



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA**

CONSEJERO PONENTE: WILSON RAMOS GIRÓN

Bogotá D.C., dieciséis (16) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
Radicación: 11001-03-15-000-2023-05139-00
Demandante: MARÍA¹
Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDÍO

Temas: Contra sentencia de reparación directa que declaró caducidad parcial de la acción. Enfoque de género en las decisiones judiciales. Concede amparo

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

La Sala decide la acción de tutela interpuesta por María contra el Tribunal Administrativo del Quindío.

I. ANTECEDENTES

1. Solicitud de amparo

El 18 de septiembre de 2023, en ejercicio de la acción de tutela y en nombre propio, María pidió la protección de los derechos fundamentales al debido proceso, a la dignidad humana y a la reparación integral.

A juicio de la demandante, la vulneración se presenta con ocasión de la sentencia del 3 de agosto de 2023, dictada por el Tribunal Administrativo del Quindío, que, en segunda instancia, declaró parcialmente probada la caducidad del medio de control de reparación directa (expediente 63001-2333-000-2020-00384-01).

2. Pretensiones

La parte actora formuló las siguientes pretensiones:

PRIMERO. REVOCAR la Sentencia N° 154 proferida por el TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. En su lugar, **DECLARAR NO** probada de oficio y parcialmente la excepción de caducidad del medio de control, en lo que respecta a la declaratoria de responsabilidad de las entidades demandadas con ocasión de los perjuicios materiales y morales padecidos por la demandante como consecuencia de los hechos violentos sufridos el 08 de abril de 2015 y el 29 de febrero de 2016.

SEGUNDO. Dejar en firme la Condena impuesta a la Unidad Nacional de Protección al pago de cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes, por concepto de alteraciones a las condiciones de existencia.

¹ En aras de proteger la identidad de la actora, en la providencia se ocultan los nombres completos de la parte demandante, así como los de identificación, por considerarse que contiene datos sensibles de acuerdo a lo establecido en el artículo 5° de la Ley 1581 de 2012.



3. Hechos

Del expediente, la Sala destaca los siguientes hechos relevantes:

Entre el 1° de junio de 2012 y el 30 junio de 2016, la señora María fue presidenta de la Junta de Acción Comunal del barrio Oasis de Vida, en el municipio de La Tebaida (Quindío).

Por conducto de la Defensoría del Pueblo, María solicitó protección a la Policía Nacional, a la Fiscalía General de la Nación y la Unidad Nacional de Protección, por razón de amenazas derivadas de su actividad como líder comunitaria.

El 25 de noviembre de 2013, la Unidad Nacional de Protección entregó a la actora un esquema de seguridad, consistente en chaleco antibalas, teléfono móvil, subsidio de transporte y 2 SMLMV por 3 meses.

El 28 de junio de 2014, la demandante se vio forzada a desplazarse de su vivienda en La Tebaida, con apoyo económico de la Unidad Nacional de Protección.

El 8 de abril de 2015, cuando transitaba por el barrio San Juan Bosco de la ciudad de Armenia, la demandante fue abordada por dos personas encapuchadas, que la golpearon y la sometieron a «*actos sexuales denigrantes*». Los sujetos amenazaron de muerte a la actora y se identificaron como integrantes de «*Los Mazamorros*».

El 29 de febrero de 2016, la demandante fue atacada con ácido, que produjo lesiones permanentes en hombros, espalda, dorso, abdomen y uno de sus miembros inferiores.

En noviembre de 2016, María viajó a España, en calidad de exiliada y defensora de derechos humanos, según lo certificó la seccional España de Amnistía Internacional, mediante comunicación del 20 de noviembre de 2016.

El 22 de septiembre de 2020, María presentó demanda de reparación directa contra el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Defensa Nacional, la Fiscalía General de la Nación, la Unidad Nacional de Protección, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la Defensoría del Pueblo, por estimarlas responsables por falla en el servicio de seguridad. En concreto, la demandante identificó tres hechos dañosos: (i) el desplazamiento forzado, (ii) la agresión sexual ocurrida el 8 de abril de 2015 y (iii) la agresión con ácido sucedida el 29 de febrero de 2016.

Por sentencia del 29 de agosto de 2022, el Juzgado Primero Administrativo de Armenia declaró que la Unidad Nacional de Protección fue responsable de los hechos dañosos sufridos por la demandante y la condenó a pagar indemnizaciones por perjuicios morales (100 SMLMV) y daño a la salud (100 SMLMV). El juzgado estimó demostrada la falla en el servicio de seguridad, por cuanto el esquema de seguridad concedido no fue suficiente para evitar el desplazamiento y los hechos acaecidos el 8 de abril de 2015 y el 29 de febrero de 2016. Además, el juzgado denegó el reconocimiento de perjuicios materiales, por no encontrarlos acreditados.

La demandante y la Unidad Nacional de Protección apelaron. La actora insistió en la responsabilidad del Ministerio de Justicia y del Derecho, del Ministerio de Defensa Nacional, de la Fiscalía General de la Nación y de la Unidad para la Atención y

Reparación Integral a las Víctimas. La Unidad Nacional de Protección, por su parte, manifestó que no hubo falla en el servicio, toda vez que fueron implementadas las medidas de seguridad acordes con el nivel de riesgo determinado por el estudio de seguridad.

