

## Sentencia T-735/17

**DERECHO AL DEBIDO PROCESO Y A LA INTEGRIDAD PERSONAL DE MUJER VICTIMA DE VIOLENCIA**-Responsabilidad de las autoridades administrativas y judiciales por actos de violencia institucional cuando sus acciones u omisiones causen daño a la denunciante

**PERJUICIO IRREMEDIABLE**-Para su determinación es obligatorio sustentar o presentar los factores de hecho que configuran el daño o menoscabo cierto a los derechos fundamentales invocados

**CARACTERIZACION DEL DEFECTO MATERIAL O SUSTANTIVO COMO CAUSAL DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES**-Reiteración de jurisprudencia

**CARACTERIZACION DEL DEFECTO PROCEDIMENTAL POR EXCESO RITUAL MANIFIESTO**-Reiteración de jurisprudencia

**VIOLENCIA CONTRA LA MUJER**-Procedimiento a seguir cuando ocurren actos de violencia y las formas de asistencia a víctimas de maltrato intrafamiliar, según ley 294 de 1996

**PROTECCION DE LA MUJER FRENTE A TODO TIPO DE VIOLENCIA**-Mandatos constitucionales y legales

**VIOLENCIA CONTRA LA MUJER**-Protección a nivel nacional e internacional

**ADMINISTRACION DE JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GENERO**-Forma de combatir la violencia contra la mujer

**ADMINISTRACION DE JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GENERO**-Su desconocimiento por parte de quienes ejercen funciones judiciales, puede convertirse en un nuevo acto de violencia en contra de la mujer denunciante

**DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA EN CASOS DE MORA JUDICIAL**-Procede acción de tutela en casos de demora cuando se desconozca un término razonable y ello suponga la materialización de un daño que genera perjuicios no subsanables

**ADMINISTRACION DE JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GENERO**-La falta de celeridad ante riesgo de reincidencia de violencia contra la mujer no puede constituir infracción a la constitución

*La prontitud en la administración de justicia constituye una garantía esencial de los derechos fundamentales al debido proceso y el 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 abordar medidas urgentes que eviten el riesgo de reincidencia de la violencia*

#### **DERECHO AL HABEAS DATA-Garantía de las mujeres víctimas de violencia**

*Resulta indispensable que las entidades públicas y privadas encargadas y responsables de las bases de datos que contienen información sobre actos de violencia en contra de mujeres garanticen el ejercicio pleno y efectivo del derecho al habeas data, poniendo a su disposición la información que requieran y los medios para lograr la actualización, la rectificación, y la supresión o cancelación de la información, de forma que puedan ejercer su derecho al acceso a la justicia, así como hacer uso de los distintos mecanismos del ordenamiento jurídico*

#### **IMPEDIMENTO EN TUTELA-Acreditación**

*Ha considerado esta Corporación que para que el impedimento sea fundado se debe acreditar “una relación inescindible de correspondencia y pertinencia entre los hechos manifestados por el juez y las causales taxativas de impedimento que son invocadas”*

#### **PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD EN DECISIONES SOBRE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER-Exige que el operador sea sensible a un enfoque de género, de forma que no se perpetúen estereotipos que impiden a la mujer acceder en igualdad de condiciones a los procesos administrativos y judiciales para su protección**

#### **VIOLENCIA PSICOLOGICA-Características**

*“Se ocasiona con acciones u omisiones dirigidas intencionalmente a producir en una persona sentimientos de desvalorización e inferioridad sobre sí misma, que le generan baja de autoestima. Esta tipología no acata la integridad física del individuo sino su integridad moral y psicológica, su autonomía y desarrollo personal y se materializa a partir de constantes y sistemáticas conductas de intimidación, desprecio, chantaje, humillación, insultos y/o amenazas de todo tipo. Esta se da cuando: i) la mujer es insultada o se la hace sentir mal con ella misma; ii) es humillada delante de los demás; iii) es intimidada o asustada a propósito (por ejemplo, por una pareja que grita y tira cosas); o iv) cuando es amenazada con daños físicos (de forma directa o indirecta, mediante la amenaza de herir a alguien importante para ella). Se trata de agresiones silenciosas y sutiles que no afectan la integridad física y que suponen una mayor dificultad probatoria, por lo que exigen del operador judicial un rol más activo en la consecución de la igualdad procesal entre las partes*

#### **PROTECCION DE LA MUJER FRENTE A TODO TIPO DE VIOLENCIA-Se exhorta al Comité Directivo del Plan Decenal del**

Sistema de Justicia para que ponga en marcha el rediseño de las comisarías de familia para garantizar el proceso de medidas de protección a mujeres víctimas de violencia en el ámbito familiar

Referencia: Expediente T-6.026.773

Acción de tutela presentada por *RMCM*, a nombre de ella y en representación de su hija menor de edad *IRC*, en contra de la Comisaría 1 de Usaquén, el Juzgado 4 de Familia de Bogotá, la Oficina de Asuntos Disciplinarios de la Secretaría Distrital de Integración Social y *JARG*.

Magistrado Sustanciador:  
ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá D.C., 15 de diciembre de dos mil diecisiete (2017).

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Antonio José Lizarazo Ocampo, Gloria Stella Ortiz Delgado y José Fernando Reyes Cuartas en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

## SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo proferido por la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, el 1° de febrero de 2017, que confirmó la providencia emitida el 25 de noviembre de 2016 por la Sala de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, dentro de la acción de tutela presentada por *RMCM*, a nombre de ella y de su hija menor de edad *IRC*, en contra de la Comisaría 1 de Usaquén, el Juzgado 4 de Familia de Bogotá, la Oficina de Asuntos Disciplinarios de la Secretaría Distrital de Integración Social y *JARG*.

### I. ANTECEDENTES.

#### 1. Aclaración preliminar.

Esta Sala ha adoptado como medida de protección a la intimidad de la menor de edad involucrada en este proceso la supresión de los datos que permitan su identificación, razón por la cual su nombre y el de los demás miembros de su familia serán remplazados. Adicionalmente, en la parte resolutive de esta sentencia se ordenará a la Secretaría General de esta Corporación, a las

autoridades judiciales de instancia y a aquellas vinculadas al trámite, guardar estricta reserva respecto a su identificación<sup>1</sup>.

## 2. Hechos y relato contenido en el expediente<sup>2</sup>.

*RMCM* promovió la presente acción de tutela al considerar que las mencionadas entidades y su ex pareja *JARG* vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la justicia, al habeas data y a vivir una vida libre de violencia de género, porque a pesar de haber acudido durante más de 7 años a distintas autoridades públicas para lograr su protección, los hechos de violencia psicológica por parte de *JARG* persisten.

### 2.1. La medida de protección núm. 283-2009 ante la Comisaría 1 de Familia de Bogotá.

2.1.1. Manifiesta que el 11 y 23 de octubre de 2008 puso en conocimiento de esa Comisaría los hechos de violencia psicológica por parte de *JARG*, padre de su hija por nacer, señalando que era muy agresivo, que la tenía asustada y con miedo de que le hiciera daño a ella o a su familia. Expone que en ese momento no se realizó una revisión sobre la procedencia de una medida de protección.

2.1.2. El 16 de junio de 2009, su ex pareja pidió una medida de protección en favor de su hija *IRC*, nacida meses antes, y en contra suya, ante la misma Comisaría, pidiendo un análisis de su estabilidad psicológica. Como motivos para la medida de protección indicó que buscaba que la progenitora garantizara la asistencia de la niña a todas las terapias que sus médicos tratantes ordenaran, por los problemas de salud que tuvo al nacer.

2.1.3. El 26 de junio de 2009, el solicitante no se presentó a la audiencia de descargos, pero la actora sí lo hizo. Aduce que durante ella aportó pruebas de los cuidados médicos que había recibido la menor de edad<sup>3</sup>, así como las denuncias por calumnia y amenazas que había presentado en contra de *JARG* y la solicitud de restricción de entrada a su lugar de residencia.

2.1.4. El 1 de julio de 2009, la actora afirma que se realizó audiencia en la que se le dio el uso de la palabra al solicitante en dos momentos (cargos y réplica) y a la demandante solo se le permitió una única oportunidad (descargos). En su parecer, sin referirse a las pruebas aportadas ni explicar quién ejercía los hechos de violencia, la funcionaria indicó que existía una mala relación entre los padres y resolvió imponer medida de protección en favor de la niña y en

---

<sup>1</sup> Sentencia T-119 de 2016.

<sup>2</sup> El presente capítulo resume la narración hecha por la actora, así como otros elementos fácticos y jurídicos observados en el expediente, los cuales se consideran relevantes para comprender el caso.

<sup>3</sup> Copia de historia clínica, exámenes, valoración por terapia ocupacional y fisioterapia, entre otros.

contra de sus padres<sup>4</sup>, quienes se comprometieron a no generar situaciones de agresión física, verbal o psicológica, así como a asistir a terapias psicológicas<sup>5</sup>.

2.1.5. La actora indica que en el oficio dirigido a la Policía, así como en el Sistema de Información y Registro de Beneficiarios (SIRBE) de la Secretaría de Integración Social<sup>6</sup> se incluyó sin ninguna razón a *JARG* como sujeto de protección y a ella como victimaria.

2.1.6. El 4 de agosto de 2009, en diligencia de seguimiento ante trabajadora social, *RMCM* proporcionó informe expedido por psicóloga, en cumplimiento de lo ordenado por la Comisaría. También mencionó que el accionado continuaba incurriendo en insultos verbales y psicológicos, sin recibir solución alguna, tan solo su registro en el acta. Aclaró que *JARG* no acudió a valoración psicológica como le fue ordenado y se limitó a cuestionar la competencia ética de la profesional que lo atendió<sup>7</sup>.

2.1.7. El 5 de agosto de 2009, presentó petición para que se iniciara trámite de incumplimiento en contra del agresor.

2.1.8. Menciona que el 25 de agosto de 2009, la Comisaría, en respuesta a otra petición, la culpabilizó de la vulneración de los derechos de su hija, puesto que el 11 de octubre del año anterior se negó a recibir la citación por miedo a la reacción de su agresor y a la posible afectación de su embarazo. Explicó que esa negativa obedecía a que había sido objeto de maltrato por parte de su ex pareja.

2.1.9. Manifiesta que el 17 de diciembre de 2013, se ordenó el archivo del expediente debido a que no se aclararon los hechos constitutivos de incumplimiento, en desconocimiento de las pruebas de los mensajes de texto y de Twitter que la afectaban psicológicamente. En esos mensajes decía que le dolía su hija y que era una secuestradora por plata, y, antes de publicarlos, la llamaba para informarle que lo haría.

2.1.10. Critica que el 6 de febrero de 2014 la Comisaría se negó a adelantar el trámite de incumplimiento, sin desplegar ninguna acción en relación con la violencia denunciada.

2.1.11. El 17 de junio de 2015 allegó reclamo a la Comisaría para que rectificara la información del sistema SIRBE<sup>8</sup>, pero el 2 de julio de 2015<sup>9</sup>, le fue señalado que solo se podría dar respuesta cuando se obtuviera contestación

<sup>4</sup> Explicó que durante la diligencia *JARG* expresó: “Si yo hubiera tenido conocimiento antes de toda esta información no me hubiera dirigido a la Comisaría de Familia”, afirmación que tampoco fue tomada en cuenta. Esta afirmación se constata en el Cuad. 2 MP 425-2013, fls. 364.

<sup>5</sup> Cuad. 2 MP 425-2013, fls. 360-369.

<sup>6</sup> Esta información consta en el informe de 15 de octubre de 2013 de la Comisaría 1, en el que indica que se encuentra registrado en el SIRBE que en la MP 283-09 *JARG* es víctima y *RMCM* la victimaria (Cuad. 1 MP 425-2013, fls. 1 y 3).

<sup>7</sup> Cuad. 2 MP 425-2013, fls. 358-359.

<sup>8</sup> Cuad. 4 MP 425-2013, fls. 970-971.

<sup>9</sup> Cuad. 4 MP 425-2013, fl. 993.

de la solicitud elevada ante la Subdirectora para la Familia de la Secretaría Distrital de Integración Social, sin dar cumplimiento a la ley de protección de datos personales<sup>10</sup>.

2.1.12. Afirma que en la misma fecha, la comisaria envió comunicación a dicha Subdirectora, en la que desconoce el derecho que tiene toda persona a conocer, actualizar y rectificar la información que se haya recogido sobre ella en archivos y bancos de datos de naturaleza pública o privada. En ella expresó:

“(…) llama la atención cómo la ciudadana obtuvo esa información, ya que en mi parecer, la información registrada en el sistema SIRBE es de carácter confidencial y no es posible acceder a la misma (…) le solicito respetuosamente, se sirva delegar a quien corresponda la presente solicitud con el fin, obtener la información relacionada con el sistema SIRBE, en cuanto a la confidencialidad, acceso, modificaciones y responsabilidad de los funcionarios frente al diligenciamiento del mismo”<sup>11</sup>.

2.1.13. En respuesta a esa solicitud, el 13 de agosto de 2015 la Subdirectora para la Familia sostuvo que no fue posible identificar a través de qué usuario fue consultado el sistema SIRBE, pero se reiteraría la confidencialidad de la información allí consignada<sup>12</sup>.

2.1.14. El 14 de abril de 2016, después de presentar una queja, la Secretaría comunicó que daría traslado de la petición a la Comisaría. Esta, después de 7 meses, resolvió que autorizaba la rectificación.

2.1.15. Destaca que actualmente desconoce si se efectuó la rectificación y si la medida de protección a favor de su hija menor de edad sigue vigente.

## **2.2. La medida de protección núm. 425-2013 ante la Comisaría 1 de Familia de Bogotá.**

2.2.1. El 15 de octubre de 2013, pidió ante la misma Comisaría que se diera inicio al trámite de incumplimiento de la medida de protección 283-2009,

---

<sup>10</sup> Específicamente, citó el artículo 15 de la 1581 de 2012 que establece: “Artículo 15. Reclamos. El Titular o sus causahabientes que consideren que la información contenida en una base de datos debe ser objeto de corrección, actualización o supresión, o cuando adviertan el presunto incumplimiento de cualquiera de los deberes contenidos en esta ley, podrán presentar un reclamo ante el Responsable del Tratamiento o el Encargado del Tratamiento el cual será tramitado bajo las siguientes reglas: (...) 3. El término máximo para atender el reclamo será de quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente a la fecha de su recibo. Cuando no fuere posible atender el reclamo dentro de dicho término, se informará al interesado los motivos de la demora y la fecha en que se atenderá su reclamo, la cual en ningún caso podrá superar los ocho (8) días hábiles siguientes al vencimiento del primer término.”

<sup>11</sup> Cuad. 4 MP 425-2013, fl. 994.

<sup>12</sup> Cuad. 4 MP 425-2013, fl. 1063.

debido a que tanto la peticionaria, como sus hijos *IRC*, *AMCC* y *JMCC*<sup>13</sup>, eran objeto de acoso cibernético y llamadas constantes<sup>14</sup> por parte de *JARG*.

2.2.2. Frente a dicha solicitud, la comisaria señaló que no cumplía con los requisitos para iniciar el trámite de incumplimiento, debido a que en la anterior medida ella figuraba como la agresora. Por tanto, decidió avocar conocimiento para una nueva medida de protección radicada bajo el número 425-2013. Como medida provisional, ordenó el cese de las agresiones<sup>15</sup>. La actora aclara que para la fecha no vivía en Usaquén, jurisdicción de la Comisaría, sino en la localidad de Barrios Unidos.

2.2.3. El 1 de noviembre de 2013, se realizó la audiencia del artículo 12<sup>16</sup> de la Ley 294 de 1996<sup>17</sup> y se ordenó de oficio la valoración por psiquiatría forense a la actora, sus hijos y el agresor<sup>18</sup>.

Durante la diligencia, *RMCM* indicó que recibía llamadas amenazantes en las que el denunciado le decía que era una “mamá malvada y secuestradora”, así mismo que a sus hijos mayores les decía perdedores, personas sin futuro y que habían recibido burlas por parte de sus compañeros del colegio por publicaciones que él realizaba. Sostuvo que lo bloqueó de Twitter por sus mensajes. A su hija *IRC* le preguntaba si hablaba mal de él y le decía que era grosera. Manifestó que trató de disuadirla en seguir adelante el proceso ejecutivo de alimentos y que en un mismo día recibe hasta 15 o 20 llamadas del agresor.

---

<sup>13</sup> El mismo día que la accionante presentó solicitud de incumplimiento, sus hija *AMCC*, de 15 años, sostuvo que había sido víctima de maltrato psicológico, junto a su hermano *JMCC*, de 16 años, por parte de *JARG* consistente en publicaciones en redes sociales, malos tratos y amenazas de llevarse a su hermana menor, así mismo que este había golpeado a su madre (Cuad. 1, fls. 151-152.). La solicitud de dar inicio al trámite de incumplimiento fue rechazada por cuanto, la funcionaria consideró no fue subsanada a tiempo por *AMCC*. Adicionalmente, se sostuvo que no procedía la medida por cuanto los solicitantes no son familia del denunciado ni viven en el mismo lugar y remitió la denuncia al ICBF y a la Fiscalía General de la Nación. En relación con la menor *IRC*, indicó que se había tramitado medida de protección en la Comisaría 1, bajo el núm. 283-2009 (Cuad. 1, fl. 168-171). Se destaca que la orden de subsanar la petición fue comunicada el 21 de octubre y que el 23 de octubre siguiente la joven presentó escrito en el que afirmaba que el agresor era actor y en sus redes sociales lo siguen padres y madres del colegio donde estudian y familiares y amigos cercanos, circunstancia que les causan vergüenza y sentimientos de inseguridad. Además, que la psicóloga de la Comisaría le informó que solo podía presentar pruebas de los ataques cometidos en el último mes y que no podían ser cobijadas su madre y su hermana.

<sup>14</sup> En la solicitud de incumplimiento, la actora menciona que ha recibido llamadas a su celular, mensajes insistentes a su WhatsApp y ha sido objeto de acoso cibernético en contra suya y de sus hijos, así como que ellos tienen miedo por la agresividad del accionado. Todo esto con el fin de que retire la demanda de alimentos que cursa en su contra (Cuad. 1 MP 425-2013, fl. 2).

<sup>15</sup> Cuad. 1 MP 425-2013, fl. 4-5.

<sup>16</sup> “Artículo 12. Modificado por la Ley 575 de 2000, artículo 7o. Radicada la petición, el Comisario o el Juez, según el caso, citará al acusado para que comparezca a una audiencia que tendrá lugar entre los cinco (5) y diez (10) días siguientes a la presentación de la petición. A esta audiencia deberá concurrir la víctima. || La notificación de citación a la audiencia se hará personalmente o por aviso fijado a la entrada de la residencia del agresor. || Parágrafo. Si las víctimas son personas discapacitadas en situación de indefensión deberá ser notificada la personería. El Personero o su delegado deberá estar presente en las audiencias. Su ausencia no impide la realización de la misma, pero constituye falta grave disciplinaria.”

<sup>17</sup> “Por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar”.

<sup>18</sup> Cuad. 1 MP 425-2013, fl. 11-15.

Por su parte, *JARG* adujo que cuando escribió en Twitter que “desearía compartir mis nuevas alegrías con mi único propósito: mi hija; no importa los esfuerzos maternos el vaso siempre estará medio vacío”, lo hizo para reflejar que no podía estar con ella y no podía verla desde hacía 4 meses. Cuando señaló “A Dios le pedí una oportunidad para rescatar el corazón de mi hija del odio ajeno; y Dios me ha cumplido. Ahora la promesa está en mis manos”, se refería a que la actora estaba influenciando el “corazón y la cabecita” de su hija y que tenía una nueva oportunidad de trabajo con la que podrá solventar los gastos para “poder tener de regreso a mi hija en un mínimo necesario de una buena relación padre-hija”. Respecto de la frase “yo siempre creí que las mujeres que manipulaban a través de sus hijos y les dañaban su inocencia y su espíritu no existían, me duele mi hija”, explica que realmente se siente manipulado y que la menor de edad había sido tomada como trofeo en la guerra en la que se convirtió su relación. Destaca que sus publicaciones expresan su dolor por no tenerla cerca y que en ninguno de ellos aparece el nombre de la peticionaria ni de sus hijos. Reconoce que se refirió al futuro de ellos, por considerar que se encuentra en riesgo debido a las “pésimas decisiones que ella a lo largo de su vida ha tomado, puntualmente la inestabilidad académica y emocional”.

2.2.4. El 14 de noviembre de 2013 fueron recibidos los testimonios de sus hijos mayores, quienes indicaron haber sufrido violencias verbales y psicológicas por parte *JARG* con expresiones como “*su mamá está loca*”, “*no sirven para nada*”, “*van a ser fracasados en el futuro*”, así como con sus publicaciones en Twitter y otras redes sociales. Además, que este había llamado a su colegio a indagar por su asistencia y otros asuntos. A dicha audiencia no asistió el denunciado<sup>19</sup>.

2.2.5. El 22 de noviembre de 2013 radicó petición exponiendo nuevas situaciones de violencia por vía telefónica. Expresó que por instrucciones de la Comisaría trató de facilitar la relación entre su hija y su padre. No obstante, después del primer encuentro empezó a llamar a la niña de manera insistente, hasta 6 veces cada día, enfureciéndose cuando esta no le contestaba. Mencionó que un día, ante la reserva de la menor de edad a recibir su llamada, este la regañó y le dijo que “si lo que quería era plata se la seguiría dando, pero que el ya nunca se acercaría a ella”. Posteriormente, publicó en Twitter que se alejaría de su hija para protegerla. En esa línea, pidió que la medida de protección en estudio también la cobijara<sup>20</sup>.

2.2.6. Aclara que obran en el expediente conversaciones de mensaje de texto entre *RMCM* y *JARG*, del 6 de junio de 2013 al 7 de enero de 2014, en las que son reiterativas expresiones humillantes, de menosprecio, como: “*loca*”, “*persona con alteraciones de la realidad*”, “*sociopatía sin control*”, “*diminuto cerebro*”, “*campesina que siembra fracasos*”, “*animal*”, “*bestia*”, “*vacía de amor*”, “*vulgar*”, así como acusaciones sobre la transferencia de odio y rencor a

<sup>19</sup> Cuad. 1 MP 425-2013, fls. 24-27.

<sup>20</sup> Cuad. 1 MP 425-2013, fls. 41-44.



su hija “provocando dolor a través del amor”. También allegó correos electrónicos de 12 de mayo de 2014, en donde se evidencian más agresiones psicológicas<sup>21</sup>.

2.2.7. El 10 de enero de 2014, puso en conocimiento de la Comisaría nuevos hechos de violencia en contra de su hija *IRC*, puesto que en llamada del 31 de diciembre de 2013, su padre la llamó y la trató de “grosera y tonta, que iba a tener más hijos a los que sí pensaba criar porque ella era una niña mala y grosera”<sup>22</sup>.

2.2.8. El 15 de enero de 2014, *JARG* presentó comunicación en la cual indicó que los testigos citados no eran claros en cuanto a la agresión a *JMCC*. La actora destaca que a esta misiva anexó correo de 21 de septiembre de 2013 en el que expresaba su inconformidad con la solicitud de que la Policía Nacional estuviera presente en las visitas a su hija, usando las siguientes expresiones humillantes<sup>23</sup>:

“Entiendo que en su limitado uso de razón le hace pensar que usted tiene todo el derecho de exponer a esa clase de tensas situaciones (...) cortando sus derechos más humanos a tener a su padre basada en el odio de una mujer que no supera la ruptura”, “usted puede odiarme, pero ha perdido la razón y la cordura”, “sus frustraciones déjelas para su cita al psiquiatra”, “quiere de *IRC* una mujer tan emocionalmente inestable como usted?”

2.2.9. El 28 de abril de 2014, la Comisaría 1 remitió el expediente de la medida 425-2013 a la Comisaría 12, por el factor de competencia del artículo 4 de la Ley 294 de 1996<sup>24</sup>, debido a que la solicitante vivía en la localidad de su jurisdicción. No obstante, mediante auto de 7 de mayo del mismo año, esta Comisaría devolvió el expediente al estimar que el artículo 17<sup>25</sup> de la norma citada ordena la conservación de la competencia una vez se ha emitido una medida de protección. Explicó que al haber dictado la medida provisional cuando avocó el caso y el decreto y práctica de pruebas, la Comisaría 1 debía continuar con el proceso.

2.2.10. El 20 de junio de 2014, el accionado presentó escrito en el que manifestó que la accionante había usado de manera indebida el cargo que ocupa, así mismo que sus testigos no habían sido claros respecto de las

<sup>21</sup> Cuad. 1 MP 425-2013, fls. 88-118.

<sup>22</sup> Cuad. 1 MP 425-2013, fls. 146-148.

<sup>23</sup> Cuad. 1 MP 425-2013, fls. 132-136.

<sup>24</sup> “ARTÍCULO 4o.: Toda persona que dentro de su contexto familiar sea víctima de daño físico, psíquico, o daño a su integridad sexual, amenaza, agravio, ofensa o cualquier otra forma de agresión por parte de otro miembro del grupo familiar, podrá pedir, sin perjuicio de las denuncias penales a que hubiere lugar, al comisario de familia del lugar donde ocurrieren los hechos y a falta de este al Juez Civil Municipal o Promiscuo Municipal, una medida de protección inmediata que ponga fin a la violencia, maltrato o agresión o evite que esta se realice cuando fuere inminente (...).” El auto obra en el Cuad. 1 MP 425-2013, fl. 284.

<sup>25</sup> “ARTÍCULO 17. El funcionario que expidió la orden de protección mantendrá la competencia para la ejecución y el cumplimiento de las medidas de protección”. El auto obra en el Cuad. 1 MP 425-2013, fl. 287-288.

circunstancias de ocurrencia de la violencia. Expresó su temor a la inestabilidad académica de su hija, por las decisiones de la madre de cambiarla de colegio constantemente. Finalmente, sostuvo que estaban envueltos en una pésima relación “como consecuencia, y si se quiere llamar así, de nuestra inmadurez emocional”, pero no se le podía acusar de violencia<sup>26</sup>.

2.2.11. El 1 de diciembre de 2014, una médica especialista en psiquiatría del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses rindió informe de psiquiatría forense con radicado núm. BOG 2013-034906 sobre los distintos involucrados en el trámite, en el que concluyó<sup>27</sup>:

- i) *RMCM*: “(...) tiene un diagnóstico clínico psiquiátrico actual de un TRASTORNO MIXTO DE ANSIEDAD - DEPRESIÓN. Este diagnóstico tiene una relación temporal directa con la situación de conflicto intrafamiliar ya descrito (...) asociado a la sensación de estar bajo amenaza permanente, desvalorización, desprecio y humillación nos indica que la examinada está padeciendo de maltrato psicológico por parte de su expareja (...)”<sup>28</sup>.
- ii) *AMCC*: “(...) ha sido víctima de maltrato psicológico por parte de *JARG* (...) que está interfiriendo en el desarrollo de su personalidad que aún está en formación”<sup>29</sup>.
- iii) *JMCC*: “(...) considera que el examinado no se encuentra afectado psicológicamente por los hechos materia de investigación, ni presenta ni presentó enfermedad mental o patología psiquiátrica asociada, Sin embargo se considera pertinente mantener la medida de protección a favor del examinado”<sup>30</sup>.
- iv) *IRC*: “(...) En esta entrevista la examinada describe una relación distante con su papá, relata que su padre en múltiples ocasiones la ha gritado, le ha dicho que la va a abandonar y ‘va a criar a otros niños’ y ella afirma que estos comentarios le han causado tristeza, además afirma que su padre se burla de ella cuando habla y se ríe y por esto ella prefiere no estar con él. Además hay preocupaciones en la niña por su imagen corporal: ‘verse gorda’ que ella asocia a comentarios hechos por su padre. Por todo lo anteriormente dicho se encuentran indicios de que la examinada ha estado sometida a maltrato psicológico por parte de su padre.

