

Sentencia T-621/17



Referencia: Expediente T- 6.177.653

Acción de tutela formulada por Angie Liseth Lobo Sánchez y Mildred Sánchez Díaz contra la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Magistrado Ponente:
ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá D.C., seis (6) de octubre de dos mil diecisiete (2017).

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la Magistrada Diana Fajardo Rivera y los Magistrados Carlos Bernal Pulido y Alberto Rojas Ríos, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución Política y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de los fallos proferidos el 30 de enero de 2017, por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Valledupar, Cesar, Sala Civil–Familia–Laboral, en segunda instancia, y el 16 de noviembre de 2016, por el Juzgado Promiscuo de Familia de Aguachica, Cesar, en primera instancia, en el trámite de la acción de tutela formulada por Angie Liseth Lobo Sánchez y Mildred Sánchez Díaz contra la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

El proceso de la referencia fue escogido por la Sala de Selección de Tutelas Número Seis¹, mediante Auto proferido el 16 de junio de 2017, en aplicación a los siguientes criterios *subjetivos* de selección: (i) *Necesidad de materializar un enfoque diferencial* y (ii) *Urgencia de proteger un derecho fundamental*.

¹ Integrada por las Magistradas Diana Fajardo Rivera y Gloria Stella Ortiz Delgado.

I. ANTECEDENTES

Mildred Sánchez Díaz y su hija Angie Liseth Lobo Sánchez formulan acción de tutela contra la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en adelante UARIV, al considerar que la respuesta a su solicitud de inclusión en el Registro Único de Víctimas vulnera sus derechos fundamentales a la igualdad, la verdad, la justicia y la reparación.

1. Hechos

1.1. Las accionantes indican que fueron víctimas del delito de secuestro por parte de integrantes del Ejército de Liberación Nacional -ELN-, debido a los siguientes sucesos:

“El pasado 27 de junio de 2001, fuimos objeto de un hecho delictivo violatorio del derecho internacional humanitario y violatorio de los derechos humanos, mientras nos encontrábamos en nuestra finca denominada ‘BUENOS AIRES’ ubicada en la vereda la ‘YEGUERITA’ del municipio de Aguachica, Cesar, hasta allí llegaron hombres armados **quienes portando brazaletes con insignias del ELN, procedieron a secuestrarnos**, con el fin de obtener un beneficio económico, a cambio de dinero y bienes muebles como semovientes. (...)”

Mientras nos mantenían secuestrados, fuimos objeto de malos tratos y con palabras soeces **debimos presenciar cómo estos terroristas asesinaban a uno de nuestros familiares (VALERIO LOBO LEÓN)** a quien sin mediar palabra le ultimaron, mientras se llevaban el ganado de nuestra propiedad”²

1.2. La señora Mildred Sánchez Díaz denunció estos hechos ante la Fiscalía 20 Local de Aguachica, Cesar, el 5 de octubre de 2012. Del mismo modo, rindió declaración ante la Personería de ese municipio con el fin de ser incluida en el Registro Único de Víctimas -RUV-, junto con su núcleo familiar³ y su hija Angie Liseth Lobo Sánchez, quien para ese momento contaba con 15 años⁴.

² Cfr. Folio 1. Énfasis agregado.

³ Conformado por su esposo, Argemiro Lobo León, y sus otros dos hijos, Norleibi Lobo Sánchez y Argemiro Lobo Sánchez.

⁴ Cfr. Folios 2 y 3. En la cédula de ciudadanía de la joven Angie Liseth Lobo Sánchez se indica como fecha de nacimiento el 27 de diciembre de 1996. Cfr. Folio 19.

1.3. Tal declaración fue remitida a la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación a las Víctimas -UARIV-, entidad que profirió la Resolución N° 2013-91020 del 22 de febrero de 2013⁵, mediante la cual negó la inclusión de la señora Mildred Sánchez Díaz, sin embargo, omitió referirse a la joven Angie Liseth.

Como fundamento de su negativa, la Unidad argumentó que no se cumplían los requisitos establecidos en el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011⁶ y el Decreto 4800 de 2011, específicamente, adujo como causal de *no inclusión* la siguiente:

“1. Cuando en el proceso de valoración de la solicitud de registro se determine que los hechos ocurrieron por causas diferentes a lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 1488 de 2011.”

Como sustento de ello, aseguró:

“Al revisar la narración de los hechos no se puede establecer que el acto victimizante de Secuestro se haya configurado como tal; esto debido a que el objetivo final de este hecho no era cuartar la libertad de las personas, ni obligarlas a hacer o dejar de hacer algo; en este caso la retención fue un medio para llevar a cabo otro delito, en este caso el hurto de ganado.”⁷

1.4. No obstante lo anterior, el mismo 22 de febrero de 2013, la entidad accionada emitió la Resolución N° 2013-88920, mediante la cual resolvió *incluir* en el RUV al señor Argemiro Lobo León, esposo de la señora Mildred Sánchez Díaz y padre de Angie Liseth Lobo Sánchez, por el mismo *hecho victimizante* referido por ellas.

Como fundamento de tal decisión, argumentó que: (i) el delito de secuestro y toma de rehenes es una conducta criminal proscrita por el Derecho Internacional Humanitario; (ii) según la Organización de las Naciones Unidas el secuestro tiene cuatro elementos comunes: aprehensión ilegal, empleo de la violencia, retención de la víctima y el objetivo específico de obtener beneficios económicos, inclusive mediante la práctica de la extorsión⁸.

⁵ Cfr. Folio 21.

⁶ Tal disposición indica: “Artículo 3°. VÍCTIMAS. Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1° de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. (...)”

⁷ Cfr. Folio 21.

⁸ Cfr. Folio 25.

Por otra parte, aseveró que *“al verificar el contexto de la zona (...) se pudo concluir que efectivamente existió presencia de grupos armados en el municipio en cuestión”*⁹. Con lo cual concluyó:

“Por lo anterior y a la luz del principio de Favorabilidad, se concluyó que el (los) hecho(s) victimizante(s) de Secuestro, declarados por el(la) deponente se enmarcan dentro del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, por lo cual es viable jurídicamente incluir a ARGEMIRO LOBO LEÓN, en el Registro Único de Víctimas”¹⁰.

1.5. De manera semejante, la Unidad accionada dispuso la *inclusión* en el RUV de Argemiro Lobo Sánchez y Norleibi Lobo Sánchez, mediante las Resoluciones N° 2013-93094 del 22 de febrero de 2013¹¹ y N°. 2013-144500 del 18 de abril de 2013¹², respectivamente. Para el efecto, argumentó que se encontraba acreditado el delito de secuestro a manos de integrantes del ELN.

1.6. En razón a ello, la señora Sánchez Díaz interpuso recurso de reposición contra el acto administrativo que negó su condición de víctima y, además, omitió referirse a la joven Angie Liseth. Sin embargo, la entidad demandada, mediante Resolución N° 2013-91020RD del 15 de agosto de 2014, confirmó su decisión, con base en los siguientes argumentos:

- Aunque refirió que la denuncia presentada ante la Fiscalía 20 Local de Aguachica, Cesar, indicaba la existencia del hecho victimizante de secuestro, determinó que *“la misma no constituye suficientes indicios que permitan determinar las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se desarrolló la retención ilegal y, si este hecho acaeció en el marco del conflicto armado interno”*¹³.
- También aseveró que los grupos armados al margen de la ley habían hecho presencia efectiva en la fecha y el lugar del hecho victimizante, no obstante, manifestó que *“no fue posible determinar que el mismo tuviera una relación con el conflicto armado interno, enmarcándose en el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011”*¹⁴.

⁹ *Ibídem*.

¹⁰ *Ibídem*.

¹¹ *Cfr.* Folio 30.

¹² *Cfr.* Folio 27.

¹³ *Cfr.* Folio 22.

¹⁴ *Ibídem*.