Mediante sentencia del 3 de agosto de 2023, el Tribunal Administrativo del Quindío revocó parcialmente la sentencia de primera instancia, en el sentido de declarar la caducidad respecto de los hechos dañosos ocurridos el 8 de abril de 2015 y 29 de febrero de 2016 y de desestimar la indemnización por daño a la salud. En cuanto a la responsabilidad derivada del desplazamiento forzado, el tribunal demandado confirmó la decisión de primera instancia y la indemnización por perjuicios morales (100 SMLMV). El tribunal explicó que la caducidad debió contabilizarse desde la ocurrencia de los hechos dañosos, de conformidad con las reglas previstas en la sentencia de unificación del 29 de enero de 2020, proferida por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

El tribunal demandado advirtió que no era procedente la indemnización por daño a la salud, por cuanto no encontró acreditadas ni alegadas afectaciones fisiológicas de la demandante, ni la vulneración relevante de bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados. Además, sostuvo que el daño derivado de la falla en el servicio cometida por la Unidad Nacional de Protección fue debidamente resarcido con la indemnización por perjuicios morales.

4. Fundamentos de la acción de tutela

La parte actora dijo que la tutela es procedente, por cuanto el tribunal demandado pasó por alto los graves daños padecidos por María y vulneró los derechos fundamentales al debido proceso, a la dignidad humana y a la reparación integral.

En cuanto al fondo del asunto, la demandante manifestó que la sentencia del 3 de agosto de 2023, dictada por el Tribunal Administrativo del Quindío, *«concluye de manera incorrecta que su desplazamiento ha cesado y que, por lo tanto, ha prescrito [...] esta inferencia carece de lógica, fundamento y humanidad, ya que la señora (...) sigue en una situación de desplazamiento que, como una carga ineludible, la ha mantenido alejada de su hogar, negándole el regreso a su tierra natal, lo que afecta gravemente su tranquilidad y paz espiritual»*.

Alegó que la sentencia cuestionada desconoce el carácter de sujeto de especial protección de las personas en situación de desplazamiento, reconocida en la Convención de Roma y el artículo 17 del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra.

Adujo que también fueron desconocidos los principios de buena fe y de inversión en la carga probatoria, *«con especial consideración hacia aquellos que han sido desplazados por circunstancias ajenas a su voluntad»*. Que, por ende, es la autoridad demandada la que debe demostrar que no se configura la situación de desplazamiento forzado.

Sostuvo que la situación de desplazamiento implica especiales consideraciones con respecto a circunstancias como la prescripción y la caducidad, *«para asegurar que las víctimas tengan la oportunidad de buscar justicia y reparación incluso después de que cesen las circunstancias que los llevaron al desplazamiento»*. Que, siendo así, *«los plazos de prescripción y caducidad de las acciones para el ejercicio de los derechos*



que surgen de la situación de desplazamiento solo comienzan a correr desde el momento en que cesa la condición de persona desplazada».

Dijo que la situación de desplazamiento constituye un hecho continuado y que, por ende, la caducidad sólo puede contabilizarse desde que cesa dicha situación.

Advirtió que el Consejo de Estado² y la Corte Constitucional³ han señalado que los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia implican que los ciudadanos obtengan decisiones de fondo frente a las controversias que plantean ante los jueces. Que, además, han indicado que la dignidad humana exige que el Estado provea a los individuos de condiciones idóneas y eficaces para el desarrollo de su proyecto de vida.

5. Trámite

Por auto del 22 de septiembre de 2023, el Despacho Sustanciador admitió la demanda de tutela y ordenó notificar, en calidad de demandados, a los magistrados del Tribunal Administrativo del Quindío. Además, en calidad de terceros con interés, se dispuso la notificación al Juzgado Primero Administrativo de Armenia, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Defensa Nacional, a la Fiscalía General de la Nación, a la Unidad Nacional de Protección, a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y a la Defensoría del Pueblo.

La Secretaría General del Consejo de Estado realizó las notificaciones ordenadas en el auto admisorio, mediante correos electrónicos del 26 de septiembre de 2023.

6. Intervenciones

El **Tribunal Administrativo del Quindío** aportó copia magnética del expediente de reparación directa. Nada dijo con respecto a la demanda de tutela.

El **Juzgado Primero Administrativo de Armenia** no intervino, pese a que, como se vio, fue notificado de la admisión de la tutela de la referencia.

La **Fiscalía General de la Nación** adujo que la tutela es improcedente, toda vez que la parte actora no agotó los recursos procedentes, no sustentó alguna causal específica de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales y pretende recuperar oportunidades procesales perdidas. Que *«la parte actora no logra identificar la afectación de derechos fundamentales, ni la causal en que incurrió la providencia controvertida, razón por la cual, el juez constitucional no puede entrar a estudiar la totalidad de la sentencia para identificar dichos defectos»*. Que, en todo caso, no se evidencia defecto fáctico o sustantivo, puesto que la sentencia cuestionada está sustentada en las normas aplicables y da cuenta de una valoración adecuada de las pruebas del proceso de reparación directa.

² La parte actora citó la sentencia del 28 de febrero de 2021 (expediente 17001-23-31-000-1997-08001-01), el «fallo 701 de 2016» y el «fallo 000153 de 2018».

³ La demandante aludió a las sentencias C-252 de 2001, C-648 de 2001, C-774 de 2001, C-641 de 2002, T-1051 de 2006, C-496 de 2015, C-403 de 2016, C-163 de 2019, C-164 de 2019, T-501 de 2019, T-90 de 2020, T-678 de 2017, T-881 de 2002, T-988 de 2007, T-299 de 2008, T-009 de 2009, T-244 de 2012, C-404 de 2013, T-099 de 2015, C-274 de 2016, C-552 de 2016, T-594 de 2016, SU-214 de 2016, C-113 de 2017, C-107 de 2018, C-203 de 2019, C-372 de 2019, C-570 de 2019, T-178 de 2019 y T-398 de 2019.



El **Ministerio de Justicia y del Derecho** adujo que carece de legitimación en la causa por pasiva, pues, en audiencia inicial celebrada en el proceso de reparación directa, fue desvinculado. Explicó que la razón de la desvinculación del proceso ordinario fue que el ministerio no tenía a su cargo funciones asociadas a la protección de personas.

