó que la violencia intrafamiliar que se derivó en la tentativa de feminicidio en su contra fue un acto ocurrido con ocasión del conflicto armado interno, por lo que la accionante estaba cobijada por el concepto de víctima incorporado en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011. Igualmente, concluyó que Carmenza y sus hijos deben ser reconocidos como personas en situación de desplazamiento forzado. En consecuencia, la Sala concluyó que la Unidad para las Víctimas vulneró el derecho fundamental de Carmenza y sus hijos a ser registrados como víctimas del conflicto al no reconocerles tal calidad, lo que también derivó en una lesión de sus derechos como víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. En consecuencia, ordenó que fueran incluidos en el Registro Único de Víctimas (RUV).

§9. Posteriormente, la Sala analizó el manejo dado al caso de Carmenza por las instituciones accionadas y vinculadas al proceso. Este análisis lo desarrolló a partir de la verificación de las actuaciones realizadas en torno a los siguientes cinco aspectos: (i) las medidas de protección; (ii) las medidas de atención y asistencia; (iii) las medidas de estabilización; (iv) las actuaciones desarrolladas en el proceso penal y, (v) otras medidas establecidas en relación con las víctimas del conflicto.

§10. Sobre las medidas de protección, la Sala encontró que estas, además de evidenciar una falta de coordinación, carecieron de idoneidad y eficacia para responder a las particularidades de la situación de Carmenza.

§11. En cuanto a las medidas de asistencia y atención, la Sala evidenció que la ausencia de la Unidad de Víctimas en el manejo del caso se tradujo en que Carmenza no hubiera podido tener acceso al conjunto de derechos a cargo de esta entidad. Adicionalmente, hizo especial énfasis en las falencias presentadas en las medidas dirigidas a garantizar un alojamiento seguro a Carmenza, el acceso a los servicios de salud para ella y sus hijos, y el hecho que la reunificación familiar con sus hijos en Villanueva tuvo que ser garantizada por la accionante,

quien tuvo que desplazarse a Argelia para recogerlos sin contar con acompañamiento de ningún tipo.

§12. Sobre las medidas de estabilización, la Sala concluyó que, al llegar a Villanueva, estas no fueron garantizadas a Carmenza ni a sus hijos, pese a que estos enfrentaban una difícil situación producto del desplazamiento forzado del que fueron víctimas.

§13. Respecto a los avances en el proceso penal, se constató la ausencia de un enfoque de género por parte de la Fiscalía 2 Seccional de Argelia -Cauca- y la necesidad de generar avances en el proceso.

§14. Por último, en torno a la reparación integral, la Sala enfatizó que este debería ser garantizado por la Unidad para las Víctimas y las demás instituciones del Estado colombiano con responsabilidades en la materia.

§15. La Sala también concluyó que la accionante y su familia sufrieron violencia institucional por parte de las autoridades que atendieron su caso.

§16. Finalmente, la Sala profirió órdenes concretas con el propósito de superar la vulneración de los derechos a una vida libre de violencias, al acceso a la administración de justicia con enfoque de género e interseccional, a un recurso judicial efectivo y a la salud de Carmenza; así como los derechos de la accionante y sus hijos, Jerónimo y Antonia, a la unidad familiar, a ser inscritos en el Registro Único de Víctimas.

§17. Además, la Sala emitió tres órdenes generales dirigidas a: (i) el reconocimiento por parte de la Unidad para las Víctimas de la violencia intrafamiliar y las violencias basadas en género por parte de compañeros sentimentales que hacen parte de grupos armados al margen de la ley como un hecho victimizante que puede dar lugar al reconocimiento de la calidad de víctima del conflicto armado en los términos del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011; (ii) la creación de un protocolo especial para la atención para personas víctimas de actos de violencia intrafamiliar o violencias basadas en el género por parte de compañeros sentimentales que hacen parte de grupos armados al margen de la ley y que, en virtud de dicha condición, tienen la calidad de víctimas del conflicto armado, en cabeza del Ministerio de Justicia y del Derecho, del Ministerio de la Igualdad y la Equidad, o la entidad que haga sus veces, y de la Unidad para las Víctimas; y (iii) el fortalecimiento institucional de las

comisarías de familia que se encuentran en zonas particularmente afectadas por el conflicto armado, a cargo del Ministerio de Justicia y del Derecho.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos jurídicamente relevantes descritos en la acción de tutela

§18. Carmenza, de 30 años, y madre de Jerónimo, un niño de 11 y Antonia de 14 años, interpuso acción de tutela contra la Comisaría Cuarta de Familia “El Naranjo” de Tuluá (Valle del Cauca), la Comisaría de Familia de Argelia (Cauca), la Fiscalía 1 Local de Buenos Aires (Cauca), la Fiscalía 2 Seccional de Argelia (Cauca) y el Ministerio de Justicia y del Derecho. Carmenza alega que dichas entidades vulneraron sus derechos fundamentales a la vida, a la salud, a la integridad personal, al acceso a la administración de justicia, a la seguridad, a la dignidad humana y a vivir una vida libre de violencias, en consideración de los hechos que, a continuación, se exponen.

§19. El 19 de septiembre de 2023, la accionante se encontraba bailando junto con un amigo en unas ferias realizadas en la vereda San Patricio, ubicada en el municipio de Argelia (Cauca). Ambos fueron a buscar dinero a la casa de él y se encontraron con Felipe, expareja de Carmenza, quien es, según ella, miembro de un grupo al margen de la ley que participa en el conflicto armado interno.

§20. Felipe llamó a Carmenza con el objetivo de que ella saliera de la casa de su amigo. La accionante le dijo que se fuera, por lo que Felipe sacó un arma de fuego e hizo un tiro al aire, le reclamó a Carmenza por estar compartiendo con su amigo y le pegó en la ceja izquierda con la cacha de la pistola. Según indica la accionante, el agresor le “acercó el arma al oído e hizo un disparo hacia el frente”. Finalmente, le propinó otro golpe en su ojo izquierdo que le generó una pérdida considerable de sangre.

§21. Felipe le indicó que la llevaría al hospital, pero Carmenza se negó. Su amigo no la auxilió y finalmente las personas que se encontraban en la fiesta la llevaron al puesto de salud de Argelia (Cauca).

§22. El mismo 19 de septiembre de 2023, por la complejidad de sus heridas, Carmenza fue remitida a la Fundación Clínica Valle de Lili de la ciudad de Tuluá. El diagnóstico asignado a

Carmenza fue: “S052 – laceración y ruptura ocular con prolapso, s059 – traumatismo del ojo y de la órbita, no es 053 – laceración ocular sin prolapso o pérdida, s056 – herida penetrante del globo ocular sin c”.

§23. El 20 de septiembre de 2023, Carmenza fue intervenida en su ojo izquierdo. Fue necesario realizarle un implante debido a la pérdida de este órgano.

§24. Posterior a esta fecha, las accionadas y otras entidades públicas no demandadas comenzaron a desplegar actuaciones en torno al caso de Carmenza, como se pasa a referenciar.

§25. El 22 de septiembre de 2023, la Subsecretaría de Mujer y Equidad de Género de la Alcaldía de Tuluá, en trabajo articulado con la Clínica El Clavel, impartió como medida provisional y de emergencia la atención de la accionante en un hogar de acogida, debido al inminente riesgo de feminicidio.

§26. Toda vez que la accionante no residía en Tuluá, se le ofreció la posibilidad de resguardarse en compañía de su hermana en un hogar de paso a través de la EPS AIC; no obstante, ella rechazó esta petición, advirtiéndole que no se sentía segura en este lugar porque es un hospedaje de paso y comedor comunitario para personas de comunidades indígenas que vienen de Tuluá a realizar diligencias o asistir a citas médicas. En su criterio, esta situación aumentaba el riesgo de que fuese reconocida y su ubicación revelada al agresor.

§27. El 28 de septiembre de 2023, la Defensoría del Pueblo remitió un correo electrónico a diferentes entidades que hacen parte del Protocolo de Atención a Mujeres en Inminente Riesgo de Feminicidio. En este correo, solicitó la activación de una medida de emergencia para atender el caso de Carmenza.

§28. En consecuencia, desde el 29 de septiembre de 2023 la accionante fue cobijada con una medida preventiva brindada por la Secretaría de Seguridad y Justicia de la Alcaldía de Tuluá. Durante su estancia y según lo informado por dicha secretaría, Carmenza recibió: (i) acompañamientos psicológicos y con trabajadora social; (ii) apoyo económico para asistir a citas médicas de psiquiatría, oftalmología y de control; y (iii) acompañamiento jurídico para la denuncia ante la Fiscalía.

§29. La accionante rindió declaración ante la Personería de Tuluá conforme a la Ley 1448 de 2011, dado que el agresor hace parte de un grupo armado al margen de la ley.

§30. El 10 de octubre de 2023, la Comisaría Cuarta de Familia de “El Naranjo” de Tuluá profirió auto en el que ordenó medidas de protección y atención en favor de Carmenza, consistentes en: (i) orden a la EPS de la accionante para que le realizara una valoración médica física y mental; (ii) solicitud a la Policía Nacional para hacer acompañamiento a la accionante; y (iii) orden al señor Felipe de abstenerse de ingresar a cualquier lugar en donde ella se encontrara. Por último, (iv) remitió el proceso a la “Comisaría de Familia de Argelia (Cauca) y/o Cabildo indígena” debido al factor de competencia territorial.

§31. Por su parte, el 11 de octubre de 2023, mediante Auto 474 de 2023, la Comisaría de Familia de Argelia (Cauca) avocó conocimiento del caso. En esta misma providencia, solicitó a la Comisaría Cuarta de Familia “El Naranjo” de Tuluá que, de conformidad con el artículo 20 de la Ley 2126 de 2021, otorgara las medidas de protección provisionales en favor de Carmenza por encontrarse en la ciudad de Tuluá. Adicionalmente, ordenó “otorgar las medidas de atención a que haya lugar”, de conformidad con las medidas de protección provisional que fueron ordenadas por la Comisaría Cuarta de Familia “El Naranjo” de Tuluá.

§32. Como remedios adicionales, en dicha providencia se ordenó: (i) adoptar las medidas de restablecimiento de derechos a las que hubiese lugar, respecto de los dos hijos de la accionante, así como realizar la verificación de su estado emocional y de salud por parte del equipo interdisciplinario de la comisaría de familia; (ii) notificar a la trabajadora social y a la psicóloga, vinculadas a la comisaría de familia; y (iii) oficiar al comandante de la estación de policía de Argelia (Cauca) que prestara protección a la accionante y sus hijos.

§33. Como resultado del Auto 474 de 2023, la psicóloga y la trabajadora social vinculadas a la Comisaría de Familia de Argelia emitieron informes que coincidían en recomendar que Carmenza no retornara a su lugar de residencia, dado el riesgo en el cual estaría expuesta, al ser la zona en la que habita su agresor.

§34. El 27 de octubre de 2023, el Juzgado Promiscuo Municipal con Funciones de Control de Garantías de Argelia ordenó la aplicación de medidas de protección en favor de Carmenza. Estas recayeron sobre su agresor y tuvieron por propósito que este no se acercara a la víctima, la intimidara, o la amenazara a ella o a su entorno familiar. También se ordenó la

suspensión de la tenencia de armas de fuego que este tuviese y, adicionalmente, se ordenó tratamiento terapéutico y reeducativo para el agresor, así como la responsabilidad de asumir la carga monetaria derivada de las atenciones médicas, psicológicas y demás que requiriera la víctima. Por último, se ordenó a la Policía Nacional que le brindara acompañamiento a la accionante hasta su lugar de residencia cuando ella lo requiriera.

§35. Por los hechos de violencia antes referidos, se encontraría en curso una investigación por parte de la Fiscalía. De acuerdo con la información que reposa en el expediente, en el inicio del proceso los hechos fueron tipificados como violencia intrafamiliar, pero luego se realizó la adecuación al tipo penal de tentativa de feminicidio. Adicionalmente, en el mes de noviembre de 2023, se realizó la conexidad procesal de una indagación adicional que cursaba en la Fiscalía Local de Argelia por el delito de lesiones con perturbación funcional permanente, al tratarse de los mismos hechos.

§36. El 6 de diciembre de 2023, la Comisaría Cuarta de Familia “El Naranjo” de Tuluá logró concertar una cita con la accionante en la que ella informó que había dejado el alojamiento brindado por la Secretaría de Seguridad y Justicia de Tuluá dos semanas atrás para trasladarse al hogar de paso ofrecido por la EPS AIC, en el que estuvo hasta el día 8 de diciembre de 2023.

§37. El 9 de diciembre de 2023, Carmenza se trasladó al municipio de Villanueva (Casanare), en atención a una propuesta de una amiga; quien, le ofreció la posibilidad de residir en su casa, así como ayudarla a conseguir un trabajo.

§38. Luego, en enero de 2024, por su propia cuenta, Carmenza se desplazó hasta Argelia con el fin de recoger a sus hijos y reasentarse con ellos en Villanueva.

2. La acción de tutela y las respuestas de las accionadas y vinculadas

§39. El 10 de enero de 2024, Carmenza interpuso acción de tutela contra las entidades referenciadas previamente. En concreto, solicitó: (i) ordenar a la Comisaría de Familia de Argelia emitir las medidas de protección y atención requeridas; (ii) ordenar al Juzgado Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Argelia audiencia para la emisión de las medidas de protección y atención; (iii) ordenar a la Fiscalía General de la Nación agilizar el proceso de investigación por los hechos sufridos; y (iv) ordenar al Ministerio de Justicia que

se pronuncie de manera clara sobre la competencia de las Comisarías de Familia Cuarta “El Naranjo” de Tuluá y de Argelia respecto de su caso. Por último, (v) la accionante solicitó una medida provisional dirigida a que, de manera inmediata, se ordenara a la Fiscalía 2 Seccional de Argelia que solicite ante el Juzgado Penal Municipal con función de control de garantías una audiencia para definir las medidas de protección y atención pertinentes.

§40. Varias entidades contestaron la acción de tutela, como se expone a continuación.

§41. Defensoría del Pueblo. Esta entidad respondió que una vez tuvo conocimiento del caso de Carmenza, se inició un proceso de articulación con otras entidades en el marco del Comité de Protección, Cualificación y Acceso a la Justicia del Mecanismo Articulador para el Abordaje Integral de las Violencias por Razones de Sexo y Género de Mujeres, Niños, Niñas y Adolescentes. Por consiguiente, alegó que de su parte no ha incurrido en ninguna omisión y, por lo tanto, solicitó la desvinculación de la acción constitucional.

§42. Comisaría de Familia de Argelia. Sostuvo que tuvo conocimiento del caso de Carmenza el 10 de octubre de 2023. El día siguiente ordenó la implementación de medidas de protección. Con todo, teniendo en cuenta la regulación de la competencia territorial en estos asuntos, solicitó a la Comisaría Cuarta de Familia “El Naranjo” de Tuluá que adoptara las medidas de protección a favor de la accionante puesto que Carmenza permanecía en esta ciudad y, en su momento, expresó su intención de no regresar al Cauca.

§43. También refirió que la socióloga y la trabajadora social de la Comisaría se comunicaron con Carmenza. Además, resaltó que “el caso en mención generó, para las funcionarias de esta comisaría, temor dado el contexto del municipio de Argelia y la falta de garantías de seguridad y protección; por cuando se presentaron a este despacho personas al parecer de grupos al margen de la ley a solicitar información del caso, así como familiares del agresor y miembros de la JAC (junta de acción comunal)”. Por último, subrayó que el caso es de conocimiento de la Fiscalía General de la Nación, por lo cual, es competencia de ésta el otorgamiento de medidas de protección.

§44. Comisaría Cuarta de Familia de El Naranjo (Tuluá). Informó que tuvo conocimiento del caso desde el 6 de octubre de 2023. Luego, el 10 de octubre de 2023 la Comisaría Cuarta de Familia El Naranjo (Tuluá) emitió el Auto 4161.050.9.7.586.2023 en el que adoptó medidas de protección y atención en favor de Carmenza. Ese mismo 10 de octubre de 2023, la

Comisaría remitió oficios a los comandantes de las estaciones de Policía de Argelia y de Tuluá con el fin de solicitarle acompañamiento a Carmenza. Esta comisaría también indicó que, aunque citó a Carmenza el 19 de octubre de 2023 con el fin de que ampliara su testimonio, ella no asistió. De nuevo, la accionante fue citada para el 7 de diciembre de 2023; sin embargo, ella se presentó ante la comisaría un día antes de la cita, es decir, el 6 de diciembre de ese mismo año y se le tomó la respectiva declaración.

§45. Por último, la comisaría refiere que supo que, el 9 de diciembre de 2023, Carmenza se trasladó al municipio de Villanueva (Casanare), ya que una amiga le consiguió trabajo. Afirma que después intentó comunicarse telefónicamente para hacerle seguimiento al caso y solo hasta el 13 de diciembre recibió información que confirmaba que Carmenza se encuentra en dicho municipio, hospedándose con una amiga y laborando en un comercio.

§46. Secretaría de Política de Seguridad de Tuluá. Informó que, tras conocer del caso de Carmenza, le brindó una medida preventiva activada en virtud del protocolo de “atención a mujeres en inminente riesgo de feminicidio”. Por ende, desde el 29 de septiembre de 2023, Carmenza ingreso a un refugio gestionado por dicha secretaría, en el que recibió acompañamiento sicológico, jurídico, transporte seguro para sus diferentes citas médicas, entre otras medidas de apoyo. Esta misma secretaría remitió oficios a las comisarías de Argelia (Cauca) y El Naranjo (Tuluá) el 12 y 30 de octubre de 2023, respectivamente, con el fin de comunicarles que Carmenza se encontraba bajo la medida de protección ofrecida por la secretaría y solicitándoles que adoptaran las medidas de protección y de atención necesarias para garantizarle una vida libre de violencias. Finalmente, la Secretaría de Seguridad y Justicia de la Alcaldía de Tuluá solicitó que se le desvinculara de la acción de tutela.

§47. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Tras reiterar las competencias de la entidad, el ICBF concluyó que carece de legitimidad en la causa por pasiva. Advirtió que el 5 de octubre de 2023 recibió un correo de parte de la Defensoría del Pueblo, en el que se remitía el caso de Carmenza a las delegadas y delegados del Comité de Protección, Cualificación y Acceso a la Justicia del Mecanismo Articulador.

§48. Con el fin de tener más información sobre el caso, en esa misma fecha, la delegada del ICBF para el comité referenciado envió un correo a la Defensoría requiriendo información

adicional sobre la situación. Una vez recibió la información correcta, la delegada constató que dentro del Sistema de Información Misional- SIM no se había adelantado ningún tipo de atención a favor de los hijos de la accionante. Finalmente, indicó que, con el fin de saber sobre el estado actual de los niños, se solicitó a las regionales del Cauca y Valle del Cauca del ICBF entablar comunicación con la accionante.

§49. Ministerio de Justicia y del Derecho. El Ministerio indicó que, en virtud de la Ley 2126 de 2021, le corresponde ser el ente rector de las comisarías de familia. Preciso que, a través de diferentes oficios, ha estado muy atenta al caso, requiriendo a la Personería de Tuluá y a las comisarías involucradas que le informen sobre sus avances. Por otra parte, respecto de la comisaría competente para conocer de los hechos de violencia que sufrió Carmenza, sostuvo que como la agresión ocurrió en el municipio de Argelia (Cauca), por competencia territorial a esta le correspondía conocer del fondo del asunto. Sin embargo, posteriormente, la accionante se trasladó a la ciudad de Tuluá para recibir atención médica. Por lo tanto, la Comisaría de El Naranjo dictó actos urgentes dentro del caso y ordenó trasladarlo a la Comisaría de Familia de Argelia por competencia territorial. Sobre esta remisión, resaltó que “en el ordenamiento jurídico no reside norma que oriente y obligue a las entidades territoriales a trasladar recursos entre sí para la implementación y prestación de las medidas de atención correspondiente en las comisarías de familia de cada municipio o ciudad”.

§50. Oficina de asuntos jurídicos del Departamento de Policía del Cauca. Indicó que, aunque el 12 de octubre de 2023 la Comisaría de Familia de Argelia (Cauca) solicitó medida de protección a favor de la accionante, no ha sido posible tener un contacto con ella. En concreto, hizo alusión a: (i) una llamada inicial del 17 de octubre de 2023, a la que no se tuvo ninguna respuesta; (ii) una llamada del 5 de enero de 2024, cuando el funcionario a cargo “retomó sus labores”, la cual tampoco arrojó comunicación con la accionante; y (iii) una última llamada del 12 de enero de 2024, respondida por la apoderada de Carmenza, quien indicó que ella ya no residía en Argelia. Finalmente, solicitó que no se tutelén los derechos presuntamente vulnerados por falta de legitimación por pasiva.

§51. Fiscalía 1ª Local de Buenos Aires, Cauca. Informó las actuaciones adelantadas en la etapa de indagación dentro del asunto con radicado 0001, el cual se unió al radicado 0002 que se adelantaba por el delito de lesiones personales con perturbación funcional permanente. Señaló que el 10 de octubre de 2023 solicitó a la Comisaría de Familia de

Argelia realizar una valoración psicológica, establecer una medida de protección y practicar un estudio socio familiar a la víctima y su núcleo familiar. Sostuvo, además, que el 27 de octubre de 2023 se llevó a cabo una audiencia en la que el Juzgado Promiscuo Municipal de Argelia accedió a la solicitud de medida de protección. Por último, indicó que el 9 de noviembre de 2023 se tomó declaración jurada a Carmenza y que el 15 de noviembre de 2023 se remitió el asunto hacia la Fiscalía Seccional de Argelia por el delito de feminicidio tentado.

§52. Procuraduría Provincial de Tuluá. Informó que carece de legitimidad en la causa por pasiva, para pronunciarse sobre los hechos de la tutela; toda vez que, según una búsqueda realizada en su sistema de información, la accionante no ha presentado ningún requerimiento ante la Procuraduría General de la Nación – Provincial de Instrucción de Tuluá.

3. Las decisiones de instancia en el marco del proceso de tutela

§53. Sentencia de primera instancia. El 26 de enero de 2024, el Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Tuluá negó el amparo solicitado, alegando carencia actual de objeto por hecho superado. Sostuvo que las accionadas habían cumplido con las funciones que les correspondía, aunado al hecho de que la accionante se fue del lugar en el que sucedieron los hechos de violencia, con destino al departamento de Casanare.

§54. Impugnación. La accionante impugnó la decisión de primera instancia. Argumentó que la investigación judicial contra su agresor no presenta avances por no haberse emitido orden de captura. Así mismo, sostuvo que la reubicación en otro departamento la ha alejado de su núcleo familiar y entorno social, lo cual le ha generado dificultades económicas para suplir sus necesidades y las de sus hijos, además de afectaciones en su salud mental. Consideró también que sus familiares pueden estar en riesgo de sufrir violencia por parte de su agresor y resaltó que para asistir a la atención médica que le prestan en el departamento del Valle, ha tenido que sufragar gastos de traslado; toda vez que, no desea realizar la portabilidad del servicio de salud a su nuevo domicilio por temor a ser ubicada por su agresor. En suma, manifestó que las medidas de protección han sido insuficientes.

§55. Sentencia de segunda instancia. El 11 de marzo de 2024, el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cali, Sala de Decisión Penal, revocó la decisión del juez de primera instancia, por las siguientes razones: (i) la Fiscalía no ha adelantado avances en la investigación contra su agresor ni le ha emitido orden de captura; (ii) las medidas de protección no fueron

extendidas hasta la actualidad; y (iii) prácticamente, la accionante fue desplazada y obligada a vivir en un entorno distinto ante la falta de garantías para interactuar en el lugar en el que tiene su arraigo. Como remedio, el juez ordenó a la Fiscalía Seccional de Argelia tomar una decisión sobre la solicitud de audiencia para formulación de imputación dentro del asunto penal que se adelanta por el delito de tentativa de feminicidio.

II. ACTUACIONES SURTIDAS EN SEDE DE REVISIÓN

§56. Remitido el asunto a la Corte Constitucional, el expediente T-10.159.063 fue seleccionado para su revisión mediante Auto del 24 de mayo de 2024, proferido por la Sala de Selección de Tutelas Número Cinco de la Corte Constitucional. Este expediente fue seleccionado con base en los criterios de (i) urgencia de proteger un derecho fundamental y (ii) necesidad de materializar un enfoque diferencial.

1. Auto de pruebas y vinculaciones

§57. El 8 de julio de 2024, de conformidad con lo establecido en el artículo 64 del Acuerdo 02 de 2015 (Reglamento Interno de la Corte Constitucional), la magistrada sustanciadora ordenó la práctica de pruebas. Los escritos recibidos fueron puestos a disposición de las partes e intervinientes, por un término de tres (3) días.

§58. Por último, el 19 de julio 2024 la magistrada sustanciadora profirió un segundo auto de pruebas con el fin de profundizar en la información allegada mediante el primer decreto probatorio e insistir en algunas de las pruebas iniciales que no fueron remitidas de manera oportuna. A continuación, se presenta la síntesis de las respuestas recibidas.

2. Respuestas allegadas por las partes y vinculados al proceso

§59. Defensoría del Pueblo. El 11 de julio de 2024, el Defensor Regional del Valle del Cauca allegó copia del acta de la entrevista realizada a Carmenza, en cumplimiento del despacho comisorio ordenado por la magistrada sustanciadora. El acta destaca que Carmenza informó que no se reconoce como indígena, sino como mujer campesina y resaltó que su agresor tampoco hace parte de ningún resguardo.

§60. Actualmente, Carmenza vive en Villanueva (Casanare). Inicialmente, no tenía un trabajo, pero luego comenzó a emplearse cocinando y en casas de familia, recibiendo como salario

\$250.000 semanales. En ese entonces, con este dinero pagaba el arriendo de una habitación, con cocina y baño compartidos.

§61. Desde el 27 de mayo de 2024 se vinculó a una empresa, encontrándose en período de prueba. Sin embargo, refiere que ella fue vinculada sin que su empleador conociera su “condición, que [le] falta un ojo”, la cual, le afecta en el desempeño de su trabajo puesto que no puede realizar las actividades con la agilidad requerida y ha recibido llamados de atención por ello. En este trabajo, la accionante devenga el salario mínimo.

§62. La accionante sostiene que vive en una situación precaria, por lo que, cualquier apoyo como las medidas de atención reconocidas en su momento o la renta ciudadana que solo tuvo hasta diciembre de 2023, le serían muy útiles para continuar con su vida en Villanueva. Además, resalta que sus familiares solo han podido enviarles dos giros de \$ 100.000 para apoyarla.

§63. Sobre sus hijos, Carmenza refiere que se encuentran con ella desde enero de 2024. Indica que, con ayuda de su madre y del subsidio de la renta ciudadana, tuvo que viajar hasta Argelia para poder traerlos a Villanueva “porque nadie [le] decía si podía recogerlos o no, así que nos fuimos en bus”. Señala que para ellos el proceso de adaptación ha sido difícil y que extrañan mucho a sus abuelos y su familia. Actualmente, sus hijos se encuentran estudiando en Villanueva.

§64. Respecto de su situación de salud, Carmenza indica que ella continúa afiliada a la EPS-I AIC en el régimen contributivo y sus hijos también están afiliados a esta misma EPS-I, pero en el régimen subsidiado. Esto implica que ni ella ni sus hijos puedan tener atención en salud en Villanueva y que, por ejemplo, para efectos de continuar con su tratamiento haya tenido que regresar a Tuluá en dos ocasiones, debiendo pernoctar en esta ciudad en una de esas ocasiones. Ella ha sufragado con sus propios recursos todos los gastos relacionados con el transporte, alimentación y útiles de aseo en los que ha incurrido para desplazarse hacía Tuluá para estos controles. Esta situación le genera bastantes dificultades, por lo que solicita que se puedan brindar los servicios de salud en Villanueva.

§65. Por último, refiere que vive con temor porque el día que fue por sus hijos se enteró de que a su familia le han hecho comentarios, por ejemplo, que “yo no debo y no puedo volver a Argelia, porque corre peligro mi vida, ni cerca porque tanto ese señor como la familia están

ofendidos por la denuncia”. Además, indica que el grupo al margen de la ley al que pertenece su agresor está reclutando niños y por eso, aunque es bastante difícil estar lejos de su familia, considera que está mejor en Villanueva. Finalmente, Carmenza solicita que “ayuden a otras mujeres, para que no tengan que pasar solas todo este proceso y abandonar sus lugares de vivienda, y sus familias, como si una fuera la culpable de lo que me pasó”.

§66. Secretaría de Seguridad y Justicia de la Alcaldía de Tuluá. Indicó que tan pronto conoció del caso por parte de la Clínica El Clavel, el 27 de septiembre de 2023 activó la ruta de protección y atención, brindando medida preventiva, solidaria y subsidiaria a Carmenza, consistente en la provisión de hospedaje desde el día 29 de septiembre de 2023. Así mismo, durante su estancia, le realizó valoraciones psicológicas, acompañamiento jurídico ante la fiscalía y transporte a las diferentes citas médicas y con autoridades judiciales y administrativas. El egreso de Carmenza de la medida solidaria y subsidiaria se efectuó el 1 de diciembre de 2023, debido a que fue recibida en un hogar de acogida ofrecido por la EPS-I AIC. Finalmente, solicitó ser desvinculada del proceso de acción de tutela.

§67. Comisaría de Familia de Argelia, Cauca. Señaló que “realizó las acciones necesarias en el marco de las competencias” y que solicitó a la Comisaría Cuarta de Familia “El Naranjo” de Tuluá dar trámite a la solicitud de medidas puesto que la accionante, según consta en el informe sicosocial, no tiene intención de regresar a Argelia. Además, advirtió que la Policía Nacional es la principal responsable de brindar protección a la víctima, pero que esta medida no es eficaz en el caso concreto por el contexto del territorio y porque la víctima reside en una zona rural.

§68. La Comisaría informó que no ha tenido contacto con la víctima porque esta “se negó a suministrar información relacionada a su situación” y anexó un informe sicosocial del 19 de diciembre de 2023. Igualmente, la comisaría reiteró la información expuesta ante los jueces de instancia en el sentido de que los funcionarios de la Comisaría han sentido temor pues varias personas se han acercado a preguntar por el caso, aunado al hecho que culturalmente las personas acuden a grupos al margen de la ley para la resolución de conflictos. Con base en ello, sostuvo que la Comisaría no cuenta con la capacidad técnica y las condiciones de seguridad necesarias para atender el caso de Carmenza.

§69. Finalmente, la Comisaría sostuvo que sí han recibido casos similares al de la referencia y

que, debido a su trabajo, la titular de la comisaría ha recibido amenazas por actores que pertenecen a grupos armados al margen de la ley con presencia en el territorio. Como soporte, anexó constancias de orden público suscritas por profesionales universitarios con funciones de secretario de gobierno de Argelia, las cuales indican que, por causa de las alteraciones del orden público en dicho municipio, los servidores públicos que integran la comisaría de familia no cuentan con las condiciones necesarias para adelantar su labor institucional. Así mismo, allegó dos documentos de formato de noticia criminal que dan cuenta de denuncias que la comisaria de familia de Argelia interpuso debido a amenazas que ha recibido con ocasión de su función.

§70. Comisaría Cuarta de Familia “El Naranjo” de Tuluá. Informó que conoció el caso de Carmenza el 6 de octubre de 2023 por parte de la Secretaría de Seguridad y Justicia de Tuluá, y que generó oficio dirigido a la Policía Metropolitana de Tuluá porque no tenía información del lugar donde ella se encontraba alojada ni tampoco tenía datos del agresor. También señaló que remitió el proceso con medidas provisionales a la Comisaría de Familia de Argelia el 25 de octubre de 2023, porque la víctima no pertenece a cabildo indígena alguno.

§71. Adicionalmente, la Comisaría hizo referencia a los siguientes datos: (i) Carmenza contó con medida de atención consistente en alojamiento prestado por la Secretaría de Seguridad y Justicia de Tuluá desde el 29 de septiembre de 2023 y hasta que decidió voluntariamente egresar de este para trasladarse al hogar de acogida de la EPS-I AIC, sobre lo cual no se les allegó información; (ii) el 19 de octubre de 2023 el equipo de emergencia no compareció al despacho para la toma de declaración porque no se tenía conocimiento de la identidad del agresor como tampoco de su red familiar; (iii) posteriormente, por oficio de la Defensoría del Pueblo del 25 de octubre del mismo año, se extrajo información del agresor y (iv) resaltó que logró entrevistar a la accionante el 6 de diciembre de 2023.

§72. Por último, la Comisaría Cuarta de Familia “El Naranjo” de Tuluá indicó que no tuvo conocimiento sobre la ubicación de Carmenza, puesto que el equipo de emergencias era el encargado de facilitar su desplazamiento a la comisaría de familia y solicitar el acompañamiento de la Policía Nacional. También destacó que la Comisaría está localizada en un edificio donde “se cuenta solamente con un guarda de seguridad sin armamento, no hay cámaras de vigilancia ni detector de metales, contando con la presencia de la policía solo

cuando se requiere por la comisaría o por el usuario” y que este es el primer caso de su tipo que se presenta en la comisaría.

§73. Ministerio de Justicia y del Derecho. Primero, hizo referencia a su competencia como ente rector de las comisarías de familia según lo previsto en el artículo 31 de la Ley 2126 de 2021; lo cual, entre otras cosas, incluye la función de hacer inspección, vigilancia y control sobre dichas instituciones a partir del 4 de agosto de 2023. Con todo, aclara que los gastos de funcionamiento de las comisarías de familia están a cargo del presupuesto municipal o distrital, tal como dispone el artículo 21 de la Ley 2126 de 2021. En todo caso, advierte que al Ministerio de Salud y Protección Social es al que le corresponde expedir el acto administrativo donde se dispongan los criterios de asignación y de distribución de los recursos a las entidades territoriales establecidos en el artículo 2.9.2.1.2.2 del Decreto 780 de 2016.

§74. Así mismo, el Ministerio también se refirió a las medidas de protección, estabilización y atención que pueden adoptar (i) el comisario o comisaria de familia; (ii) el juez civil municipal o promiscuo municipal, cuando en el municipio no haya comisaría de familia y (iii) el Juez de control de garantías. El Ministerio también resaltó que la legislación actual no les atribuye competencias a las comisarías de familia como autoridades jurisdiccionales, para administrar, ejecutar o trasladar recursos presupuestales para la prestación de las medidas de atención.

§75. Por otra parte, el Ministerio, respecto del factor de competencia frente a casos de violencia dentro del contexto familiar, resaltó que en principio le corresponde conocer del caso a la comisaría del lugar del domicilio de la víctima pero que, en todo caso, cuando la presunta víctima de violencia en el contexto familiar solicite protección en una comisaría diferente a la de su domicilio “aquella deberá adoptar las medidas de protección a que haya lugar, y trasladar en el menor tiempo posible las diligencias a la Comisaría de la jurisdicción del domicilio de la persona víctima para que se continúe con el trámite”. Finalmente, dicha cartera allegó copia de oficios que remitió a las Comisarías de Familia Cuarta “El Naranjo” de Tuluá y de Argelia, con el objetivo de indagar sobre las actuaciones desplegadas en el caso.

§76. Fiscalía Local de Buenos Aires, Cauca – Itinerante Norte del Cauca Violencia Intrafamiliar. Indicó que los procesos identificados con los números 0001 y 0002 se encuentran a cargo de la Fiscalía Segunda Seccional de Argelia, Cauca. También mencionó que no reposan

denuncias presentadas por Carmenza por violencia intrafamiliar, sino solo las noticias criminales antes mencionadas. En consecuencia, solicitó ser desvinculada del proceso por no tener a su cargo los procesos sobre los que se centra el debate.

§77. Fiscalía Seccional 002 de Argelia, Cauca. Informó que la investigación con número de SPOA 0003, que se adelanta contra Felipe por el delito de acceso carnal abusivo con menor de 14 años, cuenta con una orden de captura vigente de fecha 13 octubre de 2023. Luego, se está a la espera de que sea capturado para proceder a la imputación. Por su parte, en relación con la Investigación con número de SPOA 0001 que se adelanta contra Felipe por el delito de feminicidio en grado de tentativa, informó que este tiene orden de captura vigente de fecha 22 de febrero de 2024. Igualmente, se está a la espera de que sea capturado para proceder a la imputación.

§78. La Fiscalía Seccional declaró que se radicó solicitud de audiencia preliminar ante el Juzgado Promiscuo Municipal de Argelia, Cauca, con el fin de lograr la comparecencia de Felipe, sin resultados satisfactorios. Sostuvo además que “no obstante el Juzgado cumplió con programar Audiencia de Imputación y Solicitud de Medida de Aseguramiento contra el señor Felipe el día 09 de abril de 2024, con resultado negativos porque el Juzgado NO logro ubicar y hacer comparecer al señor Felipe”.

§79. Por último, la Fiscalía Seccional señaló que dicha institución se encuentra a la espera de que se rindan informes por parte del CTI de Puerto Tejada (Cauca) en relación con el cumplimiento de las órdenes de captura vigentes que pesan sobre Felipe. Advirtió que, de contar con resultados negativos en la ubicación y captura de este último, se procederá a acudir ante el juez de control de garantías para declararlo persona ausente para que los procesos puedan continuar con su trámite y finalizar con sentencias condenatorias.

§80. Departamento de Policía del Cauca. Informó que “(...) una vez verificados los acervos documentales físicos y o electrónicos para la vigencia 2023 y lo transcurrido del 2024 en esta unidad policial, no se ha encontrado registro alguno donde reporte algún dato con relación a solicitudes de medidas de seguridad y auto protección, por parte de funcionarios policiales a nombre de CARMENZA”. Igualmente, informó que no ha remitido información a la estación de policía de Villanueva, puesto que no tienen registro de los hechos puestos en conocimiento para los días 17 de octubre de 2023 y el 5 de enero de 2024.

§81. Asociación Indígena del Cauca, AIC EPS-I. Pide que se declare que AIC EPS-I no ha vulnerado los derechos fundamentales de la afiliada y, por lo tanto, se le desvincule del proceso. Indicó que ha autorizado todos los servicios de salud que Carmenza ha requerido de manera oportuna y sin barreras administrativas. Informó que si bien, al momento de la presentación de la tutela, la accionante se encontraba vinculada al régimen subsidiado de salud, posteriormente se cambió al régimen contributivo. Sobre sus actuaciones puntuales, señaló que el 19 de septiembre de 2023 Carmenza fue remitida de la ESE Norte de Argelia (Cauca) a la Clínica El Clavel de Tuluá, en donde recibió atención integral frente a todos los procedimientos de salud que requería; así mismo, luego de su egreso de dicha institución, se le han autorizado otras atenciones. En su respuesta, AIC ESP-I relaciona un total de 22 autorizaciones de servicios de salud, emitidas entre el 20 de septiembre de 2023 y el 30 de abril de 2024.

§82. La Asociación Indígena, sobre los costos de traslado y alojamiento para que la accionante continúe recibiendo atención médica en Tuluá, sostuvo que la usuaria no ha radicado ninguna solicitud. Así mismo, explicó que el pago del rubro de transportes se realiza a través de dos modalidades: por consignación, previa la radicación de los documentos que acreditan la atención, y por reembolso, para lo cual también se requiere la radicación de documentos. Indicó, igualmente, que Carmenza estuvo alojada en una casa de paso en la ciudad de Tuluá durante varios días, y que allí se garantizó su estadía y alimentación.

§83. Finalmente, la Asociación aclaró que, si la accionante desea cambiar de domicilio por razones de seguridad, AIC EPS-I podría garantizar su atención en los departamentos donde tiene cobertura (Cauca, Valle, Huila, Putumayo, Caldas, La Guajira y Antioquia) a través de la figura de la portabilidad.

§84. Comisaría de Familia de Villanueva. El comisario de familia de Villanueva indicó que, el 21 de marzo de 2024, recibió un correo de la Comisaria de Familia Cuarta “El Naranjo” de Tuluá, en el que se le remitía toda la información relacionada con el caso de Carmenza. Teniendo en cuenta esto, el 1 de abril de 2024 profirió el Auto 065 para avocar conocimiento del caso. Luego, emitió medida de protección, en virtud de la cual se le informó a la accionante que “en caso de presentarse situaciones de vulneración o amenaza a sus derechos se comuniquen de inmediato a los números de contacto de la Estación de policía y de la comisaria de familia”.

§85. En consecuencia, la Comisaría de Villanueva resaltó que Carmenza cuenta con medida de protección vigente y seguimiento por parte de la estación de Policía del municipio y la misma Comisaria de Familia, sumado al hecho de que se han adelantado gestiones con el fin de garantizar a la accionante la portabilidad en salud para el acceso a citas, así como para continuar con el seguimiento por el área de psicología.

§86. Instituto Colombiano del Bienestar Familiar (ICBF). El Centro Zonal Norte de la Regional del Cauca del ICBF informó que tuvo conocimiento del caso de Carmenza con ocasión a la acción de tutela que ella interpuso en el mes de enero de 2024. Luego, resaltó que el ICBF no tenía competencia funcional para intervenir o tomar acciones frente a hechos de violencia intrafamiliar en los que la víctima es un adulto. Por ello, esta entidad solo adelantó acciones respecto de Antonia y Jerónimo, hijos de la accionante, a quienes, tras diferentes contactos telefónicos con su tía, se les logró realizar la verificación de sus derechos por parte del Equipo Interdisciplinario de la Defensoría de Familia el 18 de enero de 2024.

§87. Como resultado, el ICBF corroboró que los niños se encontraban en buenas condiciones en el entorno familiar extenso con sus abuelos maternos en el municipio de Argelia y se concluyó que no se encontraron motivos para la apertura de un proceso administrativo de restablecimiento de derechos -PARD- de los niños, en relación con las situaciones de violencia física que afectaron a la progenitora. En todo caso, se remitió un oficio a la EPS-I AIC, con el objetivo de solicitarle que vinculara a los niños a los programas preventivos correspondientes a su ciclo vital.

§88. Por último, el ICBF resaltó que no brindó ningún apoyo a Carmenza con el traslado de sus hijos hacía Villanueva puesto que no tuvo conocimiento sobre esta posibilidad. En lugar de ello, entendía que los niños se desplazarían hacia Tuluá que era el lugar en el que se encontraba Carmenza, su madre. No obstante, no se estimó necesario brindar acompañamiento para el traslado de los adolescentes dado que “la familia según se informó ya tenía todo organizado para su desplazamiento, por lo que no solicitaron algún tipo de apoyo en ese sentido, siendo muy herméticos en cuanto a brindar información respecto de la progenitora”.