En consecuencia, resolvió que la accionante no tenía la calidad de víctima del conflicto, sin embargo argumentó que tal determinación se debía a que no se configuró el hecho victimizante de *homicidio*:

“El sujeto objeto de estudio de la presente decisión administrativa, es una persona a la cual no puede dársele el calificativo de víctima del conflicto armado, puesto que en atención al examen valorativo y a las pruebas incorporadas al expediente, esta unidad, determinó que **el hecho descrito no configura el hecho victimizante de Homicidio**¹⁵ y por tanto no es procedente incluir a la señora MILDRED SÁNCHEZ DÍAZ”¹⁶

1.7. Debido a ello, la señora Mildred Sánchez Díaz y la joven Angie Liseth Lobo Sánchez formularon acción de tutela contra la UARIV, con fundamento en que la respuesta a su petición es incongruente y refleja un “*actuar negligente*” de la entidad, al omitir pronunciarse sobre una de las peticionarias y, además, negar la solicitud de *inclusión* con argumentos vagos e imprecisos que desconocen su condición de víctimas e ignoran que los hechos denunciados por ellas son los mismos que refirieron sus familiares¹⁷.

Con lo cual, aseguran que la deficiente contestación a su petición constituye una vulneración a sus derechos como víctimas del conflicto armado interno a la igualdad, la verdad, la justicia y a la reparación.

2. Traslado y contestación de la demanda

El 1° de noviembre de 2016, el Juzgado Promiscuo de Familia de Aguachica, Cesar, admitió la acción de tutela interpuesta por Angie Liseth Lobo Sánchez y Mildred Sánchez Díaz contra la UARIV, oficiando a la entidad accionada para que se pronunciara sobre los hechos que dieron origen a la demanda, de conformidad con el artículo 19 del Decreto 2591 de 1991.

Vencido el término para pronunciarse la Unidad Administrativa guardó silencio.

3. Pruebas aportadas al proceso

¹⁵ Énfasis agregado. A pesar de que la Resolución cita ampliamente el Manual de Lucha contra el Secuestro de la ONU y que la solicitud de la accionante se refiere a la conducta de *Secuestro*, la Unidad concluye que el hecho victimizante de *Homicidio* no se configuró.

¹⁶ Cfr. Folio 23.

¹⁷ Cfr., Folio 7.

- a) Copia de la cédula de ciudadanía de Angie Liseth Lobo Sánchez –Fol. 19–.
- b) Copia de la cédula de ciudadanía de Mildred Sánchez Díaz –Fol. 20–.
- c) Copia de la denuncia formulada el 5 de octubre de 2012 por la señora Mildred Sánchez Díaz ante la Fiscalía 20 Local de Aguachica, Cesar, por el delito de secuestro –Fol. 33 al 35–.
- d) Copia de la Resolución 2013-88920 del 22 de febrero de 2013, por medio de la cual la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas reconoció el hecho victimizante de secuestro declarado por Argemiro Lobo León y lo incluyó en el Registro Único de Víctimas –Fol. 24 al 26–.
- e) Copia de la Resolución 2013-93094 del 22 de febrero de 2013, por medio de la cual la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas incluyó a Argemiro Lobo Sánchez en el Registro Único de Víctimas –Fol. 30 al 32–.
- f) Copia de la Resolución 2013-144500 del 18 de abril de 2013, por medio de la cual la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas ordenó la inclusión en el Registro Único de Víctimas de Norleibi Lobo Sánchez –Fol.27 al 29–.
- g) Copia de la Resolución 2013-91020RD del 15 de agosto de 2014, por medio de la cual la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas confirmó la decisión proferida mediante Resolución N° 2013-91020 del 22 de febrero del 2013, que negó la inclusión en el Registro Único de Víctimas de la señora Mildred Sánchez Díaz –Fol. 21 al 23–

4. Decisiones judiciales objeto de revisión

Primera Instancia

El Juzgado Promiscuo de Familia de Aguachica, Cesar, mediante fallo del 16 de noviembre de 2016, “negó” la presente acción de tutela debido

a que, a su juicio, no se cumplían los requisitos de *subsidiariedad* e *inmediatez*¹⁸.

Indicó que la acción de amparo sólo procede cuando el peticionario no cuenta con otros medios de defensa judicial o existiendo, éstos no resultan idóneos ni eficaces para la protección de sus derechos fundamentales. En todo caso, refirió que el mecanismo tutelar debe ser solicitado dentro de un término razonable y oportuno que permita al juez tomar las medidas urgentes que demanda la protección del derecho fundamental vulnerado.

En este sentido, aseguró que en el caso *sub examine*:

“No existen razones contundentes para que este Despacho constate ab initio que las actoras se encuentran en desigualdad frente a las circunstancias descritas de modo, tiempo y lugar, pues éstas condiciones fueron corroboradas por la UARIV. (...)

En atención al principio de inmediatez y de subsidiariedad, cabe anotar que esa acción se presentó con más de dos (2) años de haber presentado las peticiones de inclusión de su núcleo familiar, permitiendo al juez de tutela validar los principios en cita, de donde mal haría el despacho en pronunciarse cuando no ha quedado demostrado el perjuicio irremediable que invalide los actos administrativos que ya fueron incluso confirmados en el año 2014”.

Además, concluyó que la UARIV había dado el trámite correspondiente a la solicitud de las accionantes y, en consecuencia, sostuvo que “*no puede predicarse la existencia de una conducta o una omisión por parte de la demandada que vulnere o amenace con vulnerar [sus] derechos*”¹⁹.

Impugnación

Las actoras impugnaron la decisión del *a quo*, por las siguientes razones:

- i) Aseguraron que es inaceptable que el operador judicial de tutela, ignore su calidad de víctimas de un delito de lesa humanidad y profiera una decisión motivada, únicamente, en el transcurso de dos años desde la última resolución que profirió la UARIV en su contra,

¹⁸ Dado el argumento del juez de instancia, lo procedente no era *negar* sino *rechazar* la acción de tutela.

¹⁹ Cfr. Folio 43.

sin tener en cuenta que la vulneración de sus garantías constitucionales aún persiste, razón por la cual argumentaron: “*acudimos a la figura constitucional en pro de proteger nuestros derechos fundamentales, que con el actuar de la UNIDAD ADMINISTRATIVA PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN DE LAS VÍCTIMAS se están violando*”²⁰.

ii) También refirieron que el estudio realizado por el juez resulta insuficiente y desconoce los principios de buena fe²¹, igualdad²² y debido proceso²³ sobre los cuales se forjó la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 de 2011.

Segunda Instancia

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Valledupar, Sala Civil–Familia–Laboral, mediante providencia del 30 de enero de 2017, confirmó la sentencia impugnada, al considerar que las accionantes no agotaron el medio ordinario de defensa judicial para controvertir las resoluciones reprochadas y, además, no interpusieron la acción de tutela dentro de un término razonable.

Adicionalmente, afirmó:

“Lo pretendido por las accionantes es que por el hecho victimizante del secuestro se les incluya en el RUV, sin embargo no se puede desconocer que mediante acto administrativo del 22 de febrero de 2013, (Resolución No 2013-91020), dicha institución les negó esa inclusión, y que contra lo resuelto fue interpuesto el recurso de reposición, pero

²⁰ Cfr. Folio 46.

²¹ Ley 1448 de 2011. “**ARTÍCULO 5º. PRINCIPIO DE BUENA FE.** El Estado presumirá la buena fe de las víctimas de que trata la presente ley. La víctima podrá acreditar el daño sufrido, por cualquier medio legalmente aceptado. En consecuencia, bastará a la víctima probar de manera sumaria el daño sufrido ante la autoridad administrativa, para que esta proceda a relevarla de la carga de la prueba. En los procesos en los que se resuelvan medidas de reparación administrativa, las autoridades deberán acudir a reglas de prueba que faciliten a las víctimas la demostración del daño sufrido y aplicarán siempre el principio de buena fe a favor de estas.

En los procesos judiciales de restitución de tierras, la carga de la prueba se regulará por lo dispuesto en el artículo 78 de la presente Ley.”

²² Ley 1448 de 2011. “**ARTÍCULO 6º. IGUALDAD.** Las medidas contempladas en la presente ley serán reconocidas sin distinción de género, respetando la libertad u orientación sexual, raza, la condición social, la profesión, el origen nacional o familiar, la lengua, el credo religioso, la opinión política o filosófica.”

