

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL Sala Primera de Revisión de Tutelas

SENTENCIA T-027 DE 2025

Referencia: expediente T-10.311.719

Acción de tutela presentada por *Cristina* contra la Fiscalía General de la Nación, la Unidad Nacional de Protección y la Policía Nacional.

Magistrada ponente:
Natalia Ángel Cabo.

Bogotá D. C., 4 de febrero de 2025.

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por las magistradas Natalia Ángel Cabo -quien la preside- y Diana Fajardo Rivera, y por el magistrado Juan Carlos Cortés González, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y en los artículos 32 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA.

Esta decisión se adopta dentro del proceso de revisión del fallo del 5 de enero de 2024 emitido por el Juzgado Veinte de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá. Dicha providencia resolvió la acción de tutela formulada por *Cristina* en contra de la Fiscalía General de la Nación, la Unidad Nacional de Protección y la Policía Nacional.

Cuestión Previa. De conformidad con la Circular Interna No. 10 de 2022, la Corte Constitucional tiene la facultad de omitir los nombres reales de las partes en los procesos de tutela siempre que dicha información pueda comprometer sus derechos fundamentales. En particular, en casos en los que se divulgue información sensible sobre la salud e historia clínica de una persona, se trate de niños, niñas y/o adolescentes, o se pongan en riesgo los derechos a la vida, la integridad personal e intimidad de la o las personas involucradas. En esa medida, en el marco del proceso de la referencia se identificará a la accionante como *Cristina* y al señalado de amenazarla como *Jhon Smith* en la versión anonimizada y pública de las providencias que adopte la Sala.

I. SINTESIS DE LA DECISIÓN

En la presente sentencia, la Corte analizó el caso de una mujer que recibió amenazas de muerte por parte de su expareja, un ciudadano estadounidense. Cristina dio por terminada la relación sentimental que tenía con Jhon Smith después de que este la agrediera físicamente e intentara violentarla sexualmente en un viaje que hicieron juntos a Estados Unidos en 2022. Posteriormente, Jhon Smith buscó desprestigiar a Cristina en su trabajo y le envió mensajes insultantes en los que la señalaba de ser prostituta. En virtud de estos intercambios, Cristina presentó una primera denuncia que la Fiscalía archivó por falta de individualización del presunto autor. Luego la accionante recibió mensajes en los que se le advirtió que “se había firmado un contrato por ella”, que “era solo cuestión de tiempo” y que “tuviera cuidado a dónde iba” porque “algo va a ocurrir”. A raíz de estas amenazas, Cristina presentó una nueva denuncia ante la Fiscalía, quien inició una investigación en contra de Jhon Smith. Sin embargo, la accionante alegó no haber recibido medidas de protección eficaces, razón por la cual se encuentra en un constante estado de zozobra que le impide llevar una vida normal por el temor a que su expareja cumpla con las amenazas. Por esta razón, interpuso una acción de tutela en la que solicitó al juez que le asignara un esquema de protección pues su vida, su integridad física y la de su familia están en peligro.

En ese sentido, y con el fin de resolver el caso, la Corte planteó el siguiente problema jurídico: ¿Vulneran la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional y la Secretaría de la Mujer de Bogotá los derechos a la vida y a la integridad personal de una mujer al no implementar medidas de protección eficaces ante la amenaza de muerte por parte de su expareja y al no reaccionar de manera diligente ante las denuncias presentadas por estos casos?

En las consideraciones generales de la sentencia la Corte analizó, en primer lugar, el concepto de violencia institucional. En segundo lugar, examinó el incremento de los casos de feminicidio en Colombia, las amenazas previas a la comisión de este delito y los análisis de riesgo que deben realizar las autoridades encargadas de su investigación. En tercer lugar, se refirió a las amenazas de muerte como una forma particular de violencia psicológica ejercida contra las mujeres. Finalmente, la sentencia analizó la tipificación de delitos que contemplan la violencia psicológica hacia las mujeres.

En términos generales, la Corte concluyó que el feminicidio -y el riesgo de que se concrete en la vida de una mujer- es un fenómeno que refleja unas dinámicas políticas y culturales de violencia contra las mujeres que son incompatibles con la promesa de igualdad de nuestra Constitución. La tendencia al incremento del asesinato de mujeres por razones de género evidencia que la sociedad colombiana aún conoce una cultura de dominación y discriminación contra las mujeres a todas luces inadmisibles. En consecuencia, las autoridades deben actuar de forma proactiva, pronta y coordinada para evitar la concreción del fatal destino que sólo en 2024 acabó con la vida de más de 700 mujeres colombianas.

En el caso concreto, la Corte observó que la Fiscalía incurrió en varias omisiones cuando archivó en un primer momento el caso, no presentó avances significativos en la investigación de la denuncia presentada por la accionante ni tampoco se encargó de garantizar la implementación de las medidas de protección. Así mismo, se observó que la Secretaría de la Mujer de Bogotá no se encargó de hacer un acompañamiento psicosocial de la mujer cuando esta fue atendida.

Por estas razones, esta Corporación concluyó que las entidades accionadas desconocieron el derecho de Cristina a una vida libre de violencias, pues ante el evidente riesgo de feminicidio omitieron adoptar todas las medidas a su alcance para garantizar la adecuada investigación de la conducta, así como la protección de la víctima y su familia. En consecuencia, la Corte amparó los derechos de la accionante y le ordenó a la Fiscalía General de la Nación ampliar la denuncia de la accionante, evaluar su nivel de riesgo, avanzar de forma diligente en la investigación y determinar la necesidad de extender las medidas de protección a otros miembros del núcleo familiar de Cristina. Así mismo, ordenó a la Secretaría Distrital de la Mujer de Bogotá brindar acompañamiento

psicosocial. Por último, le ordenó a la Policía Nacional implementar las medidas de protección en un plazo de 48 horas.

II. ANTECEDENTES

1.1. Hechos

1. *Cristina* tuvo una relación sentimental con el ciudadano estadounidense *Jhon Smith*¹ entre enero de 2022 y octubre de 2023. Según relata la accionante, la relación llegó a su fin porque el señor *Jhon Smith* se volvió agresivo e incluso intentó violentarla sexualmente mientras se encontraban en un hotel en suelo norteamericano. Por esta razón, la ciudadana lo denunció en Estados Unidos ante las autoridades de policía del condado de Fairfax del Estado de Virginia, como consta en una boleta de reporte aportada al expediente por ella². La accionante mencionó que después de este episodio terminó su relación con el señor *Jhon Smith*.

2. A partir de noviembre de 2023, el señor *Jhon Smith* empezó a enviar mensajes a la compañía de venta de equipos para imágenes diagnósticas en el que trabaja *Cristina* desde hace varios años³. En estos mensajes el señor *Jhon Smith* afirmaba haber conocido a la señora *Cristina* a través de una página de *scorts* o acompañantes sexuales. También pedía que se le pagaran unas sumas de dinero adeudadas por traducciones que la accionante supuestamente le solicitó al señor *Jhon Smith* a nombre de la compañía⁴.

3. El 15 de noviembre de 2023 la accionante interpuso una denuncia ante la Fiscalía, quien inició una investigación por el delito de injuria. Sin embargo, el 27 de noviembre de 2023, archivó la investigación porque consideró que existía “ausencia total de los elementos probatorios que pudiesen ser útiles para una investigación”⁵. A juicio de la fiscal 375 de Bogotá, la actividad de investigación no permitió individualizar de forma precisa el sujeto activo de la conducta⁶.

¹ Expediente Digital T-10.311.719. [03EscritoTutela\(1\)](#), pág. 24 (Anexos a la demanda).

² Expediente Digital T-10.311.719. [03EscritoTutela\(1\)](#), pág. 22 (Anexos a la demanda).

³ Expediente Digital T-10.311.719. [03EscritoTutela\(1\)](#), pág. 10, 11 y 12 (Anexos a la demanda).

⁴ Expediente Digital T-10.311.719. [03EscritoTutela\(1\)](#), pág. 8 y 9 (Anexos a la demanda).

⁵ Expediente Digital T-10.311.719. [03EscritoTutela\(1\)](#), pág. 24-30 (Anexos a la demanda).

⁶ Expediente Digital T-10.311.719. [03EscritoTutela\(1\)](#), págs. 25-30. (Anexos de la demanda). Orden de archivo del 27 de noviembre de 2023, Rad. 1100160-00020-2023-18941.

4. El 2 de diciembre de 2023 el señor *Jhon Smith* envió un nuevo correo electrónico a la accionante en el que le indicó que “se había firmado un contrato por ella”⁷, que “era solo cuestión de tiempo”⁸ y que “tuviera cuidado a donde iba”⁹ porque “algo va a ocurrir”¹⁰. El 4 de diciembre siguiente envió de nuevo un correo electrónico en el que le dijo que se preparara porque algo le iba a pasar a ella y a su hijo¹¹.

5. La accionante indicó en su escrito de tutela que, por estas razones, presentó una nueva denuncia ante la Fiscalía por los delitos de violencia interfamiliar, en concurso con delito informático, injuria y amenazas. La señora *Cristina* señaló que en esa ocasión la Fiscalía reabrió la investigación y el 7 de diciembre de 2023 ordenó una medida de protección. Del mismo modo, la accionante informó que tuvo que sacar a su hijo de Bogotá para garantizar su seguridad.

6. Sin embargo, la accionante señaló que la medida de protección es ineficiente porque nunca se le brindó ningún tipo de protección. Manifestó que vive en estado de permanente zozobra y que no puede llevar a cabo su vida normalmente por el temor de que el señor *Jhon Smith* cumpla con las amenazas que le ha hecho llegar. Finalmente afirmó que el señor *Jhon Smith* se encuentra en Colombia pero que desconoce su paradero exacto.

7. Por todo lo anterior, la ciudadana interpuso acción de tutela contra la Fiscalía General de la Nación, la Unidad Nacional de Protección y la Policía Nacional en la que derecho a la vida (artículo 11), el debido proceso (artículo 29) y el derecho a la acción de tutela (artículo 86). En ese sentido, solicitó al juez de tutela que se le asignara un esquema de protección ya que peligraba su vida, integridad física y la de su familia.

1.2. Respuesta de las accionadas

8. **Policía Metropolitana de Bogotá (MEBOG)**¹². Mediante escrito del 11 de enero de 2024, la Policía Metropolitana de Bogotá contestó a la acción de tutela presentada por la señora *Cristina*. En primer lugar, afirmó que la tutela debía ser declarada improcedente pues dicha institución carece de legitimación en la causa por pasiva porque no violó ningún derecho de la ciudadana *Cristina*.

⁷ Expediente Digital T-10.311.719. [03EscritoTutela\(1\)](#), pág. 20 (Anexos a la demanda).

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Expediente Digital T-10.311.719. [03EscritoTutela\(1\)](#), pág. 13 (Anexos a la demanda).

¹² Expediente Digital T-10.311.719. [09RespuestaPolicia](#)

9. Sobre el segundo punto, la entidad indicó que de conformidad con el artículo 2.4.2.7 del Decreto 1066 de 2015 no le compete iniciar la evaluación individual de riesgo de personas naturales como la señora *Cristina*. Afirmó que su deber es ejecutar las medidas de protección establecidas en favor de personas naturales por la Fiscalía General de la Nación, las Comisarías de Familia y los Juzgados de Familia.

10. En todo caso, la entidad destacó que en cumplimiento de su deber de garantizar los derechos fundamentales de las y los ciudadanos, emitió un oficio a solicitud de la accionante en el que se le indican una serie de medidas de autoprotección y prevención, toda vez que para ese entonces no figuraba ninguna medida de protección ordenada judicialmente¹³. El escrito, fechado el 9 de enero de 2024, señala medidas generales para prevenir cualquier situación de riesgo ante amenazas de atentado a la vida e integridad personal. Dichas recomendaciones, que van desde la sugerencia de evitar rutinas estrictas, mantener una actitud vigilante y contar con los teléfonos de contacto de la Policía Nacional a la mano, hasta instalar sistemas de alarma y videovigilancia en su residencia -entre otras-¹⁴. En el escrito se observa que la accionante dejó consignados sus datos personales y una solicitud para que la autoridad de policía correspondiente “pase revista” sobre su lugar de residencia frecuentemente.

11. Finalmente, la Policía indicó en su contestación que el mismo 9 de enero de 2024 remitió el asunto a la Unidad Nacional de Protección, a través de su Dirección de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional para que dicha entidad, en el marco de sus competencias, realizara el respectivo estudio individual de riesgo.

12. **Unidad Nacional de Protección (UNP)**¹⁵. En primer lugar, la UNP se opuso a la procedencia de la acción de tutela en contra suyo pues, a su juicio, carece de legitimación en la causa por pasiva. Al respecto, señaló que las pretensiones se dirigen específicamente contra la Fiscalía General de la Nación, quien es la única con la competencia de investigar y adoptar medidas en el marco del proceso penal para proteger la integridad de la accionante como víctima de los delitos que le endilga al señor *Jhon Smith*.

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid., pág. 42 (2) y 43 (3).

¹⁵ Expediente Digital T-10.311.719. [08RespuestaUnidadProteccion](#), págs. 35 a 41.

13. De otra parte, la entidad accionada se refirió a la solicitud remitida por la Policía Nacional mediante oficio del 9 de enero de 2024. Para empezar, introdujo el alcance y funciones de la Unidad Nacional de Protección de acuerdo con lo previsto en la Ley 418 de 1997 y el Capítulo II del Título I, Parte 4 del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior). En particular, destacó que es una entidad creada con el propósito de “articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a quienes determine el Gobierno Nacional que se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal”¹⁶. Esto se traduce, según indicó la Unidad, en que sólo se activa su competencia si hay causalidad o “conexidad directa entre el riesgo y el ejercicio de actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias”¹⁷.

14. En cuanto a la solicitud elevada por la Dirección de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional (DIPRO), la UNP señaló que en su momento le dio trámite el Grupo de Atención al Ciudadano. Sin embargo, indicó que, a propósito de la acción de tutela, se elevó un requerimiento para priorizar en análisis del caso de la señora *Cristina*.

15. Al respecto, hizo un recuento del procedimiento ordinario que se sigue para la valoración y decisión sobre la adopción de medidas de protección en favor de la población que puede ser beneficiaria de las medidas administradas por la UNP. Enfatizó que la decisión final definitiva corresponde al Comité de Evaluación del Riesgo y de Recomendación de Medidas -CERREM-, y al amparo del trámite previsto por el artículo 2.1.4.2.40 del Decreto 1066 de 2015.

16. Por último, reiteró su solicitud de desvinculación del trámite de tutela por falta de legitimación en la causa por pasiva. En subsidio, pidió declarar la tutela “IMPROCEDENTE por INEXISTENCIA DE VULNERACIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES”¹⁸, pues a su juicio, la entidad no amenazó o violó derecho alguno de la accionante.

17. **Secretaría Distrital de la Mujer – Alcaldía Mayor de Bogotá.** Mediante auto del 16 de enero de 2024, el Juzgado Veinte de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad decidió vincular al trámite de tutela a la Secretaría de la

¹⁶ Ibid, pág. 37 (3).

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid.

Mujer de Bogotá, D.C¹⁹. En la providencia referida, el juzgado concedió el término de ocho horas para que la Secretaría se pronunciara. En el fallo señaló que la entidad guardó silencio. Sin embargo, en escrito remitido con posterioridad a la adopción de la decisión, la Secretaría indicó que sí remitió su respuesta oportunamente.

18. En su pronunciamiento sobre los hechos²⁰, la Secretaría Distrital de la Mujer solicitó ser desvinculada del trámite de tutela pues carece de legitimación en la causa por pasiva toda vez que no tiene funciones a su cargo que permitan dar cumplimiento a las pretensiones de la demandante. Asimismo, la entidad destacó que no ha violado o amenazado los derechos de la accionante y que, por el contrario, le ha prestado acompañamiento desde 2023.

19. En el escrito, la Secretaría relató que entró en contacto con la accionante el 13 de diciembre de 2023, fecha en la que acudió a una cita de orientación y atención socio-jurídica presencial en la Casa de Justicia de la localidad de Kennedy. Del mismo modo, señaló que se le brindó atención el 15 de diciembre siguiente mediante la Línea Púrpura. Posteriormente, según cuenta la apoderada de la Secretaría, se hizo seguimiento al caso el 18 de enero de 2024 en la Casa de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres de la localidad de Kennedy. En la descripción de estos encuentros, la Secretaría ilustra que se le sugirió a la accionante acudir a una Comisaría de Familia o a la Fiscalía General de la Nación a solicitar medidas de protección. Además, indicó que hubo otra atención presencial el 21 de diciembre de 2023 en la que la abogada le sugirió acudir a la Fiscalía con abogado para hacer un impulso procesal del caso.

