

Sentencia T-175/21

AGENCIA OFICIOSA EN TUTELA-Madre en representación de hijo mayor de edad/LEGITIMACION POR ACTIVA EN TUTELA-Improcedencia por no estar acreditados los requisitos de la agencia oficiosa

(...) la accionante en ningún momento explicó por qué su hija no pudo recurrir a la intermediación del Defensor del Pueblo, ni tampoco aportó elementos de juicio adicionales que permitieran inferir cualquier otra circunstancia que le impidiera solicitar la protección de sus derechos.

Referencia: Expediente T-7.641.290

Asunto: Revisión de sentencias de tutela proferidas dentro del proceso promovido por Claudia Patricia Cáceres Cáceres contra la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Magistrado sustanciador:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá D.C., cuatro (4) de junio de dos mil veintiuno (2021)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales, profiere la siguiente sentencia en el proceso de revisión de la Sentencia de 21 de agosto de 2019 de la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, que confirmó la proferida el 18 de julio de 2019 por el Juzgado Treinta y Dos Laboral del Circuito de Bogotá.

I. ANTECEDENTES

El 2 de julio de 2019, Claudia Patricia Cáceres Cáceres, actuando en procura de los derechos de su hija, Claudia Eugenia Sandoval Cáceres, presentó solicitud de tutela (en adelante, la “Solicitud de Tutela”) contra la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (en adelante, la “UARIV”). Alegó que los derechos de su hija “a la dignidad humana, a la igualdad, a la inclusión [en] el [Registro Único de Víctimas], a la

verdad y reparación” fueron vulnerados dada la negativa de la UARIV de incluirla en el Registro Único de Víctimas (en adelante, el “RUV”). Lo anterior, habida cuenta de que Claudia Patricia Cáceres Cáceres y sus otros dos hijos sí fueron incluidos con base en las mismas circunstancias fácticas¹.

1. Hechos relevantes

1. Claudia Patricia Cáceres Cáceres manifestó que el 14 de agosto de 2001 se vio forzada a trasladarse a Canadá con sus tres hijos: José Daniel, Ángela Beatriz y Claudia Eugenia Sandoval Cáceres, debido a las amenazas de las que fueron objeto desde finales del año 2000 con ocasión del ejercicio de las funciones que desempeñaba en su calidad de directora de Derechos Humanos del Ministerio del Interior².

1. El 15 de octubre de 2015, Claudia Eugenia Sandoval Cáceres rindió declaración ante el Consulado General de Colombia en Montreal y solicitó ser inscrita en el RUV por los hechos victimizantes de amenaza, abandono de bienes muebles y desplazamiento forzado. La declaración fue recibida ese mismo día por la UARIV³.

1. La UARIV, en Resolución Nro. 2015-272238 de 24 de noviembre de 2015, emitida por la Dirección Técnica de Registro y Gestión de la Información, incluyó en el RUV a Claudia Eugenia Sandoval Cáceres en reconocimiento del hecho de amenaza, pero negó su inclusión por los hechos de abandono de bienes muebles y desplazamiento forzado⁴.

1. Contra la negativa de reconocimiento e inclusión en el RUV por los hechos de abandono de bienes muebles y desplazamiento forzado, Claudia Eugenia Sandoval Cáceres presentó recurso de reposición y, en subsidio, de apelación⁵.

1. En sede de reposición, la Dirección Técnica de Registro y Gestión de la Información de la UARIV, mediante Resolución Nro. 2015-272238 R de 3 de octubre de 2016, confirmó la Resolución Nro. 2015-272238 de 24 de noviembre de 2015.

1. En el marco del recurso de apelación, la Oficina Jurídica de la UARIV confirmó la Resolución Nro. 2015-272238 de 24 de noviembre de 2015 por medio de la Resolución Nro. 201749694 de 13 de septiembre de 2017. Adicionalmente, en un ejercicio de “revaloración”, resolvió no reconocerle a Claudia Eugenia Sandoval Cáceres el hecho victimizante de amenaza y, por tanto, no incluirla en el RUV. Este último acto administrativo fue notificado el 26 de junio de 2017.

1. Por su parte, José Daniel y Angela Beatriz Sandoval Cáceres rindieron sendas declaraciones y solicitaron ser inscritos en el RUV por los hechos victimizantes de amenaza, abandono de bienes muebles y desplazamiento forzado. Respectivamente, la Dirección Técnica de Registro y Gestión de la Información, en las resoluciones Nro. 2016-69447 de 9 de marzo de 2016 y Nro. 2016-271144 de 12 de enero de 2017, los inscribió en el RUV en reconocimiento de tales hechos. De igual forma, Claudia Patricia Cáceres Cáceres presentó su declaración y solicitó su inclusión en el RUV por los hechos de amenaza y desplazamiento forzado. En Resolución Nro. 2017-119925 de 27 de septiembre de 2017, la misma dirección la incluyó por dichos hechos en el RUV.

1. Fundamentos y pretensiones de la Solicitud de Tutela¹¹

Claudia Patricia Cáceres Cáceres argumentó que la decisión de la UARIV de no incluir a su hija en el RUV “carece de motivación” al basarse en “un simple recuento anecdótico de los hechos” y al no “realiza[r] la descripción detallada de elementos políticos, económicos, históricos y sociales de donde se han perpetrado delitos, así como el modus operandi de la estructura criminal, ni [tampoco verificar] la inclusión de mis hijos y la mía propia”. En esa

medida, estimó que la UARIV “no cumplió con su obligación de verificar todas las condiciones de contexto y demostrar de manera suficiente la inexistencia del hecho victimizante”.

Lo anterior, a su juicio, vulnera los derechos de su hija “a la reparación integral, a la inclusión en el RUV y sobre todo a la verdad”, -para lo cual se remite a la Sentencia T-393 de 2018-; y a la igualdad -frente a lo cual cita como fundamento las sentencias C-178 de 2014 y T-417 de 2016. Afirmó que esta última violación se concreta dado que su hija “sale desplazada conmigo y mis dos hijos por los mismos hechos y las decisiones de inclusión [en el RUV] sobre los 4 casos fueron únicamente desfavorable[s] a [mi hija], vulnerando el derecho fundamental a la igualdad”.

Consideró, también, que la decisión de la UARIV vulnera los principios de buena fe, de indubio pro-víctima, y de veracidad, para lo cual refiere como sustento a las sentencias C-438 de 2013 y T-004 de 2018.

Finalmente, y con apoyo en la Sentencia T-171 de 2019, formuló como única pretensión que se ordene la inclusión de su hija en el RUV, ya que por vía de tutela “[se] puede[n] restablecer las condiciones en protección de [los] derechos humanos [de mi hija]”.

1. Trámite procesal de primera instancia

La Solicitud de Tutela correspondió por reparto al Juzgado Treinta y Dos Laboral del Circuito de Bogotá¹². Mediante Auto de 8 de julio de 2019, resolvió, entre otros, admitirla y notificar a la UARIV para que ejerciera su derecho de defensa¹³.

