

## **Sentencia T-426/21**

Referencia: Expediente T-8.009.845

Acción de tutela presentada por Alexi Viviana Amaya Cubillos en contra de la Veeduría Disciplinaria de la Universidad Nacional de Colombia

Magistrado sustanciador:  
ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá D.C., tres (3) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

### **SENTENCIA**

En el trámite de revisión del fallo dictado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “C”, el 4 de septiembre de 2020, que confirmó el proferido por el Juzgado 2 Administrativo del Circuito de Bogotá, el 30 de julio de 2020, dentro de la presente acción de tutela.

#### **I. ANTECEDENTES**

##### **Hechos probados**

1. Alexi Viviana Amaya Cubillos se vinculó a la Universidad Nacional en el año 2011 como contratista de la Facultad de Derecho en las dependencias de Acreditación (entre febrero de 2011 hasta el año 2012), doctorado de Derecho (entre febrero 2012 hasta diciembre de 2014) y de Relaciones Internacionales desde diciembre de 2014.
2. Desde diciembre de 2014 y hasta el 31 de marzo de 2016, su jefe inmediato fue José Guillermo Castro Ayala, como Director del Proyecto de las Relaciones Internacionales (PRI) y docente de la Facultad de Derecho.
3. La accionante puso en conocimiento, a través de una queja disciplinaria elevada el 20 de mayo de 2016, ante el Director del Comité de Convivencia Laboral de la Universidad Nacional, actos que configurarían acoso sexual y laboral de parte de José Guillermo Castro Ayala en su contra.
4. El 25 de mayo de 2016, la Directora de Personal de la institución remitió la queja disciplinaria a la Jefe de Acompañamiento Integral, quien remitió, el 12 de agosto de 2016, el trámite iniciado a la Veeduría Disciplinaria

de la Universidad Nacional de Colombia.

5. La demandante radicó ante la Procuraduría General de la Nación queja disciplinaria el 3 de junio de 2016. Esta la remitió al Comité de Convivencia laboral de la Universidad Nacional de Colombia para su estudio.

6. El 1° de septiembre de 2016, mediante auto 283 de 2016 se asignó competencia para actuar a la Veeduría de la Universidad Nacional de Colombia, con la identificación de TD- B – 272 – 2016.

7. Mediante auto B. OVD 832 de 16 de noviembre de 2016 la Veeduría Disciplinaria de la Universidad Nacional de Colombia ordenó abrir investigación preliminar para establecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar de ocurrencia de los hechos denunciados, notificar de la actuación a los implicados y recaudar material probatorio relacionado con la vinculación laboral de los sujetos procesales y escuchar en versión libre al denunciado.

8. En el auto B.OVD-438 de 6 de junio de 2017 se ordenó la apertura de investigación disciplinaria, reconocer a la accionante como sujeto procesal y practicar como pruebas la declaración juramentada del profesor Pablo Ignacio Reyes Beltrán, la declaración de ratificación y ampliación de la queja de la accionante y la remisión de antecedentes disciplinarios del denunciado.

9. El 26 de julio de 2017, mediante auto 0557 de 2017, la Veeduría Disciplinaria de la Universidad Nacional de Colombia reconoció personería para actuar a la abogada Claudia Mejía Duque para actuar como apoderada de la demandante. Como suplente reconoció a María Fernanda Herrera Burgos

10. En el auto 405 de 8 de mayo de 2019, la Veeduría Disciplinaria ordenó la terminación del proceso y, en consecuencia, dispuso el archivo definitivo del trámite disciplinario. Indicó que la Resolución 1215 de 2017 proferida por la Rectoría de la Universidad definía el acoso sexual como:

“Acoso, persecución, hostigamiento o asedio físico o verbal a una persona, con fines sexuales no consentidos. Se ejerce valiéndose de la superioridad manifiesta o de relaciones de autoridad o de poder, edad, sexo, posición laboral, social, familiar o económica”.

De ahí que para la configuración de la conducta debe existir el acoso, la persecución, el hostigamiento o el asedio físico o verbal, sumados a “la existencia de: 1. El fin sexual por parte del presunto infractor. 2. Falta de consentimiento en tratándose de la presunta víctima. 3. Superioridad manifiesta o relación de poder”.

Consideró, sobre la finalidad sexual, que el intercambio de comunicaciones entre el profesor y la demandante solo evidenciaban “referencias sobre múltiples asuntos de índole personal y profesional de manera generalizada, sin que se observen contenidos sexuales explícitos o implícitos, solo algunas manifestaciones amigables”. Se trata de manifestaciones como “chistes,

bromas y comentarios propios de una amistad, en la que se observa un amplio margen de confianza de ambos extremos”. Además, que esas formas de interacción “fueron implícitamente aceptadas por ambos sujetos procesales, sin que aparezca demostrada alguna objeción de estos frente a ellas”. Finalmente, que la percepción por parte de terceros desconocía el contexto de familiaridad en que se daban las conversaciones.

Sobre la falta de consentimiento, sostuvo que “el lazo amistoso entre los sujetos procesales mutó y adquirió matices particulares de confianza, cuyo desenlace fue el deterioro de la aparente amistad y la situación conflictiva en que desembocó”. Ese trato amistoso ajeno al trato institucional no implica necesariamente la existencia de acoso sexual. Aparece demostrada “una serie de comportamientos y conversaciones consentidas que resultan ajenas al obrar institucional y que se da entre dos personas adultas que concurrieron en espacios físicos y virtuales con ocasión de sus actividades”.

