

**LA TUTELA ADMINISTRATIVA DIFERENCIADA EN SITUACIONES  
DE VIOLENCIA DOMÉSTICA BASADA EN GÉNERO**

**XAVIER GÓMEZ LÓPEZ.<sup>1</sup>  
ESTUDIANTE DE JURISPRUDENCIA.  
UNIVERSIDAD DEL ROSARIO.**

**DIRECTORA: NATALIA SOLEDAD APRILE**

**BOGOTÁ D.C., COLOMBIA**

**Propuesta para fortalecer la justicia administrativa, por lo que no ha tenido desarrollo en  
el Congreso o en alguna otra ponencia**

---

<sup>1</sup> Estudiante de Jurisprudencia del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario con capacidades para solución de conflictos, integro, competente y humanista. Desarrollo del curso de conciliación en resolución de controversias. Correo electrónico: xavier.gomez@urosario.edu.co

## RESUMEN

Este trabajo tiene como principal objetivo el desarrollo del concepto de tutela administrativa diferenciada, aplicada a los casos de violencia de género en el ámbito doméstico. Para ello, se analiza el principio de atención diferenciada contemplado dentro del cuerpo normativo 1257 de 2008 y el desarrollo que ha hecho la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos acerca de la tutela administrativa efectiva. La finalidad de este trabajo es revisar algunas de las medidas establecidas en la Ley 1257 de 2008, en orden a señalar si es posible derivar del principio de atención diferenciada, el concepto de tutela administrativa diferenciada.

**Palabras clave:** violencia de género; violencia doméstica; tutela administrativa efectiva; atención diferenciada.

## ABSTRACT

The main objective of this work is to develop the concept of differentiated administrative guardianship, applied to cases of gender violence in the domestic sphere. To do this, it will be taken into account the principle of differentiated care guaranteed in law 1257 of 2008 and the development made by the Inter-American Court on Human Rights regarding effective administrative protection are analyzed. The purpose of this work is to review some of the measures established in Law 1257 of 2008, in order to indicate whether it is possible to derive from the principle of differentiated care, the concept of differentiated administrative guardianship.

**Keywords:** gender violence; domestic violence; effective administrative guardianship; differentiated care

## ÍNDICE

1. Introducción	
2. Marco teórico y justificación	
3. Objetivos	
4. CAPÍTULO 1: La obligación de atención diferenciada de la Ley 1257 de 2008	16
5. CAPÍTULO 2: La tutela administrativa efectiva en relación con la violencia de género	26
6. CAPÍTULO 3: La delimitación del concepto de tutela administrativa diferenciada y su aplicación concreta al tema de violencia de género	36
7. Conclusiones	44
8. Bibliografía	46

## INTRODUCCIÓN

La monografía se dedicará al estudio de la obligación de atención diferenciada (artículo 6°, Ley 1257) que tiene el Estado colombiano respecto de situaciones de violencia contra las mujeres en el ámbito doméstico. Particularmente, a partir de lo indicado en la Ley 1257 de 2008, el Estado debe garantizar “la atención a las necesidades y circunstancias específicas de colectivos de mujeres especialmente vulnerables o en riesgo, de tal manera que se asegure su acceso efectivo a los derechos consagrados en la presente ley”<sup>2</sup> (artículo 6°, punto 8). En este orden de ideas, cabe preguntarse cuáles son concretamente las obligaciones que tiene el Estado colombiano y cómo se debe materializar la atención diferenciada hacia las mujeres en estos casos.

En este trabajo se utilizará como punto de partida el término de violencia doméstica que brinda la OMS, que la define como: “*la violencia física, sexual y psíquica y los comportamientos dominantes por parte de sus parejas actuales o anteriores*”<sup>3</sup>. Es decir, se tendrá en cuenta solamente el concepto de violencia doméstica, que se asocia con la violencia de pareja o ex pareja, quedando por fuera de este análisis otras manifestaciones de violencia contra la mujer que puedan ocurrir en el contexto familiar y que son perpetradas por cualquier miembro de la familia (violencia intrafamiliar).

---

<sup>2</sup> Colombia. Congreso de la República. Ley 1257 de 2008.

<sup>3</sup> Organización Mundial de la Salud. (2005). Estudio multipaís de la OMS sobre salud de la mujer y violencia doméstica contra la mujer. Disponible en <https://apps.who.int/iris/handle/10665/43390>

En este contexto, la pregunta de investigación que surge es: ¿Qué implica concretamente la obligación de atención diferenciada tiene el Estado, de acuerdo con lo dispuesto expresamente en la Ley 1257 de 2008, analizada desde el ámbito del derecho administrativo, para reaccionar frente a situaciones de violencia basada en el género contra las mujeres cuando estos conflictos surgen en el espacio doméstico?

De esta manera, el hilo de la investigación partirá en primer lugar del establecimiento de un marco teórico sobre el cual se asentarán las bases de la investigación. Esto, con el fin de comprender los alcances de la obligación de atención diferenciada que establece la Ley 1257 de 2008 con relación al Estado.

Seguidamente, se relacionará este tema con un principio aplicable al procedimiento administrativo, que es el de la tutela administrativa efectiva. Este concepto, que deriva del principio de tutela judicial efectiva, se ha acuñado en el derecho internacional de los derechos humanos y ha sido desarrollado por la Corte Interamericana en varias ocasiones, como adaptación al procedimiento administrativo de las garantías del debido proceso.

Este desarrollo, aplicado al tema de la violencia de género en el ámbito doméstico, permite brindar orientación para que los procedimientos administrativos que se lleven a cabo en el marco de las denuncias efectuadas por mujeres tengan un cauce adecuado, se respeten los derechos de las víctimas, se tomen decisiones a tiempo y sin dilaciones, todo ello en función de las necesidades específicas que deben atenderse en estos casos.

Finalmente, la propuesta consiste en incorporar la idea de una tutela administrativa *diferenciada* que pueda ser aplicable en casos de violencia de género y que permita concretar los alcances y la extensión de la obligación de atención diferenciada prevista en la Ley 1257 de 2008. En definitiva, la monografía buscará introducir y aportar un nuevo término que sirva para definir cuáles son las obligaciones que le corresponden al Estado en materia de violencia basada en género contra la mujer, teniendo en cuenta que los Estados tienen deberes concretos de intervención en estos asuntos, por tratarse de un fenómeno que ha sido caracterizado como un problema de derechos humanos y un problema de salud pública.

## **MARCO TEÓRICO Y JUSTIFICACIÓN**

La violencia de género es una realidad que ha transcurrido al pasar de los años y es un problema al cual no se le presta suficiente atención desde el derecho público no penal, aun cuando no pueda negarse que los Estados asumen fuertes compromisos para su prevención, mitigación y reparación. Este tipo de violencia encuentra su germen en la sociedad patriarcal, basada en un sistema de dominación masculina sobre las mujeres, en donde los hombres gozan por lo general de mayores privilegios y las mujeres, históricamente relegadas al ámbito doméstico, se dedican a hacer trabajos en casa, cuidar a sus hijos, infravalorándose su productividad más allá de ese espacio, limitando mejores oportunidades para su vida.

Este fenómeno es particularmente impactante en nuestro país ya que según cifras recientes de la Corporación Sisma Mujer “En el año 2019 se realizaron 47.524 exámenes médico legales a personas que denunciaron haber sido violentadas por su pareja o ex pareja. De estos, 40.760 correspondieron a mujeres, es decir, el 85,77% del total, y 6.764 a hombres, es decir, el 14,23%”<sup>4</sup> (Sisma Mujer, 2020). Igualmente agrega que en enero del año en curso “se realizaron 3.376 exámenes médico legales a personas que denunciaron haber sido violentadas por su pareja o ex pareja. De estos, 2.898 correspondieron a mujeres, es decir, el 85,84% del total, y 478 a hombres, es decir, el 14,16%”<sup>5</sup> (Sisma Mujer, 2020). De estas cifras se desprende de manera evidente que las mujeres son las más afectadas por este flagelo.

De acuerdo con Boletín Epidemiológico 2019 del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forense, en el año 2019, 100 mujeres fueron violentadas por día por su pareja o su ex – pareja, siendo la violencia doméstica el indicador más grave dentro de los contextos de violencia intrafamiliar. En esto coincide la Defensoría del Pueblo que encontró este mismo patrón durante el año 2018. En el Informe Defensorial sobre Violencias Basadas en Género y Discriminación, se señala que en el 41.42% de los casos de violencia intrafamiliar el presunto agresor es el ex compañero permanente, o el ex esposo, o el ex novio<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Sisma Mujer, 2020; “Boletín No. 19. 8 de Marzo de 2020: Día internacional de las Mujeres”; Disponible en <https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2019/07/07-03-2020-Boleti%CC%81n-Sisma-Mujer-8M-1.pdf>

<sup>5</sup> Sisma Mujer, 2020; “Boletín No. 19. 8 de Marzo de 2020: Día internacional de las Mujeres”; Disponible en <https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2019/07/07-03-2020-Boleti%CC%81n-Sisma-Mujer-8M-1.pdf>

<sup>6</sup> La Defensoría advierte además la complejidad de este tema en términos de protección legal, “toda vez que en la aplicación del derecho penal, respecto al delito de Violencia Intrafamiliar, las mujeres que son victimizadas por estos actores salen del rango de protección de este delito, pues las entidades a las cuales acuden les indican que no se configura dicho tipo penal” (Defensoría del Pueblo, Informe Defensorial sobre Violencias Basadas en Género y Discriminación, disponible en <https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Informe%20Defensorial-Violencias-Basadas-Genero-Discriminacion.pdf>).

Los datos cuantitativos dan cuenta de que el hogar es el lugar más peligroso para las mujeres que sufren algún tipo de violencia por parte de las personas con quienes mantienen relaciones íntimas ya que, como lo dice la Corte Constitucional en referencia al hogar, “*Allí, la violencia encuentra un escenario favorable para su ocurrencia, como consecuencia del manto de reserva que socialmente cobija a las relaciones familiares*”<sup>7</sup>. El maltrato en el ámbito doméstico y en las relaciones de pareja no son problemas meramente personales, sino que se enmarcan en un contexto político y sociocultural de discriminación, sometimiento y violencia estructural contra las mujeres. En tanto ha dejado de considerarse que es un tema de carácter privado, hoy no quedan dudas acerca de que integra el campo competencial de los Estados en torno a su prevención y erradicación.

Concretamente, la violencia doméstica se enmarca dentro del concepto de violencia basada en género que, de acuerdo con la Resolución 48/104 de la Asamblea General de Naciones Unidas se define como “*todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer*”<sup>8</sup>. La violencia no solamente incluye el daño consumado sino también las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vía pública como en el ámbito privado.

