TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia T-341/24

DERECHO A LA REUNIFACIÓN FAMILIAR FRENTE AL PROCESO DE ADOPCIÓN-Imposibilidad de unificación familiar por extinción de vínculos paternofiliales y la protección del interés superior de los niños, niñas y adolescentes

(…) el artículo 75 del Código de la Infancia y la Adolescencia… establece una reserva legal respecto de las actuación administrativas y judiciales del proceso de adopción y, sin la posibilidad de acceder a los documentos administrativos o judiciales, no existe manera de realizar las acciones tendientes a reunificar el núcleo… la reserva legal tiene como fundamento proteger el interés superior del niño, niña o adolescente para que se pueda garantizar su desarrollo armónico e integral y en tanto logre la madurez que, eventualmente, lo lleve a buscar a su familia biológica. Finalmente, por cuanto los vínculos paternofiliales entre la (accionante) y su hijo biológico se encuentran extintos en atención a la naturaleza del proceso de adopción y de conformidad con el artículo 64 del mismo código.

DERECHO DE PETICION-Vulneración por falta de respuesta oportuna y de fondo

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO-Discriminación de género en las decisiones judiciales

Las apreciaciones de contenido discriminatorio no pueden entorpecer la labor de la administración de justicia, menos aun si ello tiene como finalidad desconocer los derechos fundamentales de quienes acuden a la jurisdicción constitucional en búsqueda de una tutela judicial efectiva, así como la imparcialidad de las decisiones judiciales.

REUNIFICACIÓN FAMILIAR DE FIRMANTES DE PAZ-Protección y atención

(…) [r]eunificación de núcleos familiares y de familias extensas y medidas de protección y atención de hijos e hijas de integrantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación… una de las funciones más importantes de los procesos de justicia transicional es la prevención especial positiva, que se logra con una resocialización seria de los actores armados y que comprende, en su fase previa, la implementación de los presupuestos materiales para la reincorporación social y económica a la vida civil.

DERECHO A LA UNIDAD FAMILIAR-Ruta de reunificación familiar de los firmantes de paz

MUJERES EN EL CONFLICTO ARMADO INTERNO-Obligación del Estado de brindar medidas de protección de manera oportuna y eficaz

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO-Debe orientar siempre las actuaciones de los operadores de justicia, armonizando los principios constitucionales y la especial protección otorgada a la mujer

DERECHO DE PETICION-Respuesta debe ser de fondo, oportuna, congruente y tener notificación efectiva

DERECHO A LA UNIDAD FAMILIAR Y REUNIFICACION FAMILIAR DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES-Protección y asistencia

DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES A TENER UNA FAMILIA Y A NO SER SEPARADOS DE ELLA-Protección en el ámbito interno e internacional

ADOPCION-Medida de protección al menor para garantizar su derecho a tener una familia y suplir las relaciones de filiación

PROCESO DE ADOPCION-Debe estar orientado fundamentalmente por la búsqueda del interés superior del niño, niña o adolescente

ADOPCION-Reserva legal

(…) todos los documentos y actuaciones administrativas y judiciales que se realizan alrededor del proceso de adopción tienen una reserva legal de 20 años, que se cuentan a partir de la ejecutoria de la sentencia judicial con la que termina el proceso.

UNIDAD DE BUSQUEDA DE PERSONAS DADAS POR DESAPARECIDAS EN EL CONTEXTO Y EN RAZON DEL CONFLICTO ARMADO-Funciones

(…) no es competencia de la entidad buscar personas de las que se conoce su paradero, pero este se encuentra protegido por una reserva legal.

REPÚBLICA DE COLOMBIA

Sala Quinta de Revisión

SENTENCIA T-341 DE 2024

Expediente: T-9.946.902

Acción de tutela instaurada por Verónica contra la Agencia Nacional para la Reincorporación y la Normalización -ARN, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas – UBPD, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF y la Procuraduría General de la Nación

Magistrado ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najar

Bogotá D.C., catorce (14) de agosto de dos mil veinticuatro (2024)

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Paola Andrea Meneses Mosquera, Antonio José Lizarazo Ocampo y Jorge Enrique Ibáñez Najar, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente de las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, y 33 y siguientes del Decreto Ley 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el trámite de revisión del fallo de tutela proferido el 24 de noviembre 2023 por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá que confirmó y modificó la sentencia dictada el 11 de octubre de 2023 por el Juzgado Dieciocho (18) de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá que negó la tutela a los derechos fundamentales a la familia, a la verdad, a la igualdad, al debido proceso, al acceso a la información y petición en el trámite de tutela iniciado por la señora Verónica contra la Agencia Nacional para la Reincorporación y la Normalización -ARN, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas – UBPD, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF y la Procuraduría General de la Nación.