20. Por lo anterior, reiteró que no ha desconocido los derechos de la accionante y que, por el contrario, le ha dado la atención requerida oportunamente.

1.3. Sentencia de primera instancia

21. Mediante sentencia del 18 de enero de 2024, el Juzgado Veinte de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá decidió “no conceder” el amparo solicitado por la accionante. En las consideraciones, la juzgadora de primera instancia señaló que la tutela resultaba improcedente porque “del material probatorio obrante, no se observa prueba siquiera de que la actora haya presentado solicitud alguna al respecto”²¹, especialmente, ante la Unidad

¹⁹ Expediente Digital T-10.311.719, [10VinculacionOtraEntidad](#)

²⁰ Expediente Digital T-10.311.719, [19Impugnacion](#).

²¹ Expediente Digital T-10.311.719, [12FalloTutela](#), pág 8.

Nacional de Protección, con el propósito de que se le asignara una medida de protección personal.

22. Al respecto, el juzgado de primera instancia destacó que, a propósito de la interposición de la acción de tutela, tanto la Policía Nacional como la Unidad Nacional de Protección emprendieron una serie de actividades encaminadas a adelantar el estudio de riesgo respecto de la accionante. En tal sentido, la juzgadora consideró que no se evidencia una vulneración de derechos en perjuicio de la accionante.

23. Por otra parte, respecto de las decisiones adoptadas por la Fiscalía General de la Nación, argumentó que la tutela no es la vía idónea para cuestionarlas. En esa medida, la juez señaló que “se torna improcedente la acción de tutela como mecanismo para lograr la protección de los derechos que estima quebrantados” y que la accionante cuenta con mecanismos ordinarios de defensa “normalmente adecuados”²². En particular, recordó que ya se activó una ruta ordinaria en la UNP, con carácter prioritario.

24. Finalmente, la juzgadora señaló que, si bien su determinación era declarar improcedente la acción de tutela, en todo caso, en virtud del “deber convencional y constitucional de los operadores judiciales de analizar y decidir un asunto con perspectiva de género cuando se trata de un caso de violencia contra la mujer”²³, exhortó a la Secretaría Distrital de la Mujer de Bogotá, a la Unidad Nacional de Protección, a la Policía Nacional y a la Fiscalía General de la Nación para que adelanten los trámites correspondientes atendiendo la naturaleza de las circunstancias y la “condición de mujer”²⁴ de la accionante.

Impugnación

25. El 4 de abril de 2024, la Secretaría Distrital de la Mujer impugnó el fallo de tutela. En su escrito, solicitó revocar el exhorto incluido en el segundo punto resolutivo de la sentencia en lo que corresponde a la Secretaría, pues dicha entidad dio respuesta al requerimiento del despacho judicial de forma oportuna. Así mismo, destacó que en la contestación se hizo un recuento detallado de las acciones emprendidas por la entidad desde noviembre de 2023 para darle acompañamiento a la accionante. En el mismo sentido, la entidad solicitó

²² Ibid., pág. 10.

²³ Ibid.

²⁴ Ibid., pág. 11.

corregir el punto 3.4., pues a su juicio allí se señala incorrectamente que dicha entidad guardó silencio.

26. Por último, la entidad informó que, tras conocer el fallo de la tutela, solicitó a la Dirección de Territorialización de Derechos y Participación hacer un seguimiento el 1 de abril de 2024 sobre la atención brindada a la señora *Cristina*. En dicho informe, la Dirección destacó que la accionante manifestó una disminución en el riesgo contra su integridad, ya que el presunto agresor no había vuelto a amenazarla.

27. En respuesta a la impugnación presentada por la Secretaría, el despacho de primera instancia decidió no conceder el recurso mediante providencia del 11 de abril de 2024. Al respecto, destacó que la Secretaría se pronunció sobre la tutela de forma extemporánea y que sobre los autos de trámite no proceden recursos. De este modo, y cumplido el término para la presentación de impugnaciones, el despacho ordenó remitir el expediente a la Corte Constitucional para el estudio y eventual selección del caso.

28. Posteriormente, la Secretaría Distrital de la Mujer solicitó información sobre lo resuelto. En providencia del 30 de mayo de 2024, el Juzgado Veinte de Ejecución de penas y Medidas de Seguridad destacó que en el escrito de impugnación presentado por la entidad vinculada se aportaron capturas de pantalla en las que se ilustra que en efecto se envió el pronunciamiento sobre los hechos el 18 de enero de 2024 a las 2:17 pm, es decir, dentro del término dispuesto por el despacho para contestar. Al respecto, la juez dispuso requerir a la Coordinación del Centro de Servicios Judiciales para que investigue la posible omisión en el cumplimiento de los deberes de remitir las comunicaciones de las partes y vinculadas a los trámites de tutela que adelanta el Juzgado²⁵.

29. El 9 de julio de 2024, la Corte Constitucional solicitó al Juzgado Veinte de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad remitir el enlace con la totalidad del expediente de tutela. El 9 de julio, el Juzgado remitió el enlace solicitado.

30. Mediante auto del 30 de julio de 2024, la Sala de Selección de Tutelas No. 7 de la Corte Constitucional seleccionó el caso para estudio²⁶. Por reparto, el asunto se asignó a la Sala Primera de Revisión de Tutelas, que preside la suscrita

²⁵ Expediente Digital T-10.311.719, [25AutoOrdenaRequerir](#).

²⁶ Expediente Digital T-10.311.719, [01AUTO SALA SELECCION 07 - 30 DE JULIO DE 2024 - NOTIFICADO 14 DE AGOSTO DE 2024](#), págs. 28 y 32.

magistrada. Mediante oficio del 14 de agosto de 2024, el expediente fue remitido a este despacho²⁷.

III. ACTUACIONES EN SEDE DE REVISIÓN

31. A través del auto del 30 de julio de 2024, la Sala de Selección de Tutelas Número Siete²⁸ escogió el expediente para su revisión²⁹ y, por sorteo, le correspondió a la magistrada Natalia Ángel Cabo la elaboración de la ponencia. El 14 de agosto siguiente, la Secretaría remitió el expediente de la referencia al despacho de la magistrada sustanciadora para el trámite correspondiente.

32. El 19 de septiembre de 2024, la magistrada Natalia Ángel emitió un auto de pruebas mediante el cual solicitó que:

- La Fiscalía General de la Nación: (i) remita el expediente completo del proceso en el que la denunciante es la señora *Cristina* y el denunciado es el señor *Jhon Smith*; (ii) informe sobre el estado actual del proceso y señale si en el marco del trámite ha adoptado alguna medida de protección en favor de la accionante. De ser afirmativa la respuesta, indique en qué consiste la medida y cuál es el estado actual de ejecución.
- La señora *Cristina*: (i) informe si ha recibido nuevas amenazas u ofensas por parte del señor *Jhon Smith* desde que interpuso la acción de tutela y si aún considera que está en riesgo su seguridad e integridad personal; (ii) describa las medidas que ha tenido que implementar, tanto en el ámbito personal como en el económico, para asegurar su seguridad y la de su familia frente a las amenazas del señor *Jhon Smith*; (iii) informe a este despacho si solicitó medidas de protección ante la Comisaría de Familia; (iv) remita los documentos sobre la denuncia por violencia o abuso sexual que hizo contra el señor *Jhon Smith* en Estados Unidos.
- La Policía Nacional de Colombia que remita toda la documentación relacionada con la atención prestada a la señora *Cristina*.
- La Secretaría Distrital de la Mujer de Bogotá remita toda la documentación relacionada con la atención presentada a la señora *Cristina*.

²⁷ Expediente Digital T-10.311.719, [03informe de reparto Dra. Angel](#).

²⁸ Integrada por los magistrados Vladimir Fernández Andrade y Antonio José Lizarazo Ocampo,

²⁹ La Sala seleccionó el caso con el criterio de “Necesidad de materializar un enfoque diferencial”.

- La Unidad Nacional de Protección remita un informe sobre el estado actual del procedimiento prioritario para la determinación del riesgo y la asignación de medidas de protección que mencionó en su contestación a la demanda de tutela.

33. En respuesta al auto, se recibieron las siguientes pruebas:

34. El 23 de septiembre de 2024 la fiscal 397 delegada María Claudia Chaparro envió una comunicación en la que explicó las actuaciones de la Fiscalía en el caso. Al respecto, indicó que el caso se encuentra en etapa de indagación preliminar y que se ordenó una medida de protección para la accionante. La fiscal también envió un expediente digitalizado con un enlace. Sin embargo, no fue posible acceder a él.

35. El 25 de septiembre de 2024 la Oficina de Asesoría Jurídica de la Secretaría Distrital de la Mujer de la Alcaldía de Bogotá envió escrito de respuesta al auto de pruebas. En ese sentido, la entidad accionada señaló que, tras consultar el Sistema de Información Misional de la Entidad SIMISIONAL, se evidenció que a la accionante se le han brindado las siguientes atenciones:

- Se brindó atención mediante la Línea Púrpura Distrital el 15 de diciembre de 2023. En dicha ocasión, la entidad aseguró que se orientó a la ciudadana en las rutas que debe accionar, y en ese contexto le explicó cómo llevar los trámites ante la Comisaría de Familia para solicitar una medida de protección ante la Fiscalía General de la Nación.
- En la Casa de Justicia de Kennedy se atendió a la accionante el 21 de diciembre de 2023. En la atención brindada, la profesional jurídica de la entidad asesoró a la ciudadana para que se acercara a la Fiscalía General de la Nación e impulsara el trámite penal.
- En la Casa de la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres de Kennedy se realizó seguimiento al caso el 18 de enero de 2024. La Secretaría señaló que realizó asesoría jurídica, pues se explicaron los derechos que le asisten de conformidad con la ley 1257 de 2008. También señaló que se indicaron las rutas de atención disponibles, en caso de que se presentaran nuevos hechos de violencia y amenazas.
- También señaló que se realizó un seguimiento al caso en la Casa de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres de Kennedy el 2 de abril de

2024. En dicha oportunidad se escuchó a la accionante, quien manifestó que las amenazas de su expareja se incrementaron. La Secretaría informó que ahí la ciudadana interpuso una acción de tutela y que a través de la misma se dio aviso a Migración Colombia para que se pudiera retener al señor *Jhon Smith*.

36. El 1 de octubre de 2024 el Grupo de Asuntos Legales de la Policía Nacional de Colombia envió un auto mediante el cual solicitó una copia del escrito de tutela interpuesto por la accionante para dar respuesta a lo solicitado en el auto de pruebas.

37. Aunque la Fiscalía ya había enviado escrito de respuesta, el 2 de octubre de 2024 el señor Juan Carlos Arévalo, fiscal 174 Delegado ante los Jueces Penales Municipales y Promiscuos de Bogotá, remitió una nueva comunicación con unos anexos. En dicho escrito, se envió una constancia de que el 2 de octubre de 2024 la Fiscalía emitió dos órdenes: una mediante la cual solicitó una inspección al lugar de los hechos de la denuncia, y otra mediante la cual solicitó una entrevista con la accionante con el fin de esclarecer los hechos.

38. Así mismo, se envió una prueba de que el 27 de noviembre de 2023 la Fiscalía ordenó el archivo de la denuncia de la accionante. Sin embargo, también demostró que el caso se reabrió, pues envió prueba de que el 7 de diciembre de 2023 la Fiscalía 375 Local de la Ciudad de Bogotá envió una solicitud a la Policía Nacional de Colombia para que realizara las actividades pertinentes para proveer de protección policiva y evitar afectaciones futuras en la vida e integridad de la accionante y su núcleo familiar.

39. El 08 de octubre de 2024 la Unidad Nacional de Protección envió un correo mediante el cual solicitó la ampliación del término para entregar las pruebas solicitadas.

40. La Policía Nacional de Colombia y la Unidad Nacional de Protección solicitaron una ampliación del plazo para remitir sus intervenciones. El 9 de octubre de 2024 se emitió un auto mediante el cual se concedió acceso al expediente a la Policía Nacional de Colombia y se otorgó una prórroga de dos (2) días hábiles para que la UNP remitiera las pruebas solicitadas.

41. En respuesta a dicho auto, el jefe de la Oficina Jurídica de la Unidad Nacional de Protección envió un correo el 11 de octubre de 2024. En dicho mensaje la entidad indicó que, en efecto, a través de una comunicación remitida

por la Policía Nacional, se informó sobre la situación de riesgo en la que se encuentra la accionante. En ese sentido, la UNP señaló que, tras adelantar las consultas pertinentes, verificar los documentos aportados y el relato de los hechos denunciados, se concluyó que la señora *Cristina* no pertenece a ninguna de las poblaciones objeto de protección descritas en el Artículo 2.4.1.2.6 del Decreto 1066 de 2015. Por esa razón señaló que la entidad no puede asumir la competencia de la solicitud presentada por la señora *Cristina*.

42. El 15 de octubre de 2024, la señora *Cristina* envió escrito de respuesta. En dicha comunicación, la accionante indicó que sigue siendo víctima de amenazas por parte de su expareja. Manifestó que siente que todavía corre peligro su integridad física y la de su familia. Indicó que no existe ningún avance de su caso en la Fiscalía, y que considera que dicha entidad subestimó su denuncia. Además, agregó que el expediente del proceso penal establece que ella fue remitida a medicina legal para valoración, pero esto nunca sucedió. Por último, precisó que no se le ha dado protección, pues a pesar de haber sido ordenadas unas medidas de protección, esto no ha sido suficiente.

III. CONSIDERACIONES

1. Competencia

1. La Sala Primera de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos proferidos dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo establecido en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y 61 del Acuerdo 02 de 2015.

2. Procedibilidad de la acción de tutela

2. En el presente asunto se cumplen los requisitos de procedibilidad establecidos por la jurisprudencia constitucional por las razones que se explican a continuación.

3. **Legitimidad por activa.** Según el artículo 86 de la Constitución Política, toda persona tiene el derecho de acudir ante los jueces de tutela para solicitar la protección de sus derechos fundamentales, bien sea a nombre propio o mediante un tercero que represente sus intereses. En este caso la señora *Cristina* está legitimada para interponer la acción de tutela a nombre propio porque es la titular de los derechos fundamentales a la vida (artículo 11), debido proceso

(artículo 29) y el derecho a la acción de tutela (artículo 86) cuya protección invocó en la demanda que presentó.

4. Legitimidad por pasiva. La señora *Cristina* dirigió la acción de tutela contra la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional y la Unidad Nacional de Protección. Así mismo se observa que, mediante auto del 16 de enero de 2024, el Juzgado Veinte de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad decidió vincular al trámite de tutela a la Secretaría de la Mujer de Bogotá, D.C³⁰. A continuación, se hará un análisis de la legitimidad por pasiva de cada una de estas entidades.

5. En primer lugar, la Fiscalía General de la Nación cuenta con la legitimación en la causa por pasiva. En efecto, esta institución tiene a su cargo la investigación contra el señor *Jhon Smith*, y en esa medida es quien en principio sería responsable por el desconocimiento de los derechos de la accionante. Así mismo, se observa que esta entidad estaría facultada para satisfacer las pretensiones de la tutela en caso de que estas prosperen, pues en el marco del proceso penal es la encargada de solicitar las medidas de protección³¹ requeridas por la señora *Cristina*.

6. En segundo lugar, la Policía Nacional está legitimada en el extremo pasivo de la presente acción. En efecto, el artículo 17 de la Ley 1257 de 2008³² establece que algunas medidas de protección destinadas a garantizar la vida e integridad de las víctimas de violencia intrafamiliar deben ser ejecutadas por la policía³³. En consecuencia, dicha entidad, por un lado, pudo haber incidido en la afectación de los derechos de la accionante y, por el otro, tiene la facultad de contribuir al restablecimiento de los derechos fundamentales de la señora *Cristina*, en caso de que prosperen sus pretensiones. Por esta razón se cumple el requisito de legitimación en la causa por pasiva.

³⁰ Expediente Digital T-10.311.719, [10VinculacionOtraEntidad](#)

³¹ En virtud del artículo 22, 133 y 134 de la Ley 906 de 2004 es el fiscal encargado del caso quien debe adoptar las medidas de protección necesarias para la protección integral de las víctimas o testigos.

³² Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones.

³³ Los numerales f y g del artículo 16 de la ley 1257 de 2008 establece lo siguiente: “f) Cuando la violencia o maltrato revista gravedad y se tema su repetición la autoridad competente ordenará una protección temporal especial de la víctima por parte de las autoridades de policía, tanto en su domicilio como en su lugar de trabajo, si lo tuviere; g) Ordenar a la autoridad de policía, previa solicitud de la víctima el acompañamiento a esta para su reingreso al lugar de domicilio cuando ella se haya visto en la obligación de salir para proteger su seguridad.”