---

<sup>7</sup> La Corte Constitucional reconoció en este caso una reparación civil por actos de violencia intrafamiliar, decisión que resulta relevante a efectos del establecimiento de un campo de responsabilidad dentro de las relaciones familiares por los daños que allí se produzcan (Colombia; Corte Constitucional; Sala de familia; Sentencia SU080/2020; 2020; M.P. José Fernando Reyes Cuartas; Expediente T-6.506.361).

<sup>8</sup> Naciones Unidas de los Derechos Humanos. “Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer”. 1993. Disponible en <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/violenceagainstwomen.aspx#:~:text=A%20los%20efectos%20de%20la,la%20coacci%C3%B3n%20o%20la%20privaci%C3%B3n>.

De acuerdo con el artículo 2° de la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, la violencia contra la mujer abarca los siguientes actos, aunque sin limitarse a ellos:

“a) La violencia física, sexual y psicológica que se produzca en la familia, incluidos los malos tratos, el abuso sexual de las niñas en el hogar, la violencia relacionada con la dote, la violación por el marido, la mutilación genital femenina y otras prácticas tradicionales nocivas para la mujer, los actos de violencia perpetrados por otros miembros de la familia y la violencia relacionada con la explotación;

b) La violencia física, sexual y psicológica perpetrada dentro de la comunidad en general, inclusive la violación, el abuso sexual, el acoso y la intimidación sexuales en el trabajo, en instituciones educacionales y en otros lugares, la trata de mujeres y la prostitución forzada;

c) La violencia física, sexual y psicológica perpetrada o tolerada por el Estado, dondequiera que ocurra”.

A su vez, los tipos de violencia que contempla la Ley 1257 de 2008, se establecen a partir de las siguientes definiciones de daño:

**a) daño psicológico:** degradar o controlar las acciones, los comportamientos, las creencias y las 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;

**b) daño o sufrimiento físico:** riesgo o disminución de la integridad corporal de una persona;

**c) daño o sufrimiento sexual:** consecuencias que provienen de la acción consistente en obligar a una persona a mantener contacto sexualizado, físico o verbal, o a participar en otras interacciones sexuales mediante el uso de fuerza, intimidación, coerción, chantaje, soborno, manipulación,

amenaza o cualquier otro mecanismo que anule o limite la voluntad personal. Igualmente, se considerará daño o sufrimiento sexual el hecho de que la persona agresora obligue a la agredida a realizar alguno de estos actos con terceras personas;

**d) daño patrimonial:** pérdida, transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, instrumentos de trabajo, documentos personales, bienes, valores, derechos o económicos destinados a satisfacer las necesidades de la mujer.

Como parte de las diferentes manifestaciones de la violencia, la que se produce en el ámbito doméstico juega un papel central porque se reproduce de manera sistemática y ha sido históricamente invisibilizada. En efecto, la violencia hacia las mujeres siempre se entendía como un asunto privado y durante mucho tiempo, esta concepción cultural impidió visibilizar los casos de violencia hacia la mujer y otorgar los recursos suficientes a las víctimas para que pudieran hablar y denunciarlo. Sin duda, hoy está claro que la violencia de género tiene naturaleza pública, es una problemática multidimensional, que no distingue entre clases ni grupos y que el feminicidio es su expresión más extrema, más cruenta y más visible. Pero bajo este extremo, hay discriminación y hay patrones culturales machistas que se extienden de generación en generación, y que son los producen y permiten la reproducción de la violencia hacia las mujeres.

Muchas de las manifestaciones de la violencia de género son sutiles, como el menosprecio moral, físico o sexual, o la descalificación intelectual o profesional, pero también se representa en agresiones físicas, sexuales y psicológicas, así como en violencia económica e institucional. En efecto, la violencia contra las mujeres no solo ocurre en el marco de las relaciones privadas o familiares, sino que con gran arraigo ha permeado las instituciones y a sus operadores, dificultando

la eficiente actuación de las autoridades y la oportuna y adecuada atención de las víctimas<sup>9</sup>. En definitiva, la violencia contra las mujeres es la expresión de una relación de poder, en la que el hombre históricamente se ha ubicado como dominante y con sentido apropiador de los cuerpos y de la autonomía de las mujeres.

Desde el derecho administrativo, este hecho no ha sido abordado, aunque está claro al día de hoy que las violencias que padecen las mujeres en su vida cotidiana, también hacen parte de su ámbito de competencias porque exigen trabajar, desde el Estado y las instituciones, en la transformación de patrones socioculturales que naturalizan la discriminación, la estigmatización y el sometimiento de las mujeres. La Defensoría del Pueblo ha tomado evidencia respecto de *“las dinámicas socioculturales que impactan las vidas de las mujeres en el país, en donde se resalta el hecho de que las mujeres con menor autonomía económica y formación educativa formal reportan estar significativamente más expuestas a la VBG tanto en escenarios privados como públicos”*<sup>10</sup>. Si las mujeres con menor capacidad económica y formación educativa están más expuestas a situaciones de violencia, entonces es claro que el Estado tiene mucho que hacer al respecto.

Más aún, esto se ha revelado de forma evidente como consecuencia del aislamiento social y el confinamiento en el hogar provocado a raíz de la pandemia del COVID-19. En los últimos meses se ha prestado más atención al fenómeno, precisamente por la dimensión que ha cobrado y el aumento exponencial de denuncias. Según el boletín II de la Consejería Presidencial para la

---

<sup>9</sup> Esto se desprende con claridad del *Informe Defensorial: Violencias basadas en género y discriminación* elaborado por la Defensoría del Pueblo, 2019 ([https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Violencias\\_basadas\\_en\\_genero\\_y\\_discriminacion.pdf](https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Violencias_basadas_en_genero_y_discriminacion.pdf))

<sup>10</sup> Defensoría del Pueblo (2019) *Informe Defensorial: Violencias basadas en género y discriminación* elaborado por la Defensoría del Pueblo, disponible en [https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Violencias\\_basadas\\_en\\_genero\\_y\\_discriminacion.pdf](https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Violencias_basadas_en_genero_y_discriminacion.pdf).

Equidad de la Mujer sobre la Línea 155, en el contexto de medidas de aislamiento preventivo por Coronavirus en Colombia, *“al observar el comportamiento de las llamadas que fueron catalogadas como violencia intrafamiliar se encontró que en el periodo analizado de 2019 se recibieron 434 llamadas, representando el 72% de las llamadas efectivas, mientras que en 2020 se recibieron 912 lo que representó el 75% de las llamadas efectivas, de esta información se puede decir que en este lapso de 11 días en 2020, bajo condiciones atípicas, asociadas a las medidas de aislamiento preventivo por Coronavirus el número de llamadas a la línea 155 que asociaron hechos de violencia intrafamiliar creció en 478 llamadas, lo que representa un incremento del 110%”*<sup>11</sup> (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2020). El confinamiento significó que las víctimas tuvieran más tiempo de contacto con parejas abusivas y menos oportunidades de pedir ayuda en el exterior, lo que produjo un entorno más propenso para la violencia.

Asimismo, es de observar que la violencia de género no es asunto que atañe particularmente a Colombia, es pues un tema que concierne al mundo, debido a que atraviesa cada frontera y límite entre países considerándolo en ese entendido una pandemia. Lo anterior debido a que la OMS ha establecido como pandemia: *“(…) a la propagación mundial de una nueva enfermedad”*. La violencia doméstica es un problema mundial que trasciende en todas las culturas y Estados, es así como los Estados a raíz de la Covid-19 han implementado medidas para contrarrestar los casos de violencia de género.

---

<sup>11</sup> Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer; *“Boletín II, abril 5 de 2020. Línea 155 en el contexto de medidas de aislamiento preventivo por Coronavirus en Colombia”*; Consejería Equidad Mujer. 2020; Disponible en <http://www.equidadmujer.gov.co/prensa/2019/Paginas/Boletin-II-Linea-155-contexto-medidas-aislamiento-preventivo-Coronavirus-Colombia.aspx>.

Según la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su informe sobre la intensificación de los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas: *“los Estados han informado de las actuaciones llevadas a cabo para reforzar los servicios y garantizar que sigan siendo accesibles. En un análisis de 90 países, al menos 43 han adoptado medidas para garantizar que los refugios para mujeres supervivientes de la violencia sigan funcionando o amplíen su capacidad”*. Así, por ejemplo, Fiji y Tonga han reconocido oficialmente que los alojamientos de emergencia y las organizaciones de centros de crisis para mujeres son servicios esenciales; Canadá, por su parte ha mantenido los refugios para personas que sufren de violencia doméstica. De igual modo, Francia ha mantenido los refugios y en la medida en que se han ido ocupando, los hoteles proporcionan el alojamiento alternativo. Muchos son los Estados que han mantenido los canales de comunicación con las víctimas y proporcionan una alternativa para contrarrestar los actos de violencia. Colombia, por su parte, implementó por medio del Decreto 460 de 2020<sup>12</sup> las medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, donde alcaldes y gobernadores deben proporcionar una asistencia ininterrumpida de las comisarías en relación a la violencia intrafamiliar; asimismo, se desarrolló la línea de atención 155<sup>13</sup> la cual surge como parte del Plan Integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencias.

La violencia de género sí puede considerarse un fenómeno político y social, que se presenta en todas las culturas dominadas por sociedades patriarcales donde las mujeres están subordinadas a

---

<sup>12</sup> Colombia. Presidente de la república. Decreto 460 de 2020

<sup>13</sup> Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer; *“Boletín II, abril 5 de 2020. Línea 155 en el contexto de medidas de aislamiento preventivo por Coronavirus en Colombia”*; Consejería Equidad Mujer. 2020; Disponible en <http://www.equidadmujer.gov.co/prensa/2019/Paginas/Boletin-II-Linea-155-contexto-medidas-aislamiento-preventivo-Coronavirus-Colombia.aspx>.

la dominación del sexo masculino. La población femenina es el centro del concepto de violencia por el simple hecho de que, por ser mujeres, son maltratadas, humilladas y degradadas hasta llegar a los daños físicos, sexuales y psicológicos. En tal sentido, la premisa anterior tiene soporte en razón a que nos encontramos en una sociedad machista, la cual impone sus condiciones y manifiesta la violencia en contra de las mujeres.

Por mucho tiempo se ha pensado que el hogar es el lugar más privado y protegido, es decir, se salvaguardan de todos los peligros del exterior en su hogar; sin embargo, uno de los principales escenarios de la violencia es la vivienda familiar. Con respecto a la violencia en el ámbito familiar, las cifras demuestran que la pareja o expareja continúan siendo los principales actores que ejercen violencia. El escenario del hogar propicia todo tipo de maltratos, pero por el hecho de ocurrir en un espacio históricamente protegido frente a toda intromisión externa, el problema se legitima, se oculta o se banaliza. En Colombia, a nivel departamental, la mitad de los casos registrados de violencia doméstica se concentran en cuatro departamentos: Bogotá (23,6%), Antioquia (11,3%), Cundinamarca (8,2%) y Valle del Cauca (8%)<sup>14</sup>.