Por otro lado, la niña afirma que su padre ha usado el castigo físico para corregirla y que en una ocasión su madre quiso evitar que la golpeara y

<sup>26</sup> Cuad. 1 MP 425-2013, fl. 299-303. Al respecto de este documento, la peticionaria destacó que *JARG* aportó información personal suya, como extractos de tarjetas de crédito de los meses de enero a mayo de 2011, época para la que ya estaban separados.

<sup>27</sup> Cuad. 3 MP 425-2013, fls. 640-689.

<sup>28</sup> Cuad. 3 MP 425-2013, fl. 651.

<sup>29</sup> Cuad. 3 MP 425-2013, fl. 665.

<sup>30</sup> Cuad. 3 MP 425-2013, fl. 666.

el la golpeó delante de ella y manifiesta tenerle miedo a su padre. *IRC* relata que su padre grita, insulta le dice bruta y agrede físicamente a su madre en su presencia. Es importante destacar que NO es beneficioso para un niño presenciar este tipo de conductas, pues debilita la figura materna que el niño necesita consolidar en este periodo de su vida. (...) Se colige que aunque la examinada no presenta en términos forenses una afectación psicológica por los hechos materia de investigación, sin embargo hay indicios de maltrato psicológico del padre hacia *IRC*, ya expuesto en párrafos anteriores.

(...) Por todo lo anteriormente expuesto, este perito recomienda el padre asista a un proceso psicoterapéutico de pautas de crianza por al menos 8 meses (...) una vez concluidos los procesos recomendados y certificados puede iniciarse un proceso de acercamiento a su hija *IRC* con visitas supervisadas y no antes”<sup>31</sup>.

- v) *JARG*: “El examinado (...) presenta rasgos de personalidad límites y antisociales que no constituyen trastorno mental sino configuran la manera de ser y de relacionarse del examinado consigo mismo y su entorno. (...) el examinado y el examen mental actual: el examinado presenta dificultad para manejar su ira, un mal manejo del estrés y tiene fallas para controlar sus impulsos verbales y de actos relacionados con sus rasgos de personalidad límites. En relación a la conflictiva familiar es importante destacar que los rasgos límites de personalidad del examinado y su descontrol de impulsos están estrechamente relacionados con la disfunción familiar que el examinado, su expareja y su familia tienen.

(...)

Se recomienda que el examinado asista a un proceso psicoterapéutico ofrecido por el servicio de la EPS o por particulares que incluya el manejo de la ira y de control de los impulsos”.

2.2.12. El 16 de diciembre de 2014, expresó por escrito ante la Comisaría 1 su dificultad para desplazarse hasta la localidad de Usaquén, porque vivía en Barrios Unidos, así como la necesidad de iniciar trámite de incumplimiento de la medida de protección dictada en 2009. Igualmente, remitió a la misma entidad fallo condenatorio proferido por el Juzgado 14 de Familia el 1 de octubre de 2014, dentro de proceso ejecutivo de alimentos radicado 2012-00311<sup>32</sup>.

2.2.13. El 21 de enero de 2015, el denunciado presentó sus argumentos finales indicando que los hechos de maltrato no quedaron plenamente

<sup>31</sup> Cuad. 3 MP 425-2013, fl. 674-675.

<sup>32</sup> Explicó la actora que dicho proceso se encuentra en trámite de actualización del crédito, ya que *JARG* ha intentado evadir su obligación alimentaria cuestionando los gastos de la niña y pidiendo la reducción de la cuota. Cuad. 3 MP 425-2013, fls. 782-784.

demostrados, ya que “se limitó a únicamente a interpretaciones personales de anuncios hechos por mí a través de mis redes sociales, tomándolos a título personal sin que en ellos, yo, en calidad de demandado, hubiera hecho una sola mención directa sobre su nombre o sobre algún miembro de su familia”. A pesar de relatar varios hechos de violencia física y psicológica, considera que la actora nunca logró demostrar el modo, fecha y lugar de ocurrencia. Al respecto, sostiene que las versiones de los testigos no son coherentes y las de sus hijos obedecen a recuerdos que no son propios y son una versión armada por su madre. Sostuvo que *RMCM* nunca allegó informes médicos o policiales que dieran cuenta del maltrato, por cuanto nunca ha realizado un escándalo en su lugar de residencia o trabajo. Cuestionó que el diagnóstico de Medicina Legal lo haya calificado de antisocial, sin antes haber citado a sus allegados. Finalmente, destaca que su interés ha sido defender los derechos de su hija, incluido el derecho a tener una familia, y que la accionante ha buscado obstruir su relación con su hija<sup>33</sup>.

2.2.14. El 26 de marzo de 2015 presentó petición para que dieran respuesta a solicitudes presentadas el año anterior<sup>34</sup> e informó nuevos hechos de violencia, anexando registro de llamadas y mensajes de Twitter, reiterando que *JARG* se comunicaba para informar sobre sus publicaciones en redes sociales. De igual forma, indicó que estaba preocupada por su hija, quien le suplicaba no pasarla al teléfono cuando su padre llamaba. Pidió que se autorizara el cambio de su número de celular, que se conminara al agresor a usar solo un medio de comunicación, que se le recordara al accionado sobre la medida de protección provisional vigente y se le autorizara conocer el expediente.

2.2.15. El 9 de abril de 2015, la Comisaría decidió levantar de manera definitiva la medida de protección, en su parecer, sin atender los dictámenes de Medicina Legal ni las pruebas documentales aportadas. Adicionalmente, en las consideraciones se cuestionó arbitrariamente la valoración psiquiátrica, responsabilizándola por los hechos y “concluyendo que no se probaron amenazas de muerte, violencia cibernética contra [sus] hijos, ni llamadas agresivas contra *IRC*”. Estima que esa aseveración es revictimizante, ya que minimiza y desvalora sus denuncias, a partir de prejuicios sobre cómo debería comportarse una mujer. Así mismo, en su opinión, formulando juicios de valor sobre la entrevista con la perito de Medicina Legal, a saber:

“(…) llama la atención, como siendo una profesional en Psicología SI (sic) ha sentido posiblemente durante los últimos cinco (5) años un cuadro que como lo describe la psiquiatra está caracterizado por: ‘tristeza, llanto fácil, angustia con ideas de preocupación por el-futuro, contracturas musculares’; no ha buscado ayuda profesional siendo conocedora del tema, por demás, características que no ha exteriorizado (...)”<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> Cuad. 3 MP 425-2013, fls. 829-841.

<sup>34</sup> Este escrito obra en el Cuad. 3 MP 425-2013, fls. 779-780.

<sup>35</sup> Cuad. 3 MP 425-2013, fls. 877-890.

2.2.16. En audiencia, *RMCM* apeló la decisión y mediante escrito de 28 de abril sustentó el recurso, indicando que no se valoraron en debida forma los elementos probatorios aportados. Así mismo, la Comisaría desconoció que la violencia psicológica también constituye violencia intrafamiliar<sup>36</sup>.

2.2.17. Ante esta situación, promovió acción de tutela como medida transitoria, para que se suspendieran las visitas y cualquier acercamiento del agresor a su hija, mientras se resolvía el recurso de apelación por parte del Juzgado 4 de Familia. El amparo fue negado por la Sala de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá el 21 de mayo de 2015, al considerar que no existía un perjuicio irremediable, que la Comisaría no se había pronunciado sobre las visitas y el juzgado había avocado recientemente el conocimiento del recurso<sup>37</sup>.

2.2.18. El 3 de julio de 2015, el Juzgado 4 de Familia de Oralidad de Bogotá revocó la providencia proferida por la Comisaría 1 de Familia, al estimar que se encontraban probados los hechos de maltrato constantes por parte del denunciado en contra de la actora y de sus hijos. Sostuvo que se evidenciaban mensajes en redes sociales entre los meses septiembre y diciembre de 2013, los cuales no fueron tachados de falsos, con frases intimidantes y amenazantes dirigidas a la actora.

Por tanto, impuso como medida de protección definitiva:

“CONMINAR a *JARG* para que cese inmediatamente y se abstenga de realizar la conducta objeto de la queja o cualquier acto de violencia física, verbal, psíquica, amenazas, agravios o humillaciones, agresiones, ultrajes, insultos, hostigamientos, molestias y ofensas o provocaciones en contra de *RMCM* y sus hijos *AMCC* y *JMCC*, so pena de hacerse acreedor de las sanciones previstas en el artículo 7 de la Ley 294 de 1996, modificada por la Ley 575 de 2000.”

Así mismo, dispuso que este iniciara un tratamiento reeducativo y terapéutico para modificar sus conductas inadecuadas “que presentan las dificultades comunicacionales, empoderamiento de roles, tolerancia, manejo de ira y el estrés, (...) debiendo presentar certificado de asistencia ante la Comisaría”. No decretó protección a favor de *IRC*, porque estimó demostrado que la misma Comisaría había impuesto una a favor de la menor y en contra de sus padres, el 1 de julio de 2009. Por ello, indicó que la progenitora podía solicitar el inicio del trámite de incumplimiento<sup>38</sup>.

### **2.3. El trámite de incumplimiento de la medida de protección número 425-2013 ante la Comisaría 1 de Familia de Bogotá.**

<sup>36</sup> Cuad. 4 MP 425-2013, fl. 1002-1017.

<sup>37</sup> Cuad. 4 MP 425-2013, fls. 918-34 y 960-968.

<sup>38</sup> Cuad. 1, fls. 236-250 y Cuad. 4 MP 425-2013, fls. 1043-1056.

2.3.1. El 31 de julio de 2015, en nombre propio y de sus hijas menores de edad, presentó solicitud de trámite de incumplimiento a la medida ordenada por el Juzgado 4 de Familia, debido a la persistencia de las agresiones psicológicas escudadas en el ejercicio de su paternidad y el derecho a visitas. Adicionalmente, solicitó la inclusión de su hija *IRC* como beneficiaria de la medida<sup>39</sup>.

2.3.2. El 3 de agosto de 2015, se admitió la solicitud y se ordenó la protección a las autoridades de Policía, a quienes se les indicó el deber de prestar atención y apoyo “con el fin de evitar presuntos hechos de violencia intrafamiliar”, sin percatarse que se estaba mencionando información de otro caso de violencia intrafamiliar<sup>40</sup>. Se citó audiencia para el 21 de agosto de 2015, la cual fue suspendida por la inasistencia del funcionario designado de la Personería de Bogotá<sup>41</sup>. Lo mismo sucedió con la audiencia citada para el 12 de noviembre siguiente<sup>42</sup>.

2.3.3. El 19 de noviembre de 2015, la actora recusó a la Comisaría por considerar que se encontraba incurso en la causal de recusación consistente en la existencia de “litigio o controversia ante autoridades administrativas o jurisdiccionales entre el servidor, su cónyuge, compañero permanente, o alguno de sus parientes indicados en el numeral 1, y cualquiera de los interesados en la actuación, su representante o apoderado”, establecida en el numeral 5 del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011. Ello, debido a que había presentado queja disciplinaria en su contra, lo cual afectaba su imparcialidad, según se expone en el acápite 2.4. siguiente<sup>43</sup>.

2.3.4. Mediante comunicación de 4 de diciembre, la citada funcionaria no aceptó la recusación y decidió seguir adelante con el trámite, al estimar que la existencia de una queja disciplinaria en su contra no era causal para dejar de ejercer sus funciones<sup>44</sup>.

2.3.5. Se citó a audiencia de trámite y fallo el 21 de enero de 2016, la cual fue suspendida por la inasistencia de la Comisaria y de la representante de la Personería<sup>45</sup>.

2.3.6. El 4 de febrero de 2016, fecha para la cual estaba citada la audiencia dentro del trámite de incumplimiento, el denunciado allegó comunicación en la que manifestaba la imposibilidad de asistir por compromisos laborales<sup>46</sup>. En la misma fecha, *RMCM* pidió que tuvieran por aceptados los cargos formulados en la solicitud de incumplimiento, por cuanto no mediaba justa

---

<sup>39</sup> Cuad. 5 MP 425-2013, fls. 4-94.

<sup>40</sup> Cuad. 4 MP 425-2013, fl. 95.

<sup>41</sup> Cuad. Incumplimiento MP 425-2013, fl. 106.

<sup>42</sup> Cuad. Incumplimiento MP 425-2013, fl. 109.

<sup>43</sup> Cuad. 4 MP 425-2013, fl. 142.

<sup>44</sup> Cuad. 4 MP 425-2013, fl. 146.

<sup>45</sup> Cuad. 4 MP 425-2013, fl. 149.

<sup>46</sup> Cuad. 4 MP 425-2013, fl. 150.

causa<sup>47</sup>. El 12 de febrero la Comisaría dio respuesta informando que contra la decisión de aceptar la excusa no procedían recursos<sup>48</sup>.

2.3.7. El 23 de febrero de 2016, al conocer la respuesta de la comisaria a la queja disciplinaria que fue anexada por error a la medida de protección núm. 425-2013, referenciada en el acápite 2.4.3. siguiente, la actora solicitó a la funcionaria que se recusara con fundamento en el numeral 11 del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011, consistente en “haber dado el servidor consejo o concepto por fuera de la actuación administrativa sobre las cuestiones materia de la misma”.

2.3.8. El 1° de marzo de 2016 fue nuevamente rechazada la recusación por parte de la comisaria, bajo el argumento de que la legislación no era aplicable. Además, indicó que la actora había violentado la reserva de la actuación disciplinaria e incurrido en un delito al conocer los descargos rendidos dentro de la investigación disciplinaria. Para el efecto, citó el artículo 39<sup>49</sup> del Decreto 2591 de 1991<sup>50</sup> que rige el trámite.

2.3.9. El 3 de marzo de 2016 en audiencia de trámite y fallo se informó que no se podía dar continuidad a la misma, por cuanto el expediente se encontraba en la Oficina de Asuntos Disciplinarios<sup>51</sup>.

2.3.10. El 8 de marzo de 2016 la demandante presentó recurso de reposición en contra de la decisión de 1° de marzo, señalando la obligación de la funcionaria de remitir a su superior jerárquico las recusaciones en su contra para que fuera este quien las resolviera. Así mismo, pidió la suspensión del trámite hasta que se resolviera la recusación<sup>52</sup>.

2.3.11. El 15 de marzo de 2016, la funcionaria respondió mediante comunicación, en la que manifestó que “se dará trámite a dicha solicitud”. Al respecto, aclara la actora que anexa el documento, debido a que no se encuentra copia en el expediente<sup>53</sup>.

2.3.12. El 19 de mayo de 2016, el Juzgado 4 de Familia de Oralidad de Bogotá declaró no probada la causal de recusación. Explicó que la recusación se fundamentaba en la existencia de una queja disciplinaria formulada por la actora en contra de la Comisaria. No obstante, no se puede predicar que la

---

<sup>47</sup> Al respecto, citó el artículo 15 de la Ley 294 de 1996 que señala: “Si el agresor no compareciere a la audiencia se entenderá que acepta los cargos formulados en su contra. || No obstante, las partes podrán excusarse de la inasistencia por una sola vez antes de la audiencia o dentro de la misma, siempre que medie justa causa. El funcionario evaluará la excusa y, si la encuentra procedente, fijará fecha para celebrar la nueva audiencia dentro de los cinco (5) días siguientes”. Cuad. 4 MP 425-2013, fls. 155-156.

<sup>48</sup> Cuad. 4 MP 425-2013, fl. 158.

<sup>49</sup> “Artículo 39. Recusación. En ningún caso será procedente la recusación. El juez deberá declararse impedido cuando concurren las causales de impedimento del Código de Procedimiento Penal so pena de incurrir en la sanción disciplinaria correspondiente. El juez que conozca de la impugnación del fallo de tutela deberá adoptar las medidas procedentes para que se inicie el procedimiento disciplinario si fuere el caso”.

<sup>50</sup> “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”.

<sup>51</sup> Cuad. 4 MP 425-2013, fls. 174-175.

<sup>52</sup> Cuad. 4 MP 425-2013, fls. 215-217 y 269-271.

<sup>53</sup> Cuad. 4 MP 425-2013, fl. 218 y 272.

queja implique un pleito pendiente entre ambas partes, porque la relación jurídico-procesal en una investigación disciplinaria se traba entre el Estado y la indiciada<sup>54</sup>.

2.3.13. El 25 de mayo de 2016, la peticionaria interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra de dicha decisión, al estimar que no le dio respuesta a la recusación presentada el 26 de febrero de 2016<sup>55</sup>.

2.3.14. El 22 de junio de 2016, el Juzgado 4 de Familia de Oralidad de Bogotá negó la reposición, al considerar que la Comisaría aún se encontraba pendiente de resolver la reposición presentada en contra de la decisión de 1 de marzo de 2016 que negó la segunda solicitud de recusación. Así mismo, rechazó por improcedente el recurso de apelación<sup>56</sup>.

2.3.15. Por otra parte, afirma que desde el 3 de marzo de 2016 requirió copias de la totalidad del expediente de la medida de protección, sin que a la fecha haya sido contestada y solo fue posible acceder a ellas cuando el expediente estuvo en el juzgado demandado.

2.3.16. En escrito de 21 de abril de 2017, el Procurador 327 Judicial I de Familia afirmó que aunque puede considerarse que no está incurso en una causal de impedimento y/o conflicto de intereses, es ostensible que las quejas disciplinarias podrían influenciar la decisión. Ello se observa en el escrito de defensa frente a la queja disciplinaria en la cual se puede entrever “un principio de posición y valoración subjetivas”. Pidió analizar detenidamente las pruebas allegadas y emitir una decisión “desprovista de toda prevención, ánimo o presión”<sup>57</sup>.

2.3.17. El 26 de abril de 2017 no se llevó a cabo la audiencia de fallo porque la comisaría se encontraba en proceso de capacitación<sup>58</sup>.

2.3.18. El 10 de mayo del mismo año también fue pospuesta por cuanto no se contaba con la presencia del Ministerio Público<sup>59</sup>. El mismo día, el procurador citado pidió que se informara con la debida anticipación la cancelación de las audiencias, así como una decisión oportuna a la solicitud de incumplimiento<sup>60</sup>.

---

<sup>54</sup> Cuad. 1, fls. 224-226.

<sup>55</sup> Cuad. 4 MP 425-2013, fls. 219-220.

<sup>56</sup> Cuad. 1, fls. 227-228 y Cuad. 4 MP 425-2013, fls. 222-224.

<sup>57</sup> Cuad. 6 MP 425-2013, fls. 125-128.

<sup>58</sup> Cuad. 6 MP 425-2013, fl. 135.

<sup>59</sup> Cuad. 6 MP 425-2013, fl. 139.

<sup>60</sup> Cuad. 6 MP 425-2013, fl. 152-153.



2.3.19. El 21 de junio de 2017, la actora pidió no ser confrontada con su agresor, con fundamento en el literal k)<sup>61</sup> del artículo 8 de la Ley 1257 de 2008<sup>62</sup>.

2.3.20. El 23 de junio de 2017, la Comisaria negó por improcedente la anterior solicitud, al considerar que el proceso de la medida de protección se realizó bajo la Ley 294 de 1996, por lo que no resulta aplicable la Ley 1257 de 2008<sup>63</sup>.

2.3.21. Actualmente, el trámite de incumplimiento no se ha decidido, a pesar de la persistencia de los hechos de violencia.

#### **2.4. Sobre la queja disciplinaria en contra de las funcionarias que fungieron como comisarias en las medidas de protección núm. 283-2009 y 425-2013 con radicado núm. 3778-2015.**

2.4.1. El 15 de junio de 2015, *RMCM* presentó queja en contra de las dos funcionarias que fungieron como comisarias 1 de Familia de Usaquén, ante la Procuraduría General de la Nación, siendo posteriormente remitida a la Secretaría Distrital de Integración Social<sup>64</sup>. Estimó que sus actuaciones al conocer sobre los hechos de violencia realizados por su ex pareja constituyen hechos de revictimización y de violencia institucional; lo que podría implicar un incumplimiento de los deberes propios de sus cargos, así como constituir faltas disciplinarias.

2.4.2. El 4 de septiembre de 2015, la Oficina de Asuntos Disciplinarios de esa Secretaría emitió auto citándola a diligencia de ratificación y ampliación de la queja. Ante la posibilidad de ser confrontada a las investigadas, el 21 de octubre de 2015, la actora remitió escrito de ampliación y ratificación de la queja<sup>65</sup>.

2.4.3. El 8 de enero de 2016, quien estuvo a cargo en la mayor parte del proceso dio respuesta a la queja instaurada por la accionante manifestando que la quejosa buscaba demostrar una supuesta violencia institucional ante la falta de satisfacción de sus pretensiones en el proceso de medida de protección.

<sup>61</sup> “ARTÍCULO 8o. DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA. Toda víctima de alguna de las formas de violencia previstas en la presente ley, además de los contemplados en el artículo 11 de la Ley 906 de 2004 y el artículo 15 de la Ley 360 de 1997, tiene derecho a: (...) k) A decidir voluntariamente si puede ser confrontada con el agresor en cualquiera de los espacios de atención y en los procedimientos administrativos, judiciales o de otro tipo.”

<sup>62</sup> “Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones”. Cuad. 6 MP 425-2013, fl. 160.

<sup>63</sup> Cuad. 6 MP 425-2013, fl. 161.

<sup>64</sup> El 28 de julio de 2015, mediante oficio con radicado núm. 24S327-2015, el Procurador Primero Distrital remitió el asunto a la Oficina de Control Interno Disciplinario de la Secretaría de Gobierno, al considerar que no era necesario despojar a la administración de la facultad disciplinaria (Cuad. 1, fls. 82-83). Esta, a su vez, fue enviada por dicha dependencia a la Oficina de Control Disciplinario de la Secretaría Distrital de Integración, por considerar que era la competente, en oficio con radicado núm. 20153610251471 de 25 de agosto del mismo año (Cuad. 1, fl. 81).

<sup>65</sup> Cuad. 1, fls. 114-128.

Igualmente sostuvo que, teniendo en cuenta que se desempeña como psicóloga, “siempre se esperó un comportamiento acorde a su formación personal y profesional, pero desafortunadamente al presentar su carné como funcionaria de la Procuraduría existen antecedentes en el expediente de que ha sido utilizado al presentarse a diferentes Comisarías de Familia tratando de obtener fallos o actuaciones a su favor, por tanto solicito no acceder a las pretensiones de cambio de Comisaría de Familia ya que la suscrita no permitiría que interfiera el trámite de una queja para alterar o fallar al debido proceso en las actuaciones futuras con las mismas partes”.

A renglón seguido adujo que su desacuerdo con las decisiones adoptadas en derecho, “posiblemente obedece a una o unas situaciones no superadas con el paso del tiempo, involucrando como siempre lo ha hecho a sus hijos a quienes presenta como víctimas y ahora con sus peticiones de no ser enfrentada ni al padre de su hija menor, ni a los funcionarios que no acepta y de quienes se imagina harán algo en su contra, permite entrever que posiblemente existe una situación que no es normal, el presunto miedo no demostrado solo está en la mente de las señora *RMCM*, nada le ha pasado y nada le va a pasar, de ser así, no saldría de su casa y seguramente en todos estos años habría adoptado medidas reales para protegerse ella y a sus hijos y su vida no sería la de una madre y profesional normal que cumple funciones para una entidad en un cargo”.

Destacó que en todo momento le fueron respetados sus derechos fundamentales a la defensa y al debido proceso y que sus quejas se refieren a apreciaciones personales sobre lo actuado en el proceso<sup>66</sup>.

2.4.4. Mediante auto de 25 de abril de 2016, la Secretaría dio apertura de investigación disciplinaria en contra de las investigadas<sup>67</sup>.

## 2.5. Solicitud de amparo.

2.5.1. Manifiesta que ha acudido a todas las instituciones en busca de ayuda, sin que a la fecha haya encontrado protección efectiva para la situación de violencia psicológica que enfrenta junto a sus hijos. Solicita la protección de sus derechos fundamentales y los de su hija y que, en consecuencia, se ordene:

- i) El cambio del funcionario a cargo de la decisión de la medida de protección identificada con el núm. 425-2013, que actualmente conoce la Comisaría 1 de Familia de Usaquén.
- ii) La inclusión de su hija menor de edad como sujeto de protección en dicho proceso.

---

<sup>66</sup> Cuad. 1, fls. 129-137.

<sup>67</sup> Cuad. 1, fls. 138-141.

- iii) La adición de las medidas señaladas en los literales b), e), y n) del artículo 17 de la Ley 1257 de 2008 en favor de su hija menor de edad<sup>68</sup>.

### 3. Contestación a la demanda.

#### 3.1. Comisaría 13 de Bogotá<sup>69</sup>.

Mediante oficio de 17 de noviembre de 2016, la Comisaria indicó que ante su despacho se tramitó solicitud para la modificación de la cuota de alimentos presentada el 11 de febrero de 2010. Además, que la peticionaria no sostuvo que las actuaciones desarrolladas en ese trámite hubieran vulnerado sus derechos fundamentales, por lo que solicita su desvinculación del amparo.

#### 3.2. Juzgado 4 de Familia de Oralidad de Bogotá<sup>70</sup>.

El despacho judicial, en oficio de 18 de noviembre de 2016, informó que el expediente contentivo de la MP 425-2013 fue devuelto a la Comisaría 1 el 28 de julio del mismo año, razón por la cual no era posible pronunciarse sobre el asunto.

#### 3.3. Secretaría Distrital de Integración Social<sup>71</sup>.

La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, en oficio de 18 de noviembre de 2016, pidió la desvinculación de dicha entidad en el trámite de la tutela. Sostuvo que, a pesar de que el artículo 26 del Decreto Distrital 607 de 2007 establece que la Subdirección para la Familia es la dependencia coordinadora de los aspectos administrativos y operativos de las Comisarías de familia en la ciudad, cada Comisaría es autónoma e independiente. Por esa razón, la entidad no tiene injerencia respecto de las decisiones que adoptan.

Respecto de la actuación de la Oficina de Asuntos Disciplinarios, señaló que emitió auto de apertura de indagación<sup>72</sup> contra las servidoras públicas que

<sup>68</sup> “El artículo 5° de la Ley 294 de 1996, modificado por el artículo 2° de la Ley 575 de 2000 quedará así: || ‘Artículo 5°. Medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar. Si la autoridad competente determina que el solicitante o un miembro de un grupo familiar ha sido víctima de violencia, emitirá mediante providencia motivada una medida definitiva de protección, en la cual ordenará al agresor abstenerse de realizar la conducta objeto de la queja, o cualquier otra similar contra la persona ofendida u otro miembro del grupo familiar. El funcionario podrá imponer, además, según el caso, las siguientes medidas, sin perjuicio de las establecidas en el artículo 18 de la presente ley: (...)b) Ordenar al agresor abstenerse de penetrar en cualquier lugar donde se encuentre la víctima, cuando a juicio del funcionario dicha limitación resulte necesaria para prevenir que aquel perturbe, intimide, amenace o de cualquier otra forma interfiera con la víctima o con los menores, cuya custodia provisional le haya sido adjudicada; (...)e) Si fuere necesario, se ordenará al agresor el pago de los gastos de orientación y asesoría jurídica, médica, psicológica y psíquica que requiera la víctima; (...) n) Cualquiera otra medida necesaria para el cumplimiento de los objetivos de la presente ley.’”

<sup>69</sup> Cuad. 1, fls. 74-75.