²³ Ley 1448 de 2011. “**ARTÍCULO 7º. GARANTÍA DEL DEBIDO PROCESO.** El Estado a través de los órganos competentes debe garantizar un proceso justo y eficaz, enmarcado en las condiciones que fija el artículo 29 de la Constitución Política.”

el mismo fue confirmado a través de la Resolución No. 2013-91020RD del 15 de agosto de 2014”²⁴.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Esta Sala de Revisión es competente para conocer los fallos proferidos dentro de la acción de tutela de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución Política y en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

2. Planteamiento del caso

2.1 Las ciudadanas Mildred Sánchez Díaz y Angie Liseth Lobo Sánchez manifiestan que son víctimas del conflicto armado interno, debido a que el 27 de junio de 2001 fueron secuestradas junto con su familia por parte del Ejército de Liberación Nacional -ELN-, razón por la cual solicitaron su inclusión en el Registro Único de Víctimas.

2.2 Sin embargo, la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas negó dicha petición aduciendo que los sucesos relatados no tenían relación con el conflicto armado. En contraste, dicha entidad admitió las solicitudes de Argemiro Lobo León, Norleivy Lobo Sánchez y Argemiro Lobo Sánchez, integrantes de su núcleo familiar, quienes refirieron la ocurrencia de los mismos hechos.

2.3 Las demandantes consideran que la respuesta a su petición es incongruente, no se encuentra debidamente sustentada y, además, omite referirse a la joven Angie Liseth Lobo Sánchez, por lo cual sostienen que se están vulnerando sus derechos fundamentales como víctimas del conflicto armado, a la igualdad, la verdad, la justicia y la reparación. Por su parte, la entidad accionada guardó silencio.

2.4 Los jueces de instancia consideraron el amparo improcedente debido a que, en su criterio, no se cumplían los presupuestos de *inmediatez* y *subsidiariedad*.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala estudiara de manera previa si la acción de tutela cumple con los requisitos formales de procedibilidad. De llegar a superarse tal examen, planteará el problema jurídico

²⁴ Cfr. Folio 14 del Cuaderno de Impugnación.

respectivo a efectos de resolver los aspectos sustantivos del asunto *sub iudice*.

3. Cuestión previa: procedibilidad formal de la acción de tutela

El artículo 86 Superior establece que *“toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”*.

Por su parte, el Decreto 2591 de 1991, en sus artículos 10 y 13, establece que el amparo podrá ser ejercido por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o por medio de un tercero que actúe en su nombre.

En este sentido, la Corte Constitucional ha sostenido que la procedencia de la acción de tutela requiere la corroboración de los siguientes presupuestos: **(i)** legitimación por activa **(ii)** legitimación por pasiva, **(iii)** inmediatez y **(iv)** subsidiariedad²⁵.

Legitimación por activa

De conformidad con la jurisprudencia constitucional²⁶ y el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, las personas naturales o jurídicas tienen legitimidad procesal por activa para actuar en las controversias judiciales de tutela, actuando por si mismas o a través de representante, cuando quiera que pretendan la defensa de sus derechos fundamentales.

También tienen legitimación: (i) aquellas personas que actúan en nombre de quien no está en condiciones de promover su propia defensa, (ii) el Defensor del Pueblo y (iii) los personeros municipales.

La Corte, en Sentencia SU-337 de 2014, especificó las reglas jurisprudenciales en cuanto a la legitimación por activa, en los siguientes términos: *“(i) la tutela es un medio de defensa de derechos fundamentales, que toda persona puede instaurar por sí misma o por quien actúe a su nombre; (ii) no es necesario, que el titular de los derechos interponga directamente el amparo, pues un tercero puede hacerlo a su nombre; y (iii) ese tercero debe, sin embargo, tener una de*

²⁵ Cfr. Sentencias C-543 de 1992, T-1001 de 2006, T-282 de 2012, T-358 de 2014, T-127 de 2014, T-400 de 2016, T-106 de 2017 entre otras.

²⁶ Cfr. Sentencias T-004 de 2013, T-899 de 2013, entre otras.

las siguientes calidades: a) representante del titular de los derechos, b) agente oficioso, o c) Defensor del Pueblo o Personero Municipal”²⁷.

En esta oportunidad, observa la Sala que Angie Liseth Lobo Sánchez y Mildred Sánchez Díaz actuaron a nombre propio en la defensa de sus derechos fundamentales, por lo cual tienen capacidad para representar sus intereses.

Legitimación por pasiva

En virtud del artículo 86 de la Constitución Política y el numeral 1° y 5° del Decreto Ley 2591 de 1991, el amparo procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas que atenten contra los derechos fundamentales de las personas y, de forma excepcional, “(...) *contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de las cuales el solicitante se halle en un estado de subordinación o indefensión*”²⁸.

La Sala advierte que, en el presente caso, existe legitimación en la causa por pasiva debido a que la acción de tutela fue interpuesta contra la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV-, entidad de carácter público que resolvió negativamente la petición de las accionantes, por lo cual es la competente para atender sus reclamaciones.

Inmediatez

La Corte Constitucional, de manera reiterada, ha señalado que, si bien la solicitud de amparo debe presentarse dentro de un plazo razonable, habida cuenta que su razón de ser es la protección inmediata y urgente de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados o amenazados, dicho concepto debe verificarse conforme a las circunstancias del caso concreto²⁹.

De igual manera, ha sostenido que “*no es exigible de manera estricta el principio de inmediatez en la interposición de la tutela*” en los siguientes dos supuestos:

²⁷ Estas reglas fueron reiteradas en la Providencia T-083 de 2016, T-291 de 2016.

²⁸ Artículo 86 Constitución Política.

²⁹ Cfr. Sentencia T-158 de 2017, T-533 de 2017, entre otras.

“(i) Cuando se demuestre que la vulneración es permanente en el tiempo y que, pese a que el hecho que la originó por primera vez es muy antiguo respecto de la presentación de la tutela, la situación desfavorable del actor derivada del irrespeto por sus derechos, continúa y es actual.

(ii) Que la especial situación de aquella persona a quien se le han vulnerado sus derechos fundamentales, convierte en desproporcionado el hecho de adjudicarle la carga de acudir a un juez; por ejemplo el estado de indefensión, interdicción, abandono, minoría de edad, incapacidad física, entre otros.”³⁰

Como ejemplo de ello, esta Corporación, en Sentencia T-332 de 2015, resolvió el caso de una ciudadana que solicitó a la EPS Saludcoop calificar el origen de sus enfermedades y la pérdida de su capacidad laboral, sin embargo, dicha entidad no contestó su petición ni la demanda de tutela. Pese a lo anterior, el juez de instancia consideró el amparo improcedente, argumentando que había transcurrido más de un año desde la presentación de la solicitud.

En contraste, la Corte sostuvo que tal decisión pasaba por alto que la tutelante no había recibido respuesta de fondo a su petición, razón por la cual, la afectación de sus derechos continuaba en el tiempo. Así las cosas, afirmó:

“La Corte Constitucional ha señalado que en aquellos casos en los que se demuestre que la vulneración del derecho es permanente en el tiempo y el hecho que la originó por primera vez es muy antiguo respecto de la presentación de la tutela, pero la situación es continua y actual, el principio de inmediatez en la interposición de la tutela no es exigible de manera estricta.

*La Sala considera que en el presente caso **a pesar del extenso lapso transcurrido entre la presentación del derecho de petición, por una parte, y la interposición de la acción, por la otra, la afectación del derecho fundamental de petición del accionante ha permanecido en el tiempo,** pues en efecto, la accionada aún no se ha pronunciado sobre la solicitud.*

Ello permite concluir que su afectación va más allá de la petición, debido a que, ante la dilación injustificada y la negligencia administrativa, por parte de la entidad accionada al no brindarle una oportuna respuesta a su solicitud, se le está afectando su derecho a la salud,

³⁰ Cfr. Sentencias T-521 de 2013, SU-499 de 2016, entre otras.

a la vida y seguridad social, al generar obstáculos administrativos no oponibles a él, razón por la cual el juez constitucional debe actuar para salvaguardar las garantías ius fundamentales.”