En suma, como se afirmó desde la OMS, *“las mujeres están más expuestas a la violencia en el hogar que en la calle, lo que tiene graves repercusiones para la salud femenina,”*<sup>15</sup> (Organización Mundial de la Salud, 2005). Del mismo modo, por el hecho de encontrarse en un ámbito privado, los maltratos a los que se encuentran las mujeres se oculta, lo que dificulta la denuncia,

---

<sup>14</sup> DANE; *“Mujeres y hombres: brechas de género en Colombia”*; 2019; Disponible en <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/genero/publicaciones/mujeres-y-hombre-brechas-de-genero-colombia-informe.pdf>

<sup>15</sup> Organización Mundial de la Salud; *“Estudio pionero sobre la violencia doméstica”*; centro de prensa; 2005; Disponible en <https://www.who.int/mediacentre/news/releases/2005/pr62/es/>

contabilización y atención oportuna de los casos. Más tarde, en el año 2013 la misma Organización Mundial de la Salud (OMS), a través de su informe Estimaciones mundiales y regionales de la violencia contra la mujer: prevalencia y efectos de la violencia conyugal y de la violencia sexual no conyugal en la salud, afirmó categóricamente que la violencia contra las mujeres es «*un problema de salud global de proporciones epidémicas*»; por tanto, reforzó el llamado a los gobiernos y la sociedad civil para que en su conjunto lleven a cabo acciones concretas frente al tema.

En este contexto, se justifica la elección del tema que se pretende investigar. La responsabilidad de los Estados en casos de violencia de género es evidente y por ello es necesario abordarlo desde una perspectiva diferente a la penal, con soluciones no punitivas. Por ello, el objetivo de este trabajo consiste en analizar cuál es el abordaje que puede realizarse desde el derecho administrativo, en el marco de las obligaciones estatales y en particular qué implica el principio de atención diferenciada que surge de la Ley 1257 de 2008.

#### **OBJETIVOS:**

1. Analizar las obligaciones del Estado en casos de violencia de género doméstica.
2. Analizar el principio de atención diferenciada y de qué manera se cumple este principio en la atención de las mujeres víctimas de violencia.

4. Determinar si la violencia de género en el ámbito doméstico, dentro del contexto del COVID-19, flexibiliza o, por el contrario, intensifica las obligaciones estatales.
5. Proponer soluciones que puedan favorecer la situación de las mujeres en situaciones de violencia.

## **CAPÍTULO 1. La obligación de atención diferenciada de la Ley 1257 de 2008**

Como se estableció anteriormente, para la OMS:

*“La violencia es el uso intencional de la fuerza física, amenazas contra uno mismo, otra persona, un grupo o una comunidad que tiene como consecuencia o es muy probable que tenga como consecuencia un traumatismo, daños psicológicos, problemas de desarrollo o la muerte.”<sup>16</sup>*

Cuando hablamos de la violencia de género contra la mujer, de las muchas expresiones de violencia que pueden surgir, se encuentra la violencia doméstica, o también conocida como violencia conyugal y que se refiere a la que es perpetrada en el marco de relaciones íntimas por la pareja o ex pareja. Los maltratos a los que están expuestas las mujeres, por el solo hecho de serlo, pueden ser sutiles o muy graves, como lo es el caso extremo del feminicidio. Como ya se ha señalado, las principales perjudicadas o violentadas dentro de su núcleo familiar son las mujeres. Lo anterior con base a que Medicina Legal afirmó que: *“La mayor parte de las víctimas de esta violencia son*

---

<sup>16</sup> Organización Mundial de la Salud; “Violencia”; Campaña Mundial 2012-2020; Disponible en <https://www.who.int/topics/violence/es/#:~:text=La%20violencia%20es%20el%20uso,de%20desarrollo%20o%20la%20muerte>

*los/las menores de edad, la población adolescente, las mujeres, personas con capacidad reducida y la población adulta mayor.*"<sup>17</sup>

Respecto a la violencia contra la mujer según el artículo 1° de la Declaración de la ONU sobre la Eliminación de la Violencia señala:

*“se entiende todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada”*<sup>18</sup>

Por otro lado, según sentencia T-967/2014 de la Corte Constitucional establece sobre la violencia doméstica o intrafamiliar como:

*“...la violencia doméstica o intrafamiliar es aquella que se propicia por el daño físico, emocional, sexual, psicológico o económico que se causa entre los miembros de la familia y al interior de la unidad doméstica. Esta se puede dar por acción u omisión de cualquier miembro de la familia.”*<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Medicina Legal; “Comportamiento de la Violencia Intrafamiliar en Colombia”; 2015; Disponible en <https://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/49523/Violencia+intrafamiliar+primera+parte.pdf>

<sup>18</sup> Naciones Unidas Derechos Humanos Oficina del Alto Comisionado; “Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer”; 1993; Disponible en <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/violenceagainstwomen.aspx>

<sup>19</sup> Colombia; Corte Constitucional; Sala Sexta de Revisión; Sentencia T-967/2014; 2014; M.P: Gloria Stella Ortiz Delgado; Expediente T-4143116

Pese a que la Corte Constitucional no distingue los términos, para el supuesto que pretendemos analizar se va a utilizar el concepto de violencia doméstica. La OMS la define como *“la violencia física, sexual y psíquica y los comportamientos dominantes por parte de sus parejas actuales o anteriores”*<sup>20</sup>

Por su parte, la Coalición contra la violencia doméstica determina que:

*“es un patrón de comportamiento por el cual la pareja o ex pareja usa el abuso físico, abuso emocional, abuso sexual y/o abuso financiero.”*<sup>21</sup>

En ese sentido, la violencia doméstica sucede dentro del ámbito familiar, sin embargo, este aspecto no se centra en todos los miembros de la familia, debido a que solamente estamos contando al compañero o ex compañero de hogar, novio o padre de sus hijos. Según el último informe del DANE, para el año 2019, en cuanto al agresor, el 98,7% de las agresiones de pareja a las mujeres provinieron de parejas del sexo opuesto. El 44,4% de los agresores son los compañeros permanentes, el 32,5% excompañeros permanentes, 11,1% los esposos, y el 8,5% novios o exnovios. Con estos datos se pueden adelantar dos conclusiones: i) más de la mitad de las mujeres son agredidas por la persona con la que conviven y comparten el espacio cotidianamente, y ii) la

---

<sup>20</sup> Organización Mundial de la Salud; *“Violencia contra la mujer infligida por su pareja”*; Género y salud de la mujer; Disponible en [https://www.who.int/gender/violence/who\\_multicountry\\_study/summary\\_report/chapter2/es/](https://www.who.int/gender/violence/who_multicountry_study/summary_report/chapter2/es/)

<sup>21</sup> CCADV Connecticut Coalition Against Domestic Violence; *¿Qué es la Violencia Doméstica?*; Disponible en <http://www.ctcadv.org/en-espanol/que-es-la-violencia-domestica/#:~:text=La%20violencia%20dom%C3%A9stica%20es%20un,estatus%20migratoria%20u%20orientaci%C3%B3n%20sexual>

violencia no se acaba al concluir la relación. El control y la subordinación se extienden más allá del vínculo conyugal o de cohabitación<sup>22</sup>.

Adicionalmente, la Corte Constitucional en sentencia C-408 de 1996 indicó:

*“Las mujeres están sometidas a una violencia, si se quiere, más silenciosa y oculta, pero no por ello menos grave: las agresiones en el ámbito doméstico y en las relaciones de pareja, las cuales son no sólo formas prohibidas de discriminación por razón del sexo sino que pueden llegar a ser de tal intensidad y generar tal dolor y sufrimiento, que configuran verdaderas torturas o, al menos, tratos crueles, prohibidos por la Constitución y por el derecho internacional de los derechos humanos.”<sup>23</sup>*

Con base en ello, existe un alto grado de dificultad para determinar la cifra exacta de mujeres que sufren violencia doméstica en razón a que la mayoría guardan silencio por acontecer en la esfera privada y, por distintos factores, como el miedo, la vergüenza, la culpa o el desconocimiento, no denuncian los maltratos a los que se encuentran sometidas.

Lo anterior se debe comprender en el contexto de una sociedad machista y patriarcal. El patriarcado representa un modelo político, económico, social y cultural basado en la noción de que los hombres son superiores a las mujeres y por ende tiene privilegios que ellas no disponen. Es decir, la

---

<sup>22</sup> DANE, (2019) Mujeres y hombres: brechas de género en Colombia en <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/genero/publicaciones/mujeres-y-hombre-brechas-de-genero-colombia-informe.pdf>

<sup>23</sup> Colombia; Corte Constitucional; Sentencia C-408/96; 1996; M.P: Dr. Alejandro Martínez Caballero; Expediente L.A.T.-064

violencia es parte y expresión de este modelo, que tiene al género como categoría central y que compromete en forma directa a los varones. Se manifiesta en los actos de discriminación y opresión hacia las mujeres y, en general, tiene como resultado la desigualdad estructural.

De acuerdo con lo establecido desde la introducción, esta investigación tiene como fin determinar en qué consiste la obligación de atención diferenciada que la Ley 1257 de 2008 le asigna al Estado en casos de violencia y discriminación contra las mujeres. Pero antes de considerar ese tema, cabe recordar que la Ley 1257, en su artículo 2º declara el concepto de la violencia contra la mujer como:

*“Por violencia contra la mujer se entiende cualquier acción u omisión, que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial por su condición de mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, bien sea que se presente en el ámbito público o en el privado.”<sup>24</sup>*

En ese orden de ideas, se observa que se encuentran incluidos todos los tipos de violencia y que la protección que debe brindar el Estado a la mujer es amplia. Dichas obligaciones se cumplen a través de sus órganos competentes, brindando una pronta y efectiva solución, permitiendo el acceso a la administración de justicia, entre otras, aun cuando los hechos de violencia ocurran en el ámbito privado.

En la Ley 1257 de 2008 en el artículo 6 #8 dispone que:

---

<sup>24</sup> Colombia. Congreso de la República. Ley 1257 de 2008.

*“Atención Diferenciada. El Estado garantizará la atención a las necesidades y circunstancias específicas de colectivos de mujeres especialmente vulnerables o en riesgo, de tal manera que se asegure su acceso efectivo a los derechos consagrados en la presente ley.”*<sup>25</sup>

De esta manera, se desprende que el Estado tiene que garantizar una atención oportuna y un acceso efectivo de las mujeres a sus derechos, lo que se enmarca dentro de la Constitución Política de Colombia que consagra la igualdad entre los hombres y mujeres.