<sup>70</sup> Cuad. 1 fls. 76-80 y 231. Anexó oficio de 28 de julio de 2016 en la que comunicó a la Comisaría 1 de Bogotá que profirió providencia el 19 de mayo del mismo año, en la que declaró no probada la causal del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011.

<sup>71</sup> Cuad. 1, fls. 142-149

<sup>72</sup> Cuad. 1, fls. 100-102.

fungieron como comisarias en la Comisaría 1 de Familia de Usaquén, el 4 de septiembre de 2015<sup>73</sup>. En el mismo, se citó a la quejosa a diligencia de ratificación y ampliación de la queja, la cual fue reprogramada a solicitud de una de las investigadas<sup>74</sup>, y se pidió a la Comisaría remitir copia de los antecedentes y soportes de las acciones iniciadas por la peticionaria en contra *JARG*.

Expuso que en escrito de 29 de octubre de 2015, la demandante amplió la queja reiterando que fue sometida a violencia institucional<sup>75</sup> y que, mediante auto de 25 de abril de 2016<sup>76</sup>, se dio apertura de investigación disciplinaria. Desde esa fecha el proceso se encuentra dentro de la etapa probatoria a fin de establecer la responsabilidad disciplinaria de las denunciadas.

Resaltó que la intervención de la actora dentro del proceso se limita a la presentación de la queja y su ampliación, a recurrir la decisión de archivo y el fallo absolutorio y a conocer el expediente, a la luz del artículo 90 de la Ley 734 de 2002<sup>77</sup>. Teniendo en cuenta que a la denunciante se le han informado las actuaciones adelantadas y que se ha cumplido el procedimiento legal, estimó que no se le han violado sus derechos fundamentales. Es de aclarar que a la intervención en sede de tutela, la Secretaría allegó copia de la respuesta de la comisaria a la queja referenciada en el acápite 2.4.3<sup>78</sup>.

### 3.4. Comisaría 12 de Familia de Bogotá<sup>79</sup>.

En memorial de 18 de noviembre de 2016, el Comisario sostuvo que ese despacho no había intervenido en el trámite de medidas de protección a favor o en contra de la actora. Explicó que el 15 de octubre de 2013, *AMCC*, hija de la demandante, pidió una medida<sup>80</sup> que fue negada por falta de claridad de los hechos y las circunstancias de ocurrencia<sup>81</sup>, sin que fuera subsanada<sup>82</sup>. El 23 de octubre de 2012, la actora solicitó medida de protección en favor de la hija mencionada y de su hijo, la cual fue rechazada por cuanto los menores de edad no tenían vínculo de parentesco ni compartían unidad doméstica con el presunto agresor. En esa ocasión, se dejó constancia de que existía medida de protección a favor de la niña *IRC* en la Comisaría 1, con el radicado núm. 283-2009. Igualmente, sostuvo que en mayo de 2015, la fiscalía del Centro de

<sup>73</sup> Explicó que la actora presentó la queja inicialmente ante la Procuraduría General de la Nación, con radicado núm. 245327-2015. Dicha entidad remitió la queja a la Oficina de Control Interno de la Secretaría Distrital de Gobierno mediante radicado núm. 2015-624-026642-2 de 10 de agosto de 2015. Esa Secretaría remitió la actuación a la Secretaría Distrital de Integración Social a través de radicado ENT-40512 de 25 de agosto de 2015. Cuad. 1, fls. 81-83.

<sup>74</sup> Cuad. 1, fls. 103-106.

<sup>75</sup> Cuad. 1, fls. 107-128.

<sup>76</sup> Cuad. 1, fls. 138-141.

<sup>77</sup> “Artículo 90. (...) Parágrafo. La intervención del quejoso se limita únicamente 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. Para estos efectos podrá conocer el expediente en la secretaría del despacho que profirió la decisión.”

<sup>78</sup> Cuad. 1, fls. 129-137.

<sup>79</sup> Cuad. 1, fls. 219-220.

<sup>80</sup> Cuad. 1, fls. 150-152.

<sup>81</sup> Cuad. 1, fls. 153-155.

<sup>82</sup> Cuad. 1, fls. 168.

Atención Penal Integral a Víctimas (CAPIV) remitió denuncia por presuntos hechos de violencia intrafamiliar, la cual fue enviada a la Comisaría 1, puesto que allí se tramitaban medidas a su favor, en virtud del artículo 17 de la Ley 294 de 1996<sup>83</sup>.

Finalmente, indicó que la demandante contó con los recursos de ley y no puede usar la acción de tutela para revivir etapas procesales prescritas.

### 3.5. *AMCC* y *JMCC* <sup>84</sup>.

En escrito de 18 de noviembre de 2016, los hijos mayores de edad de la demandante sostuvieron que han sido víctimas directas de las agresiones de *JARG*, así como de la displicencia de las Comisarías de familia a las que han acudido buscando protección, puesto que la misma persona sigue afectando la tranquilidad de su familia.

Explicaron que en la Comisaría 12, cuando aún eran menores de edad, les exigieron que todas las actuaciones se dieran por escrito y finalmente les comunicaron que debían seguir el trámite ante la Comisaría 1. Por su parte, fueron citados a la Comisaría 1 para contar lo que pasaba. Durante la diligencia se sintieron presionados por quien los atendía, que los apuraba y les exigía recordar fechas exactas. Indica que cuando salieron de la entidad se sintieron acusados de ser culpables de algo.

Advirtieron que han aprendido a crecer en un entorno de violencia, porque a pesar de los esfuerzos de su progenitora ante las autoridades y los propios por permitir que el agresor tuviera encuentros con su hermana, este vuelve a las amenazas y a las agresiones a través de redes sociales. Además, que los malos tratos les “robaron su infancia”, porque continua molestándolos, siguiéndolos en redes sociales, y les hace saber que está pendiente y que ha escrito libretos para una serie de televisión basados en su vida familiar. Incluso cuando *AMCC* se presentó a una prueba de actuación, el demandado habló con el director y le hizo “críticas que la destrozaron”.

Indicaron que *JARG* ha dicho que ha visto a personas entrando y saliendo de la casa, haciéndolos pensar que está vigilándolos. Ante la frustración de que ninguna acción emprendida hasta ahora haya funcionado, solicitaron que se protejan los derechos fundamentales de su progenitora y su hermana menor de edad.

### 3.6. **Comisaria 1 de Familia de Bogotá**<sup>85</sup>.

En escrito de 21 de noviembre de 2016, solicitó que se declarara la improcedencia de la acción de amparo, al estimar que en el proceso de medida

<sup>83</sup> “Artículo 17. El funcionario que expidió la orden de protección mantendrá la competencia para la ejecución y el cumplimiento de las medidas de protección.”

<sup>84</sup> Cuad. 1, fls. 221--223.

<sup>85</sup> Cuad. 1, fls. 219-220.

de protección núm. 425-2013 se le han garantizado sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la justicia. Para el efecto, enunció las actuaciones adelantadas en el mismo.

### 3.7. *JARG*<sup>86</sup>

En escrito de 21 de noviembre de 2016, sostuvo que la demora en el trámite de incumplimiento ha obedecido a las distintas actuaciones que la demandante ha iniciado, que en la actualidad le impiden saber qué autoridad es la responsable de decidir sobre el caso. Puso de presente que presentó denuncia penal por falsedad de documentos y fraude procesal, debido a que ha allegado documentación presuntamente falsa para defender sus pretensiones. Indicó que se debe desvincular de los hechos investigados a los hijos mayores de edad de la accionante, por cuanto no tienen ningún vínculo familiar con él. Destacó que la señora *RMCM* “no busca justicia, ella confunde los valores de esta palabra con los malestares de la venganza, en su camino, ha iniciado toda clase de acciones, no solo en mi contra, sino en contra de los funcionarios públicos que están en la obligación de atender sus denuncias, una vez ellos resuelven emitir un fallo desfavorable”. Finalmente, manifiesta que a pesar de que no existe ninguna restricción en el ejercicio de sus derechos como padre, esta le niega la posibilidad de ofrecerle cuidado y atención a su hija.

## II. DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN.

### 1. Trámite procesal

Mediante auto de 16 de noviembre de 2016, la Sala de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá decidió admitir el amparo y vinculó al trámite a la Defensoría de Familia y al agente del Ministerio Público, a los hijos mayores de edad de la actora y a las Comisarías 12 y 13 de Familia de Bogotá, así como a la Comisaría Permanente de Familia del CAPIV. Adicionalmente, requirió al juzgado y a la Comisaría accionados para que remitieran el expediente contentivo de la medida de protección.

### 2. Sentencia de primera instancia.

La Sala de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, en sentencia de 25 de noviembre de 2016, negó la protección solicitada, al estimar que de una lectura del expediente contentivo de la medida de protección cuestionada “no se evidencia vía de hecho que amerite la protección de los derechos fundamentales de la accionante, pues de las actuaciones no se advierte la falta de diligencia por parte de las instituciones encartadas”. Además, mencionó que el incidente de incumplimiento de la citada medida no había sido resuelto por la Comisaría accionada, razón que le impide al juez de tutela decidir si las garantías fundamentales han sido vulneradas.

---

<sup>86</sup> Cuad. 1, fls. 312-313.

De otro lado, sostuvo que la determinación del Juzgado 4 de Familia de Bogotá de negar la recusación presentada fue razonada. Tampoco resultaba procedente su solicitud de adicionar la medida de protección para que esta incluyera a su hija menor de edad, por cuanto ello supondría desconocer los principios de cosa juzgada y *non bis in idem*, así como la garantía constitucional del debido proceso. Finalmente, estimó que debía acudir a los medios judiciales de defensa para pedir el cambio de radicación del expediente.

### **3. Impugnación.**

La actora, mediante escrito de 2 de diciembre de 2016, impugnó la anterior decisión. Para el efecto, reiteró los argumentos consignados en la demanda de tutela y resaltó que los motivos expuestos por la Sala para negar el amparo se referían exclusivamente al cumplimiento de la “ritualidad y formas procesales, más no a la eficacia y la materialidad de la protección de los derechos fundamentales que es verdaderamente el fin último de la administración de justicia y, en particular, de la acción de tutela”. El fallo se limitó a enunciar las actuaciones dentro del trámite de la medida, sin verificar la vigencia de la situación de violencia y la necesidad de una intervención para conjurarla.

Adujo que se desconoció que había presentado la acción de tutela como mecanismo transitorio, mientras se resolvía el incidente de incumplimiento, por la actualidad del maltrato psicológico. Además, reprocha que el Tribunal haya calificado como diligentes las actuaciones de la Comisaría 1, a pesar de que no resuelven de fondo sus reclamos y que no corresponden a sus solicitudes. Al respecto, manifestó que *i)* al resolver sobre la admisión del incidente, se ordenó el acompañamiento policial, aun cuando los hechos denunciados son de carácter psicológico; *ii)* se ha mantenido por fuera de la cobertura de la protección a su hija menor de edad; *iii)* no se ha realizado un pronunciamiento sobre la vigencia de la medida dictada por el CAPIV; *iv)* aún no se ha resuelto el incumplimiento; *v)* las decisiones de la Comisaría no han cumplido con las formalidades que corresponden, según estableció el Juzgado 4 de Familia.

Recordó que no busca la resolución del incidente ni abrir un proceso administrativo adicional, solo se pretende una medida provisional de resguardo mientras se surten los procesos administrativos. Lo anterior, atendiendo a que las entidades estatales han tolerado el maltrato psicológico realizado por *JARG*, con la ausencia de determinaciones efectivas.

### **4. Sentencia de segunda instancia.**

Mediante fallo de 2 de febrero de 2017, la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia confirmó la decisión de primera instancia. Reiteró que la actora no había acudido ante la autoridad judicial para solicitar el cambio de radicación

del proceso. Igualmente, indicó que podía presentar el respectivo incidente de incumplimiento a la medida de protección impuesta el 1° de julio de 2009 por la Comisaría Primera de Familia para lograr la inclusión de la menor de edad en la medida de protección, a la luz del artículo 17 de la Ley 294 de 1996<sup>87</sup>.

Esa situación fue advertida por el juzgado accionado, sin que tal decisión pudiera tildarse de infundada, por cuanto se apoyó en la normatividad y buscó inmiscuirse en cuestiones resueltas por otra autoridad. De otra parte, sostuvo que de considerar que la medida de protección resulta insuficiente para la protección de su hija, podía acudir a la autoridad competente para que se imponga una nueva medida, previo agotamiento del procedimiento respectivo.

Afirmó que sin desconocer los actos de violencia por parte de *JARG*, conforme a lo reconocido por autoridad competente, “no está probado que los mismos ameriten una intervención más pronta que la que brinda el ya de por sí expedito trámite de una medida de protección o de incumplimiento de la misma”. Finalmente, en la parte motiva de la sentencia, conminó a la Comisaría demandada a resolver en el menor tiempo posible la solicitud de incumplimiento, puesto que desde el 22 de junio del año anterior no se había dado actuación alguna.

### III. ACTUACIONES EN SEDE DE REVISIÓN.

#### 1. **Sisma Mujer**<sup>88</sup>.

El 9 de junio de 2017, Sisma Mujer presentó escrito en el que expuso que la violencia institucional en el marco de la violencia de género se da por parte de las autoridades encargadas de materializar los derechos de las mujeres y se explica por la interiorización de estereotipos de género que menoscaban sus derechos y libertades. Ello se refleja en los espacios judiciales cuando se toma bajo sospecha de una mentira o exageración el relato de la víctima, circunstancia que reproduce la violencia. No obstante, en la mayoría de los casos, la respuesta institucional consiste en alejarse de su rol como tercero imparcial, para situarse al lado del agresor y disminuir aún más a la mujer, ya sea humillándola, descalificándola, culpabilizándola de la violencia, jerarquizando o naturalizando la violencia, interpretando indebidamente el

---

<sup>87</sup> “Artículo 17. Modificado por la Ley 575 de 2000, artículo 11. El funcionario que expidió la orden de protección mantendrá la competencia para la ejecución y el cumplimiento de las medidas de protección. || Las sanciones por incumplimiento de las medidas de protección se impondrán en audiencia que deberá celebrarse dentro de los diez (10) días siguientes a su solicitud, luego de haberse practicado las pruebas pertinentes y oídos los descargos de la parte acusada. || No obstante cuando a juicio de Comisario sean necesario ordenar el arresto, luego de practicar las pruebas y oídos los descargos, le pedirá al Juez de Familia o Promiscuo de Familia, o en su defecto, al Civil Municipal o al Promiscuo que expida la orden correspondiente, lo que decidirá dentro de las 48 horas siguientes. || La Providencia que imponga las sanciones por incumplimiento de la orden de protección, provisional o definitiva, será motivada y notificada personalmente en la audiencia o mediante aviso.”

<sup>88</sup> Cuad. 3, fls. 1-23.



material probatorio, no aplicando el enfoque de género o desconociendo sus competencias relacionadas con la protección integral de las mujeres.

Así las cosas, estableció que existen dos tipos de violencia institucional:

- i) la reproducción de la violencia que supone la imposición de obstáculos para acceder a la justicia, en detrimento del compromiso internacional estatal de actuar con diligencia para prevenir, atender, investigar, juzgar y sancionar la violencia contra las mujeres; y
- ii) la producción de la violencia contra las mujeres cuando los funcionarios ocasionan daños psicológicos, económicos, físicos y sexuales sobre la mujer, que resulta más lesiva por cuanto anula cualquier expresión de inconformidad ante la legalidad y legitimidad con la que actúa la administración.

Afirmó que las Comisarías de familia son instituciones ineficaces respecto de su objetivo de proteger a las mujeres víctimas de violencia, debido a que no entienden la definición de violencia legal, según la cual también está dada por factores psicológicos, económicos y sexuales. Tampoco profieren medidas de protección integral y de atención<sup>89</sup> que busquen conjurar esa amenaza, por cuanto se limitan a la protección de la seguridad personal con un aviso a la estación de Policía. Dicha situación invisibiliza la violencia no física y envía el mensaje a la víctima, su familia y la sociedad de que esas agresiones no son graves o son formas naturales de relación entre hombres y mujeres.

Manifestó que las Comisarías no brindan información suficiente a las mujeres sobre sus garantías ni una orientación integral, no reciben asistencia en salud, no se les respeta su derecho a la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición, ni se respeta su decisión de no ser confrontadas con el agresor. Adicionalmente, mencionó varias conductas de violencia que los funcionarios públicos realizan y que generan impactos emocionales negativos en las mujeres al incrementar su sensación de vulnerabilidad y experimentar la falta de apoyo de la autoridad pública.

Alertó sobre la ausencia de medidas para enfrentar la violencia institucional, debido a que: *i)* no existe información estadística sobre las actuaciones de las Comisarías; *ii)* no existen programas de capacitación en equidad de género a los funcionarios; *iii)* los lineamientos expedidos (Resolución 0163 de 2013) son insuficientes para dar cumplimiento a la Ley 1257 de 2008; *iv)* el Ministerio Público no interviene en las audiencias ante las Comisarías; *v)* no hay claridad sobre la procedencia de la figura de la recusación, en tanto se trata de entidades de carácter judicial-administrativo; y *vi)* no se han establecido mecanismos de seguimiento efectivo a las actuaciones de las

---

<sup>89</sup> Al respecto, indica que no se ordenan medidas de estabilización de las víctimas, consistentes en su reubicación y la atención por parte del sistema de salud ni se ordena el desalojo del hogar del agresor o la prohibición de asistir a cualquier lugar donde permanezca la víctima por considerarlo demasiado oneroso para el denunciado.

Comisarías, puesto que ni la Secretaría de Integración Social, ni la Personería Distrital ni la Procuraduría General de la Nación asumen con seriedad la labor de vigilancia.

Finalmente, destacan que se trata del caso de violencia institucional más documentado que han conocido en sus 18 años de experiencia, debido a que la mujer ha tratado de protegerse de su agresor por más de 8 años, sin tener éxito.

## 2. Apoderada de la actora<sup>90</sup>.

El 9 de junio de 2017, la apoderada de la actora presentó escrito “coadyuvando en la petición de amparo”. Destacó que la violencia psicológica tiene como objetivo “arruinar la imagen de competencia en dos aspectos básicos del funcionamiento humano: el intelectual y emocional”<sup>91</sup>. Ante la pérdida de confianza de la víctima en su criterio, le es más difícil oponerse a las maniobras de agresión, situación que hace necesario el apoyo por parte de las autoridades públicas. Por el contrario, cuando los funcionarios emiten juicios sobre la conducta de la mujer, reafirman los efectos de la violencia y el poder del agresor.

La comunicación se convierte en una herramienta de agresión de un solo sentido, debido a que el uso de insinuaciones, reticencias y sarcasmos busca una reacción en la víctima, para luego acusarla de ser agresora. Por tanto, los funcionarios deben analizar en conjunto las comunicaciones y pruebas aportadas en estos casos, a la luz de la perspectiva de género. Ante la habilidad del agresor, la única forma de proteger a la víctima es evitar cualquier contacto entre las partes y tomar medidas en relación con los hijos, que podrían ser utilizados por el agresor psicológico<sup>92</sup>.

Explicó que las interacciones se han trasladado a las redes sociales, en donde los derechos a la intimidad, la imagen, la privacidad, el buen nombre y la honra, pueden ser objeto de vulneración, porque traspasan el fuero interno de la víctima. Al respecto, solicitó la adopción de lineamientos en el caso de violencia psicológica ejercida a través de esos medios, para evitar que los funcionarios hagan caso omiso de ellos, los consideren de menor importancia o le recomienden a la mujer no acceder a la red social o no leer los mensajes; sin tomar medidas respecto del agresor. Para el efecto, señaló que la actora y su hija se encuentran en un estado de indefensión ante las agresiones en Twitter, porque no cuenta con medios para repelerlas; se afecta el derecho fundamental al habeas data de la menor de edad con la publicación de sus fotos junto a las etiquetas “#MeDueleMiHija, #DíaDelPadre, #FelizCumpleIRC”; y se ha generado estigmatización social al publicar mensajes directos e indirectos que cuestionan la calidad de madre y de profesional de la demandante.

<sup>90</sup> Cuad. 3, fls. 15-36.

<sup>91</sup> NAVARRO GÓNGORA, José. Violencias en las relaciones íntimas. Editorial Herder. 2015.

<sup>92</sup> HIRIGOYEN, Marie-France. Op. Cit.

Durante los 8 años que la actora ha acudido a distintas autoridades, la violencia no ha cambiado y las escasas medidas de protección brindadas no corresponden a los ataques sufridos ni resuelven el contacto derivado del vínculo con *IRC*. Por el contrario, han ratificado la posición de control del agresor. La dilación en la decisión por parte de las distintas entidades y la negativa a considerar las agresiones como violencia contra la mujer, con la correspondiente aplicación de la Ley 1257 de 2008 y el reconocimiento del derecho a la no confrontación con su agresión, vulneran sus derechos fundamentales.

### 3. **Auto de la Sala Cuarta de Revisión.**

El 21 de junio de 2017, la Sala Cuarta de Revisión de esta Corporación solicitó a la Comisaría Primera de Familia de Usaquén informar el trámite impartido al incidente de incumplimiento de la medida de protección núm. 425-2013<sup>93</sup>, con el fin de verificar los supuestos de hecho de la acción de tutela de la referencia. Así mismo, dispuso la suspensión de los términos para adoptar la decisión.

### 4. **Comisaria 1 de Familia<sup>94</sup>.**

Mediante oficio de 28 de junio de 2017, la Comisaria 1 de Familia de Usaquén indicó que en su despacho se adelantaba el trámite de incumplimiento. No obstante, no podía informar “nada con exactitud o precisión, ya que el expediente en mención se encuentra en calidad de préstamo en la Oficina de Asuntos Disciplinarios de la Secretaría Distrital de Integración Social”.

### 5. **Comisaria 13 de Familia<sup>95</sup>.**

A través de oficio de 6 de julio de 2017, la Comisaria 13 de Familia de Teusaquillo informó que su despacho no había conocido de la medida de protección objeto de amparo ni de su trámite de incumplimiento, puesto que esta había sido adelantada por la Comisaria Primera de Familia de Usaquén.

### 6. ***RMCM*<sup>96</sup>.**

En escrito de 7 de julio de 2017, la demandante manifestó su “extrañeza” respecto de la respuesta de la Comisaria 1 de Familia sobre el desconocimiento del trámite dado al incidente de incumplimiento. Explicó

---

<sup>93</sup> Mediante informes de 10 y 11 de junio, el citador de esta Corporación indicó que no había podido entregar los oficios que ponían en conocimiento las pruebas allegadas en sede de revisión a *JARG* y a la Comisaría 12 de Familia porque no residían en las direcciones indicadas y porque la entidad no funcionaba en ninguna de las ubicaciones reseñadas, respectivamente. Cuad. 3, fl. 39-40, 53, 58, 68.

<sup>94</sup> Cuad. 3, fl. 43.

<sup>95</sup> Cuad. 3, fl. 80.

<sup>96</sup> Cuad. 3, fls. 73-79.

que la última citación a audiencia fue para el 21 de junio de 2017<sup>97</sup>, diligencia que fue aplazada de manera indefinida, porque el expediente se encontraba en la Secretaría de Integración Social.

Al respecto, afirmó que ante la insistencia de dicha funcionaria de citarla simultáneamente con su agresor, presentó memorial<sup>98</sup> reiterando su voluntad de ejercer su derecho a la no confrontación, en los términos del artículo 4<sup>99</sup> del Decreto 4799 de 2011<sup>100</sup>. Tal memorial fue contestado en auto de 23 de junio de 2017 de manera negativa<sup>101</sup>, debido a que la funcionaria consideró que la solicitud de la medida de protección se realizó bajo la Ley 294 de 1996 y no bajo la Ley 1257 de 2008. Además, destacó que, a pesar de no contar con el expediente, realizó las siguientes manifestaciones sobre el proceso:

“[C]abe aclarar que las veces que se han realizado diligencias no se ha evidenciado que el incidentado sea una persona agresiva e irrespetuosa y haya presentado algún tipo de comportamiento inapropiado en diligencia que haya dado motivo para ver (sic) recurrido al acompañamiento de agentes de la Policía Nacional”.

## 7. **Comisaria 1 de Familia (e.)**<sup>102</sup>.

Mediante comunicación de 10 de julio de 2017, la Comisaria 1 de Usaquén (e.) señaló el trámite impartido a la solicitud de incumplimiento de la MP 425-2013, desde que fue solicitada el 3 de agosto de 2015 por la actora. También remitió el expediente de la medida en seis cuadernos.

## 8. **JARG**<sup>103</sup>.

En memorial de 25 de julio de 2017, *JARG* sostuvo que la actora presentó el incidente de incumplimiento al mismo tiempo que las quejas y las acciones de tutela en contra de la Comisaría Primera de Usaquén, razón por la cual el expediente no ha podido reposar en dicho despacho y no se ha podido efectuar la audiencia. Como otras razones para que no se hubiera podido realizar la audiencia menciona que: *i*) la incidentante solicitó la presencia del

<sup>97</sup> El aviso de notificación consta en el cuad. 3, fl. 75.

<sup>98</sup> El memorial consta en el cuad. 3, fl. 76

<sup>99</sup> “Artículo 4. Derecho de las mujeres a no ser confrontadas con el agresor. Las autoridades competentes están obligadas a informar a las mujeres víctimas el derecho que tienen a no ser confrontadas con el agresor. || Este derecho, consagrado en literal k) del artículo 8° de la Ley 1257 de 2008, incluye el derecho a manifestar ante la Fiscalía General de la Nación directamente, por escrito o a través de representante judicial, su intención de no conciliar. De igual manera, incluye el derecho a participar o no, en cualquier procedimiento o diligencia administrativa, civil o penal, ante cualquiera de las autoridades competentes, en las cuales esté presente el agresor. || Con la manifestación de la mujer víctima de no conciliar quedará agotada la etapa de conciliación y se dará continuidad al proceso. || En el trámite de las medidas de protección, este derecho se garantizará en relación con la etapa de conciliación ante cualquiera de las autoridades competentes.”

<sup>100</sup> “Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 294 de 1996, 575 de 2000 y 1257 de 2008”.

<sup>101</sup> El auto consta en el cuad. 3, fls. 78-79.

<sup>102</sup> Cuad. 3, fls. 81-88. El expediente de la MP 425-2013 consta de los siguientes cuadernos: Cuad. 1, fls. 1-303 y 2 CD, cuad. 2, fls. 304-600, cuad. 3, fls. 601-893 y 1 CD, cuad. 4, fls. 893-1063, cuad. 5, fls. 1-20, 1 USB, cuad. 6, fls. 1-163.

<sup>103</sup> Cuad. 3, fls. 118-120.

Defensor del Pueblo durante su desarrollo, *ii*) en dos oportunidades ella no pudo asistir y en otra su abogado defensor tampoco podía hacerlo, *iii*) en otra ocasión, la Comisaria fue citada a un encuentro de comisarios por parte de la Alcaldía de Bogotá y *iv*) en otra el memorialista no pudo acudir.

Resaltó que debido a que aún se encuentra pendiente de resolución el incidente, no es posible predicar la vulneración o amenaza de un derecho fundamental. Al respecto, señala que la peticionaria ha adelantado diversas actuaciones en contra de la comisaria “más como una forma de presión contra la autoridad que como un deseo de justicia” y es ella misma la que ha impedido la realización de la audiencia.