1. La oposición¹⁴

La UARIV solicitó negar el amparo pues, en su criterio, “ha realizado, dentro del marco de sus competencias, todas las gestiones necesarias para cumplir los mandatos legales y constitucionales, evitando que se vulneren o pongan en riesgo [los] derechos fundamentales [de Claudia Eugenia Sandoval Cáceres]”.

Expuso que, en cumplimiento del artículo 155 del Decreto 4800 de 2011, la UARIV “procedió a valorar [la] declaración [de Claudia Eugenia Sandoval Cáceres] ante las entidades del Ministerio Público por el hecho victimizante de AMENAZA Y ABANDONO DE BIENES MUEBLES E INMUEBLES Y DESPLAZAMIENTO FORZADO, y en consecuencia la Directora técnica de Dirección de Registro y gestión de la información, mediante Resolución No. 2015-272238 de 24 de noviembre de 2015 (...) decidió la No inclusión en el Registro Único de Víctimas”. Explicó que dicha resolución fue objeto de recurso de reposición y, en subsidio, de apelación y, en sede de ambos, la UARIV confirmó el no reconocimiento del hecho de desplazamiento forzado a efectos de su inscripción en el RUV. Sostuvo que el fundamento de esta decisión radicó en que “frente a las circunstancias fácticas narradas no existe[n] elementos que configuren actos que claramente se enmarquen dentro de los parámetros legales contemplados en la ley 1448 de 2011” y, en estos términos, consideró que “ha emitido una respuesta de fondo, contestando a la solicitud [de la] accionante”.

Adicionalmente, arguyó que la Solicitud de Tutela no cumple con el requisito de subsidiariedad, pues en este caso debe exigirse “el agotamiento del medio ordinario de defensa, pues el amparo no fue diseñado para suplir los procedimientos ordinarios”. También puso de presente que no se configura un perjuicio irremediable, y que actuó respetando el debido proceso administrativo pues “sus actuaciones tienen siempre en cuenta los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado interno como población vulnerable”.

1. Decisión del juez de tutela de primera instancia¹⁵

Mediante Sentencia de 18 de julio de 2019, el juez de primera instancia “absolvió” a la UARIV “de todas y cada una de las pretensiones incoadas en su contra”.

Fundó su decisión, por un lado, en que “la accionante cuenta con otros medios de defensa para el amparo del derecho pregonado, a las luces de lo establecido en el artículo 6 del Decreto 2591/91” ya que “debe acudir a la jurisdicción ordinaria especializada, en busca de la defensa de sus intereses, no siendo la acción de tutela el mecanismo procesal idóneo (...) por encontrarse en controversia derechos de naturaleza eminentemente legal, habiendo previsto el legislador, un mecanismo especial para lograr su cumplimiento, como lo es el proceso ordinario ante la jurisdicción contencioso administrativa, en acción de nulidad y

restablecimiento del derecho, proceso el cual cuenta con etapas más amplias para el debate probatorio y la demostración del derecho que pretende [la] accionante”. Y, por otro, en que “la accionante no [demostró] el perjuicio grave e inminente por parte del ente accionado con la conducta que se le endilga; que hiciera necesaria la intervención del Juez constitucional”.

1. Impugnación¹⁶

El 23 de julio de 2019, Claudia Patricia Cáceres Cáceres impugnó la anterior providencia. Hizo alusión a las sentencias T-274 y T-299 de 2018 para alegar que el juez de primera instancia “se equivoca (...) al considerar que los derechos fundamentales incoados se pueden amparar por vía ordinaria, contenciosa administrativa” ya que la no inclusión en RUV de su hija configura un “daño inmediato” y no es dado “prolongar la infracción al derecho a la igualdad, a un tiempo irracional derivado de una acción ordinaria”.

De igual forma, puso de presente que en la Solicitud de Tutela “no se está discutiendo la legalidad de un acto administrativo, que amerite el debate procesal concentrado, con el escenario probatorio y el rito procedimental objeto de una acción de nulidad y restablecimiento sino a la protección de unos derechos fundamentales, esfera de protección que va más allá de la formalidad procesal impuesta a la acción contencioso-administrativa”. Y recalcó, con apoyo en la Sentencia T-376 de 2016 que, en el caso de sujetos de especial protección, como son las víctimas del conflicto armado, no resulta proporcional “prolongar la violación de sus derechos fundamentales arguyendo la existencia de un rito procedimental ordinario”.

Por último, indicó que “frente al cumplimiento del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el plazo razonable busca garantizar la efectividad de los derechos humanos de los ciudadanos con el fin de evitar dilaciones injustificadas que configuren [su] vulneración”. Así, en su opinión, “la tutela es el [mecanismo] que ampara la obligación del plazo razonable, pues los derechos fundamentales expuestos se encuentra[n] en actual vulneración y una acción [contencioso] administrativa violaría ese deber internacional del Estado colombiano”.

1. Decisión del juez de tutela de segunda instancia¹⁷

El trámite de impugnación correspondió a la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, que en Sentencia de 21 de agosto de 2019 confirmó la sentencia de primera instancia.

Motivó su decisión, primero, en que “la solución del asunto desborda el ámbito de competencia del Juez de tutela, quien carece de atribuciones para dirimir controversias de esa índole, cuyo conocimiento está reservado al operador natural por expresa disposición del legislador, esto es el juez administrativo”, pues encontró que “proceder en otro sentido, implicaría desconocer la efectividad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que dispone la jurisdicción contencioso administrativa, contra los actos que decidieron no incluir a la accionante en el Registro Único de Víctimas por el hecho victimizante entre otros, de desplazamiento forzado, y los que resolvieron los recursos de reposición y en subsidio de apelación, confirmando aquella decisión”. Segundo, en que “no se evidenció una actuación arbitraria o ilegal por parte de la accionada que conduzca a concluir en vulneración palmaria de los derechos fundamentales de la accionante, pues la decisión tomada obedeció a la valoración de la declaración efectuada por la actora ante las entidades del Ministerio Público”. Tercero, en que “no se encuentra acreditado un perjuicio irremediable o circunstancia excepcional que justifique el amparo transitorio, pues la accionante dispone de otros mecanismos que puede hacer valer ante el juez natural”. Y, finalmente, en que “no es viable al Juez constitucional indicar o hacer manifestación alguna sobre el sentido de las decisiones que deban tomar las autoridades administrativas, pues éstas le[s] son propias producto del estudio y análisis que previamente debe efectuar con los antecedentes, documentales y pruebas que reposan en sus dependencias, por lo que es la UARIV la competente para determinar si le asiste el derecho de obtener la inclusión en el Registro único de Víctimas por el hecho victimizante de desplazamiento forzado, más aún cuando no se adoptó prueba sumaria que respalde su dicho”.

1. Actuaciones en sede de revisión

Las decisiones judiciales objeto revisión fueron seleccionadas por la Sala de Selección de Tutelas Número Diez (10) de la Corte Constitucional mediante Auto del 30 de octubre de

2019 y asignadas por sorteo al suscrito magistrado para su sustanciación¹⁸.