Según información de la Defensoría del Pueblo de Colombia,: *“El 39% de los casos de los casos de violencia intrafamiliar atendidos por Medicina Legal han sido calificados con un nivel de riesgo extremo de terminar en un feminicidio. Ante esta alerta, no se evidencia una respuesta de protección efectiva.”*<sup>26</sup> En definitiva, las medidas de especial protección que requieren las mujeres no se garantizan de manera efectiva. Asimismo, a nivel de respuesta estatal, la Defensoría del Pueblo identificó la insuficiencia de recursos humanos y administrativos en las Comisarías de Familia, la ausencia de registros en los sistemas de información oficial sobre los casos de violencia contra personas con orientación sexual e identidad de género diversa y el uso inadecuado de medidas policivas.

---

<sup>25</sup> Colombia. Congreso de la República. Ley 1257 de 2008.

<sup>26</sup> Defensoría Del Pueblo Colombia; *“Información Defensoría Del Pueblo Colombia Lista de Cuestiones. Cedaw Sesión N. 72”*; Disponible en [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/COL/INT\\_CEDAW\\_IFL\\_COL\\_31505\\_S.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/COL/INT_CEDAW_IFL_COL_31505_S.pdf)

Ahora bien, la siguiente autoridad u órgano competente por medio del cual el Estado cumple sus obligaciones estatales es la Policía Nacional. La Corte Constitucional en sentencia T-434/14 afirma que: *“el artículo 1º de la Ley 62 de 1993 afirma que dicho cuerpo se encuentra instituido para “proteger a las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades”*<sup>27</sup>. Por ello, la Policía juega un papel protagónico en la violencia doméstica, ya que dichos actos de maltrato, como se ha explicado en líneas anteriores, pueden ocasionar en el peor de los casos un feminicidio por la omisión de la Policía y la Fiscalía para implementar las medidas de protección especial que requieren las mujeres sometidas a la violencia.

Agrega la Corte que:

*“Así lo resalta de manera específica el artículo 20 de la Ley 294 de 1996, al prever, entre otras, las obligaciones de conducir inmediatamente a la víctima hasta un centro asistencial, acompañarla a un lugar seguro, brindarle asesoría sobre la forma de realizar sus derechos y, en general, todo tipo de ayuda para impedir la repetición de los hechos”*<sup>28</sup>

En ese sentido, la Policía Nacional puede mitigar el posible daño al conducir a la víctima a un lugar seguro, sin poner en peligro su vida e integridad personal. De esta manera, se demuestra que la legislación implementa las medidas para la no repetición de los actos violentos en contra de la mujer, no obstante, el aparato jurisdiccional, la Policía y la Fiscalía no emplean las medidas para

---

<sup>27</sup> Colombia; Corte Constitucional; Sala Tercera de Revisión; Sentencia T-434/14 M.P: Luis Guillermo Guerrero Pérez; expediente T-4.252.805

<sup>28</sup> Colombia; Corte Constitucional; Sala Tercera de Revisión; Sentencia T-434/14 M.P: Luis Guillermo Guerrero Pérez; expediente T-4.252.805

la mitigación del daño ya que se vuelven negligentes en la protección especial de las mujeres que están siendo violentadas.

Siguiendo en la misma línea, el siguiente órgano que puede contrarrestar estos actos de violencia y así cumplir con las obligaciones a cargo del Estado es la Defensoría del Pueblo, ya que en sentencia T-434/14 la Corte Constitucional expresó que:

*“tiene como una de sus funciones la de orientar a los ciudadanos sobre el ejercicio y la defensa de sus derechos (CP art. 282.1). A partir de dicho mandato general, la ley le otorga la atribución de brindar asesoría jurídica a los habitantes del territorio nacional, cuando así lo requieran”*<sup>29</sup>

En este entendido, la Corte manifiesta que la Defensoría del Pueblo está encargada, entre muchas de sus funciones, de orientar a los ciudadanos sobre la defensa de sus derechos. Dicha función tiene relación con el artículo 8 de la Ley 1257 de 2008 en virtud a que el numeral 2º menciona:

*“Toda víctima de alguna de las formas de violencia previstas en la presente ley (...), tiene derecho a: (...) recibir orientación, asesoramiento jurídico y asistencia técnica legal con carácter gratuito, inmediato y especializado desde el momento en que el hecho constitutivo de la violencia se ponga en conocimiento de la autoridad (...), corresponde al Estado garantizar este derecho realizando las acciones correspondientes frente al agresor y en todo caso garantizará la prestación de este servicio a través de la defensoría pública”*.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Colombia; Corte Constitucional; Sala Tercera de Revisión; Sentencia T-434/14 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; expediente T-4.252.805

<sup>30</sup> Colombia. Congreso de la República. Ley 1257 de 2008.

En este marco, la Defensoría es la encargada de cumplir con la obligación del Estado de prestar la asesoría jurídica y orientación legal de manera gratuita y efectiva. Sin embargo, en este punto se encuentra la cuestión dado que las víctimas en muchas ocasiones no cuentan con la asesoría jurídica o acompañamiento legal cuando se ven enfrentadas a la violencia, es decir que nos hallamos ante un incumplimiento del mandato Constitucional por parte de la Defensoría del Pueblo al no orientar a los ciudadanos sobre las medidas o alternativas que cuentan las personas que sufren cualquier tipo de violencia.

Por la coyuntura en la que nos encontramos actualmente, las medidas y políticas públicas que se han realizado con el fin de combatir la violencia de género, han sido mayores en virtud a que los casos han aumentado debido al aislamiento obligatorio decretado por el Presidente a causa del Covid-19. Lo anterior basado a que el boletín II sobre “Línea 155 en el contexto de medidas de aislamiento preventivo por Coronavirus en Colombia” de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, manifestó que:

*“Ahora al observar el comportamiento de las llamadas que fueron catalogadas como violencia intrafamiliar<sup>2</sup> se encontró que en el periodo analizado de 2019 se recibieron 434 llamadas, representando el 72% de las llamadas efectivas, mientras que en 2020 se recibieron 912 lo que representó el 75% de las llamadas efectivas, de esta información se puede decir que en este lapso de 11 días en 2020, bajo condiciones atípicas, asociadas a las medidas de aislamiento preventivo*

*por Coronavirus el número de llamadas a la línea 155 que asociaron hechos de violencia intrafamiliar creció en 478 llamadas, lo que representa un incremento del 110%.”<sup>31</sup>*

En Bogotá, donde el confinamiento inició el 20 de marzo, se recibieron hasta el 15 de junio 2627 llamadas, en su mayoría por violencia psicológica, lo que demuestra un incremento del 187% en atención por líneas telefónicas y del 774 % en líneas virtuales, respectivamente. Respecto al año anterior, los feminicidios en Bogotá aumentaron 8,6%. Se observa claramente cómo las cifras de violencia intrafamiliar han aumentado a gran escala, es por ello que las medidas por parte del Gobierno con el fin de contrarrestar el número de víctimas que se tuvo a raíz del Covid-19 han incrementado. Pese a los esfuerzos por mitigar los casos de violencia doméstica la cifra no ha disminuido a lo que se espera, no obstante, según la Vicepresidenta de Colombia<sup>32</sup> se ha roto aquella barrera de silencio donde las mujeres dejaban de denunciar por miedo a los maltratos de sus parejas.

Por último, cabe decir que las Comisarías de Familia también cuentan con un importante rol para el cumplimiento de las obligaciones del Estado en orden a “*prevenir, garantizar, restablecer y reparar*” los derechos de los miembros de una familia que hubieren sido víctimas de violencia intrafamiliar<sup>33</sup>. Para el cumplimiento de dicha función, el artículo 4 de la Ley 294 de 1996<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer; “*Boletín II, abril 5 de 2020. Línea 155 en el contexto de medidas de aislamiento preventivo por Coronavirus en Colombia*”; *Consejería Equidad Mujer. 2020; Disponible en <http://www.equidadmujer.gov.co/prensa/2019/Paginas/Boletin-II-Linea-155-contexto-medidas-aislamiento-preventivo-Coronavirus-Colombia.aspx>*.

<sup>32</sup> Vicepresidencia; “*Apoyo por violencia intrafamiliar a 4.385 mujeres, durante cuarentena*”; 2020; *Disponible en <https://mlr.vicepresidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Apoyo-por-violencia-intrafamiliar-a-4385-mujeres-durante-cuarentena.aspx>*

<sup>33</sup> Colombia; Corte Constitucional; Sala Tercera de Revisión; Sentencia T-434/14 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; expediente T-4.252.805

<sup>34</sup> Colombia. Congreso de la República. Ley 294 de 1996.

establece que la persona violentada puede pedir al competente una medida de protección con el objeto de poner fin a la agresión y adicionalmente, prevenir un daño mayor.

En el marco planteado, está claro que el Estado tiene obligaciones con el fin de evitar y mitigar la violencia contra las mujeres, ya que el texto Constitucional no distingue de géneros y castiga los actos discriminatorio. Por eso, el Estado no solamente tiene el deber de prevenir y erradicar, sino también de reparar dichos a las mujeres y sus hijos que sufran maltratos físicos o psicológicos. El Gobierno a través de sus autoridades u órganos competentes, tiene el objeto de brindar atención diferenciada a las mujeres por ser sujetos de especial protección Constitucional. A pesar de ello, en muchas ocasiones no cumplen su labor diligentemente, dado que no se evidencia una respuesta oportuna de protección efectiva que, según Medicina Legal, en los 39% casos evaluados pudo terminar en feminicidio<sup>35</sup>, debido a la falta de diligencia de los Estado por medio de sus órganos competentes.

La obligación de actuar con debida diligencia se desprende directamente del derecho internacional de los derechos humanos y en nuestro ámbito del estándar aplicado por los órganos interamericanos. De lo establecido por la Comisión y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se deriva que *“Cuando el Estado no cumple adecuadamente el deber de prevención y seguridad, permitiendo con su accionar que se produzcan daños irreversibles, incumple abiertamente las obligaciones positivas que emanan de los instrumentos internacionales de derechos humanos, en materia de prevención, investigación y sanción de toda violación de estos.*

---

<sup>35</sup> Defensoría Del Pueblo Colombia; *“Información Defensoría Del Pueblo Colombia Lista de Cuestiones. Cedaw Sesión N. 72”*; Disponible en [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/COL/INT\\_CEDAW\\_IFL\\_COL\\_31505\\_S.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/COL/INT_CEDAW_IFL_COL_31505_S.pdf)

*En ese orden de ideas, debe restablecer los derechos conculcados, lo que incluye la reparación de los daños producidos por dicha violación, aun cuando la violencia se suscite en el ámbito privado, pues su responsabilidad es concomitante y resultante de esos hechos”<sup>36</sup> (Aprile, 2020).* Esto quiere decir que, si el Estado no actúa de manera eficiente y a tiempo, aun cuando sus dependientes no sean los causantes directos de la violencia, se convierte en cómplice y sus actos de tolerancia lo tornan directamente responsable.