Aclaró que *AMCC* y *JMCC*, hijos mayores de edad de la actora, que fueron amparados por la medida de protección, nunca han sido sus familiares, a pesar de haber sido presentados como tales. Al respecto, menciona que en junio de 2017 la Corte Suprema de Justicia declaró que “el maltrato a la expareja causado por quien ya no convive con ella, se reitera, no configura el delito de violencia intrafamiliar sino el de lesiones personales dolosas”. Insistió que nunca ha maltratado a la actora y que le corresponde a la justicia decidir sobre la veracidad de los hechos, máxime cuando en la actualidad se adelanta proceso penal por la misma razón. No obstante, en el proceso de medida de protección no se debe perder de vista que el delito no constituiría violencia intrafamiliar.

Destacó que su hija menor de edad no ha sido objeto de la medida de protección por cuanto no se ha demostrado ninguna clase de maltrato. Expone que no la ve desde hace un año y, antes de ese corto acercamiento, no la veía desde hace 4 años por decisión unilateral de su ex pareja. Finalmente, pidió revocar el fallo de la medida de protección por la inexistencia del vínculo familiar entre las partes, puesto que seguir considerando a la accionante como su familia habiendo transcurrido 10 años, afecta la armonía de su hogar actual.

## 9. **Martha Yaneth Gutiérrez Rojas**<sup>104</sup>.

En escrito de 28 de julio de 2017, Martha Yaneth Gutiérrez Rojas, en calidad de ciudadana y antigua representante judicial de la accionante en los procesos ejecutivos de alimentos iniciados contra *JARG* y su anterior esposo, indicó que la conoce hace más de 5 años. Afirmó que en ese tiempo le consta que “se ve afectada emocional y psicológicamente por los procesos judiciales que ha iniciado contra diferentes autoridades y personas, al considerar que ha sido maltratada por la falta de atención y acompañamiento en despachos judiciales y en la Comisaría de familia, según me lo ha manifestado en varias oportunidades”.

---

<sup>104</sup> Cuad. 3, fl. 124-125.

#### 10. ***RMCM***<sup>105</sup>.

En memorial de 31 de julio de 2017, la peticionaria puso en conocimiento que el 16 de julio de 2017 *JARG* le remitió correo electrónico en el que solicitaba una prueba de ADN de la niña. Así mismo, le indicó que podría informarle sobre el sitio y la hora por Twitter, atendiendo a que sus familiares están pendientes de su cuenta.

#### 11. **Auto de la Sala Cuarta de Revisión.**

El 20 de septiembre de 2017, para mejor proveer, la Corte Constitucional solicitó al Hospital Infantil San José<sup>106</sup> y al Instituto de Medicina Legal<sup>107</sup> que valoraran psiquiátricamente a la actora, al denunciado y a su hija menor de edad y mantuvo la suspensión de términos.

#### 12. ***RMCM***<sup>108</sup>.

En documento de 14 de diciembre de 2017, la accionante allegó valoraciones psicológicas realizadas por una psicóloga forense, con destino al proceso penal por violencia intrafamiliar que cursa ante la Fiscalía 66 de la Unidad de Violencia Intrafamiliar, respecto de las cuales esa entidad pidió guardar estricta reserva sumarial, por lo que no será reproducidas en la presente providencia<sup>109</sup>. En el escrito destaca que el trámite de incumplimiento no ha avanzado y no se ha fijado fecha de audiencia, pese a que fue iniciado en 2015. Además, manifiesta que en el proceso penal no se ha efectuado la audiencia de imputación y le informaron que se dividiría el proceso para tramitar los hechos de violencia en su contra como lesiones personales, “delito de bajo impacto y conciliable”.

### IV. **CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.**

#### 1. **Competencia.**

De conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241-9 de la Carta Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para conocer de los fallos materia de revisión.

#### 2. **Planteamiento del problema jurídico.**

Con base en los fundamentos fácticos expuestos, la Sala Cuarta de Revisión deberá establecer si el trámite de la medida de protección 425-2013, a cargo de la Comisaría 1 de Familia de Bogotá y del Juez 4 de Familia de la misma

<sup>105</sup> Cuad. 3, fl. 126-129.

<sup>106</sup> Esa entidad manifestó la asignación de cita y que esta tendría un costo. Cuad. 3, fl. 151-153.

<sup>107</sup> Esa entidad indicó que ya había valorado a las mismas personas. Cuad. 3, fl. 154.

<sup>108</sup> Cuad. 3, fl. 160-200.

<sup>109</sup> Rad. 110016000050201417958.

ciudad, ha vulnerado los derechos fundamentales de la actora y/o los de su hija menor de edad al debido proceso, al acceso a la justicia y a vivir una vida libre de violencia de género, debido a que *i)* ha transcurrido más de un año desde que inició el trámite de incumplimiento de las medidas de protección que le fueron impuestas a su ex pareja, *ii)* la funcionaria a cargo del trámite ha realizado manifestaciones en relación con su caso en otros procesos, *iii)* no se ha incluido como beneficiaria de esas medidas a su hija menor de edad y *iv)* no se le permitió ejercer su derecho a la no confrontación con su agresor, bajo el argumento de que el trámite de incumplimiento se regía por la Ley 294 de 1996 y no por la Ley 1257 de 2008. Así mismo, deberá determinar si se vulneró el derecho al habeas data al no demostrar la rectificación de la información consignada en el sistema de información de la Secretaría Distrital de Integración Social.

Así las cosas, se determinará si la presente acción de tutela cumple con el principio de subsidiariedad como requisito de procedencia, atendiendo que está pendiente de decisión la solicitud de incumplimiento de esa medida de protección ante la Comisaría 1 de Familia de Bogotá o si se hace necesaria la intervención del juez constitucional debido a que se ha superado el plazo razonable para su resolución. Para ello, se reiterará la jurisprudencia sobre la procedencia de la acción de tutela en contra de las decisiones adoptadas dentro del proceso de medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar o su trámite de incumplimiento. También se hará referencia a la obligación estatal reforzada en relación con la prevención, investigación, sanción y reparación de los hechos de violencia contra las mujeres y se caracterizará la violencia institucional que las autoridades encargadas de la ruta de atención pueden cometer en contra de las denunciadas.

### **3. La acción de tutela procede en contra de las decisiones adoptadas dentro del proceso de medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar o su trámite de incumplimiento. La procedencia del amparo es excepcional cuando esos procesos estén en curso. Reiteración de jurisprudencia.**

3.1. Tanto el artículo 86 de la Constitución Política<sup>110</sup> como el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991<sup>111</sup>, señalan que la acción de tutela tiene un carácter residual o subsidiario, debido a que solo es procedente cuando no se dispone de otro medio de defensa judicial, a menos que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Ello obedece a que “en un Estado Social de Derecho existen mecanismos judiciales ordinarios para asegurar su protección”<sup>112</sup>, así como a “la necesidad de preservar el reparto de

<sup>110</sup> En su inciso 3 establece: “Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.

<sup>111</sup> El numeral 1 señala: “Causales de improcedencia de la tutela. La acción de tutela no procederá: 1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante”.

<sup>112</sup> Sentencia T-723 de 2010.

competencias atribuido por la Constitución y la ley a las diferentes autoridades judiciales, lo cual se sustenta en los principios de independencia y autonomía de la actividad judicial”<sup>113</sup>.

Pese a que la Corte ha sostenido que la acción de tutela no es un mecanismo alternativo o paralelo en la resolución de conflictos<sup>114</sup>, también ha admitido que está llamada a prosperar cuando se acredita que los medios de defensa no son lo adecuadamente expeditos para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable o no son lo suficientemente idóneos para otorgar un amparo integral<sup>115</sup>. Al respecto la sentencia SU-961 de 1999 indicó que el juez puede amparar el derecho de dos maneras distintas:

“La primera posibilidad es que las acciones ordinarias sean lo suficientemente amplias para proveer un remedio integral, pero que no sean lo suficientemente expeditas para evitar el acontecimiento de un perjuicio irremediable. En este caso será procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio, mientras se resuelve el caso a través de la vía ordinaria. La segunda posibilidad, es que las acciones comunes no sean susceptibles de resolver el problema de manera integral”.

3.2. De un lado, el amparo como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable tiene un carácter temporal y se otorga cuando existe una situación de amenaza de vulneración de un derecho fundamental que podría concretarse, generando un daño irreversible<sup>116</sup>. El juez debe verificar que *i)* el perjuicio sea inminente, esto es, que está por suceder; y grave, es decir, susceptible de generar un detrimento trascendente en el haber jurídico de una persona, *ii)* así como que las medidas que se requieren para conjurarlo sean urgentes, para brindar una solución adecuada frente a la proximidad del daño y armonizar con las particularidades del caso<sup>117</sup>. De todas maneras el accionante tiene la carga de “presentar y sustentar los factores a partir de los cuales se configura el perjuicio irremediable, ya que la simple afirmación de su acaecimiento hipotético es insuficiente para justificar la procedencia la acción de tutela”<sup>118</sup>.

3.3. De otra parte, la falta de idoneidad del mecanismo no permite resolver el conflicto en su dimensión constitucional o no ofrece una solución integral frente al derecho comprometido, para lo cual el juez deberá examinar en cada caso si este resulta más eficaz que la acción de tutela. Para ello, evaluará:

“si conocidos los hechos en los que se basa la demanda y el alcance del derecho fundamental violado o amenazado, resultan debidamente incluidos TODOS los aspectos relevantes para la

<sup>113</sup> Sentencia T-138 de 2017.

<sup>114</sup> Entre otras, sentencias T-113 de 2013, T-103 y T-396 de 2014.

<sup>115</sup> Sentencia T-138 de 2017.

<sup>116</sup> Sentencia T-016 de 2015.

<sup>117</sup> Sentencia T-225 de 1993.

<sup>118</sup> Sentencia T-747 de 2008.



protección inmediata, eficaz y COMPLETA del derecho fundamental vulnerado, en el aspecto probatorio y en el de decisión del mecanismo alterno de defensa. Si no es así, si cualquier aspecto del derecho constitucional del actor, no puede ser examinado por el juez ordinario a través de los procedimientos previstos para la protección de los derechos de rango meramente legal, entonces, no sólo procede la acción de tutela, sino que ha de tramitarse como la vía procesal prevalente<sup>119</sup>.

3.4. Así las cosas, antes de acudir a la acción de tutela con el fin de cuestionar asuntos jurídicos que han surgido al interior de un proceso ordinario y que puedan afectar los derechos fundamentales de alguna de las partes, ellos deben ser resueltos, en principio, por las vías que han sido dispuestas para ello<sup>120</sup>. Solo en caso de que el mecanismo ordinario carezca de idoneidad o eficacia, o que se requiera evitar un perjuicio irremediable que comprometa la vulneración de derechos fundamentales, resultaría procedente la acción de tutela para su protección.

3.5. A partir de la sentencia C-590 de 2005, la Corte adoptó una nueva aproximación que permite el control de aquellas actuaciones judiciales ilegítimas que afecten derechos fundamentales, aunque no representen una burda trasgresión de la Carta<sup>121</sup>. Con el fin de respetar los principios de cosa juzgada, independencia y autonomía judicial, así como la seguridad jurídica, estableció que le corresponde al juez de tutela verificar el cumplimiento de condiciones generales de procedibilidad, que le permitirían adentrarse en el estudio del contenido de la providencia, a saber:

- i) si la problemática tiene relevancia constitucional;
- ii) si han sido agotados todos los recursos o medios –ordinarios o extraordinarios- de defensa de los derechos, a menos que se trate de impedir un perjuicio irremediable o que los recursos sean ineficaces en las circunstancias particulares del peticionario;
- iii) si se cumple el requisito de la inmediatez (es decir, si se solicita el amparo pasado un tiempo razonable desde el hecho que originó la violación);
- iv) si se trata de irregularidades procesales, que ellas hubieran tenido incidencia en la decisión cuestionada, salvo que de suyo afecten gravemente los derechos fundamentales;
- v) si el actor identifica debidamente los hechos que originaron la violación, así como los derechos vulnerados y si –de haber sido posible- lo mencionó oportunamente en las instancias del proceso ordinario o contencioso;
- vi) si la providencia impugnada no es una sentencia de tutela.

<sup>119</sup> Sentencia T-100 de 1994.

<sup>120</sup> Sentencia T-322 de 2015.

<sup>121</sup> Antes de esta sentencia, este Tribunal empleó la teoría de las vías de hecho, según la cual las providencias judiciales que carecieran de fundamento objetivo y que fueran el producto de una actitud arbitraria y caprichosa podían ser objeto de amparo (Sentencias T-79 de 1993 y T-518 de 1995, entre otras).

Una vez verificados esos requisitos, debe comprobar la existencia de por lo menos una de las siguientes causales específicas de procedibilidad, que se refieren a la configuración de defectos que, por su gravedad, tornan insostenible el fallo cuestionado al ser incompatible con los preceptos constitucionales, a saber: *i)* defecto orgánico, *ii)* defecto procedimental, *iii)* defecto fáctico, *iv)* defecto material o sustantivo, *v)* error inducido, *vi)* decisión sin motivación, *vii)* desconocimiento del precedente, y *viii)* violación directa de la Constitución. A continuación, se caracterizarán los defectos que tienen relación con la problemática del caso bajo estudio.

3.5.1. El defecto material o sustantivo se da cuando la decisión judicial se sustenta en disposiciones claramente inaplicables al caso concreto, que la excluye del marco de la juridicidad<sup>122</sup>. Este Tribunal ha indicado que se presenta cuando: *i)* se aplica una norma inexistente, que ha sido derogada o declarada inexecutable; *ii)* se aplica una norma vigente que resulta inconstitucional frente al caso concreto sin usar la excepción de inconstitucionalidad, *iii)* se aplica una norma que resulta incompatible con la materia objeto de definición judicial; *iv)* la norma pertinente es inobservada e inaplicada, *v)* la interpretación que se hace de la norma en el caso concreto desconoce sentencias con efectos erga omnes que han definido su alcance; o *vi)* se fija el alcance de una norma desatendiendo otras disposiciones aplicables al caso, que son necesarias para efectuar una interpretación sistemática<sup>123</sup>.

3.5.2. El defecto procedimental por exceso ritual manifiesto surgió para resolver la aparente tensión entre los derechos fundamentales al debido proceso<sup>124</sup> y el principio de prevalencia del derecho sustancial<sup>125</sup>, esto es, la tensión entre la obligación de observar la plenitud de las formas del juicio y la subordinación de los procedimientos al derecho material<sup>126</sup>. La Corte zanjó ese conflicto al estimar que las formas procedimentales son el medio para lograr la efectividad de los derechos subjetivos, y no constituyen fines en sí mismas<sup>127</sup>. De forma que se produce un defecto procedimental en una sentencia cuando por un apego excesivo a las formas, el juez “se aparta de sus obligaciones de impartir justicia, buscar que las sentencias se basen en una verdad judicial que se acerque lo más posible a la verdad real, garantizar la efectividad de los derechos constitucionales y evitar pronunciamientos inhibitorios que trunquen la eficacia de las actuaciones de la Administración de Justicia y de los derechos materiales”<sup>128</sup>.

3.6. Específicamente, en cuanto al mecanismo disponible para que una víctima de daño físico, psíquico, o daño a su integridad sexual, amenaza,

<sup>122</sup> Sentencia SU-424 de 2012.

<sup>123</sup> Sentencias T-419 y T-973 de 2011, SU-424 de 2012, T-015 de 2018, entre otras.

<sup>124</sup> Constitución Política, artículo 29.

<sup>125</sup> *Ibidem*, artículo 228.

<sup>126</sup> Sentencia T-264 de 2009.

<sup>127</sup> *Ibidem*.

<sup>128</sup> *Ibidem*.

agravio, ofensa o cualquier otra forma de agresión al interior de su contexto familiar acceda a medidas de protección inmediatas que ponga fin a la violencia, maltrato o agresión o evite que esta se realice cuando fuere inminente, se tiene que la Ley 294 de 1996<sup>129</sup>, radicó en las Comisariías de Familia<sup>130</sup>, la competencia para conocer de la acción de protección por violencia intrafamiliar<sup>131</sup>. Para ello, “las equiparó, en cuanto a esas funciones, a los jueces (Cfr. artículos 11, 12 y 14), al punto de establecer que la apelación de sus determinaciones las conocerían el respectivo el Juez de Familia o Promiscuo de Familia (artículo 18)”<sup>132</sup>. Son, entonces, entidades distritales, municipales o intermunicipales de carácter administrativo e interdisciplinario<sup>133</sup> que “también desempeñan funciones judiciales, precisamente de aquellas que el ordenamiento jurídico le ha asignado a la Jurisdicción Ordinaria”<sup>134</sup>.

3.6.1. Se trata de un trámite caracterizado por la celeridad e informalidad<sup>135</sup>, el cual inicia con la presentación de la solicitud de medidas de protección, de forma escrita, oral o por cualquier otro medio idóneo, de parte de quien fue agredido, por cualquier persona que actúe en su nombre, o por el defensor de familia cuando se hallare en imposibilidad de hacerlo por sí misma, dentro de los 30 días siguientes<sup>136</sup> al hecho de violencia<sup>137</sup>. En este punto se destaca que la norma le impone a la comunidad y los vecinos llevar a las autoridades competentes la información sobre hechos de violencia intrafamiliar<sup>138</sup>.

Se precisa que, además de los derechos establecidos en el artículo 11 de la Ley 906 de 2004<sup>139</sup> y el artículo 15 de la Ley 360 de 1997<sup>140</sup>, la Ley 1257 de 2008

<sup>129</sup> Modificada por las leyes 575 de 2000 y 1257 de 2008.

<sup>130</sup> O en su defecto a los jueces civiles municipales o promiscuos municipales.

<sup>131</sup> Ley 294 de 1996, artículo 4.

<sup>132</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Sentencias de 5 de julio de 2013 (Rad. 2012-02433) y de 14 de febrero de 2017 (Rad. 2016-03348).

<sup>133</sup> Ley 1098 de 2006, artículo 83.

<sup>134</sup> Op. Cit. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil.

<sup>135</sup> Ley 294 de 1996, artículo 3, literal h.

<sup>136</sup> En la sentencia C-059 de 2005, la Corte indicó que el término mencionado “debe empezar a contarse a partir del último día de su ocurrencia, sin perjuicio de que tratándose de agresiones permanentes o que se prolongan en el tiempo la víctima pueda acudir a la protección especial ofrecida por la ley sin necesidad de esperar a que finalice la conducta”.

<sup>137</sup> Ley 294 de 1996, artículo 9.

<sup>138</sup> *Ibidem*.

<sup>139</sup> El artículo 11 de la Ley 906 de 2004 (Código de Procedimiento Penal) señala, en relación con los derechos de las víctimas, que “El Estado garantizará el acceso de las víctimas a la administración de justicia, en los términos establecidos en este código. || En desarrollo de lo anterior, las víctimas tendrán derecho: a) A recibir, durante todo el procedimiento, un trato humano y digno; b) A la protección de su intimidad, a la garantía de su seguridad, y a la de sus familiares y testigos a favor; c) A una pronta e integral reparación de los daños sufridos, a cargo del autor o partícipe del injusto o de los terceros llamados a responder en los términos de este código; d) A ser oídas y a que se les facilite el aporte de pruebas; e) A recibir desde el primer contacto con las autoridades y en los términos establecidos en este código, información pertinente para la protección de sus intereses y a conocer la verdad de los hechos que conforman las circunstancias del injusto del cual han sido víctimas; f) A que se consideren sus intereses al adoptar una decisión discrecional sobre el ejercicio de la persecución del injusto; g) A ser informadas sobre la decisión definitiva relativa a la persecución penal; a acudir, en lo pertinente, ante el juez de control de garantías, y a interponer los recursos ante el juez de conocimiento, cuando a ello hubiere lugar; h) A ser asistidas durante el juicio y el incidente de reparación integral, por un abogado que podrá ser designado de oficio; i) A recibir asistencia integral para su recuperación en los términos que señale la ley; j) A ser asistidas gratuitamente por un traductor o intérprete en el evento de no conocer el idioma oficial, o de no poder percibir el lenguaje por los órganos de los sentidos.”

<sup>140</sup> El artículo 15 de la Ley 360 de 1997, por medio de la cual se modifican algunas normas del título XI del Libro II del Decreto ley 100 de 1980 (Código Penal), relativo a los delitos contra la libertad y pudor sexuales,

dispuso que la mujer víctima de violencia en el ámbito público o privado, tiene derecho a las siguientes prerrogativas, las cuales deben ser aseguradas a lo largo del trámite de medidas de protección y su cumplimiento:

- a) Recibir atención integral a través de servicios con cobertura suficiente, accesible y de la calidad.
- b) Recibir orientación, asesoramiento jurídico y asistencia técnica legal con carácter gratuito, inmediato y especializado desde el momento en que el hecho constitutivo de violencia se ponga en conocimiento de la autoridad. Se podrá ordenar que el agresor asuma los costos de esta atención y asistencia. Corresponde al Estado garantizar este derecho realizando las acciones correspondientes frente al agresor y en todo caso garantizará la prestación de este servicio a través de la defensoría pública;
- c) Recibir información clara, completa, veraz y oportuna en relación con sus derechos y con los mecanismos y procedimientos contemplados en la presente ley y demás normas concordantes;
- d) Dar su consentimiento informado para los exámenes médico-legales en los casos de violencia sexual y escoger el sexo del facultativo para la práctica de los mismos dentro de las posibilidades ofrecidas por el servicio. Las entidades promotoras y prestadoras de servicios de salud promoverán la existencia de facultativos de ambos sexos para la atención de víctimas de violencia;
- e) Recibir información clara, completa, veraz y oportuna en relación con la salud sexual y reproductiva;
- f) Ser tratada con reserva de identidad al recibir la asistencia médica, legal, o asistencia social respecto de sus datos personales, los de sus descendientes o los de cualquiera otra persona que esté bajo su guarda o custodia;
- g) Recibir asistencia médica, psicológica, psiquiátrica y forense especializada e integral en los términos y condiciones establecidos en el ordenamiento jurídico para ellas y sus hijos e hijas;
- h) Acceder a los mecanismos de protección y atención para ellas, sus hijos e hijas;
- i) La verdad, la justicia, la reparación y garantías de no repetición frente a los hechos constitutivos de violencia;

---

y se adiciona el artículo 417 del Decreto 2700 de 1991 (Código Procedimiento Penal) y se dictan otras disposiciones, señala que todas las víctimas de los delitos contra la libertad sexual y la dignidad humana tienen derecho a: “Ser tratada con dignidad, privacidad y respeto durante cualquier entrevista o actuación con fines médicos, legales o de asistencia social. || Ser informada acerca de los procedimientos legales que se derivan del hecho punible. || Ser informada de los servicios disponibles para atender las necesidades que le haya generado el delito. || Tener acceso a un servicio de orientación y consejería gratuito para ella y su familia atendido por personal calificado. Tener acceso gratuito a los siguientes servicios: 1. Examen y tratamiento para la prevención de enfermedades venéreas incluido el VIH/SIDA. 2. Examen y tratamiento para trauma físico y emocional. 3. Recopilación de evidencia médica legal. 4. Ser informada sobre la posibilidad de acceder a la indemnización de los perjuicios ocasionados con el delito.” La Sala de Revisión precisa que este listado de derechos fue complementado por el artículo 13 de la Ley 1719 de 2014, por la cual se modifican algunos artículos de las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004 y se adoptan medidas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial la violencia sexual con ocasión del conflicto armado, y se dictan otras disposiciones.

- j) La estabilización de su situación conforme a los términos previstos en esta ley.
- k) A decidir voluntariamente si puede ser confrontada con el agresor en cualquiera de los espacios de atención y en los procedimientos administrativos, judiciales o de otro tipo<sup>141</sup>.

Ahora bien, una vez presentada la solicitud de medidas, el funcionario la avocará inmediatamente y, de encontrar al menos indicios leves, podrá dictar dentro de las cuatro (4) horas hábiles siguientes medidas de protección provisionales, decisión contra la cual no procederá recurso alguno. Para el efecto, podrá pedir prueba pericial, técnica o científica, a peritos oficiales<sup>142</sup> y si la conducta denunciada constituyera delito o contravención, deberá remitir las diligencias a la autoridad competente<sup>143</sup>.

3.6.2. Posteriormente, deberá citar al acusado a una audiencia que tendrá lugar entre los 5 y 10 días siguientes a la presentación de la petición, a la que deberá concurrir la víctima<sup>144</sup>. Ahora bien, la Ley 1257 de 2008 señaló que la mujer víctima de violencia tiene el derecho a no ser confrontada con su agresor<sup>145</sup>, prerrogativa que debe ser tenida en cuenta en los procesos de medidas de protección por violencia intrafamiliar, debido a que dicha norma tiene como finalidad garantizar a las mujeres una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado. De forma que le corresponde a las autoridades competentes informar a las mujeres de ese derecho y que el mismo se traduce en el derecho a participar o no, en cualquier procedimiento o diligencia administrativa, civil o penal, ante cualquiera de las autoridades competentes, en las cuales esté presente el agresor, así como a manifestar ante la Fiscalía General de la Nación o al funcionario a cargo del trámite de las medidas de protección su intención de no conciliar, acto con el cual quedará agotada la etapa de conciliación y se dará continuidad al proceso<sup>146</sup>.

Durante la audiencia, el agresor podrá presentar descargos y proponer fórmulas de avenimiento con la víctima, e igualmente solicitar pruebas, que se practicarán durante la audiencia<sup>147</sup>. Si no compareciere, se entenderá que acepta los cargos formulados. En todo caso, las partes podrán excusarse de la inasistencia por una sola vez antes de la audiencia o dentro de la misma, siempre que medie justa causa, la cual será evaluada por el funcionario, quien fijará nueva fecha para la diligencia dentro de los cinco (5) días siguientes<sup>148</sup>.

3.6.3. Culminada la audiencia, se emitirá resolución o sentencia motivada<sup>149</sup>, la cual será notificada a las partes en estrados y, si alguna de las partes

<sup>141</sup> Ley 1257 de 2008, artículo 8.

<sup>142</sup> Ley 294 de 1996, artículo 11.

<sup>143</sup> *Ibidem*, artículo 5, párrafo 3 y artículo 6.

<sup>144</sup> *Ibidem*, artículo 12.

<sup>145</sup> Ley 1257 de 2008, artículo 8, literal k.

<sup>146</sup> Decreto 4799 de 2011, artículo 4, compilado en el Decreto 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, artículo 2.2.3.8.2.6..

<sup>147</sup> Ley 294 de 1996, artículo 13.

<sup>148</sup> *Ibidem*, artículo 15.

<sup>149</sup> Decreto 652 de 2001, artículo 1.

estuviere ausente, se le comunicará la decisión mediante aviso, telegrama o por cualquier otro medio idóneo. Por tratarse de un proceso en el que prevalecen los derechos fundamentales de las víctimas<sup>150</sup>, el legislador consideró que el comisario o juez podía dictar cualquier medida que considerara necesaria para prevenir y/o sancionar los actos de violencia o discriminación, precisando que ella podría ser impuesta “a quienes cohabiten o hayan cohabitado”<sup>151</sup>. Entre otras medidas de protección, la ley prevé que puede:

- a) Ordenar al agresor el desalojo de la casa de habitación que comparte con la víctima, cuando su presencia constituye una amenaza para la vida, la integridad física o la salud de cualquiera de los miembros de la familia;
- b) Ordenar al agresor abstenerse de penetrar en cualquier lugar donde se encuentre la víctima, cuando a juicio del funcionario dicha limitación resulte necesaria para prevenir que aquel perturbe, intimide, amenace o de cualquier otra forma interfiera con la víctima o con los menores, cuya custodia provisional le haya sido adjudicada;
  - a) Prohibir al agresor esconder o trasladar de la residencia a los niños, niñas y personas discapacitadas en situación de indefensión miembros del grupo familiar, sin perjuicio de las acciones penales a que hubiere lugar;
  - b) Obligación de acudir a un tratamiento reeducativo y terapéutico en una institución pública o privada que ofrezca tales servicios, a costa del agresor.
- c) Si fuere necesario, se ordenará al agresor el pago de los gastos de orientación y asesoría jurídica, médica, psicológica y psíquica que requiera la víctima;
- d) Cuando la violencia o maltrato revista gravedad y se tema su repetición la autoridad competente ordenará una protección temporal especial de la víctima por parte de las autoridades de policía, tanto en su domicilio como en su lugar de trabajo si lo tuviere;
- e) Ordenar a la autoridad de policía, previa solicitud de la víctima el acompañamiento a esta para su reingreso al lugar de domicilio cuando ella se haya visto en la obligación de salir para proteger su seguridad;
- f) Decidir provisionalmente el régimen de visitas, la guarda y custodia de los hijos e hijas si los hubiere, sin perjuicio de la competencia en materia civil de otras autoridades, quienes podrán ratificar esta medida o modificarla;
- g) Suspender al agresor la tenencia, porte y uso de armas, en caso de que estas sean indispensables para el ejercicio de su profesión u oficio, la suspensión deberá ser motivada;

<sup>150</sup> Ley 294 de 1996, artículo 3, literal a.