§89. Posteriormente, en respuesta al traslado de las pruebas recaudadas en sede de revisión, la Regional Cauca – Centro Zonal Norte del ICBF se pronunció sobre la respuesta remitida por

la Fiscalía 2 Seccional de Argelia. Indicó que la Fiscalía mencionada incurrió en una falta de respuesta oportuna a los requerimientos hechos por los agentes de la Procuraduría General de la Nación en relación con las investigaciones penales que se adelantan contra Felipe, lo que evidencia falta de diligencia y celeridad en el manejo de casos en comento. Por lo anterior, solicitó vigilancia especial para las investigaciones penales antes mencionadas para garantizar acceso a la justicia para las víctimas del caso.

§91. Unidad Nacional de Protección (UNP). Indicó que: (i) las medidas de protección otorgadas en favor de las víctimas de violencia en el contexto familiar por las comisarías de familia o, en ausencia de estas, por los jueces civiles municipales o promiscuos (art. 17, Ley 2126 de 2021), son diferentes de aquellas otorgadas por la UNP a las poblaciones objeto establecidas en el Decreto 1066 de 2015; (ii) en este último Decreto 1066 se definieron los 3 requisitos concurrentes para la implementación de medidas por parte de la UNP, los cuales dan lugar a la aplicación de las medidas de protección establecidas en el Decreto 1235 de 2023; y (iii) el Programa de Prevención y Protección liderado por la UNP no cuenta con una población objeto que corresponda a víctimas de violencia intrafamiliar o que hayan tenido relación con miembros de grupos armados ilegales y, así mismo, no cuentan con recomendaciones de medidas de protección a favor de personas víctima de violencia intrafamiliar o basada en genero perpetuados por compañeros sentimentales o familiares que son miembros de grupos al margen de la ley.

§92. Por último, la UNP resaltó que, para que sean procedentes las medidas de protección otorgadas por la entidad (Decreto 1235 del 25 de julio de 2023), Carmenza debería someterse al principio del “consentimiento” y aportar documentos que acrediten su vinculación a una de las poblaciones objeto de protección (artículo 2.4.1.2.6 Decreto 1066 de 2015); lo cual, en principio, no se satisface pues “no existe una población objeto para víctimas de violencia intrafamiliar cuyos agresores pertenezcan o hayan pertenecido a grupos al margen de la ley”. Además, debe acreditarse que su nivel de riesgo sea extraordinario o extremo a través del estudio realizado por la UNP y tras comprobarse la existencia de una relación causal entre el riesgo evidenciado y la población acreditada.

§93. Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral de las Víctimas (UARIV). Pidió ser desvinculada del proceso. Informó que la accionante ha declarado en dos oportunidades por distintos hechos. En primer lugar, el 20 de febrero de 2013 ante la

Personería Municipal de Argelia debido a que, en el contexto de unos combates armados ocurridos el 22 de octubre de 2011, en su casa cayó una bomba, lo que le generó heridas en el brazo y el cuello. Por esta situación, fue incluida en el Registro Único de Víctimas (RUV) por el hecho victimizante de acto terrorista.

§94. En segundo lugar, la UARIV manifestó que la accionante, el 3 de octubre de 2023, declaró ante la Personería Municipal de Tuluá por los hechos de tentativa de feminicidio en relación con los cuales presentó la acción de tutela de la referencia. Frente a estos hechos, la UARIV emitió resolución del 18 de diciembre de 2023 en la que decidió no reconocer a Carmenza en el RUV por los hechos de atentado, lesiones personales físicas, amenaza y desplazamiento forzado. Así mismo, tampoco incluyó a Antonia y a Jerónimo en el RUV por los hechos victimizantes de amenaza y desplazamiento forzado.

§95. La UARIV también aclaró que, en su concepto, los hechos denunciados por Carmenza corresponden a un feminicidio en grado de tentativa y violencia intrafamiliar pero que, en todo caso, no hacen parte del ámbito misional de la entidad. Argumentó que, si bien Carmenza sufrió una agresión física y psicológica por parte de su expareja sentimental, “los móviles no se generan como consecuencia del conflicto armado interno (...) independientemente, que el actor que ocasiona el daño ostente la calidad como miembro de algún grupo al margen de la ley, los factores que impulsaron a este sujeto para originar el daño no provienen con fundamento de dicho rol o ‘causa’, sino, como consecuencia, de asuntos sentimentales”.

§96. La UARIV también señaló que no se logra evidenciar que el desplazamiento forzado de Carmenza se enmarque bajo las dinámicas propias del conflicto armado interno y que “(...) es de total claridad que no existe ningún vínculo o nexo causal para que el desplazamiento ocasionado por la violencia intrafamiliar o el feminicidio en grado de tentativa generado por la expareja sentimental (miembro de un grupo armado al margen de la ley)”. En consecuencia, indicó que el caso de Carmenza debía ser tratado por otras entidades.

§97. Ministerio de la Igualdad y la Equidad. Señaló que “la violencia contra las mujeres en Colombia es una problemática estructural ligada a las desigualdades sociales, económicas y culturales que las colocan en una situación de mayor vulnerabilidad”, la cual busca perpetuar la subordinación de las mujeres. Afirmó que factores como el conflicto armado, la presencia

de grupos armados al margen de la ley, la impunidad por crímenes de género y la falta de acceso a la justicia que agravan esta situación. También resaltó que las relaciones entre las mujeres víctimas y hombres agresores que hacen parte de grupos armados al margen de la ley aumentan significativamente el riesgo de feminicidio de las primeras.

§98. El Ministerio de la Igualdad y la Equidad llamó la atención sobre la relevancia del Decreto 4799 de 2011, relativo a las competencias de las comisarías de Familia, la Fiscalía General de la Nación, los juzgados civiles y los jueces de Control de Garantías para el efectivo acceso de las mujeres a los mecanismos dirigidos a garantizar su protección y erradicar todas las formas de violencia contra ellas. Así mismo, enfatizó la importancia del Decreto 075 de 2024, que regula la asignación de recursos para las medidas de atención. También mencionó que, mediante la Resolución 1042 de 2024, se dispusieron partidas presupuestales para que los municipios y departamentos contaran con recursos suficientes para la asignación de medidas como casa refugio, subsidio monetario, y subsidio hotelero.

§99. Además, el Ministerio resaltó que, en zonas de conflicto armado, las herramientas dispuestas para responder a la violencia basada en género pueden ser insuficientes y alejadas de la realidad del territorio. Esto, porque “existen territorios en nuestro país donde el acceso de la fuerza pública no es factible, especialmente, en casos en los que las mujeres están vinculadas con hombres armados. En estos casos, medidas como la orden de desalojo, el acompañamiento policial y la orden de alejamiento son irrisorias y no factibles de cumplimiento, ya que el ingreso de la autoridad de policía pone en mayor riesgo tanto a la víctima como a la comunidad en general”. También advirtió que hay municipios y departamentos en los que las condiciones geográficas y sociales (el conflicto armado) hacen inviable adoptar el modelo de casas refugio.

§100. Finalmente, el Ministerio hizo hincapié en que la respuesta institucional a la violencia de género enfrenta enormes retos; entre ellos que cada institución responde por sus obligaciones específicas sin un eje articulador y que se ha dejado la fuerza de protección de las víctimas a actores con poca capacidad de decisión, como lo son los comisarios de familia, los cuales no dan respuestas contundentes en casos de riesgo de feminicidio, especialmente, cuando los agresores son hombres armados.

§101. Procuraduría General de la Nación. Informó que la entidad, a través de sus delegadas,

asiste como invitada especial a los comités del mecanismo nacional articulador. Señaló que el 9 de octubre de 2023, ofició a la personería de Tuluá para que interviniera ante la Fiscalía 87 Local de Tuluá por cuanto el Instituto Nacional de Medicina Legal había informado la existencia de una valoración de riesgo extremo dentro del radicado 0002 que, en sus inicios, adelantaba la citada Fiscalía. Posteriormente, esta investigación penal se acumuló con otra existente por los mismos hechos.

§102. La Procuraduría señaló que, una vez presentado el caso al comité de acceso a la justicia, una de las barreras identificadas fue la errónea tipificación del delito “objeto de investigación dentro del radicado 0001 adelantado por la Fiscalía Local de Buenos Aires”, puesto que inicialmente la tipificación correspondía al delito de lesiones personales y no de tentativa de feminicidio. En consecuencia, se solicitó verificar que un agente del ministerio público realizara vigilancia para una correcta calificación de la conducta. Posterior a ello, – el 13 de diciembre de 2023- la Procuraduría tuvo conocimiento de que el proceso 0001 había sido remitido por cambio de competencia al Fiscal 2 Seccional de Argelia, Cauca.

§103. Finalmente, como hechos relevantes la Procuraduría destaca que el 7 de marzo de 2024, la Fiscalía 2 Seccional de Argelia informó que el 22 de febrero de ese mismo año “se había emitido orden de captura dentro del radicado 0001 y que se estaba a la espera de que se hiciera efectiva la misma para proceder a la imputación”. Posteriormente, el 26 de junio de 2024, la Procuraduría General de la Nación pudo establecer que el caso se encuentra en etapa de indagación con orden de captura vigente por el delito de feminicidio tentado.

§104. Secretaria de la Mujer del Departamento del Cauca. Esta Secretaría remitió respuesta en razón a que el Ministerio de Salud y Protección Social le remitió el asunto por competencia. En su respuesta y tras transcribir sus competencias, resaltó que se puso en contacto con la comisaria de familia de Argelia que le indicó que Carmenza quería recibir la atención en Tuluá y no en el Cauca. Por último, informó no haber tenido contacto con la accionante.

§105. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. En primer lugar, resaltó que en el presente caso no se está frente a un acto de violencia intrafamiliar, sino de violencia basada en género, toda vez que las condiciones de modo en las que se produce la agresión ocurren fuera de un espacio doméstico, ya que las personas involucradas

no eran pareja para el momento de los hechos y no es posible alegar una dependencia económica de Carmenza hacia su agresor. Por ello, en su concepto se está frente a una violencia basada en género con antecedentes de violencia intrafamiliar.

§106. Luego, la facultad de Derecho y Ciencias Políticas resaltó que la agresión de la que fue víctima Carmenza pone de presente dos hechos de violencia: (i) primero, la persecución de la que fue víctima por parte de su expareja; (ii) segundo, el agresor le reclama directamente por estar con el otro hombre y la golpea en su ceja izquierda con la cacha de una pistola y tercero (iii), cuando le propina un golpe que le hace perder su ojo. Además, subraya que el nivel de vulnerabilidad de la mujer, ya afectada gravemente, se hace evidente, al negarse a que el agresor la llevara al hospital y no recibir ayuda de su amigo ante la gravedad de las heridas.

§107. Con base en lo anterior, la facultad destacó que las mujeres que tienen vínculos emocionales con hombres pertenecientes a grupos armados al margen de la ley, y aquellas que los tuvieron y los finalizaron enfrentan riesgos mayores a actos de violencia, por razones como (i) el legado de cultura patriarcal con expresiones de violencia machista sobre las mujeres; (ii) en contextos de conflicto armado la violencia contra las mujeres es una de las estrategias de control y sometimiento de poblaciones y grupos sociales. Con base en ello, se recomienda privilegiar un enfoque diferencial de género y un enfoque interseccional para asumir el caso e incluir a entidades como la Unidad de Atención y Reparación Integral de las Víctimas, dando que en su concepto este si es un hecho con ocasión al conflicto, máxime teniendo en cuenta el desplazamiento al que se vio forzada; o a la Unidad Nacional de Protección, con el fin de que se brinden medidas de seguridad para la accionante.

§108. Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC Nacional). En su concepto, el CRIC señala que las medidas adoptadas por las instituciones en el caso de Carmenza fueron insuficientes “porque carecen de personal suficiente (capacidad instalada), lugares adecuados, o articulación interinstitucional para garantizar el entorno familiar”. Resaltan que era vital tener presente el hecho de que Carmenza es madre ya que “muchas veces el temor se funda más en lo que le puede suceder a sus hijos u otros seres amados que a su propia vida”.

§109. Adicionalmente, el CRIC destacó que en las relaciones que se tejen entre una mujer víctima de violencia intrafamiliar o de género y un sujeto que pertenezca a un grupo armado

al margen de la ley, este último tiene la posición dominante que utiliza con fines de sometimiento y obediencia. En este contexto, el desplazamiento del que fue víctima Carmenza generó un “desarraigo familiar, territorial, económico, cultural y emocional, que no es consecuencia sólo del actuar de la pareja sentimental, si no, del miedo que genera esta persona por ser miembro de un grupo armado ilegal”.

§110. Por último, como elemento relevante para el caso concreto, el CRIC mencionó que el funcionamiento interno de los grupos armados ilegales ha cambiado. Según indica “hoy son pocos los miembros que se enlistan y mantienen en los campamentos, por el contrario la dinámica actual consiste en la libertad que tienen estos miembros por parte de los mandos para estar en las casas de los civiles o de sus familias, en los festivales comunitarios u otros eventos, donde hacen presencia imponiendo superioridad por el porte de armas que intimidan y en muchas oportunidades accionan e inmediatamente se dirigen al campamento para evitar actuar de las autoridades indígenas y familiares de las víctimas, porque son respaldados y protegidos por estos”.

§111. Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos (ILSA). El Instituto inició afirmando que el caso de Carmenza pone en evidencia los desafíos inherentes al acceso a la justicia de las mujeres en Colombia que se materializa, en muchas ocasiones, en condiciones de vulnerabilidad, exclusión y hasta riesgo de muerte. Posteriormente, refieren que este caso es una oportunidad no solo para resolver la situación de Carmenza, sino para emitir medidas estructurales que garanticen la protección de las mujeres que estén en condiciones similares a las de la accionante.

§112. En esa misma línea, ILSA refirió que “[L]os actos de violencia intrafamiliar contra las mujeres y violencias basadas en género cometidos por miembros de grupos armados al margen de la ley deben ser abordados no solo como delitos comunes, sino también como violaciones graves de los derechos humanos, enmarcadas dentro de un contexto de conflicto armado y DIH”. Ello conlleva a una necesaria articulación que puede ser definida mediante un protocolo que contemple medidas de atención y protección para las víctimas que incluyan “acceso a refugios, atención psicológica, y medidas de seguridad adaptadas a las circunstancias de cada caso”. Así las cosas, en criterio de ILSA “el marco legal vigente, que regula tanto la violencia intrafamiliar como las violencias basadas en género debe ser ampliado para considerar las particularidades de los crímenes cometidos por actores

armados ilegales, reconociendo la gravedad de estas conductas en el contexto de la guerra”.

§113. Por último, ILSA sostuvo que Carmenza también debería ser considerada víctima del desplazamiento forzado ya que es evidente que como consecuencia de la violencia a la que fue expuesta, tuvo que trasladarse a otro territorio. Indica que este reconocimiento oficial es crucial para que mujeres como Carmenza puedan acceder a las reparaciones y protecciones dispuestas en la Ley 1448 de 2011, así como en otros marcos legales que garantizan derechos a las víctimas del conflicto armado. Esto incluye el acceso a programas de restitución de tierras, indemnizaciones, y medidas de reparación simbólica, así como a servicios de salud mental y apoyo psicosocial, fundamentales para su rehabilitación y reintegración en la sociedad.

§114. Fiscalía Décima Especializada, adscrita al Grupo Nacional de Género de la Delegada para la Seguridad Territorial de la Fiscalía General de la Nación. Informó que la Fiscalía General de la Nación ha venido trabajando en: (i) la puesta en marcha de una estrategia de priorización para la investigación y judicialización de la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes; (ii) el fortalecimiento de las direcciones seccionales para la investigación de estos delitos; (iii) la creación de una unidad especial de delitos priorizados cometidos contra niños, niñas y adolescentes, y el fortalecimiento del grupo de trabajo nacional de violencia de género. Estas estrategias también están enfocadas en violencia sexual y feminicidio. Igualmente, se refirió a las estrategias para la atención de la violencia intrafamiliar con riesgo grave y/o extremo de violencia feminicida; y las estrategias para la atención, investigación y judicialización del feminicidio y muertes dolosas de mujeres.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

§115. La Corte Constitucional es competente para revisar las decisiones judiciales descritas, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, 33 a 36 del Decreto Ley 2591 de 1991 y el Auto del 24 de mayo de 2024, proferido por la Sala de Selección de Tutelas Número Cinco de la Corte Constitucional.

2. Cuestión previa. En el presente caso no se configuró la carencia actual de objeto por hecho superado, en tanto la afectación de los derechos fundamentales es actual

§116. En la sentencia del 26 de enero de 2024, adoptada por el Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Tuluá, se negó el amparo solicitado por Carmenza, alegándose una carencia actual de objeto por hecho superado. El juez de instancia consideró que las entidades accionadas cumplieron a cabalidad sus funciones, aunado al hecho de que la accionante ya no habitaba en el lugar donde acaecieron los hechos de violencia. Teniendo en cuenta estas afirmaciones, la Sala estima pertinente analizar si en el presente caso se configuró o no esta figura.

§118. La jurisprudencia constitucional ha establecido que la carencia actual de objeto admite tres tipologías, en las que el propósito inicial de la controversia desaparece; los cuales, corresponden al hecho superado, la situación sobreviniente o el daño consumado. El primero de estos -hecho superado- resulta relevante para el caso concreto, al ser la hipótesis en la que eventualmente encajarían los hechos. Este ocurre cuando aquello que se pretendía lograr mediante la orden del juez de tutela ha acaecido antes de que se profiriera orden alguna. A su vez, de conformidad con lo expuesto en la Sentencia SU-552 de 2019, en estos casos le corresponde al juez de tutela constatar que: (i) efectivamente se ha satisfecho por completo lo que se pretendía mediante la acción de tutela]; (ii) y que la entidad demandada haya actuado (o cesado en su accionar) a motu proprio, es decir, voluntariamente”.

§119. A partir de lo expuesto, la Sala concluye que en el presente caso no se configuró una carencia actual de objeto por hecho superado. La Sala estima que aunque la accionante se desplazó de Argelia (Cauca) a Villanueva (Casanare), lo cierto es que no con ello cesó la vulneración de sus derechos fundamentales y los de sus hijos. Con independencia de lo que pudo valorar el juez de primera instancia, en sede de revisión se ha puesto de presente que la pretensión de la accionante de preservar su vida, integridad personalidad y seguridad, así como la de vivir una libre de violencias continúa insatisfecha.

§120. Esta insatisfacción se deriva no solo del hecho que su agresor aún se encuentre libre y, por lo tanto, la accionante estime que su vida, e incluso la de sus familiares cercanos, se encuentre en riesgo como lo señaló en la entrevista rendida ante la Defensoría del Pueblo; sino también por los nuevos retos que ella ha tenido que enfrentar al trasladarse a un territorio que le es completamente ajeno. En efecto, Carmenza informó que tuvo dificultades para encontrar un empleo y que, pese a que, actualmente, se encuentra vinculada a una empresa, con motivo de la discapacidad que adquirió por la tentativa de feminicidio en su

contra, le es difícil tener un desempeño laboral óptimo.

§121. Aunque la accionante no ha tenido dificultades en el acceso a las prestaciones del sistema de salud, que le han sido garantizadas por parte de la EPS-I AIC, dado que su EPS no tiene obertura en Villanueva, ha debido incurrir en gastos y asumir riesgos para trasladarse a Tuluá a recibir tratamiento; lo cual, evidentemente, da cuenta de que ella presenta dificultades actuales en la garantía de este derecho.

§122. Así las cosas, la Sala concluye que aún no se ha satisfecho por completo lo que la actora pretendía mediante la acción de tutela. De hecho, en el acta de la entrevista remitida por la Defensoría del Pueblo, Carmenza afirmó que no cuenta con recursos suficientes para su subsistencia y la de sus hijos, y que, en Villanueva, tampoco ha contado con unas medidas de atención suficientes; sin pasar por alto que sus pretensiones en torno a las medidas de protección y la definición de la situación jurídica de su agresor, tampoco han presentado avances.

§123. Por otra parte, y aunque por sustracción de materia resulta innecesario validar el segundo requisito establecido por esta Corte para considerar que operó el hecho superado –consistente en que las entidades demandadas hayan actuado de manera voluntaria–, la Sala destaca que el juez de instancia asumió que el hecho superado operó en razón a que Carmenza se desplazó a un territorio lejano de aquel donde sufrió la agresión. Sin embargo, esta lectura es errónea; toda vez que, como se expuso previamente, la ocurrencia del hecho superado no depende de actuaciones de la parte accionante, sino de la accionada.

§124. Al haberse descartado la configuración de un hecho superado en este caso, la Sala se referirá a los requisitos formales de procedencia de la acción de tutela.

3. La acción de tutela cumple con los requisitos formales de procedencia

§125. El Decreto 2591 de 1991 establece un conjunto de requisitos formales que deben acreditarse para que la acción de tutela sea procedente y pueda procederse a su estudio de fondo. La Sala encuentra que estos requisitos se encuentran satisfechos en el caso concreto, como se pasa a explicar.

§126. Legitimación en la causa. De conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política,

“toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces (...), por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales”. En ese sentido, la legitimación en la causa por activa exige que la acción de tutela sea ejercida, directa o indirectamente, por el titular de los derechos fundamentales. Por otro lado, los artículos 86 de la Constitución Política y 5 del Decreto 2591 de 1991 disponen que la acción de tutela procede en contra de “toda acción u omisión de las autoridades que haya violado, viole o amenace violar derechos fundamentales”.

§127. Legitimación en la causa por activa. Carmenza interpuso acción de tutela a nombre propio y de manera directa alegando la vulneración de sus derechos fundamentales a la vida, a la salud, a la integridad personal, al acceso a la administración de justicia, a la seguridad, a la dignidad humana y a vivir una vida libre de violencias, por lo que se encuentra legitimada por activa en este caso.

§128. Igualmente, la Sala encuentra que Jerónimo y Antonia, hijos menores de edad de la accionante, también se encuentran legitimados por activa. Si bien la acción de tutela interpuesta por la madre de estos no pretendía explícitamente la protección de los derechos fundamentales de Jerónimo y Antonia, la Sala encuentra que la acción constitucional solicitó revisar el procedimiento administrativo adelantado por las comisarías de familia accionadas y vinculada, en los cuales se encuentran vinculados, a su vez, los hijos de la accionante.

§129. Igualmente, toda vez que fue la madre quien interpuso la acción constitucional, es razonable concluir que esta contaba con representación judicial y patria potestad de los niños. En este punto, la Sala recuerda que, conforme a lo previsto en los artículos 44, inciso 2, y 86 de la Constitución Política, y 1 del Decreto 2591 de 1991, los padres están legitimados para promover la acción de tutela, de manera general y preferente, en tanto y en cuanto ostentan la representación judicial y extrajudicial de los niños a través de la patria potestad.

§130. Adicionalmente, la Sala encuentra que es necesario referirse a los derechos fundamentales de los hijos de la mujer accionante porque los actos de violencia que la afectaron, indudablemente, tuvieron repercusión en sus hijos, máxime cuando con ocasión de la violencia intrafamiliar sufrida por la tutelante, sus hijos, en primera instancia, debieron quedar al cuidado de sus abuelos, y, posteriormente, debieron desplazarse fuera del

departamento donde residían para evitar ser víctimas de represalias. En consecuencia, el principio del interés superior del niño (art. 44, C.P.) exige que se adopten las medidas necesarias para proteger los derechos de los niños, así no se hubiere solicitado de manera expresa la protección en la acción de tutela.

§131. Igualmente, es indispensable hacer referencia a los derechos de los hijos de la accionante porque, como se informó por parte de la Unidad para las Víctimas en sede de revisión, la tutelante solicitó que se inscribiera a los niños en el Registro Único de Víctimas debido a la situación de desplazamiento y amenaza que sufrieron; solicitud que fue negada por dicha institución. En consecuencia, existe evidencia que sugiere que sus derechos podrían haber sido vulnerados, lo que permite apreciar que estos también cuentan con legitimación en la causa por activa en este caso.

§132. En relación con la legitimación en la causa por activa de los hijos de la accionante, la Sala también fundamenta su decisión en que, tal como lo ha reconocido de manera reiterada la Corte Constitucional, el juez de tutela puede proferir fallos extra y ultra petita, lo que le permite (i) adoptar medidas que excedan lo que expresamente fue solicitado por la parte accionante, (ii) no tener que ceñirse a resolver las pretensiones tal como fueron formuladas en la demanda, (iii) ni limitarse a referirse a los derechos allí invocados.

§133. Legitimación en la causa por pasiva. La Sala destaca que la acción de tutela se dirigió contra la Comisaría Cuarta de Familia “El Naranjo” de Tuluá, la Comisaría de Familia de Argelia, la Fiscalía 1 Local de Buenos Aires, la Fiscalía 2 Seccional de Argelia y el Ministerio de Justicia y del Derecho. Con todo, la magistrada sustanciadora vinculó al trámite a diferentes entidades. Por consiguiente, resulta necesario efectuar el análisis de legitimidad en la causa por pasiva respecto de todas estas.

§134. Primero, se hará el estudio de la legitimidad de las entidades accionadas. En relación con las dos comisarías de familia, se advierte que estas se encuentran legitimadas por cuanto, en los términos de la Ley 296 de 1994, corresponde a las comisarías de familia conocer de la acción de protección por violencia intrafamiliar. En torno al Ministerio de Justicia, dicha entidad se encuentra legitimada por pasiva porque, en los términos de la Ley 2123 de 2023, a dicha entidad le corresponde ejercer inspección, vigilancia y control sobre las comisarías de familia y, al estar en aparente disputa, la competencia territorial de las dos

comisarías de familia antes mencionadas para conocer del caso, es procedente la tutela contra dicha cartera ministerial. Finalmente, en relación con las dos fiscalías accionadas, la Sala encuentra que estas también se encuentran legitimadas por pasiva, puesto que ambas conocieron de las noticias criminales generadas por los hechos de violencia intrafamiliar y tentativa de feminicidio que sufrió la accionante; aunado al hecho que, ella cuestiona la diligencia y avances de las investigaciones penales, estas se encuentran legitimadas por pasiva en la causa de la referencia.

§135. Adicionalmente, en primera instancia, el Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Tuluá dispuso vincular al proceso en calidad de litisconsorte necesario a la Fiscalía General de la Nación, al Comandante de la Policía Metropolitana de Tuluá, al Comandante de la Estación de Policía de Argelia, a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), al Equipo de Acción de Emergencias de la Subsecretaría de la Política de Seguridad de la Secretaría de Seguridad y Justicia de la Alcaldía de Tuluá y a la Defensoría del Pueblo – Regional Valle del Cauca. En relación con todas estas entidades, su vinculación al proceso se vio justificada porque tienen a su cargo deberes constitucionales y legales en relación con las víctimas de violencia intrafamiliar o violencia basada en género. Así mismo, varias de estas entidades conocieron del caso de Carmenza y adelantaron algunas acciones o gestiones de atención.

§136. Específicamente, en relación con las autoridades que hacen parte de la Policía Nacional antes mencionadas, la Sala considera que estas cuentan con legitimación en la causa por pasiva porque, al tratarse de un caso de violencia contra la mujer, esta institución juega un rol central en la protección de los derechos de la víctima, puesto que la efectividad de las medidas de protección que se dictaron depende de la actuación de la Policía Nacional encargada de materializar dichas órdenes.

§137. Lo anterior encuentra fundamento en el artículo 7 de la Convención de Belém do Pará, que exige al Estado adoptar medidas en contra de todas las formas de violencia contra la mujer y adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia. Y en los artículos 5 y 20 de la Ley 294 de 1996, los cuáles, según la Sentencia T-529 de 2023, permiten al Ministerio de Defensa, a través de la Policía Nacional, cumplir con funciones dirigidas a la protección de las mujeres

víctimas de violencia.

§138. En segundo lugar, como se indicó, la magistrada sustanciadora dispuso vincular al proceso a la Comisaría de Familia de Villanueva, a la Unidad Nacional de Protección, al Ministerio de Salud y Protección Social, a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, a la Asociación Indígena del Cauca AIC EPS-I, al Ministerio de la Igualdad y la Equidad y a la Jurisdicción Especial de Paz al proceso. A continuación, se exponen las razones por las que cada una de estas cuentan con legitimidad por pasiva:

a. a) La Comisaría de Familia de Villanueva. Cuenta con legitimidad por pasiva en la medida en que la accionante se trasladó a dicho municipio; por lo que, a esta Comisaria le corresponde brindarle la atención por las situaciones de violencia intrafamiliar y violencia basada en género que Carmenza vivió.

b) El Ministerio de Salud y Protección Social. Este Ministerio es delegado y coordinador de la instancia de coordinación y gestión del Mecanismo Articulador para el Abordaje Integral de las Violencias por Razones de Sexo y Género, de las Mujeres, Niños, Niñas y Adolescentes, establecido en el Decreto 1710 de 2020. Por consiguiente, tiene legitimidad por pasiva dado que su participación dentro del proceso era necesaria en relación con la respuesta institucional ofrecida por esta instancia.

c) La Unidad Nacional de Protección. Cuenta con legitimidad por pasiva dada la eventual necesidad de seguridad de la accionante, derivada del riesgo especial que el agresor representaba para la vida e integridad personal de la accionante. Adicionalmente, la legitimidad por pasiva de esta entidad se fundamenta en que, de acuerdo con el numeral 9 del artículo 2.4.1.2.6. del Decreto 1066 de 2015, las víctimas de violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario que se encuentren en riesgo extraordinario o extremo son sujetos de protección a cargo de la Unidad Nacional de Protección. En el presente caso, hay información que indica que la accionante puede considerarse como una eventual víctima de una grave violación a los derechos humanos, consistente en la tentativa de feminicidio y el posterior desplazamiento forzado que sufrió por cuenta de la supuesta pertenencia del agresor a un grupo armado al margen de la ley que participa del conflicto armado interno.

d) La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Cuenta con legitimidad

por pasiva debido a que, de acuerdo con la información que reposa en el expediente, por los hechos que dieron lugar a la tutela, Carmenza declaró al amparo de la Ley 1448 de 2011 alegando su calidad de víctima del conflicto. Por ello, la mencionada unidad tiene, presumiblemente, deberes de atención en relación con la accionante y, en consecuencia, era necesario establecer el grado de cumplimiento de estos deberes a cargo de la entidad.

e) La Asociación Indígena del Cauca AIC EPS-I. Está legitimada por pasiva al ser la entidad promotora de salud a la cual se encuentra afiliada la accionante. Adicionalmente, en el proceso de tutela se hacía referencia a dificultades en la atención en salud de Carmenza, por lo que, era necesario contar con un pronunciamiento de la mencionada institución en relación con los hechos y pretensiones formulados en la acción de tutela.

f) El Ministerio de la Igualdad y la Equidad. Esta entidad fue vinculada en razón a los deberes que le asisten en materia del desarrollo de políticas de promoción de la igualdad de género en Colombia y, particularmente, en cuanto a acciones para eliminar la violencia contra las mujeres y las formas de discriminación que estas experimentan, en los términos de la Ley 2281 de 2023. Por lo tanto, está legitimada para intervenir en el presente proceso.

g) La Jurisdicción Especial para la Paz. Luego de revisar la información allegada en sede de revisión, la Sala concluye que esta institución no cuenta con legitimación en la causa por pasiva. Lo anterior se debe a que la acción de tutela no hace referencia a actuación alguna de dicha jurisdicción con la virtualidad de transgredir algún derecho fundamental de la accionante o de sus hijos. Si bien para el momento del decreto de pruebas, la magistrada ponente estimó conveniente preguntarle a la JEP si el señor Felipe se encontraba o no identificado como una persona sometida a su jurisdicción, lo cierto es que con la respuesta de la entidad, se constató que a la fecha, el señor Felipe no ha suscrito actas de compromiso o sometimiento ante la JEP, ni ha elevado solicitudes ante esa jurisdicción. Lo anterior permite afirmar la ausencia de legitimación por pasiva de dicha institución.

§139. Subsidiariedad. Según el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es un mecanismo de protección de derechos residual y subsidiaria, que solo será procedente cuando no exista otro medio de defensa judicial idóneo y eficaz para proteger los derechos invocados, o, de manera transitoria, cuando se pretenda evitar un perjuicio irremediable.

§140. En este caso, la acción de tutela resulta procedente porque si bien el artículo 4 de la

Ley 294 de 1996 consagra la acción de protección por violencia intrafamiliar, es precisamente la falta de eficacia en el caso concreto de la actuación realizada por las comisarías de familia accionadas lo que fundamenta la acción de tutela; máxime, cuando, incluso esto es reconocido por una de las comisarías (Argelia, Cauca). En este sentido, el mecanismo de defensa ofrecido por las comisarías no es eficaz en el caso concreto para lograr la protección de sus derechos fundamentales, debido a las particularidades de las formas de violencia sufridas (una tentativa de feminicidio) y la supuesta vinculación de su agresor a un grupo armado al margen de la ley, que hace que los mecanismos ordinarios dispuestos sean inadecuados para una tutela efectiva de sus garantías constitucionales.

§141. Pese a lo anterior, la Sala aclara que la acción de protección por violencia intrafamiliar antes mencionada no es, per se, un mecanismo que, en abstracto, carezca de idoneidad para proteger a las mujeres víctimas de la violencia de género, sino que, en este caso, se encuentra acreditado que este fue insuficiente para garantizar la protección de la accionante. A ello se suma que la acción de tutela es un medio para que las mujeres que han sufrido este tipo de violencia ejerzan control sobre los procesos establecidos por el legislador, como la acción de protección por violencia intrafamiliar antes mencionada.

§142. Para la Sala, en los casos en donde exista una posible amenaza a los derechos fundamentales de la mujer, como consecuencia de actos de violencia, debe estudiarse la insuficiencia de los mecanismos ordinarios frente a la posibilidad de un daño inminente y retomar la garantía de no repetición como eje de la procedencia en estos supuestos.

§143. A lo anterior se suma que, de conformidad con el artículo 7 de la Convención de Belém do Pará, es deber del Estado “actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer” y “adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad”. Esta obligación cuenta con particular relevancia constitucional y, sin lugar a dudas, vincula al juez de tutela. Por ello, ante el cuestionamiento formulado por la accionante sobre la diligencia y efectividad real con la que han actuado las autoridades accionadas para responder a su caso de violencia basada en género, la acción de tutela debe considerarse como un medio de defensa judicial que resulta idóneo para la salvaguarda de sus derechos fundamentales.

§144. Una situación similar ocurre en relación con el proceso penal, cuyo impulso corresponde a la Fiscalía General de la Nación. Si bien en Colombia tanto la violencia intrafamiliar como el feminicidio son delitos, la accionante refiere a que el proceso penal ha incurrido en dilaciones injustificadas; razón por la cual, las fiscalías que han tenido a su cargo el conocimiento del caso se encuentran dentro de las accionadas. A ello se adiciona que, el proceso penal, cuya finalidad es establecer la eventual responsabilidad del supuesto autor de un delito, no es un escenario judicial que, en todos los casos, permita de manera adecuada la garantía de medidas de atención y protección para las víctimas de violencia basada en género, puesto que ello requiere la participación, concurrencia y articulación de instituciones que no hacen parte de dicho proceso, pero cuyas funciones son muy relevantes para garantizar los derechos fundamentales de la accionante.

§145. En relación con la subsidiariedad, la Sala también estima necesario reconocer que, al tratarse de una mujer víctima de violencia basada en género, que sufrió una tentativa de feminicidio, el análisis del cumplimiento de este requisito debe ser flexibilizado, puesto que se está en presencia de un sujeto de especial protección constitucional. En este sentido, las sentencias T-064 de 2023 y T-267 de 2023 fijaron la regla según la cual, en el caso de sujetos de especial protección constitucional, lo que incluye a las víctimas de violencia intrafamiliar o basada en género, los requisitos de procedencia de la acción de tutela puedan flexibilizarse a partir de la necesidad de protección jurídica específica en el caso concreto.

§146. La Sala aclara que, si bien la jurisprudencia ha afirmado que las mujeres son sujetos de especial protección constitucional, ello obedece al contexto específico de las relaciones de género patriarcales y a una desafortunada cultura que las ha puesto en situación de subordinación; no a una situación de debilidad intrínseca de las mujeres. En este sentido, la Sentencia T-868 de 2014 declaró que las agresiones en detrimento de los derechos fundamentales de las mujeres “tienen origen en una larga tradición de discriminación por el solo hecho de ser mujer, por lo que tal vulnerabilidad significa que las mujeres aun no pueden ejercer libremente sus derechos”. Por lo anterior, la violencia contra la mujer debe interpretarse a partir de la interrelación de los derechos, por cuanto ello exige profundos cambios en ámbitos como el educativo, social, jurídico, policial y laboral, “a través de los cuales se introduzcan nuevas escalas de valores que se construyan sobre el respeto de los derechos fundamentales de las mujeres”.

§147. En el presente caso, debido a la violencia sufrida, la accionante no podría continuar a la espera de que otros mecanismos de defensa judicial, eventualmente, operen, puesto que se encuentra en una situación de riesgo especial para su vida, integridad personal y seguridad. En consecuencia, se concluye que el requisito de subsidiariedad de la acción constitucional se ha satisfecho.

§148. Adicionalmente, incluso si se llegara a estimar que existen otros medios de defensa judicial igualmente idóneos y eficaces para salvaguardar los derechos de la accionante, no existe duda de que se encuentra en riesgo de sufrir un perjuicio irremediable debido al peligro que experimentan ella y su familia. En efecto, su agresor aún no ha sido hallado y sometido a la justicia, lo que también sustenta la procedencia de la tutela, así sea de forma transitoria. En consecuencia, la Sala concluye que la acción de tutela cumple con el requisito de subsidiariedad.

§149. Inmediatez. La jurisprudencia constitucional ha señalado que la acción de tutela debe ser interpuesta dentro de un plazo razonable y oportuno desde el momento en que ocurrió la acción u omisión que origina la violación o amenaza de los derechos fundamentales que se alega, pues de otra forma se desvirtuaría el propósito mismo de esta acción: proporcionar una protección urgente o inmediata a los derechos fundamentales cuando estén siendo vulnerados o amenazados.

§150. En el presente caso, los hechos de violencia basada en género sufridos por Carmenza ocurrieron el 19 de septiembre de 2023. Luego de dicha fecha, las distintas entidades que hacen parte del proceso desplegaron múltiples acciones en términos de atención y protección que, sin embargo, no han logrado garantizar de manera plena los derechos fundamentales de Carmenza. En consecuencia, el 10 de enero de 2024, ella interpuso la acción de tutela que dio origen a este proceso judicial. Al observar que entre la presentación de la acción de tutela y los hechos de violencia que dieron lugar a la accionante han transcurrido menos de 4 meses, se encuentra acreditado el requisito de inmediatez.

§151. A ello se suma que, con independencia de que la acción de tutela fue interpuesta al poco tiempo después de que se surtieran distintas actuaciones judiciales y administrativas, la vulneración a los derechos fundamentales de la accionante y su familia permanece en el tiempo. De manera que la vulneración es “continua y actual”, puesto que el agresor sigue

sin ser capturado, y la vida e integridad de la accionante y sus hijos sigue estando en riesgo, lo que amerita y hace urgente el pronunciamiento del juez constitucional.

§152. Por las consideraciones anteriores, los requisitos formales de procedencia de la acción de tutela se encuentran satisfechos, por lo que, a continuación, la Sala procederá al planteamiento de los problemas jurídicos a resolver.

4. Planteamiento de caso y problemas jurídicos a resolver

§153. Carmenza interpuso acción de tutela buscando la protección de sus derechos fundamentales a la vida, a la salud, a la integridad personal, de acceso a la administración de justicia, a la seguridad, a la dignidad humana y a vivir una vida libre de violencias, luego de ser víctima de una tentativa de feminicidio por parte de su excompañero permanente, quien haría parte de un grupo armado al margen de la ley. El ataque sufrido por la accionante dio lugar a la pérdida funcional de uno de sus ojos; pero, además de ello, la obligó a abandonar su domicilio y trasladarse con sus hijos a otro departamento para proteger su vida, su integridad personal, y la de su familia.

§154. Luego de conocido el caso, distintas instituciones han realizado labores de atención y protección para Carmenza y su familia. Sin embargo, su situación sigue siendo precaria, puesto que no ha recibido asistencia efectiva en su calidad de víctima de la violencia basada en género. Actualmente, Carmenza no tiene garantías en su seguridad ni tampoco unas condiciones de vida dignas.

§155. Dentro del proceso también consta que, debido a la agresión sufrida, Carmenza solicitó ser reconocida como víctima del conflicto armado por parte de la Unidad de Víctimas. Sin embargo, esta entidad le negó la inscripción en el Registro Único de Víctimas debido a que consideró que el acto de violencia sufrido por la tutelante no sucedió con ocasión del conflicto armado, sino que obedeció a una situación originada en un asunto sentimental.

§156. Si bien la Sala toma nota de los derechos fundamentales invocados por la accionante, de acuerdo con la información que reposa en el expediente, los derechos fundamentales que habrían sido desconocidos corresponderían a los derechos a una vida libre de violencias, al acceso a la administración de justicia con enfoque de género e interseccional, a un recurso judicial efectivo y a la salud; así como sus derechos y los de sus hijos a la unidad familiar, a

ser inscritos en el Registro Único de Víctimas y, por consiguiente, a la verdad, la justicia y la reparación, y a la atención humanitaria, por lo que se procederá a su análisis.

§157. En relación con los derechos que no fueron invocados de forma expresa por la accionante, la Sala advierte que el pronunciamiento sobre los mismos se fundamentará en la facultad de proferir fallos extra y ultra petita en materia de revisión de tutela, prerrogativa desarrollada, entre otras, en la Sentencia SU-150 de 2021, en la cual se afirmó que “en materia de tutela, por regla general, el juez de amparo se encuentra habilitado para proferir decisiones con alcance extra y ultra petita”.

§158. Ahora bien, en relación con los derechos a la vida, la integridad personal y la seguridad invocados por la accionante, la Sala estima que estos se encuentran íntimamente ligados al derecho de las mujeres a una vida libre de violencias, a tal punto que el análisis que se realice sobre este último puede subsumir su análisis en el caso concreto, por lo que estos no se desarrollarán de manera independiente sino como parte integral del derecho a una vida libre de violencias.

§159. En consecuencia, la Sala debe resolver los siguientes problemas jurídicos:

i. (i) ¿La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas vulneró los derechos fundamentales a una vida libre de violencias y los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación de una mujer campesina que fue víctima de una tentativa de feminicidio por parte de su excompañero sentimental que, presuntamente, hace parte de un grupo armado al margen de la ley, y de sus hijos, al negarse a reconocer su calidad de víctimas del conflicto armado y del desplazamiento forzado y, por lo tanto, no proceder a su inscripción en el Registro Único de Víctimas (RUV)?