Sobre la superioridad manifiesta o relación de poder, estimó que de la designación del docente como supervisor del contrato de prestación de servicios de la accionante no podía “inferirse la existencia de una relación jerarquizada dada la naturaleza estrictamente contractual de la ODS”. Adicionalmente, manifestó que esa relación profesional se dio entre noviembre de 2015 y enero de 2016 y culminó satisfactoriamente, descartando una supuesta superioridad.

Por lo anterior, indicó que no se encontraba probada objetivamente la ocurrencia de una conducta constitutiva de acoso sexual como forma de violencia basada en género, por cuanto no se configuraron los tres elementos mencionados.

11. El 21 de mayo de 2019, la Veeduría Disciplinaria negó esa solicitud, en tanto dentro del proceso había sido reconocida Claudia Mejía Duque para actuar como apoderada de la accionante y como suplente a María Fernanda Herrera Burgos.

12. El 29 de mayo de 2019, se remitió, vía correo electrónico a la Veeduría Disciplinaria de la Universidad Nacional, la solicitud de copias del expediente, así como dos poderes en los cuales designaba a la abogada Linda María Cabrera Cifuentes y, esta, a su vez, otorgaba suplencia a María Camila Martínez Galvis.

13. El 5 de junio de 2019, María Camila Martínez Galvis presentó recurso de apelación en contra del auto 405 de 8 de mayo de 2019, al cual anexó los poderes remitidos en el correo electrónico anterior.

14. Mediante auto 588 de 20 de junio de 2019, la Veeduría rechazó el recurso de apelación. Estableció que María Camila Martínez Galvis no contaba con legitimidad jurídica para actuar, debido a que la abogada suplente era Linda María Cabrera Cifuentes. En esa calidad, no podía otorgar

suplencia a la abogada María Camila Martínez, de conformidad con el artículo 123 de la Ley 906 de 2004.

15. El 2 de julio de 2019, Linda María Cabrera Cifuentes y María Camila Martínez presentaron recurso de queja en contra de la anterior decisión. Indicaron que los poderes habían sido radicados desde el 29 de mayo de 2019, sin que la Veeduría hubiere expresado reparo alguno, razón por la cual “la representación no se percató del error mecanográfico en ellos y se entendió que estaban otorgados en debida forma”. Explicaron que el artículo 23 del Acuerdo 171 de 2014 contiene el ejercicio del control de legalidad por el servidor público que dirige el trámite. Le correspondía al funcionario al momento de recibir los poderes remitidos vía correo electrónico el 29 de mayo del presente año, esto es, una semana antes de la presentación del recurso, pronunciarse sobre el presunto error, como hizo en ocasiones anteriores. Además, que no darle trámite al recurso ni analizar de fondo los argumentos de la apelación interpuesta supone un exceso de ritual manifiesto.

16. Mediante Auto 695 de 23 de julio de 2019 la Veeduría confirmó la negativa a conceder el recurso de apelación. Explicó que en materia disciplinaria la calidad de sujeto procesal solo está atribuida al investigado, a su defensor y al Ministerio Público. Las víctimas y perjudicados por las faltas disciplinarias que constituyan violaciones del derecho internacional de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario también son sujetos procesales, de conformidad con las sentencias C-014 de 2014 y C-487 de 2009. Aun cuando dentro de las facultades de los sujetos procesales distintos al investigado no está expresamente señalada la de ser representado por apoderado, “en sana lógica nada impide que igualmente la intervención del quejoso en aquellos casos en que pueda construirse como sujeto procesal”. En tanto la ley disciplinaria no prevé “los extremos de dicha postulación”, se debe acudir a la norma del artículo 3 del Acuerdo 171 de 2014 que remite al Código Disciplinario Único, los códigos General del Proceso, Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Penal y el de Procedimiento Penal, en coherencia con la naturaleza de este Estatuto Disciplinario. El CPACA

“solo hace referencia genérica al derecho de postulación (art. 160) y el art. 75 del CGP, aun cuando señala que es posible que se otorgue poder a más de un abogado, no regula expresamente la figura del abogado suplente. Tal posibilidad, al parecer, solo tiene connotación especial en el derecho penal, toda vez que el artículo 134 de la Ley 600 de 2000 (...) la Ley 906 de 2004 a su vez, mantuvo dicha figura, pero solo la estableció para la defensa, de conformidad con los (...) artículos [121 y 123]”.

Trasladando esa posibilidad al régimen disciplinario, “la víctima podría actuar directamente o a través del apoderado a quien le confirió el poder y solo el apoderado de la defensa del investigado tendría la posibilidad de nombrar apoderado suplente”. No obstante, debido a que el funcionario aceptó la postulación del apoderado suplente, resolvió el recurso presentado.

Explicó que el fundamento fáctico del recurso consiste en señalar que existió “un error mecanográfico” y que la Veeduría no señaló inconsistencia alguna, por lo que se entendió que estaban otorgados en debida forma”. Advirtió que, conforme con la copia del escrito de poder, es claro que la Claudia Mejía Duque, actuando como

abogada principal, designó como abogada suplente a la abogada Cabrera Cifuentes. Y que “carece de asidero la alegada existencia de un error mecanográfico en el documento de designación enviado por correo electrónico en fecha 29 de mayo de 2019, y posteriormente allegado en original en fecha 5 de junio, (fl. 761) junto con el escrito de recurso de apelación por parte de la abogada María Camita Martínez Galvis”.