7. Es importante aclarar que, aunque la respuesta fue emitida por la Policía Metropolitana de Bogotá y la accionada formal es la Policía Nacional, ambas corresponden a una misma entidad. Esto se debe a que la Policía Metropolitana de Bogotá es una unidad de la Policía Nacional, y en esa medida está subordinada a ella y a su estructura jerárquica. En consecuencia, las accionadas constituyen un único centro de imputación jurídica. Por esta razón, de ahora en adelante, en esta sentencia, se hará referencia únicamente a la actuación de la Policía Nacional de manera general.

8. En tercer lugar, se cumple con la legitimación por pasiva en relación con la Secretaría Distrital de la Mujer. En efecto, uno de los objetivos principales de esta entidad es brindar atención y asesoría oportuna a las mujeres que sean víctimas de discriminación o violencia, con el fin de restablecer sus derechos vulnerados³⁴. En este sentido, el Decreto 428 de 2013, que define las competencias de la Secretaría, señala que una de las funciones esenciales de esta entidad es precisamente promover la eliminación de las violencias basadas en género en Bogotá y asegurar una adecuada atención a las denuncias relacionadas con este tipo de delitos³⁵.

9. En este caso, la accionante manifestó la necesidad de medidas de protección que garanticen el restablecimiento de sus derechos frente a un posible caso de violencia basada en género. Pues bien, como se explicó, la Secretaría ejerce funciones y tiene responsabilidades relacionadas con el seguimiento y la implementación de dichas medidas de protección. Por lo tanto, se considera que dicha entidad cumple con la legitimación por pasiva, ya que, por un lado, se debe evaluar si su inacción pudo generar una vulneración de los derechos de la accionante y, por otro lado, dispone de la facultad para contribuir al restablecimiento efectivo de dichos derechos.

10. Sobre la legitimidad por pasiva de la Secretaría de la Mujer conviene resaltar que el Juzgado Veinte de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad señaló en la decisión proferida el 18 de enero de 2024 que esta entidad no había respondido a la acción de tutela y había guardado silencio³⁶. El 4 de abril de 2024, la Secretaría impugnó dicha decisión, y manifestó que sí envió su respuesta dentro del término dispuesto por el despacho para contestar³⁷.

³⁴ El literal n del artículo 5° del Acuerdo 490 de 2012 establece que uno de los objetivos de la Secretaría de la Mujer es brindar atención y asesoría oportuna a las mujeres que sean objeto de cualquier tipo de discriminación y/o violencia en orden a restablecer los derechos vulnerados”.

³⁵ Literales b,f,m,n del artículo 3 del Decreto 428 de 2013.

³⁶ Expediente Digital T-10.311.719. Documento denominado “12FalloTutela.pdf”.

³⁷ Expediente Digital T-10.311.719. Documento denominado “25AutoOrdenaRequerir.pdf”

11. Tras analizar las pruebas contenidas en el expediente, se evidencia que la Secretaría efectivamente presentó su respuesta en el término establecido. Esto se acredita mediante un pantallazo aportado por la entidad en el que muestra que la contestación fue enviada el 18 de enero de 2024 a las 2:57 p.m., es decir, antes de que transcurrieran las ocho horas hábiles concedidas tras la notificación de la acción de tutela a la entidad.

12. Por lo tanto, se concluye que el Juzgado incurrió en una omisión al no considerar la respuesta de la Secretaría al momento de emitir su decisión. Sin embargo, esta omisión no constituye una causal de nulidad insaneable por violación al debido proceso de la entidad accionada, ya que, como se demostrará a lo largo de esta ponencia, la Secretaría, en el presente trámite constitucional, contó con la oportunidad de pronunciarse sobre los hechos y presentar las pruebas que estimó pertinentes para su defensa.

13. Finalmente, la Unidad Nacional de Protección (UNP) no está legitimada por pasiva en el presente caso, pues no tiene la facultad para incidir en la presunta afectación de los derechos que la accionante señaló en su escrito de tutela ni estaría en la capacidad de restablecerlos de manera directa.

14. En efecto, el Decreto 4065 de 2011³⁸ señala que el objetivo de la UNP es ejecutar la prestación del servicio de protección a las personas que, por actividades, condiciones o situaciones políticas, se encuentren en situación de riesgo extraordinario de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal³⁹. En el mismo sentido, el Decreto 4912 de 2011⁴⁰ señala que el Programa de Prevención y Protección que adelanta esta entidad tiene como objetivo garantizar la libertad, la integridad y la seguridad de personas que se encuentran en situación de riesgo extraordinario como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales

³⁸ Por medio del cual se crea la Unidad Nacional de Protección (UNP), se establecen su objetivo y estructura.

³⁹ El artículo 3° establece lo siguiente: “Objetivo. El objetivo de la Unidad Nacional de Protección (UNP), es articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a quienes determine el Gobierno Nacional que por virtud de sus actividades, condiciones o situaciones políticas, públicas, sociales, humanitarias, culturales, étnicas, de género, de su calidad de víctima de la violencia, desplazado, activista de derechos humanos, se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal o en razón al ejercicio de un cargo público u otras actividades que pueden generar riesgo extraordinario, como el liderazgo sindical, de ONG y de grupos de personas desplazadas, y garantizar la oportunidad, eficiencia e idoneidad de las medidas que se otorgan”.

⁴⁰ Por el cual se organiza el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección.

o humanitarias, o por el ejercicio de su cargo. Esto fue ratificado en el Decreto 1066 de 2015⁴¹, que volvió a regular las funciones de la Unidad Nacional de Protección en su artículo 4.2.1.2.2.

15. Como se puede ver, la UNP solo tiene la facultad de garantizar la protección de personas que se encuentren en situación de riesgo por sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o por el ejercicio de su cargo. En el presente caso, la amenaza que denunció la accionante está motivada en la presunta conducta discriminatoria del señor *Jhon Smith*, y no en el tipo de actividades descritas en las normas que establecen las funciones de la UNP. Por esta razón, dicha entidad no tiene la potestad de responder a las pretensiones de la señora *Cristina*, pues la amenaza denunciada no está relacionada con el ejercicio de alguna función política, pública, social o humanitaria. En consecuencia, se ordenará la desvinculación de esta entidad del proceso de tutela.

16. En suma, en el presente trámite están legitimadas en el extremo pasivo la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional y la Secretaría Distrital de la Mujer. Por el contrario, la Unidad Nacional de Protección carece de legitimidad en el asunto y, en consecuencia, será desvinculada.

17. **Inmediatez.** El 4 de diciembre de 2023 la señora *Cristina* recibió un correo electrónico con la siguiente advertencia: “Prepárate, algo malo te va a pasar a ti o al niño muy pronto”⁴². Una vez la accionante puso en conocimiento esta amenaza, la Fiscalía reabrió la investigación y ordenó unas medidas de protección el 7 de diciembre de 2023⁴³. La accionante presentó una acción de tutela el 4 de enero de 2024⁴⁴, pues consideró que era necesario y urgente ordenar medidas de protección más efectivas para garantizar su vida y su integridad. En este contexto, la Corte observa que transcurrió un mes entre la orden de las medidas cautelares propuestas por la Fiscalía y la presentación de la tutela, y por lo tanto se cumple con el requisito de inmediatez.

18. **Subsidiariedad.** La pretensión de la acción de tutela busca que las entidades accionadas ordenen y ejecuten medidas de protección efectivas y prontas para evitar atentados contra la vida y la integridad de la señora *Cristina* y su círculo

⁴¹ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior.

⁴² Expediente Digital T-10.311.719. [03EscritoTutela\(1\)](#), pág. 13 (Anexos a la demanda). Correo del 4 de diciembre de 2023, 6:51 a.m., con remitente de nombre Hugo Vergara.

⁴³ Respuesta enviada el 2 de octubre de 2024 por el fiscal delegado 174 Juan Carlos Arévalo. Carpeta denominada “medida de proteccion 8941”.

⁴⁴ Expediente Digital T-10.311.719. 03AUTOADMISORIOYOINADMISORIO.pdf

familiar. La accionante manifestó en su escrito de tutela que varias mujeres en Bogotá que también denunciaron amenazas fueron asesinadas y no quiere que esto le suceda también⁴⁵. Al respecto, la Corte reconoce como un hecho notorio que la violencia contra las mujeres en general, y el riesgo de feminicidio en particular, es un problema de derechos humanos y de salud pública con hondas repercusiones sociales que exige una acción pronta del Estado para prevenir y evitar su ocurrencia⁴⁶. En ese sentido, las amenazas contra la vida y la integridad de las mujeres deben ser consideradas como constitutivas de un riesgo inminente, de manera que la tutela es un mecanismo judicial definitivo para evitar la ocurrencia de daños irreparables, como el feminicidio.

19. Por otro lado, es evidente que la accionante no dispone de otro mecanismo de defensa dentro del ordenamiento jurídico. En efecto la señora *Cristina* solicita la adopción de medidas urgentes destinadas a proteger su vida e integridad personal. Por ello, el tiempo que transcurre hasta que se emita una decisión definitiva sobre una eventual denuncia penal podría conllevar un perjuicio irremediable, dada la urgencia de la situación.

20. En ese sentido, es fundamental señalar que el debate de esta controversia radica en la adecuada implementación de las medidas de protección que la Fiscalía está obligada a garantizar. Según lo dispuesto en los artículos 22⁴⁷, 133⁴⁸ y 134⁴⁹ de la Ley 906 de 2004, estas medidas deben ser adoptadas por la Fiscalía incluso antes de que se inicie formalmente el proceso penal. Por lo tanto, no resulta razonable ni jurídicamente válido exigir a la accionante que agote un trámite penal como condición previa para poder interponer una acción de tutela en la que solicita que se implementen dichas medidas de protección.

⁴⁵ Expediente Digital T-10.311.719. [03EscritoTutela\(1\)](#), pág. 4.

⁴⁶ Mediante el artículo 344 de la Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo), se declaró la emergencia nacional por violencia de género toda vez que se trata de una situación estructural que amerita “acciones urgentes para superar las situaciones exacerbadas de violencia contra mujeres producto de prejuicios, estereotipos de género y relaciones estructurales desiguales de poder”.

⁴⁷ ARTÍCULO 22. Restablecimiento del derecho. Cuando sea procedente, la Fiscalía General de la Nación y los jueces deberán adoptar las medidas necesarias para hacer cesar los efectos producidos por el delito y las cosas vuelvan al estado anterior, si ello fuere posible, de modo que se restablezcan los derechos quebrantados, independientemente de la responsabilidad penal.

⁴⁸ ARTÍCULO 133. Atención y protección inmediata a las víctimas. La Fiscalía General de la Nación adoptará las medidas necesarias para la atención de las víctimas, la garantía de su seguridad personal y familiar, y la protección frente a toda publicidad que implique un ataque indebido a su vida privada o dignidad.

⁴⁹ ARTÍCULO 134. Medidas de atención y protección a las víctimas. 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. Igual solicitud podrán formular las víctimas, por sí mismas o por medio de su abogado, durante el juicio oral y el incidente de reparación integral.

21. En efecto, conforme a la normativa mencionada, la obligación de la Fiscalía de implementar estas medidas surge en la etapa de indagación preliminar, es decir, incluso antes de que se formule la acusación formal. Por lo tanto, el ordenamiento jurídico vigente no contempla un mecanismo específico que permita a la accionante exigir judicialmente el cumplimiento de estas medidas en caso de omisión, ya que su implementación no debería depender de la actuación de la víctima.

22. Además, esta corporación ha establecido que, en los casos de riesgo de feminicidio es procedente la acción de tutela porque, aunque las mujeres accionantes en teoría cuentan con medios judiciales idóneos para proteger su vida e integridad, la realidad es que en muchos casos las autoridades encargadas de tramitar estos casos pueden ser poco diligentes y céleres⁵⁰. Por ello, si se considera el riesgo de feminicidio que se presenta en este caso, se puede concluir que la acción de tutela es el mecanismo más idóneo y eficaz para salvaguardar los derechos fundamentales de la accionante.

23. En síntesis, en el presente caso se encuentra acreditado el requisito de subsidiaridad. Por lo tanto, y en vista de que se superó el análisis de procedibilidad, en lo que sigue, la Corte planteará el problema jurídico a resolver y la metodología de la decisión.

Planteamiento del problema jurídico y metodología de la decisión

24. El 4 de diciembre de 2023, la señora *Cristina* una acción de tutela en la que solicitó la protección de su derecho a la vida, al debido proceso y a la acción de tutela. En su escrito, la ciudadana indicó que fue amenazada de manera grave varias veces por su expareja, el señor *Jhon Smith*. La accionante argumentó que la respuesta brindada por las entidades accionadas fue insuficiente. Señaló que vive en estado de permanente zozobra y que no puede llevar a cabo su vida normalmente por el temor a que su expareja cumpla con las amenazas. Por esta razón, la accionante solicitó la implementación de medidas de protección inmediatas para hacer frente al riesgo inminente de feminicidio al que se encuentra expuesta.

25. En ese sentido, a partir de las circunstancias descritas, le corresponde a la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional resolver el siguiente problema jurídico: ¿Vulneran la Fiscalía General de la Nación, la Policía

⁵⁰ Sentencias T-172 de 2023.

Nacional y la Secretaría de la Mujer de Bogotá los derechos a la vida y a la integridad personal de una mujer al no implementar medidas de protección eficaces ante la amenaza de muerte por parte de su expareja y al no reaccionar de manera diligente ante las denuncias presentadas por estos casos?

26. Para resolver este cuestionamiento, en primer lugar, en la sentencia se hará referencia al concepto de violencia institucional. En segundo lugar, se hará un análisis sobre el feminicidio y los análisis de riesgo que hacen las autoridades encargadas de investigar este delito. En tercer lugar, la Corte se referirá a las amenazas de muerte y su relación con la violencia psicológica ejercida hacia las mujeres. En cuarto lugar, se analizará la tipificación de los delitos que contemplan la violencia psicológica hacia mujeres. Por último, se abordará el análisis del caso concreto.

I. La violencia institucional contra las mujeres en el acceso a la administración de justicia. Reiteración de jurisprudencia

27. La violencia contra las mujeres se define como cualquier acción o conducta que, motivada por razones de género, cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a una mujer⁵¹. La Corte Constitucional ha señalado que la violencia contra las mujeres es un problema de carácter estructural, originado en los prejuicios y estereotipos de género que han prevalecido a lo largo de la historia⁵². Estos prejuicios se explican por la posición que han ocupado las mujeres en la sociedad, lo que ha llevado a un trato discriminatorio y ha sido un factor determinante en la perpetuación de prácticas violentas hacia las mujeres⁵³.

28. El Estado colombiano ha adoptado una serie de instrumentos internacionales de derechos humanos que tienen la finalidad de proteger de manera integral los derechos de las mujeres y evitar que se ejerza violencia en

⁵¹ Artículo 1 de la Convención Belém do Pará. La Corte ha empleado esta definición en varios pronunciamientos. En ese sentido se pueden ver, por ejemplo, C-539 de 2016,

⁵² Sentencia T-529 de 2023.

⁵³ La Corte Constitucional enfatiza desde su jurisprudencia temprana en que el mandato del artículo 43 reconoce una realidad de desigualdad profunda que afecta a las mujeres y que, por lo tanto, exige una acción del Estado que supere la noción liberal-positivista de neutralidad del derecho frente a la injusticia. Al respecto, esta Corporación resaltó desde la Sentencia C-419 de 1994 que: “proceder de manera neutral frente a la realidad social entrañaría el desconocimiento de los valores, principios y fines que la Constitución consagra, abandonar la búsqueda de una sociedad justa, respetuosa de la dignidad humana y vaciar de contenido las normas constitucionales que prohíben la discriminación de la mujer y que disponen su especial protección”.

su contra⁵⁴. En desarrollo de sus compromisos internacionales y del mandato de igualdad y no discriminación de la Constitución, el Congreso expidió la Ley 1257 de 2008⁵⁵. En línea con estos instrumentos, la Corte Constitucional reconoce que las mujeres son titulares del derecho fundamental a una vida libre de violencias⁵⁶.

29. A partir de ese marco normativo surgen una serie de obligaciones específicas para las autoridades estatales⁵⁷. Estas tienen el deber de prevenir, investigar, y sancionar de manera efectiva las violencias contra las mujeres, y siguiendo los parámetros de la debida diligencia.