La **Unidad para las Víctimas** manifestó que «**NO REGISTRA PETICIÓN RADICADA** por el (sic) accionante ante nuestra entidad, por lo cual no es posible acceder a la petición de esta por medio de acción de tutela, toda vez que la entidad no tuvo oportunidad ni conocimiento para pronunciarse sobre las pretensiones indicadas en la presente acción constitucional». Agregó que carece de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que las pretensiones de la demanda de tutela están dirigidas contra el Tribunal Administrativo del Quindío.

La **Unidad Nacional de Protección** informó que en el caso de la señora fueron adoptadas las siguientes medidas:

En decisión del 24 de octubre de 2013, la actora fue calificada bajo riesgo extraordinario y se le asignaron medidas de protección consistentes en apoyo económico para transporte, celular, chaleco balístico y medidas preventivas a cargo de la Policía Nacional. Las medidas fueron concedidas por un año.

En 2014, la actora informó de nuevas amenazas. Por consiguiente, fue evaluada la situación de seguridad y se estimó que las medidas eran suficientes.

Mediante Resolución 1293 del 15 de marzo de 2016, fueron complementadas las medidas de seguridad, así: «*mujer de protección*», medio de comunicación celular, chaleco balístico y auxilio de transporte de 1 SMLMV por tres meses.

Por Resolución 4366 del 20 de junio de 2016, fueron ajustadas las medidas de protección, en el sentido agregar vehículo convencional.

Mediante Resolución 8002 del 18 de octubre de 2016, fueron ratificadas las medidas de seguridad.

Por Resolución 9410 del 13 de diciembre de 2016, fueron retiradas las medidas de seguridad, por incumplimiento de compromisos por parte de la demandante, toda vez que no devolvió las medidas asignadas. Explicó que la actora salió del país sin devolver los elementos de seguridad entregados.

Mediante Resolución 5516 de 2019, la demandante fue calificada con nivel de riesgo ordinario, por motivo de salida del país.

Adujo que carece de legitimación en la causa por pasiva, por cuanto las pretensiones de la demanda de tutela se dirigen exclusivamente al Tribunal Administrativo del Quindío. Dijo que, en todo caso, no se evidencia que haya vulnerado los derechos fundamentales de la actora.

La **Defensoría del Pueblo** no intervino, pese a que también fue notificada de la admisión de la tutela de la referencia.

II. CONSIDERACIONES

1. Cuestión Previa

El Ministerio de Justicia y del Derecho, la Unidad para las Víctimas y la Unidad Nacional de Protección alegaron que carecen de legitimación en la causa por pasiva.

De la revisión del proceso ordinario, la Sala encuentra que la Unidad para las Víctimas y la Unidad Nacional de Protección comparecieron al proceso de reparación directa, en calidad de demandados, proceso en el que se dictó la providencia objeto de tutela. Luego, tienen interés en el resultado de la acción de tutela de la referencia, en la medida en que la decisión que se adopte en este trámite podría afectar la situación jurídica concreta de dichas entidades.

El Ministerio de Justicia y del Derecho también alegó falta de legitimación en la causa por pasiva. Al respecto, la Sala encuentra que, en la audiencia inicial celebrada el 13 de mayo de 2021, fue desvinculado, por falta de legitimación en la causa por pasiva. Eso quiere decir que dicho ministerio no fue tenido como parte en el proceso ordinario y, por ende, no se vería afectado por la decisión que se adopte en el asunto de la referencia.

Por consiguiente, se denegará la desvinculación de la Unidad para las Víctimas y de la Unidad Nacional de Protección. Además, se accederá a la desvinculación del Ministerio de Justicia y del Derecho.

2. Problema jurídico y solución

Corresponde a la Sala determinar si procede la acción de tutela interpuesta por María para dejar sin efectos la sentencia del 3 de agosto de 2023, dictada por el Tribunal Administrativo del Quindío, que, en segunda instancia, declaró probada la caducidad del medio de control de reparación directa, respecto de los hechos dañosos relacionados con la violación sexual ocurrida el 8 de abril de 2015 y el ataque con ácido sucedida el 29 de febrero de 2016.

La Sala anticipa que concederá el amparo solicitado, porque, en aplicación de los criterios orientadores para la identificación e incorporación de la perspectiva de género en las decisiones judiciales, el tribunal demandado no debió fragmentar los hechos dañosos, pues al hacerlo desdibujó la magnitud de las violaciones ocurridas contra la demandante e incurrió en un defecto fáctico. En consecuencia, se dejará sin efectos la sentencia cuestionada y se ordenará al tribunal demandado que dicte una nueva decisión.

Para llegar a esa conclusión, la Sala se referirá a los siguientes asuntos: (i) acción de tutela contra providencias judiciales, (ii) verificación del cumplimiento de los requisitos generales de procedibilidad, (iii) enfoque de género en las decisiones judiciales, (iv) sentencia objeto de tutela, (v) análisis del caso concreto.

3. De la acción de tutela contra providencias judiciales

La Corte Constitucional en la sentencia C-590 de 2005 fijó dos tipos de requisitos para la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Por un lado, los

requisitos generales⁴ o de procedibilidad, que son de naturaleza procesal, y se estudian de manera previa a cualquier análisis de fondo; y por el otro lado, los requisitos específicos⁵ o vicios de fondo que son de naturaleza sustancial y se analizan cuando se han superado los requisitos generales.

4. Verificación del cumplimiento de los requisitos generales de procedibilidad

La Sala comienza por verificar si la acción de tutela promovida por María cumple los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencia judicial.