<sup>151</sup> Ley 1257 de 2008, artículo 34.

- h) Decidir provisionalmente quién tendrá a su cargo las pensiones alimentarias, sin perjuicio de la competencia en materia civil de otras autoridades quienes podrán ratificar esta medida o modificarla;
- i) Decidir provisionalmente el uso y disfrute de la vivienda familiar, sin perjuicio de la competencia en materia civil de otras autoridades quienes podrán ratificar esta medida o modificarla;
- j) Prohibir, al agresor la realización de cualquier acto de enajenación o gravamen de bienes de su propiedad sujetos a registro, si tuviere sociedad conyugal o patrimonial vigente. Para este efecto, oficiará a las autoridades competentes. Esta medida será decretada por Autoridad Judicial;
- k) Ordenar al agresor la devolución inmediata de los objetos de uso personal, documentos de identidad y cualquier otro documento u objeto de propiedad o custodia de la víctima
- l) Cualquiera otra medida necesaria para el cumplimiento de los objetivos de la presente ley.<sup>152</sup>.

Adicionalmente, la Ley 1257 de 2008 previó que la atención de mujeres víctimas de la violencia se diera de forma integral y coordinada<sup>153</sup>, por lo que estableció que los mismos funcionarios podían otorgar medidas de atención<sup>154</sup> como *i)* servicios de alojamiento, alimentación, transporte y subsidio monetario<sup>155</sup>; *ii)* asistencia médica, psicológica y psiquiátrica, *iii)* orientación, asesoramiento jurídico y asistencia técnica legal gratuitos<sup>156</sup> y *iv)* acceso a iniciativas de estabilización<sup>157</sup>.

3.6.4. Una vez concedida la medida de protección<sup>158</sup>, el funcionario que la expidió mantiene la competencia para su ejecución y cumplimiento, así como para emitir una medida de protección complementaria<sup>159</sup>. Por tanto, cuando recibe una solicitud de sanción por incumplimiento, debe celebrar audiencia dentro de los 10 días siguientes, luego de haberse practicado las pruebas pertinentes y oído los descargos de la parte acusada. De considerar necesario el arresto, el comisario debe pedir al juez de familia o al promiscuo de familia<sup>160</sup> que expida la orden correspondiente dentro de las 48 horas siguientes.

La providencia que impone las sanciones por incumplimiento de la orden de protección, ya sea provisional o definitiva, será motivada y notificada

<sup>152</sup> Ley 294 de 1996, artículo 5.

<sup>153</sup> Ley 1257 de 2008, artículo 6, numerales 4 y 6.

<sup>154</sup> Decreto 2734 de 2012, artículo 4

<sup>155</sup> Ley 1257 de 2008, artículo 19, literales a y b.

<sup>156</sup> *Ibidem*, artículo 8, literal b.

<sup>157</sup> *Ibidem*, artículo 22.

<sup>158</sup> Contra la decisión definitiva sobre una medida de protección que tomen los Comisarios de Familia o los Jueces Civiles Municipales o Promiscuos Municipales, procederá en el efecto devolutivo, el Recurso de Apelación ante el Juez de Familia o Promiscuo de Familia (Ley 291 de 1996, artículo 18).

<sup>159</sup> Decreto 4799 de 2011, artículo 3, parágrafo 1. La víctima o su representante puede solicitar la modificación de la medida de protección provisional o definitiva o la imposición de una medida de protección complementaria, en cualquier momento en que las circunstancias lo demanden.

<sup>160</sup> O en su defecto, al Civil Municipal o al Promiscuo.

personalmente en la audiencia o mediante aviso<sup>161</sup>. Como sanción, la norma consagra:

- i) Por la primera vez, multa entre dos (2) y diez (10) salarios mínimos legales mensuales, convertibles en arresto, la cual debe consignarse dentro de los cinco (5) días siguientes a su imposición. La conversión en arresto se adoptará de plano mediante auto que sólo tendrá recursos de reposición, a razón de tres (3) días por cada salario mínimo;
- ii) Si el incumplimiento de las medidas de protección se repitiere en el plazo de dos (2) años, la sanción será de arresto entre treinta (30) y cuarenta y cinco (45) días.
- iii) Si la medida tiene como origen actos de violencia o maltrato que constituyeren delito o contravención, se le revocarán los beneficios de excarcelación y los subrogados penales de que estuviere gozando<sup>162</sup>.

Ahora bien, la providencia que decreta la sanción debe ser consultada ante el superior jerárquico, esto es, el juez de familia o promiscuo de familia<sup>163</sup>. Resulta necesario destacar que al procedimiento sobre medidas de protección le son aplicables las normas procesales contenidas en el Decreto 2591 de 1991, en cuanto su naturaleza lo permita, según el artículo 18 de la Ley 291 de 1996. El Decreto 652 de 2001<sup>164</sup> indica que serán aplicables las normas del trámite de tutela en cuanto a la informalidad de la petición de medida de protección, la corrección de la petición, el deber de manifestar bajo juramento que no se ha presentado una solicitud respecto a los mismos hechos, el trámite de la apelación y el trámite de las sanciones por incumplimiento<sup>165</sup>. Al respecto, la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia ha indicado que esa norma resulta aplicable en lo referente al término para definir las consultas sobre las sanciones por incumplimiento, así como en las causales de impedimento<sup>166</sup>.

3.6.5. En relación con la vigencia de las medidas de protección se tiene que ellas tendrán vigencia por el tiempo que se mantengan las circunstancias que dieron lugar a estas y serán canceladas mediante incidente, por el funcionario que las impuso, a solicitud de las partes, del Ministerio Público o del Defensor de Familia, cuando se superen las razones que las originaron, decisión susceptible de recurso de apelación<sup>167</sup>.

3.6.6. Una vez caracterizado el mecanismo ordinario para la imposición de medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar que fue activado por

<sup>161</sup> Ley 294 de 1996, artículo 17.

<sup>162</sup> *Ibidem*, artículo 7.

<sup>163</sup> *Ibidem*, artículo 18.

<sup>164</sup> “[P]or el cual se reglamenta la Ley 294 de 1996 reformada parcialmente por la Ley 575 de 2000”.

<sup>165</sup> Decreto 652 de 2001, artículos 4, 6, 12 y 13.

<sup>166</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Sentencia de 25 de noviembre de 2016 (Rad. 2016-00613).

<sup>167</sup> Ley 294 de 1996, artículo 18 y Decreto 4799 de 2011, artículo 3, parágrafo 2.



la accionante en el presente amparo, se procederá a exponer los casos en los cuales este Tribunal ha concluido que la intervención del juez de tutela resulta necesaria para proteger los derechos de la víctima de violencia, aun cuando esta cuente con otras vías de defensa.

3.6.7. Como fue resumido en la sentencia T-878 de 2014, en sus inicios la Corte estimó que “la acción de tutela era el medio adecuado para amparar a la mujer agredida por su compañero sentimental<sup>168</sup>. Sostuvo que la indefensión a la que hace referencia el Decreto Estatutario 2591 de 1991 para la procedencia de la tutela en contra de particulares se constituía ‘por la carencia de medios físicos para repeler la ofensa contra la vida o la integridad producida por una persona natural a la que se debe respeto, afecto y consideración’<sup>169</sup>”. La intervención del juez de tutela en el ámbito privado de la familia obedecía a la falta de un instrumento diferente al derecho penal para esos casos, así como a la necesidad de resguardar a la familia, institución protegida por la Constitución<sup>170</sup>.

3.6.8. Ese precedente cambió una vez fue expedida la Ley 294 de 1996, puesto que se consideró que esa norma contemplaba una acción específica y directa encaminada a la protección exclusiva de quienes son víctimas de maltrato dentro de su propio hogar, cuyo trámite era más sumario que el de la tutela. La Corte estimó que la procedencia del amparo en esos casos no era procedente, ya que existía un mecanismo judicial especial, expedito e idóneo para la protección de las víctimas de la violencia<sup>171</sup>. Procedía excepcionalmente como mecanismo transitorio mientras se decretaban medidas definitivas de protección<sup>172</sup>, cuando no hubieren sido adoptadas en tiempo<sup>173</sup> o cuando aquellas no resultaran idóneas<sup>174</sup>.

3.6.9. Con posterioridad a ese momento, este Tribunal volvió a pronunciarse acerca de casos concretos de violencia en el contexto familiar, cuando las víctimas consideraron que las decisiones de los comisarios o jueces de familia incurrieron en defectos que vulneraban su derecho fundamental al debido proceso, a saber:

3.6.9.1. Mediante sentencia T-261 de 2013, la Corte negó el amparo presentado por una mujer en contra de las decisiones proferidas dentro de un proceso de medidas de protección proferidas por la Comisaría y el juez de familia que negaron la solicitud de desalojo del presunto agresor. La Corte consideró que en las determinaciones adoptadas no se había incurrido en defecto alguno, puesto que se basaban en las pruebas allegadas, que estaban debidamente motivadas y que habían sido razonablemente interpretadas las normas aplicables al caso.

<sup>168</sup> Sentencia T-529 de 1992, T-487 y T-552 de 1994 y T-557 de 1995.

<sup>169</sup> Sentencia T-529 de 1992.

<sup>170</sup> Sentencia T-282 de 2002.

<sup>171</sup> *Ibidem*.

<sup>172</sup> Sentencia T-608 de 2001.

<sup>173</sup> Sentencias T-789 de 2001 y T-133 de 2004.

<sup>174</sup> Sentencias T-789 de 2001.

3.6.9.2. En otro caso, estudiado en la sentencia T-473 de 2014, la Corte encontró que el tribunal encargado de resolver la apelación de la sentencia por el delito de violencia intrafamiliar incurrió en los defectos fáctico y procedimental por “exceso ritual manifiesto”, al no valorar un testimonio por asuntos formales y dejar de tener en cuenta los episodios de violencia previos al que fue denunciado y la dependencia económica de la víctima respecto de su agresor.

3.6.9.3. En la sentencia T-772 de 2015, la Corte consideró que el juez de control de garantías que adelantaba el proceso penal por lesiones personales que inició una mujer en contra de su ex compañero vulneró su derecho al debido proceso, “por desconocimiento de un plazo razonable” en la decisión sobre la solicitud de medidas de protección. En esa ocasión, sostuvo que el juzgado puso en peligro la vida y seguridad personal de la actora por cuanto: *i)* no convocó a la audiencia para decidir sobre las medidas de protección solicitadas mientras se surtía el proceso penal y *ii)* condenó al agresor otorgándole el beneficio de libertad provisional, pese a que la víctima había presentado una denuncia previa por lesiones, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses le había reconocido dos incapacidades de 9 y 10 días, y la mujer había manifestado temor por su vida. Por ende, ordenó al juez a realizar la audiencia y decidir sobre la procedencia de las medidas.

3.6.9.4. La sentencia T-241 de 2016 analizó la solicitud de amparo promovida en contra de la decisión de un juez de familia que revocó la declaratoria de incumplimiento de la medida de protección por parte de su ex cónyuge. En esa ocasión la Corte encontró que el funcionario judicial no había valorado correctamente la versión juramentada de la mujer, su historia clínica y que al exigir elementos probatorios que dieran la misma certeza que en un proceso penal, desconoció la finalidad del proceso de imposición de medidas de protección.

3.6.9.5. Este Tribunal decidió que la providencia en la que un juez de familia confirmó la decisión de una Comisaría que negaba la medida de desalojo del denunciado, bajo el argumento de que las agresiones eran mutuas y que el dictamen de Medicina Legal no era válido, debido a que solo había sido valorada la mujer, había incurrido en un defecto fáctico por indebida valoración. Así mismo, consideró que el funcionario judicial había incumplido su deber en cuanto a la prevención y erradicación de la violencia contra la mujer, que “implica para las autoridades una flexibilización de los procedimientos y del rigor probatorio siguiendo el criterio pro persona, dirigido a hacer efectiva la protección a la mujer frente a todo tipo de violencia”.

3.6.9.6. En sentencia T-145 de 2017, la Corte revisó la decisión de un juzgado de familia de revocar la medida de protección de desalojo del compañero permanente de la víctima, debido a que *i)* tal orden desbordaba los hechos de violencia denunciados, *ii)* el agresor era un hombre de la tercera

edad que no había sido denunciado previamente, *iii*) los actos de violencia no eran de naturaleza física, y *iv*) solo se requería ordenar el cese del maltrato y conminar a las partes a que asistieran a terapias familiares para superar sus diferencias. Este Tribunal sostuvo que el juzgado accionado había incurrido en un defecto fáctico al desconocer la validez de los testimonios de los hijos de la pareja, las fotografías aportadas por la mujer sobre los objetos cortopunzantes que su compañero portaba y la gravedad de la violencia sufrida. Así mismo, impuso requisitos mayores a aquellos que contempla la Ley 294 de 1996 para ordenar el desalojo del agresor, desconociendo la necesidad de “asumir una perspectiva de género” al analizar la vulnerabilidad de la denunciante.

3.6.9.7. En la sentencia T-184 de 2017 se recordó que las mujeres víctimas de violencia por parte de su ex pareja, tenían el derecho a no ser confrontadas con su agresor durante las distintas etapas del proceso de fijación de cuota alimentaria. Se ordenó rehacer la audiencia inicial para que la accionante pudiera demostrar los reales gastos que demandaba la crianza de sus dos hijos de forma libre y sin miedo, al determinar que la negativa a proteger el derecho a la no confrontación suponía un defecto procedimental por exceso de ritual manifiesto.

3.6.9.8. Esta Corporación encontró, en la sentencia T-264 de 2017, que un juzgado había afectado los derechos fundamentales a la vida y al debido proceso de una mujer que solicitó medidas de protección en contra de su pareja, al citar la audiencia para su decisión más de dos meses después de la petición y, posteriormente, al no pronunciarse por falta de competencia territorial. Consideró que tal determinación desconoce el carácter urgente de las medidas de protección, que deben ser decretadas aun con indicios leves<sup>175</sup>.

3.6.10. Por consiguiente, a pesar de que la Ley 294 de 1996 contempla un mecanismo judicial especial, expedito e idóneo para la protección de las víctimas de la violencia, este Tribunal ha señalado que las resoluciones y sentencias resultantes del proceso de medidas de protección pueden ser objeto de acción de tutela, en caso de que se evidencie una vulneración del derecho fundamental al debido proceso. Así mismo, en dos casos, la Corte ha admitido la intervención del juez constitucional cuando la demora en la decisión supera un plazo razonable y puede conducir a un daño irreparable<sup>176</sup>.

#### **4. Las autoridades administrativas y judiciales encargadas de la ruta de atención de las mujeres víctimas de violencia serán responsables de actos de violencia institucional cuando sus acciones u omisiones causen daño a la denunciante.**

4.1. Una vez reseñado el precedente sobre la procedencia de la acción de tutela para cuestionar las decisiones adoptadas dentro del proceso de medidas de protección y su trámite de incumplimiento, así como la regulación de esos

<sup>175</sup> Ley 294 de 1996, artículo 11

<sup>176</sup> Sentencias T-772 de 2015 y T-264 de 2017.

mecanismos, se hace necesario hacer referencia a los deberes de las autoridades públicas cuando conocen casos de violencia en contra de las mujeres. Al respecto, 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<sup>177</sup>. 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.

4.2. 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.

4.2.1. 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<sup>178</sup> de la Declaración Americana, y 8<sup>179</sup> y 25<sup>180</sup> 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”<sup>181</sup>.

<sup>177</sup> Sentencia T-718 de 2017.

<sup>178</sup> “Artículo XVIII. Toda persona puede ocurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente”.

<sup>179</sup> “Artículo 8. Garantías Judiciales. || 1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. (...)”

<sup>180</sup> “Artículo 25. Protección Judicial. || 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. || 2. Los Estados Partes se comprometen: || a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; || b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y || c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.”

<sup>181</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe de Fondo, Núm. 5/96, Raquel Martín de Mejía (Perú), 1 de marzo de 1996, pág. 22. Citado en la sentencia T-772 de 2015.

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<sup>182</sup>, esto es, deben ser capaces de “producir resultados o respuestas a las violaciones de derechos contemplados en la Convención”<sup>183</sup>.

4.2.2. 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<sup>184</sup>. Adicionalmente, radica en cabeza del Estado una obligación de protección reforzada al momento de conocer esos casos<sup>185</sup>.

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”<sup>186</sup>. 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<sup>187</sup>;
- 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;
- iv) institucionalizar la colaboración y el intercambio de información entre las autoridades responsables de investigar los actos de violencia y discriminación; y

<sup>182</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Castañeda Gutman c. México.

<sup>183</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Acevedo Jaramillo y otros c. Perú, Caso López Álvarez c. Honduras, Caso Palamara Iribarne c. Chile, y Caso Baldeón García c. Perú.

<sup>184</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Campo Algodonero c. México.

<sup>185</sup> *Ibidem*.

<sup>186</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez c Honduras y Caso Fernández Ortega y otros c. México.

<sup>187</sup> *Ibidem*.

- 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<sup>188</sup>.

4.3. 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”<sup>189</sup>. 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”<sup>190</sup>.

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<sup>191</sup>. 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”.

4.4. 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<sup>192</sup>. 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

<sup>188</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, informe “Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas”, 20 enero 2007, citado en las sentencias T-012 y T-265 de 2016, y T-027 de 2017.

<sup>189</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Campo Algodonero c. México.

<sup>190</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, caso de Maria Da Penha c. Brasil.

<sup>191</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Campo Algodonero c. México.

<sup>192</sup> Sentencias T-878 de 2014 y T-718 de 2017. Esta postura, a su vez, se relaciona con la reconocimiento de que “la violencia contra la mujer constituye una manifestación de relaciones de poder históricamente desiguales entre el hombre y la mujer, que han conducido a la dominación de la mujer y a la discriminación en su contra por parte del hombre e impedido el adelanto pleno de la mujer, y que la violencia contra la mujer es uno de los mecanismos sociales fundamentales por los que se fuerza a la mujer a una situación de subordinación respecto del hombre”, establecido en la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer.

se permita la materialización del derecho fundamental de las mujeres a vivir libres de violencia y de discriminación<sup>193</sup>. 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”<sup>194</sup>.

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<sup>195</sup>. 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”<sup>196</sup>.

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<sup>197</sup>, 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;

---

<sup>193</sup> Sentencia T-878 de 2014.

<sup>194</sup> Sentencia T-027 de 2017.

<sup>195</sup> Al respecto, ver las sentencias T-878 y T-967 de 2014, y T-012 de 2016.

<sup>196</sup> Sentencia T-967 de 2014.

<sup>197</sup> Sentencia T-145 de 2017.

- ix) analizar las relaciones de poder que afectan la dignidad y autonomía de las mujeres.

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<sup>198</sup>, 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<sup>199</sup>. 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<sup>200</sup> 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<sup>201</sup>

Al igual que sucede con la violencia en el ámbito familiar, la generada por las instituciones es el resultado de la asimilación de estereotipos de género y de prácticas sociales que llevan inmersa una subordinación de las mujeres, por lo que se origina en un acto 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<sup>202</sup>. Adicionalmente, por tratarse de prácticas invisibles y que han sido interiorizadas por los operadores y las mujeres que son víctimas de ellas, no son denunciadas.

Específicamente, la organización citada sostuvo que la violencia institucional por parte de las Comisarías de Familia es usual y se da por la ineficiencia en la protección efectiva de las mujeres víctimas de violencia. Lo anterior, en tanto no acatan la definición de violencia establecida en la Ley 1257 de 2008 que incluye la psicológica, la sexual y la económica, circunstancia que a su vez impide que se profieran medidas urgentes e integrales para lograr el restablecimiento de sus derechos, según la modalidad de los actos de agresión denunciados. Usualmente, se limitan a emitir un aviso a la Estación de Policía para la defensa de su seguridad personal, invisibilizando la violencia que no es

<sup>198</sup> En la sentencia T-016 de 2016 se concluyó que las agresiones y la discriminación contra una mujer provenían no solo de su ex pareja, sino de la administración de justicia cuando desconoció la gravedad de violencia que sufrió.

<sup>199</sup> Ley 1257 de 2008, artículo 2.

<sup>200</sup> *Ibidem*.

<sup>201</sup> Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, artículo 2 y Convención Belém Do Pará, artículo 2.

<sup>202</sup> Cuad. 3, fls. 1-23.



física y enviando un mensaje a las víctimas, a sus familias y a la sociedad sobre la tolerancia de esas formas de agresión, ya sea porque no son graves o porque se trata de formas naturales de relacionamiento entre hombres y mujeres. A ello se suma la falta de intervención del Ministerio Público para asegurar los derechos de los intervinientes dentro del proceso de medidas de protección y la ausencia de mecanismos de seguimiento efectivo a la labor de las comisarías, por parte de las entidades encargadas de ejercer el poder disciplinario.

4.5. Para evitar que el Estado se convierta en un segundo agresor de las mujeres que han sido víctimas de violencia y que acuden a sus instituciones para lograr su protección y la restitución de los derechos fundamentales que les han sido vulnerados, resulta necesario que sus funcionarios que conozcan de esos casos tengan en cuenta, entre otras, las siguientes pautas:

**4.5.1. Las medidas de protección y el trámite de cumplimiento deben darse dentro de un término razonable para asegurar la materialización de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso efectivo a la administración de justicia de las mujeres víctimas de violencia, así como de la garantía de no repetición de las agresiones.**

4.5.1.1. La acción de tutela debe presentarse de manera residual, salvo casos excepcionales, cuando el accionante haya agotado todos los mecanismos ordinarios de defensa judicial o administrativa que tenga a su alcance para la protección de sus derechos fundamentales, puesto que no puede desplazar los distintos recursos dispuestos por el ordenamiento jurídico<sup>203</sup>. No obstante, la mera existencia de los mecanismos y su presentación por parte del ciudadano no aseguran por sí solos la vigencia de sus derechos fundamentales, ya que para que ello suceda el ejercicio de la jurisdicción debe ser en buena medida célere y eficiente<sup>204</sup>.

Ahora bien, esta Corporación ha sostenido que la garantía constitucional al debido proceso comprende el derecho de toda persona a que la autoridad competente resuelva oportunamente el asunto que le ha sido planteado<sup>205</sup>. Igualmente, ha indicado que el derecho al acceso a la justicia implica:

“la posibilidad de que cualquier persona solicite a los jueces competentes la protección o el restablecimiento de los derechos que consagran la Constitución y la ley. Sin embargo, la función en comento no se entiende concluida con la simple solicitud o el planteamiento de las pretensiones procesales ante las respectivas instancias judiciales; por el contrario, el acceso a la administración de justicia debe ser efectivo, lo cual se logra cuando, dentro de determinadas circunstancias y con arreglo a la ley, el juez garantiza una igualdad a las partes, analiza las pruebas, llega a un libre

<sup>203</sup> Sentencia T-103 de 2014.

<sup>204</sup> Sentencia T-186 de 2017.

<sup>205</sup> Sentencia T-803 de 2012.

convencimiento, aplica la Constitución y la ley y, si es el caso, proclama la vigencia y la realización de los derechos amenazados o vulnerados.”

Este Tribunal ha reconocido que, por sí mismo, el incumplimiento de términos no conduce a la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la justicia<sup>206</sup> y también que la mora judicial es un fenómeno originado por múltiples causas, muchas de ellas estructurales, “que superan la capacidad humana de los funcionarios a cuyo cargo se encuentra la solución de los procesos”<sup>207</sup>. Sin embargo, ha señalado que la acción de tutela es procedente en casos de demora cuando se desconozca un término razonable y ello suponga la materialización de un daño que genera perjuicios no subsanables<sup>208</sup>. En esa línea, en la sentencia SU-394 de 2016, esta Corporación sostuvo que en los casos en los que se alega la violación del derecho al debido proceso por la omisión de la justicia de proferir una decisión sobre un asunto sometido a su conocimiento, el accionante se encuentra en un contexto de indefensión, debido a que no cuenta con un pronunciamiento que sea susceptible de ser controvertido a través de recursos o en sede de tutela. Ante esa situación de indefensión y la ausencia de otro medio de defensa judicial eficaz “la acción de tutela es la llamada a lograr que se produzcan las decisiones tanto de trámite como interlocutorias que permitan avanzar en la resolución del asunto de fondo, que finalmente habrá de ser decidido en la sentencia”.

4.5.1.2. Así las cosas, en primer lugar, le corresponderá al juez constitucional verificar que se cumplan los requisitos de subsidiariedad e inmediatez. El requisito de subsidiariedad se acredita con: *i*) la prueba de que el interesado ha desplegado una conducta procesal activa y *ii*) que la parálisis o la dilación no es atribuible a su conducta. Por su parte, la inmediatez se cumple una vez se constate un plazo razonable entre la ocurrencia de la omisión que permite identificar una demora injustificada en la tramitación del proceso y la presentación de la acción de tutela<sup>209</sup>.

4.5.1.3. Una vez superado el análisis formal, tendrá que efectuar un análisis sobre la observancia del plazo razonable, que tenga en cuenta: *i*) la complejidad del asunto; *ii*) la actividad procesal del interesado; y *iii*) la

---

<sup>206</sup> Sentencia T-190 de 1995.

<sup>207</sup> Sentencia T-945A de 2008.

<sup>208</sup> Para la Corte, esta circunstancia se puede dar en casos de mora judicial justificada o injustificada, fenómenos que se diferencian en cuanto al cumplimiento de los deberes a cargo del funcionario judicial. Para determinar si la mora resultada es injustificada, el juez debe verificar que “i) existe un incumplimiento objetivo del plazo judicial, ii) no existe un motivo razonable que justifique la dilación; y, iii) la tardanza sea imputable a la falta de diligencia y omisión sistemática de los deberes del funcionario judicial” (Sentencia SU-394 de 2016). La mora justificada se dará cuando “i) es producto de la complejidad del asunto y dentro del proceso se demuestra la diligencia razonable del operador judicial, ii) se constata que efectivamente existen problemas estructurales en la administración de justicia que generan un exceso de carga laboral o de congestión judicial, o iii) se acreditan otras circunstancias imprevisibles o ineludibles que impiden la resolución de la controversia en el plazo previsto en la ley” (Sentencias T-1226 de 2001 y T-1227 de 2001, citadas en la sentencia T-441 de 2015.).