## **CAPÍTULO 2: LA TUTELA ADMINISTRATIVA EFECTIVA EN RELACIÓN CON LA VIOLENCIA DE GÉNERO**

Para comenzar con este punto, es menester realizar un recuento sobre la garantía de la tutela judicial efectiva que ha sido proclamada por nuestra Constitución y tiene gran importancia para el cumplimiento del Estado Social de Derecho y, asimismo, la preservación de los derechos. Así pues, dicho derecho o garantía para proteger los derechos fundamentales fue consolidado históricamente por el artículo 10º de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 sobre el acceso a la administración de justicia; el cual menciona que toda persona puede acudir a un tribunal independiente e imparcial para la determinación de sus derechos.

Posteriormente, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos firmado en Roma el 4 de enero de 1950, estipuló que, en ocasión de la vulneración de los derechos, cualquier persona tiene derecho a un recurso efectivo ante una instancia nacional.

---

<sup>36</sup> Aprile, N. S. (2020). La responsabilidad del Estado por casos de violencia doméstica. *Precedente. Revista Jurídica*, 17, 125-157. <https://doi.org/10.18046/prec.v17.4382>

Por su parte, los países americanos al igual que los Europeos, han consagrado el derecho de acceso de toda persona a la jurisdicción en defensa de sus derechos. Tan es así que: *“el art. XVIII de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en Bogotá en 1948, y en especial la Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en San José de Costa Rica en noviembre de 1969, en donde se regula este derecho fundamental con una formulación análoga a la de las cartas europeas (...).”*<sup>37</sup>

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 8.1, menciona que toda persona por el hecho de serlo tiene consigo los siguientes derechos:

*“Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.”*<sup>38</sup>

Y adicionalmente señala el artículo 25.1:

---

<sup>37</sup> Perrino, Pablo Esteban. *“El Derecho A La Tutela Judicial Efectiva Y El Acceso A La Jurisdicción Contencioso Administrativa.”*; Revista de Derecho Público, editada por Rubinzal-Culzoni; 2003; pp, 3-4; Disponible en [http://www.cassagne.com.ar/publicaciones/La\\_tutela\\_Judicial\\_efectiva\\_y\\_el\\_acceso\\_a\\_la\\_jurisdiccion\\_contencioso\\_administrativa\\_.pdf](http://www.cassagne.com.ar/publicaciones/La_tutela_Judicial_efectiva_y_el_acceso_a_la_jurisdiccion_contencioso_administrativa_.pdf)

<sup>38</sup> Departamento de Derecho Internacional, OEA. *“Convención Americana Sobre Derechos Humanos Suscrita En La Conferencia Especializada Interamericana Sobre Derechos Humanos, Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto De San José)”*; 1969; Disponible en [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm)

*“Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.”<sup>39</sup>*

Cabe resaltar que dichos cuerpos jurídicos internacionales se incorporaron al bloque de constitucionalidad, por ende, se imponen las garantías que se deducen del Sistema Interamericano de derechos humanos del que hace parte el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de San José de Costa Rica del 7 al 22 de noviembre de 1969, que rigen y son exigibles en Colombia.

En tal sentido, a los ojos del sistema jurídico colombiano encontramos la tutela como aquella garantía que tiene todo particular de salvaguardar sus derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política, obedeciendo los presupuestos exigidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos

Ahora bien, en lo que concierne al Estado Colombiano, la Constitución Nacional proclama en el artículo 229 que toda persona cuenta con el derecho de acceder a la administración de justicia. Sumado a ello, la Corte Constitucional en sentencia T-799/11 ha establecido:

---

<sup>39</sup> Departamento de Derecho Internacional, OEA. “Convención Americana Sobre Derechos Humanos Suscrita En La Conferencia Especializada Interamericana Sobre Derechos Humanos, Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto De San José)”; 1969; Disponible en [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm)

*“Este derecho ha sido entendido como la posibilidad reconocida a todas las personas de poder acudir, en condiciones de igualdad, ante las instancias que ejerzan funciones de naturaleza jurisdiccional que tengan la potestad de incidir de una y otra manera, en la determinación de los derechos que el ordenamiento jurídico les reconoce, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos”<sup>40</sup>*

En tal sentido, la tutela judicial efectiva debe cumplir con ciertos parámetros o momentos los cuales garantizarán el cumplimiento y efectividad de los derechos que tendrán como resultado generar seguridad jurídica en los ciudadanos. Es por esto que, en palabras de Perrino, la efectividad de la tutela judicial se concentra en tres momentos a saber, *“primero, al acceder a la justicia; segundo, durante el desarrollo del proceso; y finalmente, al tiempo de ejecutarse la sentencia.”* En cada instante, la tutela judicial debe ser efectiva pues de esta manera, no cumpliría con el objetivo de proteger los derechos vulnerados.

La Corte Constitucional ha definido la tutela judicial efectiva como: *“El derecho a una tutela judicial efectiva, apareja, entre otras cosas, la posibilidad de acceder en condiciones de igualdad y sin obstáculos o barreras desproporcionadas, a un juez o tribunal independiente e imparcial, frente al cual se pueda acometer, libremente, la plena defensa los derechos o intereses propios a fin de obtener, dentro de un plazo razonable, la debida protección del Estado.”* De manera semejante lo ilustra Perrino, ya que según la Corte Constitucional toda persona puede acudir a la administración de justicia, ya sea juez o tribunal, donde estos deberán verificar el derecho violado y posteriormente, la protección del mismo.

---

<sup>40</sup> Colombia; Corte Constitucional; Sala Octava de Revisión; Sentencia T-799/11; 2011; M.P: Humberto Antonio Sierra Porto; expediente T-3057830

En ese orden de ideas, la tutela judicial no solo comprende un acceso a la justicia, sino que el juez o tribunal a cargo debe impulsar las condiciones para que el acceso a la administración de justicia de los particulares sea efectivo. Con base en lo anterior se debe descartar toda actuación que genere dilaciones injustificadas, aplicando así el principio *pro actione* en tutela judicial efectiva, sobre la cual los jueces tienen la necesidad de que el acceso a la justicia sea real y efectivo.<sup>41</sup>

Sin embargo, nuestra investigación no está dirigida a la tutela judicial efectiva, pues nos vamos a concentrar en la etapa del procedimiento administrativo previo a la instancia judicial, que se despliega concretamente en la atención de casos de violencia de género para su prevención y mitigación. En este sentido cabe señalar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, exactamente en la sentencia de 2 de febrero de 2001, en el caso *Baena Ricardo y otros (270 trabajadores vs Panamá)* introdujo una variante a la tutela judicial, aplicable al ámbito de los procedimientos administrativos, que sirve de base para defender los derechos de las víctimas frente a los actos u omisiones que cometa el Estado en las etapas prejudiciales.

En dicho caso el Estado de Panamá fue condenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos a reparar el perjuicio ocasionado a 270 empleados que fueron destituidos de sus cargos tras haber participado en una manifestación laboral. Por lo cual, ordenó al Estado a pagar a las 270 “*los montos correspondientes a los salarios caídos y demás derechos laborales que les correspondan según su legislación, pago que, en el caso de los trabajadores que hubiesen*

---

<sup>41</sup> Oñate, Rocio; “Acceso a la justicia y tutela judicial efectiva”; 2011; Disponible en <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/1513/1409>

*fallecido, deberá hacerse a sus derechohabientes.*”<sup>42</sup> (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2001).

En el caso *Baena Ricardo y otros vs Panamá* implementó el desarrollo de un concepto el cual nos separa de la habitual tutela judicial para encaminarnos a la tutela administrativa. Lo anterior debido a que la Corte Interamericana efectuó un desarrollo en el caso sobre el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos sobre las garantías judiciales manifestando que:

*“(...) su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, “sino [al] conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales” a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos”. Igualmente señala: “Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal.*”<sup>43</sup> (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2001)

Adicionalmente, la Corte Interamericana en su motivación determina que el debido proceso legal del cual pregonan la Convención no puede ser interrumpido en un proceso disciplinario por causa de no hallarse en un proceso judicial, y los Estados no se pueden apartar de esta obligación argumentando que no se aplican las garantías del artículo 8 de la Convención Americana en caso de sanciones disciplinarias y sí se emplean en la esfera penal o judicial. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2001)

---

<sup>42</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos; Sentencia de 2 de Febrero de 2001; 2011; [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_72\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_72_esp.pdf)

<sup>43</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos; Sentencia de 2 de Febrero de 2001; 2011; [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_72\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_72_esp.pdf)

En tal sentido, la tutela no se predica únicamente del ámbito judicial, pues el artículo 8 de la Convención Americana no se limita a un sentido estricto u ortodoxo, sino entendido de manera amplia con ocasión a que en todo procedimiento debe prevalecer el debido proceso.

De igual modo que la tutela judicial, la tutela administrativa debe cumplir con estándares de efectividad, puesto que en la realidad es común evidenciar que los particulares sufren indebidas trabas derivadas de regulaciones inapropiadas o interpretaciones desacertadas. En tal sentido debe ser efectiva a la luz del derecho internacional y del derecho interno en razón a que la Declaración Universal de Derechos Humanos en el artículo 8 señala: *“Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley”*<sup>44</sup> (Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948). Igualmente, el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Asimismo, Marisa Caruso en su estudio sobre la *“Tutela Administrativa Efectiva. Sus bases constitucionales y convencionales”* señala que dicho instrumento en cualquiera de las etapas de formación de la decisión administrativa debe comportar una finalidad en particular: defender los derechos de manera eficaz. Adicionalmente explica que sobre dicha garantía: *“Consagra el derecho del particular a obtener un pronunciamiento en sede administrativa y, por ende, en la obligación de la Administración de resolver por medio de decisiones –actos administrativos–*

---

<sup>44</sup> Naciones Unidas. *“La Declaración Universal de Derechos Humanos”*; 1948; disponible en <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

*dictada previo tránsito por un procedimiento administrativo conducido en legal forma (Art. 7o inc. d) LPA)*<sup>45</sup> (Marisa Bibiana Caruso, 2017).

Según se ha citado, la tutela administrativa efectiva implica el ofrecimiento de soluciones de parte del Estado dentro de un plazo razonable. En todo caso es un elemento decisivo para la salvaguarda de los derechos, que en casos de violencia de género cobra vital importancia dado que una demora injustificada del procedimiento administrativo puede desencadenar en daños concretos a la vida y seguridad de las víctimas. Por tanto, se debe resolver dentro de un tiempo prudencial, ya que de poco sirve una decisión acertada si no llega oportunamente.<sup>46</sup>

Por lo anterior, la garantía o derecho a la tutela administrativa efectiva que se encuentra dentro del ordenamiento jurídico colombiano, debido a las adopciones de los tratados internacionales, se entienden exigibles dentro del territorio nacional, so pretexto de ir en contravía de las normas de Derecho Internacional, en concreto el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, la cual cuenta con mayor jerarquía que el Derecho Interno.