En el asunto *sub examine*, la Corte evidencia que, si bien es cierto que ha transcurrido un período de dos años y dos meses entre la formulación del amparo (1° de noviembre de 2016) y la última negativa de la UARIV (15 de agosto de 2014); también es cierto que, a la fecha, la entidad accionada: (i) no se ha referido sobre la inclusión de la joven Angie Liseth Lobo Sánchez en el Registro Único de Víctimas; y (ii) continuaría dándole un trato diferente a las peticionarias, sin justificar de manera clara y suficiente las razones que motivan una decisión disímil frente a víctimas de un mismo hecho.

Con lo cual, se tiene que la deficiente respuesta de la UARIV ha generado una situación material que no puede desconocerse por parte de este Tribunal Constitucional, ya que la presunta vulneración de los derechos fundamentales invocados continúa surtiendo efectos y es actual, en tanto aún no se habría resuelto de manera completa la petición realizada por las demandantes a fin de ser reconocidas como víctimas del conflicto armado interno.

Subsidiariedad

De acuerdo con este requisito de procedibilidad, la acción de amparo procede cuando los afectados no disponen de otro recurso o medio de defensa judicial³¹, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable³². No obstante, la mera existencia de otro procedimiento o trámite de carácter judicial no excluye la procedencia del amparo³³, pues aquel debe ser idóneo y eficaz “conforme a las especiales circunstancias del caso concreto”³⁴.

El presupuesto de *idoneidad* implica examinar si el medio ordinario tiene la capacidad de solucionar el conflicto de manera clara, definitiva y precisa, teniendo en cuenta los derechos fundamentales invocados, así como el tipo y la magnitud de la vulneración³⁵. Por su parte, la *eficacia*

³¹ Artículo 86 de la Constitución Política y artículo 6° del Decreto 2591 de 1991

³² En este caso, se deberá demostrar la existencia de un daño i) *inminente*, es decir, que se determine que está por suceder prontamente; ii) *grave*, porque implica la posibilidad de afectación de gran intensidad; y iii) que imponga la *necesidad* de adoptar medidas urgentes para conjurarlo con el fin de garantizar la efectiva protección de los derechos fundamentales.

³³ Cfr. Sentencias T-178 de 2017, T-1103 de 2014, SU-339 de 2011, T-549 de 2011, entre otras.

³⁴ Cfr. Sentencia T-417 de 2017.

³⁵ Cfr. Sentencia SU-772 de 2014.

alude a la aptitud del medio para brindar una inmediata y plena protección al accionante³⁶.

Ahora bien, cuando la acción de tutela es promovida por sujetos de especial protección constitucional, el examen de procedencia de la acción se hace menos estricto, a través de criterios de análisis más amplios, pero no menos rigurosos³⁷.

En Sentencia T-293 de 2015 esta Corporación reiteró que *“las personas en situación de desplazamiento, y en general todas las víctimas del conflicto armado, son sujetos de especial protección constitucional. La violación constante de sus derechos lleva a que estas personas se encuentren en una situación de especial vulnerabilidad, por lo que requieren de la asistencia del Estado en su conjunto. Esa ayuda debe estar encaminada no sólo al apoyo necesario para garantizar la subsistencia de las víctimas, sino también a la estructuración de proyectos que promuevan el desarrollo de esas personas en la sociedad”*³⁸.

De igual forma, la Sentencia T-290 de 2016, amparó los derechos fundamentales al reconocimiento de la condición de víctima, al mínimo vital, a la vida en condiciones dignas y al debido proceso de la señora Carmen Elvira Espinosa Avendaño y su núcleo familiar, debido a que la UARIV negó injustamente su inclusión en el Registro Único de Víctimas, habida cuenta que *“el 11 de septiembre de 2010 un grupo de paramilitares causó la muerte de su hijo Andrés Mauricio Ortiz Espinosa”*³⁹.

En el acápite relativo a la procedencia del amparo, se indicó:

“si bien podría sostenerse que la acción de tutela es improcedente por cuando para cuestionar la motivación del acto administrativo expedido por la UARIV el afectado puede acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción contencioso administrativa, debe considerarse que en estos casos el ciudadano que acude a la jurisdicción constitucional es sujeto de especial protección, y dado que la inclusión en el registro permite acceder a medidas asistenciales o de reparación por los hechos violentos victimizantes, para la Sala de Revisión es

³⁶ *Ibídem*.

³⁷ *Cfr.* Sentencia T-527 de 2015, T-163 de 2017 y T-488 de 2017, entre otras.

³⁸ Énfasis agregado.

³⁹ Se destaca que el hecho victimizante ocurrido no fue el de *Desplazamiento forzado* sino el de *Homicidio*.

claro que el mecanismo ordinario de defensa antes mencionado no resulta eficaz para la protección oportuna de los derechos de las víctimas que acuden a pedir el amparo. A lo expresado cabe añadir que, como en el caso concreto, la accionante informa que es madre cabeza de familia y cuya subsistencia depende de los recursos que percibe cuando se desempeña como trabajadora doméstica.

Cuando se debate la inclusión de víctimas en el registro único RUV, su especial condición hace que de manera excepcional proceda la tutela como medio idóneo para procurar la protección de sus derechos fundamentales. No puede ignorarse que el acceso a la administración de justicia a través de los mecanismos ordinarios de defensa ante la jurisdicción contenciosa administrativa, en casos como el presente, en el cual es evidente la precariedad de recursos, es mucho más compleja e inalcanzable para las víctimas de hechos cometidos por grupos armados ilegales.”

En el presente caso, la Sala evidencia, en primer lugar, que las accionantes no acreditaron una situación de debilidad manifiesta o de vulnerabilidad que tornara ineficaz la *pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho*, la cual, en principio, resultaba idónea para esclarecer si las tutelantes tienen o no la condición de víctimas del conflicto armado interno.

No obstante lo anterior, la Sala destaca que las razones esbozadas en la acción de tutela aluden a múltiples errores, insuficiencias e incongruencias en las respuestas otorgadas a la petición de las demandantes, como ejemplo de ello, indican que la accionada omitió referencia alguna a la joven Angie Liseth y concluyó que no se configuró el hecho victimizante de *homicidio*, cuando la conducta denunciada fue *secuestro*⁴⁰.

Teniendo esto en cuenta, la Sala Octava de Revisión considera que, en el asunto *sub iudice*, si bien no es procedente realizar un análisis de fondo sobre la condición de víctimas de las accionantes, sí resulta necesario

⁴⁰ La Resolución N° 2013-91020RD del 15 de agosto de 2014, concluye: “El sujeto objeto de estudio de la presente decisión administrativa, es una persona a la cual no puede dársele el calificativo de víctima del conflicto armado, puesto que en atención al examen valorativo y a las pruebas incorporadas al expediente, esta unidad, determinó que **el hecho descrito no configura el hecho victimizante de Homicidio** y por tanto no es procedente incluir a la señora MILDRED SÁNCHEZ DÍAZ”. Cfr. Folio 23. Énfasis agregado.

examinar si las contestaciones de la UARIV constituyen una vulneración a su derecho fundamental de petición⁴¹.

En ese sentido, la acción de tutela formulada por Mildred Sánchez Díaz y Angie Liseth Lobo Sánchez acredita los requisitos de procedibilidad formal del amparo, dado que la jurisprudencia constitucional ha reiterado que no existe un medio judicial *idóneo y eficaz*, diferente a la acción de tutela, para la protección del derecho fundamental reconocido en el artículo 23 Superior⁴².

4. Problema jurídico

Tras acreditar la procedencia de la acción de tutela respecto al derecho fundamental de petición, la Corte pasa a resolver el siguiente problema jurídico:

¿Las resoluciones expedidas por la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV- constituyen una respuesta *de fondo, clara, precisa y congruente* a la petición formulada por Mildred Sánchez Díaz y Angie Liseth Lobo Sánchez a efectos de ser incluidas en el Registro Único de Víctimas -RUV-?