En Auto de 9 de marzo de 2020 se suspendieron los términos del proceso y se decretaron pruebas con la finalidad de obtener elementos de juicio que le permitieran adoptar una decisión más informada en el caso objeto de estudio¹⁹. Y, en Auto del 28 de octubre del mismo año, se requirieron las pruebas nuevamente²⁰.

1. Información aportada por la UARIV²¹

En lo atinente a la situación administrativa de Claudia Eugenia Sandoval Cáceres, la UARIV informó que “para la fecha de la valoración y de la interposición de los recursos, esta Entidad no contaba con una declaración presentada por la señora [Claudia Patricia Cáceres Cáceres], madre de la declarante, por los que no era viable contrastar su información en el RUV”. Y, respecto al no reconocimiento del hecho victimizante de desplazamiento forzado, afirmó:

“[L]a valoración del hecho victimizante de desplazamiento forzado se realizó con base en lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 60 de la Ley 1448 de 2011, el cual señala (...) que “para los efectos de la presente ley, se entenderá que es víctima del desplazamiento forzado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de las violaciones a las que se refiere el artículo 3º de la presente Ley”.

“De esta manera, una vez analizada la narración de los hechos se logró evidenciar que el Desplazamiento Forzado declarado ocurrió fuera de las fronteras nacionales, pues el traslado ocurrió hacia Canadá. En esa medida, dado que no se presentó uno de los elementos indispensables para el reconocimiento del hecho de Desplazamiento Forzado, a saber, que se produzca dentro de las fronteras del territorio nacional (sic). En concordancia con ello, al considerar que no se configuró el hecho victimizante de desplazamiento forzado, tampoco se consideró viable el reconocimiento del hecho de abandono de bienes muebles”.

Frente a la inclusión por el mismo hecho de Claudia Patricia Cáceres Cáceres, y de José

Daniel y Ángela Beatriz Sandoval Cáceres, manifestó que “del mismo modo” se tuvo en cuenta lo dispuesto en el parágrafo 2º del artículo 60 de la Ley 1448 de 2011, pero en dichos casos:

1. Información aportada por Claudia Patricia Cáceres Cáceres²²

Subrayó que, al haber salido junto a sus tres hijos del país bajo las mismas circunstancias y por idénticas razones, “[n]o puede justificarse el tratamiento discriminatorio hacia una de mis hijas por parte de la Unidad de Víctimas (...). Esta situación de desigualdad, al interior de mi familia, antes de sanar las heridas y lograr una reparación, ha hecho más hondas las heridas. Con este tratamiento discriminatorio se perpetúa la revictimización de mi hija mayor, lo cual repercute en toda mi familia. No tiene ningún sentido.”

De igual forma, puso de presente que “se me indicó que debía acudir a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho y realizar una conciliación como requisito de procedibilidad, cuando ya era imposible lograrlo dentro de los términos legales. Tal vez este no sea el mecanismo más indicado para el reconocimiento de los derechos de las víctimas por parte del Estado, mucho más cuando ellas se encuentran en el exterior. Antes de la pandemia las conciliaciones virtuales en el exterior eran casi impensables”.

Informó que, en Auto de 6 de diciembre de 2019, la Sección Primera del Juzgado Tercero Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá inadmitió la demanda que, en ejercicio del medio de control nulidad y restablecimiento del derecho, presentó como agente oficiosa de su hija contra las resoluciones de la UARIV Nro. 2015-272238 de 24 de noviembre de 2015 y aquellas que resolvieron los recursos de reposición y apelación interpuestos contra la misma. Esto, al (i) no acreditar la calidad de abogada; (ii) no acreditar el requisito de procedibilidad de conciliación prejudicial; (iii) no expresar con precisión y claridad las pretensiones de la demanda; y (iv) no explicar el concepto de la violación de las normas que considera vulneradas con la expedición de los actos demandados²³.

1. Pronunciamiento de Claudia Patricia Cáceres Cáceres frente a la información aportada por

Claudia Patricia Cáceres Cáceres manifestó que de la información remitida por la UARIV no se justifica, desde el punto de vista jurídico o probatorio, “el trato desigual, discriminatorio e injustificado” hacia su hija.

En cuanto a los elementos probatorios, alegó que el hecho de que al momento de la presentación de la solicitud y de la interposición de los recursos la UARIV no contara con su declaración “no justifica el trato discriminatorio hacia mi hija mayor, Claudia Eugenia Sandoval Cáceres, pues para la época de presentación de la declaración de mis dos hijos José Daniel Sandoval Cáceres y Angela Beatriz Sandoval Cáceres tampoco existía esa declaración de mi parte y sin embargo a ellos se les reconoció el hecho victimizante de desplazamiento forzado (...). Adicionalmente, en los recursos de reposición y apelación presentados por mi hija Claudia Eugenia Sandoval Cáceres (...) se citaron las resoluciones de mis otros dos hijos, las cuales pudieron ser consultad[a]s por el operador jurídico de la Unidad de Víctimas”.

Resaltó, asimismo, que la motivación jurídica que soporta la no inclusión de su hija por el hecho de desplazamiento forzado resulta “contradictoria” frente a los motivos en los que se apoyó la UARIV para incluirlos a ella misma y a sus otros dos hijos en el RUV por el mismo hecho, ya que los cuatro salieron juntos hacia Canadá por idénticos motivos. Estima que la UARIV actúa “evidentemente de manera discriminatoria, contraviniendo el derecho constitucional a la igualdad de mi hija mayor Claudia Eugenia Sandoval Cáceres (...). [¿]Entonces para ella (...) no se aplican los “Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno y los Principios Pinheiro, en aplicación de la jurisprudencia Constitucional sobre el bloque de constitucionalidad y la aplicabilidad de estas disposiciones internacionales como criterios relevantes en torno al tratamiento de tales temas por el Estado colombiano”? (sic) ¿Cuál es la justificación para esta interpretación discriminatoria de la Ley?”.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar las

decisiones judiciales proferidas dentro del proceso de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86, inciso segundo, y 241 numeral 9º de la Constitución Política, y 31 a 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

1. Examen de procedencia de la Solicitud de Tutela

La Sala constata que la Solicitud de Tutela no satisface el requisito general de procedencia de legitimación en la causa por activa. Por ello, desde ya anuncia que revocará las sentencias de instancia que negaron el amparo y, en su lugar, declarará la improcedencia de la solicitud. Lo anterior se fundamenta en las siguientes razones.

El artículo 86 superior establece que la acción de tutela es un mecanismo al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales. Por su parte, el artículo 10 del Decreto Ley 2591 de 1991 establece que “podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos”, y agrega que “[t]ambién se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud”.