30. Ahora bien, este deber no se limita solo a seguir procedimientos judiciales. Esta obligación implica que los recursos judiciales sean efectivos y puedan proporcionar respuestas que aborden las violaciones a los derechos de las mujeres de forma holística⁵⁸. Así mismo, dentro de estas obligaciones se encuentra el deber de las instituciones de actuar de manera coordinada para prevenir y sancionar los episodios de violencia contra la mujer. En este sentido, la Ley 1257 de 2008 establece que todas las entidades encargadas de atender a mujeres víctimas de violencia deben ejecutar acciones articuladas y coordinadas con el objetivo de brindar una atención integral⁵⁹. En consecuencia, las entidades responsables no pueden, bajo el pretexto de la falta de coordinación,

⁵⁴ Así, por ejemplo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) considera que la violencia de género es una forma de discriminación que inhibe gravemente la capacidad de la mujer de gozar de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre. Por su parte, la Convención de Belém do Pará define la violencia contra la mujer como cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.

⁵⁵ Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones.

⁵⁶ El reconocimiento del derecho a una vida libre de violencias supone una obligación de debida diligencia reforzada con base en la cual las autoridades del Estado tienen el deber de prevenir, investigar y sancionar las distintas formas de violencia de la que son objeto las mujeres. Artículo 7 de la Convención Belém do Pará, y sentencias C-408 de 1996 a T-179 de 2024.

⁵⁷ En ese sentido, se puede ver, por ejemplo, que la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de Belém do Pará), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos establecen que el Estado tiene el deber de garantizar la prevención, investigación, sanción y reparación de la violencia contra la mujer. Adicional a ello, se tiene que la Ley 1257 de 2008, en su artículo 6 establece que el Estado es responsable de prevenir, investigar y sancionar toda forma de violencia contra las mujeres.

⁵⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencias de Campo Algodonero vs. México; Velásquez Paiz y otros vs. Guatemala; V.R.P, V.C.P y otros vs. Nicaragua y López Soto vs. Venezuela.

⁵⁹ Artículo 6. Numeral 6. Coordinación. Todas las entidades que tengan dentro de sus funciones la atención a las mujeres víctimas de violencia deberán ejercer acciones coordinadas y articuladas con el fin de brindarles una atención integral.

negar o dilatar la atención requerida por las víctimas de violencia basada en género.

31. Esta corporación ha evidenciado que en muchas ocasiones, cuando las mujeres presentan una denuncia de violencia, la respuesta que reciben a menudo se ve influenciada por estereotipos que le restan importancia a su relato. Los funcionarios judiciales en algunos casos muestran indiferencia, restan importancia al caso o simplemente no dan crédito del testimonio que ofrecen las mujeres. Dichas actitudes pueden revictimizar, minar la confianza de las mujeres en el Estado e intensificar los impactos de la discriminación y la violencia⁶⁰. A este fenómeno se le ha caracterizado como violencia institucional.

32. La violencia institucional se puede definir como los actos ejercidos por agentes estatales que discriminan o pretenden dilatar, obstaculizar o impedir el acceso de las mujeres a las instituciones encargadas de atender las situaciones de violencia. En el ámbito judicial, la Corte ha definido a la violencia institucional como “las actuaciones de los operadores judiciales en las que toman decisiones con fundamento en actitudes sociales discriminatorias que perpetúan la impunidad para los actos de violencia contra la mujer”⁶¹.

33. La Corte ha empleado este concepto para analizar controversias de diversa naturaleza. Esta corporación se ha referido a la violencia institucional, por ejemplo, para reprochar la conducta de una comisaría de familia que no cumplió un término razonable para implementar unas medidas de protección en un caso de violencia basada en género⁶²; para condenar la actitud de un juez que no desplegó toda la actividad probatoria en un caso de sospecha de violencia de género⁶³; o incluso para condenar el comportamiento de un fiscal que subestimó una denuncia de una mujer víctima de violencia cibernética y le indicó que su denuncia no cabía dentro del tipo penal de violencia intrafamiliar⁶⁴.

34. Aunque la violencia institucional es un concepto que se puede emplear en diversos escenarios, su cuño corresponde a la necesidad de hacer visible la desatención y desidia estatal frente a las violencias que afectan a las mujeres. El reconocimiento de este tipo de violencia busca exigir a las autoridades

⁶⁰ Sentencia T-172 de 2023.

⁶¹ Ibid.

⁶² Ibid.

⁶³ Sentencia T-093 de 2019.

⁶⁴ Sentencia T-064 de 2023.

estatales analizar las denuncias con perspectiva de género⁶⁵. Esto supone reconocer y hacer visibles los sesgos o estereotipos de género que, en muchos casos, permanecen latentes e imperceptibles, y que crean barreras adicionales para que las mujeres puedan ejercer sus derechos⁶⁶.

35. El incumplimiento de las obligaciones de investigar y sancionar la violencia contra las mujeres es un factor importante que explica por qué este tipo de agresiones siguen siendo un fenómeno frecuente y normalizado. Por esta razón, a continuación, se procederá a analizar cómo las deficiencias en la investigación y sanción por parte de las autoridades responsables de gestionar las denuncias de violencia contra las mujeres contribuyen en la vulneración estructural y grave de los derechos fundamentales de estas.

II. El aumento del feminicidio y el diagnóstico de la situación de riesgo de las mujeres

36. El feminicidio o femicidio es una categoría que proviene de las ciencias sociales, más concretamente de la antropología y los estudios sociales feministas. Su cuño obedeció, en su momento, a la necesidad de nombrar y hacer visible el fenómeno social de la violencia letal contra las mujeres por razones de género, es decir, por el orden social que normaliza e incluso legitima la sujeción violenta de las mujeres a los hombres⁶⁷. Aunque su origen suele ubicarse en el neologismo en inglés *femicide*⁶⁸, el concepto tiene una trayectoria y entidad propia en nuestra región⁶⁹. En efecto, no sólo ha sido relevante en la movilización social y académica feminista desde la década de 1990 para impulsar la sensibilización de la sociedad frente a la problemática⁷⁰. También

⁶⁵Ibid..

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Solyszko Gomes, I. (2023). Femicidio y feminicidio: Avances para nombrar la expresión letal de la violencia de género contra las mujeres. *Géneros*, 2013, 23–42. Disponible en: <https://revistasacademicas.ucol.mx/index.php/generos/article/view/1278>

⁶⁸ En concreto, se atribuye su cuño a la escritora y psicóloga social feminista Diana E.H. Russell. Ver: Varias Autoras (2006). *Feminicidio: una perspectiva global*. Diana E.H. Russel & Roberta A. Harmes (Eds.) (Trad. Guillermo Vega Zaragoza, V.O: 2001). Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México.

⁶⁹ *Op. Cit.*, Solyszko Gomes, I. (2023). *Femicidio y feminicidio*...pág. 24. En particular, su traducción y uso se atribuye a la antropóloga mexicana Marcela Lagarde.

⁷⁰ Lagarde y de los Ríos, M (2006). *Del femicidio al feminicidio. Desde el jardín de Freud*, no. 6, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia. Disponible en: <https://repositorio.ciem.ucr.ac.cr/jspui/bitstream/123456789/9/3/RCIEM002.pdf>

ha permitido la multiplicación de normas penales en todo el continente que le dan un lugar jurídico distinguible al del homicidio⁷¹.

37. Como tipo penal, el feminicidio supone la penalización autónoma del homicidio de una mujer en razón a su género⁷². Consecuentemente, y dado que el concepto busca visibilizar aquellos asesinatos que suceden en un contexto social y cultural en el que se normaliza la violencia hacia las mujeres, el aspecto central de este delito es el elemento subjetivo, es decir, las condiciones discriminatorias que motivaron el asesinato⁷³.

38. Mediante la Ley 1761 de 2015⁷⁴ el ordenamiento jurídico colombiano reconoció al feminicidio como delito autónomo. Sin embargo, la Corte Constitucional ha constatado con alarma que, pese a su tipificación, el feminicidio no ha disminuido. Por el contrario, parece ir en aumento y esta corporación ha destacado esta tendencia en varios pronunciamientos. En el año 2020, por ejemplo, esta corporación resolvió, mediante la sentencia T-344, un caso en el que la accionante cuestionó unas providencias judiciales proferidas en el marco de un proceso promovido por su excompañero permanente. Allí, esta corporación señaló que, en Colombia, de acuerdo con datos de la DIJIN⁷⁵, en el 2018 el número de feminicidios aumentó un 14% en comparación con el año anterior. También indicó que, según el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, en el 2018 cada dos días y medio una mujer era asesinada por su pareja o su expareja⁷⁶.

39. Más recientemente, en la sentencia T-172 de 2023, en un caso en el que la accionante sufrió violencia psicológica y económica por parte de su exesposo, esta corporación señaló que desde 2021 a 2023, se han incrementado exponencialmente los casos de feminicidio en el país⁷⁷.

40. En efecto, se observa que pese a los esfuerzos regulatorios y de política pública, la prevalencia de este fenómeno no cede, sólo aumenta. Aunque existen

⁷¹ Correa Flórez, M. C. (2024). El feminicidio y el transfeminicidio en la legislación penal colombiana. *derecho Penal Y Criminología*, 45(119), 51–71. <https://doi.org/10.18601/01210483.v45n119.04>

⁷² Sentencia C-297-16

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Por la cual se crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo y se dictan otras disposiciones, también conocida como Ley Rosa Elvira Cely.

⁷⁵ Sentencia T-344 de 2020. También: El Espectador. En Colombia una mujer es asesinada cada tres días por su pareja o expareja. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/actualidad/25n-en-colombia-una-mujer-es-asesinada-cada-tres-dias-por-su-pareja-o-expareja-articulo-892796>

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Sentencia T-172 de 2023.

diferentes metodologías y criterios para contabilizar el feminicidio⁷⁸, y en Colombia aun no existen registros sistematizados y claros sobre este fenómeno⁷⁹, varios estudios recientes demuestran que las cifras están en aumento. Así, en varios estudios presentados por organizaciones dedicadas a estudiar la tasa de feminicidio se constata una tendencia al aumento. Así, por ejemplo, la Fundación Paz y Reconciliación⁸⁰ indicó que, según los datos proporcionados por la Fiscalía General de la Nación, a lo largo de 2023 se registraron un total de 630 casos de feminicidios en todo el país, lo que quiere decir que hubo casi dos casos de feminicidio al día. Así mismo, en un informe del Observatorio de Feminicidios Colombia⁸¹, se indicó que entre enero y septiembre de 2024, se registraron (595) feminicidios en Colombia y (473) feminicidios en grado de tentativa. Esto quiere decir que, si sigue la tendencia este año, se pueden superar las cifras de 2023.

41. Para la Corte es urgente llamar la atención sobre estas tendencias. El feminicidio no es solo un tipo penal. Es, ante todo, un fenómeno que refleja unas dinámicas políticas y culturales de violencia contra las mujeres incompatibles con la promesa de igualdad de nuestra Constitución. La tendencia al incremento del asesinato de mujeres por razones de género evidencia que la sociedad colombiana aún acuna una cultura de dominación y discriminación contra las mujeres a todas luces inadmisibles.

⁷⁸Gambetta, V. (2022). Principales desafíos metodológicos para investigar el femicidio en Latinoamérica. *Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales*, Obtenido en: <https://doi.org/10.24215/18537863e115>. En dicho texto la autora señaló que “la heterogeneidad [del feminicidio] da lugar a ambigüedades y dificultades prácticas para identificar, registrar y visibilizar las muertes concretas de mujeres por razones de género. De esta manera, investigar sobre femicidios plantea al menos dos conflictos vinculados con su operacionalización. Por una parte está el reto de traducir las motivaciones sexistas subyacentes en elementos observables. Por otra parte, aparecen tensiones entre la producción de conocimiento y el espíritu político del concepto de femicidio, que demandan una toma de posición por parte de quien investiga” (página 5).

⁷⁹ El Instituto Colombiano de Medicina Legal ha señalado que “[l]a información requerida para evaluar problemáticas como el feminicidio es desconocida para los entes responsables de recopilarla o no se han ejecutado demandas de información que tengan apoyo institucional lo suficientemente fuerte que obligue a las entidades a cubrir los vacíos existentes. Al igual que en violencia sexual, el Estado no cuenta con sistemas de información que permitan el registro de los datos necesarios para establecer si un homicidio corresponde o no a un feminicidio”. Instituto Colombiano de Medicina Legal (2014). Protocolo de valoración del riesgo de violencia mortal contra mujeres por parte de su pareja o expareja. Disponible en: <https://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/40693/Protocolo+de+valoraci%C3%B3n+del+riesgo+de+violencia+mortal+contra+las+mujeres+por+parte+de+su+pareja+o+expareja.pdf>

⁸⁰ Fundación Paz & Reconciliación (2024). Vivir sin miedo, informe de violencias basadas en género en Colombia 2022-2023. Disponible en: <http://fronteraysociedad.org/wpcontent/uploads/2024/03/Vivir-sin-miedo-informe-de-violencias-basadas-en-genero-en-Colombia-2022-2023.pdf>

⁸¹ Red Feminista Antimilitarista (2024). Boletín Mensual Vivas Nos Queremos agosto 2024. Disponible en: <https://www.observatoriofemicidioscolombia.org/seguimiento-y-analisis/noticias/vivas-nos-queremos-boletin-mensual-sobre-femicidios-en-colombia-agosto-2024>

42. Uno de los aspectos más importantes para abordar el feminicidio es la efectiva identificación del riesgo en el que se encuentran las mujeres. En el ordenamiento colombiano se han propuesto diversos mecanismos técnicos que permiten a las autoridades valorar cuando una mujer está en riesgo de ser agredida. En ese sentido se evidencian, por ejemplo: (i) el Protocolo de valoración del riesgo de violencia mortal contra mujeres por parte de la pareja o ex pareja, elaborado por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses⁸²; (ii) el Instrumento de valoración del riesgo para la vida y la integridad personal por violencias de género en el interior de la familia del Ministerio de Justicia y del Derecho⁸³; y (iii) el Formato de identificación del riesgo en los casos de violencia intrafamiliar, sexual y de género en la mujer (FIR) que debe diligenciar la Fiscalía General de la Nación⁸⁴.

43. Pese a esto, lo que se constata con los casos de feminicidio es que hay una cadena de hechos violentos que anteceden al asesinato y que no en pocas ocasiones las autoridades conocen. Es decir, las mujeres asesinadas se encontraban en una situación de riesgo que las instituciones no tuvieron en cuenta.

44. En efecto, la información estadística disponible ilustra que muchas mujeres intentan acudir a las autoridades estatales cuando experimentan episodios de violencia o amenazas contra su integridad, y que constituyen sin duda un potencial riesgo de feminicidio. Por ejemplo, la Evaluación de la aplicación del Protocolo de valoración del riesgo feminicida realizado por ONU Mujeres indicó que, de las 531 víctimas de feminicidio entre 2014 y 2017, 188 mujeres

⁸² El Protocolo, en su resumen inicial, señala que es una herramienta que propone una escala de valoración del riesgo que contempla recomendaciones para la autoridad competente sobre las medidas de atención y protección de la Ley 1257 de 2008. Así mismo señala que es una guía para la construcción de un plan de seguridad que oriente a las víctimas frente a su autocuidado y rutas a seguir tanto en la vía judicial como administrativa.

⁸³ Esta herramienta establece los lineamientos técnicos sobre violencias basadas en género para las Comisarías de Familia. Proporciona a los(as) funcionarios(as) un recurso para orientar la atención en casos de violencia intrafamiliar, a partir de una adecuada valoración del riesgo. Esta valoración determina el tipo de intervención necesaria, ya sea policial o jurisdiccional, con el fin de asegurar la protección efectiva de las víctimas de violencia de género en el entorno familiar.

⁸⁴ El párrafo 25 de la Directiva 001 de 2021 Fiscalía General de la Nación define al Formato de identificación del riesgo (FIR) como una herramienta psicométrica con validez y confiabilidad elaborada por expertos, la cual puede aplicarse en la recepción de la denuncia o durante la investigación. Es un cuestionario que se le formula a la víctima y que evalúa aspectos relacionados con el perfil del denunciado, el entorno de la víctima y hechos victimizantes. Además, también señala que su diligenciamiento es un requisito obligatorio en la recepción de la denuncia cuando se trata de conductas punibles como la violencia intrafamiliar, entre otras, siempre y cuando se cumplan con los cuatro criterios de implementación.

habían acudido previamente a una autoridad competente⁸⁵. Es decir, al menos una de cada tres mujeres que fueron asesinadas, había buscado protección y justicia. En ese sentido, también se evidencia que, el Observatorio de Femicidios Colombia, tras analizar el boletín de femicidios en el mes de julio de 2024⁸⁶, concluyó que “las mujeres víctimas de violencia acuden cada vez más a denunciar ante las autoridades competentes. Sin embargo, las medidas de protección para atender dichas denuncias son insuficientes”⁸⁷.