A pesar de mencionar dentro del articulado la expresión “plazo razonable”, en la práctica no se entiende con exactitud qué se entiende por la misma dado que la Convención no define cuánto tiempo es razonable para establecer una decisión; por lo anterior, la Corte manifestó que no hay

---

<sup>45</sup> Caruso, Marisa; “*Tutela Administrativa Efectiva. Sus bases constitucionales y convencionales*”; Diario DPI; 2017; Disponible en <https://dpicuantico.com/sitio/wp-content/uploads/2017/07/Marisa-Bibiana-Caruso-Administrativo-04.07.2017.pdf>

<sup>46</sup> Perrino, Pablo Esteban. “*El Derecho A La Tutela Judicial Efectiva Y El Acceso A La Jurisdicción Contencioso Administrativa.*”; Revista de Derecho Público, editada por Rubinzal-Culzoni; 2003; pp, 3-4; Disponible en [http://www.cassagne.com.ar/publicaciones/La\\_tutela\\_Judicial\\_efectiva\\_y\\_el\\_acceso\\_a\\_la\\_jurisdiccion\\_contencioso\\_administrativa..pdf](http://www.cassagne.com.ar/publicaciones/La_tutela_Judicial_efectiva_y_el_acceso_a_la_jurisdiccion_contencioso_administrativa..pdf)

un número de días que representen un retardo en la sentencia, por lo tanto se determinaron las pautas por la Corte Interamericana y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos que definen el “plazo razonable”:

*“a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal del interesado; c) la conducta de las autoridades judiciales; y d) el análisis global del procedimiento”*<sup>47</sup>

Ahora bien, ciñéndonos a la investigación, es evidente que una demora injustificada en el procedimiento administrativo es perjudicial para la víctima, por ello se debe dar un trato diferenciado a la mujer víctima de maltratos físicos o psicológicos dentro de su esfera doméstica. En vista a que la mujer goza de especial protección constitucional es claro que el trámite y/o procedimiento para conseguir una resolución expresa y fundada debe ser menor a las demás.

Luego de hacer un recuento internacional sobre la tutela judicial y administrativa, es menester hacer referencia a la tutela administrativa en casos de violencia de género en Colombia. Por lo anterior, la Corte Constitucional en sentencia SU080/20 señala que la Convención de Belém do Pará, ratificado por el Estado Colombiano, las dos obligaciones que establece el cuerpo internacional son: *“c) Incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso; g)*

---

<sup>47</sup> Perrino, Pablo Esteban. *“El Derecho A La Tutela Judicial Efectiva Y El Acceso A La Jurisdicción Contencioso Administrativa.”*; Revista de Derecho Público, editada por Rubinzal-Culzoni; 2003; pp, 3-4; Disponible en [http://www.cassagne.com.ar/publicaciones/La\\_tutela\\_Judicial\\_efectiva\\_y\\_el\\_acceso\\_a\\_la\\_jurisdiccion\\_contencioso\\_administrativa..pdf](http://www.cassagne.com.ar/publicaciones/La_tutela_Judicial_efectiva_y_el_acceso_a_la_jurisdiccion_contencioso_administrativa..pdf)

*Establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces, y (...)”.*<sup>48</sup>

En ese orden de ideas, el Estado Colombiano debe estructurar las medidas necesarias para prevenir y erradicar todo acto de violencia y discriminación que resulta degradante para las mujeres. Igualmente, por medio de los canales que se han desarrollado con ocasión a la Covid-19, además de las autoridades y órganos públicos para sancionar y prevenir los actos de violencia, han auxiliado a las mujeres para que cuenten con la ayuda efectiva necesaria. Por lo cual, por medio de la comprensión y aplicación adecuada de la tutela administrativa efectiva, en el marco de los procedimientos administrativos, se genera una alternativa para contrarrestar y mitigar la violencia.

Es así como en sentencia T-311/18 la Corte Constitucional manifestó: *“las medidas tanto judiciales como administrativas para atender a las víctimas de violencia intrafamiliar encuentran complemento en la Ley 1257 de 2008, la cual, también, se erige en una de las principales expresiones de las políticas para la protección a las mujeres, en tanto afirma que tienen derecho a una vida libre de violencia (...), (...) el acceso a los procedimientos administrativos y judiciales para su protección y atención (...)”*<sup>49</sup>. Con base en lo anterior, el acceso a la administración de justicia y la tutela administrativa efectiva son los instrumentos y garantías por los cuales las mujeres encuentran el auxilio necesario, junto a las autoridades administrativas para obtener una

---

<sup>48</sup> Colombia; Corte Constitucional; Sala de familia; Sentencia SU080/2020; 2020; M.P: José Fernando Reyes Cuartas; Expediente T-6.506.361

<sup>49</sup> Colombia; Corte Constitucional; Sala Octava de Revisión; Sentencia T-311/18; M.P: José Fernando Reyes Cuartas Expediente T-6.471.810

respuesta real, efectiva y pronta ante los actos violentos a los que se hallan sometidas por el género masculino

### **CAPÍTULO 3: LA DELIMITACIÓN DEL CONCEPTO DE TUTELA ADMINISTRATIVA DIFERENCIADA Y SU APLICACIÓN CONCRETA AL TEMA DE VIOLENCIA DE GÉNERO**

Ahora bien, siguiendo el hilo de la investigación, en este capítulo se va a delimitar el concepto de tutela administrativa diferenciada, para lo cual, en primera medida nos vamos a pronunciar sobre las medidas de protección que trae la Ley 1257 de 2008, artículo 17. La precitada disposición menciona catorce medidas de protección dentro de su apartado 17; pese a que cada una de ellas es de suma importancia para la protección y mitigación de violencia a las mujeres, no se desarrollará cada medida, por lo que solamente nos vamos a dirigir a ciertas medidas y en especial hacia aquellas que son aplicables al procedimiento administrativo.

Hecha la anterior salvedad, una de las medidas que establece la Ley 1257 es separar al agresor del ámbito familiar. Respecto de esta medida, es fundamental que las autoridades competentes sean lo suficientemente diligentes y efectivas para su otorgamiento. A pesar de que se fractura la unidad familiar, es de mayor jerarquía la vida e integridad personal de la persona violentada, pues permitir al agresor permanecer dentro del ámbito familiar significa dar pie a nuevas y seguramente más violentas agresiones.

En cuanto a esta medida, es fundamental tener en cuenta los testimonios y las declaraciones de las víctimas. Esto hace parte de la tutela administrativa diferenciada, pues precisamente una de las dificultades mayores que viven las mujeres que se atreven a denunciar es que muchas veces no son tomadas en cuenta las versiones que cuenta, o son minusvaloradas o simplemente ni siquiera son escuchadas. Uno de los pilares fundamentales de la tutela administrativa diferenciada debe ser, justamente, que en los casos de denuncias de violencia de género contra la mujer, los agentes estatales que tomen las denuncias deben tomar en serio los relatos, deben permitir el derecho a ser oído de las víctimas y deben creer como premisa en el valor de su declaración.

Siguiendo con las medidas de protección, en el numeral a del artículo 17 de la Ley 1257 de 2008 se menciona: *“Ordenar al agresor el desalojo de la casa de habitación que comparte con la víctima, cuando su presencia constituye una amenaza para la vida, la integridad física o la salud de cualquiera de los miembros de la familia”*<sup>50</sup> (Ley 1257, 2008). Es así cómo los funcionarios deben privilegiar el bien jurídico de la vida e integridad personal para contrarrestar los actos violentos, puesto que la propiedad o tenencia legal del inmueble se podrán discutir en momento aparte en materia civil. Por lo cual es indispensable que los funcionarios sean facultados con medidas efectivas de prevención y mitigación para la protección de la vida e integridad personal.

Pero adicionalmente, para dar aplicación al principio de tutela administrativa diferenciada, deben facilitarse en estos casos los procedimientos, siendo más céleres, más efectivos y no revictimizantes. En este tipo de medidas, si bien se pueden dictar en la órbita judicial, las Comisarías de Familia también están facultadas para ordenarlo y deben tener especialmente en

---

<sup>50</sup> Colombia. Congreso de la República. Ley 1257 de 2008

cuenta las pruebas aportadas por quienes presentan las denuncias, la validez probatoria de los testimonios, sin olvidar que no solamente se habla de violencia cuando hay daño físico consumado, sino también cuando existen amenazas para la integridad física y la salud. Es decir, es importante tener en cuenta el derecho a ofrecer y producir pruebas, como pilar del debido procedimiento, y adicionalmente reforzar las garantías en materia probatoria, teniendo en cuenta que los prejuicios existentes en la sociedad, también replicados por los funcionarios públicos, involucran ideas erradas que los llevan a no creer en el relato de las víctimas o a intentar justificar lo denunciado.

Igualmente, el numeral F del artículo 17 *ibídem* establece: “*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*” (Ley 1257, 2008). En este articulado no menciona el alcance que tiene el término “gravedad” ya que con este elemento objetivo se establecería en todos los casos los parámetros o medidas efectivas para su no repetición en ocasión a que el acto violento constituya gravedad. Sin embargo, este concepto jurídico indeterminado puede terminar asociándose con las ideas o prejuicios de los funcionarios. Para ello se han acuñado criterios para este término estableciendo que la gravedad atiende a la violencia física con secuelas del acto, el cual sirve de auxilio para los funcionarios al determinar la medida de protección.

Visto ello, se observa que no se ha determinado la gravedad de la violencia psicológica, como un tipo de violencia que contempla la Ley 1257 de 2008 desde la siguiente definición: “*degradar o controlar las acciones, los comportamientos, las creencias y las 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*". Por lo que siguen faltando medidas para la especial protección de la mujer en situaciones de violencia doméstica, ya que solo se refiere la gravedad como aquel acto físico que desencadena una secuela en la víctima. Esto resulta sumamente peligroso porque la invisibilización de ciertos tipos de violencia, como la psicológica o la económica, tienden generalmente a constituir actos previos de actos más violentos.