Mediante el Auto 206 de 2017, la Sala Especial de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004 definió los requisitos que en el marco de la acción de tutela deben cumplirse para agenciar los derechos de las víctimas del conflicto armado y, en especial, los de la población desplazada. En dicha providencia se reconoció que “la situación de vulnerabilidad de las personas desplazadas, sumada a la presencia en su interior de otros grupos especialmente protegidos por la Constitución (i.e. menores de edad, mujeres cabeza de familia, personas de la tercera edad y minorías étnicas), hace excesivo exigirles recurrir al recurso de amparo por sí mismos o por intermedio de un apoderado judicial. Por esta razón, ha justificado un trato diferenciado y flexible a favor de las personas desarraigadas, tal como el que consagra la figura de la agencia oficiosa para interponer la acción de tutela”. No obstante, también se señaló que lo anterior no traduce “que los promotores de la agencia oficiosa se encuentren exentos de cumplir con ciertos requisitos mínimos para ejercerla”.

La Sala considera que tales requisitos son aplicables a situaciones asimilables, como la presente, en la cual una madre agencia los derechos de su hija, mayor de edad, y solicita que sea inscrita en el RUV en reconocimiento de hechos victimizantes ocurridos con ocasión del conflicto armado interno.

En ese sentido, encuentra que, en la Solicitud de Tutela, así como en los escritos allegados a los trámites de instancia y de revisión, Claudia Patricia Cáceres Cáceres individualizó a su hija, Claudia Eugenia Sandoval Cáceres; manifestó que actúa como su agente oficiosa; demostró que su interés es serio y real; y acreditó que su actuación está dirigida a la protección de sus derechos. Asimismo, en el expediente no consta ninguna expresión por parte de Claudia Eugenia Sandoval Cáceres en la cual manifieste su desacuerdo con la representación ejercida por su madre.

No obstante, no se evidencian los motivos por los cuales Claudia Eugenia Sandoval Cáceres no puede defender sus derechos por sí misma. Su madre se limita a afirmar que se encuentra radicada en Canadá en condición de asilada, pero esta circunstancia no implica per se la imposibilidad de presentar una solicitud de tutela. De hecho, el ordenamiento jurídico prevé expresamente el medio por el cual los ciudadanos que residen fuera de las fronteras nacionales pueden presentar estas solicitudes. El artículo 51 del Decreto Ley 2591 de 1991 dispone a ese fin que “[e]l colombiano que resida en el exterior, cuyos derechos fundamentales estén siendo amenazados o violados por una autoridad pública de la República de Colombia, podrá interponer acción de tutela por intermedio del Defensor del Pueblo, de conformidad con lo establecido en el presente Decreto”.

Claudia Patricia Cáceres Cáceres en ningún momento explicó por qué su hija no pudo recurrir a la intermediación del Defensor del Pueblo, ni tampoco aportó elementos de juicio adicionales que permitieran inferir cualquier otra circunstancia que le impidiera solicitar la protección de sus derechos. Por el contrario, la Sala resalta que Claudia Eugenia Sandoval Cáceres solicitó directamente ser inscrita en el RUV ante el Consulado General de Colombia en Montreal y, de la misma manera, presentó recurso de apelación y en subsidio de apelación contra la Resolución Nro. 2015-272238 del 24 de noviembre de 2015.

En estos términos, aun aplicando un trato diferenciado y flexible, en este caso no se satisfacen en su integridad los requisitos mínimos exigibles a efectos de acreditar la agencia

oficiosa de Claudia Patricia Cáceres Cáceres en favor de su hija. Por tanto, no se cumplen los presupuestos de la legitimación en la causa por activa, lo cual torna improcedente la Solicitud de Tutela.

Con base a ello, la Sala Cuarta de Revisión revocará las sentencias de instancia que “absolvieron” a la UARIV de las pretensiones formuladas en la Solicitud de Tutela y, en su lugar, la declarará improcedente por incumplir con el requisito de legitimación en la causa por la vía activa.

III.DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR la Sentencia de 18 de julio de 2019 proferida por el Juzgado Treinta y Dos Laboral del Circuito de Bogotá y la Sentencia de 21 de agosto de 2019 proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá y, en su lugar, DECLARAR IMPROCEDENTE la solicitud de tutela presentada el 2 de julio de 2019 por Claudia Patricia Cáceres Cáceres contra la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

SEGUNDO. ORDENAR a la Secretaria General de esta Corporación que remita copia de esta providencia, para lo de su competencia, a la Sala Especial de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004.

TERCERO. LÍBRESE por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

A LA SENTENCIA T-175/21

AGENCIA OFICIOSA EN TUTELA-Declaración de improcedencia de tutela impidió abordar la discusión frente a asuntos de relevancia constitucional (Salvamento de voto)

(...), resultaba necesario que se valorara la situación particular de la agenciada para entender acreditados los requisitos de la agencia oficiosa. Igualmente, en las pruebas decretadas en sede de revisión, pudo indagarse sobre la legitimación por activa o solicitar la ratificación de la agenciada.

PRINCIPIO DE IGUALDAD DE PERSONAS DESPLAZADAS POR LA VIOLENCIA-Violación por no inclusión en el Registro Único de Víctimas (Salvamento de voto)

(...), la conducta de la UARIV desconoció el derecho fundamental al debido proceso administrativo, porque profirió una resolución incoherente con otras decisiones expedidas por la misma entidad. ..., en la fundamentación de los actos administrativos que negaron la inclusión en el RUV, la accionada transgredió las normas legales que establecen la definición de víctima del conflicto armado, así como la jurisprudencia constitucional.

Referencia: Expediente T-7.641.290.

Acción de tutela instaurada por Claudia Patricia Cáceres Cáceres (como agente oficiosa de su hija Claudia Eugenia Sandoval Cáceres) contra la Unidad Administrativa Especial para la

Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV.

Magistrado Ponente:

Con el acostumbrado respeto por las providencias de la Corte Constitucional, a continuación, expongo las razones que me conducen a salvar mi voto en la Sentencia T-175 de 2021, proferida por la Sala Cuarta de Revisión, en sesión del 4 de junio de 2021.

En mi criterio, la acción de tutela debió concederse y, en esa medida, no comparto la decisión de declarar la improcedencia por falta de legitimación por activa. En efecto, la providencia de la que me aparto realizó una interpretación excesivamente rigurosa de los requisitos de la agencia oficiosa, no tuvo en cuenta que la agenciada es una víctima del conflicto armado y desconoció la jurisprudencia relativa a los deberes del juez constitucional en relación con la ratificación. De este modo, al constatar que existían razones para superar el mencionado requisito de procedencia, la Sala debió estudiar de fondo el amparo constitucional y proteger los derechos fundamentales de la agenciada, cuya vulneración era grave y evidente. A continuación, expongo las razones que me conducen a apartarme de esta decisión.

1. En la decisión de la referencia, esta Corporación declaró improcedente la acción de tutela formulada por la señora Claudia Patricia Cáceres Cáceres, en calidad de agente oficiosa de su hija Claudia Eugenia Sandoval Cáceres, contra la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (en adelante, UARIV).

La solicitud de amparo constitucional tenía como propósito la protección de los derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso de la agenciada, dado que aquella no fue incluida en el Registro Único de Víctimas (en adelante, RUV), mientras que el resto de su núcleo familiar sí fue inscrito, pese a que los hechos victimizantes que sufrieron se originaron en las mismas circunstancias.