Además, que el autocontrol de legalidad que le corresponde al funcionario competente de adelantar los procesos disciplinarios procede “frente a la generación de

alguna de las causales de nulidad del proceso, por posibles errores de las actuaciones o actos procesales, pero no frente a los documentos que por disposición de los sujetos procesales alleguen al mismo, y menos aún, como en este caso, sobre la existencia de un supuesto error, que de modo alguno debía interpretar el funcionario de conocimiento”. Tampoco se configuró un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, por cuanto se requiere de una irregularidad grave, que no se presenta en el caso. Esto, “toda vez que cómo se ha señalado, no existió ni existe un error en el documento en que la abogada principal designa como apoderada suplente a la Abogada Linda María Cabrera Cifuentes, y que esta, al parecer con desconocimiento de la ley, prefirió omitir actuar en tal condición, como era su deber, prefiriendo a su vez también designar a otra abogada como ‘Suplente’ suya para que actuara en su reemplazo, lo que, si al caso demuestra, es un muy poco interés en la actuación personal por parte (sic) la apoderada”. Finalmente, indicó que no se desconoció algún derecho fundamental a la accionante, en tanto intervino durante todo el proceso a través de la apoderada suplente y que nunca se exigió el cumplimiento de requisitos formales que pudieran constituir cargas imposibles de cumplimiento, ni un determinado rigorismo procedimental para la apreciación de las pruebas que dieron lugar al archivo de proceso.

### **Solicitud de tutela**

17. A juicio de la actora, la Veeduría vulneró sus derechos fundamentales al acceso a la justicia, al debido proceso, y a vivir una vida libre de violencias. Esto al i) no revisar de fondo el recurso de apelación presentado en contra del auto 405 de 8 de mayo de 2019, ii) al instaurarse dicho recurso, no advertir el error procedimental en que podía corregirse para revisar de fondo el recurso, iii) negar el recurso por un error de procedimiento aun cuando este se presentó con días de anticipación, con suficiente tiempo para haberse advertido alguna dificultad.

18. Esos errores imposibilitaron el acceso a la justicia, en tanto en el recurso de apelación se señalaba la falta de enfoque de género, las irregularidades en la valoración de la prueba y la inseguridad jurídica generada al sustentar el

fallo en una norma que no estaba vigente para la época de los hechos. A su vez, permitió que la decisión de primera instancia quedara en firme, desconociendo su derecho a vivir una vida de violencias.

### **Respuesta de la entidad accionada**

19. El 24 de julio de 2020, la Veeduría Disciplinaria de la Universidad Nacional de Colombia pidió que se desestimara el amparo. Consideró que se buscaba debatir la legalidad de unas actuaciones surtidas en el decurso de un proceso disciplinario, surtido con todas las garantías sustanciales y procesales. Explicó que el rechazo del recurso de apelación obedeció a que fue presentado por María Camila Martínez Galvis, quien no ostentaba la calidad de apoderada suplente. Esa condición le correspondía a Linda María Cabrera Cifuentes, según designación de la apoderada de la accionante, situación que fue explicada al resolver el recurso de queja.

El supuesto error en que incurrió la apoderada de la accionante no puede ser atribuido al despacho, y menos ser tomado como una violación al debido proceso, pues de ninguna manera se exigió el cumplimiento de requisitos formales que pudieran constituir cargas imposibles de cumplimiento, o haber exigido un rigorismo procedimental inexistente en las normas procesales disciplinarias.

### **Decisión judicial objeto de revisión**

20. El 30 de julio de 2020, el Juzgado 2 Administrativo del Circuito de Bogotá declaró improcedente el amparo. Sostuvo que la tutela cuestionaba una decisión dictada en el marco de un proceso disciplinario, del cual no es parte la demandante, en su calidad de quejosa. Por tanto, no le asiste legitimación en la causa por activa para alegar la vulneración de derecho alguno en el aludido proceso. Si en gracia de discusión se aceptara su legitimación, indicó que no se cumplía el requisito de inmediatez, porque la inconformidad presentada por la accionante se derivó de la expedición de un acto administrativo fechado el 20 de junio de 2019, es decir, un año atrás.

21. El 4 de septiembre de 2020 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “C” confirmó la improcedencia del amparo, no obstante, consideró cumplida la legitimación por activa.

### **Actuaciones en sede de revisión**

22. Allegaron *Amicus Curiae* la Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (CAJAR), la Mesa por el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencias, la Corporación Humanas, la Línea de Investigación de Feminismos, Género y Poder del Grupo de Investigación Teórica Política Contemporánea de la Universidad Nacional de Colombia, coadyuvando la pretensión de la accionante. En general, indicaron que:

- i) A pesar de la existencia de mecanismos de denuncia de acoso al interior de las universidades, la falta de resultados conduce a la no presentación de denuncias y a la persistencia de los hechos de violencia en el ámbito educativo,
- ii) La Universidad Nacional de Colombia publicó una investigación en 2016 en la que se evidenció que el 54% de las estudiantes encuestadas había sido víctima de algún tipo de violencia sexual en el campus o en actividades relacionadas con la universidad,
- iii) Las prácticas de la Veeduría Disciplinaria suponen una violencia institucional que impiden en la práctica las denuncias por acoso y que se debe flexibilizar el requisito de inmediatez. Entre ellas destacaron la falta de cumplimiento de un plazo razonable, pues la queja fue presentada el 20 de mayo de 2016 y esta fue remitida al órgano competente 3 meses después, este se tomó más de un año para dar apertura a la investigación y cinco meses más para que asumiera la investigación del caso. Después de 3 años, se archivó su proceso. Mientras tanto, la accionante vio afectada su vida laboral, puesto que tuvo que ser trasladada de lugar de trabajo y su caso aún sigue siendo conversación habitual en la institución. También mencionaron la falta de control de legalidad de la representación legal de la accionada en el caso del recurso, cuando este control había sido ejercido en ocasiones anteriores.
- iv) El auto que ordenó el archivo desconoció la relación de poder entre la accionante y el docente, desestimando la gravedad de las pruebas allegadas y calificando las conversaciones como propias de una amistad cercana.
- v) No había lugar a la aplicación del artículo 123 del Código de Procedimiento Penal, en tanto no es la primera remisión del Acuerdo 171 de 2014. Ni el CPACA ni el CGP contemplan una prohibición respecto de la suplencia del poder. Simplemente, se prohíbe la actuación simultánea de dos apoderados, y el CGP permite la sustitución de poder siempre que no esté expresamente prohibido.