La relevancia constitucional se encuentra acreditada, pues en caso de que hubiere un error en la declaratoria de caducidad parcial estaría comprometido el derecho de acceso a la administración de justicia de la actora, en la medida en que la decisión cuestionada implica que María no obtenga una decisión de fondo frente a los hechos dañosos ocurridos el 8 de abril de 2015 y el 29 de febrero de 2016.

La Sala tampoco puede pasar por alto que la situación expuesta en el escrito de tutela involucra violencia sexual y violencia física contra la demandante. Por lo tanto, resulta necesario adoptar un enfoque de género en la resolución del caso, pues el deber de cumplimiento de los compromisos enfocados en erradicar cualquier tipo de violencia y discriminación contra la mujer *“se ve reforzado e imperativo en los jueces de tutela, cuyo compromiso con la protección de los derechos fundamentales de las mujeres les impone la responsabilidad de hacerlos efectivos en mayor grado”*⁶.

La tutela también cumple el requisito de **inmediatez**, porque fue interpuesta en los 6 meses siguientes a la notificación de la providencia cuestionada, según lo exige la Sala Plena del Consejo de Estado. En efecto, de conformidad con la copia magnética del expediente de reparación directa, la tutela fue radicada el 18 de septiembre de 2023 y la sentencia cuestionada fue notificada mediante correo electrónico del 4 de agosto de 2023, esto es, cuando habían transcurrido 1 mes y 14 días.

Está cumplido el requisito de **subsidiariedad**, pues la providencia cuestionada es de segunda instancia y no sería pasible de recursos. Además, no se advierte que los argumentos expuestos por la parte actora puedan encuadrarse en alguna de las causales de procedencia del recurso extraordinario de revisión (artículo 250 de CPACA).

Asimismo, la actora **identificó de manera razonable los hechos que generan la amenaza o vulneración del derecho fundamental**, esto es, expuso de manera clara que la vulneración de los derechos fundamentales invocados proviene del desconocimiento de la situación de desplazamiento forzado.

Tampoco **se cuestiona un fallo de tutela**, toda vez que, como se dijo, la actora cuestiona la decisión de segunda instancia adoptada en un proceso de reparación directa.

⁴ Estos son: la relevancia constitucional del asunto; la inmediatez; el agotamiento de los recursos judiciales ordinarios y extraordinarios; cuando se trate de una irregularidad procesal, debe incidir directamente en la decisión objeto de tutela; la identificación razonable de los hechos que generan la amenaza o vulneración del derecho fundamental, y que no se cuestione un fallo de tutela.

⁵ Se clasifican en: defecto orgánico, sustantivo, procedimental, fáctico, error inducido, decisión sin motivación, desconocimiento del precedente judicial o violación directa de la Constitución.

⁶ Sentencia T-016 de 2022.

5. Enfoque de género en las decisiones judiciales

La Constitución Política de 1991 garantiza de manera reforzada los derechos de las mujeres en un plano de igualdad (artículo 13) y rechaza cualquier tipo de discriminación (artículo 43). Además de los derechos a la no discriminación por razón del género, la Constitución reconoce derechos específicos en favor de la mujer como la adecuada y efectiva participación en los niveles decisorios de la Administración Pública (artículo 40), la igualdad de derechos y oportunidades en relación con el hombre (artículo 43), la especial asistencia de parte del Estado durante su embarazo y posterior parto (artículo 43), el apoyo especial de parte del Estado por ser cabeza de familia (artículo 43) y la protección especial en materia laboral (artículo 53).

El Estado colombiano también ha adoptado diferentes instrumentos de derecho internacional cuyo propósito es proteger íntegramente a la mujer, tales como la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (1967), la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW-1981), la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia en contra de la Mujer (1993), la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995), la Convención Americana sobre Derechos Humanos e Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, “*Convención de Belém do Pará*” (1995)⁷.

Adoptar esos instrumentos implica la obligación del Estado colombiano de garantizar los derechos de las mujeres según el contexto social y cultural de la discriminación que puedan padecer. El cumplimiento de los compromisos enfocados en erradicar cualquier tipo de violencia y discriminación contra la mujer abarca a todas las instituciones del Estado, en especial a los jueces, pues sus decisiones pueden reivindicar los derechos vulnerados.

La Ley 1257 de 2008, orientada a establecer normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, contempla, como uno de sus objetivos fundamentales, facilitar el acceso de las mujeres a los procedimientos administrativos y judiciales, asegurando así su protección y atención efectiva. El enfoque de esta ley es garantizar que las mujeres tengan las herramientas necesarias para buscar justicia y protección ante posibles vulneraciones de sus derechos.

De ahí que el rol de los jueces resulte tan relevante en estos asuntos. La Corte Constitucional, en sentencia C-667 de 2006, precisó que “*la mujer es sujeto constitucional de especial protección y en esa medida no sólo sus derechos generales sino igualmente los específicos, requieren de atención fija por parte de todo el poder público, donde se incluyen los operadores jurídicos*”.

En sentencia T-967 de 2014, la Corte explicó que, en cumplimiento de los mandatos constitucionales y convencionales, el Estado tiene, entre otras, el deber de “*c) investigar, sancionar y reparar la violencia estructural contra la mujer*” y que esa obligación, “*en esencia, dentro de nuestro ordenamiento, está en cabeza de la Rama Judicial del Poder Público; por lo que, son los operadores judiciales del país quienes deben velar por su cumplimiento*”.