() ¿La Comisaría de Familia de Argelia, la Comisaría de Familia Cuarta “El Naranjo” de Tuluá, la Comisaría de Familia de Villanueva, la Fiscalía 1 Local de Buenos Aires, la Fiscalía 2 Seccional de Argelia, AIC EPS-I, el ICBF, la Unidad para las Víctimas, el Departamento de Policía del Cauca – Estación de Policía de Argelia, la Policía Metropolitana de Tuluá, la Unidad Nacional de Protección, y la Secretaría de Seguridad y Justicia de la Alcaldía de Tuluá vulneraron los derechos a una vida libre de violencias, de acceso a la administración de justicia con enfoque de género e interseccional, a un recurso judicial efectivo, a la garantía de no repetición de hechos de violencia basada en género, a la salud, a la unidad familiar, a

la verdad, la justicia y la reparación, y a la atención humanitaria de una mujer campesina que fue víctima de una tentativa de feminicidio por parte de su excompañero sentimental que, presuntamente, hace parte de un grupo al margen de la ley; y de sus hijos, en el proceso de garantizarles medidas de protección, atención, y estabilización?

§160. De entrada, la Sala advierte que en este caso se conjugan diversos elementos de relevancia constitucional y, en especial, en relación con el compromiso del Estado por erradicar la violencia contra la mujer; y de la sociedad entera para combatir la discriminación estructural. Estos aspectos incidirán en el alcance de esta providencia de diversas maneras, como se explica en los párrafos siguientes.

§161. La mujer accionante, además de expresar que fue víctima de diversos actos de violencia por parte del señor Felipe cuando era su pareja, ha puesto en conocimiento de las autoridades que fue víctima de un atentado atroz contra su integridad cuando su relación había terminado. Este ataque le causó la pérdida de la visión en uno de sus ojos y puso en riesgo su vida. Su punto de vista es compartido por las autoridades que han calificado provisionalmente los hechos, en sede de investigación, como un feminicidio tentado.

§162. La gravedad del ataque se explica, entre otras razones, por el uso de un arma de fuego como elemento contundente, pero también porque –en palabras de la accionante– el agresor cuenta con el poder que le confiere ser miembro de un grupo armado al margen de la ley. El arma, que ya es un elemento indicativo del riesgo que enfrenta Carmenza, no es un dispositivo aislado sino parte de un artefacto de poder que resulta abrumador para todo ciudadano y para toda ciudadana desarmada. Por eso, el ataque no solo privó a Carmenza del goce pleno de la visión, sino que también le anunció un peligro latente para su vida y el bienestar de sus hijos.

§163. Todo ello la condujo a preferir el destierro al peligro latente.

§164. Carmenza se desplazó en dos oportunidades, primero, a la ciudad de Tuluá; después, a un municipio de Casanare. Cada uno de estos movimientos vitales, para una persona en riesgo y debilitada por una agresión brutal la enfrenta a nuevas condiciones de vulnerabilidad. A la necesidad de conseguir un trabajo en un escenario desconocido, asumir la discapacidad visual derivada de los hechos narrados, a atender los requerimientos básicos de alimentación e higiene, y a desafiar la carencia de un techo y abrigo seguros. A perseguir

la reunión con sus hijos en un escenario geográfico ajeno a sus redes de apoyo.

§165. La Sala explicará cada una de estas afirmaciones a partir de un análisis normativo y fáctico profundo. Sin embargo, lo expresado hasta el momento es ya una visión compartida por las distintas autoridades que han conocido su situación en el marco de sus competencias. Por las comisarías que, aparte de hablar de las dificultades que enfrentan para adoptar medidas de protección a favor de Carmenza denuncian los riesgos que, en su concepto, este caso supone para sus propias funcionarias; de la Fiscalía General de la Nación, que ha dictado orden de captura contra el agresor, entre otras cosas, para proteger las pruebas y a la víctima; de la Defensoría del Pueblo, que comparte su convicción sobre el riesgo.

§166. Por lo tanto, desde el comienzo, la Sala considera necesario señalar que abordará las bases normativas para la solución del caso incorporando una perspectiva de género, tanto en la selección como en interpretación y aplicación de las fuentes relevantes; que acudirá al enfoque interseccional para estudiar la situación de Carmenza tomando en consideración las distintas condiciones de vulnerabilidad que atraviesan hoy su existencia; y para acercarse a un fenómeno poco conocido donde la denuncia de los movimientos feministas por sacar los hechos de violencia intrafamiliar a la esfera pública se une con la necesidad de comprender la manera en que el dramático, extenso y degradado conflicto armado colombiano puede conducir a un aumento exponencial en la intensidad de los patrones de violencia ejercidos por algunos sujetos y, al mismo tiempo, conducir a un abismo de indefensión a las víctimas de estos hechos.

§167. La Sala enfatiza la necesidad de evidenciar el rigor de la violencia intrafamiliar y la necesidad de que sea un asunto de relevancia para la vida pública. En cuanto a ello, la Sentencia SU-349 de 2022 no solo resaltó la importancia de reconocer que las relaciones de pareja y de familia pueden representar peligro para las mujeres, por lo que el ámbito familiar, comúnmente pensado como el espacio privado por excelencia, no es inmune a la intervención del derecho respecto a casos de violencia en su interior, lo que hace necesario replantear los límites de la vida pública y privada; sino que, además, indicó que sería posible establecer un paralelo entre la tortura y la violencia en las relaciones de pareja, debido a las similitudes entre uno y otro fenómeno.

§168. En este orden de ideas, en aplicación del principio *iura novit curia* utilizado, entre otros,

en la Sentencia SU-091 de 2023, la Sala analizará el caso planteado desde dos cuerpos normativos independientes, pero íntimamente relacionados. De un lado, se encuentra el marco jurídico general para la atención de la violencia intrafamiliar, la violencia basada en género y para prevenir, atender y sancionar el feminicidio, el cual se encuentra comprendido, entre otras, en normas internas como las leyes 294 de 1996, 1257 de 2008 y 1761 de 2015; y normas internacionales, como la Convención de Belem do Pará y la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que establecen un deber reforzado de los Estados de evitar la violencia contra las mujeres. De otro lado, se encuentra el marco jurídico de atención a víctimas del conflicto armado interno, desarrollado entre otras, por la Ley 1448 de 2011 y las normas internacionales que componen el derecho internacional humanitario. En consecuencia, para el abordaje del caso, la Sala buscará armonizar ambos cuerpos normativos para garantizar un abordaje jurídico completo de la situación bajo análisis.

§169. En consecuencia, la Sala se referirá a los elementos de mayor relevancia de cada uno de estos marcos jurídicos, en aras de establecer, en el caso concreto, la manera en la que ambos pueden complementarse. Finalmente, la Sala abordará el caso concreto.

§170. Por último, la Sala destaca que, aunque algunos elementos de contexto permitían suponer que la accionante hacía parte de alguna comunidad indígena, ella no se reconoce como tal y expreso claramente que se considera una mujer campesina. Esto es relevante, en la medida en que permite a la Sala excluir el debate en torno a la jurisdicción competente para conocer del caso; por lo que, la remisión al Cabildo Indígena por parte de la Comisaría de El Naranjo no será objeto de análisis en esta providencia.

5. Marco jurídico general para la atención de la violencia intrafamiliar, la violencia basada en género y para prevenir, atender y sancionar el feminicidio

§171. Las mujeres tradicionalmente han estado sometidas a discriminación por el solo hecho de ser mujeres. Esta situación trae consigo actos de violencia basada en género, los cuales se presentan con mayor frecuencia en espacios privados como la familia. Así, la intimidad que los caracteriza puede generar un espacio más proclive a las violencias contra la mujer. Con todo, tanto a nivel nacional como internacional se han emitido diferentes instrumentos dirigidos a brindar protección a las mujeres que deben enfrentarse a estas situaciones,

asunto que será abordado en el presente acápite.

§172. En esa dirección, en este capítulo la Sala abordará (5.1) el derecho de las mujeres a una libre de violencias; (5.2) el derecho de acceso a la administración de justicia y su relación con el derecho a un recurso judicial efectivo; (5.3) el enfoque de género e interseccional de los procesos de violencia intrafamiliar y violencia contra la mujer; y, (5.4) el proceso por violencia intrafamiliar ante las comisarías de familia como garantía del derecho a una vida libre de violencias y como instrumento de acceso a la justicia.

5.1 El derecho de las mujeres a una vida libre de violencias. Reiteración de jurisprudencia

§173. La Corte Constitucional ha entendido la violencia de género como aquella que se basa en las relaciones de poder desiguales en la sociedad, donde predomina el dominio masculino. Esta violencia afecta principalmente a mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, perpetuando su subordinación. No se limita a agresiones físicas y psicológicas (violencia visible), sino que incluye formas de violencia invisible o estructural (inequidad política, social y económica) y cultural (discursos justificativos de la desigualdad). Estos componentes se refuerzan mutuamente, perpetuando la discriminación y la violencia, reproduciendo así la exclusión social.

§174. A nivel internacional, tres de los instrumentos principales de protección para las mujeres son la Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de 1979; la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer de 1993; y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como la Convención de Belém do Pará, de 1994. Los tres instrumentos hacen un llamado a los Estados para garantizar la igualdad de las mujeres y atender, investigar y sancionar las distintas formas de violencia que estas experimentan. A nivel interno, se ha reconocido que la CEDAW y la Convención de Belém do Pará hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto, por lo que tienen fuerza vinculante, jerarquía constitucional y han de servir de parámetro para la interpretación y aplicación de las demás normas del ordenamiento jurídico.

§175. En virtud de los instrumentos antes mencionados, no existe duda de que la violencia contra la mujer siempre constituye una violación de derechos humanos. En este sentido, la Convención de Belém do Pará establece, dentro de su parte considerativa, que la violencia

contra la mujer es una violación de derechos humanos porque, entre otros, limita las libertades fundamentales de la mujer, constituye una afrenta a la dignidad humana y es una expresión de las relaciones de poder históricamente desiguales entre hombres y mujeres.

§176. En consecuencia, tal como lo declaró la Sentencia T-140 de 2021, “el Estado y los particulares están obligados a combatir con medidas ágiles, céleres y efectivas la ausencia de diligencia y corresponsabilidad, la indiferencia, la neutralidad o la tolerancia en relación con la violencia y/o discriminación contra las mujeres por motivos de género y deben asegurar la prevención y no repetición de tales conductas, que afectan, gravemente, la convivencia en el Estado social, constitucional, democrático y pluralista de derecho”.

§177. La Convención de Belem 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”. Además, identifica tres tipos de violencia: física, sexual y psicológica, y tres ámbitos de manifestación: (i) en la vida privada, cuando la violencia se ejerce dentro de la familia, la unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, incluso si el agresor ya no vive con la víctima; (ii) en la vida pública, cuando la violencia es ejercida por cualquier persona, ya sea que esta se lleve a cabo en la comunidad, en el lugar de trabajo, en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar; y finalmente, (iii) la violencia perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra.

§178. El artículo 7º del tratado establece obligaciones para los Estados parte, incluyendo la adopción de leyes y medidas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, y asegurar que las víctimas tengan acceso a mecanismos judiciales y administrativos efectivos para obtener compensación y reparación.

§179. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha subrayado que la efectividad de los recursos judiciales debe ser adecuada para proteger los derechos infringidos. Adicionalmente, el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer ha emitido dos recomendaciones generales para atender de manera específica las distintas formas de violencia contra la mujer. La Recomendación General n.º 19, sobre “la violencia contra la mujer” de 1992 se refirió de manera general a las distintas formas de violencia que experimenta este grupo, indicando que la violencia

contra la mujer “incluye actos que infligen daños o sufrimientos de índole física, mental o sexual, amenazas de cometer esos actos, coacción y otras formas de privación de la libertad”, los cuales pueden provenir de actores públicos o privados y manifestarse en ámbitos como la educación, la salud, el empleo y la vida familiar.

§181. A nivel interno, la Constitución Política contiene múltiples cláusulas que protegen la igualdad de las mujeres en relación con los hombres y que condenan la discriminación basada en género, incluyendo los artículos 13 (principio de igualdad y no discriminación); 42 (igualdad de derechos y deberes entre los miembros de la pareja y protección a la familia); 43 (igualdad de derechos entre hombres y mujeres, prohibición de discriminación contra la mujer, especial protección durante y después del embarazo); y 53 (igualdad de oportunidades para los trabajadores y protección especial a la mujer y a la maternidad).

§182. Estas disposiciones constitucionales dan cuenta del reconocimiento por parte del constituyente de la subordinación experimentada por las mujeres y, a la vez, del deber especial del Estado para reducirla y garantizar condiciones de igualdad, tanto formal como material, para este grupo. Así mismo, dan cuenta de un rechazo constitucional contra las distintas formas de violencia que afectan a las mujeres, por ser manifestaciones de la discriminación sistémica que estas enfrentan.

§183. Por su parte, la jurisprudencia constitucional ha avanzado en el reconocimiento del derecho fundamental de las mujeres a una vida libre de violencias. La Corte Constitucional se ha referido de manera amplia a las afectaciones diferenciales provenientes de las situaciones de violencia contra la mujer, que pueden presentarse tanto en el contexto de relaciones de pareja o familiares, en la prestación de servicios de salud, en el acceso o permanencia a la educación o el trabajo, y que pueden corresponder también a formas de agresión sexual, esclavitud doméstica y violencia institucional.

§184. La jurisprudencia también ha caracterizado los distintos tipos de violencia que experimentan las mujeres, como sucede con la violencia física, la violencia vicaria y con aquella institucional. La violencia física supone “toda acción voluntariamente realizada que provoque o pueda provocar daño o lesiones físicas y que, al constituir una forma de humillación, también configuran un maltrato psicológico”. A su vez, 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.

§185. De otro lado, la violencia institucional, la cual 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”. En muchos casos, la violencia institucional consiste en situaciones de revictimización de mujeres que ya han sido víctimas de otras formas de violencia basada en el género, en especial en eventos en los que acuden a buscar apoyo por parte de las instituciones para salvaguardar sus derechos. Como manifestación de este tipo de violencia, las entidades omiten informar a las mujeres sobre las rutas de atención, que adoptan un enfoque orientado solo a la familia y no al género, que no adoptan medidas de protección idóneas y efectivas y tampoco hacen seguimiento a las decisiones adoptadas por las comisarías”.

§186. Adicionalmente, la jurisprudencia constitucional ha resaltado la necesidad de nuevos marcos de acción para cumplir con los mandatos de la Convención de Belém Do Pará, sobre todo respecto al derecho fundamental de las mujeres a una vida libre de violencias en el ámbito público y privado (art. 3). Inicialmente protegido por los derechos a la dignidad humana, la igualdad, la integridad personal y la prohibición de tratos crueles, inhumanos y degradantes; actualmente, la jurisprudencia constitucional entiende esta garantía como un derecho fundamental autónomo. En virtud de este, el Estado tiene obligaciones ineludibles de investigar y juzgar cualquier tipo de violencia contra las mujeres, garantizar la no repetición de estos actos, abstenerse de ejercer violencia institucional contra ellas y prevenir el feminicidio.

§187. El carácter de derecho fundamental autónomo del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias tiene especial relevancia, puesto que da cuenta de un cambio en el entendimiento de las relaciones de género tanto a nivel nacional como internacional. Según se mencionó previamente, el artículo 3 de la Convención de Belém do Pará indica que “toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado”, lo que permitió avanzar en el destierro de la idea de que el Estado no podía intervenir en las relaciones familiares, ni siquiera en casos de violencia intrafamiliar.

§188. Por otro lado, durante la vigencia de la Constitución Política de 1991, se han promulgado múltiples leyes que propenden por la igualdad de las mujeres o que las protegen de manera especial en distintos ámbitos. De estas, cabe resaltar aquellas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, en desarrollo de los artículos 13, 42 y 43 de la Constitución Política y los estándares internacionales aplicables, las cuales incluyen las leyes 294 de 1996, 1257 de 2008, 1542 de 2012, 1639 de 2013, 1761 de 2015 y 2215 de 2022.

§189. Adicionalmente, en materia de prevención y respuesta institucional frente a casos de feminicidio, la Sentencia C-297 de 2016 explicó que:

“el deber de debida diligencia en la prevención, atención, investigación y sanción de la violencia contra la mujer impone al Estado la carga de adoptar una perspectiva de género en la investigación de estos delitos y violaciones de derechos humanos. Esto implica tener en cuenta la desigualdad que ha sufrido la mujer como un factor que la pone en una situación de riesgo y amenaza de violencia, y en este caso, verificar si existe una relación entre la víctima y el victimario de discriminación como motivación de la conducta”. En consecuencia, en la parte resolutive se declaró la exequibilidad de la Ley 1761 de 2015, que creó el delito de feminicidio como uno autónomo, “en el entendido de que la violencia a la que se refiere el literal es violencia de género como una circunstancia contextual para determinar el elemento subjetivo del tipo: la intención de matar por el hecho de ser mujer o por motivos de identidad de género”.

§190. A su vez, la Sentencia C-539 de 2016 indicó que:

“el feminicidio es un acto de extrema violencia, pero perfectamente coherente y armónico con un contexto material de sometimiento, sujeción y discriminación, al que ha sido sometida la mujer de manera antecedente o concomitante a la muerte. Por sus rasgos, es una agresión que guarda perversa sincronía e identidad con todo un complejo de circunstancias definidas por la discriminación que experimenta la víctima. Las mismas condiciones culturales, caracterizadas por el uso de estereotipos negativos, que propician los actos de discriminación, propician al mismo tiempo también la privación de su vida. El feminicidio es, por ello, un acto que encaja y completa un modelo social de subordinación de género y control patriarcal sobre la mujer, compuesto por actos de discriminación y violencia, esta

como la peor manifestación de aquella. Adquiere sentido como un ataque por razones de género, en tanto su ejecución está articulada, lógicamente enlazada, con otros actos de violencia ya sea física, psicológica, sexual o económica, pero también con meras prácticas, tratos o interrelaciones que reflejan patrones históricos de desigualdad, de inferioridad y de opresión a que ha sido sujeta la mujer”.

§191. De lo expuesto anteriormente queda claro que el feminicidio, como manifestación extrema de la violencia basada en género, debe ser prevenido por el Estado. En caso de ocurrir, las autoridades tienen la obligación de investigarlo y sancionarlo con celeridad y diligencia, cumpliendo con las responsabilidades establecidas en las normas nacionales e internacionales que garantizan el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

§192. Pese a los desarrollos jurídicos antes mencionados, la violencia contra las mujeres continúa siendo una problemática social extendida. Así, para diciembre de 2023, la Fiscalía General de la Nación tenía contabilizados 282.188 casos de violencia sexual, 1.694 casos de feminicidio, 9.049 casos de homicidio doloso, 161 casos de lesiones con agentes químicos, 350.557 casos de lesiones personales, 1.104 casos de trata de personas y 534.546 casos de violencia intrafamiliar cometidos contra mujeres en el período comprendido entre 2014 y 2023. En los casos de feminicidio, los principales victimarios reportados fueron los excompañeros permanentes, excónyuges, compañeros permanentes, novios y exnovios de las víctimas.

§193. Lo anterior permite apreciar que, pese a los desarrollos normativos mencionados previamente, sólo cuando se genere un cambio en la cultura y en los valores que sostienen a la sociedad, será posible lograr efectividad en las medidas previstas por el legislador y, de esta forma, garantizar la materialización del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias.

§194. Conclusión. La Sala resalta que Colombia cuenta con un marco normativo importante, tanto a nivel interno como internacional, para hacer frente a las situaciones de violencia de género, el cual propende por la garantía de los derechos de las víctimas, su no revictimización y su protección frente a situaciones de violencia adicionales. No obstante, la violencia contra la mujer persiste como un problema social extendido y generalizado. A continuación, ahondaremos el derecho de acceso a administración de justicia y su relación

con el derecho a un recurso judicial efectivo, en especial en el caso de las mujeres víctimas de violencia basada en género.

5.2 El derecho de acceso a la administración de justicia y su relación con el derecho a un recurso judicial efectivo. Reiteración de jurisprudencia

§195. Las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar son titulares del derecho de acceso a la justicia, el cual cuenta con una doble consagración constitucional. De un lado, se encuentra anclado en el derecho de acceso a la administración de justicia incorporado en el artículo 229 de la Constitución. De otro lado, también encuentra asidero en el artículo 29 de la Carta Política, que se refiere al derecho al debido proceso.

§197. El derecho de acceso a la administración de justicia está ligado íntimamente al derecho a un recurso judicial efectivo, reconocido en el artículo XVIII de la Declaración Americana y 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Estos instrumentos establecen que todas las personas tienen derecho a acceder a recursos judiciales y a ser oídas, con garantías y en un plazo razonable, por un tribunal competente e imparcial si consideran vulnerados sus derechos.

§198. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha indicado que el derecho a un recurso judicial efectivo no se restringe solo a la existencia de tribunales o cortes, sino que, para su realización, requiere que el recurso en cuestión sea efectivo, reflejado en “la posibilidad real de interponer un recurso” y que este pueda “producir resultados o respuestas a las violaciones de derechos contemplados en la Convención”. Así mismo, dicha instancia judicial ha afirmado que para que un recurso judicial pueda considerarse efectivo “no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley, o con que sea formalmente admisible, sino que se requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla”. Igualmente, ha declarado que “no pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios”.

§199. En la Sentencia T-344 de 2020, la Corte Constitucional decidió el caso de una mujer que interpuso una acción de tutela contra su expareja, un juzgado, una comisaría de familia y otras autoridades debido a que, pese a haber denunciado durante años hechos de violencia intrafamiliar, continuaba recibiendo abusos por parte de su agresor. La Corte se refirió a las

barreras específicas que experimenta este grupo poblacional para acceder a la administración de justicia. Factores económicos, geográficos, sociales y culturales afectan de manera diferenciada a mujeres y hombres. En esta decisión se reconoció que las mujeres tienen desventaja al acceder a la administración de justicia, como consecuencia de la falta de información sobre sus derechos, el desconocimiento de los procedimientos judiciales, la escasez de recursos económicos y las barreras idiomáticas, especialmente en el caso de las mujeres indígenas o que enfrentan distintas formas de discriminación interseccional.

§200. Adicionalmente, la Corte señaló que la discriminación por género limita el acceso efectivo de las mujeres al sistema de justicia. Las mujeres también son víctimas de prejuicios y estereotipos dentro del sistema judicial, lo que puede llevar a la toma de decisiones judiciales que perpetúen patrones de desigualdad y discriminación. Igualmente, los estereotipos de género son una fuente importante de discriminación contra las mujeres y su presencia en los sistemas de justicia tiene consecuencias perjudiciales para sus derechos, particularmente para las víctimas de violencia. Por ello, es fundamental erradicar estos estereotipos en la interpretación y aplicación de las normas por parte de los operadores jurídicos.

§201. De manera similar, en la Sentencia T-172 de 2023, la Corte Constitucional se refirió sobre el rol que cumplen las autoridades judiciales como garantes del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias. Específicamente, la sentencia indica que, al ser la violencia intrafamiliar una forma de discriminación, las autoridades que ejercen función jurisdiccional tienen la obligación de investigar, juzgar y reparar la violencia estructural basada en el género. La providencia reconoce que las medidas de protección judicial para las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar no resultan del todo efectivas, debido a las múltiples barreras que las mujeres encuentran para denunciar los hechos de violencia al interior de sus hogares, incluyendo la tolerancia social que aún existe en relación con estos hechos. También señala que los operadores judiciales a veces desconocen las necesidades reales de las mujeres para acceder a una justicia real y efectiva.

§202. De otro lado, la Comisión Nacional de Género de la Rama Judicial ha identificado criterios orientadores para el trámite y decisión judicial de procesos que requieren de una perspectiva de género, como garantía del derecho de acceso a la justicia de las mujeres.

Dentro de estos criterios se incluyen: (i) verificar si en el caso concreto proceden medidas especiales cautelares o de protección; (ii) privilegiar la prueba indiciaria cuando no sea posible la prueba directa; (iii) argumentar la sentencia desde una hermenéutica de género, (iv) identificar la existencia de estereotipos, sexismo y la relación desequilibrada de poder, y (v) escuchar la voz de las mujeres, entre otras.

§203. Finalmente, es necesario mencionar la Observación General n.º 33 de 15 de agosto de 2015 de la CEDAW. Este instrumento aborda obstáculos generales que limitan el acceso a la justicia de las mujeres que corresponden tanto a normas jurídicas, prácticas institucionales y condiciones materiales. La observación general declara que los prejuicios, estereotipos de género y otros elementos asociados a la discriminación basada en sexo o género constituyen la fuente de las barreras que enfrentan las mujeres en su acceso a la justicia. Adicionalmente, la citada observación hace un llamado a atender las formas de discriminación interseccional o compuesta, que afectan a las mujeres sobre la base de características o condiciones como la raza, étnica, condición de discapacidad, ubicación geográfica, orientación sexual e identidad de género, el analfabetismo, la condición de víctimas, la viudez, el ejercicio de trabajo sexual, entre otros.

§204. Conclusión. El acceso a la administración de justicia cobra una importancia especial cuando se está frente a vulneración de derechos de las mujeres dado que, es mucho más probable que estas encuentren barreras considerables para acceder a la justicia, como consecuencia de diferentes factores que les impactan de manera más aguda que a los hombres. Por ello, se deben aplicar los criterios definidos en la jurisprudencia de esta Corte en aras de levantar dichas barreras en su acceso a la justicia.

5.3 El enfoque de género e interseccional en los procesos de violencia intrafamiliar. Reiteración de jurisprudencia

§205. La Corte Constitucional se ha referido de manera amplia a la necesidad de incorporar una perspectiva o enfoque de género en los procedimientos administrativos y judiciales. El concepto de perspectiva de género surge en el contexto de la Cuarta Conferencia sobre la Mujer (Beijing, 1995), que abogó por la incorporación de dicho canon de análisis e interpretación “en todas las políticas públicas, procesos de planificación y adopción de decisiones de los gobiernos participantes como forma de combatir la desigualdad de

género”. La perspectiva de género se incorporó por primera vez en la legislación nacional a través de la Ley 1098 de 2006.

§206. En el contexto de procedimientos judiciales, esta Corte ha entendido el enfoque de género como “un criterio hermenéutico que deben emplear todos los operadores jurídicos, con independencia de su jerarquía o especialidad, para la resolución del litigio que se le plantea en cualquier caso en el que exista sospecha de relaciones asimétricas, prejuicios o patrones estereotipados de género”. Por ello, incluir la perspectiva de género en la justicia implica efectivizar el derecho a la igualdad y no discriminación basada en género, incorporado en normas internacionales, constitucionales y legales, para garantizar su acceso al sistema de justicia y resolver situaciones asimétricas de poder que se presentan en los casos que se deciden por parte de las autoridades judiciales, para lo cual es necesario deconstruir la manera en la que se concibe, interpreta y aplican las normas jurídicas.

§207. Esta Corte ha advertido que los funcionarios públicos tienen un rol fundamental en la erradicación de la violencia contra la mujer y en el combate de las prácticas discriminatorias y los estereotipos basados en el género dentro de los procesos judiciales. Los funcionarios deben ser imparciales y evitar decisiones basadas en prejuicios o estereotipos de género. El derecho a un juez imparcial es parte del debido proceso garantizado en el artículo 29 de la Constitución. Este principio asegura la independencia y autonomía del juzgador, protegiéndolo no solo de influencias de otros poderes públicos, sino también de sus propios sesgos.

§208. A su vez, el Estado también debe garantizar una debida diligencia y responsabilidad; la cual, se desconoce cuando las autoridades judiciales no obran con celeridad y eficacia estricta en la prevención, investigación y sanción de este tipo de situaciones. No es deber de las víctimas impulsar sus procesos ante las autoridades porque avanzar en su desarrollo es un deber del Estado. En este sentido, la Sentencia T-267 de 2023 reiteró criterios expuestos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y acogidos por esta Corporación en decisiones como la Sentencia T-462 de 2018, según los cuales la investigación debe ser oportuna, exhaustiva, imparcial y respetar los derechos de las afectadas.

§209. En esa misma línea, en la Sentencia T-326 de 2023 la Corte se refirió a la aplicación de la perspectiva de género en los procesos de violencia intrafamiliar y sintetizó un conjunto de

garantías procesales y sustanciales de la cual son titulares las mujeres y que tienen como finalidad garantizar condiciones de igualdad sustantiva. Dentro de estas, se destacan (i) el derecho a no ser confrontadas personalmente con el agresor; (ii) permitir la participación de la presunta víctima y adoptar medidas para garantizar que esta sea escuchada y declare libremente; (iii) acceder a la información sobre el estado de la investigación o del procedimiento respectivo; (iv) flexibilizar la carga probatoria en casos de violencia o discriminación, privilegiando los indicios sobre las pruebas directas, cuando estas últimas resulten insuficientes y (v) adoptar las medidas de protección en un plazo razonable, en atención a las circunstancias del caso concreto.

§210. Por último, la Sala destaca que la perspectiva de género también debe aplicarse a la luz del principio de interseccionalidad, el cual corresponde a un enfoque analítico que reconoce que una persona puede experimentar formas de discriminación debido a que posee una identidad compleja atravesada por múltiples matrices de opresión, creando, de esta manera, situaciones diferenciales de exclusión. Este marco va más allá del género, considerando factores económicos, sociales, políticos, culturales, psíquicos y experienciales, que se presentan en contextos diversos y generan relaciones jerárquicas y desiguales. Aspectos como la identidad étnico-racial, la clase, la condición de discapacidad, la confesión religiosa o espiritualidad, entre otros factores, se tienen en cuenta para analizar la situación específica de una persona desde una perspectiva interseccional.

§211. 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 en condición de 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.

§212. En suma, la Sala resalta que todas las entidades públicas y las autoridades judiciales deben adoptar un enfoque de género en los procesos en los que se discuta un acto de violencia intrafamiliar contra una mujer. Ello, teniendo en cuenta que, dada la privacidad de estos espacios, es más fácil que se desarrollen prácticas discriminatorias y violentas contra las mujeres. Este enfoque de género implica una carga de imparcialidad y debida diligencia

para las autoridades que apunta a que analicen estos casos desprovistos de cualquier estereotipo de género.

5.4 El proceso de violencia intrafamiliar ante las comisarías de familia como garantía del derecho a una vida libre de violencias y como instrumento de acceso a la justicia

§213. El legislador ha dispuesto mecanismos jurídicos para amparar a las personas contra todo comportamiento que ocasione daño físico, emocional, sexual, psicológico o económico entre sus miembros y al interior de la unidad doméstica. En el caso de las mujeres, estos mecanismos cobran especial importancia si se tiene en cuenta que “una de las formas de discriminación contra la mujer más gravemente representativa, es aquella causada a través de actos de violencia al interior de la familia” y en aplicación del mandato de igualdad y no discriminación, establecido, entre otros, en el artículo 13 de la Constitución.

§215. La Corte Constitucional ha señalado de manera reiterada que el lugar de habitación no siempre es un lugar seguro para las mujeres. En efecto, en el seno de la familia “la violencia encuentra un escenario favorable para su ocurrencia, como consecuencia del manto de reserva que socialmente cubre a las relaciones familiares” y si bien la violencia de género que se produce en su interior es silenciosa y oculta, no por ello es menos grave; pues “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, prohibidos por la Constitución (CP arts. 12, y 42) y por el derecho internacional de los derechos humanos”.

§216. Con motivo de la especial protección que se le debe brindar a las mujeres víctimas de violencias de género y al derecho que tienen a una vida libre de violencias, 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, creó un mecanismo especial que busca su protección en el contexto familiar, a través de la adopción de medidas de protección dirigidas a poner fin a la situación de “violencia, maltrato o agresión” y a evitar que “esta se realice cuando fuere inminente”. 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.

§217. Las medidas de protección que pueden ser ordenadas se encuentran contempladas en

el artículo 5 de la Ley 294 de 1996. Estas deberán “garantizar una respuesta oportuna e integral ante la amenaza o materialización de la violencia en el contexto familiar” y se mantendrán mientras persistan las circunstancias que dieron origen a la denuncia. Frente a las mismas, se pueden adelantar incidentes de incumplimiento cuando la denunciante considere que existen hechos que no se corresponden con la orden impartida; decisión que es apelable ante el juez de familia o promiscuo correspondiente.

§218. En el caso de las comisarías de familia, la aplicación de la perspectiva de género resulta aún más imperiosa, si se tiene en cuenta que estas ejercen funciones jurisdiccionales en casos de violencia de género. En especial, 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 célere y (ii) permite reconocer las asimetrías históricas e imposibilidades probatorias en las que muchas veces se encuentran las víctimas de violencia”.

§219. La Corte ha precisado que el trámite de las medidas de protección debe cumplirse en un término razonable, con miras a garantizar el debido proceso y el acceso a la administración de justicia de las mujeres víctimas de violencia. Aunque no cualquier retardo supone su transgresión, deben estudiarse las particularidades del caso para establecer si la demora tuvo origen o no en una falta de diligencia por parte de la comisaría. Aunque dicho plazo razonable debe ser analizado de cara a las particularidades de cada caso, la Corte ha destacado la importancia de tener en cuenta que la falta de determinación judicial puede generar una “amenaza seria, real y protuberante de los derechos fundamentales (...) toda vez que la demora en la adopción de decisiones puede devenir en la vulneración irremediable de los derechos a la integridad personal, a la familia, a la libertad y a la vida en condiciones dignas”.

§220. Por ejemplo, en la Sentencia T-735 de 2017, la Corte se pronunció sobre la protección transitoria de los derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la justicia y a vivir una vida libre de violencia de la accionante y de su hija menor de edad, en atención a que las actuaciones surtidas por la comisaría de familia accionada, en el trámite de sanción por incumplimiento de una medida de protección, condujeron a que su expareja siguiera ejerciendo actos de violencia psicológica y emocional.

§221. En aquella ocasión, la Corte consideró que la comisaría de familia había desconocido el plazo razonable porque: (i) transcurrieron más de dos años desde que se inició el trámite de cumplimiento, sin que se adoptara una respuesta definitiva; y debido a que (ii) la falta de atención inmediata, que debe tomar máximo diez días, prolongó los hechos de violencia para la accionante y su hija. A partir de lo expuesto, ordenó a la comisaría accionada decidir sobre el incidente de cumplimiento de la medida de protección. En consecuencia, la afectación del debido proceso y del acceso a la administración de justicia solo se configura cuando se demuestre que el retraso fue consecuencia de la falta de diligencia del funcionario o que el plazo del proceso es irrazonable.

§222. Asimismo, la Corte ha considerado que las comisarías de familia vulneran el acceso a la administración de justicia cuando incumplen la debida diligencia; deber que les impone a los funcionarios la obligación de investigar los casos de violencia intrafamiliar bajo estrictos parámetros de celeridad y eficacia, “garantizando que las víctimas no se vean obligadas a enfrentar a su presunto victimario, o a compartir espacios o interactuar con este”. Acorde con la jurisprudencia constitucional, la debida diligencia cobra una connotación especial cuando se trata de las comisarías de familia, en atención a “su cercanía con la comunidad por su ubicación geográfica, generalmente en el contexto de barrios vulnerables, y la trascendental función que cumplen para prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los miembros de un núcleo familiar en el que se hayan presentados casos de violencia intrafamiliar”.

§223. Al respecto, en la Sentencia T-410 de 2021, la Corte consideró que una comisaría de familia incumplió su deber especial de debida diligencia porque, en el marco de una acción de protección por violencia intrafamiliar, en el que se puso en su conocimiento hechos relacionados con violencia sexual, “no puso en marcha mecanismo alguno de protección a favor de la víctima, no informó sobre los hechos que tuvo en conocimiento a la Fiscalía General de la Nación ni remitió a [la víctima] al Sistema de Seguridad Social en Salud para que recibiera la atención pertinente”. Esta situación, según la Corte, perpetuó la vulneración de los derechos fundamentales de la accionante y desconoció los deberes que son exigibles a todas las autoridades y funcionarios competentes en casos de violencia contra la mujer.

§224. En los mismos términos, en la Sentencia T-219 de 2023, la Corte consideró que la comisaría de familia accionada vulneró el acceso a la administración de justicia de la

accionante porque no activó los procedimientos para llevar a cabo de manera célere los incidentes de incumplimiento de una medida de protección. Lo anterior, teniendo en cuenta que, en el caso concreto, la accionante había acudido en tres oportunidades ante la comisaría de familia y que, en ninguna se tramitó el incidente de incumplimiento que pretendía iniciar. Además, la Corte precisó que “el derecho a la administración no se agota con la sola posibilidad de acudir a las entidades estatales, sino que también incluye que el caso sea resuelto en un término razonable”; pues la “tolerancia e ineficacia institucional” ocasionan daño.

§225. De forma complementaria a las medidas de protección, el artículo 19 de la Ley 1257 de 2008 regula las medidas de atención para las mujeres víctimas de violencia basada en género a cargo del sistema de seguridad social en salud. Específicamente, este regula mecanismos para materializar el derecho de las mujeres víctimas a la habitación y alimentación a través de instituciones prestadoras de servicios de salud o servicios de hotelería y dispone el establecimiento de sistemas de referencia y contrarreferencia para la atención de las víctimas. Igualmente, contempla un subsidio monetario mensual para la habitación y alimentación de la víctima, sus hijos es hijas cuando la víctima decida no permanecer en los servicios hoteleros disponibles y la prestación de servicios de asistencia médica, psicológica y psiquiátrica a las mujeres víctimas de violencia. De acuerdo con el parágrafo 1 del mencionado artículo, los servicios de hotelería o el subsidio monetario podrán adoptarse por un plazo de seis meses, prorrogables por un período igual.

§226. En relación con la provisión de alimentos y habitación a las mujeres víctimas de violencia basada en género, la Sentencia C-776 de 2010 explicó que “la concesión de alojamiento y alimentación amparan el derecho a la salud de la agraviada, en cuanto procuran su estabilización física y emocional, permitiéndole gozar de un período de transición al cabo del cual podrá continuar con la ejecución del proyecto de vida por ella escogido”. Lo anterior da cuenta que estas medidas de atención son esenciales para la garantía de derechos para las víctimas de violencia basada en género.

§227. En relación con las medidas de atención, se han expedido múltiples decretos reglamentarios. El más reciente de ellos es el Decreto 075 de 2024, mediante el cual se modificaron varias disposiciones del Decreto 780 de 2016 en relación con las mujeres víctimas de violencia. El propósito de estos cambios fue establecer momentos precisos a

partir de los cuales finalizarían las medidas de atención reconocidas a las víctimas, entre otros aspectos que serán analizados en el caso concreto.

§228. El Decreto 075 de 2024 establece los criterios para el otorgamiento de medidas de atención, indicando que estas serán otorgadas por la entidad territorial inicialmente con el consentimiento de la mujer víctima, en aplicación de los principios de buena fe y debida diligencia. Posteriormente, la autoridad competente verificará si la mujer se encuentra en una situación especial de riesgo, procederá a otorgar la medida de protección correspondiente y ratificará la medida de atención. No obstante, la autoridad competente podrá otorgar medidas de atención en cualquier etapa del proceso, garantizando los derechos a la prevención, protección y atención integral de las mujeres víctimas de violencia.

§229. En relación con el procedimiento para ordenar las medidas de atención cuando estas sean de conocimiento inicial de las autoridades competentes, el Decreto 075 de 2024 establece que la autoridad informará a la mujer víctima sobre sus derechos, tomará su declaración, le comunicará las medidas de atención disponibles, verificará su consentimiento, y determinará las medidas de protección provisionales o definitivas necesarias, siguiendo el procedimiento establecido. No se condicionará el otorgamiento de las medidas de atención a la existencia de una medida de protección previa. Si otra autoridad conoce primero el hecho, deberá informar a las autoridades competentes para que se realice el procedimiento y se garantice el seguimiento del caso.

§230. Igualmente, dicho instrumento indica que “en los casos que persistan barreras de acceso de las mujeres frente a las medidas de atención, se activará el mecanismo articulador para el abordaje integral de las violencias por razones de sexo y género conforme lo dispuesto en el Decreto número 1710 de 2020”. El mecanismo articulador mencionado tiene como propósito coordinar y articular las acciones de las autoridades y agentes del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) y del Sistema Nacional de Mujeres para prevenir la violencia, gestionar la atención integral, proteger a las víctimas, garantizar el acceso a la justicia, y definir los criterios para la gestión del conocimiento a nivel nacional, departamental, distrital y municipal.

§231. Por último, en el marco del proceso por violencia intrafamiliar ante las comisarías de familia, también es posible disponer medidas de estabilización, las cuales se encuentran

reguladas en el artículo 22 de la Ley 1257 de 2008. De acuerdo con dicha norma, para la estabilización de las víctimas, la autoridad competente podrá solicitar su acceso preferencial a cursos de educación técnica o superior a través de programas de subsidios; u ordenar a los padres el reingreso de la víctima al sistema educativo, su acceso a seminternados, externados o intervenciones de apoyo o a actividades extracurriculares o de uso del tiempo libre, si es menor de edad.

§232. Conclusión. La acción de protección por violencia intrafamiliar es un mecanismo que debe ser célere e informal para proteger a la familia contra todo comportamiento que ocasione daño entre sus miembros y que, en el caso de las mujeres, cobra especial relevancia, dado el contexto de violencia estructural que las afecta. En su trámite, las comisarías de familia están obligadas a aplicar un enfoque de género y obrar con la debida diligencia y responsabilidad, para garantizar el debido proceso y el acceso a la administración de justicia.

6. La violencia basada en género en el marco del conflicto armado colombiano y la violencia intrafamiliar como una de sus formas

§233. Los conflictos armados son escenarios de distintas formas de violencia. Dentro de estos, la violencia basada en género es una de las manifestaciones más frecuentes, adoptando múltiples modalidades de agresión dirigidas a amenazar o vulnerar los derechos fundamentales de las mujeres, normalmente con fundamento en los estereotipos tradicionales respecto de lo que se espera de una mujer, incluso en escenarios de conflicto.

§234. Con todo, dentro de las diferentes formas que puede tomar la violencia de género en el conflicto armado y, precisamente, con ocasión a los hechos objeto de la presente providencia, no hay mayor referencia a la violencia intrafamiliar como una más de esas posibles formas en las que se puede dar la violencia de género en el conflicto armado. Las principales referencias a la violencia intrafamiliar en este contexto la sitúan como una consecuencia de este, que sucede, en especial, como consecuencia del desplazamiento forzado. Con ello, se establece una relación causa-efecto que entiende que el conflicto armado promueve el desplazamiento forzado y este, a su vez, pone, particularmente, a las mujeres y a los niños en una situación de vulnerabilidad que aumenta sus probabilidades de ser víctimas de violencia intrafamiliar.

§236. Así, con el fin de poder dar cuenta de este segundo acercamiento, que es el que resulta necesario para analizar el presente caso, la Sala: (6.1) expondrá el alcance del concepto de “víctimas” de cara al derecho de los conflictos; (6.2) analizará si sufrir violencia intrafamiliar por parte de una persona que es combatiente activo de un grupo armado puede dar lugar a que se reconozca a una persona la calidad de víctima del conflicto; y (6.3) indagará sobre la relación entre hechos de violencia intrafamiliar en el marco del conflicto y el desplazamiento forzado.