Particularmente, frente a la interpretación de la Veeduría Disciplinaria frente a la sustitución de poderes, y su relación con la violación al debido proceso, se destaca la intervención del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (CAJAR) en cuanto a lo siguiente:

- (i) La Veeduría como entidad que debe aplicar el marco jurídico incumplió su obligación de adoptar medidas integrales para cumplir con la debida diligencia en casos de violencia contra las mujeres.
- (ii) A la vez, perpetúan un estado de violencia institucional y discriminación en el desarrollo del proceso disciplinario. El daño en concreto consiste en la pérdida de la oportunidad de analizar la controversia de fondo.
- (iii) El exceso ritual manifiesto deviene en una denegación de justicia, a través de la prevalencia de la forma sobre el fondo.
- (iv) Entre dos posibles interpretaciones respecto a la norma procesal,

debe adoptarse aquella que no resulte lesiva para los derechos de la demandante y con el orden constitucional.

## **CONSIDERACIONES**

### **Planteamiento del problema jurídico**

23. Corresponde a la Sala resolver el siguiente problema jurídico: ¿la Veeduría Disciplinaria de la Universidad Nacional de Colombia violó los derechos fundamentales de la demandante a una vida libre de violencia para las mujeres, al debido proceso y al acceso a la justicia al rechazar el recurso de apelación contra el auto que archivó la investigación disciplinaria por hechos relacionados con acoso sexual y laboral con fundamento en la no acreditación de legitimidad para actuar a la abogada que formula el recurso?

### **Plan de decisión**

24. Desde ya se advierte que la Veeduría Disciplinaria de la Universidad Nacional desconoció los derechos al debido proceso y al acceso a la justicia de Alexi Viviana Amaya Cubillos, al negar la concesión del recurso de apelación en contra del auto 588 de 20 de junio de 2019. Esto, bajo el argumento de que no se demostró la legitimación de la apoderada para presentarla, en tanto esta había sido designada como suplente de la suplente de la apoderada. A efectos de motivar tal decisión, la Sala *i)* expondrá el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad, y *ii)* reiterará la necesidad de proveer recursos efectivos a las mujeres que denuncien actos de violencia en todos los ámbitos.

### **Requisitos de procedibilidad**

25. El caso cumple con el requisito de legitimación en la causa. Con relación a la legitimación en la causa por *activa*, se encuentra que la acción de tutela fue presentada por la apoderada de la titular de los derechos fundamentales que se invocan vulnerados. Dicha representación se desarrolló en virtud de sustitución de poder enviada por el medio procedente y radicada ante la autoridad competente, la cual, guardó silencio ante la solicitud a pesar de haberse radicado dentro de un término razonable. Este control de legalidad corresponde al director del proceso disciplinario, control que se omitió y no puede traducirse en una disminución de las garantías procesales.

26. De conformidad con el artículo 70 del Estatuto Disciplinario del personal académico y administrativo de la Universidad Nacional, se establece que la intervención del quejoso se limita a “presentar y ampliar la queja bajo la gravedad del juramento, a aportar las pruebas que tenga en su poder y a recurrir la decisión de archivo y el fallo absolutorio”. No obstante lo anterior, esta Corporación ha admitido la ampliación de las facultades del quejoso cuando ha sido víctima de conductas que trasgreden el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. En este orden de ideas, la demandante actuó en el marco de dichas facultades y en consecuencia, se reitera el cumplimiento del requisito de la legitimación por



activa.

27. En cuanto a la legitimación por *pasiva*, la tutela se dirige en contra de la Veeduría Disciplinaria de la Universidad Nacional, quien fue la entidad que negó la concesión del recurso de apelación.

28. El caso cumple el requisito de subsidiariedad. De conformidad con lo previsto en los artículos 86 de la Constitución y 6 del Decreto 2591 de 1991, la tutela cumple el requisito de subsidiariedad: i) cuando el accionante no dispone de un medio ordinario de defensa judicial, o ii) a pesar de este, se utiliza para evitar la configuración de un perjuicio irremediable. Al respecto se advierte que no existe otro mecanismo de defensa para cuestionar el archivo del proceso disciplinario que pueda satisfacer de igual manera los derechos fundamentales que se pretenden.

29. En esta medida cabe aclarar que contra los actos administrativos de naturaleza particular, como el presente, en los que se lesione un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, puede solicitarse la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en los términos del artículo 136 del CPACA. Sin embargo, la tutela procede de manera excepcional cuando: (i) se esté ante un perjuicio inminente, (ii) el perjuicio sea grave y conlleve la afectación de un bien susceptible de determinación jurídica altamente significativo para la persona, (iii) se requieran medidas urgentes para superar el daño y (iv) las medidas de protección respondan a condiciones de oportunidad y eficacia para evitar la consumación del daño irreparable. El caso en concreto presenta una necesidad de proteger el derecho fundamental a una vida libre de violencias en el marco del desarrollo del ejercicio laboral al interior del ambiente universitario.