1. De acuerdo con lo narrado por la parte accionante, la agente oficiosa se desempeñaba como Directora de Derechos Humanos del Ministerio del Interior. En ejercicio de dicho cargo,

recibió amenazas y se vio obligada a trasladarse a Canadá con sus tres hijos. Explicó que, tanto la madre como los hermanos de la agenciada rindieron sus respectivas declaraciones y solicitaron ser inscritos en el RUV por los hechos victimizantes de amenazas, abandono de bienes muebles y desplazamiento forzado. Todos ellos fueron incluidos por la entidad accionada en el registro, excepto la agenciada.

En efecto, en el caso de Claudia Eugenia Sandoval Cáceres, la UARIV tomó una decisión diferente²⁶. En un primer momento, la entidad inscribió a la agenciada en el RUV por el hecho victimizante de amenazas, pero negó su inclusión por las demás conductas reconocidas a su grupo familiar²⁷. Ante tal respuesta, aquella formuló los recursos previstos en el procedimiento administrativo.

Sin embargo, en sede de apelación, la UARIV revocó el reconocimiento del hecho victimizante de amenaza y, por consiguiente, excluyó a Claudia Eugenia Sandoval Cáceres del RUV. Indicó que se trataba de un ejercicio de “revaloración” y añadió que “[n]o fue posible concluir que los hechos victimizantes declarados fue[ron] con ocasión al conflicto armado interno, sino que obedece[n] a motivos de índole personal”.

1. Los jueces de instancia “absolvieron” a la entidad accionada de las pretensiones formuladas por la actora, por estimar que no se acreditaba el requisito de subsidiariedad. Consideraron que la agenciada debía acudir a la jurisdicción contencioso administrativa, por cuanto no se aportó siquiera una “prueba sumaria” sobre el hecho victimizante.

1. La Corte Constitucional, en sede de revisión, decretó pruebas. Particularmente, indagó a la agente oficiosa por las circunstancias en las que ocurrieron los hechos victimizantes y le preguntó si había acudido a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para controvertir los actos administrativos que resultaban desfavorables a la agenciada.

1. En la Sentencia T-175 de 2021, la Sala Cuarta de Revisión revocó las decisiones de los jueces de instancia y, en su lugar, declaró improcedente la acción de tutela, ante el

incumplimiento del requisito de legitimación en la causa por activa. Recordó que, para agenciar los derechos de las víctimas del conflicto armado, la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 ha definido los siguientes requisitos²⁸:

“(i) que se demuestre que el interés de los agentes oficiosos es serio y real; (ii) que, en ese orden de ideas, la solicitud de tutela se dirija a proteger los derechos de los agenciados; (iii) que los agentes oficiosos manifiesten que actúan en tal calidad; (iv) que estos individualicen a quienes representan; (v) que evidencien los motivos por los cuales sus agenciados no pueden defender sus derechos por sí mismos; y (vi) que los agenciados no expresen desacuerdo con la representación ejercida por sus agentes”²⁹.

1. En el análisis del caso concreto, la providencia concluyó que se acreditaban todos estos presupuestos, excepto uno. En efecto, consideró que la agente oficiosa manifestó que actúa en tal calidad, individualizó a su hija, acreditó que su interés es serio y real y demostró que su actuación se dirige a la protección de los derechos de la agenciada. De igual manera, sostuvo que no se advierte en el expediente ninguna expresión de desacuerdo de aquella con la representación ejercida.

Pese a lo anterior, la mayoría consideró que “no se evidencian los motivos” por los que la agenciada “no puede defender sus derechos por sí misma”, pues no basta con que su madre afirme que se encuentra asilada en Canadá, dado que esa circunstancia “no implica per se la imposibilidad de presentar una solicitud de tutela”³⁰.

Bajo esta lógica, la sentencia de la que me aparto recordó que, según el artículo 51 del Decreto 2591 de 1991, los colombianos que residen en el exterior pueden interponer la tutela a través del Defensor del Pueblo y reprochó que la agente oficiosa no hubiera explicado las razones por las que no recurrió a la intermediación de este funcionario. Por lo anterior, estimó que no existía legitimación en la causa por activa “aun aplicando un trato diferenciado y flexible”³¹.

1. Estoy en desacuerdo con la decisión mayoritaria. Desde mi punto de vista, la Sala

desconoció los principios que rigen el trámite de tutela y se apartó de la jurisprudencia constitucional que ha establecido las reglas que deben seguirse en caso de dudas sobre la configuración de los requisitos de la agencia oficiosa. Como resultado de ello, adoptó una visión excesivamente formalista de este mecanismo constitucional e impidió la protección efectiva de los derechos fundamentales de la agenciada, cuya vulneración era evidente. En este sentido, el amparo solicitado era procedente y se debió conceder la protección invocada.

Presentaré mis argumentos de acuerdo con la siguiente metodología: Primero, haré referencia a los aspectos básicos de la agencia oficiosa, como expresión de los principios de eficacia y prevalencia del derecho sustancial. Segundo, explicaré las razones por las que la sentencia de la que me aparto realizó una interpretación excesivamente rigurosa de los requisitos de la agencia oficiosa. En particular, por cuanto: (a) no tuvo en cuenta que la agenciada es una víctima del conflicto armado en el análisis de procedencia de la tutela; y (b) desconoció la jurisprudencia relativa a los deberes del juez constitucional respecto de la acreditación de la legitimación por activa y la ratificación de la agencia oficiosa. Finalmente, expondré los motivos que me conducen a concluir que la vulneración de los derechos de la agenciada es grave y evidente. De este modo, al existir razones para superar el requisito de legitimación por activa, debió concederse el amparo constitucional.

La agencia oficiosa como manifestación de los principios de eficacia y prevalencia del derecho sustancial

1. El artículo 86 superior establece que la acción de tutela tendrá un procedimiento “preferente y sumario”. Ello se justifica en la necesidad de que el juez otorgue una respuesta ágil y efectiva³², al tratarse de un mecanismo de protección inmediata de los derechos fundamentales. Además, en su diseño constitucional y legal, el amparo constitucional se concibió como un medio judicial accesible a todas las personas, de modo que no se exigen requisitos elaborados ni sofisticadas herramientas jurídicas para quienes acuden a esta acción. En este contexto, el Decreto 2591 de 1991 determinó que su trámite “se desarrollará con arreglo a los principios de publicidad, prevalencia del derecho sustancial, economía, celeridad y eficacia”³³.

Con todo, esta flexibilidad en materia procedimental no implica la ausencia de requisitos mínimos para la procedencia de la tutela. En particular, quien ejerce la acción debe contar con legitimación por activa, esto es, ser el titular de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados o, en su defecto, actuar en representación de aquel. En atención a los posibles escenarios en los que puede ocurrir la afectación de estos derechos constitucionales, el Legislador estatutario estableció que la solicitud de amparo puede ser presentada: (i) en nombre propio; (ii) a través de representante legal; (iii) por medio de apoderado judicial; (iv) mediante agente oficioso; o (v) por el Defensor del Pueblo y los personeros municipales³⁴.