<sup>209</sup> Sentencia SU-394 de 2016.

conducta de las autoridades públicas<sup>210</sup>. También deberá valorar *iv*) la situación jurídica de la persona, a fin de determinar el daño mayor o menor que el tiempo de tramitación del proceso causa en la definición de una controversia<sup>211</sup>. Así, corresponde al juez realizar un estudio global del procedimiento, “que va más allá de evaluar los términos o los plazos, para ahondar en las características mismas del proceso, en cada caso particular”<sup>212</sup>. Para ese efecto, se ha considerado que:

“la particularidad de las medidas impuestas, la materia objeto del proceso, los derechos limitados por las mismas -aspecto objetivo- y el impacto específico que ellas generan en el procesado -aspecto subjetivo- deberán ser valorados para determinar el carácter legítimo o ilegítimo del tiempo transcurrido en el desarrollo de un proceso”<sup>213</sup>

4.5.1.4. Ahora bien, 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”<sup>214</sup>. La efectividad del trámite consagrado en la Ley 294 de 1996 depende de la rapidez en la cual se impongan las medidas de protección, 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 el carácter urgente de las medidas de protección 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”<sup>215</sup>.

4.5.1.5. 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<sup>216</sup>, 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.

<sup>210</sup> En la sentencia SU-394 de 2016 esta Corporación explicó que el análisis de esos tres elementos había sido tomado de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en los casos Genie Lacayo contra Nicaragua y Suárez Rosero contra Ecuador, entre otras.

<sup>211</sup> Este elemento adicional, según la misma sentencia de unificación, surgió a partir del pronunciamiento de la CIDH en el caso Valle Jaramillo contra Colombia.

<sup>212</sup> Sentencia SU-394 de 2016.

<sup>213</sup> *Ibidem*.

<sup>214</sup> Sentencia T-264 de 2017.

<sup>215</sup> Sentencia T-772 de 2015.

<sup>216</sup> *Ibidem*.

**4.5.2. Las mujeres víctimas de violencia tienen derecho a acceder a la información sobre el estado de la investigación de los hechos de violencia en su contra, así como los datos que sobre ellos reposan en las bases de datos, y pedir su actualización y rectificación cuando estos sean inexactos, incompletos o fraccionados, induzcan a error o su tratamiento se encuentre prohibido.**

4.5.2.1. El derecho al habeas data, establecido en el artículo 15 Constitucional, supone que todas las personas “tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas. En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución”<sup>217</sup>. Para la Corte, se trata de un derecho de doble naturaleza<sup>218</sup>. De un lado, el derecho al habeas data goza de reconocimiento constitucional autónomo, razón por la cual el titular de la información tiene el derecho *i)* de conocer la información que sobre él reposa en las bases de datos, *ii)* de incluir nuevos datos con el fin de que se provea una imagen completa del titular, *iii)* de actualizar la información, es decir, a poner al día el contenido de dichas bases de datos, *iv)* a que la información contenida en bases de datos sea rectificadas o corregidas, de tal manera que concuerde con la realidad, *v)* a excluir información de una base de datos, porque se está haciendo un uso indebido de ella, o por simple voluntad del titular, salvo las excepciones previstas en la normativa<sup>219</sup>. De otra parte, el derecho al habeas data es garantía de otros derechos, “en la medida en que los protege mediante la vigilancia y cumplimiento de las reglas y principios de la administración de datos”<sup>220</sup>.

4.5.2.2. Mediante la Ley 1581 de 2012 se desarrolló “el derecho constitucional que tienen todas las personas a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bases de datos o archivos, y los demás derechos, libertades y garantías constitucionales a que se refiere el artículo 15 de la Constitución Política; así como el derecho a la información consagrado en el artículo 20 de la misma”<sup>221</sup>. Su ámbito de aplicación son aquellos datos personales consignados en cualquier base de datos que los haga susceptibles de tratamiento por entidades de naturaleza pública o privada<sup>222</sup>.

---

<sup>217</sup> Definición plasmada en iguales términos en el artículo 1 de la Ley Estatutaria 1582 de 2012 sobre protección de datos personales.

<sup>218</sup> Sentencia T-058 de 2013.

<sup>219</sup> Sentencia C-748 de 2011.

<sup>220</sup> Ello sucede, entre otros, en cuanto al buen nombre, cuando se emplea para rectificar el tratamiento de información falsa, en cuanto al derecho a la seguridad social, cuando se emplea para incluir información personal necesaria para la prestación de los servicios de salud y de las prestaciones propias de la seguridad social, o en cuanto al derecho de locomoción, cuando se solicita para actualizar información relacionada con la vigencia de órdenes de captura (Sentencia T-058 de 2013).

<sup>221</sup> Ley 1581 de 2012, artículo 1.

<sup>222</sup> *Ibidem*, artículo 2.

En esa norma se establece el procedimiento de consulta y de reclamo a favor del titular de la información o de sus causahabientes, indicando que estos podrán consultar la información personal que repose en cualquier base de datos pública o privada. A su vez, el Responsable del Tratamiento o Encargado del Tratamiento debe suministrar “toda la información contenida en el registro individual o que esté vinculada con la identificación del Titular”, en un término máximo de 10 días hábiles, prorrogables por 5 días hábiles adicionales<sup>223</sup>. Cuando se considere que el dato obtenido deba ser objeto de corrección, actualización o supresión, o se advierta el presunto incumplimiento de cualquiera de los deberes contenidos en esta ley, se podrá presentar un reclamo ante el responsable o encargado, con la identificación de los hechos y las pruebas a hacer valer. Si es incompleto, se podrá solicitar su corrección dentro de los 5 días hábiles siguientes y se entenderá desistido el reclamo si transcurren 2 meses sin presentar la información requerida. De considerar que quien lo recibió no es el funcionario competente, deberá dar traslado del reclamo en un término máximo de 2 días, informando de esa situación al peticionario.

Una vez recibido el reclamo completo, se incluirá en la base de datos una leyenda que diga “reclamo en trámite” y su motivo, en un término no mayor a dos (2) días hábiles, el cual se mantendrá mientras se decide el reclamo, procedimiento que no podrá tomar más de 15 días hábiles, a los que se podrán sumar 8 días hábiles adicionales, informando de la prórroga y las razones al interesado<sup>224</sup>.

Para esta Corporación se trata de mecanismos con los que cuentan los titulares de la información para materializar su derecho fundamental al habeas data, en su dimensión de información o para pedir su rectificación, actualización, corrección, oposición y supresión, así como para hacer cumplir los principios que rigen la administración de datos y los deberes<sup>225</sup> de las autoridades públicas y privadas encargadas y responsables<sup>226</sup> de los mismos<sup>227</sup>.

4.5.2.3. Ahora bien, la prerrogativa de habeas data en los casos de mujeres que han sido víctimas de violencia adquiere un carácter instrumental para el ejercicio de su derecho al acceso a la justicia y para hacer efectivas ante las distintas autoridades las medidas de protección dictadas en su favor en

<sup>223</sup> *Ibidem*, artículo 14.

<sup>224</sup> Ley 1581 de 2012, artículo 15.

<sup>225</sup> Entre esos deberes se encuentran los de *i*) garantizar al titular, en todo tiempo, el pleno y efectivo ejercicio del derecho de hábeas data (Ley 1581 de 2012, artículos 17, literal a, y 18, literal a.), *ii*) actualizar el dato, obligación que responde a los principios de veracidad y calidad, así como al derecho a actualizar toda información que sobre él se tenga en las bases de datos públicas o privadas (artículos 17, literal f, y 18, literal d.); *iii*) rectificar e informar de forma oportuna al encargado del tratamiento para efectos de actualización (artículo 17, literal g.), *iv*) tramitar las consultas y reclamos, y realizar las anotaciones que permitan identificar el estado de la información (artículos 17, literales j y l, y 18, literal d.), e *v*) informar el uso del dato al titular cuando este lo requiera, en virtud de los principios de finalidad y libertad (artículo 17, literal m.).

<sup>226</sup> La Ley 1581 de 2012 define al encargado del tratamiento como la persona realiza el tratamiento de datos personales por cuenta del responsable del tratamiento. A su vez, el responsable es la persona que decide sobre la base de datos y/o el tratamiento de los datos (artículo 3). Ambas calidades pueden concurrir en la misma persona (artículo 18, parágrafo).

<sup>227</sup> Sentencia C-748 de 2011.

cualquier lugar del país y ante cualquier entidad. Al respecto, se destaca que la acreditación de las situaciones de violencia en contra de las mujeres y sus hijos se realiza con la medida de protección expedida por la autoridad competente, sin que puedan exigirse requisitos adicionales<sup>228</sup>, por lo que su incorrecto diligenciamiento podría impedir su materialización oportuna. De igual manera, la falta de información sobre el estado de su proceso, puede impedir su derecho a la defensa.

Un registro exacto permite a las mujeres acceder a todos los componentes de la atención integral que comprende, entre otros, *i)* el acceso a la asistencia integral médica, psicológica, psiquiátrica y forense<sup>229</sup>, *ii)* las medidas de transporte, habitación, alimentación y subsidio monetario para las mujeres y sus hijos, con cargo al Sistema General de Seguridad Social en Salud<sup>230</sup>, *iii)* los programas de prevención, protección y atención diferenciales para las mujeres en situación de desplazamiento<sup>231</sup>, *iv)* las medidas de estabilización, como el acceso preferencial “a cursos de educación técnica o superior, incluyendo los programas de subsidios de alimentación, matrícula, hospedaje, transporte, entre otros” o, si se trata de una menor de edad, su reingreso al sistema educativo, a actividades extracurriculares, a seminternados, externados, o intervenciones de apoyo<sup>232</sup>. A su vez, posibilita la articulación y la coordinación de las distintas autoridades involucradas en la atención de las mujeres y en la implementación y seguimiento de las medidas de protección adoptadas<sup>233</sup>, y permite la caracterización de los actos de violencia, el contexto en el que se dan y la respuesta de las entidades, para la formulación, ajuste y evaluación de las políticas públicas. Esto último, teniendo en cuenta que los datos sobre las medidas de protección y su implementación deben ser ingresados al Sistema de Registro Unificado de Casos de Violencia contra la Mujer<sup>234</sup>, del cual dependen “las labores de información, monitoreo y seguimiento” de las medidas de sensibilización, prevención, sanción y reparación de violencia contra la mujer consagradas en la primera norma.

4.5.2.4. Por consiguiente, resulta indispensable que las entidades públicas y privadas encargadas y responsables de las bases de datos que contienen información sobre actos de violencia en contra de mujeres garanticen el ejercicio pleno y efectivo del derecho al habeas data, poniendo a su

<sup>228</sup> Ley 1257 de 2008, artículo 21.

<sup>229</sup> Ley 1257 de 2008, artículo 8, literal g.

<sup>230</sup> Ley 1257 de 2008, artículo 19. Esas medidas de protección fueron declaradas exequibles en la sentencia C-776 de 2010, al considerar que *i)* hacían parte del derecho a la salud, por cuanto desarrollaban los principios de universalidad e integralidad y *ii)* el Legislador, en ejercicio legítimo de sus potestades, había decidido que los recursos para proveer tales prestaciones estarían a cargo del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

<sup>231</sup> Ley 1257 de 2008, artículo 9, numeral 7.

<sup>232</sup> Ley 1257 de 2008, artículo 22.

<sup>233</sup> Al respecto, se recuerda que uno de los principios de interpretación de la Ley 1257 de 2008 se refiere a la coordinación y articulación de todas las entidades que tengan dentro de sus funciones la atención a las mujeres víctimas de violencia, con el fin de brindarles una atención integral. Además, una de las formas de asegurar la debida diligencia en la actuación estatal al combatir la violencia contra las mujeres consiste en institucionalizar la colaboración y el intercambio de información entre las autoridades responsables de investigar los actos de violencia y discriminación (acápites de Consideraciones, numerales 3.6.3. y 4.2.2.).

<sup>234</sup> Establecido en el artículo 9º numeral 9 de la Ley 1257 de 2008 y complementado por el artículo 31 de la Ley 1719 de 2014.

disposición la información que requieran y los medios para lograr la actualización, la rectificación y la supresión o cancelación de la información, de forma que puedan ejercer su derecho al acceso a la justicia, así como hacer uso de los distintos mecanismos de protección previstos por el ordenamiento jurídico.

#### **4.5.3. Los funcionarios administrativos y judiciales que conozcan asuntos de violencia contra la mujer deberán ser imparciales, asegurando que sus decisiones no se fundamenten en nociones preconcebidas o estereotipos de género.**

4.5.3.1. El derecho a un juzgador imparcial hace parte de la garantía fundamental al debido proceso consagrada en el artículo 29 Superior. Se trata del “principio más depurado de la independencia y la autonomía judiciales o de quien, conforme la Constitución y la ley, le ha sido reconocido un poder de juzgar a otros individuos, pues no sólo lo hace independiente frente a los poderes públicos, sino también, frente a sí mismo”<sup>235</sup>. Busca evitar que el juzgador sea “juez y parte” y/o “juez de la propia causa”<sup>236</sup>, dotando de credibilidad social y legitimidad democrática las decisiones que adopte<sup>237</sup>.

Desde una perspectiva subjetiva, la imparcialidad se refiere a que los jueces no permitan que “su fallo este influenciado por sesgos o prejuicios personales, ni tener ideas preconcebidas en cuanto al asunto sometido a su estudio, ni actuar de manera que indebidamente promueva los intereses de una de las partes en detrimento de los de la otra”<sup>238</sup>. La objetiva se refiere a que el funcionario “no haya tenido un contacto previo con el tema a decidir y que por lo tanto se acerque al objeto del mismo sin prevenciones de ánimo”<sup>239</sup>.

Para garantizar la imparcialidad al interior de los juicios, el legislador estableció los mecanismos de impedimento y recusación. El primero se da cuando la autoridad, de oficio, abandona la dirección del proceso y la segunda se da a petición de uno de los sujetos del proceso, cuando el funcionario se niega a sustraerse del conocimiento del asunto<sup>240</sup>. Ahora bien, este Tribunal ha considerado que se trata de instituciones de carácter excepcional y restrictivo, que se originan en causales taxativas, para evitar limitaciones excesivas al acceso a la administración de justicia<sup>241</sup>.

4.5.3.2. Para la Sala de Revisión, la imparcialidad en el conocimiento de casos de violencia contra la mujer implica atender una perspectiva de género en el desarrollo del proceso y en las decisiones, excluyendo la aplicación de estereotipos de género al momento de analizar los comportamientos de las

<sup>235</sup> Sentencia C-762 de 2009.

<sup>236</sup> *Ibidem*.

<sup>237</sup> Sentencia C-095 de 2003.

<sup>238</sup> Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Observación General No. 32. 23 de agosto de 2007. CCPR/C/GC/32.

<sup>239</sup> Sentencia T-1034 de 2006.

<sup>240</sup> Sentencia C-365 de 2000.

<sup>241</sup> Sentencia C-881 de 2011.

partes. Este Tribunal ha sostenido que los estereotipos se refieren a imágenes sociales generalizadas, preconceptos sobre características personales o roles que cumplen o deben ser cumplidos por los miembros de un determinado grupo social<sup>242</sup>. En el ejercicio de la función judicial, el uso de estereotipos se da cuando se reprochan los actos de la persona “por desviación del comportamiento esperado”, lo cual puede suceder, por ejemplo, cuando:

- i) Se desestima la violencia intrafamiliar por considerar que se dieron agresiones mutuas, sin examinar si ellas respondían a una defensa<sup>243</sup>.
- ii) Se exige que la víctima del delito de acceso carnal violento demuestre que resistió significativamente el acto para que pueda ser considerado como tal<sup>244</sup>.
- iii) Se desconoce la violencia psicológica denunciada, al estimar que los testigos de los actos no eran presenciales o que el vínculo matrimonial debe prevalecer para mantener la unidad familiar<sup>245</sup>.
- iv) Se entiende que la violencia intrafamiliar es un asunto doméstico que está exento de la intervención del Estado<sup>246</sup>.
- v) Se le da prevalencia a la relación familiar, ordenando el mantenimiento de las visitas del padre a sus hijos, sin importar que este cometió actos violentos en contra de la madre<sup>247</sup>.
- vi) Se descalifica la credibilidad de la víctima por su forma de vestir, su ocupación laboral, su conducta sexual o su relación con el agresor<sup>248</sup>.
- vii) No se tiene en cuenta el dictamen forense sobre el nivel de riesgo de violencia, al considerar que este se fundamenta en la versión de la denunciante y que no fue contrastado con un dictamen realizado al agresor<sup>249</sup>.
- viii) No se tiene en cuenta la condena penal por violencia intrafamiliar a efectos de decidir sobre la condena en alimentos a cargo del cónyuge culpable, porque se estima que la defensa de las agresiones configura una concurrencia de culpas<sup>250</sup>.
- ix) Se analiza la versión de la mujer bajo el prejuicio de que la denuncia tiene como objetivo resultar vencedoras en el juicio de divorcio u obtener venganza, o que ha deformado los hechos, exagerando su magnitud<sup>251</sup>.
- x) Se desestima la gravedad de la violencia por inexistencia de secuelas significativas físicas o psicológicas, o porque la mujer no

---

<sup>242</sup> Sentencia T-878 de 2014.

<sup>243</sup> Sentencia T-027 de 2017

<sup>244</sup> Sentencia T-634 de 2013.

<sup>245</sup> Sentencia T-967 de 2014.

<sup>246</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, caso de Maria Da Penha c. Brasil.

<sup>247</sup> Comité CEDAW, caso Ángela González Carreño c. España.

<sup>248</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Campo Algodonero c. México.

<sup>249</sup> Sentencia T-027 de 2017.

<sup>250</sup> Sentencia T-012 de 2016.

<sup>251</sup> Sentencia T-878 de 2014



asume la actitud de inseguridad, angustia o depresión que se cree debe demostrar<sup>252</sup>.

En esa línea, los operadores judiciales, en tanto garantes de la investigación, sanción y reparación de la violencia en contra de la mujer deben ser especialmente sensibles a la realidad y a la protección reforzada que las víctimas requieren. Esto para garantizar, a nivel individual, a la denunciante el acceso a la justicia y, a nivel social, que se reconozca que la violencia no es una práctica permitida por el Estado, de forma que otras mujeres denuncien y se den pasos hacia el objetivo de lograr una igualdad real.

4.5.3.3. Ahora bien, la Sala advierte que ni el procedimiento de medidas de protección ni el incidente de incumplimiento de las mismas contemplan un régimen de recusaciones o inhabilidades de manera específica. No obstante, el artículo 18 de la Ley 294 de 1996 establece que “[s]erán aplicables al procedimiento previsto en la presente ley las normas procesales contenidas en el Decreto número 2591 de 1991, en cuanto su naturaleza lo permita”. Esa remisión, a juicio de la Sala y de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia<sup>253</sup>, incluye lo relativo a la aplicación del régimen de impedimentos, teniendo en cuenta que el decreto que reglamenta la acción de tutela asegura la celeridad en su trámite, lo que coincide con la naturaleza expedita del procedimiento de adopción de las medidas de protección y de su incidente de incumplimiento. Se tiene que la remisión normativa que hace la Ley 294 de 1996 es general y solo condiciona su aplicación a las normas que sean compatibles con la naturaleza del trámite.

Ahora bien, el artículo 39 del Decreto 2591 de 1991 dispone que:

“En ningún caso será procedente la recusación. El juez deberá declararse impedido cuando concurren las causales de impedimento del Código de Procedimiento Penal so pena de incurrir en la sanción disciplinaria correspondiente. El juez que conozca de la impugnación del fallo de tutela deberá adoptar las medidas procedentes para que se inicie el procedimiento disciplinario si fuere el caso”.

Así las cosas, se advierte que, como sucede con las solicitudes de amparo, “no existe la figura de la recusación, derivado del principio de celeridad, que no admite dilaciones en la protección de los derechos fundamentales, por ritualidades procesales”<sup>254</sup>. Ello obedece a la necesidad de que la figura de la recusación<sup>255</sup> no se convierta “en un medio para sabotear el decurso procesal

<sup>252</sup> *Ibidem*.

<sup>253</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Sentencia de 25 de noviembre de 2016 (Rad. 2016-00613).

<sup>254</sup> Auto A-093 de 2012.

<sup>255</sup> Se destaca que “[l]as figuras de impedimentos y de recusaciones se diferencian una de la otra en función de si es el juez o uno de los intervinientes el que pone en duda la imparcialidad del juzgador para resolver el proceso. Así, el impedimento tiene lugar cuando es el propio juez quien formula dicho cuestionamiento y lo

de la acción que, por disposición constitucional misma, debe resolverse en un término sumarísimo y de manera prioritaria<sup>256</sup>. Para este Tribunal, la ausencia de la recusación en el trámite de tutela se compensa con la obligación del juez de declararse impedido cuando concurren en él ciertas hipótesis que desvanecen los principios de imparcialidad e independencia, pilares esenciales para la administración de justicia, lo “que trasciende al derecho al debido proceso de los ciudadanos, toda vez que este se materializa en la posibilidad que tiene una persona de acudir ante un funcionario judicial que resuelva su controversia de forma imparcial”<sup>257</sup>.

4.5.3.4. Las causales de impedimento señaladas en el artículo 56 del Código de Procedimiento Penal, al que remite el decreto de tutela, son taxativas y de interpretación restrictiva, por lo que “no pueden deducirse por analogía, ni ser objeto de interpretaciones subjetivas, dado su carácter de reglas de orden público, fundadas en el convencimiento del legislador de que son éstas y no otras las circunstancias fácticas que impiden que un juez siga conociendo de un asunto”<sup>258</sup>. Por tanto, ha considerado esta Corporación que para que el impedimento sea fundado se debe acreditar “una relación inescindible de correspondencia y pertinencia entre los hechos manifestados por el juez y las causales taxativas de impedimento que son invocadas”<sup>259</sup>.

Justamente, la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, al analizar la acción de tutela promovida por una ciudadana en contra de la decisión de un juzgado de familia de anular el trámite de incumplimiento de una medida de protección, debido a que no había sido resuelta la solicitud de recusación propuesta por el agresor, indicó que resultaba “inviable recusar al juez natural de dichos asuntos”<sup>260</sup>. Explicó que le corresponde al funcionario cognoscente manifestar si está incurso en algunas de las causales de impedimento o, en su defecto, su Superior, a quien corresponde adoptar las medidas procedentes para que se inicie el procedimiento disciplinario si fuere el caso.

En esa ocasión, ese Tribunal sostuvo que los incidentes de desacato, para obtener el cumplimiento de los fallos de tutela y de las medidas de protección, no tienen como fin único la sanción al obligado, porque también buscan la eficacia de las decisiones judiciales y administrativas, “lo cual puede lograrse si se desatan tales trámites con la prioridad y celeridad impuesta por el legislador”. Por tanto, consideró que el juez había vulnerado el derecho fundamental al debido proceso de la accionante al considerar que la recusación había suspendido el litigio administrativo desde su formulación, puesto que “[c]on ese proceder le restó eficacia a las medidas de protección y a los posteriores trámites por incumplimiento y reforzó y agravó la situación de

---

pone a consideración del competente. En cambio, la recusación se da cuando alguno de los sujetos procesales alega la falta de idoneidad del funcionario para dirigir el proceso” (Sentencia T-305 de 2017).

<sup>256</sup> Sentencia T-800 de 2006.

<sup>257</sup> Auto A-039 de 2010.

<sup>258</sup> Sentencia T-800 de 2006.

<sup>259</sup> Auto A-265 de 2017.

<sup>260</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Sentencia de 25 de noviembre de 2016 (Rad. 2016-00613).

vulnerabilidad padecida por la solicitante”. Le correspondía al juez demandado decidir de fondo el trámite de incumplimiento y, de encontrar parcialidad en el proceder de la comisaria, proferir las medidas del caso, sin que pudiera imponerle realizar un pronunciamiento, cuando estaba claro que ella no se estimaba impedida para resolver sobre el incumplimiento endilgado.

4.5.3.5. Por consiguiente, si bien el procedimiento de medidas de protección y el incidente de incumplimiento de las mismas se caracterizan por su celeridad, es necesario que el funcionario a su cargo se aparte de su resolución cuando se presente alguna de las causales de impedimento de la norma procesal penal vigente, en tanto se debe respetar el principio de imparcialidad del juez. Ese principio de imparcialidad, en los casos de violencia contra las mujeres, exige que el operador sea sensible a un enfoque de género, de forma que no se naturalicen ni perpetúen estereotipos que impiden a la mujer acceder en igualdad de condiciones a los procesos administrativos y judiciales para su protección.

#### **4.5.4. Los derechos de las mujeres víctimas de violencia reconocidos en la Ley 1257 de 2008 deben ser garantizados en todos los procedimientos administrativos y judiciales para su protección y atención.**

4.5.4.1. La norma citada en su artículo 8 estableció un catálogo de derechos<sup>261</sup> que deben ser garantizados a las mujeres víctimas de las formas de violencia previstas en ella, esto es, “cualquier acción u omisión, que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial por su condición de mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, bien sea que se presente en el ámbito público o en el privado”. Esas prerrogativas responden al carácter integral y coordinado de la atención que deben recibir las mujeres<sup>262</sup> y deben ser garantizadas a lo largo de todos los procedimientos administrativos y judiciales que el ordenamiento jurídico dispone para su defensa, incluyendo el proceso de medidas de protección.

4.5.4.2. Dentro de ellas se encuentra el derecho a la no confrontación con su agresor, que consiste en la decisión libre de la mujer de no ser enfrentada a este en cualquiera de los espacios de atención y en los procedimientos administrativos, judiciales o de otro tipo. Este amparo obedece a la necesidad de brindar a la mujer escenarios libres de miedo e intimidación, que les permitan denunciar las conductas de agresión, sin temor a posibles represalias<sup>263</sup>.

Este derecho fue reproducido en la Ley 1719 de 2014<sup>264</sup> para asegurar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial la cometida

<sup>261</sup> Al respecto ver el acápite de Consideraciones, numeral 3.6.1..

<sup>262</sup> Ley 1257 de 2008, artículo 6.

<sup>263</sup> Sentencia T-184 de 2017.

<sup>264</sup> “[P]or la cual se modifican algunos artículos de las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004 y se adoptan medidas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial la violencia sexual con ocasión del conflicto armado, y se dictan otras disposiciones”.

con ocasión del conflicto armado<sup>265</sup> y fue desarrollado por el Decreto 4799 de 2011 en su artículo 4. De conformidad con esa norma, le corresponde a las distintas autoridades informar a las mujeres que tienen el derecho y, además, que este incluye:

- i) el derecho a manifestar ante la Fiscalía General de la Nación directamente, por escrito o a través de representante judicial, su intención de no conciliar,
- ii) el derecho a participar o no, en cualquier procedimiento o diligencia administrativa, civil o penal, ante cualquiera de las autoridades competentes, en las cuales esté presente el agresor,
- iii) el agotamiento de la etapa de conciliación con la manifestación de no conciliar,
- iv) su garantía durante la etapa de conciliación ante cualquiera de las autoridades competentes, en el trámite de las medidas de protección.

Se trata entonces de un derecho que exige de las autoridades de la ruta de atención una doble obligación: la información a la mujer sobre su derecho y la garantía efectiva de su ejercicio. Se precisa que su goce no puede ser cuestionado o desvirtuado por el funcionario con fundamento en preconcepciones sobre la falta de riesgo o la exageración del relato de la mujer, debido a que solo se requiere la solicitud para su aplicación. Adicionalmente, este también puede ser decretado como una medida de protección provisional o definitiva.