30. El caso cumple el requisito de inmediatez. La valoración del cumplimiento del requisito de inmediatez depende de las circunstancias particulares de cada caso, pues este no tiene un término expreso de caducidad. La jurisprudencia ha señalado diferentes criterios para definir si el lapso entre los hechos que se dicen violatorios de derechos fundamentales y la solicitud de amparo atiende a la finalidad de la acción de tutela, es decir, ser un mecanismo excepcional y expedito. En el caso el demandante presentó la tutela el 1 de junio de 2020 y la decisión final de rechazo del recurso se dio mediante auto 695 de 23 de julio de 2019. Entre el auto y el amparo transcurrieron once meses, término que se estima razonable bajo el entendido de que en los casos en los que hay violencia contra la mujer, debe haber una flexibilización de los requisitos de procedencia formal de la tutela en aras de no vaciar de contenido el derecho fundamental que se pretende proteger. Adicionalmente, se tiene que desde marzo de 2020 se declaró la emergencia social por la pandemia del Covid-19. En ese marco, se suspendieron temporalmente las labores de los juzgados y se modificaron las formas de presentar las tutelas, a través de medios tecnológicos. Esa situación debe ser atendida al momento de evaluar el periodo transcurrido.

31. Agotado el análisis de procedibilidad de la acción de tutela, procede la

Sala de Revisión a pronunciarse de fondo.

**Las universidades tienen la obligación de proveer mecanismos efectivos para la sensibilización, la prevención y la sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres**

32. Al respecto de los deberes de las autoridades que conocen casos de violencia en contra de las mujeres, la Corte Constitucional ha incorporado dentro de su jurisprudencia los estándares derivados de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de Belem do Pará), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos para determinar el alcance de las obligaciones estatales en cuanto a la prevención, investigación, sanción y reparación de la violencia contra la mujer, al considerar que ellos hacen parte del bloque de constitucionalidad. Adicional a ello, se tiene que la citada Ley 1257 de 2008, en su artículo 4, señala que esos compromisos son guía para su interpretación y aplicación en relación con todas las medidas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres.

33. Entre los estándares en los que este Tribunal ha insistido se encuentran *i)* el derecho a acceder a un recurso judicial sencillo y eficaz y *ii)* el deber estatal de diligencia en la prevención, investigación, sanción y reparación de la violencia contra las mujeres.

34. El derecho de las mujeres a acceder a un recurso judicial sencillo y eficaz que cuente con las debidas garantías cuando denuncian hechos de violencia, se deriva de los artículos XVIII de la Declaración Americana, y 8 y 25 de la Convención Americana. Para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos esa prerrogativa implica “el derecho de todo individuo de acceder a un tribunal cuando alguno de sus derechos haya sido violado -sea éste un derecho protegido por la Convención, la Constitución o las leyes internas del Estado- de obtener una investigación judicial a cargo de un tribunal competente, imparcial e independiente en la que se establezca la existencia o no de la violación y se fije, cuando corresponda, una compensación adecuada”.

El deber de implementar un recurso efectivo no se reduce a la mera existencia de los tribunales, la consagración formal de los procedimientos o la posibilidad de recurrir a los tribunales, sino que los recursos judiciales deben ser efectivos, esto es, deben ser capaces de “producir resultados o respuestas a las violaciones de derechos contemplados en la Convención”.

35. Por su parte, la obligación de los Estados de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar, sancionar y reparar la violencia contra la mujer se origina en la Convención de Belem do Pará, que en su artículo 7 establece que “Los Estados Parte condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin

dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente: (...) b. actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer (...)”. Para la Corte Interamericana de Derechos Humanos esa obligación se refiere a la adopción de medidas integrales consistentes en la existencia de un marco de protección y su aplicación efectiva, y en la formulación de medidas de prevención y de prácticas que proporcionen una respuesta eficaz ante las denuncias. Adicionalmente, radica en cabeza del Estado una obligación de protección reforzada al momento de conocer esos casos.

36. Específicamente, en cuanto al deber de investigar se ha indicado que no se puede tomar como “una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa, o como una mera gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de las víctimas o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios”. Además, exige:

- i) adelantar una investigación seria, oportuna, completa e imparcial, que use todos los medios legales disponibles y esté orientada a la determinación de la verdad;
- ii) fortalecer la capacidad institucional para combatir el patrón de impunidad frente a casos de violencia contra las mujeres a través de investigaciones criminales efectivas que tengan un seguimiento judicial consistente;
- iii) garantizar una capacitación efectiva en materia de derechos de las mujeres, de todos los funcionarios públicos involucrados en el procesamiento en estos casos [http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-265-16.htm - \\_ftn55](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-265-16.htm - _ftn55);
- iv) institucionalizar la colaboración y el intercambio de información entre las autoridades responsables de investigar los actos de violencia y discriminación; y
- v) diseñar protocolos para facilitar y fomentar la efectiva, uniforme y transparente investigación de actos de violencia física, sexual y psicológica, que incluya una descripción de la complejidad en las pruebas, y el detalle de las pruebas mínimas que es preciso recopilar para proporcionar una fundamentación probatoria adecuada, que incluya pruebas científicas, psicológicas, físicas y testimoniales.