1. En concreto, la agencia oficiosa le permite a una persona interponer acción de tutela para defender los derechos de otra. Esta figura procede siempre que el agenciado no esté en condiciones de ejercer su propia defensa³⁵. La Corte Constitucional ha manifestado que esta institución encuentra su fundamento en el principio de solidaridad porque busca impedir que la falta de capacidad de las personas para defenderse sea un obstáculo para la garantía de sus derechos fundamentales. Ello cobra una importancia aún mayor cuando se trata de sujetos de especial protección constitucional³⁶.

Además, esta Corporación ha recordado que esta institución pretende proteger, de forma eficaz, los derechos fundamentales de las personas por encima de los requisitos procesales, de conformidad con la prevalencia del derecho sustancial en las actuaciones judiciales³⁷.

La Sentencia T-175 acogió una interpretación excesivamente rigurosa de los requisitos de la agencia oficiosa

1. Con fundamento en el Auto 206 de 2017³⁸, la decisión mayoritaria identificó seis condiciones³⁹ para acreditar la agencia oficiosa y concluyó que, en el asunto de la referencia, se cumplía plenamente con cinco de ellas. Con todo, expuso que “no se evidencian los motivos” por los que la agenciada “no puede defender sus derechos por sí misma”. En tal sentido, consideró insuficiente que la agente oficiosa manifestara que su hija vivía en condición de asilada en otro país.

1. No obstante, en lugar de solicitar la ratificación a la agenciada o indagar a la propia agente oficiosa acerca de los motivos que impedían a su hija acudir por sí misma al proceso de tutela, la Sala optó por declarar la improcedencia del amparo. En mi criterio, esta medida resultaba desproporcionada, ante las circunstancias del caso concreto, dado que: (i) la agenciada es víctima del conflicto armado y, por tanto, es un sujeto de especial protección; (ii) aunque se requirieron pruebas de oficio, no se evidencia que esa solicitud haya procurado la acreditación de la legitimación por activa; y, (iii) se trata de una persona que solicitó su inclusión al RUV aproximadamente seis años atrás. Pese a ello, con la decisión de la Corte, la inscripción de esta víctima permanecerá negada.

1. Además, la decisión mayoritaria no tuvo en cuenta los parámetros definidos en el Auto 206 de 201740, que la propia sentencia cita, para establecer las reglas jurisprudenciales aplicables. Así, cuando se trata de víctimas del conflicto armado, los requisitos de la agencia oficiosa “deben valorarse de manera flexible y no necesariamente bajo el rigor de aquello que es taxativo. Por lo tanto, los operadores judiciales deben prestar especial atención a las condiciones de vulnerabilidad (...); a la prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal que inspira a la acción de tutela (...); y a las facultades oficiosas con las que cuentan para subsanar defectos procesales”⁴¹.

Lo anterior, no implica, en medida alguna, que se puedan obviar los requisitos que la jurisprudencia ha establecido para la agencia oficiosa. Por el contrario, deben valorarse de forma razonable, para que cumplan con su propósito. Así, no pueden transformarse en cargas que tornen inoperante la acción de tutela como mecanismo de defensa de los derechos fundamentales. A partir de lo anterior, explicaré los motivos por los que considero que la Sentencia T-175 de 2021 no valoró adecuadamente la institución de la agencia oficiosa en el caso concreto.

La decisión mayoritaria no tuvo en cuenta en el análisis de procedencia de la tutela que la agenciada es una víctima del conflicto armado

1. El artículo 3° de la Ley 1448 de 2011⁴² reconoce como víctimas, para los efectos de dicho

estatuto legal, a las personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño como consecuencia de graves violaciones a los derechos humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno⁴³. A su turno, el parágrafo 2º del artículo 60 de la citada norma legal dispone que “[p]ara los efectos de la presente ley, se entenderá que es víctima del desplazamiento forzado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de las violaciones a las que se refiere el artículo 3º de la presente Ley”⁴⁴ (resaltado no original).

En relación con estos conceptos, esta Corte ha resaltado que la situación de aquellas personas que son obligadas a salir del país con ocasión del conflicto armado “no se ajusta al concepto de desplazamiento forzado”⁴⁵ en sentido estricto. Sin embargo, tal circunstancia no excluye que los solicitantes tengan la condición de víctimas en los términos del artículo 3º de la Ley 1448 de 2011. En otras palabras, la jurisprudencia constitucional ha resaltado que no puede equipararse la noción general de víctima con la específica de persona desplazada, porque ello implicaría una “interpretación restrictiva”, prohibida por las normas jurídicas en este tipo de casos⁴⁶.

1. De igual modo, esta Corporación ha considerado relevante para analizar la procedencia de la acción de tutela que el titular de los derechos fundamentales tenga la condición de víctima del conflicto armado⁴⁷ y, por tanto, de sujeto de especial protección constitucional⁴⁸. Concretamente, ha valorado esta calidad en el análisis de los requisitos de la agencia oficiosa⁴⁹.

Pese a lo anterior, la decisión mayoritaria no tuvo en cuenta que la agenciada es una víctima del conflicto armado y que ello justificaba un estudio particular de sus condiciones⁵⁰, de acuerdo con el precedente constitucional y el principio de interpretación pro homine. Dicha omisión condujo a que la Sala optara por declarar la improcedencia de la tutela, pese a que existían mejores alternativas para subsanar las posibles dificultades en cuanto a la acreditación de los elementos de la agencia oficiosa, como se explicará a continuación.

La sentencia de la que me aparto desconoció la jurisprudencia en relación con los deberes del juez constitucional respecto de la acreditación de la legitimación por activa y de la ratificación de la agencia oficiosa

1. Como se expuso previamente, dentro de los requisitos para que se configure la agencia oficiosa se establece el deber de evidenciar los motivos por los cuales el agenciado está imposibilitado para defender por sí mismo sus derechos fundamentales. Este presupuesto es de suma importancia porque evita que otras personas suplanten la voluntad del titular de esas garantías quien, en ejercicio de su autonomía, puede abstenerse de acudir a la acción de tutela u optar por otro mecanismo de defensa judicial⁵¹.

Desde esta perspectiva, cobra relevancia el deber de acreditar los motivos por los que el agenciado no concurrió por sí mismo al proceso. Así, el juez constitucional tiene la potestad (y en algunos casos el deber⁵²) de utilizar sus facultades oficiosas⁵³ para (i) verificar los requisitos de la agencia oficiosa; y (ii) obtener la ratificación del agenciado⁵⁴.

De esta manera, la Corte ha indicado que “surge un deber para el juez de tutela como funcionario protector de derechos fundamentales de practicar las pruebas conducentes y pertinentes tendientes a establecer, en caso de duda, las circunstancias y las razones por las que el titular de los derechos fundamentales vulnerados o amenazados no acude directamente a la jurisdicción constitucional para reclamar su amparo”⁵⁵.