⁴¹ Respecto a la protección constitucional de derechos no invocados en la acción de tutela, esta Corporación ha mencionado: “Si el juez encuentra afectados derechos no invocados por el petente, no sólo puede sino que debe referirse a ellos en su sentencia y decidir lo pertinente, impartiendo las órdenes necesarias para su cabal y plena defensa. De tal empeño depende la eficacia de la acción y el consiguiente imperio de los mandatos constitucionales. El juez, especialmente en materia de tutela, tiene a su cargo un papel activo, independiente, que implica la búsqueda de la verdad y de la razón, y que riñe con la estática e indolente posición de quien se limita a encontrar cualquier defecto en la forma de la demanda para negar el amparo que de él se impetra”. Énfasis agregado. Sentencias T-1160 A de 2001, T-463 de 19996, entre otras.

⁴² Al respecto, la Sentencia T-138 de 2017 establece: “Frente a la observancia del requisito de subsidiariedad, este Tribunal ha señalado que, cuando se trata de proteger el derecho de petición, el ordenamiento jurídico colombiano no tiene previsto un medio de defensa judicial idóneo ni eficaz diferente de la acción de tutela, de modo que quien resulte afectado por la vulneración a este derecho fundamental no dispone de ningún mecanismo ordinario de naturaleza judicial que le permita efectivizar el mismo. Por esta razón, quien encuentre que la debida resolución a su derecho de petición no fue producida o comunicada dentro de los términos que la ley señala, esto es, que se quebrantó su garantía fundamental, puede acudir directamente a la acción de amparo constitucional.” Aspecto reiterado en las Sentencias T-149 de 2013, T-219 de 2016, T-093 de 2012. Del mismo modo, resulta relevante reiterar lo decidido en la Sentencia T-242 de 1993 respecto a la figura del silencio administrativo negativo: “la obligación del funcionario u organismo sobre oportuna resolución de las peticiones formuladas no se satisface con el silencio administrativo. Este tiene el objeto de abrir para el interesado la posibilidad de llevar el asunto a conocimiento del Contencioso Administrativo, lo cual se logra determinando, por la vía de la presunción, la existencia de un acto demandable. Pero de ninguna manera puede tomarse esa figura como supletoria de la obligación de resolver que tiene a su cargo la autoridad, y menos todavía entender que su ocurrencia excluye la defensa judicial del derecho de petición considerado en sí mismo”.

Con el fin de dar solución a este cuestionamiento, la Sala reiterará la jurisprudencia constitucional relativa a los presupuestos de efectividad del derecho fundamental de petición y resolverá el caso concreto.

5. Alcance y contenido del derecho fundamental de petición. Reiteración de jurisprudencia

El artículo 23 de la Constitución establece que *“toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución”*. En tal sentido, esta garantía posibilita a los ciudadanos generar espacios de diálogo con el poder público, participar en las decisiones que los afectan, así como solicitar el reconocimiento de otros derechos constitucionales en el marco del Estado Social de Derecho⁴³.

Frente a este punto, el artículo 13 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, modificada por la Ley 1755 de 2015, establece:

“Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar el reconocimiento de un derecho o que se resuelva una situación jurídica, que se le preste un servicio, pedir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.”⁴⁴

Debido a ello, la efectiva aplicación y observancia del derecho fundamental de petición por parte de las autoridades no se limita a brindar una simple respuesta al solicitante, pues ésta debe resolver de fondo, de manera clara, precisa y congruente la petición presentada.

Al respecto, la jurisprudencia de esta Corporación ha reiterado que el núcleo esencial de este derecho abarca los siguientes cuatro elementos:

“(i) la posibilidad cierta y efectiva de presentar, de manera respetuosa, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o tramitarlas;

⁴³ Cfr. Sentencias T-377 de 2000, C-951 de 2014, T-332 de 2015, T-138 de 2017, entre otras.

⁴⁴ Para el momento de la petición formulada por las accionantes, este artículo se encontraba vigente bajo el texto original de la Ley 1437 de 2011, en los términos de la Sentencia C-818 de 2011. Se destaca que el contenido inicial de esta disposición fue reproducido exactamente en la Ley 1755 de 2015.

(ii) la facultad de obtener una resolución pronta y oportuna de la cuestión en los términos consagrados en la ley;

(iii) el derecho a que sea resuelta de fondo, de manera clara, precisa y congruente con lo solicitado, y

(iv) la pronta comunicación al peticionario acerca de la decisión o información requerida.”⁴⁵

De tal forma, no resulta suficiente que la autoridad respectiva conteste la petición de manera oportuna, también es necesario que su contenido cumpla con criterios materiales y sustantivos a fin de brindar una respuesta real y efectiva al peticionario.

En consecuencia, este Tribunal ha sido enfático en indicar que el pronunciamiento de la autoridad debe ser: (i) *claro*, como quiera que debe contener argumentos comprensibles y razonables; (ii) *de fondo*, lo cual significa que debe resolver de manera completa y detallada todos los asuntos indicados en la petición; (iii) *preciso*, que haya sido realizado con exactitud y rigurosidad; y (iv) *congruente*, es decir, que exista relación entre lo respondido y lo pedido, excluyendo referencias evasivas o que resulten ajenas al asunto planteado⁴⁶.

Como ejemplo de lo anterior, resulta pertinente referenciar la Sentencia T-138 de 2017, en la cual se resolvió la acción de tutela formulada por Johan Antonio Madrid contra Colpensiones. En dicha oportunidad, el demandante solicitó a la Administradora de Pensiones el reconocimiento de una pensión de sobrevivientes, debido a su calidad de “*hijo de crianza*” de la señora Marta Nidia Pérez Osorio, sin embargo, tal petición fue negada argumentando que no se aportó sentencia judicial que indicara la adopción del actor por parte de la causante.

La Corte consideró que, si bien no había lugar a proferir una decisión sobre el reconocimiento de dicha prestación social, ya que no se acreditó la procedencia del amparo en ese sentido, sí resultaba necesario examinar la eventual vulneración del derecho de petición, dadas las insuficiencias argumentativas de las respuestas brindadas al tutelante.

Tras realizar el análisis correspondiente, se concluyó que Colpensiones no había contestado de manera adecuada la petición del señor Johan

⁴⁵ Cfr. Sentencias T-249 de 2001, SU-975 de 2003, T-1128 de 2008, T-411 de 2010, T-556 de 2013, entre otras.

⁴⁶ Cfr. Sentencias T-138 de 2017, T-556 de 2013, T-149 de 2013, T-1160 A de 2001, entre otras.

Antonio Madrid, razón por la cual se le ordenó que diera una respuesta de fondo y congruente con lo pedido. En tal sentido, afirmó:

*“Así las cosas, la Sala advierte que **Colpensiones no cumplió con todos los elementos exigidos para la satisfacción del derecho de petición** del accionante, pues el contenido de la respuesta dada al ciudadano no fue congruente con su solicitud de pensión de sobrevivientes en calidad de hijo de crianza de la causante, tal como fue por él alegada.*

Por lo anterior, corresponde a esta Sala confirmar parcialmente la sentencia de segunda instancia, en lo que respecta a la improcedencia del amparo para acceder al reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, tutelando, de forma exclusiva, el derecho de petición del señor Jhoan Antonio Madrid Agudelo, por las razones anteriormente expuestas en esta providencia.

En virtud de lo anterior, se ordenará a COLPENSIONES, a través de su representante legal o de quien haga sus veces, que en el término máximo de tres (3) días hábiles contados a partir de la notificación de esta providencia, dé respuesta de fondo y congruente a la solicitud de reconocimiento pensional presentada el 18 de agosto de 2015 por el señor Jhoan Antonio Madrid Agudelo, teniendo en cuenta que ella se fundamenta en la condición alegada de hijo de crianza de la señora Marta Nidia Pérez Osorio, a partir de la jurisprudencia que sobre la materia ha sido proferida por esta Corporación.”⁴⁷

De manera semejante, este Tribunal, en Sentencia T-035A de 2013, revisó la acción de tutela formulada por Edgar Alberto Castro Isaza contra el Instituto de Seguros Sociales. La Corte consideró que no era procedente analizar si el actor tenía derecho a la reliquidación pensional solicitada en el amparo, debido a que el tutelante no acreditó circunstancias de vulnerabilidad o de debilidad manifiesta, ni logró probar el riesgo de sufrir un perjuicio irremediable.