El presente caso involucra datos sensibles relacionados con la intimidad personal y familiar de la accionante, por lo cual, de conformidad con la Circular 10 de 2021 de la Corte Constitucional y en aras de proteger la intimidad, la privacidad y el ejercicio pleno de sus

derechos, se realizarán dos copias de esta providencia; en una de ellas se omitirán el nombre de los involucrados y los datos e información que permitan su identificación. Por ello, para efectos de identificar a los involucrados en el conflicto se utilizarán nombres ficticios en cursiva.

I. I. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

1. 1. La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional conoció sobre la acción de tutela instaurada por la señora Verónica, firmante de paz, contra varias entidades del Estado, por considerar que vulneraron sus derechos fundamentales a la familia, a la verdad, a la igualdad, al debido proceso, al acceso a la información y de petición, en tanto, bajo la consideración de la accionante, las entidades accionadas omitieron cumplir con la obligación adquirida por el Estado colombiano en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera de garantizar la reunificación familiar con su hijo biológico quien fue dado en adopción por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF desde el año 2010.

2. Después de verificar los requisitos de procedibilidad sobre todas las pretensiones de la accionante, la Sala consideró que correspondía el análisis de fondo solo sobre algunas de ellas, particularmente, en lo relativo a la presunta afectación de los derechos fundamentales (i) de petición respecto de la Agencia Nacional para la Reincorporación y la Normalización - ARN, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas – UBPD, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF y la Procuraduría General de la Nación, y (ii) de unidad familiar respecto de la Agencia Nacional para la Reincorporación y la Normalización - ARN y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF. Para tal efecto, la Sala reiteró la jurisprudencia sobre estas dos garantías superiores, y se refirió a la ruta de reunificación familiar de los firmantes de paz en los eventos de los niños, niñas y adolescentes que fueron declarados en adoptabilidad y posteriormente entregados en adopción por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF.

3. Con base en ello, se determinó que la Agencia Nacional para la Reincorporación y la Normalización -ARN y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas – UBPD vulneraron el derecho fundamental de petición de la accionante, por cuanto no respondieron de fondo algunas de las peticiones que buscaban información acerca del levantamiento de la

reserva legal de los procesos de adopción, así como de la información relacionada con su solicitud de reunificación familiar.

4. De otra parte, al verificar lo relacionado con el proceso de adopción del niño, la Sala consideró que la Agencia Nacional para la Reincorporación y la Normalización -ARN y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF no vulneraron el derecho a la unidad familiar de la señora Verónica, en tanto no se puede adelantar la reunificación de familias de padres biológicos con niños, niñas y adolescentes que fueron dados en adopción, ya que la normatividad impone una reserva legal a los documentos y actuaciones administrativas y judiciales de los procesos de adopción, en atención al interés superior de los niños, niñas y adolescentes que propende por su desarrollo armónico e integral. En todo caso, la Corte exaltó la dificultad de las circunstancias que tuvo que afrontar la señora Verónica como mujer y madre en el marco del conflicto armado interno, y las decisiones tan complejas que en su momento tuvo que tomar. Por esto, se determinó que el juez de primera instancia del trámite de tutela, especialmente, había vulnerado su obligación de administrar justicia con perspectiva y enfoque de género, cuando indicó, entre otras cosas, que la señora Verónica era la responsable de haber abandonado a su hijo.