45. En este contexto cabe preguntarse por la eficacia tanto de los modelos de prevención como de las estrategias de valoración del riesgo de femicidio vigentes en el país. Las investigaciones al respecto señalan que en algunos casos las autoridades que adelantan las denuncias de violencia basada en género no ordenan la aplicación del Protocolo de valoración del riesgo de violencia mortal contra mujeres por parte de la pareja o expareja, desarrollado por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses⁸⁸. Aunque esta herramienta permite realizar un análisis riguroso sobre la posibilidad de que ocurra el femicidio⁸⁹, no es claro cuando se debe implementar, ya que depende de la decisión discrecional de la persona que recibe la denuncia⁹⁰.

⁸⁵ ONU Mujeres (2019). Evaluación de la aplicación del Protocolo de valoración del riesgo femicida. Bogotá. Disponible en: <https://colombia.unwomen.org/es/biblioteca/publicaciones/2019/11/evaluacion-aplicacion-protocolo-riesgo-femicida>

⁸⁶Red Feminista Antimilitarista (2024). Boletín Mensual Vivas Nos Queremos julio 2024. Disponible en: https://observatoriofemicidioscolombia.org/images/boletin-nacional/pdf/VIVAS_NOS_QUEREMOS-boletin-nacional-julio.pdf

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸Guzmán, L. (2019). Lineamientos para la protección de mujeres en riesgo de violencia mortal por parte de parejas o exparejas. Tesis de Maestría, Universidad Santo Tomás. Repositorio institucional Universidad Santo Tomás. <https://repository.usta.edu.co/handle/11634/20361> En esta investigación, la autora hizo una comparación entre los datos que presentó el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y los datos de la Fiscalía que obtuvo por un derecho de petición a la Fiscalía en el año 2016. Corroboró que existen algunas denuncias en las que no se utilizó el protocolo porque este solo se puede aplicar por solicitud expresa de las autoridades competentes.

⁸⁹ El protocolo de valoración del riesgo de violencia mortal contra mujeres, asume como enfoque de interpretación, el ecofeminista integrado, propuesto por Lori Heise (1994) a partir de la propuesta de Bronfenbrenner (1979). Este planteamiento fue adoptado desde 2003 por la Organización Mundial de la Salud (OMS); posteriormente, en Colombia, fue incorporado en el Estudio sobre Tolerancia Social e Institucional de las Violencias contra las Mujeres. En esta herramienta se hace una entrevista que tiene en cuenta la información sobre el hecho denunciado, la historia familiar, la historia personal y las estrategias de afrontamiento. A partir de esto se hace una valoración del riesgo DA (*danger assessment*) y se propone un plan de seguridad.

⁹⁰ El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses establece que, para aplicar el Protocolo, es necesario “Contar con oficio petitorio de autoridad competente, solicitando reconocimiento médico legal. Será el médico legista quien ofrecerá la valoración del riesgo a la mujer víctima de violencia de pareja y la remitirá con el grupo de valoración del riesgo”. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2017). Boletín Epidemiológico. Violencia de Género en Colombia: Análisis comparativo de las cifras de los años 2014, 2015 y 2016 (página 8). Disponible en: <https://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/57992/Valoraci%C3%B3n+del+riesgo+de+violencia+mortal+contra+mujeres+por+parte+de+su+pareja+o+expareja+Preveni%C3%B3n+secundaria.pdf>

46. Algo similar ocurre con el Formato de identificación del riesgo en los casos de violencia intrafamiliar, sexual y de género en la mujer (FIR) que debe diligenciar la Fiscalía General de la Nación. Si bien esta herramienta tiene una valoración técnica menos exhaustiva que el Protocolo de Medicina Legal, se supone que es un trámite obligatorio en todos los casos en los que se reciban denuncias de violencia basada en género⁹¹. Sin embargo, no siempre es empleado por la Fiscalía⁹² y no hay manera de hacer un seguimiento de su aplicación.

47. En suma, aunque existe un vacío significativo para explicar por qué los feminicidios no se reducen, la combinación de los factores aquí descritos puede dar unas luces sobre la trágica experiencia de aquellas mujeres que denuncian a sus agresores y aun así son asesinadas. En particular, ilustran que, a pesar de la existencia de protocolos, rutas de atención y mecanismos de prevención como las medidas de protección, en todo caso las autoridades llamadas a prevenir y atender casos en los que una mujer se enfrenta al riesgo feminicida desconocen la existencia de dichas herramientas, o de plano las inaplican.

48. Por esta razón, es de suma importancia analizar con más profundidad la etapa de valoración del riesgo en las denuncias por violencia basada en género. En consecuencia, cuando se examine un caso en el que se cuestiona el comportamiento de una autoridad en el contexto de una denuncia por violencias basadas en género, en los que además la víctima manifieste su percepción de riesgo frente a un posible asesinato, es imprescindible que el juez constitucional también examine si se hizo una valoración de riesgo de forma adecuada y siguiendo los parámetros de la debida diligencia en la investigación de las violencias basadas en género.

49. En particular, para examinar la conducta oficial en casos de riesgo de feminicidio, el juez constitucional debe considerar los siguientes aspectos. En primer lugar, es necesario valorar si al ponerse en conocimiento un hecho

⁹¹ El párrafo 25 de la Directiva 001 de 2021 Fiscalía General de la Nación establece que su diligenciamiento es un requisito obligatorio en la recepción de la denuncia cuando se trata de conductas punibles como la violencia intrafamiliar, entre otras, siempre y cuando se cumplan con los cuatro criterios de implementación, estos son: (i) que se aplique a la víctima directa del delito; (ii) que la víctima sea mujer mayor de edad o menor de edad emancipado; (iii) que los hechos narrados revistan las características de un tipo penal; (iv) que la violencia física, psicológica y/o sexual haya sido cometida por parte de una persona con quien la víctima haya compartido o comparta un vínculo familiar, sentimental, íntimo o de amistad.

⁹² En el presente caso, la Fiscalía no hizo uso del FIR, a pesar de que se había denunciado un caso de violencia de género en contra de la accionante. Si bien no se cuenta con cifras que permitan evaluar la aplicación de esta herramienta, es evidente que no existe un protocolo o normativa clara que facilite su seguimiento.

constitutivo de violencia basada en género, la autoridad emprendió acciones para valorar la situación de riesgo y descartar el riesgo de feminicidio. Asimismo, la debida diligencia en casos de violencias basadas en género exige que las autoridades se valgan de presunciones legales para asegurar una actuación pronta que reduzca los riesgos de violencia letal contra las mujeres.

50. En segundo lugar, debe observarse qué mecanismos de valoración del riesgo aplicó la autoridad y la diligencia en su implementación. En particular, el juez constitucional debe valorar si la autoridad que tiene conocimiento de un caso que involucra hechos de violencia basada en género que sugieren un potencial riesgo de feminicidio, observaron la aplicación de algún protocolo a su disposición.

51. Finalmente, deberá examinarse si se adoptaron, ordenaron e implementaron eficazmente las medidas de protección adecuadas en función de la situación de riesgo identificada por la herramienta de valoración aplicada.

52. En conclusión, el feminicidio es un tipo penal que refleja un grave fenómeno social de violencia extrema y estructural contra la mujer. Aunque existen esfuerzos relevantes para establecer protocolos y otras medidas para prevenirlo, la tendencia es al aumento. La preocupación por su prevalencia social se intensifica cuando se considera que, en muchos casos, este fenómeno es predecible, ya que muchas mujeres víctimas de feminicidio buscan ayuda de las autoridades antes de ser asesinadas. En este contexto, se destacó que, en los casos en los que se cuestione el comportamiento de una autoridad, es necesario realizar un análisis detallado de cómo las autoridades competentes evalúan el riesgo para determinar si es necesario o no implementar una medida de protección que evite el riesgo de feminicidio.

53. Así, la Corte considera que para valorar las posibles omisiones en la valoración del riesgo por parte de las autoridades competentes, es necesario tener en cuenta los siguientes criterios: (i) valorar si la autoridad emprendió acciones para valorar la situación de riesgo y descartar el riesgo de feminicidio; (ii) observar qué mecanismos de valoración del riesgo aplicó la autoridad y la diligencia en su implementación, y (iii) examinar si se adoptaron, ordenaron e implementaron eficazmente las medidas de protección adecuadas en función de la situación de riesgo identificada por la herramienta de valoración aplicada.

54. Ahora bien, uno de los problemas que se presenta en las investigaciones de las denuncias por violencia de género es la falta de una valoración adecuada del

riesgo por parte de las autoridades competentes. Por ello, resulta imprescindible otorgar la debida relevancia a las amenazas de feminicidio o violencia, puesto que estas constituyen una forma de agresión que, por sí misma, implica un riesgo que merece una atención prioritaria por parte de las autoridades.

III. La amenaza de feminicidio como violencia psicológica

55. La amenaza de feminicidio es la declaración mediante la cual alguien manifiesta la intención de cometer un feminicidio, es decir, el asesinato de una mujer por motivos de género. Esta amenaza puede manifestarse de diversas formas, como comentarios amenazantes, comportamientos de acoso, actos de violencia física o psicológica, y puede provenir de exparejas, parejas actuales o incluso personas desconocidas.

56. En la sección anterior se explicó que muchas de las amenazas de feminicidio en Colombia suelen materializarse. En efecto, se expuso que varias mujeres víctimas de feminicidio alertaron previamente a las autoridades de la amenaza. Ante este panorama, es claro que una mujer que ha recibido una amenaza de ataque contra su vida, tiene razones fundadas para creer que es posible que el ataque se materialice.

57. A pesar de esto, todavía existe la idea de que una amenaza no constituye verdaderamente un ejercicio de violencia. Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos indicó en su informe sobre Acceso a la Justicia para Mujeres⁹³ que, en América Latina, los fiscales hacen un énfasis prioritario en la constatación médica de lesiones físicas para probar agresiones dentro del contexto doméstico⁹⁴. En el mismo informe se indicó que uno de los obstáculos que encuentran las mujeres para acceder a la justicia es que los funcionarios que reciben las denuncias no le dan la debida seriedad a las denuncias, y muestran mayor interés en su vida privada que en el esclarecimiento de los hechos y la sanción de los responsables⁹⁵.

58. Así mismo, se evidencia que en algunos casos las amenazas denunciadas por las mujeres son minimizadas y por esta razón no se implementan medidas de protección inmediatas, ya que se considera que estas no constituyen todavía

⁹³ CIDH, Informe Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas, 2007.

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ Ibid.

una violación real de los derechos de las mujeres⁹⁶. En ese sentido, la Corte ha resaltado que en muchos casos de violencia basada en género las autoridades que reciben las denuncias subestiman el relato de las víctimas y no dan la importancia adecuada a las denuncias presentadas⁹⁷.

59. Sin embargo, la percepción de riesgo frente a una amenaza de muerte emitida por una expareja o por alguien que en el pasado ha agredido a una mujer por el hecho de serlo, no es producto de la imaginación ni de la paranoia. Por el contrario, se trata de un riesgo cierto e inminente, pues como se dijo líneas atrás, las reglas de la experiencia de la vida de las mujeres indican que una amenaza de muerte en las condiciones mencionadas suele concretarse. En consecuencia, la Corte reitera que las amenazas a la integridad personal son una forma de violencia basada en género. En particular, constituyen violencia psicológica y una lesión concreta a los derechos de las mujeres.

60. En efecto, esta corporación ha establecido que la violencia psicológica puede ocurrir antes de la violencia física⁹⁸. En ese sentido, este tipo de violencia puede consistir en: provocar miedo a través de la intimidación; amenazar con causar daño físico a una persona, su pareja o sus hijas o hijos, o con destruir sus bienes⁹⁹; someter a una persona a maltrato psicológico o en forzarla a aislarse de sus amistades, de su familia, de la escuela o del trabajo¹⁰⁰.

61. Ahora, cuando en una amenaza se indica expresamente que se quiere atentar contra la vida de una mujer, se presenta un impacto en la cotidianidad de la víctima particularmente considerable. En un contexto como el de Colombia en

⁹⁶ Por ejemplo, en la sentencia T-772 de 2015, la Corte analizó el caso de una mujer embarazada que había sido agredida físicamente por su expareja y que recibía constantes amenazas de su parte. En esta situación, el juez penal no emitió una medida de protección sino hasta mucho tiempo después de que se presentó la solicitud, al considerar que las amenazas no eran lo suficientemente graves como para justificar dicha medida.

⁹⁷ Sentencia T-064 de 2023.

⁹⁸ Sentencia T-172-23.

⁹⁹ Esta violencia que instrumentaliza seres queridos de las mujeres para causarles daño suele nombrarse como violencia vicaria. Al respecto la Corte, en la sentencia T-028 de 2023, señaló que “existe un tipo de violencia que ocurre incluso después de la separación de la pareja y que es menos visible para el operador judicial, la cual se manifiesta, entre otras formas, al reclamar la tenencia de los hijos aun cuando no se esté interesado en cuidarlos. En consecuencia, el juzgado accionado está en la obligación de abordar cada posibilidad relacionada con la violencia ejercida contra la mujer, pues los hijos pueden ser utilizados como herramientas para perpetuar ese tipo de violencia”.

¹⁰⁰ En el mismo sentido, el artículo 3 de la Ley 1257 de 2008 indica que el daño psicológico es una consecuencia de una acción u omisión destinada a controlar los comportamientos de otras personas por medio de actuaciones como la intimidación, la manipulación, la amenaza o cualquier otra conducta que perjudique la salud psicológica de una persona, entre otras.

el que una de cada tres mujeres que denuncia es efectivamente asesinada¹⁰¹, la mujer amenazada debe cambiar todo su esquema vital para evitar una agresión fatal. Esto supone en muchos casos evitar desplazamientos, separarse de su familia o incluso abandonar sus hogares. Se trata de una circunstancia que implica un replanteamiento general de las condiciones de vida y que acarrea consecuencias materiales y psicológicas tangibles.

62. La consideración de la amenaza como una forma de violencia permite entender que el feminicidio no es un acto aislado que simplemente priva de la vida a las mujeres, sino un fenómeno de violencia progresiva que puede culminar en una muerte violenta, pero que comienza desde el momento en que se ve afectado el desarrollo pleno de los derechos de las mujeres¹⁰².

63. Al respecto, la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que, desde el momento en que se evidencia una amenaza—especialmente cuando se trata de una amenaza a la vida—hay una afectación al ejercicio de los derechos¹⁰³. En el contexto de una denuncia por violencia de género, esto significa que, una vez que se demuestre que una mujer ha sido efectivamente amenazada, tiene el derecho a que se implementen medidas de protección que prevengan la materialización de dicha amenaza.

64. Por tanto, cuando las autoridades encargadas de atender estas denuncias deban hacer una valoración del riesgo en el que se encuentra la mujer, deberán tener en cuenta como elemento preponderante la existencia o no de una amenaza. En caso de que esta se presente, será necesario de manera inmediata ordenar una medida de protección que sea acorde con el nivel de la amenaza.

65. En resumen, las amenazas de feminicidio constituyen una forma de violencia psicológica que por sí misma constituye una violación a los derechos de las mujeres víctimas. Esta violencia se manifiesta de manera más severa en un contexto como el de Colombia, donde muchas de estas amenazas acaban materializándose. En tales situaciones, la violencia se agrava, ya que la persona afectada se ve obligada a cambiar su vida, restringir sus interacciones y limitar su movilidad. Ante estos escenarios, es fundamental que el funcionario

¹⁰¹ ONU Mujeres (2019). Evaluación de la aplicación del Protocolo de valoración del riesgo feminicida. Bogotá. Disponible en: <https://colombia.unwomen.org/es/biblioteca/publicaciones/2019/11/evaluacion-aplicacion-protocolo-riesgo-feminicida>

¹⁰² Ibid. Sobre este asunto la autora establece que la violencia feminicida se debe abordar desde la perspectiva de que es un continuum de violencias que enfrentan las mujeres y que puede desembocar en su muerte, para trascender el término feminicidio que centra la atención del problema en el asesinato mismo.

¹⁰³ Sentencia T- 339 de 2010.

encargado de recibir denuncias de violencia basada en género dé la importancia necesaria a la amenaza y parta de la base que este hecho ya configura una vulneración de los derechos de la denunciante. En cualquier caso, siempre se debe implementar una medida de protección una vez que se confirme la existencia de una amenaza.

66. La amenaza de muerte o violencia constituye una forma de violencia psicológica con graves repercusiones en la vida de las mujeres que la sufren. Por ello, en el apartado siguiente se analizarán las figuras legales disponibles en el ordenamiento jurídico para sancionar este tipo de agresiones.

IV. La tipificación de la violencia psicológica contra las mujeres

67. Como se mencionó anteriormente, las amenazas contra la integridad y la vida de las mujeres constituyen una forma de violencia psicológica. Estas acciones generan un estado de angustia que impacta de manera significativa la vida cotidiana y la tranquilidad de las mujeres víctimas. Sin embargo, este tipo de maltratos no se manifiestan en lesiones físicas inmediatas, y esto hace que en muchos casos sea difícil establecer el delito mediante el cual se pueden investigar y juzgar este tipo de conductas. Por esta razón en este apartado se analizarán los tipos penales mediante los cuales puede conducirse una investigación penal en casos de amenazas de muerte contra las mujeres.