6.1 Las víctimas de la violencia en el marco de los conflictos armados internos

§237. La historia reciente de Colombia ha estado marcada por el conflicto armado interno. En su reciente informe de abril de 2024, el Comité Internacional de la Cruz Roja indicó que la violencia continúa siendo una constante, toda vez que en nuestro país persisten al menos ocho conflictos armados internos. Para hacer frente a esta situación, Colombia ha incorporado en su ordenamiento interno normas tanto de Derecho Internacional Humanitario y Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Estos marcos normativos deben ser armonizados e interpretados de manera consistente con las normas internas, siempre, con miras a la máxima eficacia de los derechos de la mujer.

§238. El Derecho Internacional Humanitario (DIH) tiene por objetivo reducir la posibilidad de las partes de recurrir a los métodos y medios bélicos a su disposición y garantizar la protección de las personas víctimas de los conflictos armados. A su vez, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) es un sistema de normas internacionales destinadas a proteger y promover los derechos humanos de todas las personas.

§239. Con todo, como lo ha reconocido esta Corte y autoridades internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “toda persona, durante un conflicto armado interno o internacional, se encuentra protegida, tanto por las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, como por ejemplo la Convención Americana, como por las normas específicas del Derecho Internacional Humanitario”. En la misma línea, en la Sentencia C-084 de 2016 esta Corte indicó que “[E]ste principio de complementariedad implica que tanto el DIDH como el DIH deben ser aplicados y reconocidos de manera concurrente en aquellos eventos de conflicto armado –internacional, o no internacional–, pues a pesar de que puedan ser considerados como dos sistemas normativos independientes

y autónomos, se encuentran en íntima interrelación e interacción”.

§240. Esta relación entre el DIH y el DIDH también se cimienta en el artículo 3 común de los Convenios de Ginebra de 1949 que hace referencia a la complementariedad de las normas del DIH con el DIDH. Este instrumento dispone la obligación que tiene un Estado en situación de conflicto armado de carácter no internacional de brindar un trato humano y sin distinción alguna de índole desfavorable a las personas que no participen directamente en las hostilidades, incluidos los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas, o que hayan quedado fuera de combate por cualquier razón.

§241. De este modo, y teniendo en cuenta que en Colombia el campo de aplicación de los dos conjuntos normativos referenciados corresponde al conflicto armado interno, esta Corte ha indicado que este conflicto debe ser definido desde un concepto amplio que, como se indicó en la Sentencia C-781 de 2012, implica reconocer toda la complejidad real e histórica que ha caracterizado la confrontación interna colombiana. Por lo tanto, se debe rechazar una visión estrecha que tiene lugar cuando éste se limita (i) a un conjunto específico de acciones y actores armados; (ii) al uso de ciertas armas y medios de guerra; o (iii) se circunscribe a áreas geográficas específicas. Asumir una mirada estrecha vulneraría “los derechos de las víctimas y, reduce las posibilidades de cumplimiento del deber de prevención, atención y protección que las autoridades deben brindar a todos los habitantes del territorio colombiano en relación con cualquier acto violento”.

§242. No obstante, la aplicación de la normatividad propia del DIH o del DIDH a un acto ocurrido en el marco de conflicto no es automática. Es posible que, en algunos casos, se aplique de manera concurrente los dos marcos normativos o solo uno de ellos. Al respecto, en la Sentencia C- 291 de 2007 se indicó que “no todos los hechos ilícitos que ocurren durante un conflicto armado se someten al derecho internacional humanitario; solo aquellos actos suficientemente relacionados con el desarrollo de las hostilidades están sujetos a la aplicación de este derecho”. Así, la jurisprudencia internacional ha proporcionado distintos criterios para determinar la existencia de un nexo cercano entre un determinado hecho o situación y el conflicto armado internacional o interno en el que ha tenido lugar, en los siguientes términos:

“Tal relación cercana existe en la medida en que el crimen sea moldeado por o dependiente

del ambiente en el que se ha cometido -v.g. el conflicto armado-. Al determinar la existencia de dicha relación, las cortes internacionales han tomado en cuenta factores tales como la calidad de combatiente del perpetrador, la calidad de no combatiente de la víctima, el hecho de que la víctima sea miembro del bando opuesto, el hecho de que el acto pueda ser visto como un medio para lograr los fines últimos de una campaña militar, o el hecho de que el acto haya sido cometido como parte de los deberes oficiales del perpetrador, o en el contexto de dichos deberes. También ha precisado la jurisprudencia, en casos de comisión de crímenes de guerra, que es suficiente establecer que ‘el perpetrador actuó en desarrollo o bajo la apariencia del conflicto armado’, y que ‘el conflicto no debe necesariamente haber sido la causa de la comisión del crimen, sino que la existencia del conflicto debe haber jugado, como mínimo, una parte sustancial en la capacidad del perpetrador para cometerlo, en su decisión de cometerlo, en la manera en que fue cometido o en el objetivo para el que se cometió”. (Subrayado añadido).

§243. Conclusión. La Sala destaca que el DIDH y el DIH tienen diferencias en torno a su ámbito de aplicación o incluso frente a los sujetos destinatarios y obligados por cada conjunto de normas. En efecto, en el DIH las partes del conflicto son las que deben cumplir las obligaciones, mientras que en DIDH debe hacerlo el Estado. Con todo, en muchas oportunidades, estos cuerpos normativos pueden confluir en pro de la maximización de los derechos de las víctimas. A su vez, con el fin de garantizar la efectiva aplicación de las normas del DIH y del DIDH al contexto colombiano, el legislador también ha establecido el concepto de víctima del conflicto armado desde una noción amplia, acompañándolo de un conjunto de garantías a favor de estas, como se pasa a exponer.

El concepto de víctima en el ordenamiento jurídico colombiano

§244. La Ley 1448 de 2011 es el marco jurídico general que consagra la protección y garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado interno a la reparación integral. Concretamente, el inciso 1 del artículo 3º de la Ley 1448 de 2011 reconoce como víctimas a las personas, cuyos hechos victimizantes: (i) hayan ocurrido a partir del 1º de enero de 1985; (ii) se deriven de una infracción al derecho internacional humanitario (DIH) o de una violación grave y manifiesta a las normas internacionales de derechos humanos (DIDH), lo cual da cuenta, como se indicó previamente, de que en el marco del conflicto armado interno pueden darse vulneraciones al DIH o al DIDH; y (iii) que se hayan originado con ocasión del conflicto

armado.

§245. Sobre el término “con ocasión al conflicto armado”, esta Corporación ha establecido elementos importantes que permiten su aplicación frente al estudio de cada caso. Primero, se ha indicado que este concepto tiene un alcance amplio al cobijar diversas situaciones ocurridas en un contexto de confrontación armada que, en todo caso, excluyen actos perpetrados por “delincuencia común”.

§246. Segundo, como se advirtió en la Sentencia C-253A de 2012, al analizar la relación de los hechos victimizantes con el conflicto armado interno pueden haber casos en donde es muy clara su aplicación, otros en donde es evidente que no se está frente a actos perpetuados con ocasión al conflicto armado y, finalmente, unas “zonas grises que corresponden a eventos en los cuales no es posible predeterminedar de antemano si existe relación con el conflicto armado, pero tampoco es admisible excluirlos a priori de la aplicación de la Ley 1448 de 2011, con base en una Calificación meramente formal”. En consecuencia, el análisis de cada situación debe llevarse a cabo en consonancia con el objetivo mismo de la ley y con un criterio tendiente a la protección de las víctimas.

§247. Tercero, en caso de duda respecto de si un hecho determinado ocurrió con ocasión del conflicto armado, debe aplicarse la definición de conflicto armado interno que resulte más favorable a los derechos de las víctimas. Esta regla está acorde con la Ley 1448 de 2011, la cual establece que se debe presumir la buena fe de las víctimas en sus afirmaciones.

§248. En esa línea, en la Sentencia T-506 de 2020 se estableció que los hechos victimizantes que pueden ocurrir en el marco de un conflicto armado interno son múltiples. Siempre se deberá evaluar el contexto en el que se produce la vulneración de los derechos de las víctimas para determinar la relación de conexidad con el conflicto armado.

§249. Bajo este entendido, en la Sentencia C- 781 de 2012, la Corte identificó, a título enunciativo, los siguientes hechos que pueden ocurrir en el marco del conflicto armado: “(i) los desplazamientos intraurbanos, (ii) el confinamiento de la población; (iii) la violencia sexual contra las mujeres; (iv) la violencia generalizada; (v) las amenazas provenientes de actores armados desmovilizados; (vi) las acciones legítimas del Estado; (vi) las actuaciones atípicas del Estado; (viii) los hechos atribuibles a bandas criminales; (ix) los hechos atribuibles a grupos armados no identificados, y (x) a grupos privados de seguridad, entre

otros ejemplos”.

§250. Sin embargo, como se indicó, no es posible establecer un listado taxativo de hechos victimizantes puesto que las formas, características e incluso actores del conflicto armado interno tienen modificaciones en el tiempo. Por ende, como ha reconocido la jurisprudencia de esta Corte, es necesario verificar si los hechos coinciden con las condiciones establecidas por el legislador para definir cuándo se está frente a una víctima.

La respuesta institucional frente a las víctimas del conflicto armado interno en Colombia

§251. De conformidad con la Constitución Política de 1991 y con la jurisprudencia constitucional, el Estado tiene la obligación de velar por la protección de los derechos de las víctimas, en ejercicio de los principios de acceso efectivo a la administración de justicia (art. 229, C.P.), dignidad humana (art. 1, C.P.) e igualdad (art. 13, C.P.). Ello fue consagrado así por el legislador en la Ley 1448 de 2011, en cuyo artículo 1 se indicó que dicha normatividad tiene por propósito “hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales”.

§252. Así las cosas, con base en lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011 y distintos instrumentos internacionales, se ha establecido que las víctimas son titulares de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y a garantías de no repetición. Tales derechos tienen la condición de fundamentales, son reconocidos en diferentes fuentes y han sido objeto de conceptualización en múltiples pronunciamientos. Adicionalmente, entre estos se tejen relaciones de conexidad e interdependencia, “de manera tal que: no es posible lograr la justicia sin la verdad. No es posible llegar la reparación sin la justicia”. A continuación, se ofrece una breve conceptualización sobre los alcances de cada uno de estos.

§253. El derecho a la verdad “busca sanar las heridas que los individuos, comunidades y territorios sufrieron a causa del conflicto armado”. Su garantía, que puede tener lugar en escenarios tanto judiciales como no judiciales, implica el conocimiento de “los hechos constitutivos de la violación de sus derechos, las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que esto se produjo, los responsables de los crímenes, los motivos que dieron lugar a su comisión, y el patrón que marcó su realización”.

§254. El derecho a la justicia exige la existencia de recursos judiciales efectivos, en el marco de los cuales las víctimas puedan denunciar y participar y que además, sean tramitados en plazos razonables. En esa dirección tiene como correlato el deber del Estado de investigar y juzgar a los autores del delito garantizando las reglas del debido proceso.

§255. Complementariamente ha sostenido este Tribunal que incluye el derecho a que se sancione efectivamente a los responsables. En esta misma dirección, la Sentencia C-579 de 2013 al ocuparse de una acusación en contra del artículo antes referido, destacó que para garantizar “los derechos humanos de las víctimas” es indispensable, entre otras cosas “(i) asegurar la debida diligencia en las investigaciones por graves violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario; (ii) otorgar asesoría especializada a las víctimas para que puedan ejercer adecuadamente sus derechos; (iii) respetar el derecho a conocer dónde se encuentran los restos de sus familiares”.

§257. Primero, este derecho desborda el campo de la reparación económica, e incluye, además, el derecho a la verdad y a que se haga justicia. En este sentido, el derecho a la reparación incluye tanto medidas destinadas a la satisfacción de la verdad y de la memoria histórica, como medidas destinadas a que se haga justicia, se investigue y sancione a los responsables.

§258. Segundo, la reparación integral a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos tiene tanto una dimensión individual como colectiva.

§259. Tercero, la reparación integral debe diferenciarse de (i) la asistencia y servicios sociales, así como de (ii) la ayuda humanitaria brindada por parte del Estado. De un lado, los primeros se prestan de manera ordinaria con el fin de garantizar derechos sociales, prestacionales o implementar las políticas públicas relativas a derechos de vivienda, educación y salud. De otro, la asistencia humanitaria la ofrece el Estado en caso de desastres. Sin embargo, la reparación integral no se aplica frente a las anteriores situaciones; en lugar de ello, “tiene como título la comisión de un ilícito, la ocurrencia de un daño antijurídico y la grave vulneración de los derechos humanos, razón por la cual no se puede sustituirlas o asimilarlas”.

§260. A su vez, el derecho a la reparación integral se encuentra integrado por la facultad de exigir medidas de restitución, compensación, rehabilitación, satisfacción y no repetición.

Cada una de estas tiene aplicaciones prácticas especiales que se han ido definiendo con base en normatividad y jurisprudencia interna e internacional. En las siguientes líneas, se definen en términos generales los alcances de cada medida.

§261. En primer lugar, la restitución plena busca restablecer de la víctima a la situación anterior al hecho de la violación, entendida ésta como una situación de garantía de sus derechos fundamentales. Como ejemplos de estas medidas se encuentra la conservación del derecho a la propiedad o posesión de las tierras usurpadas o despojadas a las víctimas y les restablezca el uso, goce y libre disposición de estas.

§262. De otro lado, la compensación supone “garantizar la indemnización pecuniaria por el daño causado”. Esta indemnización contempla los daños materiales e inmateriales. La primera comprende “la pérdida o detrimento de los ingresos de las víctimas, los gastos efectuados con motivo de los hechos y las consecuencias de carácter pecuniario que tengan un nexo causal con los hechos del caso”. La segunda, incluye tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a la víctima directa y a sus allegados, así como las alteraciones, de carácter no pecuniario en las condiciones de existencia de la víctima o su familia.

§263. Por su parte, las medidas de rehabilitación buscan contribuir a la reparación de los daños físicos y psicológicos. Como ejemplos de estas, se encuentran la atención médica y psicológica, así como la prestación de otros servicios sociales necesarios. Adicionalmente, frente a afectaciones ambientales a territorios colectivos, se han establecido medidas como la rehabilitación de la zona afectada con actividades de forestación.

§264. En cuarto lugar, las medidas de satisfacción apuntan a reivindicar la memoria y de la dignidad de las víctimas. Como ejemplos, se encuentra el reconocimiento público del crimen cometido (por ejemplo, mediante la publicación de la decisión en un medio masivo de comunicación) y el reproche de tal actuación. En general, estas medidas buscan proporcionar bienestar y contribuir a mitigar el dolor de la víctima.

§265. Por último, las garantías de no repetición buscan asegurar que las organizaciones que perpetraron los crímenes investigados sean desmontadas y las estructuras que permitieron su comisión sean removidas. Los ejemplos son múltiples y comprenden actos como (i) la prevención razonable de violaciones de los derechos humanos; (ii) la investigación seria de las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar

a los responsables; (iii) la garantía de una adecuada educación sobre derechos humanos tendientes a eliminar los patrones de violencia y vulneración de derechos, e informar sobre los mismos, sus mecanismos de protección y las consecuencias de su trasgresión; (iv) la creación de Comisiones de la Verdad y (v) la adopción de medidas para erradicar factores de riesgo, incluyendo el diseño y puesta en marcha de instrumentos que faciliten la identificación y notificación de los factores y eventos de riesgo de vulneración.

§266. Como se observa, existe un robusto conjunto de medidas de reparación integral. Con todo, la Sala considera necesario hacer dos precisiones respecto a estas.

§267. Primero, es importante tener en cuenta que la justicia restitutiva ha ampliado los anteriores conceptos permitiendo, por ejemplo, otras formas de reparación que garanticen la reconstrucción de “los lazos rotos entre víctima y victimario, entre la comunidad y el victimario, para lograr la dignificación de las víctimas en su fuero interno y en sus relaciones con los demás, a través de la reafirmación de los bienes que les fueron quebrantados”. Además, dependiendo de la identificación étnica de las víctimas es posible que se cuente con un universo especial de medidas, como sucede con las etnorreparaciones, en donde se aplica un enfoque étnico diferencial que tome en cuenta las particularidades del pueblo afectado.

§268. Segundo, en el desarrollo de las garantías antes mencionadas, el registro de la calidad de víctima merece especial mención, dada la relevancia que tiene para el caso, y además al ser el acto a partir del cual, si bien se da un reconocimiento meramente declarativo de la calidad de víctima, se abre la puerta de acceso a todo el marco de prestaciones dispuesto a favor de esta población en situación de vulnerabilidad.

§269. Al respecto, con el fin de garantizar la racionalización en el reconocimiento de los derechos de las víctimas, la Ley 1448 de 2011 creó el Registro Único de Víctimas (RUV) y delegó su función administrativa en cabeza de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). Este registro permite materializar los reconocimientos legales de ayuda humanitaria y/o la indemnización administrativa, como medio de reparación; por lo que, esta Corte ha sostenido que la inscripción en este registro se considera como un derecho fundamental de la víctima ya que de este se deriva el reconocimiento y ejercicio de otros múltiples derechos.

§271. A su vez, los artículos 155 y 156 de la Ley 1448 de 2011 señalan el procedimiento

mediante el cual las víctimas del conflicto armado se deben inscribir en el RUV y prevé unos términos precisos para que las víctimas puedan solicitar su registro ante la UARIV. Para el caso que nos ocupa, se destaca que respecto de los hechos que tengan ocurrencia durante la vigencia de la Ley 1448 de 2011, el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011 concede dos (2) años contados a partir de la ocurrencia del hecho victimizante.

§272. Conclusión. En el marco del conflicto armado interno colombiano resultan aplicables las disposiciones propias del (i) DIDH, así como del (ii) DIH; las cuales, de manera complementaria, se articulan con (iii) el robusto marco normativo interno para conformar un conjunto de disposiciones dirigido a garantizar una serie de medidas de protección a la población víctima de la violencia. En línea con ello, el ordenamiento jurídico colombiano también ha dispuesto un robusto marco normativo dirigido a garantizar los derechos a la verdad, la justicia, la reparación integral de las víctimas y, a la par, ha delimitado el concepto de “víctima” desde una noción amplia que, de la mano con el concepto amplio de conflicto armado adoptado por la jurisprudencia, permite maximizar los derechos de las víctimas y evitar incurrir en revictimizaciones.

6.2 Las formas de violencia basada en género en el marco del conflicto y la violencia intrafamiliar como un hecho victimizante

§273. La violencia ejercida en el marco del conflicto armado interno colombiano, en sus distintas manifestaciones afecta de manera diferencial y agudizada a las mujeres. Esta es una afirmación literal extraída del Auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional dedicado a estudiar la “Protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado”; pero también, es una frase que puede sintetizar múltiples documentos e investigaciones estatales y académicas sobre la manera en la que las mujeres viven la guerra.

§274. La afectación agudizada y diferencial se deriva de muchas causas, pero, especialmente, se debe a la persistencia y prevalencia de patrones sociales estructurales que fomentan la discriminación, exclusión y marginalización de las mujeres, tanto en espacios públicos como en privados, y que, como se indicó en el citado Auto 092 de 2008 “les ubica en una posición de desventaja en el punto de partida para afrontar el impacto del conflicto armado en sus vidas”. Así, en el marco del conflicto armado, estos patrones estructurales

“son potenciados, explotados, capitalizados y degenerados por los actores que toman parte en la confrontación armada”, terminando por someter a las mujeres a una agravación y profundización de la discriminación, exclusión y violencia de género.

§275. Si bien dentro de la descripción de las violencias basadas en género contra la mujer en el marco del conflicto armado suelen encontrarse reiteradas referencias a ciertos hechos victimizantes, como la violencia sexual, no es frecuente ubicar a la violencia intrafamiliar como una situación que puede ocurrir en el contexto del conflicto. Esto, pese a que es claro que las relaciones humanas, familiares y sentimentales se tejen en cualquier escenario, siendo el conflicto armado un espacio en donde también se desarrollan vínculos entre personas de la población civil y combatientes, o incluso entre los mismos combatientes.

§276. En ese contexto y teniendo el caso que ocupa a la Sala, a continuación, se abordarán: (i) las formas de la violencia basada en género perpetuadas en el conflicto armado interno colombiano y (ii) la violencia intrafamiliar como un hecho que, en ciertas condiciones, podría considerarse como una afectación producida con ocasión al conflicto armado.

Las formas de violencias basadas en género en el conflicto armado colombiano

§277. Las mujeres están expuestas a riesgos y vulnerabilidades específicas en el marco del conflicto armado interno, que no son compartidos por los hombres, o que lo son a un nivel o en un grado distinto. En el caso de las mujeres, la crudeza natural que caracteriza al conflicto armado se mezcla con los estereotipos de género. En estos lugares, de manera frecuente, su cuerpo es usado como un instrumento de guerra. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que “en el ámbito del conflicto armado, todas las características que han expuesto a las mujeres a ser discriminadas y a ser sujetas a un trato inferior históricamente se exacerban y son explotadas y abusadas por los actores del conflicto armado en su lucha por controlar territorio y recursos económicos”.

§278. Para el caso del conflicto colombiano, según la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), en Colombia hoy en día hay 9.737.008 víctimas del conflicto armado inscritas en el Registro Único de Víctimas (RUV). De estas, el 50.2% corresponden a mujeres (4.889.870) y el 49.7 a hombres (4.839.993). A su turno, al poner el foco en las cifras sobre los delitos contra la libertad y la integridad sexual, la UARIV registra 37.570 personas, de las cuales 34.067 son mujeres, es decir el 90.1%. Ello da cuenta de cómo las

mujeres son especialmente afectadas por el conflicto armado y, de manera más profunda, por la violencia sexual.

§279. Además, esta es una situación actual puesto que, por ejemplo, en el informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia presentado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos con corte a 31 de diciembre de 2023, se destaca como dicha oficina “recibió 100 alegaciones de violencia basada en género, incluyendo violencia sexual, en el marco del conflicto armado”.

§280. Los móviles y formas en las que se ejerce la violencia contra las mujeres en el marco del conflicto armado colombiano son diversos. De un lado, respecto de las finalidades, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos estableció que la violencia que afecta a la mujer en el conflicto armado colombiano sigue los siguientes patrones: (i) está encaminada a “atemorizar, lesionar, y atacar al enemigo”; (ii) destinada a lograr el desplazamiento forzado; (iii) se dirige al reclutamiento forzado y a rendir servicios sexuales a los miembros de los grupos armados; y (iv) es constatada a mantener pautas de control social. De otro lado, sobre las formas que puede adoptar, según el Auto 092 de 2008, en el marco del conflicto armado las mujeres están expuestas a los siguientes diez (10) riesgos de género que han sido identificados por la Corte Constitucional:

1. 1. “Violencia, explotación o abuso sexual.
2. 2. Explotación o esclavización para ejercer labores domésticas y roles considerados femeninos en una sociedad con rasgos patriarcales, por parte de los actores armados ilegales.
3. 3. Reclutamiento forzado de sus hijos e hijas por actores armados al margen de la ley.
4. 4. Los riesgos derivados del contacto o de las relaciones familiares o personales - voluntarias, accidentales o presuntas- con los integrantes de alguno de los grupos armados ilegales, o fuerza pública.
5. 5. Los riesgos resultantes de su pertenencia a organizaciones sociales, comunitarias o políticas de mujeres, o de sus labores de liderazgo y promoción de los derechos humanos.
6. 6. Persecución y asesinato por las estrategias de control coercitivo.

7. 7. Asesinato o desaparición de su proveedor económico o por la desintegración de sus grupos familiares y de sus redes de apoyo material y social.

8. 8. Despojo de sus tierras y su patrimonio con mayor facilidad por los actores armados ilegales.

9. 9. Condición de discriminación y vulnerabilidad acentuada de las mujeres indígenas y afrodescendientes.

10. 10. Pérdida o ausencia de su compañero o proveedor económico durante el proceso de desplazamiento”.

§281. Pese a que es claro que el anterior listado es solo enunciativo, la Sala considera importante destacar que las violencias basadas en género también adoptan otras formas que cuentan con menor documentación. Un ejemplo de ello se encuentra en la violencia intrafamiliar que, pese a ser una situación que podría presentarse en el marco de los conflictos armados, no cuenta con mucha documentación.

§282. A título de ejemplo, en el “Informe Final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición” la violencia intrafamiliar es mencionada, de manera expresa, tan solo una vez, para hacer referencia a las múltiples situaciones a las que se enfrentan los niños y niñas cuyos padres fueron asesinados en el marco del conflicto armado. Debido al vacío existente en la documentación del problema antes indicado, en el siguiente acápite la Sala aborda la manera como la violencia intrafamiliar, bajo ciertas circunstancias, puede entenderse como un hecho victimizante ocurrido con ocasión del conflicto armado interno.

Las relaciones intrafamiliares y de pareja en el marco del conflicto como un escenario que propicia el recrudecimiento de la violencia intrafamiliar

§283. El conflicto armado es, por definición, un escenario hostil, en donde se presentan ataques y confortamientos entre bandos con intereses opuestos. Quienes participan activamente del conflicto armado pueden, en ocasiones, desarrollar una percepción diferente sobre los derechos y los valores que, en escenarios de no conflicto, tienen un reconocimiento más robusto, como la vida o la dignidad humana.

§284. En esa línea, es innegable que el conflicto armado ha deteriorado considerablemente las relaciones sociales y el entendimiento de los valores más esenciales del ser humano. Esto ha sido reconocido en el Informe General de Memoria y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica, titulado “Basta ya”, al afirmar que “los impactos psicológicos de la guerra deterioran las relaciones interpersonales y la salud física; las pérdidas económicas generan inestabilidad emocional; los impactos colectivos y el daño a las redes sociales y comunitarias afectan las capacidades y posibilidades individuales”.

§285. Sin embargo, aun en escenarios de conflicto armado se construyen relaciones humanas en las que, entre otros posibles vínculos, interactúan personas que son combatientes activos y personas de la población civil. Si bien estas relaciones no siempre son consentidas, cuando lo son pueden dar lugar a la consolidación de vínculos sentimentales y filiales que pueden adoptar, con el paso del tiempo, nuevas formas, en las que los vínculos socioafectivos se ven mediados por el miedo, la represión o la violencia.

§286. En estos casos, es posible que “las mujeres sean víctimas directas o indirectas de distintos fenómenos y situaciones bajo el marco del conflicto interno armado, por el sólo hecho de ser mujeres, o como resultado de sus relaciones afectivas y roles como hijas, madres, esposas, compañeras, hermanas o por el ejercicio mismo de su liderazgo o defensa de su autonomía”. En esa misma línea, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), ha subrayado que en escenarios de conflicto armado “la violencia y el uso de las diferentes formas de violencias promueven y validan relaciones de poder desiguales a partir de la imposición del orden, el control y el castigo a través de la fuerza, según esquemas patriarcales en donde el ejercicio del poder y por ende de la autoridad buscan cambiar y corregir aquello que para lo masculino no debe ser así”.

§287. Pese a que estas situaciones pueden ocurrir, lo cierto es que por lo menos en Colombia no hay mayores estudios sobre el tema. Este vacío analítico no es del todo sorpresivo, puesto que incluso en escenarios en donde no se está frente a un conflicto armado interno y se presentan actos de violencia intrafamiliar, se suelen mirar estos asuntos con sospecha, como un tema propio de las vidas privadas de las parejas o las familias. Un asunto que hace parte de la esfera privada y en el que el Estado no debería tener mayor interferencia.

§288. Esta aproximación se intensifica aún más cuando la violencia intrafamiliar se da en

contextos de conflicto armado. Según se ha documentado en algunas investigaciones académicas, los actos de violencia contra las mujeres que son cometidos en la esfera pública y que suelen perpetuarse por personas desconocidas por las víctimas son reconocidos con mucha mayor facilidad. En esa misma línea, el Instituto de Género de la Universidad de Georgetown ha indicado que “si bien las muertes relacionadas con los conflictos son, justificadamente, el foco principal de los gobiernos y los actores humanitarios, otros actos de la violencia, especialmente, la violencia tradicionalmente considerada como un asunto privado, recibe mucha menos atención”. Esto, pese a que “las mujeres en entornos afectados por conflictos armados experimentan violencia de pareja en cifras que superan con creces las muertes relacionadas con conflictos”.

§289. Todo lo anterior, da cuenta de que “las conexiones entre las experiencias de las mujeres víctimas de la violencia en estructuras sociopolíticas “privadas” se hacen invisibles, incluso si esa violencia es más frecuente y a veces más traumática por sus connotaciones íntimas”. En efecto, en el fuero interno de las relaciones humanas pueden establecerse tratos, hábitos o actos que, pese a estar ocultos para los demás, podrían ser lesivos de diferentes derechos.

§290. Sin embargo, las razones por las que el reconocimiento de la violencia intrafamiliar como un hecho concomitante al conflicto armado siga siendo un tema sin un análisis profundo, no solo se deben a la percepción externa que se tiene sobre estos conflictos como un asunto privado e íntimo, sino también a las condiciones especiales de vulnerabilidad en la que se encuentran muchas de las mujeres víctimas de este hecho. No debe perderse de vista que el escenario del conflicto armado las mujeres que hacen parte de la población civil están en una situación de indefensión que las hace propensas a presentar afectaciones económicas o de salud.

§291. Adicionalmente, es necesario enfatizar que la dinámica y las condiciones socioeconómicas pueden conducir a la aceptación de las víctimas a las diferentes formas de violencia y a una mayor propensión a permanecer en relaciones abusivas. Por ejemplo, “la ruptura de una relación puede ser el momento en que las mujeres corren mayor riesgo de venganza o actos de violencia; sumado al hecho que, las áreas con altos niveles de conflicto pueden tener menos capacidad institucional”.

§292. Otro factor relevante para tener en cuenta es el hecho que, como lo reseñó el Consejo Regional Indígena del Cauca en su intervención, la manera en la que los integrantes de grupos al margen de la ley participan en el conflicto armado, ha cambiado sustancialmente. Los combatientes ya no deben permanecer, de manera prolongada, en los campamentos del grupo al margen de la ley del que hacen parte. Por el contrario, “la dinámica actual consiste en la libertad que tienen estos miembros por parte de los mandos para estar en las casas de los civiles o de sus familias, en los festivales comunitarios u otros eventos”. Pese a que el fin de esta forma de interacción consiste en intimidar a la población que no participa en el conflicto pero que vive en el territorio en donde ellos ejercen sus acciones, de manera colateral, esta situación permite que los combatientes pueden mantener una cercanía especial con sus parejas o familiares que son parte de la población civil, ejerciendo una coacción directa que antes no era posible.

§293. En relación con este punto, resulta pertinente destacar que en el macrocaso 11 de la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas de la Sala de Justicia de la Jurisdicción Especial para la Paz – JEP se han analizado elementos importantes sobre la violencia de género en el conflicto armado colombiano.

§294. Entre otras cuestiones, se identificó un patrón de conducta de los presuntos responsables de violencias de género denominado masculinidad guerrera. Este fenómeno representa un conjunto de normas -expresas o implícitas- que rigen la vida en los ejércitos. La Sala examinó su repercusión negativa e identificó reacciones violentas contra civiles e intrafilas basadas en el género o la orientación sexual de las víctimas. Según la Sala de Justicia de la JEP, dentro de los patrones de guerra estudiados se encuentra la emisión de órdenes de género de los combatientes en relación con los civiles y los demás integrantes de sus propias filas, las cuales muchas veces derivan en actos de violencia.

§295. La Sala de Justicia de la JEP también destacó que dicha masculinidad guerrera emerge, especialmente, en aquellas relaciones que se establecen entre hombres armados y mujeres civiles, como se evidencia en el siguiente aparte del Auto SRVR No. 05 de 2023 emitido por la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas de la Sala de Justicia de la Jurisdicción Especial para la Paz:

“Este patrón también recoge elementos de lo que se planteó inicialmente sobre los órdenes

de género que emergen de la “masculinidad guerrera”, en particular en la relación entre hombres armados y mujeres civiles. Los relatos tienen en común que los perpetradores imponen su dominio a partir del estatus social que les otorga las armas y la pertenencia a un ejército en medio del conflicto armado, incluso usando el “nosotros” para enfatizar esa pertenencia. En cuanto pertenecen a este “nosotros” de las FARC-EP algunos acosan a la víctima, acoso sexual que parte de presupuestos sobre la disponibilidad sexual y romántica de las mujeres y que lleva al castigo de quien se niega a la relación sexual y/o romántica. En los relatos estos hechos con frecuencia se encuentran justificados con afirmaciones reiteradas al estilo de “tienes que ser mía”, persecución física y en el caso de milicianos también en ocasiones por teléfono, y, en los relatos allegados a la Sala, culminaron en actos sexuales violentos o violaciones y/o en desplazamientos forzados huyendo el acoso del guerrillero acosador”.

§296. El concepto de masculinidad guerrera refleja un patrón de comportamiento de los miembros de grupos armados al margen de la ley, marcado por una concepción machista de lo que es y debe hacer una mujer. La Sala destaca que, en línea con todo lo expuesto previamente, es posible que dicha masculinidad guerrera pueda extenderse a espacios privados como los hogares. Pues bien, está tan arraigado al pensamiento del combatiente que, en ejercicio del concepto de continuidad de la violencia de género, permea otras esferas de su vida, llegando inclusive a afectar relaciones sentimentales que ya finiquitaron.

§297. Con base en todo lo anterior, la Sala concluye que es fundamental que la jurisprudencia constitucional resalte cómo la violencia intrafamiliar en contextos de conflicto supone una violencia cualificada, en tanto se sirve de armas, discursos y represalias que tienen la potencialidad de imponer un temor profundo en la víctima. Es imposible desconocer que, en contextos de guerra, el perpetuador de la violencia intrafamiliar puede ejecutar sus actos con la seguridad de que contará con el respaldo de la organización al margen de la ley de la que hace parte, incrementando así su capacidad para perpetuar estos actos. Luego, pareciera que, en estos eventos, aunque el agresor solo es uno, puede que tras él se escondan muchos potenciales agresores.

§298. Esta situación no es exclusiva del conflicto armado colombiano. Por el contrario, es un fenómeno común a diferentes países que, sin importar las diferencias lingüísticas, socioeconómicas y culturas, coinciden con Colombia en haber tenido que atravesar o seguir

atravesando un contexto de conflicto armado interno e incluso internacional. Como elemento común, al igual que en Colombia en estos países las mujeres son quienes sufren con mayor intensidad el conflicto armado, no solo a través de formas de violencia perpetuadas por personas que son desconocidas para las víctimas, sino también mediante figuras disfrazadas de presuntas relaciones consentidas que nacen en el conflicto y que no tienen la voluntariedad y libertad que deberían tener las relaciones humanas.

§299. Por su importancia para el estudio de este fenómeno, la Sala expondrá algunos ejemplos puntuales en donde la violencia doméstica, la violencia de pareja y, en general, la violencia intrafamiliar, en contextos de conflicto armado, adquiere una intensidad particular. En estos escenarios, resulta necesaria una aproximación jurídica e institucional que combine el marco normativo general de respuesta a la violencia intrafamiliar y basada en género y el marco normativo de respuesta a las víctimas del conflicto armado.

§300. En primer lugar, la Corte Especial de Sierra Leona ha encontrado que una práctica frecuente para infringir violencia contra las mujeres consistía en la celebración de matrimonios forzados. Estas prácticas fueron evidenciadas durante todo el conflicto en Sierra Leona, en donde “mujeres y niñas fueron secuestradas sistemáticamente de sus hogares y comunidades por tropas pertenecientes al Consejo Revolucionario de las Fuerzas Armadas (CRFA) y obligadas a servir como parejas conyugales de los soldados del CRFA (...) fueron obligadas a desplazarse junto con las fuerzas combatientes de un lugar a otro y coaccionadas a realizar una variedad de deberes conyugales incluyendo relaciones sexuales regulares, trabajos domésticos forzados como limpieza y cocinar para el “marido”, soportar embarazos forzados y cuidar y criar a los hijos del “matrimonio”. Según reporta dicho Tribunal, en la decisión adelantada contra los dirigentes Brima, Kamara and Kanu, “a cambio, se esperaba que el “marido” rebelde proporcionara comida, ropa y protección a su “esposa”, incluida la protección contra la violación por parte de otros hombres”.

§301. Por otra parte, un informe de 2019 de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa encuestó a mujeres “afectadas por conflictos” en países como Albania, Bosnia y Herzegovina, Kosovo y Ucrania y encontró que “[L]as mujeres cuyas parejas han luchado en un conflicto armado tienen más probabilidades de decir que habían experimentado violencia a manos de estos compañeros”.

§302. En la misma línea, se encuentran las conclusiones de un estudio adelantado en el año 2022 por el Banco Mundial sobre la violencia de pareja infringida por miembros insurgentes de grupos al margen de la ley en la República Democrática del Congo y Nigeria. Partiendo de la premisa que los conflictos desencadenan cambios en la ecología social, el estudio destaca que en “las zonas afectadas por conflictos de la República Democrática del Congo (RDC) los hombres tienden a enfrentar el estrés extremo y el trauma utilizando estrategias que buscan evitar y reducir los sentimientos de vulnerabilidad, incluyendo (...) un aumento en la perpetración de violencia de pareja”. Respecto del grupo armado Boko Haram, presente en Nigeria, el estudio destaca cómo la insurgencia de este grupo ha coaccionado a niñas y mujeres a asociarse con esta organización “con promesas de conocimiento religioso, una posición social más alta que la que les conceden las normas patriarcales de género preexistentes y/o la reducción de cargas a través del matrimonio con miembros de este grupo”.

§303. Por último, aunque la información sobre Colombia no es profusa, se resalta un reciente estudio publicado en 2023 por el Departamento de Sociología de la Universidad de California. En esta investigación, tras realizar entrevistas a 10 personas –en su gran mayoría mujeres civiles–, cuyas parejas eran miembros activos de grupos al margen de la ley, se concluyó que “a pesar de los peligros, los casos de algunas de las mujeres revelan que, en ocasiones, las mujeres civiles mantenían relaciones no porque amaban a sus compañeros combatientes o porque estaban conspirando contra el “otro bando”, sino porque veían esas relaciones como su única opción para protegerse (y proteger a sus comunidades) en el contexto de un Estado ausente”.

§304. En este punto, también resulta destacable una decisión proferida por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia en la que se analizó un caso que guarda importantes similitudes con el debate objeto de análisis. Esto es, con eventos en los que un acto perpetrado por un actor de un grupo al margen de la ley contra su pareja, aunque inicialmente pareciera corresponder a un acto de violencia intrafamiliar o violencia basada en género puede, además, en algunos casos particulares, considerarse un hecho victimizante a la luz de la Ley 1448 de 2011, al haberse realizado con ocasión al conflicto.

§305. En concreto, se trata de una decisión de casación del 12 de noviembre de 2014 en la que se estudió el caso de una mujer que sostuvo una relación sentimental consentida con un

hombre que después se vinculó al grupo de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) llamado “Águilas negras”. Tras dicha vinculación, este hombre secuestró a la mujer por más de siete años, la despojó de la finca en la que vivía con el fin de usarla para fines ilícitos, asesinó a su madre y hermana y la abusó sexualmente. Varios de estos hechos fueron cometidos también por el hermano del agresor.

§306. Inicialmente, el Tribunal Superior de Cúcuta condenó al agresor a los delitos de secuestro simple y concierto para delinquir. Posteriormente, la Corte Suprema de Justicia, con fundamento en el Auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional casó la decisión de segunda instancia alegando que, en realidad, el agresor de la víctima debía ser condenado por los delitos de tortura en persona protegida y acceso carnal violento en persona protegida. Esta alta Corporación fundamentó su postura en el hecho que la víctima tenía la calidad de no combatiente, sumado a que “tales conductas punibles se cometieron con ocasión del conflicto armado interno, que genera riesgos de vulnerabilidad en la mujer como ataques sexuales”. Además, se sostuvo que el hecho que el agresor y su hermano fueran “parte de un grupo al margen de la ley, fue determinante para que pudieran cometer los delitos de acceso carnal violento y tortura de la forma que lo hicieron, pues gracias al control que ejercían en la región en conflicto donde tuvieron lugar los hechos, lograron, no solo agotar por largo tiempo dichas conductas punibles, sino evitar que las autoridades pudieran conjurar la situación”.

§307. Conclusión. Con base en todos los elementos expuestos en este acápite, la Sala concluye que, en determinadas situaciones, la violencia intrafamiliar puede ser entendida como un hecho victimizante generado con ocasión al conflicto armado interno y, por lo tanto, quienes la sufren pueden ser reconocidas como víctimas en el marco de la Ley 1448 de 2011. Ello sucede en escenarios en los que la situación de violencia intrafamiliar se ajusta a la definición de víctima incorporada en el artículo 3 de dicha ley. Es decir, cuando: (a) la persona haya sufrido daños por un hecho ocurrido a partir el 1 de enero de 1985; (b) que fue consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos; (c) ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

§308. Ahora bien, la Sala considera que, para determinar si la violación se produjo con ocasión del conflicto armado interno, puede acudirse a los siguientes criterios, los cuales no

son exhaustivos y no requieren ser concurrentes: (i) la persona que incurrió en el acto de violencia intrafamiliar hace parte de un grupo que participa del conflicto armado; (ii) la comisión del acto de violencia intrafamiliar se valió de armamento u otros medios de guerra; (iii) la agresión se vio mediada por discursos o manifestaciones propias del grupo armado al que pertenecía el agresor; (iv) las formas de agresión que permiten inferir una capacidad o violencia superior a aquel que se desplegaría por un agresor no combatiente en escenarios ajenos al conflicto armado; o (v) el agresor o la víctima tienen una convicción razonable de que el primero contaría con el respaldo del grupo al margen de la ley del que hace parte para cometer la agresión, evitar repercusiones una vez cometido el acto o incurrir en retaliación derivados de una denuncia por los hechos de violencia intrafamiliar.

6.3 El desplazamiento forzado como consecuencia de actos de violencia intrafamiliar en el marco del conflicto armado colombiano

§309. El desplazamiento forzado implica para quienes lo sufran la necesidad de abandonar el territorio que en algún momento consideraron como su hogar para proteger sus vidas y su seguridad, o la de sus familiares. Es forzado en la medida en que quienes deben trasladarse lo hacen de manera involuntaria como respuesta a diferentes causas. Cada día estas son más diversas, yendo desde el desplazamiento forzado por el conflicto armado hasta variables más diversas como aquel provocado por el cambio climático, al que ha hecho referencia esta Corte, entre otras, en las sentencias T-246 de 2023 y T-123 de 2024.