El numeral i, por su parte, comprende una aplicación fundamental, debido a que permitir que el agresor cuente con la tenencia y uso de armas debido al ejercicio de su profesión u oficio, es despertar en el agresor una facilidad en su conducta que da lugar a ocasionar un daño mayor e irremediable a la víctima. Lo anterior en razón a que implica un riesgo constante para las mujeres que se ven abocadas a agresores que se hallan en estos contextos. Tal como lo establece Hoyos y Benjumea<sup>51</sup>: "Bajo el alegado de ser herramienta de trabajo, no podrá dejar de aplicarse esta medida, porque precisamente, se parte del hecho, del que al ser herramienta de trabajo, se tiene acceso y puede ser utilizada para causar mayor violencia."<sup>52</sup>

De igual forma, según el artículo de Camila y Adriana, se menciona que se encuentra una regla o disposición que no se halla dentro del apartado de las medidas de protección, no obstante, se afirma que "*es una medida de protección en sí misma*"; encuentra asidero en virtud al miedo de la víctima

---

<sup>51</sup> Hoyos, Camila - Benjumea, Adriana; "Las medidas de protección a mujeres víctimas de violencia: Análisis de la ley 1257 de 2008 y recomendaciones para su efectividad"; 2016; Disponible en [https://www.humanas.org.co/alfa/dat\\_particular/ar/260716\\_Medidas\\_proteccion\\_mujeres\\_vitimas\\_Analisis\\_ley\\_1257\\_2008\\_recomendaciones2016.pdf](https://www.humanas.org.co/alfa/dat_particular/ar/260716_Medidas_proteccion_mujeres_vitimas_Analisis_ley_1257_2008_recomendaciones2016.pdf)

<sup>52</sup> Hoyos, Camila - Benjumea, Adriana; "Las medidas de protección a mujeres víctimas de violencia: Análisis de la ley 1257 de 2008 y recomendaciones para su efectividad"; 2016; Disponible en [https://www.humanas.org.co/alfa/dat\\_particular/ar/260716\\_Medidas\\_proteccion\\_mujeres\\_vitimas\\_Analisis\\_ley\\_1257\\_2008\\_recomendaciones2016.pdf](https://www.humanas.org.co/alfa/dat_particular/ar/260716_Medidas_proteccion_mujeres_vitimas_Analisis_ley_1257_2008_recomendaciones2016.pdf)

de enfrentar a su agresor. Es así como el Decreto 4799 de 2011 en el artículo 8k señala que las víctimas no están sometidas a confrontar a su agresor, puesto que carear al agresor es la revictimización de los actos discriminatorios y humillantes a los que fue sometida. En ese sentido, la víctima puede agotar la conciliación manifestando a la Fiscalía la no intención de conciliar, lo cual agota un requisito de procedibilidad y aumenta la celeridad del proceso.

Finalmente, el último literal del artículo 17, Ley 1257 de 2008 refiere: *“Cualquiera otra medida necesaria para el cumplimiento de los objetivos de la presente ley”*. En tal sentido, el artículo 17 contiene trece medidas estrictas, textuales y una última medida abierta. Lo anterior encuentra especial importancia debido a que la autoridad competente no puede alegar dentro de sus considerandos la falta de directrices en materia de medidas para la protección, dado que la Ley propone un mecanismo abierto donde el funcionario tiene un margen de discrecionalidad para conseguir la protección de la víctima, lo que refuerza la responsabilidad del Estado frente a los deberes de respeto y garantía en la protección del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias.

Al respecto, cabe recordar que el Consejo de Estado indica que, si se trata de endilgar responsabilidad al Estado por los daños ocasionados por terceros, hay que demostrar: *“(i) el conocimiento de una situación de riesgo real y actual para determinado grupo de individuos, (ii) la posibilidad real o razonable de prevenir o evitar ese riesgo o amenaza, (iii) los instrumentos que se deben utilizar para la prevención y, (iv) la calidad de la respuesta”*<sup>53</sup>. De esta forma, el Consejo de Estado hace uso del concepto de la debida diligencia, que exige que las autoridades

---

<sup>53</sup> Colombia; Consejo de Estado; Sección Tercera; Sentencia del 31 de agosto de 2017; 2017; Expediente 41187; C.P. Ramiro Pazos Guerrero

encargadas de la protección y seguridad de las personas que se encuentran en situación de riesgo, deben adecuar su comportamiento a los riesgos que se están manifestando en las denuncias y, sobretodo y especialmente, a las obligaciones que tiene el Estado colombiano como suscriptor de instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos.

Ahora bien, el procedimiento que sigue de esas medidas de protección implica a las Comisarías de Familia que juegan un importante rol para el cumplimiento de las obligaciones del Estado en orden a “prevenir, garantizar, restablecer y reparar” los derechos de los miembros de una familia que hubieren sido víctimas de violencia intrafamiliar. Por ello, el concepto 35 de 2017 del Instituto Colombiano De Bienestar Familia refiere textualmente:

*“(…)cuando el solicitante o un miembro de un grupo familiar solicite la intervención del Comisario de Familia por ser víctima de violencia intrafamiliar, o ponga en conocimiento hechos de violencia intrafamiliar la Autoridad competente está en la obligación de avocar en forma inmediata la petición<sup>54</sup> y dictar dentro de las cuatro (4) horas hábiles siguientes, medidas de protección en forma provisional tendientes a evitar la continuación de todo acto de violencia, agresión, maltrato, amenaza u ofensa contra la víctima si lo considera pertinente y necesario de acuerdo a cada caso.”<sup>54</sup>*

En ese sentido, la norma establece plazos razonables y justificables para la determinación de las medidas de protección que ponga fin a los tratos humillantes y discriminatorios. De igual forma,

---

<sup>54</sup> Instituto Colombiano De Bienestar Familiar. “Concepto 35 de 2017, Consulta sobre las medidas de protección en el contexto de la violencia intrafamiliar”; 2017; Disponible en [https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/concepto\\_icbf\\_0000035\\_2017.htm](https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/concepto_icbf_0000035_2017.htm); consulta el 3 de Diciembre de 2020

en vista al corto plazo que cuenta la entidad competente para la decisión, al finalizar, según el artículo 17, numeral g, Ley 1257 de 2008, *“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”*<sup>55</sup>. Por lo que la víctima puede solicitar ante la autoridad competente el acompañamiento de la autoridad de policía a su domicilio con ocasión de una posible agresión en su contra mientras se impuso la medida de protección pertinente.

El Ministerio de justicia, por su parte, estableció un “instrumento de seguimiento” de las medidas de protección que otorga la Comisaría de Familia. Dicho mecanismo comporta tres momentos a saber: *“uno de inicio con base en la información existente; otro de verificación de la garantía de las medidas y, por último, indicó que se adelantan «acciones de seguimiento» y para informar a la víctima el objeto del procedimiento.”*<sup>56</sup> Sin embargo, dicho instrumento no ha tenido acogida por lo que solo se tiene como un instrumento que no produce ningún efecto. Por lo cual, son varios los propósitos e intenciones de las autoridades por prevenir y mitigar la violencia doméstica, empero en la práctica no encuentra recibimiento para cumplir con su objetivo.

En suma, se requiere que la disposición sobre el asunto sea efectiva, es decir, se pueda materializar en la práctica. Por tanto, el objeto de Ley es la protección de las mujeres y la erradicación de todo acto de violencia; no obstante, los órganos competentes no son los suficientemente diligentes para cumplir en absoluto con la norma señalada.

---

<sup>55</sup> Colombia. Congreso de la República. Ley 1257 de 2008.

<sup>56</sup> Cifuentes, Linda; Informe de seguimiento a la Ley 1257: diez años de la ley de no violencias hacia las mujeres; Editorial cuatro ojos; 2019; Disponible en [https://ligacontraelsilencio.com/wp-content/uploads/2020/07/Informe-de-seguimiento-a-la-Ley-1257-violencias-mujeres\\_Sisma-Mujer.pdf](https://ligacontraelsilencio.com/wp-content/uploads/2020/07/Informe-de-seguimiento-a-la-Ley-1257-violencias-mujeres_Sisma-Mujer.pdf); consulta el 3 de Diciembre de 2020

De igual manera, como lo advierte Hoyos y Benjumea: *“Resulta necesario enfatizar en la implementación del principio de coordinación institucional, en virtud del cual todas las entidades que tengan dentro de sus funciones la atención a las mujeres víctimas deberán ejercer acciones coordinadas y articuladas con el fin de brindarles una atención integral.”*<sup>57</sup> Por lo anterior, es menester que los movimientos de las autoridades encargadas de la prevención, sanción y mitigación de la violencia en contra de la mujer (Fiscalía General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Polonia Nacional y Comisarías de Familia) sean articulados y en conjunto con el fin de lograr una atención armonizada y, asimismo, integral.

Adicionalmente, con ocasión a la coyuntura en la que vivimos, la Covid-19 ha generado cambios positivos con los canales de atención frente a la violencia intrafamiliar. Debido al aislamiento preventivo obligatorio, la violencia aumentó considerablemente dentro del entorno familiar, originando en el Estado, disposiciones para incrementar las rutas de atención que tienen las personas víctimas de violencia doméstica. De lo contrario, no se contarían con más rutas de atención para el amparo del género femenino. Empero, se debe procurar que los canales sean efectivos, inmediatos y ocultos para la salvaguarda de los derechos humanos de la víctima.

En ese sentido, es evidente que cada medida de protección señalada por la Ley 1257 de 2008 ha significado un aporte importante, toda vez que responde a los estándares de las disposiciones internacionales de protección a la vida, integridad personal, igualdad y acceso a la administración

---

<sup>57</sup> Hoyos, Camila - Benjumea, Adriana; “Las medidas de protección a mujeres víctimas de violencia: Análisis de la ley 1257 de 2008 y recomendaciones para su efectividad”; 2016; Disponible en [https://www.humanas.org.co/alfa/dat\\_particular/ar/260716\\_Medidas\\_proteccion\\_mujeres\\_vitimas\\_Analisis\\_ley\\_1257\\_2008\\_recomendaciones2016.pdf](https://www.humanas.org.co/alfa/dat_particular/ar/260716_Medidas_proteccion_mujeres_vitimas_Analisis_ley_1257_2008_recomendaciones2016.pdf)

de justicia. Sin embargo hay que considerar que estas medidas deben ser comprendidas y enfocadas dentro del concepto de la tutela administrativa efectiva, puesto que de esta manera se priorizan y optimizan las medidas de protección, siendo que las medidas explicadas, bien ejecutadas y a tiempo, previenen y evitan que se profundicen los riesgos y la violencia.

Administrar estas medidas dentro del ámbito de la tutela administrativa efectiva es importante para las víctimas porque, además de obtener protección pronta y efectiva de que habla la Ley 1257 de 2008, también les brinda herramientas concretas para la exigibilidad de sus derechos. Y, más allá de los casos particulares, el buen funcionamiento de la administración en la disposición y aplicación de estas medidas contribuye al logro de los objetivos esperados a nivel internacional en materia de erradicación de la violencia de género.

Por lo anterior, la tutela administrativa efectiva diferenciada puede ser un concepto útil para enmarcar la necesidad de obtener una resolución real, efectiva y a tiempo, puesto que de nada sirve la decisión del ente competente, si la misma es tardía. Con base en la Ley 1257 de 2008, artículo 6, que establece la atención diferenciada como principio de la prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se ha dicho que: *“El Estado garantizará la atención a las necesidades y circunstancias específicas de colectivos de mujeres especialmente vulnerables o en riesgo, de tal manera que se asegure su acceso efectivo a los derechos consagrados en la presente ley.”*<sup>58</sup>

En ese orden de ideas, el Estado por medio de sus órganos competentes encargados de la vigilancia, control y mitigación de la violencia de género, es el encargado de garantizar la seguridad de las

---

<sup>58</sup> Colombia. Congreso de la República. Ley 1257 de 2008.

víctimas y de tomar medidas efectivas de protección para la la salvaguarda de los derechos humanos. Igualmente, la decisión respecto de estas medidas debe cumplir los elementos explicados en el respectivo acápite sobre la tutela administrativa diferenciada, considerando la particularidad del fenómeno de la violencia de género.