4.5.4.3. Para la Corte, los operadores judiciales, en tanto directores del proceso, deben flexibilizar las normas procesales con el fin de evitar la confrontación entre la víctima y el agresor, so pena de incurrir en un defecto procedimental absoluto por exceso ritual manifiesto. Esto, por la necesidad de dar prevalencia a la protección especial a la mujer denunciante y los compromisos internacionales de prevención, investigación, sanción y reparación de los actos de violencia<sup>266</sup>. A juicio de la Sala, también podría constituirse en un defecto sustantivo, por el desconocimiento del derecho a la no confrontación reconocido a las mujeres y de las obligaciones estatales en cuanto a la erradicación de la violencia señaladas antes<sup>267</sup>.

4.5.4.4. Por ende, se resalta que las normas consagradas en la Ley 1257 de 2008 constituyen un modelo de protección integral que debe permear todos los procedimientos relacionados con hechos de violencia en contra de la mujer, por cuanto no solo se refieren a la sanción de los actos, sino que buscan que la víctima cuente con medidas de atención, asistencia, protección y prevención, en virtud de la obligación estatal reforzada de su defensa. Razón por la cual, no le es dable al funcionario aplicar de manera exclusiva la normatividad de familia, civil o penal, en desconocimiento de los derechos legalmente reconocidos.

<sup>265</sup> Ley 1719 de 2014, artículo 13, numeral 5.

<sup>266</sup> Sentencia T-184 de 2017.

<sup>267</sup> Al respecto ver el acápite de Consideraciones 4.1. y siguientes.

**4.5.5. Las medidas de protección deben ser idóneas para eliminar la violencia o la amenaza denunciada, atendiendo la modalidad del daño y recurriendo a medidas diferentes a aquellas establecidas en la ley cuando la situación lo requiera.**

4.5.5.1. Como se explicó en el acápite 3.6.3., el funcionario que conoce de la solicitud de medidas de protección puede adoptar la orden que considere adecuada para conjurar la situación de violencia o su riesgo que enfrenta la mujer de manera efectiva. Para ello, resulta necesario que examine la modalidad que adoptan los actos, de forma que la orden sea idónea para combatirlos, sin que le sea dable, por ejemplo, indicar que la remisión de información a la Policía Nacional es eficaz para evitar nuevas agresiones en todos los casos, que la medida pedida por la víctima no existe en la norma, que esta no solicitó la imposición de una medida para conjurar el daño específico o que las agresiones realizadas a través de redes sociales pueden ser conjuradas por la misma mujer al evitar el contacto con el agresor.

La escogencia de la medida debe obedecer a una interpretación de: *i)* el daño o la amenaza que generan los actos de violencia denunciados, esto es, psicológico, físico, sexual, patrimonial<sup>268</sup>, *ii)* la gravedad y la frecuencia de los actos de violencia, advirtiendo que estas no están limitadas a la existencia de secuelas físicas o a un número determinado de días de incapacidad formulado, *iii)* las obligaciones internacionales, constitucionales y legales que tiene el Estado en materia de prevención, investigación, sanción y reparación en relación con la violencia en contra de la mujer<sup>269</sup> y *iv)* el contexto social de violencia estructural contra la mujer<sup>270</sup>.

4.5.5.2. En relación con la violencia psicológica, esta Corporación ha indicado que “se ocasiona con acciones u omisiones dirigidas intencionalmente a producir en una persona sentimientos de desvalorización e inferioridad sobre sí misma, que le generan baja de autoestima. Esta tipología no ataca la integridad física del individuo sino su integridad moral y psicológica, su autonomía y desarrollo personal y se materializa a partir de constantes y sistemáticas conductas de intimidación, desprecio, chantaje, humillación, insultos y/o amenazas de todo tipo”<sup>271</sup>. Esta se da cuando: *i)* la mujer es insultada o se la hace sentir mal con ella misma; *ii)* es humillada delante de los demás; *iii)* es intimidada o asustada a propósito (por ejemplo, por una pareja que grita y tira cosas); o *iv)* cuando es amenazada con daños físicos (de forma directa o indirecta, mediante la amenaza de herir a alguien importante para ella)<sup>272</sup>. Se trata de agresiones silenciosas y sutiles que no afectan la integridad física y que suponen una mayor dificultad probatoria, por

<sup>268</sup> La Ley 1257 de 2008 establece que la interpretación de esa ley debe atender a los distintos tipos de daño que puede sufrir la mujer como consecuencia de la violencia en distintos ámbitos (Ley 1257 de 2008, artículo 3).

<sup>269</sup> Al respecto ver el acápite de Consideraciones, numeral 4.

<sup>270</sup> Sentencia T-027 de 2017.

<sup>271</sup> Sentencia T-967 de 2014.

<sup>272</sup> *Ibidem*.

lo que exigen del operador judicial un rol más activo en la consecución de la igualdad procesal entre las partes<sup>273</sup>.

De ahí que las medidas de protección dictadas para abordarlas deben atender al carácter invisible y grave de la violencia, por ser precursora de otros tipos de violencia y por el impacto a nivel emocional que pueden generar, diferenciando las órdenes para combatirlas de aquellas que buscan proteger de manera exclusiva la seguridad física de la mujer. Al mismo tiempo, el operador debe prestar especial atención a la forma mediante la cual se dan los actos, esto es, si se da a través de redes sociales, de correo electrónico, de llamadas o mensajes de texto, para que la determinación logre que los comportamientos cesen efectivamente. Al respecto, se resalta que el uso indebido de las tecnologías de la información y las comunicaciones, específicamente de las redes sociales, puede dar lugar a la trasgresión de los derechos fundamentales a la intimidad, a la imagen, al honor y a la honra<sup>274</sup>. Así mismo, el nivel de difusión que caracteriza a tales medios de comunicación genera un especial riesgo en el entorno personal, familiar y social de quien es objeto de esas conductas<sup>275</sup>.

4.5.5.3. Por tanto, el encargado de adoptar las medidas debe valorar las características particulares de la violencia denunciada para que sus decisiones tengan la potencialidad de finalizar la agresión o su amenaza, así como que una vez incumplidas, las autoridades encargadas de hacerlas cumplir cuenten con las herramientas para lograrlo.

## 5. Análisis del caso concreto.

Visto lo anterior, el objeto del amparo consiste en la protección transitoria de los derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la justicia, al habeas data y a vivir una vida libre de violencia de la actora y de su hija menor de edad, lo cual se solicita por considerar que distintas actuaciones surtidas en el trámite de sanción por incumplimiento de la medida de protección 425-2013 han conducido a que su expareja continúe ejerciendo actos de violencia psicológica y emocional en su contra, aun 7 años después de haber acudido a la Comisaría por primera vez a solicitar la protección de sus derechos.

Una vez estudiados los distintos escritos allegados por la actora y los elementos probatorios que obran en el expediente, se puede evidenciar que sus reparos se refieren a: *i)* que la decisión del incumplimiento se ha dilatado en el tiempo, *ii)* que falta la inclusión de su hija en la medida de protección 425-2013, *iii)* que el proceso esté a cargo de una funcionaria que no genera, a su juicio, garantías de imparcialidad por lo manifestado en el proceso disciplinario que se surte en su contra, *iv)* que falta certeza sobre la corrección de los datos en el sistema de información misional de la Secretaría Distrital de Integración en relación con la medida de protección 283-2009 y *v)* que falta el

---

<sup>273</sup> *Ibidem*.

<sup>274</sup> Sentencia T-145 de 2016.

<sup>275</sup> *Ibidem*.

reconocimiento del derecho a no ser confrontada con el denunciado. En ese orden se dará respuesta a cada uno de estos reparos, previo el estudio de la procedencia de la acción de tutela, puesto que en la actualidad aún está pendiente de fallo la solicitud de incumplimiento ante la citada Comisaría.

### 5.1. Sobre la procedencia de la acción de tutela

5.1.1. Atendiendo las particularidades del procedimiento de solicitud de medidas de protección por violencia en el contexto familiar, la Sala observa que se trata de un mecanismo completo, que ofrece suficientes garantías para que se ordene el cese de los actos de violencia o amenaza de manera oportuna. No obstante, a pesar de que los comisarios y jueces tienen a su disposición un listado amplio de medidas, así como la facultad de dictar cualquiera otra orden que consideren necesaria para neutralizar la agresión (acápito 3.6.3.), su efectividad depende del hecho de que esas mismas autoridades las adopten oportunamente y verifiquen su cumplimiento ante su desobediencia por parte del agresor. Se trata de la materialización del derecho al acceso a la justicia<sup>276</sup>, que no se agota con la posibilidad de acudir ante un funcionario a plantear un problema jurídico ni en su resolución<sup>277</sup>, sino que también implica que lo ordenado se cumpla de manera efectiva y se restablezcan los derechos lesionados<sup>278</sup>.

Ahora bien, en el caso bajo estudio, se tiene que la actora denunció hechos de violencia por parte de *JARG* desde junio de 2009<sup>279</sup> e inició el proceso de medidas de protección el 15 de octubre de 2013<sup>280</sup>. Después de diversas actuaciones<sup>281</sup>, entre las cuales se destacan varios escritos de ambas partes, la valoración por el Instituto de Medicina Legal de los involucrados, la remisión a otra Comisaría y su devolución por falta de competencia, la Comisaría 1 de Familia decidió levantar las medidas de protección el 9 de abril de 2015<sup>282</sup>. Contra esa decisión fue presentado recurso de apelación, el cual fue resuelto favorablemente a la actora por el Juzgado 4 de Familia de Oralidad de Bogotá, el 3 de julio del mismo año. El funcionario judicial encontró probados los hechos de violencia y conminó a *JARG* para que se abstuviera de realizar la conducta objeto de la queja o cualquier acto de violencia física, verbal, psíquica, amenazas, agravios o humillaciones, agresiones, ultrajes, insultos, hostigamientos, molestias y ofensas o provocaciones en contra de *RMCM* y sus hijos *AMCC* y *JMCC*. Así como que, iniciara un tratamiento reeducativo y terapéutico para modificar sus conductas inadecuadas y de pautas de crianza antes de tener contacto con su hija<sup>283</sup>.

<sup>276</sup> Constitución Política, artículo 229.

<sup>277</sup> Sentencia C-367 de 2014.

<sup>278</sup> *Ibidem*.

<sup>279</sup> Al respecto ver el acápito de Antecedentes, numeral 2.1.2..

<sup>280</sup> Al respecto ver el acápito de Antecedentes, numeral 2.2.1..

<sup>281</sup> Al respecto ver el acápito de Antecedentes, numeral 2.2..

<sup>282</sup> Cuad. 3 MP 425-2013, fls. 877-890.

<sup>283</sup> Cuad. 1, fls. 236-250 y Cuad. 4 MP 425-2013, fls. 1043-1056.

El 31 de julio de 2015 inició trámite de incumplimiento al considerar que *JARG* continuó incurriendo en amenazas y publicando mensajes que afectaban su estabilidad emocional en Twitter<sup>284</sup>. En el incidente que fue avocado el 3 de agosto siguiente se citó a audiencia de fallo en seis ocasiones, sin que fuera posible realizarlas por la inasistencia del funcionario designado del Ministerio Público a cuatro de ellas, por la inasistencia de la comisaria a dos de ellas, por la inasistencia del denunciado a una y porque el expediente se encontraba en la Oficina de Asuntos disciplinarios de la SDIS a otra<sup>285</sup>. Sobre este punto, se precisa que en el cuaderno del trámite no se evidencia la cancelación de alguna audiencia por la inasistencia de la accionante, contrario a lo afirmado por *JARG*. Simultáneamente, se estaba surtiendo el trámite de dos recusaciones presentadas por la peticionaria, quien consideraba que la comisaria accionada no podía garantizar imparcialidad en su labor, así como una queja disciplinaria ante la Secretaría por las mismas razones.

Al momento de la presentación del amparo y durante el trámite de revisión no se había decidido el incidente de incumplimiento, pese a que la ley le impone al comisario o al juez que expidió la orden de protección un término de 10 días para realizar la audiencia en la que se decide sobre la falta de acatamiento de la misma, según el artículo 17 de la Ley 294 de 1996.

#### 5.1.2. Requisito de subsidiariedad.

En el presente caso, la actora cumplió con el deber de iniciar ante la misma Comisaría que conoció el procedimiento de la medida de protección el trámite de incumplimiento, allegando las pruebas que consideraba pertinentes. Así mismo, asistió a las audiencias asignadas, a través de su apoderada, en ejercicio de su derecho a la no confrontación con su agresor previamente mencionado. Pese a ello, antes de que presentara la primera solicitud de recusación el 19 de febrero de 2015, habían transcurrido casi 4 meses sin que se hubiera decidido definitivamente el incidente, por razones que no fueron justificadas de ninguna manera por parte de la Comisaría accionada, que se limitó a remitir un listado de las distintas actuaciones surtidas en el caso. Se observa que después de la solicitud de recusación, el expediente fue prestado a la Secretaría Distrital de Integración Social para el trámite de la queja disciplinaria, a los despachos judiciales que fungieron como jueces de tutela y a esta Corporación, mientras se surtía la revisión del caso, impidiendo el avance en el trámite de incumplimiento.

Aunque pueda pensarse que la demora fue causada por los distintos recursos que la accionante presentó, esto es, por su actitud procesal, resulta preocupante la cancelación de la audiencia de fallo en seis ocasiones por la inasistencia de las entidades públicas encargadas de proteger los derechos de quienes denuncian hechos de violencia en el contexto familiar y en una ocasión por la inasistencia de *JARG*. Igual de alarmante resulta el hecho de

<sup>284</sup> Al respecto ver el acápite de Antecedentes, numeral 2.3..

<sup>285</sup> Cuad. Incumplimiento MP 425-2013, fls. 106, 109, 149, 151, 174



que se haya procedido al préstamo del expediente a las distintas instancias administrativas y judiciales sin haber decidido sobre la repetición de los hechos de violencia o adoptado medidas que permitieran continuar con el proceso, atendiendo a que la actora denunció que las agresiones continuaban y habían tenido fuertes efectos psicológicos en la salud mental de ella y de su hija menor de edad. Por tanto, se entiende acreditado el requisito de subsidiariedad en el presente asunto.

### 5.1.3. Requisito de inmediatez.

Sobre este punto, se tiene que la acción de tutela fue promovida el 11 de noviembre de 2016 y que, dentro del trámite de incumplimiento fue iniciado el 31 de julio de 2015, la última actuación previa al amparo fue una solicitud de copias el 3 de marzo de 2016. Al respecto, la actora indicó que solo fue posible obtener los documentos solicitados cuando el expediente estuvo en el juzgado accionado, por lo que se entiende que su solicitud es actual. Se tiene además que transcurrieron más de 15 meses sin obtener una respuesta para un procedimiento que no puede tomar más de 10 días, debido a la importancia de los bienes jurídicos que pretende proteger dicho trámite. Por esas razones, se cumple este requisito.

## 5.2. **Sobre la razonabilidad del plazo de resolución del trámite de incumplimiento de la medida de protección 425-2013.**

Al respecto, se recuerda que la Ley 294 de 1996 impuso términos breves para la decisión tanto de las medidas de protección como para el trámite de su incumplimiento, además sentó como principios para su aplicación la primacía de los derechos fundamentales, la oportuna y eficaz protección especial a aquellas personas que en el contexto de una familia sean o puedan llegar a ser víctimas, y la eficacia, celeridad, sumariedad y oralidad en la aplicación de los distintos procedimientos<sup>286</sup>. Estas disposiciones fueron las que llevaron a la Corte a considerar que se trataba de un mecanismo judicial especial, expedito e idóneo para la protección de los derechos de las víctimas de violencia dentro de las familias, que impedía la intervención del juez de tutela<sup>287</sup>.

Para la Sala es claro que la actora ha sido diligente al plantear su conflicto ante el funcionario competente y que no se ha dado una decisión expedita que haga cumplir las medidas de protección, lo que desdibuja su sentido, que consiste en evitar la ocurrencia de nuevos hechos de violencia, y hace necesaria la intervención del juez constitucional. Como se explicó, el análisis sobre la razonabilidad no se debe hacer de manera abstracta, ya que se corre el riesgo de concluir que un plazo de más de 15 meses para resolver sobre una pretensión resulta adecuado, atendiendo a la congestión de los operadores de justicia. Se destaca que fue voluntad del legislador reconocerle a los procedimientos relacionados con la violencia en contextos familiares una

---

<sup>286</sup> Ley 294 de 1996, artículo 3.

<sup>287</sup> Sentencia T-282 de 2002.

celeridad especial, debido a los valores y principios que se comprometen cada vez que uno de sus miembros comete un acto de agresión. De igual manera, ello encuentra como sustento la necesidad de proteger eficazmente de nuevos hechos a las víctimas de esa violencia, que suelen estar en una posición de desventaja y que requieren de una protección especial de parte del Estado y de la sociedad.

De este modo, en el caso bajo estudio se advierte que la falta de resolución del presunto incumplimiento de las medidas de protección que fueron reconocidas por el juzgado accionado, que encontró probados los hechos de violencia psicológica ejercidos en contra de la actora y su núcleo familiar, resulta gravosa e impide la efectividad del amparo reconocido. Es cierto que se trata de un proceso complejo, en el que ambas partes han allegado múltiples pruebas, se han presentado distintos recursos, las audiencias han sido canceladas por la inasistencia de las autoridades públicas y del denunciado, pero el plazo transcurrido y la falta de adopción de medidas por parte de la Comisaría accionada resultan una carga excesiva para quien ha sido cobijada por medidas de protección. Se recuerda que la materialización del derecho al acceso a la justicia no se agota con la posibilidad de presentar el reclamo ante el funcionario competente, sino que este sea resuelto y lo ordenado se cumpla de manera efectiva<sup>288</sup>.

En ese sentido, la presente acción de tutela es procedente para proteger los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la justicia por desconocimiento del plazo razonable, puesto que *i)* han transcurrido más de dos años desde que se inició el trámite de incumplimiento, sin que se haya dado una respuesta definitiva y *ii)* la falta de atención inmediata en ese proceso jurisdiccional, que debe tomar máximo 10 días puede generar la prolongación de los hechos de violencia para la actora como para su hija, quienes denuncian la falta de acatamiento de las medidas de protección. En virtud de ello, se ordenará la resolución del incidente en el término de 10 días, prorrogables por otro término igual.

Ahora bien, la demandante adujo la configuración de otras irregularidades en el proceso que también han afectado sus derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la justicia, al habeas data, y a vivir una vida libre de violencia de género, las cuales no pueden ser ignoradas por el juez constitucional, en atención los derechos e intereses jurídicos en juego. Sin embargo, se aclara que la intervención de esta Sala de Revisión se limitará a los reparos que la peticionaria ha señalado, sin que se vaya a definir si el presunto agresor ha incumplido las medidas de protección emitidas en su contra o si ellas han sido suficientes para asegurar que los hechos de violencia se repitan, debido a que aún está pendiente de fallo el incidente de incumplimiento.

---

<sup>288</sup> Al respecto ver el acápite de Consideraciones, numeral 4.2. y 4.5.1..

### 5.3. Sobre el cambio de la funcionaria a cargo del trámite de incumplimiento de la medida de protección 425-2013.

5.3.1. En el presente caso se tiene que la actora ha presentado dos escritos solicitando a la comisaria a cargo del trámite de incumplimiento apartarse de su estudio, por estimar que se encuentra incurso en dos de las causales de impedimento establecidas en el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011, el cual considera aplicable debido a: *i)* la naturaleza de funcionarios de carrera administrativa de los comisarios de familia<sup>289</sup> y *ii)* a que la remisión del Decreto 652 de 2001 a las normas del Decreto 2591 de 1991 se refiere únicamente al trámite de la sanción por incumplimiento y no al régimen de impedimentos<sup>290</sup>.

La primera de ellas al considerar que se encontraba incurso en la causal de impedimento consistente en la existencia de un litigio o controversia ante autoridades administrativas o jurisdiccionales entre el servidor, su cónyuge, compañero permanente, o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, y cualquiera de los interesados en la actuación, su representante o apoderado, del numeral 5. La segunda de ellas relacionada con haber dado consejo o concepto por fuera de la actuación administrativa sobre las cuestiones materia de la misma, o haber intervenido en esta como apoderado, Agente del Ministerio Público, perito o testigo, del numeral 11. Dichas solicitudes surtieron el siguiente trámite:

<b>Actuación</b>	<b>Impedimento causal numeral 5</b>	<b>Impedimento causal numeral 11</b>
Presentación de la solicitud	19/nov/15	23/feb/16
Escrito de no aceptación por la Comisaría 1 de Familia de Bogotá	4/dic/15	01/mar/16
Recurso de reposición y en subsidio de apelación	(No obra)	08/mar/16
Decisión apelación por parte del Juzgado 4 de Familia de Bogotá	19/may/16	No ha sido resuelto
Recurso de reposición en contra de la anterior decisión	25/may/16	No ha sido resuelto
Auto que resuelve recurso por parte del Juzgado 4 de Familia de Bogotá	22/jun/16	No ha sido resuelto

Por ende, al momento se encuentra pendiente de resolución el recurso de reposición y de apelación presentado en contra de la decisión proferida por la Comisaría accionada el 1 de marzo de 2016 que negó la segunda recusación,

<sup>289</sup> Ley 294 de 1996, parágrafo del artículo 30: “A partir de la vigencia de esta ley los Comisarios de Familia serán funcionarios de Carrera Administrativa.”

<sup>290</sup> Al respecto, ver el acápite de Consideraciones, numeral 3.6.4..

frente a la cual la comisaria indicó el 15 de marzo de 2016 que le daría trámite. Sobre este punto, se advierte que el artículo 39 del Decreto 2591 de 1991 no contempla que la decisión pueda ser objeto de recursos, debido a que, como lo ha señalado esta Corporación, se requiere que el trámite se adelante con la mayor celeridad y urgencia posibles<sup>291</sup>.

Se advierte que la comisaria accionada dio respuesta a la segunda solicitud de recusación en sentido negativo, mediante comunicación de 1 de marzo de 2016, al estimar que no se encontraba incurso en ninguna de las causales del artículo 56 del Código de Procedimiento Penal. La Sala estima que dicha solicitud debe abordarse en la decisión definitiva sobre el trámite de incumplimiento, en donde le corresponde a la funcionaria encargada del trámite determinar si el escrito presentado por ella prefijó un concepto dentro del proceso de incumplimiento, de forma que al decidir el incidente no podría modificar o ignorar lo dicho en la diligencia del proceso disciplinario sin incurrir en contradicción. En todo caso, como se indicó en el acápite 4.5.3.4, le corresponderá a su Superior adoptar las medidas procedentes para que se inicie el procedimiento disciplinario, de considerar que tal situación le impedía a la comisaria accionada actuar con la imparcialidad que de ella se esperaba. Se aclara que esta determinación no impide a la Corte pronunciarse acerca de los prejuicios personales<sup>292</sup> que dejó entrever la comisaria, en relación con los efectos que la violencia psicológica debió causar en la salud mental y el comportamiento de la accionante, teniendo en cuenta las condiciones particulares de la denunciante, a las cuales se hará referencia detallada en el acápite 5.7. siguiente.

Por tanto, se ordenará que la comisaria accionada resuelva, de manera argumentada, la solicitud presentada por la accionante, al momento de solucionar el incidente de incumplimiento, teniendo en cuenta las pautas que se expondrán en el acápite 5.7.4.. Se precisa que de concluir que sí existe un impedimento, deberá remitir inmediatamente el presente asunto a otro de los comisarios titulares de la Comisaría 1 de Familia para que asuma su conocimiento. Lo anterior debido a que esa fue la entidad que conoció en primer lugar del caso y, que de conformidad con el artículo 17 de la Ley 294 de 1996, es la que mantiene la competencia para la ejecución y cumplimiento de las medidas dictadas. Si no existe otro comisario titular dentro de esa Comisaría, deberá remitirlo a otra Comisaría, según las reglas de reparto establecidas por la Secretaría Distrital de Integración Social, entidad “coordinadora de los aspectos administrativos y operativos de las Comisarías de Familia”<sup>293</sup>, que deberá verificar la remisión efectiva del expediente. No

---

<sup>291</sup> Al respecto ver el acápite de Consideraciones, numeral 3.6.1. y 4.5.3.3. y siguientes.

<sup>292</sup> Al respecto ver el acápite de Consideraciones, numeral 4.5.3.1..

<sup>293</sup> La Secretaría Distrital de Integración Social indicó que esa era su función en relación con las Comisarías de familia (Cuad. 1, fls. 142-149). Ello encuentra razón en el artículo 83 de la Ley 1098 de 2006 que indica que las Comisarías son entidades distritales y en el artículo 26 del Decreto 607 de 2007 que señala la Subdirección de Familia de esa secretaría como la encargada de “[d]irigir la gestión de las Comisarías de familia a fin de que estas garanticen el acceso a la justicia familiar y la aplicación de medidas de protección de acuerdo con las competencias legales de prevención, protección y policivas, en el marco de la legislación vigente de infancia y de familia”.

obstante, de no contar con tal expediente, deberá solicitar inmediatamente la devolución del mismo a la entidad que lo tenga, con el fin de surtir la audiencia de fallo en el tiempo indicado en el acápite anterior.

#### 5.4. Sobre la inclusión de la hija menor de edad en la medida de protección 425-2013

En relación con la inclusión de la hija menor de edad en la medida de protección 425-2013, se advierte que en la medida de protección 283-2009, el 1 de julio de 2009, la Comisaría 1 de Familia de Bogotá resolvió imponer una medida definitiva a favor de ella y en contra de sus padres, en los siguientes términos:

“Imponer una medida de protección definitiva a favor de la niña *IRC* en contra del señor *JARG* y de la señora *RMCM* consistente en conminarlos para que a partir de la fecha eviten generar entre sí comportamientos agresivos físicos, verbales o psicológicos de forma directa, por teléfono, por escrito o por cualquier otro medio, deberán respetar su lugar de residencia, trabajo o lugar alguno donde se puedan encontrar. Les queda prohibido a los progenitores involucrar a su hija en sus desavenencias y conflicto que existe (*ilegible*) y se les prohíbe generar comentarios negativos de cada uno a la niña y terceras personas con el fin de subestimar su imagen ni deberán permitir que terceras personas se los generen a la niña. Les queda prohibido ocultar o retener a la niña para impedir que comparta con su otro progenitor o progenitora.

Se les ordena acudir a proceso terapéutico familiar a nivel particular con el fin de ser orientados en cómo mejorar [la] relación de padres, comunicación asertiva, pautas de crianza, duelo de separación, autocontrol, manejo de la ira, mecanismos de solución pacífica de conflictos. Su costo será asumido por cada uno en un 50%. Deberán allegar informe de asistencia.”<sup>294</sup>

Se destaca que la medida de protección 425-2013 surgió, en un principio, por la solicitud de incumplimiento que la actora presentó en relación con la medida de protección 283-2009, dentro de la cual ella no estaba incluida como sujeto de protección, razón por la cual se decidió abrir un nuevo expediente<sup>295</sup>. Esa decisión fue avalada por el Juzgado 4 de Familia de Oralidad de Bogotá, en sentencia de 3 de julio de 2015, que dispuso la medida a favor de *RMCM* y sus hijos *AMCC* y *JMCC*, pero la negó a favor de la menor de edad por la existencia de la medida previa<sup>296</sup>.

Como se mencionó en el acápite 3.6.5., las medidas de protección mantendrán su vigencia por el tiempo que se mantengan las circunstancias que dieron

<sup>294</sup> Cuad. Anexo 2, fls. 14-23.

<sup>295</sup> Al respecto ver el acápite de Antecedentes, numeral 2.2..