§310. En efecto, según un informe del Consejo Noruego de Refugiados y el Centro de Monitoreo Internacional de Desplazamiento, con corte a 2023, “[H]abía 75,9 millones de personas viviendo en situación de desplazamiento interno a nivel mundial a finales de 2023, frente a 71,1 millones en 2022”. De estas cifras totales, como podría esperarse, el mayor número de desplazamientos se deriva de los conflictos armados. El informe también alertó sobre que “el número de personas que viven en situación de desplazamiento como resultado de conflictos y violencia aumentaron drásticamente en 2022 y nuevamente en 2023 a un récord de 68,3 millones al final del año”.

§311. El desplazamiento forzado constituye una de las mayores tragedias humanitarias que acarrea la vulneración múltiple, masiva y continua, de los derechos fundamentales de aquellas personas que se ven obligadas a abandonar temporal o permanente sus hogares,

debido al riesgo que se cierne sobre su vida e integridad personal. Quienes son víctimas del desplazamiento forzado sufren afectaciones directas en sus derechos a la vida, la seguridad personal, a la no injerencia en la vida privada, la familia y el hogar, el derecho a disfrutar en paz de los bienes propios, a la vivienda, entre otros.

§312. El desplazamiento forzado ha sido objeto de regulación en diferentes instrumentos internacionales e internos. Entre los parámetros internacionales de mayor relevancia se destaca la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados; la Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas; los Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas (Principios de Pinheiro); y los Principios Deng o Principios Rectores de los Desplazamiento Internos.

§313. Por otra parte, el legislador colombiano, mediante la Ley 387 de 1997, adoptó medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en Colombia. De forma posterior, a través de la Ley 1448 de 2011 se dictaron medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno.

§314. Cada uno de los anteriores instrumentos normativos internacionales e internos han partido de una conceptualización del desplazamiento forzado. Por ejemplo, los Principios Deng refieren que los desplazados internos son aquellas “personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”. Así mismo, estos principios definen los derechos y las garantías de protección a favor de las personas víctimas de desplazamiento, así como la responsabilidad de los Estados de proteger y asistir a este tipo de víctimas durante las etapas de desplazamiento, retorno, reasentamiento y reintegración.

§315. A su vez, en el artículo 1 de la Ley 387 de 1997 se desarrolló una definición de persona desplazada, al enunciarse los factores coercitivos que causan el desplazamiento, entre los

que se subrayan el conflicto armado interno, los disturbios y tensiones interiores, la violencia generalizada, las violaciones masivas de los Derechos Humanos, las infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias que alteren drásticamente el orden público.

§316. En igual sentido, el parágrafo 2° del artículo 60 de la Ley 1448 de 2011, señala que es víctima de desplazamiento forzado toda persona que se ha visto obligada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su residencia o actividades económicas, porque su vida, integridad física, libertad o seguridad han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas.

§317. Teniendo en cuenta la multiplicidad de definiciones, esta Corte ha indicado que “sea cual fuere la descripción que se adopte sobre el desplazamiento interno, todas deben contener dos elementos esenciales: (i) la coacción que obliga a la persona a abandonar su lugar de residencia y (ii) la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación”.

§318. Además, la Corte ha declarado que el desplazamiento forzado no puede entenderse de manera restringida, pues no se circunscribe exclusivamente al conflicto armado interno, sino que puede abarcar escenarios más amplios relacionados con episodios de violencia. En esa línea, esta Corporación ha indicado que “puede afirmarse que se encuentra en condición de desplazado toda persona que se ve obligada a abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, debiendo migrar a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional por causas imputables a la existencia de un conflicto armado interno, a la violencia generalizada, a la violación de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario y, en fin, a determinados factores que pueden llegar a generar alteraciones en el orden público-económico interno”.

§319. Lo anterior pone de presente que el fenómeno del desplazamiento forzado puede derivarse de múltiples causas, siempre que estén presentes los elementos de coacción y la consecuente migración interna para poder evadir las situaciones de violencia, peligro o inseguridad que enfrentaba la víctima en su territorio original.

§320. En este contexto, vale la pena preguntarse si es posible considerar como antecedente o causa del desplazamiento forzado a actos de violencia intrafamiliar que, en un caso como el estudiado en esta ocasión, incluso llegaron al nivel de constituir un atentado de

feminicidio. Con base en las normas internacionales y nacionales, y la jurisprudencia constitucional aplicable al caso, la Sala concluye que ello será posible siempre que dicho traslado forzoso derivado de la violencia intrafamiliar se haya dado con ocasión a alguno de los múltiples contextos o escenarios que dan lugar a dicho fenómeno, como el conflicto armado interno, la violencia generalizada, la violación de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, entre otros.

§321. Con todo, y teniendo en cuenta el caso que nos ocupa en esta oportunidad, resulta necesario ubicarnos en el contexto particular del conflicto armado interno. Así, dado que con la Ley 1448 de 2011 el reconocimiento declarativo de la calidad de víctima está sujeto a que se acredite que el hecho victimizante se dio con ocasión al conflicto armado, es necesario pasar a un segundo nivel de análisis que permita vincular la violencia intrafamiliar surgida con ocasión al conflicto como una más de las múltiples causas del desplazamiento forzado. Para la Sala hay argumentos suficientes para llegar a esta conclusión.

§322. Primero, si los actos de violencia intrafamiliar perpetuados con ocasión al conflicto, esto es, con los medios, discursos y capacidad particular que caracteriza a este tipo de violencia, no se hubiesen perpetuado, seguramente, la víctima de estos hechos no se hubiese visto forzada a abandonar su territorio y desplazarse hacia un lugar en donde encuentre mayor seguridad para su vida e integridad personal.

§323. Segundo, como se expuso previamente, las relaciones interpersonales que se tejen en el marco del conflicto armado, especialmente, entre combatientes y población civil se caracterizan por el poderío que una parte ejerce sobre la otra, dados los medios con los que cuenta la primera. Sin duda, esto tiene un efecto disuasorio en las víctimas, puesto que, en estos casos, el agresor no es solo aquella persona que incurrió en el acto de violencia intrafamiliar, sino que tras de este pueden esconderse otros múltiples potenciales agresores, compañeros del combatiente activo y unidos a este por las dinámicas propias del conflicto, lo que incrementa la vulnerabilidad de la víctima.

§324. Conclusión. Para la Sala es claro que la violencia intrafamiliar que se da con ocasión al conflicto armado puede traer como consecuencia el desplazamiento forzado de aquella persona o personas víctimas de la violencia en su entorno familiar o de pareja.

7. El caso concreto. A la accionante y a sus hijos les fueron vulnerados los derechos a una vida libre de violencias, de acceso a la administración de justicia con enfoque de género e interseccional, a un recurso judicial efectivo, a la salud, a la unidad familiar, a ser inscritos en el Registro Único de Víctimas y, por consiguiente, a la verdad, la justicia y la reparación, y a la atención humanitaria

§325. Carmenza interpuso acción de tutela contra la Comisaría Cuarta de Familia “El Naranjo” de Tuluá, la Comisaría de Familia de Argelia, la Fiscalía 1 Local de Buenos Aires, la Fiscalía 2 Seccional de Argelia y el Ministerio de Justicia y del Derecho, alegando que dichas autoridades vulneraron sus derechos fundamentales a la vida, a la salud, a la integridad personal, al acceso a la administración de justicia, a la seguridad, a la dignidad humana y a vivir una vida libre de violencias. Carmenza habría sufrido una tentativa de feminicidio por parte de Felipe, quien es su excompañero permanente y quien presuntamente pertenecería a un grupo al margen de la ley que participa en el conflicto armado interno. De acuerdo con la accionante, si bien las comisarías de familia y las fiscalías accionadas han proferido medidas a su favor, estas no han sido efectivas en garantizar sus derechos fundamentales.

§326. En su tutela, Carmenza pidió que se ordenara: (i) a la Comisaría de Familia de Argelia a emitir las medidas de protección y atención a que haya lugar y hacer seguimiento al cumplimiento de las órdenes emitidas; (ii) a la Fiscalía 2 Seccional de Argelia a solicitar audiencia ante el juez de control de garantías para que se emitan medidas de atención y protección, se agilice el proceso de investigación y, si cuenta con elementos probatorios suficientes, se expida orden de captura contra su agresor; y, por último (iii), solicita que se ordene al Ministerio de Justicia y del Derecho a pronunciarse de manera clara sobre la competencia de las Comisarías de Familia Cuarta “El Naranjo” de Tuluá y de Argelia para el cumplimiento de las medidas de protección y atención, en lo concerniente al factor territorial.

§327. Toda vez que, en el marco del proceso de acción de tutela, se vinculó a distintas entidades que han aportado elementos adicionales para el análisis del caso, y que las entidades accionadas han remitido información complementaria sobre su actuar en relación con los hechos relatados por Carmenza, la Sala estima necesario, previo al análisis de las eventuales vulneraciones a los derechos fundamentales de Carmenza, hacer una síntesis de los principales hechos probados y actuaciones realizadas por parte de las autoridades accionadas y vinculadas.

Cuadro n.º 1. Hechos jurídicamente relevantes

Principales hechos acontecidos y actuaciones desarrolladas por las autoridades accionadas y vinculadas

Fecha

Hecho o actuación

Medida a la que se asocia

Aspectos relevantes

19 de septiembre de 2023

Tentativa de feminicidio

N/A

Carmenza es atacada por su excompañero permanente en el municipio de Argelia. Este la golpea con un arma y hace disparos para amenazarla.

Inicio de atención médica

Atención y asistencia

Carmenza es atendida, a través de AIC EPS-I, en el hospital de Argelia y luego, debido a la gravedad de sus heridas, es remitida a la Clínica El Clavel de Tuluá, en donde se le realiza un implante debido a la pérdida de uno de sus ojos. AIC EPS-I emite un total de 22 autorizaciones de servicios en salud adicionales entre el 20 de septiembre de 2023 y el 30 de abril de 2024.

29 de septiembre de 2023

Medida preventiva, solidaria y subsidiaria por la Secretaría de Seguridad y Justicia de la Alcaldía de Tuluá

Atención y asistencia

La Secretaría de Seguridad y Justicia de la Alcaldía de Tuluá, a través de sus dependencias, imparte medida preventiva, solidaria y subsidiaria consistente en valoraciones psicológicas, acompañamiento jurídico, transporte para citas médicas y para diligencias administrativas y judiciales. Se tiene registro de que estas acciones de asistencia continúan hasta el 6 de diciembre de 2023.

2 de octubre de 2023

Noticia criminal 0001

Procesos penales

Se recibe la noticia criminal 0001. En ese entonces el hecho se tipifica como violencia intrafamiliar. Posteriormente, el 4 de octubre de 2023, el caso se asigna a la Fiscalía 1 Local de Buenos Aires.

3 de octubre de 2023

Declaración como víctima ante Personería de Tuluá

Registro como víctima

Carmenza declara al amparo de la Ley 1448 de 2011 ante la Personería de Tuluá por los hechos de atentado, lesiones personales físicas, amenaza y desplazamiento forzado.

5 de octubre de 2023

Remisión del caso al Comité de Acceso a la Justicia y Protección del Mecanismo Articulador

Atención y asistencia; protección; y otras medidas de acceso a la justicia

La Defensoría del Pueblo pone en conocimiento la tentativa de feminicidio que sufrió Carmenza a las instituciones que hacen parte Comité de Protección, Cualificación y Acceso a la Justicia del Mecanismo Articulador para el Abordaje Integral de las Violencias por Razones de Sexo y Género, de las Mujeres, Niños, Niñas y Adolescentes.

6 de octubre de 2023

Recepción de caso por la Comisaría Cuarta “El Naranjo” de Tuluá.

Atención y asistencia; y protección

La Secretaría de Seguridad y Justicia de la Alcaldía de Tuluá informa a la Comisaría Cuarta de Familia “El Naranjo” el caso de Carmenza.

9 de octubre de 2023

Solicitud de información de acciones desplegadas por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho

Atención y asistencia; y protección

La coordinadora del grupo de comisarías de familia del Ministerio de Justicia y del Derecho remite oficio a la Comisaría de Familia de Argelia preguntando si ha tenido conocimiento del caso de Carmenza. El oficio pide información sobre actuaciones desplegadas para garantizar el acceso a la justicia de la víctima.

10 de octubre de 2023

Auto de la Comisaría de Familia Cuarta “El Naranjo” de Tuluá.

Atención y asistencia; y protección

La Comisaría Cuarta de Familia “El Naranjo” de Tuluá profiere auto a través del cual admite la solicitud de medida de protección de Carmenza, dispone medida de protección provisional en su favor y otorga algunas medidas de atención. El auto dispone remitir el proceso a la Comisaría de Familia de Argelia por competencia territorial.

10 de octubre de 2023

Remisión de oficio a la Policía Nacional por la Comisaría Cuarta de Familia “El Naranjo” de Tuluá

Protección

La Comisaría Cuarta de Familia “El Naranjo” de Tuluá remite oficios a la Policía Metropolitana de Tuluá y a la Estación de Policía de Argelia solicitando acompañamiento para Carmenza.

10 de octubre de 2023

Solicitud del Fiscal 1 Local de Buenos Aires para la valoración psicológica, medida de protección y estudio sociofamiliar

Atención y asistencia; y protección

La Fiscal 1 Local de Buenos Aires solicita a la Comisaría de Familia de Argelia realizar valoración psicológica, medida de protección y estudio sociofamiliar de Carmenza y su grupo familiar.

11 de octubre de 2023

Auto de la Comisaría de Familia de Argelia

Atención y asistencia; y protección

La Comisaría de Familia de Argelia profiere auto a través del cual admite la solicitud de medida de protección en favor de Carmenza y sus hijos. Así mismo, solicita a la Comisaría Cuarta de Familia “El Naranjo” de Tuluá, otorgar las medidas de protección provisional en favor de Carmenza por encontrarse en dicha ciudad. El auto también dispone que el equipo interdisciplinario de la comisaría verifique la garantía de los derechos de los dos hijos menores de edad de Carmenza y ordena adoptar las medidas de restablecimiento de derechos en favor de estos “a que haya lugar”.

Solicitud de medida de protección a Policía del Cauca por parte de la Comisaría de Familia de Argelia

Protección

La Comisaría de Familia de Argelia solicita al Departamento de Policía del Cauca ofrecer protección a Carmenza. El Departamento de Policía del Cauca refiere a varios intentos de comunicación con la accionante entre el 17 de octubre de 2023 y el 12 de enero de 2024. Solo en esta última fecha se habría logrado tener comunicación, siendo informado de que

Carmenza ya no reside en Argelia. El Departamento de Policía del Cauca indica que no ha remitido información sobre el caso a la Estación de Policía de Villanueva.

13 de octubre de 2023

Orden de captura por proceso de acceso carnal abusivo con menor de 14 años contra Felipe

Procesos penales

Se expide orden de captura contra Felipe por el delito de acceso carnal abusivo con menor de 14 años dentro del proceso con radicado 0003.

25 de octubre de 2023

Remisión de caso a la Comisaría de Familia de Argelia

Atención y asistencia; protección.

La Comisaría Cuarta de Familia “El Naranjo” de Tuluá remite a la Comisaría de Familia de Argelia el caso de Carmenza.

27 de octubre de 2023

Providencia del Juzgado Promiscuo Municipal con Funciones de Control de Garantías de Argelia

Protección; procesos penales.

El Juzgado Promiscuo Municipal con Funciones de Control de Garantías de Argelia ordena la aplicación de medidas de protección en favor de Carmenza.

8 de noviembre de 2023

Remisión para atención psicológica por parte de la Comisaría de Familia de Argelia

Atención y asistencia

9 de noviembre de 2023

Toma de declaración por la Fiscalía 1 Local de Buenos Aires

Procesos penales

La Fiscalía 1 Local de Buenos Aires toma declaración a Carmenza.

12 de noviembre

Solicitud de información del proceso penal por parte de la Defensoría del Pueblo

Procesos penales

La Defensoría Regional de Valle del Cauca remite solicitud dirigida al director seccional de fiscalías del Cauca, a la Fiscalía 2 Seccional de Argelia y a la Fiscalía 1 Local de Buenos Aires en la que indaga por el estado actual del proceso 0001. Específicamente, pregunta si ya se solicitó audiencia para decretar medidas de protección y atención en favor de la víctima.

15 de noviembre de 2023

Remisión de investigación penal por parte de la Fiscalía 1 Local de Buenos Aires a la Fiscalía 2 Seccional de Argelia

Procesos penales

La Fiscalía 1 Local de Buenos Aires remite la investigación 0001 a la Fiscalía 2 Seccional de Argelia por el delito de feminicidio tentado. En el mes de noviembre se realizó la conexidad procesal del proceso 0001, que se adelantaba por el delito de tentativa de feminicidio, y 0002, asociado al delito de lesiones con perturbación funcional permanente.

1 de diciembre de 2023

Ingreso de Carmenza a hogar de paso de AIC EPS-I

Atención y asistencia

Carmenza egresa de la medida solidaria y subsidiaria (alojamiento) de la Secretaría de Seguridad y Justicia de la Alcaldía de Tuluá e ingresa en el hogar de acogida de AIC EPS-I.

6 de diciembre de 2023

Toma de declaración por parte de la Comisaría Cuarta de Familia “El Naranjo” de Tuluá

Protección

La Comisaría Cuarta de Familia “El Naranjo” de Tuluá toma la declaración de Carmenza en relación con los hechos de violencia sufridos.

9 de diciembre de 2023

Traslado de Carmenza a Villanueva

N/A

Carmenza se traslada a Villanueva por sus propios medios por motivos de seguridad. La Comisaría de Familia Cuarta “El Naranjo” de Tuluá afirma que solo tuvo confirmación de dicho traslado el 13 de diciembre de 2023.

18 de diciembre de 2023

Resolución de la Unidad para las Víctimas

Registro como víctima

La Unidad para las Víctimas resolvió no inscribir a Carmenza en el Registro Único de Víctimas por los hechos de atentado, lesiones personales físicas, amenaza y desplazamiento forzado. Así mismo, dispuso no incluir a sus hijos en el Registro Único de Víctimas ni reconocer los hechos victimizantes de amenaza y desplazamiento forzado en relación con estos.

19 de diciembre de 2023

Informe sicosocial de la Comisaría de Familia de Argelia

Atención y asistencia

El equipo interdisciplinario de la Comisaría de Familia de Argelia realizó valoración sicosocial a la accionante, quien indicó que no deseaba regresar al Cauca debido al temor por su vida. El informe señala que la accionante no debe regresar a Argelia y que sus hijos se encuentran en buen estado con sus abuelos maternos.

Enero de 2024

Reunificación familiar de Carmenza con sus hijos

N/A

Carmenza, por sus propios medios, se desplaza a Argelia y se reunifica con sus hijos, trasladándolos al municipio de Villanueva.

10 de enero de 2024

Acción de tutela

N/A

Carmenza interpone acción de tutela contras las comisarías de familia de Argelia y Cuarta “El Naranjo” de Tuluá, las fiscalías 1 Local de Buenos Aires y 2 Seccional de Argelia, y el Ministerio de Justicia y del Derecho.

18 de enero de 2024

Verificación de derechos por parte del ICBF

Atención y asistencia

Equipo interdisciplinario de la Defensoría de Familia del ICBF realizan verificación de derechos de los hijos de la accionante. El informe concluye que no hay motivos para adelantar un Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos en favor de los niños.

26 de enero de 2024

Sentencia de tutela de primera instancia

N/A

El Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Tuluá negó el amparo solicitado por Carmenza.

Impugnación

N/A

La accionante impugna el fallo de tutela de primera instancia.

22 de febrero de 2024

Orden de captura contra Felipe

Procesos penales

Se emitió orden de captura en contra de Felipe dentro del proceso por radicado 0001.

11 de marzo de 2024

Sentencia de tutela de segunda instancia

N/A

El juez de segunda instancia revoca la decisión del juez de primera instancia y ampara derechos a la vida, integridad personal y debido proceso de Carmenza. Ordena a la Fiscalía que, en un plazo de 2 meses, tome una decisión sobre la solicitud de audiencia de formulación de imputación contra Felipe.

Comisaría de Familia de Villanueva conoce el caso

Atención y asistencia; y protección

Comisaría de Familia Cuarta “El Naranjo de Tuluá” remite las actuaciones realizadas en el caso a la Comisaría de Villanueva.

1 de abril de 2024

Auto de la Comisaría de Familia de Villanueva

Atención y asistencia; y protección

Comisaría de Familia de Villanueva profiere medida de protección en favor de Carmenza. Esta autoridad indica que Carmenza cuenta con seguimiento por parte de la Estación de Policía de Villanueva y la comisaría de familia.

9 de abril de 2024

Audiencia de imputación y solicitud de medida de aseguramiento

Procesos penales

Fiscalía 2 Seccional de Argelia solicitó audiencia de imputación y solicitud de medida de aseguramiento contra Felipe, la cual fracasó debido a que el juzgado no pudo ubicar y hacer comparecer al procesado.

15 de abril de 2024

Notificación de medida de protección de la Comisaría de Familia de Villanueva

La Comisaría de Familia de Villanueva notifica a Carmenza la medida de protección en su favor, indicándole que, en caso de experimentar situaciones de amenaza o riesgo, se comunique de inmediato con la comisaría y la estación de policía.

27 de mayo de 2024

Seguimiento a medidas de protección por parte de la Comisaría de Familia de Villanueva

Atención y asistencia; y protección

La Comisaría de Familia de Villanueva realiza seguimiento a la medida de protección dictada en favor de Carmenza y diligencia instrumento inicial de seguimiento. Se hace una remisión al área de sicología para tratamiento terapéutico.

26 de junio de 2024

Proceso penal en etapa de indagación

Procesos penales

Procuraduría General de la Nación pudo establecer que el caso de tentativa de feminicidio se encuentra en etapa de indagación por parte de la Fiscalía 2 Seccional de Argelia.

2 de agosto de 2024

Proceso penal a la espera de cumplimiento de órdenes de captura

Procesos penales

El Fiscal 2 Seccional de Argelia señala que se encuentra a la espera de que se rindan informes por parte del CTI de Puerto Tejada, Cauca, sobre el cumplimiento de las órdenes de captura vigentes que pesan sobre Felipe.

Fuente: elaboración propia con base en la información que reposa en el expediente T-10.159.063.

§328. Verificados los hechos y actuaciones relevantes para la resolución del caso, la Sala procederá a analizar el caso concreto de acuerdo con la siguiente metodología. En primer lugar (7.1), se abordará la calidad de víctima del conflicto y, especialmente, de desplazamiento forzado de Carmenza y su familia. En segundo lugar, (7.2) se analizará la respuesta de las instituciones accionadas y vinculadas en torno a la situación vivida por Carmenza, para lo cual se clasificarán las actuaciones según su relación con: (a) las medidas de protección; (b) las medidas de atención y asistencia; y (c) las medidas de estabilización. Posteriormente, se presentarán algunas consideraciones sobre (d) los procesos penales que se adelantan en relación con el caso (e) y los demás derechos que le podrían asistirle a Carmenza y su familia por su calidad de víctimas del conflicto. En tercer lugar, (7.3) se analizará si las autoridades accionadas y vinculadas incurrieron en actos de violencia institucional contra la accionante y su familia.

7.1 La accionante y sus hijos tienen la calidad de víctimas del conflicto armado y de desplazamiento forzado

§329. De acuerdo con la información que reposa en el expediente, el 19 de septiembre de 2023, Carmenza fue víctima de una tentativa de feminicidio por parte de su excompañero sentimental en el municipio de Argelia. Con la particularidad de que, según afirma Carmenza, su agresor es un combatiente activo de un grupo al margen de la Ley. Luego del acto de violencia mencionado, Carmenza permaneció en la ciudad de Tuluá, toda vez que requería atención médica especializada y que no podía regresar a Argelia debido al riesgo de que el feminicidio se consumara o se presentaran nuevos actos de violencia en su contra. El 9 de diciembre de 2023, Carmenza se desplazó por sus propios medios al municipio de Villanueva en atención a la situación de riesgo antes descrita y porque allí encontraba mejores condiciones para salvaguardar su vida.

§330. Si bien, el 5 de octubre de 2023, Carmenza declaró ante la Personería de Tuluá al amparo de la Ley 1448 de 2011 y solicitó ser reconocida, juntos con sus hijos como víctimas del conflicto por los hechos descritos anteriormente, la Unidad para la Víctimas emitió resolución a través de la cual dispuso no reconocer a Carmenza en el Registro Único de Víctimas por los hechos de atentado, lesiones personales física, amenaza y desplazamiento forzado. Así mismo, resolvió no incluir a sus hijos en el Registro Único de Víctimas ni reconocer los hechos victimizantes de amenaza y desplazamiento forzado en relación con estos.

§331. En sede de revisión, la Unidad para las víctimas sustentó su negativa a reconocer la calidad de víctima de Carmenza en que dicha entidad no cuenta con competencia respecto a hechos que se presenten bajo los escenarios de violencia intrafamiliar o feminicidio. Además, alegó que, en este caso, la agresión sufrida por Carmenza no ocurrió como consecuencia del conflicto armado interno. En relación con el desplazamiento de Carmenza, la entidad afirmó que el desplazamiento forzado de Carmenza no se enmarca ni tiene ningún vínculo con las dinámicas propias del conflicto armado interno; lo anterior, pese a la alegada presunta pertenencia del señor Felipe a un grupo al margen de la ley que participa en el conflicto armado interno.

§332. Para la Sala, la Unidad para las Víctimas vulneró los derechos de Carmenza y sus hijos a la inscripción en el Registro Único de Víctimas y, de manera consecuente, a la verdad, la justicia y la reparación, toda vez que sí se cumplían las condiciones para que pudiera procederse con dicho registro, como se procede a explicar.

§333. Sobre la calidad de víctima del conflicto de la accionante. Según se indicó, la violencia basada en género derivada del patriarcado se encuentra íntimamente ligada con el desarrollo del conflicto armado en Colombia. Esta Corte ha constatado que las mujeres han experimentado formas de victimización agravadas y diferenciales con ocasión del conflicto, puesto que han sido tratadas como botín de guerra y han sufrido afectaciones específicamente ligadas a su género, como la violencia sexual.

§334. Si bien, en su respuesta, la Unidad para las Víctimas parece sugerir que la violencia intrafamiliar o basada en género es un fenómeno que es independiente de la violencia propia del conflicto armado, lo cierto es que la violencia propia del conflicto no se detiene en las puertas de los hogares. Existe un continuum de violencias que conecta a las agresiones propias del enfrentamiento bélico con aquellas que sufren las mujeres dentro de sus hogares o en sus relaciones de pareja con otras personas, principalmente cuando estas son hombres que, además, son combatientes dentro del conflicto armado.

§335. Según se explicó, hacer una división tajante entre la violencia intrafamiliar o la violencia basada en género dentro del hogar y la violencia propia del conflicto armado implicaría desconocer que, de una parte, las dinámicas propias del conflicto armado han deteriorado los tejidos sociales de los hogares y han incrementado la violencia en su interior; y, de otra, que quienes participan del conflicto, en muchos casos, proyectan la violencia propia del mismo en las relaciones sentimentales, familiares y de pareja.

§336. En el caso de Carmenza, se cumplen las condiciones desarrolladas en el acápite 8.2 de esta sentencia para reconocer que, en determinadas situaciones, la violencia intrafamiliar puede ser entendida como un hecho victimizante generado con ocasión al conflicto armado interno y que quienes la sufren pueden tener la calidad como víctimas en los términos de la Ley 1448 de 2011. Lo anterior se debe a que la situación sufrida por Carmenza encaja dentro del supuesto descrito en el inciso primero del artículo 3 de la ley de víctimas, como se pasa a explicar:

§337. En primer lugar, Carmenza sufrió una tentativa de feminicidio el 19 de septiembre de 2023, que dio lugar a graves afectaciones a su salud física y mental, incluyendo la pérdida de uno de sus ojos, por lo que se acredita que el daño se derivó de un hecho ocurrido luego del 1 de enero de 1985.

§338. En segundo lugar, el daño sufrido por Carmenza fue consecuencia de una violación grave a las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, particularmente aquellas establecidas en la Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (art. 1) y la Convención de Belem do Pará (arts. 3 y 4), los cuales consagran el derecho de la mujer a una vida libre de violencias y a que se respete su vida e integridad física, síquica y moral, en cualquier tipo de contextos pero, especialmente, en espacios privados como la familia. Al respecto, si bien Carmenza y el señor Felipe no eran pareja para el momento de los hechos, la Sala destaca que la agresión estuvo precedida por una relación de pareja que ambos tuvieron y que se extendió durante 7 años. Adicionalmente, como consecuencia de la tentativa de feminicidio sufrida, Carmenza y sus hijos debieron abandonar definitivamente Argelia, por lo que, también experimentaron un desplazamiento forzado, según se explicará más adelante.

§339. En tercer lugar, el acto de violencia basada en género sufrido por Carmenza y su desplazamiento a Villanueva ocurrieron con ocasión del conflicto armado interno. A esta conclusión es posible llegar al aplicar los criterios orientadores identificados por la Sala en el acápite 8.2 de esta providencia, como se pasa a explicar.

§340. En primer lugar, según se desprende del material disponible en el expediente, Felipe, quien habría incurrido en los actos de violencia contra Carmenza, haría parte de un grupo armado ilegal que participa del conflicto armado interno en Colombia.

§341. En este punto, la Sala estima importante señalar que verificar la pertenencia del agresor a dicho grupo armado es algo que escapa a la capacidad y competencias de esta Corte, puesto que tal vinculación, al ocurrir en un entorno de ilicitud, difícilmente puede ser constatado a través de medios de prueba directos, y porque la determinación de la afiliación del agresor a dicho grupo armado al margen de la ley le correspondería, entre otros, a las autoridades que tienen a su cargo desarrollar la investigación penal por los hechos denunciados. Sin embargo, para efectos del reconocimiento de la calidad de víctima de la accionante, y sin perjuicio de que, de manera posterior, las investigaciones desarrolladas por la Fiscalía General de la Nación lleguen a una conclusión distinta, la Sala considera que existen indicios que permiten inferir la aparente pertenencia del agresor a dicho grupo armado.

§342. En este punto, la Sala recuerda que, tal como lo establecen los criterios orientadores para el trámite y decisión judicial de procesos que requieren de una perspectiva de género proferidos por la Comisión Nacional de Género de la Rama Judicial y acogidos y desarrollados en las sentencias T-172 de 2023 y T-326 de 2023, en casos de violencia contra las mujeres se debe aplicar un enfoque de género. Dicho enfoque, entre otras cosas, implica para las autoridades la flexibilización de la carga probatoria en casos de violencia o discriminación, privilegiando los indicios sobre las pruebas directas, cuando estas últimas resulten insuficientes. En consecuencia, la Sala analizará los indicios existentes en relación con la alegada vinculación del agresor a un grupo armado al margen de la ley.

§343. Para empezar, como lo reconoció la Unidad para las Víctimas en la resolución que negó la solicitud de inscripción en el Registro Único de Víctimas elevada por Carmenza en relación con los hechos narrados, existe evidencia de que en el municipio de Argelia tienen presencia de múltiples grupos al margen de la ley, incluidas las disidencias de las FARC.

§344. Así mismo, el macro caso 005 de la Jurisdicción Especial para la Paz priorizó las violaciones a los derechos humanos y las graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario en el marco del conflicto armado interno en varios municipios del norte del Cauca y del sur del Valle del Cauca, incluyendo a Argelia, por lo que existe evidencia sobre la gravedad de los impactos y la persistencia del conflicto armado en la zona.

§345. Además, Carmenza, quien fue compañera sentimental de Felipe durante varios años, de manera consistente ha afirmado la vinculación de este a un grupo armado al margen de la ley.

§346. Por su parte, las distintas autoridades que han conocido el caso de Carmenza y le han prestado asistencia, no solo no han cuestionado la alegada pertenencia del agresor a grupos al margen de la ley, sino que han acogido un relato institucional consistente, según el cual, Felipe pertenecería a un grupo que participa del conflicto armado.

§347. Igualmente, la Sala toma nota de que la Comisaría de Familia de Argelia indicó que personas que pertenecerían a un grupo al margen de la ley se han acercado a preguntar por el caso de violencia intrafamiliar de la referencia, lo que ha generado temor entre las funcionarias de dicha institución.

§348. En consecuencia, la Sala encuentra que, existen indicios suficientes para inferir, de manera razonable, que el agresor de Carmenza hace parte de un grupo que participa del conflicto armado interno. Lo anterior, sin perjuicio de que esta situación llegase a comprobarse o refutarse en el futuro por las autoridades competentes que adelantan las investigaciones penales en este caso.

§349. En segundo lugar, la Sala resalta que, teniendo en cuenta la aparente pertenencia de Felipe a un grupo armado ilegal, del contexto del caso se infiere que el arma de fuego que habría sido utilizada por este para atacar contra la vida de Carmenza hace parte del armamento al que el agresor tiene acceso debido a su pertenencia al grupo armado ilegal antes mencionado.

§350. En este sentido, en un oficio remitido por el subsecretario de política de seguridad de la Alcaldía de Tuluá a la Comisaría de Familia de Argelia el 12 de octubre de 2023 se indica que “la señora Carmenza rindió declaración en el marco de la Ley 1448 del 2011 dado que su presunto agresor pertenece a un grupo al margen de la ley y la agresión fue con arma de fuego la cual porta el sujeto”. Así mismo, hasta el momento, no existe evidencia que apunte a que la tenencia y el porte del arma utilizada para la tentativa de feminicidio se encontrase autorizada por las autoridades correspondientes.

§351. En tercer lugar, si bien en este caso, la agresión no se vio acompañada de discursos o manifestaciones propias del grupo armado al que pertenecería el agresor, en esta se usó un arma de fuego y, además, la forma en que esta ocurrió el acto de violencia estuvo mediada por un nivel desproporcionado de violencia que conllevó a la pérdida permanente de un órgano de Carmenza. Lo anterior permite apreciar que el agresor en este caso demostró una capacidad o nivel de violencia superior a aquel con el que actuaría un agresor no combatiente en escenarios ajenos al conflicto armado.

§352. En relación con el nivel de violencia sufrido y las afectaciones generadas contra la integridad personal de la accionante, la Sala considera que la pérdida de uno de sus ojos no puede apreciarse solo desde una perspectiva fisiológica o clínica. En este sentido, sentencias como la T-487 de 1994 y la SU-349 de 2022 han enfatizado que las marcas físicas que deja una agresión contra la mujer como consecuencia de un acto de violencia basada en género son un recordatorio continuo de la agresión sufrida, lo que evidencia las dimensiones

sicológicas y de dignidad humana de la afectación sufrida.

§353. En cuarto lugar, la accionante ha afirmado de manera consistente desde su ataque que considera que está en un riesgo inminente de feminicidio y que el temor a sufrir una nueva agresión en contra suya o de su familia se debe a la pertenencia de Felipe a un grupo armado al margen de la ley que tendría presencia en varios departamentos del país.

§354. Para la Sala resulta preocupante el hecho de que Carmenza teme por la vida de sus familiares, en atención a la vinculación de Felipe a un grupo armado, e, incluso, por un eventual reclutamiento de sus hijos por parte de los miembros de grupos armados ilegales. Ello da cuenta de que la percepción de riesgo de la víctima es alta y se encuentra ligada de manera directa a la supuesta pertenencia de Felipe a un grupo armado. Así mismo, en el informe psicosocial de la Comisaría de Familia de Argelia del 19 de diciembre de 2023, se concluye que Carmenza no debe volver a Argelia por los riesgos que enfrentaría contra su vida e integridad personal debido a la vinculación del agresor a un grupo armado ilegal.

§355. Finalmente, la Sala considera que la declaración de la Comisaría de Familia de Argelia, relativa a las indagaciones de miembros de grupos armados sobre el caso, permiten concluir que la accionante tiene un temor razonable de que su agresor contaría con el respaldo del grupo armado para una potencial retaliación contra ella.

§356. Todos los anteriores elementos, además, deben ser leídos desde un enfoque de género que resulta indispensable en este caso, al estar frente a una mujer campesina que ha sido víctima de la violencia por parte de su expareja, por el hecho de no cumplir con los roles y estereotipos de género socialmente impuestos.

§357. En consecuencia, y en aplicación de la valoración probatoria en clave de género dispuesta, entre otras, en las sentencias T-012 de 2016 y SU-471 de 2023 la Sala estima necesario “flexibilizar la carga probatoria privilegiando los indicios sobre las pruebas directas”, dada la dificultad de contar con pruebas directas sobre la pertenencia del señor Felipe a un grupo al margen de la ley.

§358. Así mismo, en desarrollo de dichas pautas, la Sala analiza el caso de Carmenza desde la comprensión de “las relaciones de poder que afectaron su dignidad y autonomía”. Es innegable que el miedo que ella siente también se deriva del hecho que conoce a

profundidad a su agresor al haber compartido con él durante varios años una relación de pareja marcada por maltratos de diferente tipo.

§359. Con base en las consideraciones previas, la Sala concluye que la violencia intrafamiliar que derivó en una tentativa de feminicidio contra Carmenza puede entenderse como un acto ocurrido con ocasión del conflicto armado interno, por lo que la accionante se encuentra comprendida por el concepto de víctima incorporado en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011. Lo anterior no obsta para que, a la postre, ciertos hechos, como la supuesta pertenencia de Felipe a un grupo armado ilegal, puedan eventualmente confirmarse o desacreditarse en el marco de los procesos penales que se adelantan en su contra.

§360. Sobre la calidad de personas en situación de desplazamiento de la accionante y sus hijos. Además de ser víctima del conflicto armado en atención a la violencia intrafamiliar que derivó en una tentativa de feminicidio, la Sala también considera que el traslado de Carmenza y sus hijos al municipio de Villanueva puede caracterizarse como un desplazamiento forzado, como se explica a continuación.

§361. Según se mencionó, si bien existen múltiples definiciones del desplazamiento forzado, como la establecida en el artículo 1 de la Ley 387 de 1997, el parágrafo 2 del artículo 60 de la Ley 1448 de 2011 y el numeral 2 de los Principios Rectores del Desplazamiento Interno (Principios Deng), la jurisprudencia constitucional ha sostenido que el concepto de desplazamiento forzado incluye dos elementos esenciales: i) la coacción que obliga a la persona a abandonar su lugar de residencia y (ii) la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación". En este caso, ambos requisitos se encuentran acreditados.

§362. En primer lugar, Carmenza y sus hijos abandonaron el municipio de Argelia de manera forzosa, debido a la tentativa de feminicidio sufrida por aquella y el temor de que su agresor o el grupo armado ilegal al que este supuestamente pertenece atentara nuevamente contra la vida de la accionante, la de sus hijos, u otros familiares. Distintas instituciones, entre ellas la Comisaría de Familia de Argelia, han concluido que Carmenza no debe retornar a Argelia por la situación de riesgo especial que enfrenta su vida e integridad personal, puesto que no existe certeza sobre el paradero de su agresor y porque el grupo armado al que este supuestamente pertenece habría hecho indagaciones sobre su caso. En consecuencia, es forzoso concluir que Carmenza y sus hijos abandonaron Argelia, su lugar de residencia, bajo

coacción. A ello se suma que, como se explicó en la sección precedente, la tentativa de feminicidio derivada de un contexto de violencia intrafamiliar puede entenderse como un acto ocurrido con ocasión del conflicto armado.

§364. La tesis de que Carmenza puede ser considerada víctima de desplazamiento forzado también es compartida por los conceptos remitidos a la Corte Constitucional por el Consejo Regional Indígena del Cauca y la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia.

§365. La primera organización, en su concepto señaló: “No hay duda de que entre una mujer víctima de violencia intrafamiliar o de género y un sujeto que pertenezca a un grupo armado al margen de la ley, este último tiene la posición dominante que utiliza con fines de sometimiento y obediencia, lo cual es inadmisibile desde todo punto de vista de la dignidad humana.

§366. El solo hecho de que una mujer se traslade de un lugar a otro para salvaguardar su vida como consecuencia de la presencia, intimidación, amenaza o ataques directos por miembros de grupos armados al margen de la ley, debe reconocerse como víctima de desplazamiento forzado, más cuando este traslado significa un desarraigo, familiar, territorial, económico, cultural y emocional, que no es consecuencia sólo del actuar de la pareja sentimental, si no, del miedo que genera esta persona por ser miembro de un grupo armado ilegal donde por experiencia organizativa podemos asegurar que prima la utilidad de las acciones ilegales que pueda este miembro agresor poner a disposición del grupo armado, que la vida y bienestar de las mujeres parejas sentimentales de estos miembros de grupos armados ilegales” .

§367. Por su parte, el concepto de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia indicó: “la atención a la mujer por la agresión recibida por ser mujer no excluye su condición como población desplazada y la necesidad de su reconocimiento y atención como tal. Afirmar y actuar en coherencia con lo contrario, no hace más que poner en riesgo la vida y derechos fundamentales, no sólo de la mujer, sino también de sus hijos”.

§368. Conclusión. La Sala constata (i) la calidad de víctima del conflicto de la accionante, derivado de la tentativa de feminicidio sufrida a manos de su excompañero permanente que presuntamente haría parte de un grupo armado al margen de la ley y (ii) la calidad de

desplazada forzosa y de sus dos hijos menores de edad, como consecuencia de la situación especial de riesgo para sus vidas e integridad personal que estos enfrentaban en su municipio de residencia. Por lo tanto, concluye que la Unidad para las Víctimas vulneró el derecho fundamental de Carmenza y sus hijos a ser registrados como víctimas del conflicto por los hechos antes descritos, lo que también derivó, consecuentemente, en una lesión de sus derechos, como víctimas, a la verdad, la justicia y la reparación, para cuyo ejercicio la inscripción en el Registro Único de Víctimas reviste una indiscutible importancia.

7.2 Vulneraciones a derechos fundamentales de la accionante y sus hijos, ocurridas en relación con las medidas de protección, atención y asistencia, y estabilización

§369. Establecida la calidad de víctima del conflicto y de desplazamiento forzado de Carmenza y sus hijos, la Sala procederá a analizar las actuaciones de las distintas entidades accionadas y vinculadas para establecer si estas contribuyeron a la vulneración de los derechos fundamentales de Carmenza y su familia. Como se expuso previamente, este análisis se llevará a cabo diferenciando entre: (i) las medidas de protección; (ii) medidas de atención y asistencia; (iii) medidas de estabilización. Posteriormente, (iv) la Sala presentará consideraciones sobre las actuaciones desarrolladas en el proceso penal y, por último, (v) se referirá a otras medidas establecidas en relación con las víctimas del conflicto.