5. Con base en lo anterior, la Sala revocó las decisiones de instancia de los jueces del proceso de tutela para, en su lugar, (i) declarar la improcedencia de algunas pretensiones contra el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF; (ii) tutelar el derecho fundamental de petición vulnerado por la Agencia Nacional para la Reincorporación y la Normalización -ARN y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas – UBPD; (iii) negar la solicitud de protección del derecho fundamental de petición contra el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF y la Procuraduría General de la Nación; (iv) negar el amparo del derecho a la unidad familiar, pues no se encontró vulnerado por parte de la Agencia Nacional para la Reincorporación y la Normalización -ARN; (v) invitar la accionante para que utilice el canal de la Subdirección de Adopciones del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF de manera que allí pudiera depositar la carta que le escribió a su hijo biológico y que presentó a la Comisión de la Verdad; y (vi) llamar la atención de los jueces de instancia de la tutela, particularmente al Juzgado Dieciocho (18) de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá, sobre la importancia de administrar justicia con perspectiva y enfoque de género al analizar casos de mujeres en el marco de situaciones del conflicto armado interno.

. ANTECEDENTES

Hechos relevantes

6. En el año 2008, a la edad de 17 años, Verónica ingresó a las filas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo, FARC-EP, y en el año 2010, cuando hacía parte del grupo armado, quedó embarazada.

7. El 21 de octubre de 2010, inició trabajo de parto, pero, al presentar complicaciones médicas, la partera que asistía en el grupo insurgente le sugirió dirigirse al Hospital Antonio Roldán Betancur del Municipio de Apartadó – Antioquia. Para poder ser atendida, Verónica ingresó al hospital con el documento de identificación de Catalina, pues para ese momento, con motivo de su actividad subversiva, no había tramitado su cédula de ciudadanía.

8. El 24 de octubre de 2010, una vez dio a luz, Verónica fue dada de alta. Sin embargo, indicó que, comoquiera que su hijo seguiría hospitalizado hasta el día siguiente, decidió esperarlo. En la tutela, manifestó que, mientras estaba a la espera de la entrega del recién nacido, su comandante le realizó una llamada para informarle que tenía conocimiento que la Fiscalía General de la Nación había iniciado un operativo para aprehenderla en el hospital, por lo que ella optó por retirarse del lugar.

9. El 25 de octubre de 2010, Verónica solicitó a la señora Sofía, familiar de la titular de la cédula con la cual se registró, que recogiera a su hijo en el hospital, a lo cual la institución médica no accedió.

10. Posteriormente, solicitó a su padre de crianza, el señor Luis, como familia extensa de su hijo, que, en su nombre, recogiera al niño. Esta solicitud también fue negada por las autoridades del hospital donde se encontraba el recién nacido, así como la entrega de información del estado del neonato.

11. Ante la situación, en la tutela explicó que pidió al comandante del grupo armado su ayuda para recuperar a su hijo, quien le indicó que extendería la solicitud al Comité Internacional de la Cruz Roja – CICR. Sin embargo, afirmó que no tuvo reporte alguno de ello.

12. El 3 de noviembre de 2010, tuvo conocimiento de que su hijo había sido declarado en situación irregular y trasladado al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF.

Posteriormente, mediante la Resolución del 1 de marzo de 2011, fue declarado en situación de adoptabilidad y, ese mismo año, fue entregado a una familia adoptante.

13. En el marco de las acciones tendientes a la firma de un acuerdo de paz, a través de la Subdirección de Adopciones del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, la accionante radicó una petición en la cual solicitaba información acerca del proceso de adopción de su hijo. El 17 de enero de 2015 le indicaron que el niño fue declarado en adoptabilidad y entregado a una familia adoptante, y que el proceso se guardaba bajo reserva legal, por lo que no podría dársele mayor información.

14. En el año 2017, con posterioridad a la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, la señora Verónica se concentró en el Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación – ETCR de Dabeiba – Antioquia. Allí solicitó la asesoría de la Agencia para la Reincorporación y Normalización -ARN por lo cual expuso la situación ocurrida con su hijo. La agencia le indicó que el asunto podría catalogarse como sustracción de menor por parte de agentes del Estado y que remitiría el asunto a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas – UBPD.

15. Posteriormente, la señora Verónica radicó una nueva solicitud ante el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF – Centro Zonal Urabá. El 28 de febrero de 2018, se le brindó respuesta e informó que el 3 de noviembre de 2010 el niño llegó como NN al sistema de protección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el 1 de marzo de 2011 fue declarado en situación de adoptabilidad y, ese mismo año, entregado a una familia adoptante. Asimismo, le indicaron que ese Centro Zonal conocía la información por cuanto fue suministrada por funcionarias adscritas a la institución en ese momento pues, una vez se inician los procesos de adopción, estos se tramitan en absoluta reserva legal por parte del Comité de Adopciones del Instituto.