No obstante, la respectiva Sala estimó que el amparo sí era procedente respecto al eventual desconocimiento del derecho fundamental de petición, conforme a lo cual afirmó:

⁴⁷ Énfasis agregado.

“Caso Concreto: la acción de tutela procede para proteger el derecho de petición, cuando no se ha dado respuesta congruente a los recursos interpuestos en vía gubernativa.

La Corte Constitucional ha establecido que el derecho de petición comprende dos facetas, una relacionada con la posibilidad de elevar peticiones respetuosas a la administración pública, y otra con el deber de las autoridades de responder de fondo y oportunamente a las mismas.

Así, constituye vulneración al derecho de petición: (i) la ausencia de respuesta por parte de la administración dentro de los términos legales establecidos para tal fin y (ii) la respuesta vaga, imprecisa o que no atiende de fondo lo pedido, sin que ello implique resolver favorablemente las pretensiones del administrado”⁴⁸.

Conforme a ello, la Corte constató que los argumentos del Instituto de Seguros Sociales, tendientes a negar el requerimiento del actor, resultaban insuficientes y omitían varios aspectos relativos a los aportes del señor Castro Isaza, en consecuencia, decidió amparar su derecho fundamental de petición y ordenó que se le diera una respuesta *congruente*.

En conclusión, la jurisprudencia constitucional ha establecido reiteradamente que el derecho fundamental reconocido en el artículo 23 Superior únicamente se garantiza cuando la solicitud del ciudadano es contestada de manera *clara, de fondo, precisa y congruente* respecto al contenido de su petición.

6. Caso concreto

En el presente asunto le corresponde a la Sala Octava de Revisión determinar si la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV- vulneró el derecho fundamental de petición de las ciudadanas Angie Liseth Lobo Sánchez y Mildred Sánchez Díaz.

Las accionantes refieren que solicitaron su inclusión en el Registro Único de Víctimas -RUV-, debido a que el 27 de junio de 2001 fueron secuestradas, junto con su núcleo familiar, por parte de integrantes del Ejército de Liberación Nacional -ELN- mientras se encontraban en una finca del municipio de Aguachica, Cesar.

⁴⁸ Negrilla original, subrayado agregado.

Indican también que su petición fue negada aduciendo que lo sucedido no tenía relación con el conflicto armado interno, sin embargo, a diferencia de su caso, dicha entidad aceptó las solicitudes de sus familiares Argemiro Lobo León, Norleibi Lobo Sánchez y Argemiro Lobo Sánchez, quienes denunciaron exactamente el mismo hecho victimizante.

Las demandantes refieren en el escrito de tutela que las contestaciones de la UARIV presentan varias inconsistencias y errores que reflejan un “*actuar negligente*” de la institución, lo cual resultaría lesivo de sus garantías constitucionales. Por su parte, la entidad accionada guardó silencio frente al amparo formulado en su contra.

La Sala Octava de Revisión aborda el examen de las respuestas a la petición de las ciudadanas Mildred Sánchez Díaz y Angie Liseth Lobo Sánchez⁴⁹, con el fin de resolver el asunto *sub iúdice*. Con base en ello, la Sala destaca lo siguiente:

- (i) Aunque la señora Sánchez Díaz acudió a la Fiscalía 20 Local de Aguachica, Cesar, el 5 de octubre de 2012, indicando el tiempo, modo y lugar⁵⁰ del hecho victimizante de *secuestro* por parte del ELN, y la misma entidad accionada refirió que tal denuncia era la prueba pertinente para acreditar lo ocurrido, concluyó:

“Dentro de los documentos adjuntos al expediente se evidencia la prueba pertinente para acreditar el hecho victimizante de Secuestro, como lo es la respectiva denuncia presentada ante la autoridad competente; sin embargo, **la misma no constituye suficientes indicios que permitan determinar las circunstancias de tiempo, modo y lugar de los hechos en los cuales se desarrolló el hecho victimizante en mención y que el mismo haya acaecido en el marco del conflicto armado**”⁵¹.

⁴⁹ Resoluciones N° 2013-91020 del 22 de febrero de 2013 y N° 2013-91020RD del 15 de agosto de 2014.

⁵⁰ Textualmente la denuncia de la tutelante indica: “El día 27 de junio de 2011, siendo las 6:30 de la tarde, mientras me encontraba con mi familia en la finca Buenos Aires, ubicada en la vereda Lleguerita, jurisdicción del municipio de Aguachica, Cesar, llegó un grupo al margen de la ley fuertemente armado, quien portaba brazaletes alusivos al ELN, quienes procedieron a intimidarnos, nos secuestraron por espacio de 6 horas, ya que llevaron un ganado, y asesinaron a mi cuñado Valerio Lobo León, por lo tanto vengo a colocar esta denuncia para que se investigue este caso”. Cfr. Folios 33 y 34. Noticia Criminal – Denuncia FP3-29, suscrita por Julio Enrique García Díaz, Asistente de Fiscal III SAU.

⁵¹ Cfr. Folio 22.

- (ii) Tras realizar un análisis de contexto de la zona a través de distintas fuentes informativas, tales como, reportes de inteligencia suministrados por el Ejército Nacional, bitácoras del Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República, bases de datos de la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía General de la Nación y el Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración de la Universidad Nacional -ODDR-, entre otras, la accionada asevera que logró determinar la efectiva presencia de grupos armados al margen de la ley en el lugar de los hechos.

Sin embargo, menciona que no fue posible determinar que la denuncia de la tutelante tuviera relación con el conflicto armado, en ese sentido indica:

“aunque no se desconoce la efectiva presencia de grupos armados organizados al margen de la ley para la época en la que se denuncia el acaecimiento del hecho, no fue posible determinar que el mismo tuviera relación con el conflicto armado interno, enmarcándose en el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, el cual establece que: *‘se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1° de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. (...)’*”⁵².

Frente a este punto, la Unidad omite explicar las razones por las cuales consideró que los hechos eran ajenos al conflicto armado interno, de hecho, aduce de manera contradictoria que la conducta se enmarca en lo dispuesto por el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011.

- (iii) Por otra parte, resulta pertinente señalar que, con base en el mismo análisis de contexto mencionado, la UARIV argumenta en las Resoluciones N° 2013-88920⁵³, 2013-93094⁵⁴ y 2013-

⁵² Cfr. Folio 22.

⁵³ Cfr. Folio 24. Resolución emitida el 22 de febrero de 2013.

⁵⁴ Cfr. Folio 30. Resolución emitida el 22 de febrero de 2013.

144500⁵⁵ (por las cuales se dispuso la inclusión en el RUV de los tres familiares de las accionantes), que resultaba claro que el ELN había llevado a cabo reiterados secuestros en el municipio de Aguachica, Cesar, durante el año 2001, lo cual acreditaba el accionar delictivo de esa organización⁵⁶.

- (iv) En las respuestas de la Unidad Administrativa también se incluyen las siguientes consideraciones sobre el delito denunciado:

“El secuestro y la toma de rehenes son conductas criminales prohibidas tanto por las leyes colombianas como por el derecho internacional humanitario (...)