§370. Tal como se mencionó en la presentación del caso y formulación de los problemas jurídicos a resolver, para abordar de manera efectiva la situación de Carmenza y su familia, es necesario armonizar dos cuerpos normativos independientes pero vinculados de manera estrecha: (i) el marco jurídico general para la atención de la violencia intrafamiliar y la violencia basada en género; y (ii) el marco jurídico de atención a víctimas del conflicto armado interno. A su vez, cada uno de estos marcos normativos dispone medidas de asistencia y atención, protección y estabilización, dirigidas a víctimas de la violencia intrafamiliar o basada en género y del conflicto armado, según sea el caso. A continuación, se analizará la respuesta institucional adelantada por las autoridades accionadas y vinculadas en cada una de estas áreas.

a) Medidas de protección

§371. En relación con el marco normativo general de atención a la violencia intrafamiliar o basada en género, tal como lo indicó el Ministerio de Justicia y del Derecho en la respuesta

enviada a la Corte Constitucional en sede de revisión, las medidas de protección son aquellas “ordenadas para restablecer los derechos vulnerados o amenazados de las víctimas y poner fin a la violencia”.

§372. En torno a estas medidas, el artículo 4 de la Ley 294 de 1996 establece que “toda persona que dentro de su contexto familiar sea víctima de daño físico, psíquico, o daño a su integridad sexual, amenaza, agravio, ofensa o cualquier otra forma de agresión por parte de otro miembro del grupo familiar, podrá pedir (...) una medida de protección inmediata que ponga fin a la violencia, maltrato o agresión o evite que esta se realice cuando fuere inminente”. Los tipos de medidas de protección aplicables a casos de violencia intrafamiliar están regulados en el artículo 5 de dicha ley. Estas medidas podrán ser otorgadas de manera definitiva o provisional.

§373. De otro lado, el marco normativo de atención a víctimas del conflicto armado interno también contempla medidas de protección. Específicamente, el inciso primero del artículo 31 de la Ley 1448 de 2011 indica que las autoridades deben implementar medidas de protección para víctimas, testigos y funcionarios en procesos de reparación y restitución de tierras, cuando sea necesario según el riesgo evaluado, para proteger sus derechos fundamentales como la vida, integridad física, libertad y seguridad personal.

§374. A lo anterior se suma que, en el marco de la investigación penal, el artículo 11 de la Ley 906 de 2004 reconoce que las víctimas de delitos tienen derecho “a la protección de su intimidad, a la garantía de su seguridad, y a la de sus familiares y testigos a favor”. En consecuencia, el artículo 134 del mismo estatuto declara que: “las víctimas, en garantía de su seguridad y el respeto a su intimidad, podrán por conducto del fiscal solicitar al juez de control de garantías las medidas indispensables para su atención y protección”.

§375. Así las cosas, se evidencia que tanto el cuerpo normativo de atención a víctimas de la violencia intrafamiliar y la violencia basada en género como el cuerpo normativo de atención a víctimas del conflicto cuentan con normas que ordenan a las autoridades garantizar la protección de las personas que hacen parte de la tipología de víctimas a las cuales se dirigen. Estas medidas tienen en común que se orientan a salvaguardar la vida e integridad personal de las víctimas y a evitar la continuidad de los hechos de violencia en su contra. A ello se suma que, en el marco de la investigación penal, a través del fiscal, las víctimas

pueden solicitar medidas de protección ante el juez de control de garantías.

§376. Del expediente, se desprende que Carmenza y sus hijos han recibido las siguientes medidas de protección:

Cuadro 2. Medidas de protección

Medidas de protección ordenadas en favor de Carmenza

Comisaría Cuarta de Familia “El Naranjo” de Tuluá.

Comisaría de Familia de Argelia.

Juzgado Promiscuo Municipal con Funciones de Control de Garantías de Argelia – a petición de la Fiscalía 1 Local de Buenos Aires.

Comisaría de Familia de Villanueva.

Admite solicitud de medida de protección formulada por Carmenza y otorga medida de protección provisional.

Admite y avoca medida de protección por violencia en contexto familiar en favor de Carmenza y sus hijos, Jerónimo y Antonia y en contra de Felipe.

Ordena a Felipe abstenerse de ingresar en cualquier lugar donde se encuentre Carmenza.

Ordena a Felipe abstenerse de proferir cualquier acto de violencia verbal, psicológica o física contra Carmenza, sea directamente o por intermedio de terceros, y a través de distintos canales o en cualquier espacio.

Ordena a Felipe abstenerse de penetrar en cualquier lugar donde se encuentre Carmenza.

Solicita a la Comisaría Cuarta de Familia “El Naranjo” de Tuluá que se otorguen las medidas de protección provisional a favor de la accionada por encontrarse en la ciudad de Tuluá.

Ordena a Felipe abstenerse de llevar a cabo acciones que puedan intimidar o amenazar directa o indirectamente a la víctima o a su entorno familiar.

Ordena a Felipe abstenerse de penetrar o encontrarse en el mismo lugar que se encuentre Carmenza.

Solicita a la Policía Nacional hacer una valoración de riesgos a Carmenza.

Oficia al comandante de la estación de policía de Argelia para que preste la colaboración y protección debida a Carmenza y sus hijos, y en contra de Felipe.

Ordena a Felipe asistir a tratamiento reeducativo y terapéutico en una institución pública o privada, asumiendo los costos si hubiere lugar a ello.

Ordena a Felipe asistir a tratamiento reeducativo y terapéutico en una institución pública o privada, asumiendo los costos si hubiere lugar a ello.

Si hubiere lugar a ello, ordena a Felipe asumir los costos del tratamiento médico, psicológico, psiquiátrico o jurídico que requiera la víctima.

Solicita a la Estación de Policía de Villanueva la protección especial de Carmenza en caso de que esta los contacte en relación con hechos de violencia intrafamiliar.

Ordena a la Policía Nacional que brinde acompañamiento a la víctima hasta su lugar de residencia si esta así lo requiere.

Ordena a la Policía Nacional suspender la tenencia de armas de armas de fuego que pudiere poseer Felipe.

Fuente: elaboración propia con base en la información que reposa en el expediente T-10.159.063.

§377. La Sala evidencia que en las cuatro medidas de protección proferidas a favor de la accionante se presentan (i) dificultades de articulación y coordinación, así como (ii) en cuanto a su idoneidad y eficiencia, como se pasa a exponer.

§378. La falta de articulación y coordinación entre las autoridades en relación con las medidas de protección adoptadas. En primer lugar, cada autoridad impartió una medida de protección distinta, sin tomar en cuenta medidas precedentes o las actuaciones que hubieren adelantado las demás. Esto resulta problemático porque la duplicación de esfuerzos desplegados por las autoridades mencionadas puso en riesgo el derecho a una vida libre de violencias de Carmenza.

§379. Para empezar, según se extrae del expediente, las Comisarías de Familia Cuarta “El Naranjo” de Tuluá y de Argelia establecieron un aparente conflicto de competencias relacionado con cuál de las dos contaba con competencia territorial para proferir medidas de protección provisional en favor de Carmenza. En este sentido, el auto de medidas protección provisional del 10 de octubre de 2023 proferido por la primera de estas comisarías ordenó remitir el proceso a la Comisaría de Familia de Argelia invocando el artículo 20 de la Ley 2126 de 2023, mientras que el Auto del 11 de octubre de esta última dispuso solicitar a la Comisaría Cuarta de Familia “El Naranjo” de Tuluá que otorgara las medidas de protección provisionales en favor de Carmenza, en consideración a que esta se encontraba en la ciudad de Tuluá.

§380. Por su parte, la Comisaría de Familia de Villanueva tan solo conoció el asunto hasta el 21 de marzo de 2024, cuando la Comisaría Cuarta de Familia le remitió las actuaciones del caso, lo anterior pese a que Carmenza se trasladó a Villanueva desde el 9 de diciembre del año anterior.

§381. En relación con el aparente conflicto de competencias desatado entre las Comisarías de Familia Cuarta “El Naranjo” de Tuluá y de Argelia, la Sala encuentra que este ha podido

evitarse si estas autoridades hubiesen actuado de manera coordinada, como lo ordena el numeral 13 del artículo 4 de la Ley 2126 de 2021 al señalar: “todas las entidades que tengan dentro de sus funciones la atención a víctimas de violencia por razones de género en el contexto familiar y víctimas de otras violencias en el contexto familiar, deberán ejercer acciones coordinadas y articuladas con el fin de brindar una atención y protección integral”. En este sentido, en vez de remitir el proceso de una comisaría a otra, las accionadas han debido actuar de manera conjunta para determinar la mejor forma de garantizar los derechos fundamentales de la accionante y su familia.

§382. En torno a este punto, la Sala toma nota de que el inciso 3 del artículo 20 de la Ley 2126 de 2021, al regular la competencia territorial entre las comisarías, establece que “cuando la petición se realice en una Comisaría de Familia ubicada en una jurisdicción distinta donde se encuentre el domicilio de la víctima, la Comisaría de Familia que tenga conocimiento deberá adoptar las medidas de protección provisionales a que haya lugar, luego la trasladará a la autoridad que por competencia deba seguir conociendo el asunto”. Por lo anterior, en principio, la Comisaría Cuarta de Familia “El Naranjo” de Tuluá obró conforme a derecho cuando adoptó las medidas de protección provisional en favor de Carmenza el 10 de octubre de 2024 y remitió el caso a la Comisaría de Argelia, municipio donde se encontraba domiciliada Carmenza en aquel momento y donde ocurrieron los hechos de violencia en su contra.

§383. No obstante, la Sala también valora la respuesta ofrecida por la Comisaría de Familia de Argelia en sede de revisión, la cual señaló que no cuenta con las condiciones de seguridad, técnicas o humanas para tramitar casos como el de Carmenza y que, por las condiciones de seguridad de dicho municipio, las funcionarias de dicha institución tienen temor por su propia seguridad, en especial por las distintas amenazas que han recibido por la ejecución de sus labores misionales en otros casos y por el interés manifestado en este caso por parte de personas que, aparentemente, pertenecerían a un grupo armado al margen de la ley.

§384. En consecuencia, si la Comisaría de Familia de Argelia no contaba con las condiciones necesarias para garantizar el derecho de acceso a la justicia de Carmenza en materia de expedición de medidas de protección, dicha autoridad ha podido actuar de manera coordinada con la Comisaría de Familia Cuarta “El Naranjo” de Tuluá para lograr una

respuesta institucional efectiva. Adicionalmente, estas entidades han podido buscar de manera inmediata apoyo técnico por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho, el cual, en los términos del parágrafo 2 del artículo 31 de la Ley 2126 de 2021, debe dar especial acompañamiento y prioridad a las autoridades de los municipios descritos en el Decreto Ley 893 de 2017, el cual incluye a Argelia dentro de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), en los procesos de fortalecimiento de las comisarías de familia.

§385. Por lo anterior, la Sala encuentra que el actuar desarticulado entre las comisarías de Familia Cuarta “El Naranjo” de Tuluá y de Argelia impidieron no solo que Carmenza contase con la protección para su vida e integridad personal mientras estuvo en la ciudad de Tuluá, sino que incluso retrasaron la adopción de medidas de protección en su favor una vez se trasladó a Villanueva.

§386. En segundo lugar, la Sala llama la atención sobre la superposición de las medidas de protección adoptadas por las tres comisarías de familia antes mencionadas y las autoridades que hacen parte de la Fiscalía General de la Nación. En este sentido, la Fiscalía 1 Local de Buenos Aires, durante el tiempo que conoció de la investigación penal contra Felipe, solicitó medidas de protección en favor de Carmenza, las cuales fueron concedidas mediante Auto del 27 de octubre 2024 por el Juzgado Promiscuo Municipal con Funciones de Control de Garantías de Argelia.

§387. Sobre este punto, la Sala observa que el deber de coordinación antes mencionado en relación con las comisarías de familia también resultaba aplicable al Fiscal 1 Local de Buenos Aires; toda vez que este también atiende a “víctimas de violencia por razones de género en el contexto familiar y víctimas de otras violencias en el contexto familiar”.

“Cuando los casos lleguen a la Fiscalía General de la Nación por el delito de violencia intrafamiliar, el Fiscal o la víctima solicitarán al Juez de Control de Garantías la imposición de las medidas de protección que garanticen su seguridad y el respeto a su intimidad de conformidad con los artículos 11 y 134 de la Ley 906 de 2004, contemplando incluso las medidas de protección provisionales señaladas en el artículo 17 de la Ley 1257 de 2008.

Una vez proferida la medida provisional por el Juez de Control de Garantías, en cuaderno separado a la actuación penal, remitirá las diligencias a la Comisaría de Familia, Juez Civil Municipal o Promiscuo Municipal para que se continúe con el procedimiento en la forma y

términos señalados en la Ley 575 de 2000 y en el presente decreto, o las normas que los modifiquen o adicionen”.

§389. De la norma transcrita se extrae que, si bien el Fiscal 1 Local de Buenos Aires solicitó al Juzgado Promiscuo Municipal con Funciones de Control de Garantías de Argelia que se dispusieran medidas de protección en favor de Carmenza, este debió considerar que, para ese momento, tanto la Comisaría de Familia de Argelia, como la Comisaría de Familia Cuarta “El Naranjo” de Tuluá ya habían ordenado medidas de protección en favor de aquella.

§390. Si el Fiscal 1 Local de Buenos Aires consideraba que las medidas de protección adoptadas por las comisarías de familia eran insuficientes o no lograban efectivizar los derechos a la vida e integridad personal de la accionante, ha debido advertir esta situación y, obrando de manera coordinada y articulada con dichas instituciones, buscar alternativas de protección adecuadas para materializar los derechos de la accionante, en vez de actuar de manera unilateral y sin considerar las actuaciones previas de las demás autoridades con competencias concurrentes.

§391. En este punto, la Sala reconoce que, en relación con la sobreposición de medidas de protección en favor de víctimas de violencia intrafamiliar o basada en género, se presenta un problema estructural debido a la inexistencia de una base de datos que permita su consulta y seguimiento, limitación que no es atribuible a una instancia judicial particular. Adicionalmente, la Sala considera que contar con esfuerzos múltiples en materia de protección a las víctimas de violencia basada en género no necesariamente es una situación constitucionalmente problemática.

§392. Sin embargo, la Sala llama la atención sobre que la dispersión de competencias entre las distintas instituciones que tienen a su cargo la adopción de medidas de protección de víctimas de violencia intrafamiliar o basada en género sí demandan de estas autoridades coordinación y articulación para dar coherencia a la respuesta institucional en el manejo de casos específicos. En concordancia con lo expuesto, la Sentencia T-529 de 2023 declaró:

“el abordaje fragmentado de estos casos termina por imponer barreras de acceso a las mujeres víctimas de violencias cuando las entidades encargadas de proteger sus derechos valoran la situación de manera sesgada, con sustento en la competencia que le es asignada a cada una de ellas. Como se advirtió en este caso, las entidades públicas accionadas se

limitaron a apreciar el asunto a partir de la situación que expresamente se les planteó, sin considerar el escenario o contexto de violencia de la mujer víctima de violencias y, mucho menos, la concurrencia de los distintos tipos de violencia, como la física, psicológica, económica e institucional. Así, de acuerdo con este tribunal '[f]raccionar la realidad puede contribuir al clima de normalización o banalización de la violencia de género, lo que puede dar lugar a la perpetuación de estas prácticas violatorias de los derechos humanos'".

§393. La Sala también encuentra que, en este caso, la Fiscalía 1 Local de Buenos Aires debió haber garantizado el derecho de Carmenza a recibir información pertinente en relación con las actuaciones adelantadas por dicha autoridad, el cual está contemplado de manera expresa en el literal e) del artículo 11 de la Ley 906 de 2004.

§394. En este sentido, la Sala concluye que la accionante, al parecer, no tenía conocimiento sobre la imposición de estas medidas de protección por parte del Juzgado Promiscuo Municipal con Funciones de Control de Garantías de Argelia el 27 de octubre de 2023, puesto que, al momento de interponer la acción de tutela de la referencia el 10 de enero de 2024, Carmenza solicitó de manera expresa como medida provisional y como pretensión principal, que se ordenara a la Fiscalía 2 Seccional de Argelia solicitar de manera inmediata ante el Juzgado "Penal" Municipal con Funciones de Control de Garantías de Argelia audiencia para que esta autoridad emitiera medidas de protección y atención para garantizar sus derechos a la vida y a la integridad personal.

§395. Igualmente, la Sala toma nota de que la providencia del 27 de octubre del Juzgado Promiscuo Municipal con Funciones de Control de Garantías de Argelia se notificó por estrados y que, en material probatorio que reposa en el expediente, no hay evidencia de que Carmenza hubiese participado en dicha audiencia o hubiese sido informada de la decisión adoptada. En consecuencia, la Sala concluye que es probable que la tutelante no tuviese conocimiento de la medida de protección dictada por dicha autoridad, lo que constituye una vulneración de sus derechos como víctima en el marco del proceso penal.

§396. El desconocimiento del deber de las autoridades que ejercen la acción penal de dar información a la víctima sobre el desarrollo del proceso también resulta imputable a la Fiscalía 2 Seccional de Argelia, puesto que esta asumió el conocimiento de la investigación penal antes mencionada desde noviembre de 2023, por lo que debió haber puesto en

conocimiento de Carmenza la medida de protección dictada en su favor, pero parece no haberlo hecho.

§397. Adicionalmente, la falta de información antes mencionada, previsiblemente, puso en riesgo la vida y la integridad personal de la accionante, puesto que no conocía de las medidas de protección a su favor, lo que le impedía tomar medidas encaminadas a garantizar su efectividad en caso de haberse presentado alguna amenaza o acto de violencia adicional en su contra.

§398. En materia de articulación y coordinación relativas a las medidas de protección, también es necesario señalar que, teniendo en cuenta la calidad de víctima del conflicto armado y de desplazamiento forzado de Carmenza, la Unidad para las Víctimas también ha debido obrar de manera articulada con las comisarías de familia y las fiscalías que conocieron el caso de Carmenza en relación con los hechos de violencia que sufrió.

§399. Si bien, dentro de sus funciones, la Unidad para las Víctimas no tiene a su cargo garantizar de manera directa la protección de las víctimas del conflicto, el artículo 31 de la Ley 1448 de 2011 contempla el deber de las autoridades judiciales o administrativas de remitir la información a la autoridad competente, designada de acuerdo a los programas de protección, para que se garantice protección a las víctimas en casos en los que tengan conocimiento de situaciones de riesgo o amenaza contra sus vidas, integridad física o seguridad personal. Así las cosas, la Unidad para las Víctimas también desconoció su deber de colaborar con las demás autoridades para garantizar la protección de Carmenza.

§401. La falta de idoneidad y eficacia de las medidas de protección adoptadas. Además del déficit de articulación y coordinación antes mencionado, la Sala también estima que las comisarías de familia y fiscalías accionadas también incumplieron con su deber de diligencia y responsabilidad debido a que las medidas de protección adoptadas carecieron de idoneidad y eficacia para garantizar el derecho a una vida libre de violencias de Carmenza y la seguridad de su familia.

§402. En primer lugar, según se expuso, las comisarías de familia adoptaron como medida de protección principal ordenar a Felipe abstenerse de penetrar en cualquier lugar donde se encontrara Carmenza. Así mismo, por solicitud de la Fiscalía 1 Local de Buenos Aires, el Juzgado Promiscuo Municipal con Funciones de Control de Garantías de Argelia dispuso

medidas de protección tales como ordenar a Felipe abstenerse de llevar a cabo acciones que puedan intimidar o amenazar directa o indirectamente a la víctima o a su entorno familiar, u ordenarle a la Policía Nacional suspender la tenencia de armas de armas de fuego que pudiese poseer el agresor.

§403. Para la Sala, las medidas de protección mencionadas carecen de idoneidad para salvaguardar la vida e integridad personal de Carmenza, en el evento en que esta hubiese decidido regresar a Argelia o, incluso, durante el tiempo que permaneció en Tuluá, dado el grado de violencia que experimentó durante el ataque del que fue víctima, la presunta vinculación del agresor a un grupo armado al margen de la ley y la percepción de un alto nivel de riesgo demostrada de manera consistente por la accionante.

§404. Si bien se infiere que algunas de estas medidas se basaron en aquellas que se disponen en el artículo 5 de la Ley 296 de 1994, la Sala estima que en casos en los que la víctima experimenta un riesgo excepcional para su vida, es deber de las autoridades adoptar medidas conducentes a garantizar su seguridad y no simplemente ordenar medidas que, claramente, no permitirán preservar la vida e integridad física de la mujer víctima de violencia intrafamiliar y violencia basada en género.

§405. En ese orden de ideas, aunque las medidas de protección mencionadas por el artículo 5 de la Ley 294 de 1996 pueden servir de parámetro orientador, las autoridades que tienen a su cargo la protección de las víctimas de violencia intrafamiliar o basada en género cuentan con facultades amplias para ordenar todas las medidas que resulten necesarias para evitar la recurrencia de la violencia y proteger a la víctima. Es por ello por lo que el literal n) del artículo 5 antes mencionado otorga a las comisarías de familia o los jueces civiles municipales o promiscuos municipales, según sea el caso, la posibilidad de ordenar “cualquiera otra medida necesaria para el cumplimiento de los objetivos de la presente ley”.

§406. Ahora bien, la Sala también considera necesario pronunciarse sobre la actuación de la Policía Nacional en relación con la situación de seguridad de la accionante.

§407. En el expediente consta que el 10 de octubre de 2023, la Comisaría Cuarta de Familia “El Naranjo” de Tuluá, en aplicación de la medida de protección adoptada, remitió oficios a la Policía Metropolitana de Tuluá y la Estación de Policía de Argelia, a través de los cuales solicitó, a la primera, acompañamiento para Carmenza, y a la segunda, ejercer vigilancia

sobre la conducta de Felipe. Por su parte, el Auto del 11 de octubre de 2023 de la Comisaría de Familia de Argelia también ordenó a la estación de Policía del municipio prestar colaboración y protección debida a Carmenza y sus hijos. Igualmente, el Juzgado Promiscuo Municipal con Funciones de Control de Garantías de Argelia ordenó a la Policía Nacional brindar acompañamiento a la víctima hasta su lugar de residencia si esta así lo requería.

§408. Pese a lo anterior, en su respuesta ante el juez de primera instancia, la Policía Metropolitana de Tuluá indicó que, toda vez que el acto de violencia relatado en la acción de tutela ocurrió en Argelia, le correspondía pronunciarse al Departamento de Policía del Cauca – Estación de Policía de Argelia y no la Policía Metropolitana de Tuluá. Así mismo, informó que a la fecha de responder el oficio del juez de primera instancia desconocía el domicilio de la accionante, por lo que le remitió comunicación para que informara su domicilio actual y número de contacto con el fin de poder activar el protocolo de medidas preventivas de protección. Además, afirmó que “una vez verificado el acervo documental que reposa en esta dependencia, no se encontró ningún registro de la ciudadana Carmenza”.

§409. Por su parte, en la respuesta ofrecida al juez de primera instancia, el Departamento de Policía del Cauca informó que la Estación de Policía de Argelia recibió solicitud de medida de protección en favor de Carmenza por parte de la comisaría de familia de dicho municipio, por lo que, trataron de entrar en contacto con la accionante los días 17 de octubre de 2023, 5 de enero de 2024 y 12 de enero de 2024, logrando comunicación con una persona que se identificó como apoderada de la accionante solo en esta última fecha. En dicha comunicación se informó al funcionario que Carmenza no se encontraba en el municipio de Argelia.

§410. Pese a lo anterior, en respuesta remitida al auto de pruebas proferido en sede de revisión, el Departamento de Policía del Cauca informó que no encontró registro alguno en el que repose algún dato relacionado con las solicitudes de medidas de protección y autoprotección para Carmenza y que no ha estado en contacto con la Estación de Policía de Villanueva en relación con el caso.

§411. Para la Sala, las respuestas ofrecidas por la Policía Metropolitana de Tuluá y el Departamento de Policía del Cauca dan cuenta de que esas autoridades incumplieron con sus deberes constitucionales y legales en cuanto a la protección de la vida, la integridad persona y la seguridad de las víctimas de violencia basada en género. En particular, desconocieron la

obligación incorporada en el artículo 20 de la Ley 294 de 1996, que señala: “las autoridades de Policía prestarán a la víctima de maltrato intrafamiliar toda la ayuda necesaria para impedir la repetición de esos hechos, remediar las secuelas físicas y psicológicas que se hubieren ocasionado y evitar retaliaciones por tales actos”.

§412. La Policía Metropolitana de Tuluá y el Departamento de Policía del Cauca no solo no garantizaron el cumplimiento de las medidas de protección ordenadas por las Comisarías de Familia Cuarta “El Naranjo” de Tuluá y de Argelia, sino que, en sus respuestas, culparon a la víctima por el incumplimiento de sus deberes, alegando que su inoperancia se debió a que la víctima no les informó de su paradero, lo anterior pese a que estos no desplegaron acciones para contactarla o lo hicieron de manera tardía y poco asertiva, sin considerar que la desconfianza en las autoridades puede ser una respuesta natural de una mujer campesina que ha sido víctima de una tentativa de feminicidio por parte de un hombre armado que presuntamente haría parte de un grupo al margen de la ley.

§413. En este sentido, las autoridades mencionadas debieron obrar con la debida diligencia y responsabilidad establecidos, entre otras, en las sentencias T-462 de 2018 y T-267 de 2023, en relación con la materialización de las medidas de protección proferidas en favor de la accionante. Esto implicaba, por lo menos: contactar a la accionante dentro de un plazo razonable; establecer su paradero y analizar su situación de riesgo; identificar y desplegar las medidas necesarias para garantizar su seguridad; informarle sobre la manera en que las medidas de protección se materializarían; y hacer un seguimiento adecuado a su situación.

§414. Así mismo, este deber de diligencia y responsabilidad también implicaba actuar de manera articulada y coordinada con las comisarías de familia y las fiscalías accionadas para lograr una materialización de las medidas de protección proferidas en favor de Carmenza, compartiendo información para garantizar su seguridad en el lugar donde aquella se encontraba en los distintos períodos de desarrollo del caso.

§415. Así mismo, la Sala observa necesario llamar la atención sobre el hecho de que, de acuerdo con la información que reposa en el expediente, ni la Comisaría de Familia Cuarta “El Naranjo de Tuluá” ni de Argelia habrían desplegado acciones para hacer seguimiento y verificar el cumplimiento de las medidas de protección que ordenaron en favor de la accionante. Esto, pese a que, según el artículo 17 de la Ley 294 de 1996: “el funcionario que

expidió la orden de protección mantendrá la competencia para la ejecución y el cumplimiento de las medidas de protección”. La ausencia de seguimiento y verificación del cumplimiento de las medidas de protección se evidencia en el hecho que estas autoridades no detectaron que ni la Policía Metropolitana de Tuluá ni el Departamento de Policía del Cauca – Estación de Policía de Argelia habían establecido comunicación con la accionante, ni habían realizado las gestiones necesarias para garantizar su seguridad.

§416. Por último, la Sala considera que en atención a los hechos objeto de análisis y la percepción de riesgo que la accionante tiene respecto de su agresor, es posible que las medidas de protección que requiera impliquen contar con la participación de la Unidad Nacional de Protección. Con todo, teniendo en cuenta que, de conformidad con el artículo 2.4.1.2.2 del Decreto 1066 de 2015, el paso inicial para la procedencia de las medidas otorgada por dicha entidad consiste en el “consentimiento” del interesado, la Sala estima necesario poner de presente a Carmenza la existencia de esta posibilidad y, además, ordenar a la Unidad Nacional de Protección que le brinde una asesoría especial en su caso. Igualmente, se resalta que la procedencia de las medidas de protección dispuestas por dicha entidad está condicionada al respectivo estudio de riesgo que realice esta entidad, en el evento en el que Carmenza esté interesada en acudir a estas medidas.

§417. La Sala aclara que lo anterior no significa que todas las personas que tengan o hayan tenido relaciones sentimentales con miembros de grupos al margen de la ley que participen del conflicto armado interno y sufran violencia intrafamiliar puedan solicitar asesoría y protección a la Unidad Nacional de Protección. Sino que, en este caso concreto, dicha situación se encontraría excepcionalmente justificada debido al carácter extremo del riesgo que sufre la accionante, el hecho de que esta ya fue víctima de una tentativa de feminicidio que casi acaba con su vida, las afectaciones permanentes que esta sufrió en su salud, así como en atención a la evidencia que sugiere que la accionante podría estar en riesgo de un nuevo ataque por parte de su excompañero sentimental o los miembros del grupo armado al margen de la ley al que este pertenecería.

§418. Adicionalmente, la medida antes mencionada se fundamenta en que, prima facie, la accionante se encuentra dentro de uno de los grupos cuya protección se ha encargado a la Unidad Nacional de Protección, al haber sido víctima de una grave violación a los derechos humanos que se encuentra en una situación de riesgo extraordinario o extremo, en los

términos del numeral 9 del artículo 2.4.1.2.6. del Decreto 1066 de 2015, lo que podría implicar que, eventualmente, dicha entidad deba hacerse cargo de la protección de la accionante.

§419. Conclusión. Por las consideraciones anteriores, la Sala concluye que la Comisaría de Familia Cuarta “El Naranjo” de Tuluá, la Comisaría de Familia de Argelia, la Fiscalía 1 Local de Buenos Aires, la Fiscalía 2 Seccional de Argelia, la Unidad para las Víctimas, la Policía Metropolitana de Tuluá y el Departamento de Policía del Cauca – Estación de Policía de Argelia vulneraron los derechos a una vida libre de violencias, al acceso a la administración de justicia y a un recurso judicial efectivo de Carmenza, toda vez que incumplieron sus deberes constitucionales y legales en materia de protección de la vida, integridad personal y seguridad de la accionante y su familia.

§420. Una vez abordadas las medidas de protección, a continuación, la Sala se referirá a las medidas de atención y asistencia.

b) Medidas de atención y asistencia

§421. En relación con el marco normativo general de atención de la violencia intrafamiliar, la violencia basada en género y aquella normatividad dirigida a prevenir, atender y sancionar el feminicidio, el artículo 19 de la Ley 1257 de 2008 señala: “las medidas de atención previstas en esta ley y las que implementen el Gobierno nacional y las entidades territoriales, buscarán evitar que la atención que reciban la víctima y el agresor sea proporcionada por la misma persona y en el mismo lugar. En las medidas de atención se tendrán en cuenta las mujeres en situación especial de riesgo”.

§422. Dicha ley establece como medidas de atención: (i) la garantía de habitación y alimentación para la víctima a través del Sistema General de Seguridad Social en Salud; (ii) “un subsidio monetario mensual para la habitación y alimentación de la víctima, sus hijos e hijas, siempre y cuando se verifique que el mismo será utilizado para sufragar estos gastos en un lugar diferente a que habite el agresor”, esto en aquellos casos en los que “la víctima decida no permanecer en los servicios hoteleros disponibles, o estos no hayan sido contratados”; y (iii) “servicios de asistencia médica, psicológica y psiquiátrica a las mujeres víctimas de violencia, a sus hijos e hijas”, a cargo de las empresas promotoras de salud y las administradoras del régimen subsidiado.

§423. Por su parte, el Decreto 1630 de 2019 precisa que las medidas de atención podrán ser garantizadas mediante dos modalidades: a) casas de acogida, albergues, refugios o servicios hoteleros, o b) subsidio monetario, en los términos del artículo 19 de la Ley 1257 de 2008.

§424. En relación con el marco normativo de atención a víctimas del conflicto armado interno, el artículo 49 de la Ley 1448 de 2011 indica: “se entiende por asistencia a las víctimas el conjunto integrado de medidas, programas y recursos de orden político, económico, social, fiscal, entre otros, a cargo del Estado, orientado a restablecer la vigencia efectiva de los derechos de las víctimas, brindarles condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política”. Dentro de este tipo de medidas se encuentran acciones como la asistencia funeraria, y las medidas en materia de educación y en salud.

§425. Adicionalmente, los artículos 60 a 68 de la Ley 1448 de 2011, haciendo referencia específica a la atención a las víctimas del desplazamiento forzado, se refieren a las distintas etapas de la atención humanitaria, diferenciando entre (i) la atención inmediata, la cual está a cargo de los entes territoriales que reciben a la persona que fue víctima del desplazamiento forzado; (ii) la atención humanitaria de emergencia; y (iii) la atención humanitaria de transición que se encuentran a cargo de la Unidad para las Víctimas.

§426. De la lectura de los artículos anteriores, la Sala concluye que ambos cuerpos normativos incluyen medidas de asistencia o atención que coinciden en entregar ayudas gubernamentales, en dinero o en especie, dirigidas a salvaguardar, de manera inmediata o en el corto plazo, los derechos sociales de las víctimas de la violencia intrafamiliar, basada en género o del conflicto armado, según sea el caso, en áreas como la salud, la educación, la vivienda y el transporte.

§427. Del expediente, se desprende que se habrían adoptado varias medidas de atención en favor de Carmenza, las cuales se enuncian a continuación. En este listado se incluyen tanto las medidas de atención propiamente dichas, reguladas en el artículo 19 de la Ley 1257 de 2008; como las medidas de atención en salud y de verificación de la situación de derechos de sus hijos, las cuales si bien, no son en sentido estricto medidas de atención en los términos del artículo antes mencionado, constituyen respuestas institucionales encaminadas a verificar o garantizar derechos como la vivienda, la salud y transporte de manera inmediata o

en el corto plazo, por lo que pueden entenderse como medidas de atención en sentido lato o amplio.

Cuadro n.º 3. Medidas de asistencia y atención reconocidas

Medidas de asistencia y atención ordenadas en favor de Carmenza y su familia

Comisaría Cuarta de Familia “El Naranjo” de Tuluá

Comisaría de Familia de Argelia

Medida preventiva, solidaria y subsidiaria de la Secretaría de Seguridad y Justicia de la Alcaldía de Tuluá

Atención en salud y alojamiento en hogar de paso de AIC EPS-I

Valoración por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

Ordena a la EPS valoración física y mental de Carmenza.

Ordena al equipo interdisciplinario de la comisaría de familia verificar la garantía de derechos de Jerónimo y Antonia, hijos de la accionante.

Garantiza alojamiento en Fundación San Sebastián para la accionante y valoraciones psicológicas, acompañamiento jurídico, transporte para citas médicas y para diligencias administrativas y judiciales desde el 29 de septiembre hasta el 1 de diciembre de 2023.

Presta atención en salud desde el 19 de septiembre de 2023 y, por lo menos, hasta el 30 de abril de 2024.

El 18 de enero de 2024, realiza valoraciones de salud y nutrición, sicología y trabajo social a los hijos de la accionante.

Solicita a AIC EPS-I dar informes sobre la garantía de cumplimiento de tratamiento en salud física de Carmenza.

Ordena elaborar un informe de la valoración realizada a los hijos de la accionante para determinar si se apertura o no un proceso administrativo de restablecimiento de derechos.

Alojamiento en casa de paso en la ciudad de Tuluá desde el 1 de diciembre de 2023 hasta el 9 de diciembre de 2023.

Ordena adoptar las medidas de restablecimiento de derechos “a que haya lugar” en favor de Jerónimo y Antonia.

Ordena otorgar medidas de atención “a que haya lugar”, de conformidad con las medidas de protección provisional ordenadas por la Comisaría Cuarta de Familia “El Naranjo” de Tuluá.

§428. La Sala evidencia diferentes falencias en la emisión de las medidas de asistencia y atención ordenadas a favor de Carmenza, comenzando por la ausencia de la Unidad para las Víctimas en la resolución de su situación particular, como se pasa a exponer.

§429. La ausencia de respuesta institucional por parte de la Unidad para las Víctimas frente a la necesidad de asistencia y atención de la accionante. Como se advirtió, la Unidad para las

Víctimas no reconoció la calidad de víctima del conflicto armado de Carmenza y sus hijos en relación con los hechos que dieron origen al caso. La negativa de la Unidad para las Víctimas de inscribir los hechos victimizantes sufridos por Carmenza y sus hijos en el Registro Único de Víctimas determinó que Carmenza y su familia no recibieran la atención humanitaria de emergencia de que trata el artículo 64 de la Ley 1448 de 2011, y a la cual estos tenían derecho debido a que necesitaban con urgencia que se les garantizara su subsistencia mínima.

§430. En este punto, la Sala recuerda que Carmenza es una mujer campesina, de escasos recursos y con dos hijos menores de edad a cargo y que, debido a la violencia sufrida, tuvo que dejar Argelia y desplazarse, en primer lugar, a Tuluá y, posteriormente, a Villanueva para salvaguardar su vida, integridad física y seguridad. A ello se suma que, tal como lo informó la accionante a la Corte en sede de revisión, continúa experimentando dificultades económicas para cubrir sus gastos básicos como consecuencia de su reubicación en Villanueva y la imposibilidad de su núcleo familiar, residente en Argelia, de proporcionarle la ayuda necesaria para garantizar su subsistencia familiar.

§431. En consecuencia, la Sala concluye que la Unidad para las Víctimas incumplió con sus deberes de proveer medidas de atención y asistencia a Carmenza y sus hijos, específicamente, en relación con la ayuda humanitaria de emergencia a la que estos tenían derecho en su calidad de víctimas del desplazamiento forzado.

§432. La falta de medidas efectivas para garantizar el alojamiento temporal de la accionante durante su paso por Tuluá y en su llegada a Villanueva. De igual forma, la Sala llama la atención sobre el incumplimiento de los deberes constitucionales y legales de varias instituciones para la provisión de medidas de atención y asistencia en relación con el alojamiento de Carmenza en Tuluá y en su llegada a Villanueva.

§433. Según aparece probado en el expediente, luego de egresar de la Clínica Valle del Lili de la ciudad de Tuluá, inicialmente, Carmenza fue llevada a un hogar de paso de AIC EPS-I en dicha ciudad. No obstante, debido a que este lugar era un sitio de paso para varias personas indígenas de Argelia, Carmenza decidió no quedarse allí por el temor de ser reconocida por terceros y que su ubicación fuese puesta en conocimiento de su agresor. Por ello, desde el 29 de septiembre de 2023, Carmenza fue objeto de medida preventiva, solidaria y subsidiaria

por parte de la Secretaría de Seguridad y Justicia de la Alcaldía de Tuluá, a través de la cual recibió hospedaje hasta el 1 de diciembre de 2023. En la fecha antes mencionada, Carmenza egresó de la medida preventiva, solidaria y subsidiaria ofrecida por el ente territorial e ingresó a un hogar de paso de AIC EPS-I, en el cual estuvo hospedada hasta el 9 de diciembre siguiente, cuando se trasladó a Villanueva.

§434. Si bien la Sala reconoce que la Secretaría de Seguridad y Justicia de la Alcaldía de Tuluá y AIC EPS-I garantizaron alojamiento a Carmenza entre el 29 de septiembre y el 9 de diciembre de 2023, lo que da cuenta que, en este sentido, dichas instituciones cumplieron con su deber constitucional y legal de garantizar asistencia a las mujeres víctimas de violencia basada en género, lo mismo no puede afirmarse en relación con las Comisarías de Familia Cuarta “El Naranjo” de Tuluá, de Argelia y de Villanueva.

§435. En relación con las comisarías de familia mencionadas, la Sala concluye que estas incumplieron su deber de actuar de manera articulada y coordinada para garantizar medidas de atención para Carmenza durante el tiempo que estuvo desplazada en Tuluá y en su llegada a Villanueva. En cuanto a esto, en el expediente consta que la Secretaría de Seguridad y Justicia de Tuluá solicitó el 12 de octubre de 2023 a la Comisaría de Familia de Argelia y el 30 de octubre del mismo año a la Comisaría de Familia Cuarta “El Naranjo” de Tuluá que adoptaran “las medidas de protección y de atención modalidad económica para garantizar, proteger, restablecer y reparar los derechos de las personas que integran el grupo familiar y a quienes se les ha causado daño físico, sicológico y cualquier forma de agresión derivada de dicha situación”.

§436. Pese a lo anterior, ni el Auto del 10 de octubre de 2023 de la Comisaría de Familia Cuarta “El Naranjo” de Tuluá, ni el Auto del 11 de octubre de 2023 de la Comisaría de Familia de Argelia se dispusieron medidas de atención en términos de alojamiento en favor de Carmenza.

§437. Para la Sala, las comisarías de Familia Cuarta “El Naranjo” de Tuluá y de Argelia desconocieron sus obligaciones en materia de medidas de atención para las mujeres víctimas de violencia basada en género, puesto que en los términos del numeral artículo 2.2.3.8.2.2. del Decreto 1069 de 2015 y el artículo 1 del Decreto 1630 de 2019, los comisarios de familia son las autoridades competentes “para la imposición de las medidas de protección

consagradas en el artículo 19 de la Ley 1257 de 2008” y Carmenza se encontraba en una situación de riesgo especial debido a la tentativa de feminicidio que sufrió por parte de su excompañero permanente quien, presuntamente, haría parte de un grupo armado al margen de la ley.

§438. Las comisarías de familia antes mencionadas podrían argüir que, de acuerdo con el Decreto 1630 de 2019, el otorgamiento de medidas de atención requería que, previamente, se hubiese dispuesto medida de protección provisional o definitiva en favor de la víctima. Sin embargo, estas autoridades pudieron haber otorgado las medidas de atención antes mencionadas en cualquier momento luego de expedidos los autos del 10 y 11 de octubre de 2023, a los que se hizo referencia previamente. Lo anterior, teniendo en cuenta que la necesidad de atención por parte de Carmenza persistía.

§439. Una situación similar ocurre en relación con la Comisaría de Familia de Villanueva. Si bien en el expediente aparece probado que dicha autoridad profirió un auto el 1 de abril de 2024, a través del cual dispuso medida de protección en favor de Carmenza, en dicha decisión no se evidencia que se hubieren dispuesto medidas de atención en favor de Carmenza, pese a que la necesidad de alojamiento de la accionante se extendió durante su llegada a Villanueva y esta continuaba experimentando una situación especial de riesgo.

§440. En este punto, la Sala llama la atención sobre el hecho de que, para el momento en que la Comisaría de Familia de Villanueva conoció el caso de Carmenza, ya estaba vigente el Decreto 075 de 2024, el cual reformó algunas reglas en relación con las medidas de atención en favor de las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar y basada en género. Específicamente, el artículo 4 del Decreto 075 de 2024 indica lo siguiente:

“Las medidas de atención serán concedidas por la entidad territorial inicialmente con el consentimiento de la mujer víctima en aplicación del principio de la buena fe y el principio de la debida diligencia hasta que, la autoridad competente verifique que la mujer se encuentra en situación especial de riesgo, otorgue la medida de protección y ratifique la medida de atención.

Sin perjuicio de lo anterior, la autoridad competente podrá otorgar medidas de atención en cualquier instancia del proceso respectivo garantizando los derechos a la prevención, protección y atención integral de las mujeres víctimas de violencias”.

§441. Así mismo, el artículo 7 del Decreto 075 de 2024 eliminó el requisito de que existiese una medida de protección previa para que pudieran otorgarse medidas de atención en favor de las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar o basada en género.