68. En primer lugar, se encuentra el delito de violencia intrafamiliar. Este tipo penal, consagrado en el artículo 229 del Código Penal, impone una pena de prisión a quienes maltraten física o psicológicamente a cualquier miembro de su núcleo familiar. Este delito abarca los maltratos psicológicos que pueden ocurrir en un contexto sentimental o familiar, y considera que estas agresiones tienen un impacto más grave cuando suceden entre personas que están o han estado unidas por lazos de confianza.

69. A partir de la expedición de la Ley 1959 de 2019¹⁰⁴ se ampliaron los sujetos que pueden considerarse víctimas de violencia intrafamiliar. En efecto, esta ley estableció que la violencia intrafamiliar también incluye, entre otras, las agresiones entre personas que hayan terminado su relación sentimental que

¹⁰⁴ Por medio de la cual se modifican y adicionan artículos de la ley 599 de 2000 y la ley 906 de 2004 en relación con el delito de violencia intrafamiliar.

tenga carácter permanente y una clara vocación de estabilidad, sin importar si existen hijos en común¹⁰⁵.

70. Con esta modificación se extendieron los bienes jurídicos protegidos por este tipo penal. Al respecto, la Directiva 001 de 2021 de la Fiscalía General de la Nación señaló que, a partir de la reforma de 2019, la legislación sobre violencia intrafamiliar no solo protege la unidad familiar¹⁰⁶. En efecto, esta también abarca la protección de relaciones en contextos especiales que históricamente se han relacionado con este tipo de violencia. Esto incluye, entre otros casos, la protección de mujeres frente a agresiones de sus exparejas y situaciones de violencia en relaciones extramatrimoniales¹⁰⁷.

71. La Corte ha establecido que en los procesos por violencia intrafamiliar se debe adoptar una perspectiva de género¹⁰⁸. Este enfoque exige que los funcionarios reconozcan que la violencia contra las mujeres no puede considerarse un hecho aislado, sino que tiene una dimensión sistémica, que se reproduce en todas las esferas de la sociedad¹⁰⁹.

72. Sin embargo, la comprensión de la violencia intrafamiliar sigue estando influenciada por una concepción tradicional, que la define como un delito cuyo objetivo principal es proteger el núcleo familiar. Un ejemplo de esto es la sentencia de 2022 en la que la Corte Suprema analizó un caso de violencia basada en género en el que el hombre agredió físicamente a su expareja¹¹⁰. En esta decisión, la Corte concluyó que debía imputarse el delito de lesiones personales porque entre la pareja no existía “una unidad doméstica ni mantenían

¹⁰⁵ El artículo 1 de dicha norma modificó el artículo 229 de la Ley 599 de 2000, e incluyó lo siguiente: “A la misma pena quedará sometido quien sin ser parte del núcleo familiar realice las conductas descritas en el tipo penal previsto en este artículo contra: a) Los cónyuges o compañeros permanentes, aunque se hubieren separado o divorciado; b) El padre y la madre de familia, aun cuando no convivan en el mismo hogar, si el maltrato se dirige contra el otro progenitor; c) Quien, no siendo miembro del núcleo familiar, sea encargado del cuidado de uno o varios miembros de una familia en su domicilio, residencia o cualquier lugar en el que se realice la conducta; d) Las personas con las que se sostienen o hayan sostenido relaciones extramatrimoniales de carácter permanente que se caractericen por una clara e inequívoca vocación de estabilidad.

¹⁰⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-029 de 2009. En esta sentencia se estableció que, con el tipo penal de violencia intrafamiliar “se pretende prevenir la violencia que de manera especial puede producirse entre quienes, de manera permanente, comparten el lugar de residencia o entre quienes, de manera quizá paradójica, se encuentran más expuestos a manifestaciones de violencia en razón de la relación de confianza que mantienen con otra persona, relación que, tratándose de parejas, surge del hecho de compartir un proyecto de vida en común”.

¹⁰⁷ Directiva 001 de 2021 Fiscalía General de la Nación. Disponible en: https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=109999#_edn4

¹⁰⁸ Corte Constitucional, sentencias SU-080 de 2022, T-344 de 2020 y T-012 de 2016.

¹⁰⁹ Sentencias T-140 de 2021, SU-349 de 2022, C-222 de 2022, T-022 de 2022 y T-064 de 2023.

¹¹⁰ Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Sentencia de 12 de diciembre de 2022. Rad: SP397.

una convivencia”¹¹¹. La Corte Suprema aclaró que el delito imputable era lesiones personales porque los hechos habían ocurrido en 2014, antes de la promulgación Ley 1959 de 2019, que amplió los sujetos que pueden considerarse víctimas de violencia intrafamiliar. Este caso pone en evidencia que, en la actualidad, aún existen varias situaciones en las que se aplica la interpretación previa a la reforma de 2019. Esto tiene un impacto en cómo se perciben los casos de violencia intrafamiliar hoy en día.

73. Por esta razón es importante enfatizar en el hecho de que el delito de violencia intrafamiliar en la actualidad sí cubre las situaciones de violencia que se presentan entre personas que ya no son pareja, así no tengan un hijo en común. Es más, este tipo penal puede adecuarse mejor a situaciones de violencia entre exparejas, porque, a diferencia de las lesiones personales, (i) contempla la hipótesis de violencia psicológica sin necesidad de un dictamen clínico, (ii) se han establecido criterios fijos para interpretar este tipo desde una perspectiva de género y (iii) permite comprender que la agresión es más grave porque ocurre en un entorno de confianza en el que este tipo de violencias se han normalizado.

74. Otro tipo penal que puede ser empleado para sancionar los actos de violencia psicológica es el contemplado en el artículo 111 del Código Penal. Este artículo define el delito de lesiones personales como cualquier acto que cause daño a otra persona, ya sea en su cuerpo o en su salud. La salud, en este contexto, incluye tanto la salud física como la psíquica o mental. Como este es un tipo penal básico, sirve como fundamento para aplicar también el Artículo 115 del mismo código, en el que se establece como delito las perturbaciones psíquicas o mentales. Por perturbación psíquica se entiende todo cambio de las facultades psíquicas de una persona, que se traduce en la aparición un trastorno mental¹¹².

75. Cuando el delito de lesiones personales en su faceta de afectación psíquica se realiza en contra de una mujer y es cometido por razones de género, este tipo penal puede aplicarse para proteger casos de violencia contra la mujer,

¹¹¹ Ibid.

¹¹² Velásquez, F (2013). Delitos contra la vida y la Integridad Personal, Bogotá. Ediciones jurídicas Andrés Morales, p. 263. En la misma línea: cfr.: Pabón Parra, Pedro Alfonso. Manual de derecho Penal. Tomo II. Parte Especial. Novena edición. Bogotá. Ediciones doctrina y Ley, 2013. Citado en: Correa Flórez, M. C (2018). La violencia contra las mujeres en la legislación penal colombiana. Revista Nuevo Foro Penal Vol. 14, No. 90, enero-junio 2018, pp. 11-53. Universidad EAFIT, Medellín (ISSN 0120-8179)

específicamente en su modalidad de daño psicológico¹¹³, conforme a lo establecido en la Ley 1257 de 2008¹¹⁴.

76. A diferencia del delito de violencia intrafamiliar, las perturbaciones psíquicas permiten sancionar actos graves de maltrato psicológico incluso cuando no existe un vínculo de familiaridad entre la víctima y el agresor. Se trata de un delito que está dirigido a proteger la integridad psicológica de la persona que ha sido sometida a episodios traumáticos o conmocionantes. No obstante, este delito sanciona el daño a la integridad personal, sin considerar si la motivación fue la condición de mujer de la víctima. Por lo tanto, para abordar de manera integral los casos de violencia de género, es posible aplicar el agravante previsto en el artículo 119, inciso 2¹¹⁵ del Código Penal, a fin de lograr una valoración completa de la conducta ilícita¹¹⁶.

77. Es pertinente también referirse al delito de amenaza, contemplado en el artículo 347 del Código Penal¹¹⁷. No obstante, este tipo penal está diseñado para sancionar conductas que buscan generar alarma, zozobra o terror en la población, o en un sector de ella, lo que lo orienta principalmente hacia la penalización de actos de terrorismo. En este sentido, su enfoque está dirigido a castigar aquellas acciones que causan pánico colectivo, y no las amenazas dirigidas de manera individual que son las que se producen en el contexto de la violencia basada en género.

78. Por último, también se puede hacer referencia al delito de hostigamiento, establecido en el artículo 134b del Código Penal¹¹⁸. Este tipo penal busca

¹¹³ La ley 1257 de 2008 define al daño psicológico como “Consecuencia proveniente de la acción u omisión destinada a degradar o controlar las acciones, comportamientos, creencias y decisiones de otras personas, por medio de intimidación, manipulación, amenaza, directa o indirecta, humillación, aislamiento o cualquier otra conducta que implique un perjuicio en la salud psicológica, la autodeterminación o el desarrollo personal”.

¹¹⁴ Correa Flórez, M. C. (2018). La violencia contra las mujeres en la legislación penal colombiana. Revista Nuevo Foro Penal Vol. 14, No. 90, enero-junio 2018, pp. 11-53. Universidad EAFIT, Medellín (ISSN 0120-8179)

¹¹⁵ El inciso 2 del artículo 119 del Código Penal establece lo siguiente: “cuando las conductas señaladas en los Artículos anteriores se cometan en niños y niñas menores de catorce (14) años o en mujer por el hecho de ser mujer, las respectivas penas se aumentarán en el doble”.

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ El que por cualquier medio atemorice o amenace a una persona, familia, comunidad o institución, con el propósito de causar alarma, zozobra o terror en la población o en un sector de ella, incurrirá por esta sola conducta, en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años y multa de trece punto treinta y tres (13.33) a ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Si la amenaza o intimidación recayere sobre un miembro de una organización sindical, un periodista o sus familiares, en razón o con ocasión al cargo o función que desempeñe, la pena se aumentará en una tercera parte.

¹¹⁸ El que promueva o instigue actos, conductas o comportamientos orientados a causarle daño físico o moral a una persona, grupo de personas, comunidad o pueblo, por razón de su raza, etnia, religión, nacionalidad, ideología política o filosófica, sexo u orientación sexual o discapacidad y demás razones de discriminación,

sancionar conductas que, motivadas por razones de raza, etnia, sexo u orientación sexual, generan un daño físico o moral a la víctima. Este tipo penal permite reprochar acciones que ocasionan daño moral o psicológico, al tiempo que incorpora el componente de discriminación por sexo como factor determinante de la conducta. Sin embargo, este delito está generalmente asociado a comportamientos de acoso o persecución. Por ello, en muchos casos no logra abarcar la gravedad de situaciones como las amenazas contra la vida de una mujer, que requieren un enfoque más contundente y específico.

79. En resumen, existen diversas alternativas para determinar el tipo penal aplicable en casos de violencia psicológica contra la mujer. Sin embargo, la aplicación de estos tipos penales presenta limitaciones que a menudo dificultan el reconocimiento de las graves lesiones que pueden causar las amenazas y el carácter sistemático de estas conductas.

80. En el caso del delito de violencia intrafamiliar, solo se aplica en situaciones donde existe o existió un vínculo sentimental o de confianza entre la víctima y el agresor. Al respecto, conviene destacar que una de las principales críticas a este delito es que proviene de un enfoque familista¹¹⁹, pues lo que se castiga principalmente es el rompimiento de las estructuras familiares o de confianza y no la violencia contra las mujeres como una violación a derechos humanos en sí misma¹²⁰.

81. En el caso de las lesiones personales, específicamente en su modalidad de trastorno psíquico, el problema que se presenta es que generalmente se

incurrirá en prisión de doce (12) a treinta y seis (36) meses y multa de diez (10) a quince (15) salarios mínimos legales mensuales vigentes, salvo que la conducta constituya delito sancionable con pena mayor.

¹¹⁹ La Corte constitucional señaló, en la sentencia T-462 de 2018, que el enfoque familista es aquel que da prevalencia a la unidad familiar antes que, al ejercicio de los derechos de las mujeres y los niños, niñas y adolescentes. En dicha decisión, la Corte analizó la decisión de un juez de familia de otorgar visitas en un contexto de violencia intrafamiliar. Sobre esto, la Corte indicó que es necesario “adoptar un enfoque de género y no “familista”, esto es, que la decisión se funde en el interés superior del menor de edad y en los derechos fundamentales de la mujer, sin presumir que la custodia compartida o que las visitas son el único modo de asegurar el desarrollo de los niños y las niñas”.

¹²⁰ Corporación Humanas (2022). Informe sobre Políticas públicas de prevención y sanción de las violencias contra las mujeres en Colombia. Disponible en: <https://www.humanas.org.co/wp-content/uploads/2022/08/Informe.-Poli%CC%81ticas-pu%CC%81blicas-de-prevencio%CC%81n-y-sancio%CC%81n-de-las-violencias-contra-las-mujeres-en-Colombia.pdf> En este informe se indica que “el delito de violencia intrafamiliar surge de un enfoque familista, en el que las violencias contra las mujeres “solo son parte de una errada conducción de la familia”. En el mismo sentido, se puede ver: Puyana, Y (2007). El familismo: una crítica desde la perspectiva de género y el feminismo. Familias, cambios y estrategias. Universidad Nacional de Colombia. Pp. 263-278. En este artículo la autora indicó que “romper con el familismo, la idealización del instinto materno y con la designación de los oficios domésticos a las mujeres en las familias, son propuestas del feminismo desde una perspectiva de género, y representan un camino para construir relaciones democráticas entre los sexos a partir de la dinámica interactiva de la familia”.

requiere una prueba médica que demuestre que el trastorno es clínicamente significativo¹²¹. Esto impone una carga probatoria adicional a las víctimas de amenazas, quienes muchas veces no pueden respaldar su angustia con un dictamen científico.

82. Por esta razón, para la Corte es necesario llamar la atención sobre la importancia de diseñar tipos penales que se ajusten a la realidad de los episodios de violencia de género, o de adaptar los ya existentes para que no impongan cargas adicionales a las mujeres víctimas, según lo que el legislador considere pertinente. En cualquier caso, resulta fundamental que el sistema penal se adecue a las manifestaciones de violencia contra la mujer para dar una respuesta efectiva a este fenómeno.

83. Es quizá por esta razón que, en muchos casos, la tipificación realizada por las autoridades no refleja el fenómeno de la violencia contra las mujeres. En efecto, en algunos casos, se imputa un tipo penal que minimiza la gravedad de la situación y no representa de manera adecuada la seriedad de la lesión o amenaza denunciada por la víctima.

84. En ese sentido se puede ver, por ejemplo, la sentencia T- 064 de 2023. En este caso, el fiscal a cargo informó a la demandante que las amenazas de su expareja de filtrar sus fotos íntimas en redes sociales no eran suficientes para considerar una imputación por violencia intrafamiliar. La autoridad le indicó que dichas acciones solo podían clasificarse, si acaso, como un delito de acceso abusivo a un sistema informático¹²². La Corte en ese caso consideró que el comportamiento del fiscal constituyó un ejercicio de violencia institucional, pues subestimó el impacto que podían tener las agresiones psicológicas en la mujer denunciante. Allí también se indicó que hay una revictimización de las mujeres denunciadas cuando no se les da la debida validez o importancia a las denuncias presentadas¹²³.

85. Por esta razón, es crucial destacar que, en los casos de violencia contra las mujeres, la imputación de los delitos debe reconocer los patrones de

¹²¹ Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Guía para la realización de pericias psiquiátricas forenses sobre perturbación psíquica en presuntas víctimas de lesiones personales. En dicha guía se establece que “desde una óptica pericial, la perturbación psíquica se configura por la presencia de una alteración mental clínicamente significativa, con menoscabo importante en la adaptación y desempeño de la persona evaluada en las áreas del funcionamiento global (psíquico y/o de relación)”.

¹²² Sentencia T-064 de 2023.

¹²³ En el mismo sentido, se puede ver la sentencia SU 360 de 2024, un caso en el que la Fiscalía imputó el delito de injuria por vías de hecho, en un caso de acto sexual contra menor de 14 años.

discriminación y violencia de género. La autoridad debe tener en cuenta que el delito ocurrió en un contexto de discriminación estructural que facilita la violencia contra las mujeres y pone en riesgo su vida y su integridad. Este enfoque es fundamental, ya que solo a través de una imputación adecuada se podrá investigar y sancionar una forma de violencia profundamente arraigada en las dinámicas sociales y culturales. Violencia que, como se dijo desde el principio, prospera y florece en la impunidad.