Justamente por lo anterior, la Comisión Nacional de Género de la Rama Judicial ha considerado que deben construirse marcos interpretativos que permitan a los jueces

⁷ Citados en la sentencia T-198 de 2022.

visiones más amplias y estructurales para aportar al cumplimiento del deber de eliminación de violencia y discriminación contra las mujeres con decisiones judiciales integrales. Para el efecto, entregó a la comunidad jurídica una *“Lista de verificación: Herramienta virtual de apoyo para la identificación e incorporación de la perspectiva de género desde el enfoque diferencial en las sentencias”*. En ese documento se fijaron los siguientes criterios orientadores⁸:

- i. Analizar los hechos y los derechos en disputa, el entorno social y cultural en el que se desarrollan y la vulneración de los derechos de las mujeres de grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad.
- ii. Identificar categorías sospechosas asociadas a la raza, etnia, lengua, religión, opinión política o filosófica, sexo, género y/o preferencia/orientación sexual, condiciones de pobreza, situación de calle, migración, discapacidad y privación de la libertad.
- iii. Identificar si existe una relación desequilibrada de poder.
- iv. Revisar si se presentan situaciones de estereotipos o manifestaciones de sexismo en el caso.
- v. Ubicar los hechos en el entorno social que corresponde, sin estereotipos discriminatorios y prejuicios sociales.
- vi. Privilegiar la prueba indiciaria, dado que en muchos casos la prueba directa no se logra recaudar.
- vii. Cuestionar cuando amerite, la pretendida neutralidad de las normas, si se hace necesario, a fin de evaluar los impactos diferenciados en su aplicación.
- viii. Trabajar la argumentación de la sentencia con hermenéutica de género sin presencia de estereotipos y sexismos en los hechos acontecidos, en la valoración de las pruebas, en los alegatos y en las conclusiones de las partes.
- ix. Permitir la participación de la presunta víctima.
- x. Visibilizar con claridad en las decisiones la situación específica de las mujeres y/o población en situación de vulnerabilidad, al proteger el derecho a la igualdad y a la no discriminación.
- xi. Visibilizar la existencia de estereotipos, manifestaciones de sexismo, relación desequilibrada de poder y riesgos de género en el caso.
- xii. Controlar la revictimización y estereotipación de la víctima tanto en los argumentos como en la parte resolutoria de las decisiones judiciales.

Los anteriores criterios fueron reiterados por la Corte Constitucional en las sentencias T-016 de 2022, T-198 de 2022, C-111 de 2022, T-028 de 2023, T-064 de 2023 y T-224 de 2023 con el fin de dar claridad sobre la forma cómo los jueces pueden aplicar el enfoque de género en las providencias judiciales. Específicamente, en la sentencia C-111 de 2022, la Corte explicó que *“los operadores de justicia cumplen un rol importantísimo en la eliminación de todo tipo de violencia en contra de las mujeres. Son los encargados de materializar todas aquellas disposiciones constitucionales y legales que pretenden proteger a las mujeres, quienes son consideradas como un grupo históricamente discriminado en la sociedad. Para el efecto, deben comprender que la violencia en contra de la mujer es un asunto estructural que puede generar sesgos a la hora de resolver los casos objeto de conocimiento. Por tal razón, resulta indispensable aplicar las herramientas metodológicas construidas por la jurisprudencia constitucional y por la Comisión Nacional de Género de la Rama Judicial para garantizar los derechos de las mujeres de forma efectiva”*.

⁸ Comisión Nacional de Género de la Rama judicial (2018). *Construcción de la Justicia de Género en Colombia. El Influjó de los Estereotipos*, págs.16-17.

Ahora, la Sala precisa que la aplicación de estos lineamientos en las decisiones judiciales no debe interpretarse en el sentido de pérdida de independencia e imparcialidad que caracteriza a los jueces. Tampoco puede entenderse que los jueces siempre deban fallar a favor de la mujer, por el hecho de ser mujer, desde una concepción biológica. Se trata de reconocer, como ya lo hizo nuestra Constitución Política, que históricamente la mujer ha sido objeto de violencia debido a los roles y la posición que social y culturalmente se le ha asignado y que, por ende, los jueces, al resolver casos en los que adviertan algún tipo de violencia contra la mujer, puedan aplicar estos criterios “a efectos de lograr la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres a la hora de acceder a la administración de justicia”⁹.

En otras palabras, la obligación de los jueces consiste en “analizar los hechos, las pruebas y las normas con base en interpretaciones sistemáticas de la realidad, pues les permite reconocer la necesidad de adoptar un enfoque diferencial que procure la igualdad sustantiva de las mujeres y los hombres”¹⁰.

La propia Corte Constitucional ha precisado que analizar “con perspectiva de género los casos concretos donde son parte mujeres afectadas o víctimas: i) no implica una actuación parcializada del juez en su favor; reclama, al contrario, su independencia e imparcialidad; ii) ello comporta la necesidad de que su juicio no perpetúe estereotipos de género¹¹ discriminatorios; y iii) en tal sentido, la actuación del juez al analizar una problemática como la de la violencia contra la mujer, exige un abordaje multinivel, pues, el conjunto de documentos internacionales que han visibilizado la temática en cuestión -constituyen o no bloque de constitucionalidad- son referentes necesarios al construir una interpretación pro fémina, esto es, una consideración del caso concreto que involucre el espectro sociológico o de contexto que describe el calamitoso estado de cosas, en punto de la discriminación ejercida sobre la mujer. Se trata por tanto de, utilizar las fuentes del derecho internacional de los derechos humanos junto con el derecho interno, para buscar la interpretación más favorable a la mujer víctima”¹².

6. La sentencia objeto de tutela

El Tribunal Administrativo del Quindío dictó la sentencia del 3 de agosto de 2023 con ocasión de la demanda de reparación directa que interpuso María por la falla en el deber de protección. A su juicio, esa falla permitió que ocurrieran los siguientes hechos (i) violación sexual, ocurrida el 8 de abril de 2015; (ii) ataque con ácido, acaecido el 29 de febrero de 2016 y, finalmente, (iii) el desplazamiento forzado.

En primera instancia del proceso de reparación directa, el Juzgado Primero Administrativo de Armenia tuvo por superado el presupuesto procesal de la caducidad de la acción y accedió a las pretensiones de la demanda.