16. A través de una nueva petición radicada el 25 de mayo de 2018 ante el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, la señora Verónica nuevamente solicitó información acerca del proceso de adopción de su hijo, así como de las formas en las que la institución había intentado contactarse con ella antes de declarar a su hijo en estado de abandono. En esa misma fecha, la institución contestó a la solicitud y se le indicó, nuevamente, que los procesos de adopción gozan de carácter reservado de conformidad con el artículo 75 de la

Ley 1098 de 2006 – Código de Infancia y Adolescencia. Por otro lado, le comunicaron que las notificaciones que se realizan dentro del proceso administrativo de restablecimiento de derechos se comunican personalmente cuando se conocen los datos concretos de identificación y ubicación de las partes, por aviso cuando ello se desconoce o se es renuente a comparecer, y por estado publicado en medio masivo de comunicación o página web.

17. Entre el 25 y 27 de agosto de 2021, la señora Verónica elevó peticiones a la Agencia para la Reincorporación y Normalización -ARN, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas – UBPD, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF y el Comité Internacional de la Cruz Roja – CICR, para solicitar información acerca de la problemática de la separación de hijos de miembros de grupos armados al margen de la ley, así como de la ruta de reunificación familiar.

18. El 6 de septiembre de 2021, la Agencia para la Reincorporación y Normalización -ARN respondió a la solicitud de la señora Verónica. Explicó que, el 16 de junio de 2021, una vez se conoció la información relacionada con su hijo, se inició la ruta de reunificación familiar de la agencia, para lo que se valoró la documentación allegada por la accionante. Se determinó que, comoquiera que el niño fue entregado en adopción "nada se puede hacer para restablecer el vínculo materno filial por cuanto este se encuentra jurídicamente extinto." De otra parte, en relación con la solicitud de atención psicosocial, se le indicó que era llevado por el Sistema de Información para la Reintegración y la Reincorporación.

19. En ese mismo documento se le informó a la señora Verónica que ante la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas – UBPD no se podía adelantar procedimiento alguno, pues, de conformidad con el punto 5.1.1.2 del Acuerdo Final para la Paz, la competencia de esa unidad es para personas en calidad de desaparecidas y no de las que se conoce su estado, como el caso de su hijo biológico, cual es, entregado en adopción. Finalmente, ante el cuestionamiento sobre la política de reunificación de los excombatientes separados de sus hijos en el marco del conflicto, la agencia le indicó que esos asuntos se resolvían en observancia del documento "Orientaciones para la asesoría en casos de reunificación familiar", elaborado por esa misma agencia.

20. El 10 de septiembre de 2021, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas – UBPD le informó a la señora Verónica que la solicitud que presentó en

relación con su hijo biológico, fue remitida a la Agencia para la Reincorporación y Normalización – ARN, a efectos de que fuese tramitada por la Mesa Técnica de Reunificación Familiar. Asimismo, le indicó que conforme a los Lineamientos del Enfoque Diferencial de Niñez, Adolescencia y Juventud de la unidad, se pondría en marcha la búsqueda extrajudicial del niño y, de ser posible, determinar su paradero para garantizar los derechos a la verdad y a la reparación integral.

21. En respuesta del 13 de septiembre de 2021, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF reiteró los hechos por los cuales el niño fue entregado en adopción. De otro lado, le informó que, tras la declaración de situación de adoptabilidad los padres pierden la patria potestad de sus hijos y, tras adelantarse el trámite de adopción, no se cuenta con oportunidad legal para obtener información acerca del proceso. Por tal razón, la solicitud de información respecto del proceso de adopción de su hijo biológico no podía ser atendida. Sin embargo, se le comunicó que en caso de que el adoptivo, al cumplir la mayoría de edad, quisiera recabar por su familia biológica, la Subdirección de Adopciones de la Sede Nacional del instituto dispone del Grupo Búsqueda de Raíces en el cual se puede consignar los datos personales para ser, eventualmente, contactados.