§442. Por las consideraciones anteriores, la Sala concluye que, pese a estar legalmente autorizada para hacerlo, la Comisaría de Familia de Villanueva incumplió con su deber de otorgar medidas de atención en favor de Carmenza, a pesar de que esta se encontraba en una situación especial de riesgo, debido a la tentativa de feminicidio que sufrió y por la presunta pertenencia de su agresor a un grupo armado al margen de la ley.

§443. El acceso a servicios de salud por parte de la accionante y sus hijos. En materia de la prestación de servicios de salud, la Sala resalta que el auto del 10 de octubre de 2023 de la Comisaría Cuarta de Familia “El Naranjo de Tuluá” se ordenó “a la EPS” a realizar una valoración física y mental de Carmenza y se solicitó a AIC EPS-I dar informes sobre el cumplimiento del tratamiento en salud física de Carmenza.

§444. Adicionalmente, se encuentra acreditado en el expediente que, desde que ocurrió la tentativa de feminicidio el 19 de septiembre de 2023, AIC EPS-I ha autorizado múltiples servicios de salud para Carmenza, por lo menos hasta el 30 de abril de 2024. De igual forma, Carmenza, en sus distintos pronunciamientos en el marco del proceso de acción de tutela ha hecho referencia a que ha tenido acceso a servicios médicos en relación con las afectaciones físicas sufridas como consecuencia del acto de violencia que sufrió.

§445. Pese a lo anterior, en su impugnación frente a la sentencia de tutela de primera instancia, Carmenza informó que si bien está recibiendo atención integral en salud por parte de AIC EPS-I por las graves afectaciones que experimentó en cuanto a su visión, esta debía recibir atención médica especializada en Tuluá. En razón a ello, Carmenza informó que tuvo que sufragar los costos del traslado desde Villanueva hasta dicha ciudad para recibir tratamiento.

§446. Además, en la entrevista realizada por la Defensoría del Pueblo a Carmenza en sede de revisión, la accionante afirmó: “yo he tenido que viajar dos veces desde Villanueva a Tuluá, para atención médica, en la primera cita yo llegué en la madrugada y regresarme en la noche; la segunda vez, sí tuve que quedarme una noche, y fue en la casa de paso de AIC en Tuluá, la alimentación, útiles de aseo y los gastos de pasajes corren por mi cuenta, aparte del

hospedaje que me da la EPS no cuento con ningún apoyo o subsidio para esos viajes, el próximo viaje de control debe ser en Agosto de 2024”.

§447. En relación con el suministro de viáticos para asistir a citas médicas en Tuluá, AIC-EPS-I informó a la Corte Constitucional que “la usuaria no ha radicado solicitud para el mismo, derecho que tiene adquirido y que debe agotar presentándose al área de atención al comunero del AIC EPS-I y radicar la solicitud de viáticos para que el proceso de TRABAJO SOCIAL realice lo pertinente”.

§448. Con base en lo anterior, la Sala concluye que, si bien AIC EPS-I ha cumplido con sus deberes constitucionales y legales en la autorización de servicios de salud en relación con Carmenza, dicha entidad debió brindar información adecuada a la accionante sobre cómo podía solicitar transporte intermunicipal, hospedaje y alimentación para poder acceder a los servicios de salud que requiere en la ciudad de Tuluá.

§449. En este sentido, la Sala recuerda que el literal l) del artículo 10 de la Ley Estatutaria 1751 de 2015 establece que es un derecho de las personas en relación con la prestación de los servicios de salud “recibir información sobre los canales formales para presentar reclamaciones, quejas, sugerencias y en general, para comunicarse con la administración de las instituciones, así como a recibir una respuesta por escrito”.

§450. Por lo anterior, la Sala concluye que AIC EPS-I incumplió su deber de brindar información completa y clara a Carmenza sobre la forma en la que esta podía solicitar las prestaciones requeridas para poder acceder a los servicios de salud que requería en la ciudad de Tuluá, puesto que si bien AIC EPS-I no es una entidad estatal, esta sí es una administradora del Sistema General de Seguridad Social en Salud y, por lo tanto, le asisten los deberes de orientar a los usuarios en el acceso a las prestaciones asistenciales y económicas del sistema que son comunes a tales instituciones.. Esta situación conllevó a una vulneración del derecho a la salud de la accionante.

§452. Por otro lado, en la entrevista practicada por la Defensoría del Pueblo a Carmenza, esta explicó que ahora que está trabajando en Villanueva, no entiende por qué no se puede afiliarse al régimen contributivo de salud a través de la Nueva EPS, lo que la obliga a continuar afiliada a AIC EPS-I, pese a que esta administradora no tiene cobertura en el municipio donde actualmente reside. La accionante dice que, por esta misma razón, sus hijos continúan

afiliados a AIC EPS-I en el régimen subsidiado en Argelia, por lo que, necesita urgentemente tener acceso a salud en su nuevo domicilio.

§453. En relación con la posibilidad de recibir atención médica en Villanueva, en la impugnación contra la sentencia de primera instancia Carmenza explicó que, si bien le habían dicho que debería realizar el trámite de portabilidad, esto implicaría que la ADRES publicara datos relacionados con su ubicación actual, lo que la pondría en riesgo de que el agresor la encontrara y consumara el feminicidio en su contra, razón por la cual no deseaba la portabilidad mencionada. No obstante, en la respuesta remitida por la Comisaría de Familia de Villanueva a la Corte Constitucional, dicha autoridad informó que “desde el despacho de la comisaria se adelantan gestiones para la portabilidad en salud para el acceso a citas y continuar con el seguimiento por el área de psicología”.

§454. Si bien la Corte valora el acompañamiento realizado por la Comisaría de Familia de Villanueva para solicitar la portabilidad del servicio de Carmenza, también llama la atención a esta autoridad para que, según lo expresado por la accionante, le preste acompañamiento para avanzar en la realización de su traslado y el de sus hijos a otra EPS, de tal forma que pueda obtener cobertura de manera permanente en salud a través de la administradora que ella determine y que tenga cobertura en el municipio de Villanueva.

§455. Lo anterior, teniendo en cuenta que garantizar el acceso a servicios de salud es indispensable para avanzar en el restablecimiento de la salud de Carmenza y para garantizar que sus hijos puedan acceder a servicios de salud en el momento que lo quieran. Se reitera que AIC EPS-I no tiene cobertura en el departamento en el que actualmente residen la accionante y sus hijos y que la reubicación de estos se ha tornado permanente. Por lo tanto, el traslado de EPS es la opción más efectiva para garantizar la continuidad en la prestación de servicios de salud para este núcleo familiar.

§456. La necesidad de aplicar un enfoque interseccional en las medidas de atención y asistencia ofrecidas a la accionante. Según se mencionó previamente, Carmenza es una mujer víctima de violencia basada en género y del conflicto armado interno. Debido a la tentativa de feminicidio que esta sufrió, la accionante perdió uno de sus ojos y ha requerido atención en salud de forma periódica.

§457. Para la Sala, las afectaciones a la salud sufridas por la accionante hacen que esta

pueda considerarse como una persona en situación de discapacidad, puesto que su situación encaja en la definición que el artículo 1 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad hace de este grupo, al establecer que “las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”.

§458. En este contexto, la Sala advierte que Carmenza no solo sufrió la pérdida funcional de uno de sus ojos, sino que, producto de esta situación, ha experimentado dificultades para desempeñar las funciones en su trabajo actual y teme ser víctima de discriminación en el entorno laboral y social. En consecuencia, la accionante enfrenta barreras en el entorno que impiden su participación plena y efectiva en la sociedad, lo que permite afirmar que esta es una persona en condición de discapacidad.

§459. A la situación de la accionante, se suman otros factores, como su condición de mujer madre cabeza de familia, campesina y de escasos recursos, que han debido conminar a las autoridades a garantizar su acceso a servicios de atención y asistencia desde un enfoque de género e interseccional. Sin embargo, de acuerdo con la información que reposa en el expediente, esto no ocurrió.

§460. Los derechos de los hijos de la accionante. De acuerdo con la información que reposa en el expediente, los derechos de Jerónimo y Antonia, hijos de la accionante, fueron verificados en dos oportunidades por diferentes autoridades.

§461. En primer lugar, el Auto del 11 de octubre de 2023 de la Comisaría de Familia de Argelia ordenó al equipo interdisciplinario de la comisaría verificar la garantía de derechos de ambos menores de edad.

§462. La verificación realizada el 31 de octubre de 2023 por el área de trabajo social de dicha comisaría indica que los niños estaban bajo la protección de sus abuelos maternos, con quienes siempre han vivido y que cumplen con la Ley 1098 de 2006; la cual exige una familia protectora, acceso al sistema de salud y educación, y la garantía de bienestar físico y emocional, así como el apoyo de una red familiar. Así mismo, menciona que la familia materna aseguraba estos derechos y el bienestar integral de los niños y que la madre también buscaba llevar a los niños con ella y continuar cumpliendo con su rol de protección

en su actual hogar.. Así mismo, existe evidencia de que la sicóloga de dicha comisaría de familia remitió a ambos niños a atención psicológica por parte de AIC EPS-I el 8 de noviembre de 2023.

§463. En segundo lugar, luego de tener conocimiento del caso, el ICBF también realizó valoraciones de salud y nutrición, psicología y trabajo social a Jerónimo y Antonia el 18 de enero de 2024. La información remitida por dicha entidad indica que, en términos generales, los hijos de la accionante se encuentran en buen estado físico. Ambos están estudiando, están afiliados al sistema de seguridad social en salud y cuentan con apoyo familiar y buena convivencia. En consecuencia, el ICBF concluyó que no existían motivos para dar apertura a un proceso administrativo de restablecimiento de derechos.

§464. No obstante, el informe también advierte que; “en el aspecto psicológico el adolescente Jerónimo manifestó cierto malestar emocional, el cual habría estado asociado con antecedente de consumo exploratorio de sustancias psicoactivas varios meses atrás (consumo no vigente), sin presencia de alteraciones de conducta. Por su parte, la adolescente Antonia manifestó antecedente de cambios en el estado anímico desde el año anterior, que estarían asociados con pérdidas de figuras cercanas a sus afectos (duelo por el fallecimiento de amigos); se reportan antecedentes de atenciones en Comisaría de Familia, entre otras entidades, en años anteriores”.

§465. De otro lado, en la entrevista realizada por la accionante en sede de revisión, esta afirmó: “mis hijos están desde enero de 2024, yo estaba desesperada sin ellos y yo fui hasta la finca en Argelia por ellos, en un viaje entrada por salida, porque nadie me decía si podía recogerlos o no, así que nos fuimos en bus; mi familia nos ayudó a salir tanto en el dinero de los pasajes como en la seguridad para irnos, así mismo me ayudé del subsidio de renta ciudadana que tuve hasta diciembre de 2023. Actualmente Antonia está en décimo, y mi hijo Jerónimo está en séptimo”.

§466. Con base en las dos verificaciones de derechos efectuadas a los hijos de Carmenza y la información suministrada por ella en sede de revisión, la Sala concluye que los derechos de Jerónimo y Antonia, actualmente, se encuentran garantizados.

§467. Pese a lo anterior, la Sala considera necesario llamar la atención del ICBF en relación con el proceso de reunificación familiar de Carmenza y sus hijos. Según lo relató la

accionante, esta reunificación ocurrió por su propia cuenta y sin ayuda de las instituciones, lo que la expuso a un riesgo adicional al tener que desplazarse hasta Argelia para recogerlos y llevarlos hasta Villanueva.

§468. En relación con la reunificación familiar, el ICBF señaló que no brindó apoyo porque, en un principio, se le informó que los hijos de la accionante ya se encontraban en Tuluá con ella y porque, luego de establecerse que estos habían retornado a Argelia, “el abuelo materno de los niños no estimó necesario brindar acompañamiento para el traslado de los adolescentes, además la familia según se informó ya tenía todo organizado para su desplazamiento, por lo que no solicitaron algún tipo de apoyo en ese sentido, siendo muy herméticos en cuanto a brindar información respecto de la progenitora, con la que no fue posible tener comunicación ni se tuvo conocimiento sobre su ubicación exacta”.

§469. La Sala entiende la confusión derivada de la información que recibió el ICBF por parte de la familia de Carmenza en relación con la ubicación de sus hijos; sin embargo, también resalta que el hermetismo de la familia para compartir información sobre la ubicación y el traslado de los niños es entendible, teniendo en cuenta la gravedad del ataque sufrido por la accionante y el riesgo de que el agresor la hallara y la violentara nuevamente o que incurriera en actos de violencia vicaria en su contra. En consecuencia, la Sala concluye que el ICBF debió actuar con mayor diligencia y sensibilidad en relación con la situación de familia y para prestar la ayuda requerida por Carmenza para la reunificación familiar con sus hijos en Villanueva. El incumplimiento de estos deberes determinó una afectación a los derechos fundamentales de Carmenza y sus hijos a la unidad familiar.

§470. Igualmente, la Sala considera que, hacia el futuro, el ICBF debe mantener un acompañamiento a la situación de Jerónimo y Antonia, puesto que, si bien la información disponible en el expediente indica que estos se encuentran en buen estado, también advierte sobre potenciales afectaciones psicológicas en relación con acontecimientos ocurridos en su entorno cercano. Toda vez que no existe evidencia que sugiera la necesidad de dar apertura a un proceso administrativo de restablecimiento de derechos, la Sala considera que dicho acompañamiento debe darse en virtud del deber de prevenir las distintas formas de violencia y otros amenazar los derechos de los niños, incorporado en el numeral 16 del artículo 41 y el numeral 1 del artículo 82 de la Ley 1098 de 2006.

§471. Adicionalmente, la Sala toma nota de dos hechos adicionales que revisten relevancia en relación con los derechos de los niños. En primer lugar, en la entrevista realizada por la Defensoría del Pueblo a la accionante, esta manifestó temor de que sus hijos fuesen reclutados por grupos armados al margen de la ley si decidieran retornar a Argelia. En segundo lugar, en la información que anexó el ICBF en su respuesta a la Corte Constitucional, se menciona que, si bien Antonia habría recibido atención psicológica debido la situación de violencia sexual que presuntamente experimentó por parte de Felipe, esta decidió no continuar con dicha atención.

§472. En consecuencia, la Sala estima que el ICBF debe hacer un acompañamiento respetuoso, sensible y de largo plazo en relación con la situación de los hijos de la accionante, para evitar que los riesgos a su bienestar previamente identificados se materialicen o acentúen en el tiempo.

§473. Conclusión. Por las consideraciones anteriores, la Sala considera que a Carmenza y a sus hijos les fueron vulnerados sus derechos fundamentales debido a las dificultades que tuvieron en la garantía de medidas de asistencia y atención.

En efecto, (i) la Comisaría de Familia de Argelia, la Comisaría de Familia Cuarta “El Naranjo” de Tuluá, la Comisaría de Familia de Villanueva y la Unidad para las Víctimas vulneraron los derechos a una vida libre de violencias de Carmenza, al no garantizar de manera adecuada, articulada y coordinada las medidas de atención a las que esta tenía derecho en su calidad de mujer víctima de violencia basada en género y en situación de desplazamiento forzado, específicamente, en materia de provisión de servicios de alojamiento, refugio y ayuda humanitaria durante su paso por Tuluá y en su llegada a Villanueva.

§474. Así mismo, (ii) AIC EPS-I vulneró el derecho a la salud de Carmenza, al no darle información clara, completa y oportuna en relación con la forma en la que podía acceder a las prestaciones de transporte intermunicipal, alojamiento y alimentación para acceder a los servicios de salud que se le prestaron en Tuluá relacionados a la tentativa de feminicidio que sufrió. Igualmente (iii), la Sala considera que el ICBF vulneró los derechos de Carmenza y sus hijos a la unidad familiar, al no garantizarles el apoyo requerido para su proceso de reunificación y posterior traslado al municipio de Villanueva.

§476. Finalmente, la Sala resalta que las autoridades que tenían a su cargo labores de

asistencia y atención en relación con la accionante han debido hacer uso de un enfoque de género e interseccional para garantizar su acceso adecuado a estos servicios, en especial, dada su condición de mujer campesina víctima de violencia basada en género, violencia del conflicto armado, y su situación de discapacidad.

c) Medidas de estabilización

§477. En relación con el marco normativo general de atención a la violencia intrafamiliar y basada en género, el artículo 22 de la Ley 1257 de 2008 señala que las autoridades competentes podrán: solicitar su acceso preferencial “a cursos de educación técnica o superior, incluyendo los programas de subsidios de alimentación, matrícula, hospedaje, transporte, entre otros”; Igualmente, si es menor de edad, la autoridad podrá 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. Adicionalmente, el artículo 23 de dicha ley establece un beneficio tributario para empleadores que contraten a mujeres víctimas de violencia, consistente 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”.

§478. Por su parte, en relación con el marco normativo de atención a víctimas del conflicto armado interno, el artículo 17 de la Ley 387 de 1997 señala que “el Gobierno nacional promoverá acciones y medidas de mediano y largo plazo con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas”. Este tipo de medidas se encaminan a garantizar el acceso de las personas desplazadas a la oferta social del gobierno a proyectos productivos, creación de empresas, capacitación y organización social, empleo, vivienda, entre otros.

§479. En consecuencia, la Sala constata que ambos marcos normativos contemplan medidas de estabilización, los cuales están orientados a la garantía de los derechos fundamentales – particularmente sociales- , de las víctimas en el largo plazo, en áreas como la educación, el empleo, la generación de ingresos, la vivienda, entre otros.

§480. En la entrevista realizada por la Defensoría del Pueblo a Carmenza, ella informa que, por cuestiones de seguridad, espera permanecer en Villanueva, pese a que allí no cuenta con

red de apoyo familiar o social. Así mismo, relató que, al llegar a dicho municipio, tuvo que emplearse como trabajadora doméstica en casas de familia lo que le permitió pagar una habitación en arriendo, en donde solo tenía una cama que, posteriormente, empezó a compartir con sus hijos.

§481. Desde el 27 de mayo de 2024, Carmenza se encuentra trabajando en período de prueba. La accionante indica que no informó a los empleadores de la discapacidad que adquirió como consecuencia de la tentativa de feminicidio y que se encuentra preocupada porque su desempeño laboral no es el mejor, por lo que se le han hecho llamados de atención.

§482. Además, Carmenza solicita que se pueda trasladar su núcleo familiar en atención a salud en Villanueva Casanare y que la EPS a la que sea vinculada, le apoye los rubros de transporte, hospedaje y alimentación en caso de que el médico especialista no esté en su lugar de residencia. Así mismo, también relata que si bien no se le concedió el subsidio económico que solicitó, aún la requiere puesto que “no cuenta con estabilidad laboral y sus condiciones de vivienda son precarias”.

§483. Finalmente, en cuanto a la atención psicológica, informa que “ni ella ni sus hijos han podido contar con una atención permanente”. Por otra parte, en relación con sus derechos como víctima del conflicto puso en conocimiento que no ha tenido información sobre el recurso de reposición que interpuso ante la Unidad para las Víctimas, debido a su no inclusión en el RUV por los delitos de amenaza y desplazamiento forzado derivado de que su agresor “pertenece a un grupo armado ilegal que opera en Cauca, Nariño y otros departamentos”.

§484. Para la Sala, la situación descrita por Carmenza da cuenta de que es urgente que se adopten medidas para garantizar su estabilización en el municipio de Villanueva, en términos de acceso a vivienda y servicios de salud, empleo y generación de ingresos. Sin embargo, de acuerdo con la información que reposa en el expediente, dichas medidas no se han dispuesto.

§485. En este punto, la Sala recuerda que, de acuerdo con numeral 7 del artículo 13 de la Ley 2126 de 2021, corresponde a los comisarios de familia “adoptar las medidas de protección, atención y estabilización necesarias para garantizar, proteger, restablecer y reparar los

derechos vulnerados o amenazados en casos de violencia en el contexto familiar, verificando su cumplimiento y garantizando su efectividad, en concordancia con la Ley 1257 de 2008". Por lo anterior, la Sala estima que correspondía a la Comisaría de Familia de Villanueva disponer las medidas de estabilización requeridas por Carmenza, toda vez que esta es la comisaría de familia que tiene competencia en el municipio en el que la accionante actualmente se encuentra domiciliada.

§486. De igual manera, la Sala también estima que, por la calidad de víctima del conflicto, la Unidad para las Víctimas debió obrar de manera articulada con la mencionada comisaría de familia para garantizar una estabilización de Carmenza en Villanueva, teniendo en cuenta los deberes que le asisten a dicha entidad en materia de protección de los derechos de las víctimas y, en especial, que el Decreto 4802 de 2011, le asigna a esta entidad la función de "apoyar la implementación de los mecanismos necesarios para la rehabilitación comunitaria y social de las víctimas".

§487. Dado que la Comisaría de Familia de Villanueva y la Unidad para las Víctimas no desplegaron labores tendientes para garantizar la estabilización de Carmenza y sus hijos en el municipio donde actualmente residen, y al cual llegaron en situación de desplazamiento forzado, la Sala concluye que estas instituciones vulneraron el derecho de Carmenza a una vida libre de violencias, así como los derechos de esta y sus hijos en su calidad de víctimas de desplazamiento forzado.

§488. Finalmente, la Sala estima necesario declarar que las mencionadas autoridades desconocieron su deber de aplicar un enfoque de género e interseccional al momento de disponer y aplicar las medidas de protección en favor de la accionante. Carmenza es una mujer víctima de violencia basada en género que sobrevivió a una tentativa de feminicidio. Adicionalmente, es campesina; fue madre adolescente; es una persona en situación de discapacidad, debido a la pérdida de su ojo luego del ataque sufrido; había sido reconocida como víctima debido a que resultó herida en el marco de un atentado en el municipio donde residía; al momento del ataque por parte de su excompañero permanente, vivía en una zona rural donde persiste el conflicto armado y sufrió violencia intrafamiliar en los años que antecedieron al acto de violencia que dio lugar a la acción de tutela.

§489. Todas las condiciones anteriores hacían necesario que las autoridades que conocieron

el caso de violencia intrafamiliar obraran con un grado alto de diligencia para garantizar sus derechos fundamentales, lo cual no ocurrió. Las circunstancias estructurales de desigualdad de género y asociadas a los demás factores mencionados debieron ser tenidos en cuenta por parte de las instituciones accionadas y vinculadas al momento de determinar la forma en la que responderían a sus necesidades de protección, asistencia y atención, y estabilización, tanto en relación con su deber de actuar de manera articulada y coordinada, como en la adopción e implementación de medidas idóneas y efectivas en favor de Carmenza.

§490. En relación con este punto, la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia resalta la importancia de adoptar un enfoque de género e interseccional en este caso, indicando que: “de este enfoque se desprende la necesaria concurrencia entre las autoridades e instituciones encargadas de atender, prevenir y brindar protección a las mujeres (Comisarías de familia, Programas de atención y prevención a las VBG en el orden territorial), con las instituciones encargadas de la atención a las víctimas del conflicto armado interno (Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV), a las que deben sumarse encargadas de la atención en Salud (Ministerio de Salud y Protección social) y las relacionadas con la protección y la seguridad que deben brindarse (UNP y Policía), aun en este caso, en el que la mujer no debe ser sometida a regresar continuamente al departamento del Cauca para poder recibir la atención en salud que requiere”.

§491. En materia de la aplicación del enfoque de género e interseccional, la Sala destaca, de acuerdo con la información remitida por la Defensoría del Pueblo en sede de revisión, que la accionante manifestó su preocupación de la incidencia de su discapacidad en el desempeño laboral y ha señalado que tiene temor de perder su empleo debido a que su rendimiento no ha sido óptimo debido a la pérdida funcional de su ojo. En este punto, la Sala recuerda que, de conformidad con el artículo 6 de la Ley 1996 de 2019, las personas en condición de discapacidad se presumen plenamente capaces en igualdad de condiciones con los demás, sin distinción alguna y sin importar si requieren o no apoyos para la realización de actos jurídicos. Esta presunción también se extiende al ejercicio de los derechos laborales, lo que garantiza la protección, vinculación e inclusión laboral de las personas en condición de discapacidad.

§492. En consecuencia, las autoridades encargadas de las medidas de estabilización han debido proferir medidas de estabilización desde un enfoque de género e interseccional en

favor de la accionante y su familia, lo que implicaba, por lo menos, informar a Carmenza que cuenta con un sistema de apoyos para conservar su empleo, y con ello, velar por el sustento de ella y de sus dos hijos.

§493. Conclusión. La Sala Tercera de Revisión concluye que, con su actuar, la Comisaría de Familia de Argelia, la Comisaría de Familia Cuarta “El Naranjo” de Tuluá, la Comisaría de Familia de Villanueva, la Fiscalía 1 Local de Buenos Aires, la Fiscalía 2 Seccional de Argelia, AIC EPS-I, el ICBF, la Unidad para las Víctimas, el Departamento de Policía del Cauca – Estación de Policía de Argelia y la Policía Metropolitana de Tuluá vulneraron los derechos de Carmenza a una vida libre de violencias, al acceso a la administración de justicia con enfoque de género e interseccional, a un recurso judicial efectivo y a la salud; así como los derechos de la accionante y sus hijos a la unidad familiar, a ser inscritos en el Registro Único de Víctimas y, por consiguiente, a la verdad, la justicia y la reparación, y a la atención humanitaria.

§494. Antes de establecer los remedios para superar las violaciones iusfundamentales mencionadas, la Sala formulará algunas consideraciones en el desarrollo de los procesos penales que avanzan en relación con este caso y se referirá al derecho a la reparación integral de la accionante y sus hijos.

d) Las actuaciones desarrolladas en el contexto del proceso penal

§495. Según ha logrado establecer la Sala, en contra de Felipe avanzan dos investigaciones penales. En primer lugar, la investigación con número de SPOA 0003 se adelanta por el delito de acceso carnal abusivo con menor de 14 años. En segundo lugar, la investigación con número de SPOA 0001 se adelanta por el delito de feminicidio en grado de tentativa.

§497. Sin embargo, se hace un llamado al ente acusador a que, en el marco de sus competencias y autonomía, y tomando en cuenta el deber de debida diligencia reforzado y de articulación intra e interinstitucional establecidos en la Directiva 004 de la Fiscalía General de la Nación, evalúe la posibilidad de priorizar las investigaciones penales antes mencionadas, toda vez que, de acuerdo con la información que reposa en el expediente, si bien se han proferido sendas órdenes de captura en contra de Felipe, este aún no ha sido aprehendido por las autoridades; y, además, porque de acuerdo con la información reportada

por el Fiscal 2 Seccional de Argelia en sede de revisión, los avances en el desarrollo de ambos procesos son exigüos y, de continuar así, existe un riesgo significativo de que se vulneren los derechos de acceso a la administración de justicia y a un recurso judicial efectivo de Carmenza debido a la inacción del ente acusador.

§498. Este llamado también incluye la necesidad de aplica un enfoque de género de interseccional al caso, como bien lo advirtió la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia en el concepto que remitió a la Corte Constitucional en sede de revisión, y como lo reconocen el inciso primero del artículo 13 la Ley 1448 de 2011, los numerales 10 y 11 del artículo 4 de la Ley 2126 de 2021, y la jurisprudencia constitucional.

e) El derecho a la reparación integral de la accionante y su familia por su calidad de víctimas del conflicto

§499. Tal como se ha expuesto, Carmenza es una víctima del conflicto armado, por los hechos victimizantes de (i) violencia intrafamiliar con ocasión al conflicto que derivó en un intento de feminicidio y en atención al (ii) consecuente desplazamiento forzado que sufrió junto con sus hijos. En consecuencia, en los términos de la legislación interna, tanto ella como sus hijos son titulares de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación.

§500. En relación con el derecho a la reparación, y en línea con lo expuesto líneas atrás, la Sala reitera que las víctimas del conflicto tienen derecho a ser reparadas de manera integral, lo que implica que estas pueden demandar del Estado no solo la reparación económica por las vulneraciones a sus derechos fundamentales ocurridas con ocasión del conflicto, sino también exigir medidas de restitución, compensación, rehabilitación, satisfacción y no repetición.

§501. Si bien la Sala no entrará a pronunciarse en relación con una potencial vulneración del derecho a la reparación integral de Carmenza y sus hijos, si considera pertinente advertir que este derecho deberá ser garantizado sin barreras injustificadas por la Unidad para las Víctimas y las demás instituciones del Estado colombiano.

§502. La Sala aclara que la decisión de entender a la violencia intrafamiliar o a aquella basada en género como una situación que, en determinadas circunstancias, puede ser

reconocida como una forma de victimización ocurrida con ocasión del conflicto armado no implica extender el derecho a la reparación integral a supuestos distintos de aquellos contemplados por la legislación actual. Por el contrario, el derecho a la reparación integral de las víctimas que se encuentren en casos como el resuelto en esta sentencia es consecuencia de la aplicación estricta del concepto de víctima incorporado en la Ley 1448 de 2011, en aquellos casos en los que se satisfacen los elementos establecidos en el artículo 3 de dicho instrumento, como se expuso previamente para este caso particular.

§503. Lo anterior resulta aún más claro al considerar que, como lo indica el inciso 4 del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 “[L]a condición de víctima se adquiere con independencia de que se individualice, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima” (negritas propias). Por ello, la relación sentimental o unión marital que solía existir entre una mujer y su agresor no puede ser una situación que permita invisibilizar la calidad de víctima del conflicto de la primera, en aquellos casos en los que esta ha sufrido violencia con ocasión del conflicto, en los términos expuestos en esta sentencia y, en consecuencia, esta situación tampoco puede ser una excusa para negarle a esta su derecho a la reparación integral.

7.3. La accionante y su familia sufrieron violencia institucional por parte de las autoridades que atendieron su caso

§504. Para la Sala, la Comisaría de Familia de Argelia, la Comisaría de Familia Cuarta “El Naranjo” de Tuluá, la Comisaría de Familia de Villanueva, la Fiscalía 1 Local de Buenos Aires, la Fiscalía 2 Seccional de Argelia, el ICBF, la Unidad para las Víctimas, el Departamento de Policía del Cauca – Estación de Policía de Argelia y la Policía Metropolitana de Tuluá incurrieron en actos de violencia institucional contra la accionante. Según se declaró previamente, dichas instituciones omitieron su deber de actuar, de manera articulada y coordinada, en relación con la situación de violencia intrafamiliar, basada en género y con ocasión del conflicto armado sufrida por Carmenza; la cual también afectó a sus dos hijos menores de edad.

§505. La ausencia de una respuesta institucional efectiva, oportuna y adecuada por parte de las instituciones accionadas y vinculadas al proceso constituye una manifestación de violencia institucional en contra de la accionante y su familia, puesto que determinaron que

no recibieran las medidas de protección, asistencia y atención, y estabilización a las que tenían derecho de acuerdo con la ley y la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Lo anterior llevó que ellos tuvieran que, por sus propios medios y con muchas dificultades, encontrar alternativas para salvaguardar su vida, integridad física y seguridad personal, así como para procurarse su subsistencia y habitación durante el período posterior a la tentativa de feminicidio y en su desplazamiento forzado que al departamento de Casanare.

§506. Según se mencionó, el derecho a una vida libre de violencias es una prerrogativa iusfundamental que protege a las mujeres tanto de la violencia por parte de actores privados como de autoridades. Los servidores públicos, con su acción u omisión pueden ser reproductores o preservadores de la violencia de género, lo que desconoce el mandato de debida diligencia y responsabilidad que les asiste, así como los deberes de garantizar la igualdad de género a la luz de los mandatos constitucionales y las obligaciones internacionales aplicables, como los que se desprenden de la Convención de Belém do Pará.

§507. Si bien la Sala reconoce la complejidad del caso y toma nota de las dificultades institucionales que ciertas autoridades, como la Comisaría de Familia de Argelia, tienen para cumplir con su labor misional, también considera que ello no puede representar una excusa válida para pretermitir el cumplimiento de sus deberes institucionales en relación con las mujeres y los niños, niñas y adolescentes afectados, de manera directa o indirecta, por la violencia intrafamiliar, basada en género o producida con ocasión del conflicto armado interno. Al hacerlo, incurren en nuevos actos de violencia contra las víctimas de la violencia inicial y renuncian al cumplimiento de su debida diligencia y responsabilidad.

§508. Toda vez que las autoridades mencionadas, con su acción u omisión, incumplieron con sus deberes de protección, atención y asistencia, y estabilización de una mujer campesina víctima de una tentativa de feminicidio que, debido al ataque sufrido terminó con una pérdida funcional de uno de sus órganos, y que debió desplazarse forzosamente a otro departamento para proteger su vida y la de sus hijos, la Sala declara que la accionante y su familia fueron víctimas de violencia institucional.

8. Órdenes que se impartirán

§509. Para efectos de establecer las órdenes de esta sentencia, la Sala las clasificará en órdenes particulares del caso y órdenes con carácter general.

§510. Órdenes particulares del caso. Para empezar, la Sala Tercera de Revisión revocará parcialmente la sentencia del juez de segunda instancia que había ordenado revocar la sentencia del juez de primera instancia que negó el amparo solicitado por Carmenza. En su lugar, declarará que la Comisaría de Familia de Argelia, la Comisaría de Familia Cuarta “El Naranjo” de Tuluá, la Comisaría de Familia de Villanueva, la Fiscalía 1 Local de Buenos Aires, la Fiscalía 2 Seccional de Argelia, AIC EPS-I, el ICBF, la Unidad para las Víctimas, el Departamento de Policía del Cauca – Estación de Policía de Argelia y la Policía Metropolitana de Tuluá vulneraron los derechos de Carmenza a una vida libre de violencias, al acceso a la administración de justicia con enfoque de género e interseccional, a un recurso judicial efectivo y a la salud; así como los derechos de la accionante y sus hijos, Jerónimo y Antonia, a la unidad familiar, a ser inscritos en el Registro Único de Víctimas y, por consiguiente, a la verdad, la justicia y la reparación, y a la atención humanitaria.

§511. En concreto, como primera medida particular se ordenará a la Unidad para las Víctimas que inscriba a Carmenza y a sus hijos en el Registro Único de Víctimas por los hechos victimizantes de violencia intrafamiliar con ocasión al conflicto y tentativa de feminicidio para el caso de Carmenza y por el hecho victimizante de desplazamiento forzado que sufrió tanto ella como sus hijos. También se ordenará a dicha entidad que informe a Carmenza sobre los derechos que le asisten a ella y a sus hijos en su calidad de víctimas del conflicto armado y del desplazamiento forzado.

§512. Medidas de atención. En cuanto a las medidas de atención, la Sala ordenará a la Comisaría de Familia de Villanueva, a la Comisaría de Familia de Argelia, a la Comisaría de Familia Cuarta “El Naranjo” de Tuluá, al Ministerio de Justicia y del Derecho, a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo, a la Fiscalía 2 Seccional de Argelia, a la Fiscalía 1 Local de Buenos Aires, al Departamento de Policía del Cauca – Estación de Policía de Argelia y a la Policía Metropolitana de Tuluá que coordinen las medidas de protección existentes en favor de Carmenza y emitan las medidas de protección que se requieran, de acuerdo con algunos parámetros necesarios para lograr su efectividad.

§513. Dentro de estos parámetros se incluyen: (i) la revisión de la idoneidad y eficacia de las medidas de protección previamente dispuestas; (ii) la necesidad de garantizar la protección de Carmenza tanto en el municipio donde actualmente reside como en Tuluá y en el Cauca, frente a un eventual traslado de la accionante a estos lugares para recibir atención médica,

visitar a sus familiares o, incluso, ejercer su derecho al retorno; (iii) la necesidad de incorporar un enfoque de género e interseccional en las medidas de protección dispuestas; (iv) la garantía del acceso a información sobre el caso, así como (v) la garantía de acompañamiento del Ministerio Público para la accionante y (vi) la valoración sobre la necesidad de medidas de protección en favor de los familiares de la accionante.

§514. Adicionalmente, se solicitará a la Unidad Nacional de Protección que brinde información y asesoría a Carmenza para que, en el evento en el que ella lo considere pertinente y bajo el principio de consentimiento y participación que define las medidas de protección de esta entidad, inicie el respectivo proceso de evaluación de riesgos y, de ser posible, sea cobijada por las medidas que disponga dicha entidad, de acuerdo con los procedimientos establecidos.

§515. Se insiste en que la solicitud a la Unidad Nacional de Protección se fundamenta en el carácter excepcional de la situación de la accionante, la evidencia que sugiere un nivel de riesgo extraordinario o extremo para su vida e integridad personal, y el hecho de que esta ha sido víctima de una grave violación a los derechos humanos consistente en la tentativa de feminicidio que sufrió. Igualmente, se resalta que esta medida no habilita a la generalidad de las personas víctimas de violencia intrafamiliar a manos de compañeros sentimentales que hacen parte de grupos al margen de la ley a solicitar protección a dicha entidad, a menos que cumplan estrictamente con los parámetros legales y jurisprudenciales establecidos para tal fin.

§516. Medidas de atención y asistencia. En cuanto a las medidas de atención y asistencia, la Sala ordenará a la Unidad para las Víctimas, la Comisaría de Familia de Villanueva, a AIC EPS-I, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Salud y Protección Social, a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación y al ICBF llevar a cabo un proceso de articulación y coordinación para disponer e implementar medidas de atención y asistencia adecuadas, efectivas y con enfoque de género e interseccional para Carmenza y sus hijos. Este proceso de articulación deberá incluir medidas de asistencia humanitaria, salud, alojamiento, alimentación, la garantía de los derechos de los hijos de la accionante, acceso a información sobre el caso y acompañamiento por parte del Ministerio Público.

§517. Medidas de estabilización. En materia de medidas de estabilización, se ordenará a la

Comisaría de Familia de Villanueva, a la Unidad para las Víctimas, a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación actuar de manera articulada y coordinada para disponer o gestionar las medidas de estabilización adecuadas y efectivas para Carmenza y sus hijos en materia de salud, acceso al empleo, generación de ingresos, educación y vivienda. Se advertirá a las autoridades mencionadas que estas medidas deben considerar la doble condición de víctima de violencia basada en género y del conflicto armado de Carmenza y sus hijos. Por lo tanto, dichas medidas deben incorporar un enfoque de género e interseccional y evitar nuevos actos de violencia y revictimización. Particularmente, se ordenará a dichas instituciones informar a la accionante sobre su derecho a contar con un sistema de apoyos para conservar su empleo, en los términos de la Ley 1996 de 2019.

§518. Articulación y coordinación. Toda vez que las medidas de protección, asistencia y atención, y estabilización requieren la articulación de múltiples entidades, la Sala designará que la Comisaría de Familia de Villanueva como la autoridad encargada de coordinar el trabajo de las autoridades respectivas y como el punto de contacto principal entre la accionante y las instituciones que tienen a su cargo el cumplimiento de estas órdenes. Lo anterior, con el fin de evitar una potencial elusión en el cumplimiento de la orden y porque, en los términos del artículo 20 de la Ley 2126 de 2021, es la Comisaría de Familia de Villanueva la que, actualmente, tiene competencia para adoptar medidas de protección, atención y estabilización en favor de la tutelante, puesto que es quien ostenta la competencia territorial sobre el municipio en donde Carmenza se encuentra domiciliada.

§520. Ordenes con carácter general. En el marco de las pruebas recaudadas en sede de revisión, Carmenza solicitó a la Corte:

“[Q]ue ojalá ayuden a otras mujeres, para que no tengan que pasar solas toda este proceso y abandonar sus lugares de vivienda, y sus familias, como si una fuera la culpable de lo que me pasó; en este tiempo ha sufrido mi familia mis hijos, no tenemos tranquilidad (...) Que la Corte tenga en cuenta lo difícil que es tener que salir del campo a la ciudad, yo me sentía perdida y fuera de eso tener que irme más lejos por cuidar la vida y la de mis hijos ha sido difícil adaptarse a otro lugar, no tener seguro la atención a salud, la comida, el trabajo, el sentirme sola eso ha sido muy duro”.

§521. Para la Sala estas palabras tienen un valor muy importante, puesto que representan

una demanda de justicia por parte de una mujer víctima de un acto de violencia basada en género y del conflicto armado. Sin embargo, este no es un reclamo individual, sino que se encamina a un estado de cosas en el que ninguna mujer tenga que atravesar por el dolor, el miedo, la intranquilidad y la impotencia que Carmenza vivió.

§522. En atención a la solicitud de Carmenza, la Sala proferirá algunas medidas generales que se estructuran en tres ejes: (i) el reconocimiento de la violencia intrafamiliar como un hecho victimizante en el marco del conflicto armado en los términos de esta sentencia; (ii) la necesidad de contar con un protocolo especial para brindar apoyo a estas víctimas; y (iii) el establecimiento de garantías para el libre ejercicio de las funciones de las y los comisarios de familia en zonas particularmente afectadas por el conflicto armado interno.

§523. El reconocimiento de la violencia intrafamiliar como un hecho victimizante en el marco del conflicto armado en los términos de esta sentencia. Como fue expuesto en la parte considerativa de esta decisión, la Sala considera que, en ciertos eventos, es posible considerar que la violencia intrafamiliar es un hecho que ocurre con ocasión del conflicto armado en los términos de la Ley 1448 de 2011. Tal como lo advierte esta providencia, ello sucede cuando la situación de violencia intrafamiliar se ajusta a la definición de víctima incorporada en el artículo 3 de dicha ley. Es decir, cuando: (a) la persona haya sufrido daños por un hecho ocurrido a partir el 1 de enero de 1985; (b) que fue consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos; (c) ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

§524. Debido a que aún existen dificultades por parte de las instituciones para avanzar en dicho reconocimiento, la Sala estima necesario proferir dos (2) medidas generales para garantizar los derechos de las víctimas que se encuentren en situaciones similares a las de Carmenza. En primer lugar, se ordenará a la Unidad para las víctimas que incluya la violencia intrafamiliar por parte de compañeros sentimentales que hacen parte de grupos armados al margen de la ley como un hecho victimizante que da lugar al reconocimiento de la calidad de víctima del conflicto armado en los términos del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011.

§525. Lo anterior supone un deber de debida diligencia por parte de la Unidad para las Víctimas, dirigido a que se reconozca la calidad de víctima del conflicto armado a todas

aquellas personas que hayan sido víctimas de un acto de violencia intrafamiliar que cumpla con las características señaladas por esta sentencia; lo que, en consecuencia, permitirá que estas accedan y ejerzan sus derechos a la justicia, a la verdad y a la reparación integral.