Sin embargo, en segunda instancia, el Tribunal Administrativo del Quindío consideró que debía analizarse nuevamente este presupuesto, por cuanto el juzgado “tuvo por cumplido el requisito de la caducidad a partir de la teoría del daño continuado para el hecho dañoso del desplazamiento forzado, asumiéndose que era el único sustento de la reparación, pues nada se dijo sobre la configuración de la caducidad frente a los otros hechos dañosos expuestos en los hechos de la demanda”.

⁹ Sentencia T-198 de 2022.

¹⁰ Sentencia T-198 de 2022.

¹¹ Cita original: “Cfr. **ESTEREOTIPOS DEGÉNERO. Rebeca Cook.** https://www.law.utoronto.ca/utfl_file/count/documents/reprohealth/estereotipos-de-genero.pdf, consultado el 26/02/2020”.

¹² Sentencia T-028 de 2023.

El tribunal también explicó que, aunque el juzgado sostuvo que el daño antijurídico consistía en las intimidaciones sufridas por la demandante, el abuso sexual, una agresión con ácido y finalmente el desplazamiento, nada dijo sobre la caducidad de cada hecho dañoso.

A juicio del tribunal, ese hecho generó *“una situación irregular, puesto que ciertos hechos dañosos expuestos en la demanda como sustento de la solicitud de declaratoria de responsabilidad no fueron examinados desde el punto de vista de la oportunidad, pero si fueron valorados e integrados como parte en el daño antijurídico, es decir, fueron valorados para sustentar la configuración de la responsabilidad estatal y eventualmente la reparación del daño”*.

A partir de lo anterior, el Tribunal Administrativo del Quindío analizó la caducidad de la acción de reparación respecto de cada hecho dañoso alegado en la demanda. En cuanto a la violación sexual, sostuvo que la caducidad debía contarse desde la ocurrencia del hecho, esto es, desde el 8 de abril de 2015, por cuanto no se evidenciaron circunstancias que impidieran a la actora ejercer el medio de control de reparación directa. Textualmente, la sentencia cuestionada sostuvo lo siguiente:

Descendiendo al caso concreto considera la Sala que la sucesión de hechos expuestos por la demandante da cuenta de que si bien se vio involucrada en hechos de intimidaciones, amenazas, actos violentos en su contra y aún el desplazamiento forzado de su lugar de origen, lo cierto es que ello no le impidió acudir a las instancias respectivas de distintas autoridades de tipo administrativa y judicial; lo aportado al plenario da cuenta que la demandante antes y después de la ocurrencia de los hechos dañosos acudió ante la Defensoría del Pueblo para orientación y canalización de sus exigencias de protección, de allí que posteriormente inició el respectivo trámite ante la Unidad Nacional de Protección; muy en particular se destaca que con posterioridad al hecho del desplazamiento la demandante acudió ante la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV- procurando una reparación administrativa a raíz de ese hecho victimizante.

Ante la ocurrencia del hecho violento de naturaleza sexual la demandante expuso el mismo ante la Defensoría del Pueblo, nuevamente ante la UARIV y en especial formuló la denuncia ante la Fiscalía General de la Nación.

Y en varias ocasiones la demandante acudió a instancias judiciales en ejercicio de la acción de tutela, solicitando la protección de derechos fundamentales en contra de la UNP o la UARIV en relación con asuntos administrativos que adelantaba ante dichas entidades.

[...]

Siendo así las cosas, considera la Sala que frente al hecho dañoso relacionado con acto violento de naturaleza sexual en contra de la demandante, imputando responsabilidad al Estado por la omisión en el deber de protección, el término de caducidad se contabiliza desde la fecha de ocurrencia del hecho *-08 de abril de 2015-*, fecha desde la cual la demandante contaba con 02 años para solicitar la declaratoria de responsabilidad del Estado; en consecuencia ha operado con suficiencia el fenómeno de caducidad frente al mencionado hecho dañoso, pues la demanda solo se ha interpuesto el 22 de septiembre de 2020.

Sobre la agresión con ácido, el tribunal demandado hizo extensivas las consideraciones antedichas y sostuvo que la caducidad debía contarse desde el 29 de enero de 2016, por no evidenciarse una circunstancia que impidiera materialmente el ejercicio del derecho de acción. En lo que interesa, el tribunal dijo lo siguiente:

Teniendo en cuenta lo anterior, y existiendo claridad respecto de la fecha de ocurrencia del hecho dañoso, la Sala considera que frente a este son aplicables las mismas consideraciones expuestas en *ítem* anterior, esto es, para el hecho dañoso de violencia de naturaleza sexual; lo anterior con base en el criterio previsto por la jurisprudencia en sentencia de unificación del 29 de enero de 2020 de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

Al respecto reitera la Sala que con sustento en todas las acciones administrativas y judiciales adelantadas por la demandante, no se considera que haya existido un impedimento material para



acudir a la administración de justicia en forma oportuna; máxime que la demandante si contaba con elementos de juicio para inferir en la posible implicación del Estado en los perjuicios que para entonces padecía.

En consecuencia, frente al hecho dañoso relacionado con acto violento de agresión con ácido en contra de la demandante, imputando responsabilidad al Estado por la omisión en el deber de protección, el término de caducidad se contabiliza desde la fecha de ocurrencia del hecho -29 de febrero de 2016-, fecha desde la cual la demandante contaba con 02 años para solicitar la declaratoria de responsabilidad del Estado; en consecuencia ha operado con suficiencia el fenómeno de caducidad frente al mencionado hecho dañoso, pues la demanda solo se ha interpuesto el 22 de septiembre de 2020.