La Organización de Naciones Unidas a través del Manual de Lucha Contra el Secuestro fijó cuatro elementos comunes del delito: La aprehensión ilegal, el rapto o la privación de la libertad de un individuo sin su consentimiento; El empleo de la violencia, la amenaza de la violencia y/o el fraude y el engaño en la comisión del delito; La retención de la víctima en un lugar que no podía encontrarse; El objetivo específico de obtener beneficios económicos o financieros y/o influencia política o de otro tipo, inclusive mediante la práctica de la extorsión.”⁵⁷

Pese a lo anterior, la entidad refiere que la “motivación real” de los integrantes del ELN era realizar un *hurto* de ganado, argumento que resulta contradictorio con lo sostenido previamente por ella, ya que, en su criterio, no era posible determinar las circunstancias de tiempo, modo y lugar de los hechos. Al respecto, la Unidad afirma:

“Al revisar la narración de los hechos no se puede establecer que el acto victimizante de Secuestro se haya configurado como tal; esto debido a que el objetivo final de este hecho no era coartar la libertad de las personas, ni obligarlas a hacer o dejar de hacer algo; en este caso la retención fue un medio para llevar a cabo otro delito, en este caso el hurto de ganado.”⁵⁸

⁵⁵ Cfr. Folio 27. Resolución emitida el 18 de abril de 2013.

⁵⁶ Cfr. Folios 25, 28 y 31.

⁵⁷ Cfr. Folios 25, 28 y 31.

⁵⁸ Cfr. Folio 21.

Sobre el particular, se destaca que los artículos 168 y 169 de la Ley 599 de 2000, Código Penal, disponen:

“Artículo 168. Secuestro simple. El que con propósitos distintos a los previstos en el artículo siguiente, arrebathe, sustraiga, retenga u oculte a una persona, incurrirá en prisión de diez (10) a veinte (20) años y en multa de seiscientos (600) a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 169. Secuestro extorsivo. El que arrebathe, sustraiga, retenga u oculte a una persona con el propósito de exigir por su libertad un provecho o cualquier utilidad, o para que se haga u omita algo, o con fines publicitarios o de carácter político, incurrirá en prisión de dieciocho (18) a veintiocho (28) años y multa de dos mil (2.000) a cuatro mil (4.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.”.

- (v) Finalmente, aunque el objeto central de la petición es el delito de *secuestro*, la accionada concluye que no se configuró el hecho victimizante de *homicidio*. Además, omite referirse a la inclusión o exclusión en el RUV de Angie Liseth Lobo Sánchez:

“En ese orden de ideas, se concluye que el sujeto objeto de estudio de la presente decisión administrativa, es una persona a la cual no puede dársele el calificativo de víctima del conflicto armado, puesto que en atención al examen valorativo y a las pruebas incorporadas al expediente, esta unidad, determinó que **el hecho descrito no configura el hecho victimizante de Homicidio** y por tanto no es procedente incluir a la señora MILDRED SÁNCHEZ DÍAZ.”⁵⁹

Así las cosas, la Sala Octava de Revisión evidencia que, si bien no le compete determinar si las accionantes efectivamente ostentan la calidad de víctimas del conflicto armado interno, sí le es posible concluir que las respuestas de la entidad accionada no cumplen los presupuestos de efectividad del derecho fundamental de petición.

⁵⁹ Cfr. Folio 23. Énfasis agregado.

Lo anterior, se colige de las incongruencias en las cuales incurre la Unidad Administrativa y la aparente atribución de consecuencias distintas a una misma situación de hecho, sin realizar una argumentación suficiente para el efecto, además, se destaca su omisión de respuesta respecto a la inclusión en el RUV de la joven Mildred Sánchez Díaz. Con ello, la Corte evidencia que las contestaciones a las tutelantes no resolvieron de manera *clara, de fondo, precisa y congruente* su solicitud.

En consecuencia, se concederá el amparo al derecho fundamental de petición de las actoras y se ordenará a la UARIV que emita una nueva resolución en la cual conteste de manera clara, de fondo, precisa y congruente la solicitud de inclusión en el RUV de las ciudadanas Mildred Sánchez Díaz y Angie Liseth Lobo Sánchez, teniendo en cuenta las razones expuestas en esta providencia y, si hay lugar a ello, justificando de manera expresa y suficiente la adopción de una decisión disímil frente a la adoptada en las Resoluciones **(i)** N° 2013-88920 del 22 de febrero de 2013; **(ii)** N° 2013-93094 del 22 de febrero de 2013; y **(iii)** N° 2013-144500 del 18 de abril de 2013.

7. Síntesis

1. Hechos de la solicitud de amparo. Las ciudadanas Angie Liseth Lobo Sánchez y Mildred Sánchez Díaz indican que el 27 de junio de 2001 fueron víctimas del delito de secuestro por parte de integrantes del Ejército de Liberación Nacional -ELN-. En razón a ello, acudieron a la Personería Municipal de Aguachica, Cesar, para solicitar su inclusión en el Registro Único de Víctimas -RUV-.

La Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV- negó su petición aduciendo que los sucesos relatados no tenían relación con el conflicto armado interno. Sin embargo, a diferencia de su caso, la entidad aceptó las solicitudes de sus familiares Argemiro Lobo León, Norleibi Lobo Sánchez y Argemiro Lobo Sánchez, quienes denunciaron exactamente el mismo hecho victimizante.

2. Formulación de la acción de tutela y decisiones de instancia. Como consecuencia de lo anterior, las demandantes formularon acción de tutela contra la UARIV argumentando que las respuestas a su petición tienen varias inconsistencias y errores que reflejan un “*actuar negligente*” de la entidad, lo cual, en su concepto, constituye una violación de sus derechos fundamentales a la igualdad, la verdad, la justicia y la reparación. Los jueces de instancia consideraron el amparo improcedente debido a

que, en su concepto, no se cumplían los presupuestos de *inmediatez* y *subsidiariedad*.

3. Cuestión previa: procedibilidad formal del amparo. La Sala de Revisión aborda de manera preliminar la procedencia de la acción de tutela. En relación con el requisito de *inmediatez*, destaca que, a la fecha, la Unidad Administrativa no se ha referido expresamente sobre la inclusión en el RUV de Angie Liseth Lobo Sánchez y, además, de acuerdo a lo expuesto en el amparo, continuaría dándole un trato diferente a las peticionarias.

Con lo cual, se tiene que la deficiente respuesta de la UARIV posiblemente ha generado una situación material que no puede desconocerse por parte de este Tribunal Constitucional, ya que la presunta vulneración de sus derechos fundamentales continúa surtiendo efectos y es actual.

Respecto al requisito de *subsidiariedad*, la Corte constata que las actoras no acreditaron una situación de debilidad manifiesta o de vulnerabilidad que tornara ineficaz la *pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho*, por lo cual considera que no es procedente entrar a dilucidar si las petentes son efectivamente víctimas del conflicto armado interno. No obstante lo anterior, la Sala observa que las razones expuestas en el amparo aluden a múltiples incongruencias en las respuestas a su solicitud, por lo cual estima necesario examinar si se vulneró su derecho fundamental de petición.

4. Problema jurídico. ¿Las resoluciones expedidas por la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV- constituyen una respuesta *de fondo, clara, precisa y congruente* a la petición formulada por Mildred Sánchez Díaz y Angie Liseth Lobo Sánchez a efectos de ser incluidas en el Registro Único de Víctimas -RUV-?

5. Alcance y contenido del derecho fundamental de petición. Reiteración de jurisprudencia. La trascendencia constitucional del derecho fundamental de petición implica que ésta garantía sólo se garantiza cuando la solicitud del ciudadano es contestada bajo criterios materiales y sustantivos que posibilitan una respuesta real y efectiva a su petición. De este modo, el pronunciamiento de las autoridades debe ser: (i) *claro*, como quiera que debe contener argumentos comprensibles y razonables; (ii) *de fondo*, lo cual significa que debe resolver de manera completa y detallada todos los asuntos indicados en la petición; (iii) *preciso*, que haya sido realizado con exactitud y rigurosidad; y,

(iv) *congruente*, es decir, que exista relación entre lo respondido y lo pedido, excluyendo referencias evasivas o que resulten ajenas al asunto planteado.