1. Con todo, la jurisprudencia se ha referido a la demostración de la incapacidad del titular de los derechos para promover directamente el amparo constitucional. Así, aunque ha señalado que debe obrar una prueba siquiera sumaria de la incapacidad del titular para concurrir al proceso, ha destacado que aquella imposibilidad no se restringe a la concepción tradicional de esa noción, sino que se extiende a otras circunstancias, sociales, económicas, geográficas o que impliquen la indefensión o la especial marginación del titular de los derechos⁵⁶.

Por lo tanto, el juez constitucional debe analizar la legitimación del agente oficioso, no sólo desde la prueba del estado de vulnerabilidad del agenciado, sino también desde el contexto

en el que se solicita la protección de sus derechos fundamentales, pues en esos casos es evidente que el titular de los derechos no puede solicitar el amparo directamente⁵⁷. Concretamente, cuando se trata de personas que se encuentran fuera del país, la Corte ha admitido la agencia oficiosa porque se estima que el agenciado “no está en condiciones físicas de interponer personalmente la acción de tutela”⁵⁸.

1. En el presente asunto, se llevó a cabo un decreto probatorio en sede de revisión. Sin embargo, de acuerdo con lo expuesto en la providencia, no se indagó respecto de la configuración de la agencia oficiosa ni se solicitó la ratificación de la agenciada, como lo ha hecho la Corte cuando existen dudas sobre la legitimación por activa.

Sobre el particular, debe tenerse en cuenta que la acción de tutela es informal y a ella puede acudir cualquier persona, sin que sea necesaria la representación de un abogado. En el proceso de la referencia, se evidenció que la promotora de la acción de tutela no tiene la calidad de abogada⁵⁹ e, incluso, presentó una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en calidad de “agente oficiosa” de su hija, que fue inadmitida por incumplir los requisitos formales. Por lo anterior, es razonable concluir que la actora carece de un conocimiento especializado en materia jurídica y, en esa medida, la Corte debió utilizar las herramientas disponibles para comprobar si se acreditaban los elementos de la agencia oficiosa.

Además, a partir de los elementos de juicio aportados –particularmente, las resoluciones que reconocieron la condición de víctimas de los familiares de la agenciada– puede establecerse que aquella se vio forzada a migrar a otro país. Aunado a ello, según lo manifestado por la actora, la agenciada se encuentra asilada en Canadá y, para el momento en que se inició el trámite de la tutela (8 de julio de 2019), dicha acción no podía presentarse virtualmente. En tal sentido, podía considerarse que la agenciada no estaba en condiciones físicas de formular la solicitud de amparo, por encontrarse fuera del territorio colombiano⁶⁰.

La vulneración de los derechos de Claudia Eugenia Sandoval Cáceres es grave y evidente. Existían razones para superar el requisito de legitimación por activa. De este modo, el

amparo constitucional era procedente y debió concederse

1. En este caso, la vulneración de derechos fundamentales resultaba evidente y palmaria. En efecto, de acuerdo con lo narrado en el escrito de tutela, la señora Claudia Patricia Cáceres Cáceres se vio obligada a trasladarse a otro país con sus tres hijos. Por consiguiente, los hechos victimizantes que sufrieron se originaron en la misma situación fáctica. Sin embargo, la UARIV inscribió a la agente oficiosa y a dos de sus hijos, mientras que excluyó a la agenciada del RUV. Dicha actuación implica una violación manifiesta del derecho a la igualdad, por cuanto la entidad otorgó un tratamiento distinto a una persona respecto de otras, pese a hallarse en circunstancias idénticas.

Además, la conducta de la UARIV desconoció el derecho fundamental al debido proceso administrativo, porque profirió una resolución incoherente con otras decisiones expedidas por la misma entidad. Lo anterior, pese a que la parte actora evidenció que se había reconocido el mismo hecho victimizante a los hermanos de la agenciada, en el trámite del recurso de apelación⁶¹. Además, en la fundamentación de los actos administrativos que negaron la inclusión en el RUV, la accionada transgredió las normas legales que establecen la definición de víctima del conflicto armado, así como la jurisprudencia constitucional. Incluso, en el informe que rindió en sede de revisión, la entidad accionada mantuvo sus contradicciones⁶².

1. De otra parte, la UARIV interpretó las normas jurídicas en contra de la protección de los derechos de la víctima. Al respecto, cabe anotar que esa entidad desbordó su competencia al revocar la inscripción en el RUV de Claudia Eugenia Sandoval Cáceres en sede de apelación, en el procedimiento administrativo. Dicho recurso fue promovido para que se reconocieran los demás hechos victimizantes. En contraste, la accionada tomó una decisión por fuera de los asuntos que fueron objeto de cuestionamiento por la recurrente. En otras palabras, aunque la agenciada no puso en duda su inclusión en el registro, la UARIV decidió excluirla de manera oficiosa en un ejercicio de “revaloración”.

1. Adicionalmente, es necesario destacar que la agenciada rindió su declaración en el consulado de Colombia en Montreal (Canadá) el 15 de octubre de 2015. Desde ese momento, han transcurrido casi seis años, en los cuales: (i) se agotaron las etapas del procedimiento administrativo; (ii) la parte actora intentó promover, sin éxito, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho; y (iii) se acudió a la acción de tutela, que fue seleccionada por esta Corporación para revisión.

Después de todos estos eventos, la Corte optó por una interpretación formal y restrictiva de los elementos de la agencia oficiosa que, materialmente, implica una respuesta negativa del Estado y de la administración de justicia a la solicitud de una víctima del conflicto armado, cuyos derechos a la igualdad y al debido proceso administrativo fueron gravemente vulnerados.

1. En este sentido, era indispensable que la Corte adelantara actuaciones oficiosas para obtener la ratificación o asumiera una interpretación más flexible del requisito de explicar los motivos por los cuales el agenciado está imposibilitado para defender sus derechos fundamentales. En mi criterio, la Sala debió acudir a alguna de estas alternativas para superar el requisito de legitimación por activa.

1. En suma, lejos de aplicar “un trato diferenciado y flexible”⁶³, la decisión mayoritaria interpretó los requisitos de la agencia oficiosa de una manera estricta, con lo cual se apartó del propósito que tiene esta institución, de los principios que rigen el trámite de tutela y de la jurisprudencia constitucional sobre esta materia.

De esta manera, expongo las razones que me conducen a salvar mi voto respecto de la Sentencia T-175 de 2021, adoptada por la Sala Cuarta de Revisión.