Frente al desplazamiento forzado, el tribunal demandado señaló lo siguiente: «*en materia de desplazamiento forzado resulta más adecuado y procedente la aplicación de la teoría del daño continuado, teniendo en cuenta la especialidad temática sobre la materia, de modo que, en tales asuntos el término de caducidad se contabiliza una vez se acredite la cesación de la producción del daño, bien sea por el retorno consolidado al lugar de origen, o el asentamiento del afectado en otro lugar, cesando así la condición de desplazado o se restauran las condiciones de seguridad que motivaron el desplazamiento*». En ese sentido, indicó que la caducidad no se configura frente al desplazamiento forzado, por cuanto «*aún continúa materializado y surtiendo efectos*».

Siendo así, el tribunal demandado sostuvo que debía declararse oficiosamente probada la caducidad del medio de control de reparación directa, con respecto a los hechos dañosos ocurridos el 8 de abril de 2015 y el 29 de febrero de 2016, esto es, el estudio de responsabilidad del Estado fue limitado al hecho dañoso asociado al desplazamiento forzado.

7. Análisis del caso concreto

La Sala anticipa que accederá a las pretensiones de la acción de tutela, por cuanto, de entrada, se advierte que la decisión acusada no tuvo en cuenta los criterios orientadores que se han fijado para incluir la perspectiva de género en los asuntos que involucran violencia contra la mujer, tal y como ocurre en este caso.

La decisión acusada pasó por alto el entorno social en el que se desarrolló la situación expuesta en la demanda de reparación directa, situación que la Sala se permite retomar para poner en evidencia que la resolución del caso ameritaba un análisis con enfoque diferencial y de género.

A partir del 29 de junio de 2012, la demandante fue la presidenta de la Junta de Acción Comunal del barrio Oasis de Vida de La Tebaida (Quindío), según se advierte de la Resolución 0355 de 2012. En cumplimiento de los deberes como presidenta de la junta, buscó recuperar el polideportivo del barrio, que estaba siendo controlado por delincuentes que se dedicaban a la comercialización de estupefacientes.

En el año 2013, como consecuencia del intento por recuperar el polideportivo y, en general, por el ejercicio de la labor de presidenta de la junta, la demandante y su familia comenzaron a recibir amenazas y agresiones físicas por parte un grupo armado ilegal; su vivienda también fue objeto de violencia, y tuvo que desplazarse a otro barrio.

Esos hechos condujeron a que la Unidad Nacional de Protección calificara la situación de la actora como riesgo extraordinario y le asignara un chaleco antibalas, teléfono móvil, subsidio de transporte y dos salarios mínimos mensuales por 3 meses. Sin



embargo, la demandante afirmó que esas medidas no fueron implementadas totalmente y, en todo caso, eran insuficientes.

El 22 de enero de 2014 y el 5 de febrero de 2014, recibió amenazas de muerte, razón por la cual se desplazó de La Tebaida a Manizales (Caldas). El 11 de febrero, el 31 de marzo y el 9 de abril de 2014, se reiteraron las amenazas de muerte y en esta oportunidad se desplazó hacia Ipiales (Nariño).

El 6 de junio de 2014, nuevamente recibió amenazas de muerte. El 16 de junio de 2014, rompieron los vidrios de la casa y continuaron las amenazas de muerte.

El 8 de abril de 2015, en el barrio San Juan Bosco de Armenia (Quindío), la demandante fue abordada por dos hombres con pasamontañas quienes la golpearon en varias partes del cuerpo, le cortaron el pelo y la accedieron carnalmente mediante la violencia.

El 9 de abril de 2015, mientras se encontraba en Medicina Legal de la Seccional Quindío realizándose exámenes médico-forenses, nuevamente recibió amenazas de muerte.

El 29 de febrero de 2016, en el paradero de buses del barrio La Mariela, en Armenia, fue rociada con ácido, acto de violencia que le causó quemaduras de segundo grado en los hombros, espalda, dorso, abdomen y una de sus extremidades inferiores. Y días después, 19 de marzo y el 18 de abril de 2016, volvió a recibir amenazas.

En noviembre de 2016, con apoyo del Programa No Gubernamental de Protección a Defensores de Derechos Humanos – Somos Defensores y el movimiento mundial Amnistía Internacional, pudo salir transitoriamente del país.

En el año 2017, regresó a Colombia, pero nuevamente recibió amenazas y tuvo que desplazarse del departamento del Quindío.

Para la Sala, conforme con los criterios fijados por la Comisión Nacional de Género de la Rama Judicial, en especial, el de *“Analizar los hechos y los derechos en disputa, el entorno social y cultural en el que se desarrollan y la vulneración de los derechos de las mujeres de grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad”*, la situación fáctica antes narrada permite, en primer lugar, identificar que se trata de un caso en el que debió aplicarse un enfoque diferencial y de género, pues gira en torno a una mujer (sujeto de especial protección constitucional) en estado de vulnerabilidad, que acudió ante el Estado en busca de protección a su vida e integridad, pero que no obtuvo las medidas idóneas que requería, a tal punto que fue accedida carnalmente, atacada con ácido y desplazada de su lugar de origen. Sin duda, el entorno social en el que se desarrollaron los hechos demuestra la vulneración de los derechos de una mujer líder social, víctima de violencia sexual a quien la Constitución le otorga una especial protección.

En segundo lugar, conforme con el criterio orientador de *“ubicar los hechos en el entorno social que corresponde, sin estereotipos discriminatorios y prejuicios sociales”* debía incorporarse la perspectiva de género al decidir sobre la caducidad de la acción de reparación directa.

Si el tribunal demandado hubiese ubicado los hechos en el entorno social que correspondía, no habría dividido cada hecho dañoso que padeció la actora para efectos de contar la caducidad ni mucho menos sugerir implícitamente que la actora, a pesar

de la condición de vulnerabilidad en la que se encontraba, debía presentar diferentes demandas de reparación directa por cada agresión de la que fue objeto.