## **CONCLUSIONES**

Muchas mujeres sufren violencia, tratos crueles e inhumanos que ocasionan en ellas la humillación y la pérdida de su autonomía. Aun a sabiendas de esta situación, el Estado todavía no ha encarado este fenómeno con resultados eficientes y reales, pues si bien existe mucho desarrollo a nivel legislativo e institucional, los casos de violencia no cesan e incluso se incrementan cada año.

Si bien es cierto que este tema preocupa al Estado y a la sociedad, y que la violencia doméstica ya no se considera un tema privado, ligado a la intimidad de las personas, también lo es que este tipo de violencia es el más incidencia tiene y el que menos resultados evidencia en orden a su erradicación.

En los últimos tiempos, se han desarrollado innumerables avances con relación a este punto ya que desde del Derecho Internacional y las constituciones se predica la igualdad entre las personas, exigiendo un trato justo e igualitario entre todos. Por ello, se han desarrollado múltiples estrategias para prevenir actos de discriminación y violencia en contra de la mujer. No obstante, todavía hay mucho camino por recorrer y uno de los principales obstáculos es la mala gestión de las autoridades

competentes que intervienen en los procedimientos administrativos que tienen lugar a partir de las denuncias de violencia de género.

En la Ley 1257 de 2008, se establecieron obligaciones a cargo del Estado para que, por medio de sus autoridades públicas, procure la protección de las mujeres que, adicionalmente, son consideradas sujetos de especial protección en materia de derechos humanos. En tal sentido, el cumplimiento y diligencia de los órganos competentes debe ser real y efectivo, debido a que la omisión del Estado tiene consigo grandes consecuencias, especialmente sobre la vida y la salud de las víctimas directas e indirectas. La materialización de las aspiraciones normativas requiere que el Estado actúe con debida diligencia, en tiempo oportuno y tomando decisiones eficaces para prevenir ciertos daños.

En este contexto, cobra total importancia el concepto de tutela administrativa diferenciada, toda vez que permite encuadrar en un grupo de garantías, las particularidades que tiene este fenómeno de la violencia contra la mujer, con el ánimo de vincular ciertos derechos procedimentales con la protección real y efectiva de las mujeres. En suma, por medio de la tutela administrativa diferenciada se pueden enmarcar las obligaciones precisas que tiene el Estado para la protección de la mujer, como sujeta de especial protección, en situaciones de violencia dentro de su entorno familiar; imponiendo en los y las funcionarias cargas justificables para que adopten decisiones oportunas, céleres y eficaces, lo cual implica brindar la protección esperada y al mismo tiempo, disminuir las posibilidades de ocurrencia de ciertos daños y, en términos más amplios, dar respuestas efectivas al problema social y político que representa la violencia de género.

## BIBLIOGRAFIA

1. Colombia; Congreso de la Republica; Ley 1257 de 2008
2. Organización Mundial de la Salud; “*Estudio multipaís de la OMS sobre salud de la mujer y violencia doméstica contra la mujer*”; (2005); Disponible en <https://apps.who.int/iris/handle/10665/43390>; consulta del 3 de Diciembre de 2020
3. Sisma Mujer, 2020; “Boletín No. 19. 8 de Marzo de 2020: Día internacional de las Mujeres”; Disponible en <https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2019/07/07-03-2020-Boleti%CC%81n-Sisma-Mujer-8M-1.pdf> consulta 3 de Diciembre de 2020
4. Defensoría del Pueblo; “*Informe Defensorial sobre Violencias Basadas en Género y Discriminación*”; Disponible en <https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Informe%20Defensorial-Violencias-Basadas-Genero-Discriminacion.pdf> consulta 3 de Diciembre de 2020
5. Colombia; Corte Constitucional; Sala de familia; Sentencia SU080/2020; 2020; M.P: José Fernando Reyes Cuartas; Expediente T-6.506.361
6. Defensoría del Pueblo; “*Informe Defensorial: Violencias basadas en género y discriminación elaborado por la Defensoría del Pueblo*”; Disponible en [https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Violencias\\_basadas\\_en\\_genero\\_y\\_discriminacion.pdf](https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Violencias_basadas_en_genero_y_discriminacion.pdf); Consulta el 3 de Diciembre de 2020
7. Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer; “*Boletín II, abril 5 de 2020. Línea 155 en el contexto de medidas de aislamiento preventivo por Coronavirus en Colombia*”; Consejería Equidad Mujer. 2020; Disponible en <http://www.equidadmujer.gov.co/prensa/2019/Paginas/Boletin-II-Linea-155-contexto-medidas-aislamiento-preventivo-Coronavirus-Colombia.aspx>. consulta el 3 de Diciembre de 2020.

8. Colombia. Presidente de la republica. Decreto 460 de 2020
  
9. DANE; “*Mujeres y hombres: brechas de género en Colombia*”; 2019; Disponible en <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/genero/publicaciones/mujeres-y-hombre-brechas-de-genero-colombia-informe.pdf>; Consulta el 3 de Diciembre de 2020
  
10. Organización Mundial de la Salud; “*Estudio pionero sobre la violencia doméstica*”; centro de prensa; 2005; Disponible en <https://www.who.int/mediacentre/news/releases/2005/pr62/es/>; consulta el 3 de Diciembre de 2020
  
11. Organización Mundial de la Salud; “*Violencia*”; Campaña Mundial 2012-2020; Disponible en <https://www.who.int/topics/violence/es/#:~:text=La%20violencia%20es%20el%20uso,de%20desarrollo%20o%20la%20muerte>; consulta el 3 de Diciembre de 2020
  
12. Medicina Legal; “*Comportamiento de la Violencia Intrafamiliar en Colombia*”; 2015; Disponible en <https://www.medicinallegal.gov.co/documents/20143/49523/Violencia+intrafamiliar+primera+parte.pdf>; consulta el 3 de Diciembre de 2020
  
13. Naciones Unidas Derechos Humanos Oficina del Alto Comisionado; “*Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer*”; 1993; Disponible en <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/violenceagainstwomen.aspx>; consulta el 3 de Diciembre de 2020
  
14. Colombia; Corte Constitucional; Sala Sexta de Revisión; Sentencia T-967/2014; 2014; M.P: Gloria Stella Ortiz Delgado; Expediente T-4143116
  
15. Organización Mundial de la Salud; “*Violencia contra la mujer infligida por su pareja*”; Género y salud de la mujer; Disponible en [https://www.who.int/gender/violence/who\\_multicountry\\_study/summary\\_report/chapter2/es/](https://www.who.int/gender/violence/who_multicountry_study/summary_report/chapter2/es/); consulta el 3 de Diciembre de 2020

16. CCADV Connecticut Coalition Against Domestic Violence; *¿Qué es la Violencia Doméstica?*; Disponible en
20. Vicepresidencia; *“Apoyo por violencia intrafamiliar a 4.385 mujeres, durante cuarentena”*; 2020; Disponible en
23. Departamento de Derecho Internacional, OEA. *“Convención Americana Sobre Derechos Humanos Suscrita En La Conferencia Especializada Interamericana Sobre Derechos Humanos,*

*Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto De San José)*”; 1969; Disponible en [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm); consulta el 3 de Diciembre de 2020

24. Colombia; Corte Constitucional; Sala Octava de Revisión; Sentencia T-799/11; 2011; M.P: Humberto Antonio Sierra Porto; expediente T-3057830

25. Oñate, Rocio; “Acceso a la justicia y tutela judicial efectiva”; 2011; Disponible en <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/1513/1409>; consulta el 3 de Diciembre de 2020

26. Corte Interamericana de Derechos Humanos; Sentencia de 2 de Febrero de 2001; 2011; [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_72\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_72_esp.pdf); consulta de Diciembre de 2020

27. Naciones Unidas. “*La Declaración Universal de Derechos Humanos*”; 1948; disponible en <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>; consulta el 3 de Diciembre de 2020

28. Caruso, Marisa; “*Tutela Administrativa Efectiva. Sus bases constitucionales y convencionales*”; Diario DPI; 2017; Disponible en <https://dpicuantico.com/sitio/wp-content/uploads/2017/07/Marisa-Bibiana-Caruso-Administrativo-04.07.2017.pdf>; consulta el 3 de Diciembre de 2020

29. Colombia; Corte Constitucional; Sala Octava de Revisión; Sentencia T-311/18; M.P: José Fernando Reyes Cuartas Expediente T-6.471.810

30. Hoyos, Camila - Benjumea, Adriana; “Las medidas de protección a mujeres víctimas de violencia: Análisis de la ley 1257 de 2008 y recomendaciones para su efectividad”; 2016; Disponible en [https://www.humanas.org.co/alfa/dat\\_particular/ar/260716\\_Medidas\\_proteccion\\_mujeres\\_vitimas\\_Analisis\\_ley\\_1257\\_2008\\_recomendaciones2016.pdf](https://www.humanas.org.co/alfa/dat_particular/ar/260716_Medidas_proteccion_mujeres_vitimas_Analisis_ley_1257_2008_recomendaciones2016.pdf); consulta el 3 de Diciembre de 2020

31. Colombia; Consejo de Estado; Sección Tercera; Sentencia del 31 de agosto de 2017; 2017; Expediente 41187; C.P. Ramiro Pazos Guerrero; Disponible en [http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=jurcol&document=jurcol\\_7dcf5406343542ce9cdebfd6f912b5f3](http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=jurcol&document=jurcol_7dcf5406343542ce9cdebfd6f912b5f3); consulta el 3 de Diciembre de 2020

32. Instituto Colombiano De Bienestar Familiar. “*Concepto 35 de 2017, Consulta sobre las medidas de protección en el contexto de la violencia intrafamiliar*”; 2017; Disponible en [https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/concepto\\_icbf\\_0000035\\_2017.htm](https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/concepto_icbf_0000035_2017.htm); consulta el 3 de Diciembre de 2020

33. Cifuentes, Linda; Informe de seguimiento a la Ley 1257: diez años de la ley de no violencias hacia las mujeres; Editorial cuatro ojos; 2019; Disponible en [https://ligacontraelsilencio.com/wp-content/uploads/2020/07/Informe-de-seguimiento-a-la-Ley-1257-violencias-mujeres\\_Sisma-Mujer.pdf](https://ligacontraelsilencio.com/wp-content/uploads/2020/07/Informe-de-seguimiento-a-la-Ley-1257-violencias-mujeres_Sisma-Mujer.pdf); consulta el 3 de Diciembre de 2020