6. Caso concreto. Del material probatorio obrante en el expediente, la Sala encuentra múltiples errores e incongruencias en las respuestas a las accionantes, dentro de las cuales se destacan las siguientes: (i) aunque la ciudadana Mildred Sánchez Díaz denunció el hecho victimizante de secuestro indicando las circunstancias precisas de lo sucedido, la UARIV concluye que es posible determinar el tiempo, modo y lugar de los hechos; (ii) tras realizar un análisis de contexto de la zona y encontrar que grupos al margen de la ley hicieron presencia en el municipio de Aguachica, Cesar, durante el año 2001, la entidad argumenta que la denuncia no tiene relación alguna con el conflicto armado; (iii) pese a referir los elementos normativos del delito de *secuestro* e indicar que no se podían determinar las circunstancias específicas de los hechos, sostiene que dicha conducta punible no se configuró debido a que la “motivación real” del ELN era realizar un *hurto* de ganado; y, (iv) aunque el objeto central de la petición es el delito de *secuestro*, la UARIV concluye que no se configuró el hecho victimizante de *homicidio* y, además, omite referirse a la inclusión o exclusión en el RUV de Angie Liseth Lobo Sánchez.

7. Decisión. La Corte concluye que las contestaciones a las accionantes no resolvieron *de manera clara, de fondo, precisa y congruente* su solicitud, por lo cual, resuelve revocar las decisiones de instancia, conceder el amparo de su derecho fundamental de petición y ordenar a la Unidad Administrativa que profiera una nueva resolución a efectos de responder adecuadamente a las ciudadanas Mildred Sánchez Díaz y Angie Liseth Lobo Sánchez.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia proferida el 30 de enero de 2017, por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Valledupar, Cesar, Sala de Decisión Civil-Familia-Laboral, en segunda instancia, así como, la providencia emitida el 16 de noviembre de 2016, por el Juzgado

Promiscuo de Familia de Aguachica, Cesar, en primera instancia, decisiones que declararon improcedente el amparo formulado Mildred Sánchez Díaz y Angie Liseth Lobo Sánchez contra la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. En su lugar, **CONCEDER** la protección del derecho fundamental de petición de las ciudadanas Mildred Sánchez Díaz y Angie Liseth Lobo Sánchez.

SEGUNDO.- ORDENAR a la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que, en el término de cinco (5) días, contado desde la notificación de esta sentencia, profiera una nueva resolución en la cual conteste de manera *clara, de fondo, precisa y congruente* la solicitud de inclusión en el Registro Único de Víctimas de las ciudadanas Mildred Sánchez Díaz y Angie Liseth Lobo Sánchez, teniendo en cuenta las razones expuestas en esta providencia.

TERCERO.- ORDENAR a la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que, una vez profiera la resolución de que trata la orden precedente, remita a esta Corporación el texto integral de la misma.

CUARTO.- Por Secretaría General líbrense las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado
Con salvamento de voto

ROCIO LOIZA MILIÁN
Secretaria General (e)

**SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
CARLOS BERNAL PULIDO
A LA SENTENCIA T-621/17**

Referencia: Expediente T-6.177.653

Magistrado Ponente:
ALBERTO ROJAS RÍOS

En atención a la decisión adoptada por la Sala Octava de Revisión, referida al Expediente No. T-6.177.653, me permito presentar salvamento de voto. Las consideraciones que me llevan a ello son las siguientes:

1. En primer lugar, debo dejar constancia de algunas observaciones con respecto al trámite de discusión y decisión de la presente acción de tutela.

i) En efecto, el 20 de septiembre de 2017 fue rotado por el ponente, para su lectura y debate, un proyecto de sentencia en el que se amparaban, de forma diversa a la consignada en la presente sentencia, los derechos fundamentales de las tutelantes.

ii) El 25 de septiembre siguiente, el suscrito envió, con destino al despacho del magistrado sustanciador, comentarios al mencionado proyecto, en los que se enfatizaba en las razones -que reitero en el presente salvamento- por las cuales esta acción de tutela resulta, en su integridad, improcedente.

iii) El 27 de octubre de 2017, se recibió, del magistrado ponente, un proyecto de fallo para su firma, en el que el texto en mención fue corregido y modificado, tras las observaciones efectuadas por mi Despacho. Esta nueva versión -que, según el oficio por medio del cual fue allegada, atendía los comentarios, tanto del suscrito, como de la magistrada Diana Fajardo- fue firmada por mí, en atención al nuevo análisis que planteaba sobre los requisitos de procedibilidad y la decisión a la que arribaba en armonía con él.

iv) En suma, aquella nueva ponencia: a) incorporaba, según el oficio remisorio, las observaciones de los magistrados Bernal y Fajardo; b) fue presentada, con la rúbrica del ponente, para su aprobación; y c) fue suscrita por mí por las razones arriba esbozadas; de modo tal que, d) dicha decisión fue claramente aprobada, al contar, de esta manera, con la suscripción de la Sala Mayoritaria.

v) A pesar de lo anterior, mediante oficio del 23 de marzo de 2018, se recibió, en mi Despacho, *“para efectos de su verificación y firmas”*, un tercer proyecto de sentencia, suscrito por el ponente y por la magistrada Fajardo, en el que, bajo el argumento de haber sido *“ajustado de conformidad con la totalidad de las observaciones formuladas”*, se toma una decisión diferente a la que inicialmente se aprobó, en el sentido de tutelar el derecho fundamental de petición, y ordenar a la UARIV que profiera una nueva resolución en la cual ***“conteste de manera clara, de fondo, precisa y congruente”*** la solicitud de inclusión en el RUV de las tutelantes. Esta última es, precisamente, la sentencia de la cual me aparto.

2. Dicho lo anterior, debo reiterar las razones por las cuales encuentro que la presente acción de tutela es por completo improcedente, y que me llevan a salvar el voto frente a la decisión mayoritaria. Estas razones han quedado consignadas en la sentencia solo de modo tangencial, y en lo que se refiere, únicamente, a la ausencia de vulnerabilidad. Con todo, aquellas han sido, en últimas, inaplicadas, con el objetivo de conceder la tutela parcialmente; ya no para efectos de estudiar, de fondo, si las tutelantes debían ser o no incluidas en el RUV, sino para conceder el amparo constitucional, bajo el argumento, esta vez, de que se ha violado el derecho fundamental de petición.

No está de más recalcar que el examen acerca de si la actuación de la Unidad de Víctimas vulneró los derechos de las accionantes requiere, previamente, de un estudio riguroso sobre los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela. Si no se ofrecen razones de peso para eximir a las actoras de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, ni argumentos específicos para desvirtuar la idoneidad y eficacia de estos medios de defensa, la acción constitucional no resulta procedente.

Tal análisis, en mi criterio, no se desvanece con la nueva propuesta de la Sala. Por un lado, el derecho de petición no fue invocado por la actora. Y, por el otro, el fallo confunde, abiertamente, la ausencia de respuesta de fondo, con los posibles defectos y/o yerros argumentativos del acto administrativo por medio del cual esa contestación se surte.

Al final, los argumentos esgrimidos en el fallo para conceder la tutela del derecho de petición, alusivos a que la decisión, tomada por la Unidad de Víctimas, de no incluir a las actoras en el RUV, tiene problemas de coherencia e indebida motivación, o de falta de *“argumentación suficiente”*, conllevan, en realidad, un cuestionamiento, no frente a una supuesta ausencia material de respuesta, sino a la legalidad del acto

administrativo mismo. Cuestionamiento que está llamado a ser debatido por medio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Lo anterior, si se tiene en cuenta, no solo que las actoras no acreditaron su situación específica de vulnerabilidad, ni la configuración de un perjuicio irremediable, sino que tardaron más de dos años en acudir al juez constitucional, luego de que la entidad accionada confirmó la decisión de negar la solicitud de inscripción en el Registro Único de Víctimas, sin que se haya esbozado razón suficiente para omitir el requisito de inmediatez, más allá del argumento, en mi sentir desacertado, de que la vulneración “*continúa surtiendo efectos*”.

Por último, sobre la falta de pronunciamiento de la entidad accionada frente a una de las solicitudes de inclusión en el RUV -que también cuestiona la decisión mayoritaria-, encuentro que tal hecho no es el objeto de la presente acción de tutela, y que, en todo caso, los accionantes no adelantaron ninguna gestión ante la autoridad pública para que dicha omisión fuera corregida

Respetuosamente,

Carlos Bernal Pulido
Magistrado