37. Con base en esos estándares, en el sistema interamericano se ha entendido que la ineficacia judicial en casos de violencia contra las mujeres “propicia un ambiente de impunidad que facilita y promueve la repetición de los hechos de violencia en general y envía un mensaje según el cual la violencia contra las mujeres puede ser tolerada y aceptada como parte del diario vivir”. Para la Comisión la tolerancia estatal es una pauta sistemática en relación con la violencia contra las mujeres, que “perpetua[ba] las raíces y factores psicológicos, sociales e históricos que mantienen y alimentan la violencia contra la mujer”.

38. Además, se ha considerado que las fallas en la prevención, investigación, sanción y reparación de la violencia en contra de la mujer

pueden convertir al Estado en responsable de la misma, en tanto la situación de impunidad promueve la repetición de las agresiones. Esa responsabilidad puede estar dada por el desconocimiento de su obligación de no discriminación, que se da cuando las autoridades consideran que la violencia no es un “problema de magnitud importante para el cual se requ[ieren] acciones inmediatas y contundentes”, razón por la cual se niegan a investigarla. Para la Corte, la indiferencia de las autoridades en la investigación conduce a la impunidad, lo que a su vez “reproduce la violencia que se pretende atacar, sin perjuicio de que constituye en sí misma una discriminación en el acceso a la justicia”.

39. Además de los estándares enunciados, este Tribunal ha subrayado que la violencia contra la mujer tiene un vínculo directo con el contexto histórico de discriminación que han sufrido las mujeres, debido a que se trata de un medio para perpetuar su subordinación al hombre en el ámbito familiar. Por esa razón, no se trata de un fenómeno doméstico que deba ser abordado en la privacidad del hogar, sino que exige compromisos de parte del Estado y de la sociedad en su conjunto para eliminar sus causas estructurales, de forma que se permita la materialización del derecho fundamental de las mujeres a vivir libres de violencia y de discriminación. Al respecto, ha considerado que esa violencia hace parte de un contexto estructural de violencia que ha permeado los ámbitos políticos, social y económico, por las agresiones físicas, psicológicas y económicas de las que son víctimas “se tolera[n] sin que haya una reacción social o estatal eficaz”.

40. Dentro de ese contexto, se incluyen también las actuaciones de distintos operadores judiciales, quienes toman decisiones con fundamento en actitudes sociales discriminatorias que perpetúan la impunidad para los actos de violencia contra la mujer. Justamente, esta Corporación ha señalado que “una de las mayores limitaciones que las mujeres encuentran para denunciar la violencia, en especial la doméstica y la psicológica, es la tolerancia social a estos fenómenos, que implica a su vez la ineficacia de estos procesos y las dificultades probatorias a las que se enfrenta la administración de justicia frente a estos casos”.

41. Consciente del rol esencial que desempeñan los funcionarios en la erradicación de la violencia contra la mujer y en la subsistencia de patrones discriminatorios y estereotipos de género en el desarrollo de los procesos judiciales, este Tribunal ha enunciado un mínimo de condiciones para asegurar el acceso a una justicia con perspectiva de género, a saber:

- i) desplegar toda actividad investigativa en aras de garantizar los derechos en disputa y la dignidad de las mujeres;
- ii) analizar los hechos, las pruebas y las normas con base en interpretaciones sistemáticas de la realidad, de manera que en ese ejercicio hermenéutico se reconozca que las mujeres han sido un grupo tradicionalmente discriminado y como tal, se justifica un trato diferencial;
- iii) no tomar decisiones con base en estereotipos de género;

- iv) evitar la revictimización de la mujer a la hora de cumplir con sus funciones; reconocer las diferencias entre hombres y mujeres;
- v) flexibilizar la carga probatoria en casos de violencia o discriminación, privilegiando los indicios sobre las pruebas directas, cuando estas últimas resulten insuficientes;
- vi) considerar el rol transformador o perpetuador de las decisiones judiciales;
- vii) efectuar un análisis rígido sobre las actuaciones de quien presuntamente comete la violencia;
- viii) evaluar las posibilidades y recursos reales de acceso a trámites judiciales;
- ix) analizar las relaciones de poder que afectan la dignidad y autonomía de las mujeres.

42. Ahora bien, las faltas a los anteriores deberes por parte de quienes ejercen funciones judiciales no solo desconocen las obligaciones de disponer de un recurso judicial efectivo y de actuar con la debida diligencia, sino que pueden convertirse en un nuevo acto de violencia en contra de la mujer denunciante, cuando la acción u omisión estatal “cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial por su condición de mujer, así como las amenazas de tales actos”, a la luz de la citada Ley 1257 de 2008. Ello obedece al compromiso del Estado en la superación del contexto de violencia mencionado y su obligación de protección reforzada. Al respecto, se precisa que esa norma contempla que la violencia puede darse en el ámbito público o privado y que la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer y la Convención Belém Do Pará establecen que también se entiende como violencia contra la mujer la perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes

43. El incumplimiento de estos deberes por parte de las autoridades ponen de manifiesto la asimilación de estereotipos de género y de prácticas sociales que llevan inmersa una subordinación de las mujeres, y consolidan actos de discriminación. Sisma Mujer, en su intervención en el proceso, sostuvo que la parte visible de esa violencia consistía en la tolerancia e ineficacia institucional que impedía a las mujeres acceder a la justicia, y la parte invisible se refería a los actos y omisiones de los funcionarios que ocasionan daño. Se trata de una violencia que puede resultar aún más perjudicial que la perpetrada por un particular, en tanto estos actúan con la legitimidad y legalidad que emana de la investidura como autoridad pública y que refuerza el discurso del agresor. Adicionalmente, por tratarse de prácticas invisibles que han sido interiorizadas por los operadores y las mujeres que son víctimas de ellas, no son denunciadas.