86. En conclusión, existen diversas formas de calificar las actuaciones que suponen el ejercicio de violencia psicológica. Por un lado, el delito de violencia intrafamiliar impone sanciones a los maltratos psicológicos que suceden entre las personas que tienen o tuvieron una relación sentimental o de confianza familiar y permite hacer un análisis desde una perspectiva de género. Por otro lado, el delito de lesiones personales en su faceta de afectación psíquica permite sancionar los episodios de violencia psicológica que se ejercen por fuera del marco familiar. Con todo, en el sistema colombiano siguen existiendo trabas para que puedan ser sancionadas e investigadas las amenazas contra las mujeres. Por lo tanto, es de suma importancia que la Fiscalía haga una labor juiciosa de investigación e imputación, de suerte que el contexto de discriminación por razones de género aparezca de forma explícita en el curso del proceso penal.

87. A partir del análisis de las anteriores consideraciones, la Corte procede a resolver el caso concreto.

IV. CASO CONCRETO

88. En este punto le corresponde a la Corte determinar si en el presente caso procede ordenar lo solicitado por la accionante o si, por el contrario, las autoridades accionadas ya desplegaron todas las atenciones necesarias para el caso. Con el fin de responder al problema jurídico planteado, es necesario revisar cuáles fueron las respuestas por parte de las tres entidades accionadas, que son la Policía Nacional, la Secretaría de la Mujer de Bogotá y la Fiscalía General de la Nación.

Atención ofrecida por la Secretaría Distrital de la Mujer de la Alcaldía de Bogotá

89. Mediante respuesta enviada el 25 de septiembre de 2024, la Asesora Jurídica de la Secretaría Distrital de la Mujer de la Alcaldía de Bogotá envió

escrito de respuesta al auto de pruebas en el que explicó cuál fue la atención brindada *Cristina* después de haber presentado la denuncia.

90. La entidad señaló que adelantó diferentes actuaciones para brindar un asesoría a la accionante. Indicó, por ejemplo, que el 15 de diciembre de 2023 se hizo un acompañamiento y se consultó el número de noticia criminal, que se remitió a la Casa de Justicia¹²⁴.

91. La Secretaría también manifestó que el 21 de diciembre de 2023 una profesional jurídica asesoró a la accionante para que impulsara el trámite ante la Fiscalía General de la Nación. Así mismo, señaló que hizo un seguimiento del caso el 18 de enero de 2024. En este seguimiento se realizó una nueva asesoría jurídica en la que le informaron a *Cristina* los derechos que le asisten como mujer víctima de violencia basada en género, de conformidad con la Ley 1257 de 2008. La entidad señaló que en esa fecha se estableció un plan de acción en el que se debía solicitar a Fiscalía protección para la ciudadana y su familia e informar a la Embajada Americana sobre las amenazas de su expareja.

92. Por último, la Secretaría indicó que el 02 de abril de 2024 se comunicó con *Cristina* para hacer seguimiento a su caso. En ese reporte la accionante relató que avisó a Migración Colombia de las amenazas presentadas por el señor *Jhon Smith* y que, desde ese momento, este dejó de amenazarla y hostigarla.

93. En esa medida se evidencia que, en efecto, la Secretaría de la Mujer adelantó una serie de actuaciones para hacer seguimiento a la situación de *Cristina*. Sin embargo, es necesario establecer si dicha atención fue suficiente. Para este análisis, se debe evaluar si las atenciones brindadas se ajustaron a los parámetros fijados en el Manual de Lineamientos Generales para la Atención a Mujeres Víctimas de Violencias¹²⁵, el cual indica que, en estos casos, se debe ofrecer:

¹²⁴ Las Casas de Justicia son lugares adecuados por la Alcaldía en los que los ciudadanos pueden acceder a los servicios de justicia dispuestos por la Administración Distrital y ser atendidos por personal calificado de las diferentes entidades. Obtenido en: <https://scj.gov.co/es/atenci%C3%B3n-al-ciudadano/casas-justicia>.

¹²⁵ Secretaría Distrital de la Mujer de Bogotá (2022). Manual de Lineamientos Generales para la Atención a Mujeres Víctimas de Violencias. Obtenido en: https://www.sdmujer.gov.co/sites/default/files/202207/documentos/MANUAL_ATENCION_MUJERES_V1_4.pdf. Sobre este Manual es importante establecer que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 del Decreto 428 de 2013, la Secretaría de la Mujer tiene, entre otras funciones, la de dirigir y establecer lineamientos respecto de los programas y procesos de atención y protección a las mujeres víctimas de violencia.

94. **Orientación y/o asesoría socio jurídica.** Este procedimiento supone la activación de rutas interinstitucionales para la atención jurídica de las mujeres víctimas de violencias y en riesgo de feminicidio. También contempla el seguimiento a la atención ofrecida, y concluye con el cierre de la atención una vez se hayan cumplido los objetivos del acompañamiento jurídico según la estrategia establecida.

95. En este caso se evidencia que esta orientación sí se brindó, pues *Cristina* tuvo una asesoría jurídica en la que la entidad trazó un plan de acción particular para hacer seguimiento del caso¹²⁶. Se recomendaron unas actuaciones particulares para escalar el caso en la Fiscalía y se le presentó la posibilidad de ser representada en el proceso por una profesional jurídica de la entidad. Así mismo, se hicieron una serie de seguimientos para comprobar que la situación de seguridad de la accionante no se hubiera agravado.

96. Sin embargo, es necesario aclarar que, como lo establece el Manual de Lineamientos Generales para la Atención a Mujeres Víctimas de Violencias, la orientación y/o asesoría socio jurídica solo podrá finalizar cuando se cumplan los objetivos del acompañamiento jurídico que planteó la estrategia trazada por la entidad.

97. **Atención psicosocial.** Este procedimiento incluye orientación, acompañamiento, asesoría psicosocial y seguimiento que permita a las mujeres reconocer los recursos personales y colectivos con los que cuentan, y la mitigación del impacto psicosocial de las violencias que afrontan.

98. En este caso, se observa que la atención brindada a la accionante se centró en el aspecto jurídico, y no se evidencia en el expediente que haya recibido acompañamiento psicológico. Es decir, no se registra un seguimiento que le permitiera a *Cristina* reflexionar sobre los recursos personales con los que cuenta ni un proceso destinado a mitigar el impacto psicosocial de la violencia sufrida.

¹²⁶ En los anexos 4.1 y 4.2 del escrito enviado por la Secretaría el 25 de septiembre de 2025 constan los reportes de la orientación jurídica brindada.

99. En este contexto, se concluye que la Secretaría de Salud incumplió con las obligaciones establecidas en los Decretos 490 de 2012¹²⁷ y 428 de 2013¹²⁸, que establecen el deber de esta entidad de garantizar un restablecimiento integral de los derechos de las víctimas de violencia, asegurando una atención que no solo abarque el ámbito jurídico, sino también el emocional, psicológico y social.

100. Por esta razón, aunque la accionante no solicitó que se le brindara esta atención en la tutela, la Corte ordenará, en ejercicio de sus facultades *extra petita*¹²⁹, que la Secretaría inicie un proceso de acompañamiento psicosocial con ella, si así lo desea. Así mismo, se ordenará a la Secretaría evaluar la pertinencia de implementar las medidas de atención y estabilización previstas en los artículos 9¹³⁰ y 19¹³¹ de la Ley 1257 de 2008, tomando en cuenta la situación socioeconómica y psicológica de la accionante, para garantizar un enfoque integral y adecuado a sus necesidades.

101. En efecto, la accionante manifestó en su respuesta al auto de pruebas que siente angustia y miedo porque su expareja todavía la amenaza y persigue. En esa medida, la Corte considera que el acompañamiento psicosocial es necesario porque permite la recuperación emocional de *Cristina* y contribuye a romper con el ciclo de violencia.

Actuación de la Fiscalía General de la Nación

102. En este punto se analizará si la Fiscalía cumplió a cabalidad con su deber de investigar la denuncia presentada por *Cristina* o si, por el contrario, se

¹²⁷ Artículo 5. Literal n: Brindar atención y asesoría oportuna a las mujeres que sean objeto de cualquier tipo de discriminación y/o violencia en orden a restablecer los derechos vulnerados.

¹²⁸ Artículo 15. Literal g: g). Llevar a cabo los procesos de formación de los operadores jurídicos y otros actores relacionados con la intervención integral a mujeres víctimas de violencias, con el fin de que la misma se realice con enfoque de derechos y de género.

¹²⁹ Sobre estas facultades, la sentencia T- 115 de 2015 estableció lo siguiente: “el juez de tutela está revestido de amplias facultades oficiosas que debe asumir de manera activa para brindar la adecuada protección a los derechos constitucionales de las personas, al punto que puede decidir más allá de lo pedido o sobre pretensiones que no hicieron parte de la demanda”.

¹³⁰ Artículo 9°. Medidas de sensibilización y prevención. Todas las autoridades encargadas de formular e implementar políticas públicas deberán reconocer las diferencias y desigualdades sociales, biológicas en las relaciones entre las personas según el sexo, la edad, la etnia y el rol que desempeñan en la familia y en el grupo social.

¹³¹ Artículo 19. 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.

presentaron omisiones en las actuaciones adelantadas por la entidad. Para ello, se aplicarán las reglas establecidas en la parte considerativa de esta sentencia, con el fin de evaluar las posibles omisiones en la valoración del riesgo por parte de las autoridades competentes. Los criterios a tener en cuenta serán: (i) valorar si la autoridad emprendió acciones para valorar la situación de riesgo y descartar el riesgo de feminicidio; (ii) observar qué mecanismos de valoración del riesgo aplicó la autoridad y la diligencia en su implementación, y (iii) examinar si se adoptaron, ordenaron e implementaron eficazmente las medidas de protección adecuadas en función de la situación de riesgo identificada por la herramienta de valoración aplicada.

103. Para este fin, es necesario establecer antes cuáles fueron las actuaciones desplegadas por la Fiscalía en este caso. En ese sentido, se evidencia que el 23 de septiembre de 2024 la fiscal 397 delegada, María Claudia Chaparro, envió una comunicación de respuesta al auto de pruebas de 19 de septiembre de 2024 en la que explicó las actuaciones adelantadas por la Fiscalía en este caso. Aunque no fue posible tener acceso al expediente que anexó en el correo, en su escrito de comunicación sí se pronunció sobre varios aspectos del proceso.

104. La fiscal indicó que el proceso se encuentra actualmente en etapa de indagación y que se ordenó una medida de protección que está a cargo de la Comisaría de Familia de Kennedy 3 en la ciudad de Bogotá. En ese sentido, la fiscal envió una foto digitalizada de algunos folios del expediente de la medida de protección que se le otorgó a *Cristina* el 19 de enero de 2024¹³².

105. En dichos documentos se evidenció que, dentro de las medidas de protección ordenadas por la Comisaría de Familia, están las siguientes: (i) se dictó medida provisional de conminación al señor *Jhon Smith* para que se abstenga de proferir amenazas, ofensas, agresiones verbales o físicas en contra de la accionante; (ii) se prohibió al señor *Jhon Smith* acercarse a la accionante “so pena de hacerse acreedor de sanciones”¹³³; (iii) se ordenó a la Policía de la localidad que realice rondas cada hora de los 7 días de la semana al domicilio de *Cristina*; (iv) se ordenó a la Policía que efectúe acompañamiento continuo en el desplazamiento de la accionante hacia y desde su hogar; (v) se ordenó a

¹³² Respuesta enviada el 23 de septiembre de 2024 por la Fiscal 397 delegada María Claudia Chaparro. Folio 3.

¹³³ Las sanciones que fueron contempladas son las establecidas en el artículo 4 de la ley 575 de 2000, consistentes en “por primera vez multa entre dos (2) y diez (10) salarios mínimos mensuales vigentes, convertibles en arresto, la cual debe consignarse dentro de los cinco (5) días siguientes a su imposición. Si el incumplimiento de las medidas de protección se repitiere en el plazo de 2 (dos) años, la sanción será de arresto entre treinta (30) y cuarenta y cinco (45) días”.

los profesionales de seguimiento supervisar que la autoridad policial cumpla con las medidas impuestas.

106. Además de esto, la fiscal señaló que el 11 de junio de 2024 se hizo una remisión por competencia en la que el fiscal 57 de Violencia Intrafamiliar caracterizó las diligencias como lesiones personales. También indicó que a la fecha “no existe entrevista de la víctima, ni reconocimiento de medicina legal, ni dictamen de psiquiatría forense, ni calificación del riesgo (a pesar de haber sido ordenadas)”¹³⁴.

107. El 2 de octubre de 2024 el señor Juan Carlos Arévalo, fiscal 174 delegado ante los Jueces Penales Municipales y Promiscuos de Bogotá, remitió otra comunicación y unos anexos en respuesta al auto de pruebas. Con los documentos enviados fue posible determinar otras de las actuaciones adelantadas por la Fiscalía en el proceso de *Cristina*.

108. En ese sentido se puede ver que, en su denuncia, la accionante relató que su expareja envió mensajes a la empresa en la que trabaja en los que afirmó que ella era una *scort* que prestaba servicios sexuales. Además, la accionante señaló que el señor *Jhon Smith* aseguró que quería arruinarle la vida.

109. También se observa que el 27 de noviembre de 2023 se ordenó el archivo de ese proceso, que fue imputado con el delito de injuria. En dicho documento la Fiscalía señaló que era necesario archivar el proceso por imposibilidad de encontrar o establecer el sujeto activo.

110. El 7 de diciembre de 2023 la fiscal 375 Local de la Ciudad de Bogotá envió una solicitud a la Policía Nacional de Colombia para que realizara las actividades pertinentes para proveer de protección policiva y evitar afectaciones futuras en la vida e integridad de la accionante.

111. Por último, se observa que el 02 de octubre de 2024 el señor Juan Carlos Arévalo, fiscal 174 Delegado ante los Jueces Penales Municipales, emitió dos órdenes: la primera, en la que solicitó la ampliación de denuncia a la señora *Cristina* con el fin de establecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar de la ocurrencia de los hechos denunciados; la segunda, en la que se ordenó una inspección judicial.

¹³⁴ Respuesta enviada el 23 de septiembre de 2024 por la Fiscal 397 delegada María Claudia Chaparro. Folio 4.

112. A partir del análisis de las pruebas obrantes en el expediente, se evidencia que efectivamente algunas de las actuaciones de la Fiscalía fueron diligentes y garantizaron los derechos de la accionante. En ese sentido, se puede ver, por ejemplo, que la Fiscalía reactivó el caso bajo el delito de lesiones personales agravadas, un delito con una sanción mayor que tiene en cuenta la afectación de la integridad de la accionante y que, al tener el agravante del artículo 119 del C.P, también permite sancionar que la conducta haya sido motivada por la condición de mujer del sujeto pasivo. Así mismo, se constata que, desde inicios del año 2024, fueron ordenadas unas medidas de protección que impiden que el señor *Jhon Smith* se acerque a *Cristina* y que permiten un acompañamiento de la policía a la accionante.

113. Sin embargo, también se observa que la Fiscalía no cumplió con algunos de los estándares necesarios para valorar el riesgo en el que se encuentra la accionante:

114. En primer lugar, la Fiscalía **no emprendió acciones para valorar la situación de riesgo y descartar el riesgo de feminicidio**. En efecto, se evidencia que, incluso después de que el señor *Jhon Smith* envió un mensaje en el que afirmó que había firmado un contrato para que algo le pasara a la accionante y a su hijo, la Fiscalía no hizo una valoración para determinar el riesgo en el que esta se encontraba y descartar la posibilidad de feminicidio.

115. En segundo lugar, se observa que la Fiscalía **no implementó mecanismos técnicos de valoración del riesgo**. Como se indicó en las consideraciones de esta sentencia, existen diversos mecanismos técnicos que permiten a las autoridades valorar el riesgo de feminicidio, como, por ejemplo, el Protocolo de valoración del riesgo de violencia mortal contra mujeres por parte de la pareja o ex pareja, elaborado por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, y el Formato de identificación del riesgo en los casos de violencia intrafamiliar, sexual y de género en la mujer (FIR) que debe diligenciar la Fiscalía General de la Nación.

116. Sin embargo, en ninguna instancia del proceso se hizo uso de estos mecanismos. Es más, en la respuesta enviada por la fiscal María Claudia Chaparro se indicó que este tipo de valoración sí había sido ordenada, pero nunca se realizó:

“no existe entrevista de la víctima, ni reconocimiento de medicina legal, ni dictamen de psiquiatría forense, ni calificación del riesgo (a pesar de haber sido ordenadas)”¹³⁵.

117. Al respecto, también se observa que la accionante en su escrito de respuesta al auto de pruebas mencionó que en el expediente del proceso se indica que ya se presentó la valoración en medicina legal, cuando esto nunca pasó. Es decir, a la accionante se le notificó sobre esta valoración del riesgo ante medicina legal, pero esto nunca se materializó.