Fecha ut supra,

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

1 Folios 1º a 8 del cuaderno 1º.

2 Folio 1º del cuaderno 1º.

3 Folio 13 del cuaderno 1º.

4 Folios 13 a 17 del cuaderno 1º.

5 Folio 9 del cuaderno 1º.

6 Folios 19 a 21 del cuaderno 1º.

7 Folio 68 del cuaderno 1º.

8 Folios 28 a 30 del cuaderno 1º.

9 Folios 24 a 27 del cuaderno 1º.

10 Folios 31 a 34 del cuaderno 1º.

11 Folios 1º a 8 del cuaderno 1º.

12 Folio 46 del cuaderno 1º.

13 Folios 47 a 49 del cuaderno 1º.

14 Folios 56 a 59 del cuaderno 1º.

16 Folios 85 a 89 del cuaderno 1º.

17 Folios 93 a 96 del cuaderno 1º.

18 Folios 3 a 13 del cuaderno 2.

19 Folios 19 a 20 del cuaderno 2.

20 Folio 28 del cuaderno 2.

21 Folios 32 a 37 del cuaderno 2.

22 Folio 40 del cuaderno 2.

23 Folios 17 a 18 del cuaderno 2.

24 Folios 50 a 53 del cuaderno 2.

25 La UARIV no se pronunció sobre la información aportada dentro del término de traslado. De acuerdo con la Secretaría General de esta Corporación, dicha información fue puesta a su disposición a través del correo electrónico de notificaciones judiciales de la entidad el 26 de noviembre de 2020 y el 30 de noviembre del mismo año. Frente a este último envío, la UARIV, en correo electrónico del mismo 30 de noviembre, confirmó recibo.

26 La agenciada rindió su declaración el 15 de octubre de 2015 en el consulado de Colombia en Montreal (Canadá).

27 Fundamentó su decisión en que la víctima se trasladó a otro país, de modo que no podía aplicarse la definición de desplazamiento forzado interno contenida en la Ley 1448 de 2011. Además, consideró que no hubo abandono de bienes porque no se probó que “estuviera atravesando en territorio colombiano una situación de riesgo inminente o extraordinario, que pusiera en peligro su vida”.

28 Cfr. Auto 206 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

29 Sentencia T-175 de 2021, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

30 Sentencia T-175 de 2021, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

31 Sentencia T-175 de 2021, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

32 Este fue el propósito del Constituyente al crear esta acción: “la tutela se presenta como un mecanismo ágil y eficiente, al alcance de cualquier persona en todo momento y lugar para la protección inmediata de sus derechos constitucionales” (Gaceta Constitucional No. 56, pág. 14. Ponencia del constituyente Juan Carlos Esguerra Portocarrero).

33 Artículo 3°, Decreto 2591 de 1991. Resaltado fuera del texto original.

34 Artículo 10, Decreto 2591 de 1991.

35 Sentencia T-609 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

36 Sentencias T-339 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; SU-173 de 2015, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; y T-467 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

37 Sentencia T-084 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

38 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

39 “(i) [Q]ue se demuestre que el interés de los agentes oficiosos es serio y real; (ii) que, en ese orden de ideas, la solicitud de tutela se dirija a proteger los derechos de los agenciados; (iii) que los agentes oficiosos manifiesten que actúan en tal calidad; (iv) que estos individualicen a quienes representan; (v) que evidencien los motivos por los cuales sus agenciados no pueden defender sus derechos por sí mismos; y (vi) que los agenciados no expresen desacuerdo con la representación ejercida por sus agentes”.

40 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

41 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

42 Al respecto, la Corte ha manifestado que la Ley 1448 de 2011 es el marco jurídico general para lograr la protección y garantía del derecho fundamental de las víctimas del conflicto armado interno a la reparación integral. Con el objetivo de establecer límites razonables que permitan su aplicación, esta norma legal define el universo de víctimas que tienen derecho a acceder a las medidas allí establecidas (véase: Sentencia T-163 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

43 “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 1º 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. (...)”

44 Con todo, en la Sentencia C-280 de 2013 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla) se declaró la

exequibilidad condicionada de la referida disposición, de modo que “la definición allí contenida no podrá ser razón para negar la atención y la protección previstas por la Ley 387 de 1997 a las víctimas de desplazamiento forzado”. En particular, la Sala Plena constató que este hecho victimizante puede provenir de la violencia generalizada, de violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores.

45 Sentencia T-832 de 2014, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

46 Respecto de este razonamiento, cabe anotar que este Tribunal ha acudido al principio de interpretación pro homine, que se desprende del derecho internacional y del contenido de la Ley 1448 de 2011, que en su artículo 27 establece que “[e]l intérprete de las normas consagradas en la presente ley se encuentra en el deber de escoger y aplicar la regulación o la interpretación que más favorezca a la dignidad y libertad de persona humana, así como a la vigencia de los Derechos Humanos de las víctimas”. Véase también: Sentencia T-692 de 2014, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

48 Sentencias SU-599 de 2019, M.P. Cristina Pardo Schlesinger y T-129 de 2019, M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

49 Sentencias T-091 de 2013, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; T-025 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-267 de 2011, M.P. Mauricio González Cuervo; y T-312 de 2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez. Véase también: Auto 206 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

50 Así, por ejemplo, la Sentencia T-175 de 2021 explicó que, según la promotora del amparo, la agenciada “se encuentra radicada en Canadá en condición de asilada”. Al respecto, la Corte ha considerado que el derecho de asilo es una expresión humanitaria que remedia el estado de indefensión de una persona. En tal sentido, pudo valorar esta circunstancia como un aspecto que implicaba, por ejemplo, la necesidad de solicitar pruebas específicas sobre la legitimación por activa o la ratificación de la agenciada.

51 Sentencias T-144 de 2019, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

52 Sentencia T-091 de 2013, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

53 Sentencias T-435 de 2020, M.P. Luis Javier Moreno Ortiz.

54 Véanse, entre otras: Sentencias T-301 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-312 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-091 de 2013, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; T-416 de 2017, M.P. Alejandro Linares Cantillo; T-203 de 2018, M.P. Alejandro Linares Cantillo; T-435 de 2020, M.P. Luis Javier Moreno Ortiz; Incluso, se ha vinculado al agenciado cuando se evidencia que, por ejemplo, cumplió su mayoría de edad (Sentencia T-084 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

55 Sentencias T-301 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

56 Sentencia SU-173 de 2015, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

57 Sentencia SU-677 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

58 Sentencia T-338 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

59 Sentencia T-175 de 2021, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo, numeral 10 de la sección de antecedentes.

60 Sentencia T-338 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

61 En concreto, insistió en que “para la fecha de la valoración y de la interposición de los recursos, esta Entidad no contaba con una declaración presentada por la señora [Claudia Patricia Cáceres Cáceres], madre de la declarante, por los que no era viable contrastar su información en el RUV”. Sin embargo, de acuerdo con lo expuesto por la parte actora, la inscripción de los hermanos y la madre de la agenciada fue puesta de presente ante la UARIV en los recursos de reposición y apelación. Además, para el momento en que la entidad accionada intervino en sede de revisión, ya contaba con las declaraciones de los familiares de Claudia Eugenia Sandoval Cáceres, de modo que pudo haber corregido su error.

62 En la respuesta otorgada al auto de pruebas, la UARIV, de una parte, afirma que no se incluyó a la agenciada debido a que el desplazamiento forzado debe producirse en el territorio nacional y, posteriormente, sostiene lo contrario. Esto es, admite que dicho hecho victimizante sí puede generarse cuando se obliga a la persona a salir del país.

63 Sentencia T-175 de 2021, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.