44. Ahora bien, en cuanto al abordaje de la violencia sexual dentro de las universidades, se tiene que esta debe cumplir con los mismos parámetros esbozados antes. Se tienen que plantear mecanismos efectivos de investigación y sanción que permitan que las instituciones educativas cumplan con su función de ser espacios seguros. Máxime, cuando las universidades públicas están sujetas, con mayor razón, al cumplimiento de las obligaciones

estatales en el marco de los compromisos nacionales e internacionales en la prevención y sanción de todas las formas de la violencia de género.

### **Análisis del caso concreto**

45. Para la Sala de Revisión es claro que el proceso desarrollado por la Veeduría Disciplinaria no cumplió con el término razonable, de forma que se aseguraran los derechos fundamentales de la accionante. Por el contrario, se tardó más de 3 años analizar el fondo de su denuncia, prolongando innecesariamente la indefinición de su queja. Para este Tribunal en los casos de violencia contra mujeres la falta de determinación judicial genera una “amenaza seria, real y protuberante de los derechos fundamentales (...) toda vez que la demora en la adopción de decisiones puede devenir en la vulneración irremediable de los derechos a la integridad personal, a la familia, a la libertad y a la vida en condiciones dignas”. La efectividad del trámite depende de la rapidez en la cual se sancionen los actos, de manera que se erradique la violencia o la amenaza de ella, así como de la posibilidad real de que la mujer pueda hacer cumplir las órdenes dictadas ante la autoridad competente una vez estas hayan sido infringidas. Desatender ese carácter urgente afecta los derechos a disponer de un recurso judicial efectivo y a obtener una decisión en un plazo razonable, así como desconoce la obligación estatal de garantizar que no se repitan las agresiones, “bien sea porque pueda ser objeto de nuevos ataques por la misma persona o porque pueda ser objeto de retaliaciones por denunciarlos”.

46. Por ende, la prontitud en la administración de justicia constituye una garantía esencial de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la justicia, pero no todo retardo en la decisión supone una infracción a la Constitución. Esa situación solo se da cuando se compruebe que este se dio por falta de diligencia del funcionario o que el plazo del proceso es irrazonable, al analizar las especificidades del caso, que en los casos de violencia contra las mujeres deben ser analizadas con mayor rigor por la necesidad de adoptar medidas urgentes que eviten el riesgo de reincidencia de la violencia.

47. De otro lado, se tiene que dentro del proceso el funcionario encargado realizó control de legalidad a los poderes durante el transcurso del proceso. Sin embargo, de cara a los últimos poderes allegados no realizó esa facultad y, por el contrario, con base en las faltas de esos documentos decidió rechazar el recurso en contra de la decisión de fondo sobre la queja. Se advierte que la decisión adoptada por la accionada se fundó en una aplicación inadecuada de la norma de remisión del Acuerdo 171 de 2014. Es así como consideró que el silencio del CPACA y del CGP en cuanto a la suplencia de poderes, conducía innecesariamente a aplicar la prohibición del Código de Procedimiento Penal, sin entrar a considerar que la falta de prohibición de los estatutos civil y administrativo daba cuenta de la autorización de la suplencia. Dicha aplicación condujo a un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto y al desconocimiento del derecho sustancial de la mujer de contar con un mecanismo efectivo de defensa ante actos de violencia de género. Por

consiguiente, se dejará sin efectos la providencia que negó la concesión del recurso de apelación.

48. Por último, el análisis de la legitimación por activa realizado por el juez de primera instancia de negar la calidad de sujeto procesal a la quejosa, desconoce abiertamente el enfoque de género que exige que frente a estos casos en particular por su condición de víctima; las quejas en estos procedimientos son sujetos procesales que gozan de las garantías del debido proceso. Dicha calidad fue correctamente reconocida por el juez de segunda instancia y adicionalmente, en el trámite disciplinario N°TD-B-272-2016.

## II. DECISIÓN

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

### RESUELVE:

**PRIMERO.- REVOCAR** la sentencia dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “C”, el 4 de septiembre de 2020, que confirmó el proferido por el Juzgado 2 Administrativo del Circuito de Bogotá, el 30 de julio de 2020. En su lugar, **CONCEDER** el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de Alexi Viviana Amaya Cubillos.

**SEGUNDO.- DEJAR SIN EFECTOS** el auto 588 de 20 de junio de 2019, proferido por la Veeduría Disciplinaria de la Universidad Nacional de Colombia, que rechazó el recurso de apelación en contra del auto 405 de 8 de mayo de 2019.

**TERCERO.- ORDENAR** a la Veeduría Disciplinaria de la Universidad Nacional de Colombia que dentro de los veinte (20) días siguientes a la notificación del presente fallo, dé trámite al recurso propuesto y analice, con perspectiva de género y atendiendo los estándares internacionales, constitucionales y legales, los reparos expresados en ese escrito.