La observación de los hechos y de las pruebas bajo una perspectiva integral resulta esencial en situaciones en las que los perjuicios se derivan de una causa común, como ocurrió en este caso, en el que la actora imputó las amenazas, los atentados, las agresiones físicas, verbales y psicológicas, a título de falla del servicio por omisión en el deber de protección. La apreciación conjunta de los hechos y las pruebas permite comprender la conexión intrínseca entre ellos: fueron las amenazas y las agresiones las que obligaron a la demandante (líder social) a desplazarse de su lugar de origen, desplazamiento que como lo reconoció el propio tribunal aún no ha terminado.

En aplicación de los criterios orientadores para la identificación e incorporación de la perspectiva de género desde el enfoque diferencial en las sentencias, el tribunal demandado no debió fragmentar los hechos dañosos, pues al hacerlo desdibujó la magnitud de las violaciones ocurridas contra la demandante e incurrió en un defecto fáctico. Por el contrario, debió ubicar los hechos en el entorno social que vivía la actora y abordarlos de manera conjunta, de modo que hubiera podido destacar la relación causal subyacente y observar cómo se generó esa cadena de eventos perjudiciales que la conllevaron al desplazamiento. La aproximación integral en los hechos dañosos refleja con mayor fidelidad la realidad de la situación que vivió la demandante.

La Sala considera que la omisión por parte del tribunal demandado de reconocer la gravedad inherente a los hechos en los cuales quien demanda es una mujer líder social víctima de violencia sexual representa un vacío significativo en la aplicación de la perspectiva de género. La violencia sexual, en particular, es una afrenta grave a la dignidad y los derechos fundamentales de las mujeres y su consideración debe ser abordada con especial atención en las decisiones judiciales. La falta de énfasis en la dimensión de género en la resolución del caso puede resultar en la minimización de los impactos diferenciados que la violencia sexual tiene sobre las mujeres.

No puede pasarse por alto que tanto la Comisión Nacional de Género de la Rama Judicial como la Corte Constitucional han reconocido que la perspectiva de género es esencial para comprender y abordar las dinámicas de poder desigual que subyacen en estos actos de violencia y garantiza una administración de justicia que reconozca y remedie la discriminación de género.

La decisión judicial demandada no solo debía considerar los aspectos legales sobre la caducidad de la acción, sino también los aspectos fácticos y las dimensiones sociales y de género que rodearon la violencia sufrida por la demandante, pues, como se dijo, los jueces deben analizar los hechos, las pruebas y las normas con interpretaciones sistemáticas de la realidad, interpretación que, en este caso, le habría impedido fragmentar los hechos dañosos padecidos por la actora.

Este enfoque integral no solo honra la obligación de garantizar la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución, que es el objeto de la jurisdicción de lo contencioso administrativo (artículo 103 del CPACA), sino que también contribuye a la construcción de un marco legal y jurisprudencial que combata de manera efectiva la violencia de género y promueva la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres.

En conclusión, la Sala considera que el tribunal vulneró los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de la demandante al no abordar los hechos y las pruebas de manera integral, y no reconocer la conexión



intrínseca que existe entre cada hecho dañoso. La omisión de esta perspectiva integral condujo a una interpretación fragmentada, y no sistemática de los hechos como lo exige en estos casos la jurisprudencia constitucional.

La unidad de los hechos y ubicarlos en el contexto social que vivía la demandante permiten concluir que la caducidad de la acción de reparación directa debió contarse a partir del último hecho dañoso que invocó la actora por causa de la omisión en el deber de protección, esto es, el desplazamiento forzado. Y como a partir de ese último hecho, la acción no ha caducado, el tribunal debe decidir de fondo el caso de la demandante.

En consecuencia, se accederá al amparo solicitado, se dejará sin efectos la sentencia objeto de tutela y se ordenará al Tribunal Administrativo del Quindío que dicte sentencia de reemplazo, en la que tenga en cuenta las consideraciones aquí expuestas.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

III. FALLA

1. **Amparar** los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de María, por las razones expuestas. En consecuencia, se dispone:
2. **Dejar sin efectos** la sentencia del 3 de agosto de 2023, dictada por el Tribunal Administrativo del Quindío, que, en segunda instancia, declaró parcialmente probada la caducidad del medio de control de reparación directa (expediente 63001-2333-000-2020-00384-01).
3. **Ordenar** al Tribunal Administrativo del Quindío que, en el término de 20 días, contados a partir de la notificación de esta decisión, dicte sentencia de reemplazo, en la que tenga en cuenta las consideraciones aquí expuestas.
4. **Denegar** la desvinculación de la Unidad para las Víctimas y de la Unidad Nacional de Protección.
5. **Desvincular** del trámite de tutela de la referencia al Ministerio de Justicia y del Derecho.
6. **Ordenar** a la Secretaría General que dé carácter reservado a las actuaciones adelantadas a la acción de tutela de la referencia para salvaguardar la reserva y confidencialidad de los nombres, documentos y demás datos que identifiquen a la actora, por considerarse datos sensibles, de conformidad con lo establecido en el artículo 5º de la Ley 1581 de 2012, y que omita la publicación con el nombre completo y los datos de la demandante, los cuales en el sistema de gestión judicial deberán incluirse como “*María*”.
7. **Notificar** la presente decisión a las partes, tal y como lo dispone el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.
8. **Publicar** esta providencia en la página web del Consejo de Estado.



9. Si no se impugna, **enviar** el expediente de tutela a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada en sesión de la fecha.

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO
Presidenta

(Firmado electrónicamente)
STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

(Firmado electrónicamente)
MILTON CHAVES GARCÍA

(Firmado electrónicamente)
WILSON RAMOS GIRÓN