§526. En segundo lugar, se ordenará al Ministerio de Salud y Protección Social, al ICBF, al Ministerio de Justicia y del Derecho, a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo que, en su calidad de instituciones que hacen parte de la instancia de coordinación y gestión del orden nacional del Mecanismo Articulador para el Abordaje Integral de las Violencias por Razones de Sexo y Género, de las Mujeres, Niños, Niñas y Adolescentes, elaborar un estudio sobre la violencia intrafamiliar ocurrida con ocasión al conflicto armado. Este estudio tendrá por objetivo indagar en un fenómeno que, aunque podría tener una alta incidencia a nivel nacional, tiene una comprensión baja por parte del Estado. Solo con el entendimiento de la dimensión de este fenómeno será posible encontrar alternativas de prevención, atención y sanción adecuadas.

§527. Dicho estudio deberá incluir, por lo menos: (i) un análisis cuantitativo y cualitativo de la población afectada por este hecho victimizante y de sus perpetradores, incluyendo su caracterización en términos de edad, género, composición familiar y los demás criterios que se consideren relevantes; (ii) la identificación de las zonas del país en las que este tipo de violencia ocurre con mayor frecuencia; y (iii) las consecuencias derivadas de dichos actos de violencia intrafamiliar y basada en género con ocasión al conflicto.

§528. (ii) Protocolo especial para brindar apoyo a las víctimas de violencia intrafamiliar con ocasión al conflicto. Como se extrae del análisis de este caso, las instituciones enfrentan retos importantes para ofrecer apoyo oportuno, efectivo y pertinente a las víctimas de la violencia intrafamiliar generada con ocasión al conflicto armado interno. Si bien ello se deriva de distintos factores, la Sala destaca que las falencias actuales para hacer frente a casos como el de Carmenza se desprenden, en parte, de una incorrecta o insuficiente aplicación de la normatividad vigente.

§529. Por ello, la Sala estima necesario ordenar al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de la Igualdad y la Equidad, o la entidad que haga sus veces, y a la Unidad para las Víctimas, la creación de una ruta especial para la atención para personas víctimas de actos de violencia intrafamiliar o violencias basadas en el género por parte de compañeros

sentimentales que hacen parte de grupos armados al margen de la ley y que, en virtud de dicha condición, tienen la calidad de víctimas del conflicto armado en los términos de esta sentencia.

§530. Este protocolo deberá contemplar, por lo menos, lo siguiente: (i) la identificación de medidas especiales de seguridad requeridas por las víctimas de este tipo de violencia, las entidades responsables de garantizarlas y los procedimientos para su implementación; (ii) el establecimiento de medidas especiales de atención en términos de apoyo psicológico, económico, de alojamiento y en el acceso del derecho fundamental a salud para las víctimas; (iii) la definición de tiempos precisos de articulación entre las posibles autoridades responsables de la atención de las víctimas ante un eventual desplazamiento forzado; (iv) la articulación inmediata con el ICBF en eventos en los que estén involucrados niños, niñas o adolescentes; y (v) el diseño de un conjunto de medidas de protección idóneas y eficaces frente a casos de violencia intrafamiliar y las violencias basadas en género por parte de compañeros sentimentales que hacen parte de grupos armados al margen de la ley; (vi) la articulación del marco jurídico general de atención a las víctimas de violencia intrafamiliar y basada en género y del marco jurídico de atención a víctimas del conflicto armado.

§531. Es importante tener en cuenta que esta y las demás ordenes asignadas al Ministerio de Igualdad y Equidad tienen plenos efectos jurídicos, pese a la decisión adoptada por esta Corte en la Sentencia C-161 de 2024. Ello por cuanto, en dicho fallo, se declaró la inexecutable diferida de la Ley 2281 de 2023 que había creado el Ministerio de Igualdad y Equidad, estableciéndose que “una vez culmine la legislatura 2025-2026, la Ley 2281 de 2023 dejará de producir efectos definitivamente y no formará parte del ordenamiento jurídico”. En consecuencia, los tiempos de ejecución de las ordenes emitidas en esta decisión en cabeza del citado Ministerio de Igualdad y Equidad encajan perfectamente dentro del período de tiempo por el que, en principio, operará esta cartera ministerial.

§532. La identificación de medidas especiales de seguridad requeridas por las víctimas de este tipo de violencia, las entidades responsables de garantizarlas y los procedimientos para su implementación. En el caso objeto de estudio, la Sala evidenció como varias de las entidades públicas involucradas advirtieron que no les fue posible mantener un contacto estable con la accionante, como sucedió con la Comisaría de Argelia o con el ICBF.

§533. Por su parte, en las respuestas remitidas por la Defensoría del Pueblo en virtud del despacho comisorio ordenado por esta Corte, Carmenza indicó lo siguiente: “a mi hermana la llamaron del ICBF, preguntando por mí, qué donde estaba y que estaba haciendo, pero ella tuvo miedo y no dijo casi nada, a una vecina en Argelia la llamaron preguntando por mí, que porque me necesitaban en un juzgado en Argelia, yo tuve miedo, porque esa vecina tiene tratos con la familia de Felipe”.

§534. Según se desprende del expediente, la razón por la que algunas entidades no lograron tener información sobre Carmenza o tuvieron dificultades para contactarla, se deriva del constante temor de la víctima de brindar información que pudiese poner en riesgo su seguridad. Y, con certeza, es razonable pensar que, al recibir múltiples llamadas de diferentes entidades, Carmenza pudo haber sentido miedo por no tener la seguridad de saber quién estaba al otro lado del teléfono o incluso si la información que ella estaba brindando pudiese ser transmitida a su agresor.

§535. La situación descrita es preocupante porque la comunicación fluida y segura debería ser una garantía mínima de todas las víctimas de la violencia intrafamiliar, basada en género o con ocasión al conflicto armado. Dicha comunicación es necesaria para tener conocimiento del estado de la víctima, informarle sobre los avances en el proceso o advertirle de cualquier situación relevante. Sin un canal seguro que permita el contacto entre las víctimas y la institucionalidad solo se incrementa la incertidumbre y la percepción de riesgo de aquellas.

§536. Por consiguiente, la Sala considera necesario ordenar al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de la Igualdad y la Equidad, o la entidad que haga sus veces, y a la Unidad para las Víctimas que, en el marco de esta orden, establezcan criterios para el uso de canales seguros de comunicación con estas víctimas, garantizando que, en la medida de lo posible, sea un único funcionario quien esté a cargo de la comunicación con la víctima y sobre quien repose el deber de guardar cualquier dato personal de la víctima con estricta rigurosidad. Para el cumplimiento de esta orden es necesario que se garantice la coordinación entre las diferentes entidades implicadas, en línea con lo dispuesto en la Sentencia T-529 de 2023.

§537. El establecimiento de medidas especiales de atención en términos de apoyo psicológico, económico, de alojamiento y en el acceso del derecho fundamental a salud para

las víctimas. El caso de Carmenza pone de presente que, aunque las víctimas de actos de violencia intrafamiliar causados con ocasión al conflicto armado enfrentan múltiples necesidades comunes con resto de las víctimas, estas ameritan una mirada particular que tenga un enfoque de género e interseccional. Dentro de estas necesidades, se resalta la importancia de garantizar apoyo psicológico, económico, de alojamiento y en el acceso del derecho fundamental a salud para las víctimas.

§538. A diferencia de muchos de los hechos victimizantes tradicionalmente reconocidos por la Unidad para las Víctimas, que suponen que el perpetrador es una persona anónima o desconocida en la vida de las víctimas, quienes sufren la violencia intrafamiliar con ocasión al conflicto armado conocen a su agresor y, posiblemente, en algún momento confiaron o dependieron de él. Este grado de cercanía con el agresor implica que estas víctimas tengan una afectación psicológica considerable, que justifica que deban contar con orientación urgente. Por consiguiente, el Protocolo que diseñe el Ministerio de Justicia y del Derecho deberá tener en cuenta la importancia de brindar un apoyo psicológico inmediato a estas víctimas.

§539. Así mismo, partiendo de la premisa que la violencia intrafamiliar tiene lugar entre personas que han tenido entre sí diferentes vínculos familiares y, frecuentemente, sentimentales, también es previsible que la víctima tuviese algún tipo de dependencia económica respecto del accionante. La realidad colombiana da cuenta de que las mujeres continúan siendo relegadas a labores domésticas y el desarrollo de la economía del cuidado que, lamentablemente, no siempre tiene retribución económica. Por ello, se ordenará al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de la Igualdad y la Equidad, o la entidad que haga sus veces, y a la Unidad para las Víctimas que, en el marco de estar orden, establezcan medidas especiales para brindar apoyo económico y de alojamiento, en caso de requerirse, a las víctimas de la violencia intrafamiliar con ocasión al conflicto.

§540. Por último, y dado que en muchas ocasiones el hecho victimizante de la violencia intrafamiliar con ocasión al conflicto puede traer consigo afectaciones en la salud de las víctimas, la Sala estima necesario que en el Protocolo diseñado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de la Igualdad y la Equidad, o la entidad que haga sus veces, y la Unidad para las Víctimas se dedique un acápite, en el que se establezcan las medidas necesarias para garantizar a estas víctimas una atención oportuna y eficaz por parte del

sistema de salud, sea cual sea el lugar en el que se encuentren. Para el desarrollo de esta orden, las entidades podrán contar con el apoyo del Ministerio de Salud y Protección Social. En cualquier caso, el protocolo deberá garantizar que los datos que permitan inferir la ubicación de la víctima a través de su vinculación al sistema de salud no sean de público acceso.

§541. La definición de tiempos precisos de articulación entre las posibles autoridades responsables de la atención de las víctimas ante un eventual desplazamiento forzado. La Sala ha encontrado que, en casos de violencia intrafamiliar con ocasión al conflicto armado es probable que se configure un desplazamiento forzado puesto que la víctima se ve en la necesidad huir de su lugar de origen por el riesgo a su seguridad, integridad personal y vida. Por esta razón, la actuación de cada una de las entidades competentes para brindar apoyo a estas víctimas debe ser célere y efectiva.

§542. En esa línea, en el protocolo antes mencionado se deberán establecer términos perentorios (que no superen los cinco (5) días hábiles) para que las instituciones que tuvieron conocimiento inicial del caso remitan la información de este a la comisaría del nuevo domicilio de la víctima. Esta remisión se debe hacer bajo un principio de competencia concurrente, en virtud del cual, pese a que la Comisaria de Familia del nuevo domicilio de la accionante es la competente para brindar las medidas de atención y protección a la víctima, aquella (s) que tuvieron conocimiento inicial del caso deberán articularse con la segunda, con el fin de garantizar los derechos de la víctima.

§543. La articulación inmediata con el ICBF en eventos en los que estén involucrados niños, niñas o adolescentes. En el Protocolo diseñado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, se deberá establecer un canal rápido para garantizar la articulación inmediata con el ICBF en aquellos eventos en los que la violencia intrafamiliar con ocasión al conflicto armado involucre, de manera directa (cuando sobre ellos se ejerció dicho tipo de violencia) o indirecta (cuando su madre es la víctima de la violencia intrafamiliar) a niños, niñas o adolescentes.

§544. Ello resulta necesario con el fin de asegurar que en ninguna circunstancia se pongan en juego los derechos de los niños, niñas o adolescentes que de forma directa o indirecta hayan sido víctimas de un acto de violencia intrafamiliar. De presentarse dicha situación, el ICBF

deberá actuar de manera articulada con las demás instituciones para garantizar que no se ponga en riesgo la seguridad y los derechos fundamentales de los niños involucrados.

§545. El diseño de un conjunto de medidas de protección idóneas y eficaces frente a casos de violencia intrafamiliar y las violencias basadas en género por parte de compañeros sentimentales que hacen parte de grupos armados al margen de la ley. Este aparte es quizá el más relevante del protocolo puesto que, como se resaltó en el caso concreto, es evidente que las medidas de protección establecidas por parte de las Comisarias de Familia Cuarta “El Naranjo” de Tuluá, de Argelia y de Villanueva, y por el Juez Promiscuo Municipal con Funciones de Control de Garantías de Argelia no fueron idóneas ni eficaces para hacer frente a hechos de violencia intrafamiliar con ocasión al conflicto armado.

§546. Por lo tanto, se ordenará que el protocolo oriente a los operadores de justicia sobre las medidas que garanticen la adopción de alojamientos especiales para este tipo de víctimas e incluso estrategias como su cambio de identidad. Ello, por cuanto los alojamientos usualmente previstos para estas víctimas, en casos como estos, pueden no resultar adecuados para garantizar la seguridad de las víctimas. Igualmente, en el protocolo deberán considerarse eventuales medidas de protección adicionales a las ahora establecidas en el ordenamiento, teniendo en cuenta la evidente sensibilidad de casos que involucran la violencia intrafamiliar o la violencia basada de género con ocasión al conflicto armado.

§547. La articulación del marco jurídico general de atención a las víctimas de violencia intrafamiliar y basada en género y del marco jurídico de atención a víctimas del conflicto armado. Según se advirtió, una situación relevante para abordar casos como el resuelto en esta sentencia es la necesidad de articular los marcos normativos relacionados, por un lado, con la atención a víctimas de violencia intrafamiliar y basada en género; y, por otro, con la atención de las víctimas del conflicto armado. Por ello, se dispondrá que el protocolo antes mencionado garantice una articulación y coordinación adecuada de ambos cuerpos normativos.

§548. Por último, la Sala destaca que el numeral 8 del artículo 9 de la Ley 1257 de 2008 establece la obligación de “adoptar medidas para investigar o sancionar a los miembros de la policía, las Fuerzas Armadas, las fuerzas de seguridad y otras fuerzas que realicen actos de violencia contra las niñas y las mujeres, que se encuentren en situaciones de conflicto, por la

presencia de actores armados”; prescripción que bien puede ser tenida en cuenta por las entidades a las que les corresponde emitir el respectivo protocolo al momento de trabajar en su formulación.

§549. Inclusión de la Unidad para las Víctimas en el mecanismo articulador. Teniendo en cuenta los hallazgos identificados con ocasión al estudio del caso de Carmenza, la Sala estima necesario ordenar la inclusión de la Unidad para las Víctimas dentro del Mecanismo Articulador para el Abordaje Integral de las Violencias por Razones de Sexo y Género, de las Mujeres, Niños, Niñas y Adolescentes, regulado en el Decreto Nacional 1710 de 2020. La participación de la Unidad para las Víctimas en dicho espacio resulta indispensable con el fin de que, desde el marco de sus competencias, pueda apoyar oportunamente en la resolución de casos que involucren la violencia intrafamiliar causada en el contexto del conflicto armado.

§550. (iii) Las garantías para el libre ejercicio de las funciones de las y los comisarios de familia en zonas particularmente afectadas por el conflicto armado interno. La Sala no puede pasar por alto que, en el marco del presente proceso, tuvo conocimiento de situaciones de intimidación y de riesgo contra la Comisaría de Familia de Argelia y sus funcionarias. Ante el juez de primera instancia, dicha autoridad manifestó de manera reiterada el temor de sus funcionarias para atender este y otros casos similares, advirtiéndole que no cuentan con “la capacidad técnica y las condiciones de seguridad necesarias para atender de manera adecuada el caso de la referencia o, en general, casos de mujeres víctimas de violencia intrafamiliar”. Postura que después fue reiterada en sede de revisión mediante la remisión de documentos de formato de noticia criminal que dan cuenta de denuncias que esta Comisaría interpuso debido a amenazas que ha recibido con ocasión de su función.

§551. Innegablemente, esto evidencia la frágil situación y el elevado nivel de riesgos al que se deben enfrentar los funcionarios de la Comisaría de Familia de Argelia para poder ejercer sus funciones. Por ello, la Sala ordenará al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Ministerio de la Igualdad y la Equidad, o la entidad que haga sus veces, a emprender acciones dirigidas a fortalecer institucionalmente a las comisarías de familia que se encuentran en zonas particularmente afectadas por el conflicto armado. Esta estrategia deberá partir de un enfoque de acción sin daño y deberá establecer mecanismos para atender riesgos de seguridad que enfrenten los funcionarios de las comisarías de familia en estos lugares. En la

implementación de la estrategia, el Ministerio de Justicia y del Derecho deberá priorizar a la Comisaría de Familia de Argelia, Cauca.

§552. El fortalecimiento institucional antes mencionado deberá contemplar, como mínimo, las siguientes dos medidas: (i) la posibilidad de que las y los Comisarios puedan ejercer sus funciones con el apoyo de un mínimo pie de fuerza de policías e incluso del Ejército Nacional, en caso de ser necesario, siempre que no se exponga a riesgos adicionales a sus funcionarios o usuarios; y (ii) el diseño de una vía rápida de denuncia y protección frente a actos de amenaza o violencia contra los funcionarios de las comisarías que trabajan en estas zonas.

§553. Asuntos finales. Finalmente, se ordenará a todas las instituciones y entidades que han intervenido en el proceso que tomen las medidas necesarias para salvaguardar la intimidad personal y familiar de la accionante y de sus hijos, y especialmente, los datos que permitirían conocer su lugar de residencia actual. Por consiguiente, deberán mantener estricta reserva de los datos que permitan su identificación o ubicación, así como sobre la totalidad los documentos que hacen parte del expediente, incluyendo la versión no anonimizada de esta providencia.

§554. Así mismo, la Sala ordenará desvincular del proceso de la referencia a la Jurisdicción Especial para la Paz y la Secretaría de Seguridad y Justicia de la Alcaldía de Tuluá, puesto que no encontró acreditado que dichas entidades hubiesen vulnerado los derechos de Carmenza o sus hijos y porque sus acciones no son necesarias para garantizar el cumplimiento de las órdenes de esta sentencia.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero. REVOCAR PARCIALMENTE la Sentencia del 11 de marzo de 2024, proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tuluá – Sala de Decisión Penal, que revocó la Sentencia del 26 de enero de 2024, proferida por el Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Santiago de Tuluá, que negó la acción de tutela.

En su lugar, DECLARAR que la Comisaría de Familia de Argelia, la Comisaría de Familia Cuarta “El Naranjo” de Tuluá, la Comisaría de Familia de Villanueva, la Fiscalía 1 Local de Buenos Aires, la Fiscalía 2 Seccional de Argelia, AIC EPS-I, el ICBF, la Unidad para las Víctimas, el Departamento de Policía del Cauca – Estación de Policía de Argelia y la Policía Metropolitana de Tuluá vulneraron los derechos de Carmenza a una vida libre de violencias, al acceso a la administración de justicia con enfoque de género e interseccional, a un recurso judicial efectivo y a la salud; así como los derechos de la accionante y sus hijos, Jerónimo y Antonia, a la unidad familiar, a ser inscritos en el Registro Único de Víctimas y, por consiguiente, a la verdad, la justicia y la reparación, y a la atención humanitaria. Igualmente, dichas entidades incurrieron en violencia institucional en contra de la accionante y su familia.

Segundo. ORDENAR a la Unidad para las Víctimas que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de esta sentencia, proceda a inscribir en el Registro Único de Víctimas los hechos victimizantes de violencia intrafamiliar con ocasión al conflicto armado y tentativa de feminicidio que sufrió Carmenza; y de amenaza y desplazamiento forzado que sufrieron tanto esta como sus hijos, Jerónimo y Antonia, en relación con las situaciones fácticas abordadas en esta sentencia.

Tercero. ORDENAR a la Unidad para las Víctimas que, dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de esta sentencia, proceda a informar a Carmenza sobre los derechos que le asisten a ella y a sus hijos en su calidad de víctimas del conflicto armado y de desplazamiento forzado.

Cuarto. ORDENAR a la Comisaría de Familia de Villanueva, a la Comisaría de Familia de Argelia, a la Comisaría de Familia Cuarta “El Naranjo” de Tuluá, al Ministerio de Justicia y del Derecho, a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo, a la Fiscalía 2 Seccional de Argelia, a la Fiscalía 1 Local de Buenos Aires, al Departamento de Policía del Cauca – Estación de Policía de Argelia y a la Policía Metropolitana de Tuluá que, dentro de los siete (7) días hábiles siguientes a la notificación de esta sentencia, procedan a coordinar las medidas de protección que, actualmente, existen en favor de Carmenza y a emitir medidas de protección adicionales en caso de requerirse. Este proceso de articulación deberá considerar, por lo menos, los siguientes aspectos:

i. (i) La Comisaría de Familia de Villanueva debe ser la institución líder en dicho proceso de

articulación y coordinación. Por ello, será la institución que establecerá y mantendrá comunicación permanente con Carmenza en relación con las medidas de protección. Así mismo, corresponderá a esta comisaría hacer seguimiento y verificación de la efectividad de las medidas de protección dispuestas en favor de la accionante.

ii. (ii) El proceso de articulación y coordinación debe revisar la idoneidad y eficacia de las medidas de protección dispuestas actualmente para garantizar derecho a una vida libre de violencias de Carmenza. En caso de requerirse medidas de protección adicionales, la Comisaría de Familia de Villanueva deberá decretarlas de manera inmediata y verificar su cumplimiento.

iii. (iii) El Departamento de Policía del Cauca-Estación de Policía de Argelia y la Policía Metropolitana de Tuluá deben realizar las gestiones necesarias con la Dirección Nacional de la Policía para garantizar la seguridad de Carmenza con independencia del lugar donde esta se encuentre, teniendo en cuenta los potenciales desplazamientos que la accionante realice a la ciudad de Tuluá, al departamento del Cauca u otro destino. Para ello, el Departamento de Policía del Cauca-Estación de Policía de Argelia y la Policía Metropolitana de Tuluá deberán realizar las acciones administrativas necesarias para garantizar una adecuada coordinación de las distintas dependencias de la Policía Nacional, incluyendo a la Estación de Policía de Villanueva.

iv. (iv) Las medidas de protección que se adopten o implementen deben incorporar un enfoque de género e interseccional y contar con el consentimiento de Carmenza, quien debe ser escuchada en el proceso de articulación y coordinación entre las distintas instituciones y ser informada de manera permanente sobre este proceso y sus avances. Se advierte a las autoridades antes mencionadas que, en ninguna circunstancia, pueden incurrir en conductas que revictimicen a la accionante.

v. (v) La Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación deben prestar asesoría y acompañamiento permanente a Carmenza para garantizar la idoneidad y efectividad de las medidas de protección dispuestas en su favor y para evitar actos de revictimización de cualquier tipo.

vi. (vi) Al evaluar las medidas de protección, las autoridades mencionadas en esta orden deben considerar si, además, de Carmenza, se requiere también ordenar medidas de

protección en favor de sus familiares. En caso de que se requieran medidas de protección para los familiares de la accionante, y con el consentimiento previo de las personas cuya seguridad se debe garantizar, las autoridades deberán ordenar dichas medidas de protección requeridas o solicitar su adopción ante las autoridades competentes.

vii. (vii) Si bien la Estación de Policía de Villanueva no está vinculada a este proceso, podrá invitársele para que participe de este proceso de articulación y coordinación del que trata esta orden.

viii. (viii) En todo caso, la implementación de las medidas de protección debe ocurrir dentro de los 7 días hábiles siguientes a la notificación de esta sentencia y mantenerse mientras persista la situación de riesgo especial que afronta la accionante.

Quinto. ORDENAR a la Unidad Nacional de Protección a brindar asesoría a Carmenza con el fin de que ella conozca las alternativas con las que cuenta esta entidad y, si lo estima pertinente bajo el principio de consentimiento y participación que define este proceso, presente ante dicha entidad la solicitud de evaluación de medidas de protección para su caso.

Sexto. ORDENAR a la Unidad para las Víctimas, a la Comisaría de Familia de Villanueva, a AIC EPS-I, al Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Salud y Protección Social, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y al ICBF que, dentro de los siete (7) días hábiles siguientes a la notificación de esta sentencia, lleven a cabo un proceso de articulación y coordinación para disponer e implementar medidas de atención y asistencia adecuadas y efectivas para Carmenza y sus hijos. Este proceso de articulación y coordinación deberá considerar, por lo menos, lo siguiente:

i. (i) La Comisaría de Familia de Villanueva debe ser la institución líder en dicho proceso de articulación y coordinación. Por ello, será la institución que establecerá y mantendrá comunicación permanente con Carmenza en relación con las medidas de atención y asistencia. Así mismo, corresponderá a esta comisaría hacer seguimiento y verificación de la efectividad de las medidas de atención y asistencia dispuestas en favor de la accionante.

ii. (ii) Las medidas de atención y asistencia que se adopten deberán garantizar la alimentación, el transporte y el acceso a servicios de salud para Carmenza y su familia en el

municipio de Villanueva o en el sitio en el que estos se encuentren.

iii. (iii) Las medidas de asistencia y atención deben incluir las ayudas humanitarias de emergencia y de transición de que tratan los artículos 64 y 65 de la Ley 1448 de 2011 a cargo de la Unidad para las Víctimas.

iv. (iv) En materia de alojamiento, las autoridades deben considerar la adopción de la medida del subsidio monetario del que trata el literal b) del artículo 19 de la Ley 1257 de 2008.

v. (v) En materia de salud, AIC EPS-I deberá cubrir los gastos de transporte intermunicipal, alojamiento y alimentación para Carmenza, en caso de que estos sean requeridos para continuar la atención en salud en la ciudad de Tuluá u otro lugar. Igualmente, AIC EPS-I deberá remover cualquier tipo de barrera administrativa para garantizar esta medida, incluyendo la posibilidad de que la accionante presente la solicitud de gastos de transporte, alojamiento y alimentación de manera virtual y contando con el acompañamiento oportuno de la EPS-I en el desarrollo de los trámites que se requieren.

vi. (vi) El Ministerio de Salud y la Comisaría de Familia de Villanueva deben avanzar para lograr el traslado de Carmenza y sus hijos a una EPS que esta elija y tenga cobertura en el municipio donde estos actualmente residen en el menor tiempo posible. Igualmente, estas instituciones deben realizar las gestiones necesarias para garantizar que el traslado de EPS, o la portabilidad del servicio que estaba adelantando la accionante con acompañamiento de la Comisaría de Familia de Villanueva, no den lugar a que el domicilio actual de Carmenza pueda ser consultado o conocido por el público en general. Una vez efectuado el traslado de EPS, las autoridades mencionadas deben velar porque se garantice el acceso efectivo y sin interrupciones de la accionante y sus hijos a los servicios de salud que requieran a través de la EPS a la que se vinculen.

vii. (vii) En materia de alimentación y educación, las autoridades antes mencionadas deben acompañar a Carmenza para que esta y sus hijos sean incluidos dentro de los programas que hacen parte de la oferta social del Estado existente en el municipio donde actualmente residen.

viii. (viii) En relación con Jerónimo y Antonia, el ICBF debe, en el marco de sus funciones

preventivas, hacer un acompañamiento respetuoso, sensible y de largo plazo para verificar la materialización de sus derechos y bienestar y evitar la configuración de los riesgos identificados en relación con ellos en esta providencia.

ix. (ix) Las medidas de atención y asistencia que se adopten deben contar con el consentimiento de Carmenza y deberán incorporar un enfoque de género e interseccional.

x. (x) La Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación deben prestar asesoría y acompañamiento permanente a Carmenza para garantizar la idoneidad y efectividad de las medidas de atención y asistencia dispuestas en su favor, con el fin de evitar actos de revictimización.

xi. (xi) En todo caso, la implementación de las medidas de protección de las que trata esta orden debe ocurrir dentro de los 7 días hábiles siguientes a la notificación de esta sentencia y mantenerse mientras persista la situación de riesgo especial que afronta la accionante.

Séptimo. ORDENAR a la Comisaría de Familia de Villanueva, a la Unidad para las Víctimas, a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación que, dentro de los 6 meses siguientes a la notificación de esta sentencia, de manera coordinada y articulada, dispongan o gestionen medidas de estabilización adecuadas y efectivas para Carmenza y sus hijos en materia de salud, acceso al empleo y generación de ingresos, educación y vivienda. Estas medidas de estabilización deben tomar en cuenta, cuando menos, las siguientes cuestiones:

i. (i) La Comisaría de Familia de Villanueva debe ser la institución líder en el trabajo junto que desarrollen las instituciones mencionadas en esta orden. Por ello, será quien establecerá y mantendrá comunicación permanente con Carmenza en relación con las medidas de atención y asistencia. Así mismo, corresponderá a esta comisaría hacer seguimiento y verificación de la efectividad de las medidas de atención y asistencia dispuestas en favor de la accionante.

ii. (ii) Deben considerar la condición de víctimas de violencia basada en género y del conflicto armado de Carmenza y sus hijos.

iii. (iii) Deben incorporar un enfoque de género e interseccional y contar con el consentimiento de la accionante.

iv. (iv) Deben ir encaminadas a evitar nuevos actos de violencia y revictimización contra la accionante y sus hijos.

v. (v) Deben procurar la estabilización de largo plazo de los miembros del grupo familiar.

vii. (vii) Las instituciones encargadas del cumplimiento de esta orden deberán informar a la accionante sobre su derecho a contar con un sistema de apoyos para conservar su empleo, en los términos de la Ley 1996 de 2019.

Octavo. EXHORTAR a la Fiscalía General de la Nación para que, en el marco de sus competencias y autonomía, y de su deber de debida diligencia reforzada en casos de feminicidio, evalúe la posibilidad de priorizar las investigaciones penales con número de SPOA 0003, que se adelanta por el delito de acceso carnal abusivo con menor de 14 años, y 0001, que se adelanta por el delito de feminicidio en grado de tentativa, en contra de Felipe, como medida de acceso a la justicia y garantía de un recurso judicial efectivo para Carmenza y sus hijos. Para estos efectos, por secretaría general de la Corte Constitucional, se ordena remitir copia íntegra del fallo a la Dirección General de Fiscalía General de la Nación.

Noveno. ORDENAR a la Unidad para las Víctimas a que incluya la violencia intrafamiliar y las violencias basadas en género por parte de compañeros sentimentales que hacen parte de grupos armados al margen de la ley como un hecho victimizante que da lugar al reconocimiento de la calidad de víctima del conflicto armado en los términos del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011. Esto, siempre que se cumplan los criterios expuestos en esta decisión.

Décimo. ORDENAR al Ministerio de Salud y Protección Social, al ICBF, al Ministerio de Justicia y del Derecho, a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo que, dentro de los ocho (8) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, en su calidad de instituciones que hacen parte de la instancia de coordinación y gestión del orden nacional del Mecanismo Articulador para el Abordaje Integral de las Violencias por Razones de Sexo y Género, de las Mujeres, Niños, Niñas y Adolescentes, elaboren un estudio que permita conocer con mayor profundidad los alcances, frecuencia y características de la violencia intrafamiliar desarrollada con ocasión al conflicto armado.

Este estudio deberá incluir, entre otros, (i) un análisis cuantitativo y cualitativo de la población afectada por este hecho victimizante y de sus perpetradores, incluyendo su

caracterización en términos de edad, género, composición familiar; (ii) la identificación de las zonas del país en las que este tipo de violencia ocurre con mayor frecuencia; (iii) las consecuencias derivadas de dichos actos de violencia intrafamiliar y basada en género con ocasión al conflicto.

Décimo primero. ORDENAR al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de la Igualdad y la Equidad, o la entidad que haga sus veces, y a la Unidad para las Víctimas que, dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, establezcan un Protocolo o ruta especial para la atención para personas víctimas de actos de violencia intrafamiliar o violencias basadas en el género por parte de compañeros sentimentales que hacen parte de grupos armados al margen de la ley y que, en virtud de dicha condición, tienen la calidad de víctimas del conflicto armado en los términos de esta sentencia. La creación de dicha ruta deberá contar con la participación de la Fiscalía General de la Nación, el ICBF, el Ministerio de la Igualdad y el Ministerio de Salud y Protección Social.

Dicho Protocolo o ruta de atención de que trata este artículo deberá contemplar, por lo menos, lo siguiente: (i) la identificación de medidas especiales de seguridad requeridas por las víctimas de este tipo de violencia, las entidades responsables de garantizarlas y los procedimientos para su implementación; (ii) el establecimiento de medidas especiales de atención en términos de apoyo psicológico, económico, de alojamiento y en el acceso del derecho fundamental a salud para las víctimas; (iii) la definición de tiempos precisos de articulación entre las posibles autoridades responsables de la atención de las víctimas ante un eventual desplazamiento forzado; (iv) la articulación inmediata con el ICBF en eventos en los que estén involucrados niños, niñas o adolescentes; y (v) el diseño de un conjunto de medidas de protección idóneas y eficaces frente a casos de violencia intrafamiliar y las violencias basadas en género por parte de compañeros sentimentales que hacen parte de grupos armados al margen de la ley; (vi) la articulación del marco jurídico general de atención a las víctimas de violencia intrafamiliar y basada en género y del marco jurídico de atención a víctimas del conflicto armado.

Una vez elaborada la ruta de atención, esta deberá ser divulgada ampliamente entre los operadores de justicia y administrativos que trabajan en atención de víctimas de violencia intrafamiliar, basada en género o del conflicto armado.

Décimo segundo. ORDENAR al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Ministerio de la Igualdad y la Equidad, o la entidad que haga sus veces, que, dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, diseñe e inicie la implementación de una estrategia para fortalecer institucionalmente a las comisarías de familia que se encuentran en zonas particularmente afectadas por el conflicto armado. Esta estrategia deberá partir de un enfoque de acción sin daño y deberá establecer mecanismos para atender riesgos de seguridad que enfrenten los funcionarios de las comisarías de familia en estos lugares. En la implementación de la estrategia, el Ministerio de Justicia y del Derecho deberá priorizar a la Comisaría de Familia de Argelia, Cauca.

El fortalecimiento institucional antes mencionado deberá contemplar, como mínimo, las siguientes dos medidas: (i) la posibilidad de que las y los Comisarios puedan ejercer sus funciones con el apoyo de un mínimo pie de fuerza de policías e incluso del Ejército Nacional, en caso de ser necesario, siempre que no se exponga a riesgos adicionales a sus funcionarios o usuarios; y (ii) el diseño de una vía rápida de denuncia y protección frente a actos de amenaza o violencia contra los funcionarios de las comisarías que trabajan en estas zonas.

Décimo tercero. ORDENAR la inclusión de la Unidad para las Víctimas dentro del Mecanismo Articulador para el Abordaje Integral de las Violencias por Razones de Sexo y Género, de las Mujeres, Niños, Niñas y Adolescentes, regulado en el Decreto Nacional 1710 de 2020.

Décimo cuarto. ORDENAR a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo realizar seguimiento estricto de las órdenes de esta providencia y, en caso de detectar su incumplimiento, promover las acciones judiciales, administrativas y disciplinarias a que haya lugar.

Décimo quinto. ORDENAR a todas las instituciones y entidades que han intervenido en el proceso que tomen las medidas necesarias para salvaguardar la intimidad personal y familiar de la accionante y de sus hijos, y especialmente los datos que permitirían conocer su lugar de residencia actual. Para ello, deberán mantener estricta reserva de los datos que permitan su identificación o ubicación, así como sobre la totalidad de los documentos que hacen parte del expediente, incluyendo la versión no anonimizada de esta providencia.

Décimo sexto. DESVINCULAR del proceso de tutela de la referencia a la Jurisdicción Especial para la Paz y a la Secretaría de Seguridad y Justicia de la Alcaldía de Tuluá.

Décimo séptimo. Por secretaría general de la Corte Constitucional, LÍBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

Salvamento parcial de voto

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

A LA SENTENCIA T-434/24

Expediente: T-10.159.063.

Acción de tutela interpuesta por Carmenza contra la Comisaría Cuarta de Familia “El Naranjo” de Tuluá – Valle del Cauca y otros.

Diana Fajardo Rivera

1. 1. En términos generales, resalto el importante esfuerzo de la sentencia T-434 de 2024 por abordar con profundidad y rigor un tema tan relevante como la violencia en contra de la mujer, en un contexto social que muchas veces la tolera, la ignora o asume las consecuencias de estos actos como hechos aislados y no como verdaderas estructuras de

discriminación. También, debo reconocer los cambios incorporados en la sentencia que, en el marco de revisión, permiten estar frente a una gran providencia que aborda la violencia intrafamiliar y la violencia de género como fenómenos que pueden presentarse con ocasión del conflicto armado interno.

2. No obstante, me permito salvar parcialmente mi voto en el siguiente sentido:

A. A. Precisión conceptual respecto de los distintos tratamientos que el ordenamiento jurídico colombiano brinda a la violencia intrafamiliar en aras de dar claridad al alcance de la sentencia.

3. Respecto al contenido dogmático de la sentencia expresado en los numerales “5. Marco jurídico general para la atención de la violencia intrafamiliar, la violencia basada en género y para prevenir, atender y sancionar el feminicidio” y “6. La violencia basada en género en el marco del conflicto armado colombiano y la violencia intrafamiliar como una de sus formas”, quisiera realizar las siguientes precisiones:

4. Teniendo en cuenta el análisis efectuado en el texto de la sentencia, resulta importante aclarar que la violencia intrafamiliar es un acto o fenómeno de trascendencia jurídica, que a su vez se constituye como una situación de hecho reconocida en distintas normas jurídicas.

5. En este sentido, del análisis efectuado en la sentencia, debe resaltarse que existen por lo menos tres normas jurídicas que consagran a la “violencia intrafamiliar” como un supuesto de hecho que, no obstante, presentan consecuencias jurídicas diferentes y están contenidas en tres documentos normativos distintos:

Documento normativo

Supuesto de hecho

Consecuencia Jurídica.

1.

Ley 294 de 1996. “Por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se

dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar”.

Toda persona que dentro de su contexto familiar sea víctima de daño físico o síquico, amenaza, agravio, ofensa o cualquier otra forma de agresión por parte de otro miembro del grupo familiar (Artículo 4)

Podrá pedir, sin perjuicio de las denuncias penales, a que hubiere lugar, al Comisario de familia del lugar donde ocurrieren los hechos y a falta de éste al Juez Civil Municipal o promiscuo municipal, una medida (definitiva o provisional) de protección inmediata que ponga fin a la violencia, maltrato o agresión o evite que ésta se realice cuando fuere inminente.

(Artículo 4)

2.

Código Penal.

El que -o quien sin ser parte del núcleo familiar en los términos descritos en esta disposición normativa -maltrate física o psicológicamente a cualquier miembro de su núcleo familiar siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor....

(Artículo 229).

Incurrirá en pena de prisión de cuatro (4) a ocho (8) años

(Artículo 229).

3.

Ley 1448 de 2011. “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.”

Podrá solicitar el reconocimiento de medidas de asistencia, medidas de reparación (indemnización administrativa) y todas aquellas reconocidas en la ley 1448 de 2011

6. Ahora bien, a pesar de que el supuesto de hecho de las tres normas jurídicas previamente enunciadas está directamente relacionado con la violencia intrafamiliar como hecho o acto, las tres normas jurídicas no solo difieren en las consecuencias jurídicas que atribuyen ante la comprobación del supuesto de hecho, sino que también difieren en los sujetos que regulan, la finalidad que pretenden y las autoridades que deben aplicar directamente la norma jurídica.

Sujeto a quien regula.

Finalidad de la norma jurídica

(principal, no única)

Autoridad competente para aplicar directamente la norma jurídica

NJ1

La persona agredida.

Proteger a la persona agredida y brindar medidas de protección inmediata que pongan fin a la violencia, maltrato o agresión o evite que ésta se realice cuando fuere inminente.

Comisaria de familia y a falta de este el juez civil o juez de familia.

NJ2

La persona agresora.

Sancionar punitivamente a al agresor por la comisión de un delito

Fiscalía/ Juez Penal

NJ3

La persona agredida con ocasión de un conflicto armado.

Beneficiar a las víctimas del conflicto armado con el otorgamiento de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas y dignificarlas a través de la materialización de sus derechos constitucionales.

Gobierno nacional. Unidad de víctimas, entre otros.

7. Así las cosas, la violencia intrafamiliar entendida como un fenómeno social reprochado por el ordenamiento jurídico colombiano se encuentra regulado de diferentes maneras, no excluyentes sino complementarias entre sí, de tal forma que, una persona que sufre un daño dentro de su contexto familiar puede: (i) solicitar medidas de protección que pongan fin a la violencia, maltrato o agresión o evite que ésta se realice cuando fuere inminente mediante el proceso administrativo especial contenido en la Ley 294 de 1996; (ii) acudir ante la jurisdicción penal para que se investigue y sancione a una persona por la comisión de un delito, y (iii) si además dicho acto de violencia se realiza con ocasión de un conflicto armado, vía administrativa, puede pretender el reconocimiento de unos beneficios especiales reconocidos en la Ley 1448 de 2011.

8. Las anteriores aclaraciones conceptuales resultan sumamente relevantes y deben entenderse como el punto de partida para garantizar y proteger los derechos de las víctimas toda vez que brindan claridad sobre los distintos tratamientos que el ordenamiento jurídico colombiano otorga a la violencia intrafamiliar, permiten comprender el alcance de la sentencia y evitan problemas interpretativos por parte de las autoridades públicas y de la ciudadanía en general.

9. Así las cosas, habiendo delimitado el marco normativo relacionado con la violencia intrafamiliar a continuación se enunciarán algunas conclusiones a tener en cuenta sobre lo expuesto:

i. (i) Las autoridades públicas deben trabajar de manera mancomunada para prevenir la violencia intrafamiliar, proteger y reparar a las víctimas agredidas y sancionar a los victimarios. Al respecto, la Sentencia T-529 de 2023 llama la atención sobre la dispersión de funciones y la imposibilidad de lograr una actuación coordinada que permita combatir la violencia contra la mujer, respecto de la cual ahora tendría que considerarse las competencias derivadas de la Ley 1448 de 2011.

() “La condición de víctima – en el marco de la Ley 1448 de 2011 -es una situación fáctica que no está supeditada al reconocimiento oficial a través de la inscripción en el Registro. Por lo tanto, el registro no confiere la calidad de víctima, pues cumple únicamente el propósito de servir de herramienta técnica para la identificación de la población que ha sufrido un daño en los términos del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011 y de sus necesidades, y como instrumento para el diseño e implementación de políticas públicas que busquen materializar los derechos constitucionales de las víctimas” (Decreto 4800 de 2011. Artículo 16)

() El Registro Único de víctimas es un instrumento de naturaleza administrativa creado por la Ley 1448 de 2011, el cual comprende el universo total de víctimas del conflicto armado, entendidas como víctimas aquellos sujetos que cumplen con los requisitos establecido en la definición del artículo 3 de la presente ley cuya administración está a cargo de la Unidad para Víctimas. (Ley 1448 de 2011. Artículo 154)

() “El registro no confiere la calidad de víctima, y la inclusión de la persona en el Registro Único de Víctimas, bastará para que las entidades presten las medidas de asistencia, atención y reparación a las víctimas que correspondan según el caso.” (Ley 1448 de 2011. Artículo 156)

() Una vez la víctima sea registrada, accederá a las medidas de asistencia y reparación previstas en la Ley 1448 de 2011 dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante, salvo las medidas de ayuda humanitaria y atención de emergencia en salud, a las cuales se podrá acceder desde el momento mismo de la victimización. (Ley 1448 de 2011. Artículo 156)

() El reconocimiento a una persona que ha sido agredida por ac