118. En consecuencia, la Fiscalía no realizó la valoración de la situación de riesgo de la accionante en este caso a pesar de estar obligada a hacerlo, tanto en virtud del deber de debida diligencia reforzada que se desprende del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias, como por las exigencias propias de los protocolos y directivas vigentes en dicha entidad¹³⁶.

119. Por último, la Corte observa que **no se implementaron eficazmente las medidas de protección adecuadas en función de la situación de riesgo y en esa medida se incumplieron los deberes** que están establecidos en los artículos 22¹³⁷, 133¹³⁸ y 134¹³⁹ de la Ley 906 de 2004. En efecto, la fiscal 375 Local ordenó unas medidas de protección el 7 de diciembre de 2023. Sin embargo, la señora *Cristina* afirmó en su respuesta que no recibió ninguna protección efectiva. Además, en la contestación presentada por la Policía el 11 de enero de 2024, la entidad señaló que no había sido notificada de una medida

¹³⁵ Respuesta enviada el 23 de septiembre de 2024 por la Fiscal 397 delegada, María Claudia Chaparro. Folio 4.

¹³⁶ El párrafo 25 de la Directiva 001 de 2021 establece que el diligenciamiento del Formato de identificación del riesgo en los casos de violencia intrafamiliar, sexual y de género en la mujer (FIR) es un requisito obligatorio en la recepción de la denuncia cuando se cumplan con las siguientes condiciones (i) que se aplique a la víctima directa del delito; (ii) que la víctima sea mujer mayor de edad o menor de edad emancipado; (iii) que los hechos narrados revistan las características de un tipo penal; (iv) que la violencia física, psicológica y/o sexual haya sido cometida por parte de una persona con quien la víctima haya compartido o comparta un vínculo familiar, sentimental, íntimo o de amistad.

¹³⁷ ARTÍCULO 22. Restablecimiento del derecho. Cuando sea procedente, la Fiscalía General de la Nación y los jueces deberán adoptar las medidas necesarias para hacer cesar los efectos producidos por el delito y las cosas vuelvan al estado anterior, si ello fuere posible, de modo que se restablezcan los derechos quebrantados, independientemente de la responsabilidad penal.

¹³⁸ ARTÍCULO 133. Atención y protección inmediata a las víctimas. La Fiscalía General de la Nación adoptará las medidas necesarias para la atención de las víctimas, la garantía de su seguridad personal y familiar, y la protección frente a toda publicidad que implique un ataque indebido a su vida privada o dignidad.

¹³⁹ ARTÍCULO 134. Medidas de atención y protección a las víctimas. 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. Igual solicitud podrán formular las víctimas, por sí mismas o por medio de su abogado, durante el juicio oral y el incidente de reparación integral.

de protección¹⁴⁰. En ese sentido se constata que, a pesar de emitir una orden de protección, la Fiscalía no se encargó de que esta fuera debidamente ejecutada. Esto supone por un lado, una afectación de los derechos de la accionante, pero, además, un desconocimiento del principio de coordinación establecido en el artículo 6 de la Ley 1257 de 2008, que establece que todas las entidades encargadas de atender a mujeres víctimas de violencia deben ejecutar acciones articuladas y coordinadas con el objetivo de brindar una atención integral a quienes denuncian¹⁴¹.

120. Ahora bien, además de estas omisiones en torno a la valoración del riesgo, también se evidencian algunas irregularidades **en el trámite de las dos denuncias presentadas por la accionante**. En efecto, se constata que, en noviembre de 2023, cuando *Cristina* decidió denunciar por primera vez a su expareja porque este la hostigaba en escenarios de trabajo, el delito por el que se abrió la primera investigación en la Fiscalía fue “injuria”, sin ningún agravante. Así mismo, el 27 de noviembre de 2023, la Fiscalía archivó la investigación por ese delito porque consideró que existía “ausencia total de los elementos probatorios que pudiesen ser útiles para una investigación”¹⁴².

121. En este punto es importante destacar que, para el momento en el que la accionante interpuso la denuncia, existían varios indicios de que el señor *Jhon Smith* había ejercido violencia psicológica y física en contra de ella. Así, por ejemplo, se observa que, en octubre del 2023, el señor *Jhon Smith* envió tres mensajes a la empresa en la que trabaja la accionante para insinuar que ella presta servicios sexuales, con la intención de afectar su vida laboral¹⁴³. Así mismo le enviaba mensajes en los que le decía que era una prostituta y que su mejor amigo se había suicidado por su culpa¹⁴⁴. Además, consta en el expediente que en 2023 *Cristina* presentó una denuncia previa ante el departamento de policía del Condado de Fairfax, en Estados Unidos, por un acto de violencia sexual en el que el señor *Jhon Smith* figura como presunto autor¹⁴⁵.

¹⁴⁰ Expediente Digital T-10.311.719. [09RespuestaPolicia.pdf](#)

¹⁴¹ Artículo 6. Numeral 6. Coordinación. Todas las entidades que tengan dentro de sus funciones la atención a las mujeres víctimas de violencia deberán ejercer acciones coordinadas y articuladas con el fin de brindarles una atención integral.

¹⁴² Expediente Digital T-10.311.719. [03EscritoTutela\(1\)](#), pág. 24-30 (Anexos a la demanda).

¹⁴³ Expediente Digital T-10.311.719. [03EscritoTutela\(1\)](#), pág. 8 y 9 (Anexos a la demanda).

¹⁴⁴ Ibid.

¹⁴⁵ Expediente Digital T-10.311.719. [03EscritoTutela\(1\)](#), pág. 22 (Anexos a la demanda).

122. Con todo, la Fiscalía no valoró estos elementos a la hora de imputar el cargo ni tampoco al momento de archivar el caso. La entidad abrió la investigación por el delito de injuria, sin siquiera proponer un agravante que tuviera en cuenta el contexto de violencia en el que evidentemente se encontraba la accionante. Aunque después se reabrió la investigación con el tipo penal de lesiones personales agravadas, lo cierto es que en un primer momento la Fiscalía no tuvo en cuenta los elementos de riesgo en los que se encontraba la accionante ni la violencia de género de la que había sido víctima. En efecto, solo hasta el 2 de octubre de 2024 -después de que la Corte admitiera la presente tutela y se enviara un auto de pruebas requiriendo el avance del proceso-, la Fiscalía decidió ampliar la denuncia para establecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar de la ocurrencia de los hechos denunciados.

123. De igual manera, se evidencia que el motivo por el cual se archivó el caso el 27 de noviembre de 2023 no estuvo basado en un hecho concreto ni verificable. *Cristina* sí identificó plenamente al denunciado y aportó los elementos de prueba que acreditaban los hostigamientos de los que fue víctima. De hecho, aportó copia del pasaporte e identificación de *Jhon Smith*. Por tanto, al archivar la investigación, se puede ver que la Fiscalía no tuvo la diligencia necesaria para corroborar la identidad del acusado ni consideró la situación de riesgo que enfrentaba la denunciante.

124. Por estas razones, la Corte concluye que en el presente caso la Fiscalía incurrió en varias omisiones que contribuyeron a la vulneración de los derechos de la accionante. Primero, porque incumplió con las obligaciones de valoración del riesgo en el que se encuentra *Cristina*. Segundo, porque inició una investigación por el delito de injuria sin ningún agravante, y con esto ignoró aspectos relevantes del caso que justificaban la imputación de un delito con mayor sanción. Tercero, porque archivó la denuncia presentada, y en esa medida omitió considerar varios elementos que demostraban que la accionante había sido víctima de actos de violencia psicológica y sexual.

125. Por lo tanto, la Corte ordenará a la Fiscalía que amplíe efectivamente la denuncia de la accionante, determine el nivel de riesgo en el que se encuentra y garantice que las medidas de protección ordenadas en efecto se cumplan. Además, deberá avanzar de forma pronta y diligente en la investigación de los delitos que se le atribuyen al señor *Jhon Smith*, de conformidad con los estándares de debida diligencia reforzada esbozados en las consideraciones de esta sentencia. También le instará a que, en futuros casos, adopte una

perspectiva de género al momento de imputar los delitos y reconozca los escenarios de violencia basada en género cuando decida archivar un caso.

126. Por último, debe destacarse que la accionante señaló en su escrito de tutela que el 4 de diciembre de 2023 el señor *Jhon Smith* envió un correo electrónico en el que le dijo que se preparara porque algo le iba a pasar a ella y a su hijo¹⁴⁶. Debido a esta amenaza, la accionante indicó que se vio obligada a trasladar a su hijo fuera de Bogotá para garantizar su seguridad.

127. En este contexto, la Corte considera necesario ordenar a la Fiscalía que, en el marco de la investigación penal, evalúe la situación actual del núcleo familiar de la accionante, con especial atención a las condiciones de seguridad de su hijo, y determine si es necesario extender a algún miembro de la familia las medidas de protección que fueron dispuestas para ella el 19 de enero de 2024.

Actuaciones de la Policía Nacional

128. La Policía Nacional de Colombia se pronunció en la contestación de la tutela sobre las actuaciones realizadas en el proceso. En dicho escrito, la entidad señaló, en primer lugar, que no tiene la competencia para hacer una valoración del riesgo de personas que no estén incluidas en el Decreto 1066 de 2015¹⁴⁷. En segundo lugar, indicó que, mediante una comunicación oficial remitió, un escrito de solicitud a la Unidad Nacional de Protección para que esa entidad, de acuerdo con sus competencias, realice el estudio de riesgo a favor de la accionante. Por último, señaló que, para ese momento, no existía ninguna decisión que ordenara una medida de protección.

129. Sobre el particular, se evidencia que la entidad tiene razón cuando afirma que no está dentro de sus competencias la valoración del riesgo de la accionante. En efecto, el Decreto 1066 de 2015 establece que la protección personal solo se podrá hacer con personas de algunos cargos determinados. Por tanto, como lo establece el Artículo 2 del Decreto 4799 de 2011¹⁴⁸, las autoridades competentes para ordenar las medidas de protección consagradas en el artículo 17 de la Ley 1257 de 2008 son la Comisaría de Familia del lugar donde ocurrieron los hechos, la Fiscalía o el juez de conocimiento.

¹⁴⁶ Expediente Digital T-10.311.719. [03EscritoTutela\(1\)](#), pág. 13 (Anexos a la demanda).

¹⁴⁷ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior. En el artículo

¹⁴⁸ Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 294 de 1996, 575 de 2000 y 1257 de 2008.

130. Respecto a las medidas de protección, se constata que la Comisaría de Familia de Kennedy 3 las ordenó a favor de *Cristina* el 19 de enero de 2024, es decir, ocho días después de que la Policía enviara su respuesta. Del mismo modo, se constata que, aunque la Fiscalía 375 Local había dispuesto unas medidas desde el 7 de enero de 2023, la Policía Nacional afirmó en su escrito de respuesta, enviado el 11 de enero de 2024, que no había sido notificada de dicha orden. En el expediente no obra prueba alguna que demuestre que la notificación de dichas medidas se haya realizado, y la Fiscalía no se pronunció al respecto. Además, el hecho de que en enero de 2024 la Fiscalía haya tenido que emitir nuevas medidas de protección refuerza la conclusión de que las medidas iniciales no fueron implementadas.

131. Por lo tanto, se concluye que, en este caso, la Policía no contribuyó directamente a la vulneración de los derechos de la accionante. Sin embargo, la accionante manifestó en su escrito de respuesta, presentado el 15 de octubre de 2024, que no ha recibido ningún tipo de protección, a pesar de que estas fueron ordenadas desde el 19 de enero de 2024. Por esta razón, esta Corte ordenará a la Policía Nacional que, en caso de no haberlo hecho aún, implemente de manera inmediata las medidas ordenadas por la Comisaría de Familia de Kennedy 3 en la ciudad de Bogotá.

Conclusión y remedios constitucionales

132. Como se demostró, las entidades accionadas contribuyeron a la vulneración de los derechos fundamentales a vivir una vida libre de violencias, la igualdad, la integridad personal y al debido proceso de la señora *Cristina*. La falta de avances significativos en el proceso adelantado por la Fiscalía, sumada a la ineficacia en la implementación de las medidas de protección ordenadas, evidencia la ausencia de una respuesta adecuada frente a la denuncia de un ataque que, por su naturaleza, debería haber sido tratado con la máxima prioridad. Estas omisiones evidencian el incumplimiento de los deberes que las autoridades tienen de dar un trámite prioritario a las amenazas contra las mujeres y por lo tanto constituyen una forma de violencia institucional. Lo más preocupante es que dejaron a la accionante en una situación de vulnerabilidad extrema, tal como ella misma lo señaló en su escrito de respuesta.

133. Por estas razones, la Corte procederá a revocar la sentencia del cinco (5) de enero de 2024 emitida por el Juzgado Veinte de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá y amparará los derechos de la ciudadana

Cristina. En su lugar, se otorgará el amparo de los derechos de la accionante, y dicha protección se materializará en los siguientes remedios judiciales:

- Se ordenará a la Fiscalía General de la Nación que, en el lapso de dos (2) semanas siguientes a la notificación de este fallo: (i) realice la diligencia para ampliar efectivamente la denuncia de la accionante; (ii) implemente un mecanismo técnico para identificar el nivel de riesgo en el que la accionante se encuentra en la actualidad; (iii) avance en la investigación siguiendo los parámetros del deber de debida diligencia estricta que se exige en casos como estos; (iv) garantice que se dé aplicación de las medidas de protección ordenadas el 19 de enero de 2024 y (v) investigue si es necesario extender dicha medida de protección al hijo de la accionante o a alguna persona de su núcleo familiar.
- Se ordenará a la Secretaría Distrital de la Mujer de la Alcaldía de Bogotá que, en el lapso de dos (2) semanas siguientes a la notificación de este fallo, inicie un proceso de acompañamiento psicosocial con la señora *Cristina*, si ella así lo desea. Del mismo modo, deberá evaluar la pertinencia de implementar las medidas de atención y estabilización previstas en los artículos 9 y 19 de la Ley 1257 de 2008, tomando en cuenta la situación socioeconómica y psicológica de la accionante, para garantizar un enfoque integral y adecuado a sus necesidades.
- Por último, se ordenará a la Policía Nacional que, en el lapso de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, implemente las medidas de protección ordenadas por la Comisaría de Familia de Kennedy 3 en la ciudad de Bogotá el 19 de enero de 2024 a favor de la señora *Cristina*.
- La Fiscalía General de la Nación y a la Policía Nacional deberán enviar al Juzgado Veinte de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá, durante los (6) seis meses siguientes a esta sentencia, un informe mensual de cumplimiento en el que comuniquen el avance en la implementación de las medidas de protección ordenadas a favor de la accionante.

V. DECISIÓN

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO. REVOCAR la sentencia del cinco (5) de enero de 2024 emitida por el Juzgado Veinte de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá, y en su lugar **CONCEDER** el amparo invocado por la ciudadana *Cristina*.

SEGUNDO. ORDENAR a la Fiscalía General de la Nación que, en el lapso de dos (2) semanas siguientes a la notificación de este fallo, (i) realice la diligencia para ampliar efectivamente la denuncia de la accionante; (ii) implemente un mecanismo técnico para identificar el nivel de riesgo en el que la accionante se encuentra en la actualidad; (iii) avance en la investigación siguiendo los parámetros del deber de debida diligencia estricta que se exige en casos como estos; (iv) garantice que se dé aplicación de las medidas de protección ordenadas el 19 de enero de 2024 y (v) investigue si es necesario extender dicha medida de protección al hijo de la accionante o a alguna persona de su núcleo familiar.

TERCERO. ORDENAR a la Secretaría Distrital de la Mujer de la Alcaldía de Bogotá que, en el lapso de dos (2) semanas siguientes a la notificación de este fallo, inicie un proceso de acompañamiento psicosocial con la señora *Cristina*, si ella así lo desea.

CUARTO. ORDENAR a la Policía Nacional que, en el lapso de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, implemente las medidas de protección ordenadas por la Comisaría de Familia de Kennedy 3 en la ciudad de Bogotá el 19 de enero de 2024 a favor de la señora *Cristina*.

QUINTO. ORDENAR a la Fiscalía General de la Nación y a la Policía Nacional que envíen al Juzgado Veinte de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá, durante los (06) seis meses siguientes a esta sentencia, un informe mensual de cumplimiento en el que comuniquen el avance en la implementación de las medidas de protección ordenadas a favor de la accionante.

SEXTO. DESVINCULAR a la Unidad Nacional de Protección de la presente actuación por las razones señaladas en la parte motiva de esta providencia.

SÉPTIMO. Por Secretaría General de esta Corporación, **LÍBRENSE** las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General