<sup>296</sup> Al respecto ver el acápite de Antecedentes, numeral 2.2.18.

lugar a estas y serán canceladas mediante incidente, cuando se superen las razones que las originaron<sup>297</sup>. Al respecto, ninguna de las entidades vinculadas al trámite de tutela, ni la actora, manifestó que se hubiera adelantado el incidente de terminación de los efectos de esa medida de protección, de conformidad con el artículo 18 de la Ley 294 de 1993. La Sala observa, además, que en uno de los cuadernos remitidos por la actora con distintos elementos probatorios obra escrito de 6 de febrero de 2014, en el que la comisaria, dentro del expediente de la medida de protección 283-2009, pidió que se sustentaran las razones para la declaratoria de incumplimiento de las medidas a favor de la niña y la eliminación de *RMCM* como agresora, para lo cual se debían expresar las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la ocurrencia de los hechos, así como allegar las pruebas pertinentes<sup>298</sup>, la cual sería la última actuación registrada dentro del mismo.

De esa manera, la determinación que impuso las medidas se encuentra vigente y su incumplimiento puede ser estudiado por la misma Comisaría que la profirió, razón por la cual no resulta procedente la inclusión de *IRC* en el expediente de la medida 425-2013. Ello no obsta para que la actora solicite el cumplimiento de la medida de protección dictada, pidiendo el traslado de las pruebas allegadas al proceso 425-2013.

#### 5.5. Sobre la anotación en el sistema de información SIRBE

En cuanto a la duda sobre la efectiva corrección de la información consignada en el sistema de información misional de la Secretaría Distrital de Integración Social, se advierte que dicha entidad no confirmó la corrección de los datos en sede del trámite de tutela. Así mismo, que en el expediente obra informe secretarial en el que consta que la medida de protección proferida en el proceso 283-2009 fue registrada erróneamente a favor de *JARG* y en contra de la accionante<sup>299</sup>. Cabe señalar que la demandante acudió previamente a la entidad<sup>300</sup> para solicitar la corrección el 17 de junio de 2015<sup>301</sup> y que solo en el año 2016 la Comisaría accionada indicó que procedería a la rectificación<sup>302</sup>, sin que en el expediente exista copia del nuevo documento en el que conste la corrección.

La Sala advierte que el registro errado de datos errados vulnera el derecho fundamental al habeas data, que le otorga a la actora como titular de los datos personales consignados en el sistema de información misional el derecho a “conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas”<sup>303</sup>, y

<sup>297</sup> Ley 294 de 1996, artículo 18 y Decreto 4799 de 2011, artículo 3, parágrafo 2.

<sup>298</sup> Cuad. Anexo 2, fl. 47.

<sup>299</sup> Cuad. 1 MP 425-2013, fl. 2.

<sup>300</sup> Esta Corporación ha sostenido que la protección del derecho al habeas data en sede de tutela es procedente cuando se ha reclamado su rectificación ante la entidad encargada de la base datos de manera previa (Sentencia T-165 de 2015).

<sup>301</sup> Cuad. 4 MP 425-2013, fls. 970-971.

<sup>302</sup> Al respecto ver el acápite de Antecedentes, numeral 2.1.12. y siguientes.

<sup>303</sup> Constitución Política, artículo 15.

el derecho a poner en marcha los mecanismos de consulta y de reclamo consagrados en la Ley 1581 de 2012. Lo mismo sucede con la negativa a acceder al expediente del proceso de medidas de protección, referenciado en el acápite de Antecedentes, numeral 2.3.15..

Esa vulneración, a su vez, podría impedir el ejercicio de otros derechos fundamentales, afectando la ejecución de la medida de protección, en detrimento de los derechos de la menor de edad, por cuanto ese sistema de información es la herramienta en la cual se registran distintos datos individuales y familiares de los ciudadanos que acuden a las Comisarías, y las distintas atenciones y medidas que han sido adoptadas por las mismas. Justamente, en el Instructivo de “Implementación ruta interna de atención en Comisarías de familia”, de la Secretaría, aparece como uno de los primeros pasos de la atención de los usuarios la verificación del SIRBE de Comisarias de Familia, “con el fin de conocer si presenta atención previa en Comisarías de Familia”. Además, podría imposibilitar el inicio del trámite de incumplimiento o que las demás entidades involucradas en acatar la orden, como la Policía Nacional, se nieguen a hacerlo, así como ejercer su derecho fundamental a la defensa dentro del mismo.

Por tal razón, se protegerá su derecho al habeas data y se ordenará a la Comisaría y a la secretaría accionadas que, si no lo han hecho, rectifiquen en un plazo inferior a 48 horas la información que repose en el SIRBE, de forma que refleje la realidad de la medida de protección impuesta el 1 de julio de 2009 por la Comisaría 1 de Familia de Bogotá, debiendo acreditar tal corrección a la peticionaria. Así mismo, se ordenará permitir el acceso al expediente de las medidas de protección y del trámite de incumplimiento.

#### **5.6. Sobre el derecho de las mujeres víctimas de violencia a no ser confrontadas con su agresor.**

La actora adujo en el escrito de tutela que la comisaria demandada insistió en la comparecencia simultánea con su agresor a las audiencias, sin permitirle ejercer su derecho a la no confrontación. A raíz de ello, presentó memorial reiterando su voluntad de hacer uso de esa prerrogativa, el cual fue contestado el 23 de junio de 2017 de manera negativa, debido a que la funcionaria consideró que la solicitud de la medida de protección se realizó bajo la Ley 294 de 1996 y no bajo la Ley 1257 de 2008. En esa ocasión, la funcionaria sostuvo que no se había evidenciado “que el incidentado [fuera] una persona agresiva e irrespetuosa y haya presentado algún tipo de comportamiento inapropiado en diligencia que [hubiere] dado motivo para ver (sic) recurrido al acompañamiento de agentes de la Policía Nacional”<sup>304</sup>.

Con fundamento en lo establecido en las consideraciones precedentes<sup>305</sup>, se advierte que la decisión adoptada por la Comisaría el 23 de junio de 2017 en la

<sup>304</sup> Al respecto ver el acápite de Antecedentes, numeral 2.3.19. y siguientes.

<sup>305</sup> Al respecto ver el acápite de Consideraciones, numerales 3.5.1. y 3.5.2. y 4.5.4..

que se negó el derecho de la actora a la no confrontación con su agresor, bajo el argumento de que el trámite estaba regido por la Ley 294 de 1996 y no resultaba aplicable la mencionada Ley 1257 de 2008, incurrió en un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto. Esto, al aplicar mecánicamente las formas procesales de la primera ley, sin tener en cuenta que la segunda ley contiene disposiciones que rigen todos los procesos de atención de las mujeres víctimas de violencia en el ámbito público y privado. Además, que debe prevalecer el derecho sustancial de la mujer de que “sus manifestaciones serán libres de intimidación y miedo”<sup>306</sup>, dentro de cualquier escenario judicial y administrativo. A su vez, incurrió en un defecto sustantivo al desconocer una prerrogativa reconocida a las mujeres víctimas de violencia, así como las obligaciones estatales en cuanto a la erradicación de la violencia señaladas antes. Por consiguiente, se dejará sin efectos la providencia que negó el ejercicio del derecho a la no confrontación con su agresor.

### **5.7. Sobre los actos de violencia institucional por parte de la Comisaria 1 de Familia de Bogotá durante el proceso de medidas de protección y su trámite de incumplimiento.**

5.7.1. Las diversas irregularidades en el trámite de incumplimiento advertidas hasta el momento, consistentes el plazo irrazonable de resolución del trámite de incumplimiento, la falta de trámite a la solicitud de rectificación de la información y la negativa a hacer efectivo el derecho a la no confrontación con su agresor, sumadas a las afirmaciones realizadas al momento de decidir la medida de protección, y las observaciones sobre la conducta de la accionante del proceso disciplinario, permiten establecer que la Comisaria 1 de Familia de Bogotá cometió actos de violencia institucional en contra de la accionante. Esto, por cuanto sus distintas actuaciones le causaron daño emocional, reflejado por la ausencia de una respuesta eficiente de parte de las entidades encargadas de su defensa y en la imposibilidad de participar en el proceso en igualdad de condiciones que el denunciado, impidiendo el acceso a la justicia y a la sanción por el daño causado, debido a prejuicios personales que permearon todo el proceso de protección. Para la Corte, resulta claro que las decisiones adoptadas se fundaron en estereotipos sobre *i)* la forma en que debían comportarse una mujer psicóloga víctima de agresiones psicológicas y *ii)* la motivación de las denuncias de violencia, que a su juicio tenían origen en no haber superado la finalización de la relación sentimental.

5.7.2. Para el efecto, se recuerda que en la decisión de las medidas de protección de 9 de abril de 2015<sup>307</sup>, la comisaria accionada indicó que esta era quien se había “encargado de garantizar la continuidad de la comunicación con el accionado”, asunto que llamaba mucho la atención “tratándose de una profesional en psicología”<sup>308</sup>. En relación con el diagnóstico del Instituto de Medicina Legal que concluía que padecía de trastorno mixto de ansiedad-depresión, sostuvo que:

<sup>306</sup> Sentencia T-184 de 2017.

<sup>307</sup> Al respecto ver el acápite de Antecedentes, numeral 2.2.15.

<sup>308</sup> Cuad. 3 MP 425-2013, fls. 877-890.



“llama[ba] la atención, como siendo una profesional de psicología si ha sentido posiblemente durante los últimos cinco (5) años un cuadro que como lo describe la psiquiatra está caracterizado por: ‘tristeza, llanto fácil, angustia con ideas de preocupación por el-futuro, contracturas musculares’; no ha buscado ayuda profesional siendo conocedora del tema, por demás, características que no ha exteriorizado”.

Así mismo, descartó la valoración de *JARG* realizada por el perito del mismo instituto que indicaba que tenía rasgos antisociales y requería asistir a un programa de manejo de la ira y de pautas de crianza antes de tener contacto con su hija, al considerar que eran excesivas y no se fundaban en suficientes elementos probatorios. Por el contrario, encontró que *RMCM* “posiblemente por sus conocimientos en el tema de la psicología, en todos sus escritos permite advertir un lenguaje que sustenta sus afirmaciones de los hechos que pretende hacer valer”. En esa ocasión, concluyó que no se habían demostrado de manera fehaciente los hechos denunciados, incumpliendo la demandante con su deber de carga de la prueba.

De otra parte, en la respuesta presentada el 8 de enero de 2016<sup>309</sup> por la comisaria dentro del proceso disciplinario adelantado en su contra, esta afirmó que esperaba un comportamiento diferente de la denunciante de acuerdo a su “formación personal y profesional”. De igual manera, expuso que su desacuerdo con lo decidido en el proceso “posiblemente obedec[ía] a una o unas situaciones no superadas con el paso del tiempo, involucrando como siempre lo ha hecho a sus hijos a quienes presenta como víctimas y ahora con sus peticiones de no ser enfrentada ni al padre de su hija menor, ni a los funcionarios que no acepta y de quienes se imagina harán algo en su contra, permite entrever que posiblemente existe una situación que no es normal, el presunto miedo no demostrado solo está en la mente de la señora *RMCM*, nada le ha pasado y nada le va a pasar, de ser así, no saldría de su casa y seguramente en todos estos años habría adoptado medidas reales para protegerse ella y a sus hijos y su vida no sería la de una madre y profesional normal que cumple funciones para una entidad en un cargo”.

5.7.3. El sesgo personal de parte de la funcionaria, reflejado en el trato dado a la actora a lo largo del proceso, es constitucionalmente inadmisibles, debido a que es discriminatorio y desconoce la obligación reforzada de proteger a la mujer que ha sido víctima de violencia, al transferir la responsabilidad de la conducta a la mujer denunciante<sup>310</sup>. De igual manera, contribuye al contexto de violencia estructural contra la mujer al propiciar un ambiente de impunidad y de tolerancia estatal de las agresiones<sup>311</sup>, privándola de recursos judiciales efectivos para contrarrestar la agresión denunciada, aumentando “el

<sup>309</sup> Cuad. 1, fls. 129-137.

<sup>310</sup> Sentencia T-364 de 2013.

<sup>311</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Campo Algodonero c. México y Comisión Interamericana de Derechos Humanos estudió el caso de Maria Da Penha c. Brasil.

sentimiento y la sensación de inseguridad de las mujeres, así como una persistente desconfianza de éstas en el sistema de administración de justicia”

<sup>312</sup>

En este punto se destaca que si bien en el ejercicio de la función jurisdiccional las comisarías de familia cuentan con la autonomía y la independencia para interpretar y aplicar la ley, lo cierto es que dichas prerrogativas no pueden conducir al “desconocimiento de los derechos fundamentales de las personas, ni un incumplimiento del deber de proteger especialmente a aquellas que se encuentren en situaciones de debilidad manifiesta, reduciendo el ámbito de aplicación y por ende la eficacia de los mecanismos legales que desarrollen el objetivo constitucional de la igualdad”<sup>313</sup>. Por ende, sus decisiones deben atender *i)* la perspectiva de género y el contexto de violencia estructural contra las mujeres, *ii)* las garantías señaladas en la Ley 1257 de 2008 y en otras normas sobre violencia en contra de la mujer, *iii)* los compromisos internacionales de protección reforzada de la mujer víctima de agresiones mencionados en el acápite 4.2. y *iv)* la jurisprudencia constitucional sobre las distintas formas que puede adoptar la violencia y la necesidad de que las medidas la aborden de forma idónea, el plazo de resolución del proceso, el acceso a la información, y la imparcialidad y ausencia de estereotipos de género de los funcionarios encargados de la atención, entre otros.

5.7.4. Ahora bien, atendiendo estas circunstancias y para evitar que persistan los hechos de violencia denunciados, la Sala ordenará al comisario encargado de resolver el trámite de incumplimiento:

5.7.4.1. Adelantar una investigación seria, oportuna, completa, imparcial y libre de estereotipos de la violencia denunciada, específicamente, aquellos relacionados con la formación profesional de la actora y el cargo que ostenta<sup>314</sup>

;

5.7.4.2. Garantizar los derechos consagrados en el artículo 8 de la Ley 1257 de 2008, especialmente el derecho a no ser confrontada con su agresor<sup>315</sup>

;

5.7.4.3. Verificar el cumplimiento de la medida de protección, en el sentido de valorar el cese de las agresiones y la asistencia al tratamiento reeducativo y terapéutico ordenado por el Juzgado 4 de Familia de Bogotá<sup>316</sup>, para lo cual deberá tener en cuenta la naturaleza de las agresiones denunciadas y los medios a través de los cuales se dieron las mismas<sup>317</sup>.

5.7.4.4. Tener como guía de interpretación y aplicación de las normas, los compromisos estatales de erradicación de la violencia contra la mujer

<sup>312</sup> *Ibidem*.

<sup>313</sup> Sentencia T-1072 de 2000.

<sup>314</sup> Al respecto ver el acápite de Consideraciones, numeral 4.1..

<sup>315</sup> Al respecto ver el acápite de Consideraciones, numeral 4.5.4..

<sup>316</sup> Al respecto ver el acápite de Antecedentes, numeral 2.2.18..

<sup>317</sup> Al respecto ver el acápite de Consideraciones, numeral 4.5.5.2..

contenidos en 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<sup>318</sup>.

5.7.4.5. De considerar que son necesarias medidas de protección adicionales para contrarrestar la violencia denunciada, estas deberán ser idóneas, atendiendo la modalidad del daño y recurriendo a medidas diferentes a aquellas establecidas en la ley de requerirse<sup>319</sup>.

5.7.5. A las irregularidades cometidas por la comisaria en el proceso, se suma la ausencia del representante del Ministerio Público en varias de las audiencias citadas, así como la falta de adopción de medidas disciplinarias por la Secretaría de Integración Social, bajo el argumento de que su función se limita a la coordinación administrativa y operativa de las Comisarias y que esas entidades cuentan autonomía e independencia<sup>320</sup>. Para la Sala, esas actuaciones refuerzan el ambiente de indiferencia que deben enfrentar las mujeres denunciantes de hechos de violencia cuando acuden a la institucionalidad dispuesta para su protección y que se refleja en respuestas ineficientes ante sus reclamos. Como se mencionó, no se trata de casos aislados de maltrato, sino de prácticas institucionales de conformidad con las cuales se invisibilizan violencias que no son físicas, se omite la obligación de informar a la mujer sobre las rutas de atención, se adoptan enfoques familistas y no de género en detrimento de los derechos de las mujeres, no se adoptan medidas de protección idóneas y oportunas, no asisten los funcionarios del Ministerio Público y no se hace seguimiento de las decisiones adoptadas por las comisarias<sup>321</sup>. Por tanto, se hace necesario que la Corte adopte una serie de medidas para evitar nuevos casos de violencia institucional en contra de las mujeres que denuncian actos de violencia.

5.7.5.1. Al respecto, se tiene que en el Plan Decenal del Sistema de Justicia se señalaron como problemáticas del sector familia la falta de sistemas de información sobre las medidas de protección, de capacidad institucional y de capacitación de los funcionarios, especialmente en enfoque de género, de articulación interinstitucional, de mecanismos de monitoreo de las acciones de esas entidades y de información sobre la ruta de atención a las víctimas de violencia<sup>322</sup>. Así mismo, evidenció la ausencia de institucionalización del enfoque de género de manera transversal en todo el sistema de justicia<sup>323</sup>. Circunstancias que impiden la materialización de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas de violencia que acuden a las distintas autoridades en busca de su protección. Por tanto, se propuso como objetivos del Plan la implementación de “estudios técnicos para el rediseño de entidades y

<sup>318</sup> Al respecto ver el acápite de Consideraciones, numeral 4.1..

<sup>319</sup> Al respecto ver el acápite de Consideraciones, numeral 4.5.5..

<sup>320</sup> Cuad. 1, fls. 129-137.

<sup>321</sup> Cuad. 3, fls. 1-23.

<sup>322</sup> Acápite 3.2.2.1.2.. y 3.2.2.2.

<sup>323</sup> Acápite 3.1.4.2.5.2.

organismos del orden territorial, comisarías de familia e inspecciones de policía”<sup>324</sup>, y el mejoramiento del “diseño organizacional de las entidades, organismos e instancias de articulación que integran el sistema de justicia”<sup>325</sup>. Además, para el seguimiento del cumplimiento y su evaluación, se dispuso la creación del Comité Directivo del Plan Decenal del Sistema de Justicia, que tiene dentro de sus funciones promover su implementación y fomentar en las entidades territoriales la incorporación de sus políticas, filosofía, lineamientos, objetivos y acciones<sup>326</sup>. Este está conformado por:

- i) El Ministro de Justicia y del Derecho, o el Viceministro de Promoción de la Justicia delegado, quien lo presidirá.
- ii) El Presidente y el Vicepresidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, u otros dos magistrados titulares delegados.
- iii) El Director del Departamento Administrativo Nacional de Planeación, o el Subdirector delegado.
- iv) El Fiscal General de la Nación, o el Vice-fiscal delegado.
- v) El Director del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, o el Subdirector Delegado.
- vi) El Contralor General de la República, o el Vicecontralor delegado.
- vii) El Procurador General de la Nación, o el Viceprocurador delegado.
- viii) El Defensor del Pueblo, o el Vicedefensor delegado.

Por tanto, ante el consenso de las distintas entidades del orden nacional que colaboraron en su formulación sobre las deficiencias el funcionamiento actual de las comisarías de familia que no asegura los derechos de las mujeres víctimas de violencia y que debe ser objeto de modificación, se exhortará al Ministro de Justicia y del Derecho, o el Viceministro de Promoción de la Justicia, en su calidad de presidente del Comité Directivo que ponga en marcha en el menor tiempo posible su rediseño, según se planteó en el Plan Decenal. Lo anterior, a efectos de garantizar que el proceso de medidas de protección establecido en favor de las mujeres víctimas de violencia en el ámbito familiar *i)* asegure el goce efectivo de su derecho fundamental a vivir una vida libre de violencia de género en los ámbitos público y privado, *ii)* acate los estándares internacionales sobre el derecho a acceder a un recurso judicial sencillo y eficaz, y el deber estatal de diligencia en la prevención, investigación, sanción y reparación de la violencia, *iii)* atienda las reglas jurisprudenciales sobre la administración de justicia con perspectiva de género y *iv)* establezca mecanismos de control que desestimen la tolerancia estatal de las agresiones e impidan que los funcionarios a cargo ejerzan actos de violencia institucional en contra de las denunciadas.

5.7.5.2. A nivel local, se advierte la existencia de un Sistema Distrital de Protección Integral a las Mujeres Víctimas de Violencia, denominado SOFIA

<sup>324</sup> Acápito 3.1.1.5.1., literal j.

<sup>325</sup> Acápito 3.1.1.5.1..

<sup>326</sup> Acápito 5.1..

<sup>327</sup>, como escenario de articulación interinstitucional para la protección integral a las mujeres víctimas de violencia en el espacio público y privado, que tiene como objetivos:

- i) generar una estrategia interinstitucional que permita atender de manera prioritaria y con enfoque de género a las mujeres víctimas de violencias de género en Bogotá, incluyendo la garantía de la atención médica y psicológica, el acompañamiento institucional y la asesoría jurídica en todas y cada una de las localidades de Bogotá,
- ii) propender por la restitución prioritaria de los derechos vulnerados a las mujeres y la garantía del ejercicio pleno de su ciudadanía, y
- iii) diseñar y desarrollar una estrategia de prevención de las violencias contra las mujeres, en las escuelas o instituciones educativas distritales y los medios de comunicación distrital y local<sup>328</sup>.

Específicamente, su Mesa de Trabajo tiene a cargo la generación de procesos de articulación intersectorial y el establecimiento de protocolos para asegurar una respuesta idónea en la prevención y atención de las violencias contra las mujeres<sup>329</sup>. Está integrada por la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y las secretarías distritales de la Mujer, de Gobierno, de Integración Social, de salud y de Educación y puede contar con la presencia de la Fiscalía General de la Nación y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y otras entidades del orden nacional con presencia en Bogotá<sup>330</sup>. Por tanto, se exhortará a esa instancia que efectúe un diagnóstico del funcionamiento de las comisarías de familia en la ciudad, con el fin de que se establezcan protocolos de articulación y coordinación efectivos, que permitan la atención integral oportuna de las mujeres y el control de las actuaciones de los funcionarios encargados de la misma, para evitar la revictimización de la mujer o actos de violencia institucional que agraven su situación. Además, deberá iniciar jornadas de sensibilización y capacitación de los funcionarios judiciales y administrativos que hacen parte de la ruta de atención de las mujeres, para que esta sea un escenario libre de estereotipos de género, en donde prevalezcan los derechos fundamentales de las mujeres víctimas de violencia.

5.7.6. Finalmente, se remitirá copia de la presente providencia a la Procuraduría General de la Nación y a la Fiscalía General de la Nación para que, dentro de sus competencias constitucionales y legales, investiguen la conducta de la Comisaria 1 de Familia de Bogotá en la resolución del trámite de incumplimiento de la medida de protección núm. 425-2013.

## V. DECISIÓN.

<sup>327</sup> Sistema Orgánico Funcional, Integral y Articulador para la protección a Mujeres Víctimas de Violencias.

<sup>328</sup> Acuerdo Distrital 421 de 2009, por el cual se ordena la creación del Sistema Distrital de Protección Integral a las mujeres víctimas de violencia y se dictan otras disposiciones, artículo 2.

<sup>329</sup> Decreto Distrital 527 de 2014, por medio del cual se crean las instancias de coordinación del Sector Administrativo Mujeres, se determina la participación de la Secretaría Distrital de la Mujer en las instancias de coordinación existentes en el Distrito Capital, y se dictan otras disposiciones, artículo 12.

<sup>330</sup> Decreto Distrital 527 de 2014, artículo 13.

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

### RESUELVE

**Primero.- LEVANTAR** la suspensión de términos decretada en el presente asunto.

**Segundo.- REVOCAR** la sentencia proferida por la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia el 2 de febrero de 2017, que confirmó la emitida por la Sala de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá el 25 de noviembre de 2016. En su lugar, **CONCEDER** a *RMCM* la protección constitucional de sus derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la justicia, al habeas data y a una vida libre de violencia.

**Tercero.- ORDENAR** a la Comisaría 1 de Familia de Bogotá que, en el término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, decida sobre el incidente de cumplimiento de la medida de protección y la solicitud presentada por la accionante el 8 de marzo de 2016, atendiendo los deberes expuestos en el numeral 5.7.4. anterior y las demás consideraciones de la presente providencia. De considerar que se encuentra impedida para adoptar la decisión, deberá remitir inmediatamente el expediente a otra Comisaría, según las reglas de reparto establecidas por la Secretaría Distrital de Integración Social, quien contará con el mismo término y deberá seguir las mismas pautas enunciadas. Para el efecto, la Secretaría Distrital de Integración Social verificará la remisión oportuna del expediente.

**Cuarto.- ORDENAR** a la Comisaría 1 de Familia de Bogotá que, en el término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, actualice la información registrada en el Sistema de Información y Registro de Beneficiarios (SIRBE), de forma que refleje la realidad de la medida de protección adoptada por esa Comisaría e informe sobre la actualización a la peticionaria con el correspondiente soporte. Así mismo, permitir la consulta del expediente de la medida de protección y del trámite de incumplimiento a la actora.

**Quinto.- DEJAR SIN EFECTOS** la providencia dictada por la Comisaría 1 de Familia de Bogotá el 23 de junio de 2017 en la que se negó el ejercicio del derecho a la no confrontación de la peticionaria con su agresor.

**Sexto.- EXHORTAR** al Comité Directivo del Plan Decenal del Sistema de Justicia, para que ponga en marcha en el menor tiempo posible el rediseño de las comisarías de familia previsto en el Plan, a efectos de garantizar que el proceso de medidas de protección establecido en favor de mujeres víctimas de violencia en el ámbito familiar i) asegure el goce efectivo de su derecho

fundamental a vivir una vida libre de violencia de género en los ámbitos público y privado, *ii*) acate los estándares internacionales sobre el derecho a acceder a un recurso judicial sencillo y eficaz, y el deber estatal de diligencia en la prevención, investigación, sanción y reparación de la violencia, *iii*) atienda las reglas jurisprudenciales sobre la administración de justicia con perspectiva de género y *iv*) establezca mecanismos de control que desestimen la tolerancia estatal de las agresiones e impidan que los funcionarios a cargo ejerzan actos de violencia institucional en contra de las denunciadas.

**Séptimo.- EXHORTAR** a la Mesa de Trabajo del Sistema Distrital de Protección Integral a las Mujeres Víctimas de Violencia (SOFIA) que efectúe un diagnóstico del funcionamiento de las comisarías de familia en la ciudad, con el fin de que se establezcan protocolos de articulación y coordinación efectivos que permitan la atención integral oportuna de las mujeres y el control de las actuaciones de los funcionarios encargados de la misma, para evitar la revictimización de la mujer o actos de violencia institucional que agraven su situación. Así mismo, deberá iniciar jornadas de sensibilización y capacitación de los funcionarios judiciales y administrativos que hacen parte de la ruta de atención de las mujeres, para que esta sea un escenario, en donde prevalezcan los derechos fundamentales de las mujeres víctimas de violencia.

**Octavo.- REMITIR** copia de la presente providencia a la Procuraduría General de la Nación y a la Fiscalía General de la Nación para que, dentro de sus competencias constitucionales y legales, investiguen la conducta de la Comisaria 1 de Familia de Bogotá en la resolución del trámite de incumplimiento de la medida de protección núm. 425-2013.

**Noveno.- ORDENAR** a la Secretaría General de esta Corporación, al juez de instancia y a las demás autoridades que conocieron de esta providencia que tomen las medidas adecuadas, con el fin de que guarden estricta reserva y confidencialidad en relación con el mismo y en especial con la identidad e intimidad de la menor de edad *IRC*.

Notifíquese y cúmplase.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO  
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO  
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS  
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General