**CUARTO.- LIBRAR**, por Secretaría General, la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO  
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO  
Magistrada

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA  
Magistrada  
*Con salvamento de voto*

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaría General



**SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA  
PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA  
A LA SENTENCIA T-426/21**

Expediente: T-8.009.845

Magistrado ponente:  
Antonio José Lizarazo Ocampo

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala Cuarta de Revisión de tutelas, suscribo este salvamento de voto en relación con la sentencia de la referencia. La sentencia de la que me aparto *(i)* concedió el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de la accionante, *(ii)* dejó sin efectos el auto 588, del 20 de junio de 2019, proferido por la Veeduría Disciplinaria de la Universidad Nacional de Colombia, que rechazó el recurso de apelación en contra del auto 405 de 8 de mayo de 2019 y *(iii)* ordenó a la entidad demandada tramitar y analizar el recurso propuesto con perspectiva de género, atendiendo a los estándares internacionales, constitucionales y legales en materia de prevención y sanción de todas las formas de violencia y discriminación contra las mujeres.

Difiero del análisis y la decisión adoptada en esta providencia, por cuanto considero que no se acreditó el cumplimiento de los requisitos de inmediatez y subsidiariedad, por las siguientes razones:

*1. La acción de tutela no cumple con el requisito de inmediatez.* La sentencia sostiene que la demandante presentó la tutela el 1 de junio de 2020 y la decisión final de rechazo del recurso se dio mediante auto 695 de 23 de julio de 2019, es decir, reconoce que entre la conducta presuntamente violatoria de los derechos fundamentales y la solicitud de amparo transcurrieron once meses. Así, la decisión considera que, a pesar de que transcurrió un lapso superior a seis meses desde que se archivó definitivamente la actuación, existían razones suficientes para justificar la tardanza. En particular, el proyecto refiere que el lapso de once meses era razonable porque «en los casos en los que hay violencia contra la mujer, debe haber una flexibilización de los requisitos de procedencia formal de la tutela en aras de no vaciar de contenido el derecho fundamental que se pretende proteger». En adición a lo anterior, el proyecto afirma que la pandemia generada por la Covid-19 conllevó la suspensión temporal de las labores de los juzgados y la modificación de las formas de presentar las tutelas, a través

de medios tecnológicos, lo cual impidió el ejercicio oportuno de la acción de tutela.

2. Si bien comparto dicha aproximación, pues esta Corte ha flexibilizado los requisitos de procedencia de la acción de tutela, con el propósito de lograr el acceso a una justicia material, considero que dicha flexibilización no puede traducirse en el desconocimiento de dichos presupuestos. Tratándose del requisito de inmediatez, en reiterada jurisprudencia, esta Corte ha sostenido que la acción de tutela se puede interponer «en todo momento y lugar», lo que significa que no tiene un término de caducidad. No obstante, ha advertido que la solicitud de tutela se debe presentar en un tiempo razonable y proporcionado, a partir del evento generador de la supuesta amenaza o violación de los derechos fundamentales. Por esta razón, el cumplimiento de este requisito debe verificarse en cada caso.

3. En el asunto *sub examine*, ni la acción de tutela ni la sentencia dan cuenta de circunstancias que permitan establecer, razonablemente, los motivos por los cuales la accionante tardó once meses en presentar la acción de tutela. De hecho, el único argumento que plantea el proyecto es que se tiene por cumplido este presupuesto porque se trata de una acción de tutela que pretende, aparentemente, conjurar hechos de violencia contra la accionante, razón por la cual se considera que no se debe aplicar un estándar riguroso para el escrutinio del presupuesto de la inmediatez. Sin embargo, al examinar las circunstancias que motivaron la interposición de la acción de tutela, se advierte que el origen de la controversia es de carácter evidentemente legal, pues la conducta presuntamente vulneradora de los derechos fundamentales fue la falta de reconocimiento de la apoderada sustituta que presentó el recurso de apelación. Como se puede observar, en estricto sentido, la acción de tutela no se dirige a conjurar los hechos de violencia presuntamente cometidos en contra de la accionante, sino que tiene como objeto controvertir la decisión de archivo de la investigación, fundada en la indebida representación de la apoderada sustituta.

4. En adición a lo anterior, no es de recibo el argumento según el cual la pandemia generada por la Covid-19 supuso un obstáculo para que la demandante presentara la acción de tutela. Esto, por cuanto, la emergencia generada por la pandemia fue declarada el 17 de marzo de 2020, esto es, nueve meses después de haberse rechazado el recurso de apelación. A partir de la información obrante en el expediente, no se advierte que, en dicho lapso, la demandante haya adelantado gestiones tendientes a la protección de los derechos fundamentales presuntamente transgredidos. Lo anterior permite concluir que en este caso no se cumple el requisito de inmediatez, pues no existen razones que permitan justificar la inacción de la demandante para presentar la solicitud de amparo.

5. *La solicitud de amparo no satisface el requisito de subsidiariedad, pues existen medios judiciales ordinarios de defensa para controvertir la decisión*

*de la entidad accionada y no se constató la existencia de un perjuicio irremediable.* Esto, en razón a que la controversia planteada se podía resolver acudiendo a medios judiciales ordinarios de defensa. En concreto, la accionante disponía del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, regulado por el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, en el que podía aportar todos los elementos necesarios para demostrar que la decisión de archivo, derivada de errores en el poder concedido por la apoderada principal, era contraria a la Constitución y a la ley. Adicionalmente, no hay ninguna circunstancia que permita inferir, así sea sumariamente, que la accionante se encuentra ante un perjuicio irremediable, lo que desacredita la procedencia excepcional del amparo.

6. Por las razones descritas, considero que la acción de tutela es improcedente pues, contrario a lo que sostiene la sentencia, no se acreditó el cumplimiento de los requisitos de inmediatez y subsidiariedad, razón por la cual la Sala Cuarta de Revisión de tutelas debió declarar la improcedencia de la acción de tutela.

*Fecha ut supra,*

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA  
Magistrada