22. El 2 de marzo de 2022, la señora Verónica remitió otro requerimiento al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF en el que reiteró la solicitud de levantamiento de la reserva legal del trámite de adopción de su hijo biológico, bajo la consideración de sus circunstancias particulares como firmante de la paz. Frente a dicha solicitud, el 10 de marzo de la misma anualidad, la entidad nuevamente se opuso a la entrega de información.

23. En una nueva petición, la accionante solicitó a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas – UBPD hacer uso de sus facultades legales para que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF remitiera la información relacionada objeto de reserva legal. El 9 de junio de 2022, la entidad le indicó que, por virtud del artículo 11 del Decreto Ley 589 de 2017, se realizaría la solicitud con el fin de avanzar en las acciones pertinentes y lograr acceder a la información necesaria.

24. El 7 de septiembre de 2022, remitió una petición a la Procuraduría General de la Nación para solicitar que, en virtud de su facultad legal, consagrada en el artículo 75 de la Ley 1098 de 2006 y la Resolución 2800 de 2022 del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF

solicitara el levantamiento de la reserva legal sobre el proceso mediante el cual se declaró a su hijo biológico en situación de adoptabilidad. En respuesta del 22 de septiembre de 2022, la entidad le comunicó que daría traslado de su solicitud a la entidad encargada para atenderla, esto es, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF.

25. El 3 de octubre de 2022, nuevamente elevó una solicitud a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas – UBPD en el que cuestionó acerca de "(i) las actuaciones de articulación que se han llevado a cabo para la búsqueda extrajudicial de mi hijo, y de ser posible, determinar su paradero;(ii) la etapa en la que se encuentra mi solicitud y los avances logrados en la respectiva etapa; y (iii) la labor de articulación con el ICBF, preguntando si finalmente, como lo había dicho la misma entidad, la UBPD había solicitado información al ICBF de mi caso, y de ser el caso, qué información". Por tanto, el 14 de octubre de la misma anualidad, en respuesta a ello, la unidad sostuvo que la solicitud había sido incluida en el registro de solicitudes internas, así como remitida a la Agencia para la Reincorporación y Normalización – ARN, con el fin de ser tramitada dentro de la Mesa Técnica de Reunificación Familiar.

26. El 18 de octubre de 2022, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF respondió la solicitud que fue trasladada por la Procuraduría General de la Nación el 7 de septiembre anterior. Allí, reiteró que el proceso de adopción se tramita bajo reserva legal.

27. El 17 de agosto de 2023, radicó una nueva petición ante la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas – UBPD para solicitar "(i) información detallada del proceso adelantado al interior de la entidad para la búsqueda de mi hijo; (ii) el proceso de articulación con el ICBF para recopilar información referente al proceso de declaración de la situación de adoptabilidad de mi hijo y (iii) información respecto a la articulación con la mesa de trabajo de la ARN." En respuesta del 1° de septiembre de 2023, se le indicó que se había realizado la gestión de búsqueda a través de los canales de trabajo de la unidad.

28. El 10 de febrero de 2022, en el marco de la recopilación de información adelantada por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y No Repetición, la señora Verónica remitió un documento en el que describió con detalle los hechos relacionados con su vinculación a la vida de combatiente, por los cuales se separó de su hijo en el hospital donde dio a luz y la lucha legal que emprendió para recuperarlo. Este documento fue

redactado en forma de carta, por cuanto, como expresó la accionante, tiene la intensión de poder leerle dicho documento a su hijo biológico.

Solicitud de la tutela

29. Con base en lo expuesto, la señora Verónica solicitó que se tutelen sus derechos fundamentales a la verdad, a la familia, a la igualdad, al debido proceso, al acceso a la información y al derecho de petición. Consideró que la decisión tomada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF para declarar el estado de abandono y adoptabilidad de su hijo, fue desproporcionada.

30. Indicó que para analizar su caso se debe tener en cuenta la complejidad del conflicto armado colombiano y las problemáticas estructurales del Estado que la llevaron a ser combatiente. Para que, con base en ello, se estudien las circunstancias que rodearon el nacimiento de su hijo biológico, así como las dificultades para acercarse a la institucionalidad a exigir la protección de sus derechos fundamentales.

32. Las situaciones que puso de presente, también las reflejó en la dificultad que encuentran los firmantes de paz para el acceso a la administración de justicia lo cual, según señaló, ha sido resaltado por la Misión de Verificación de la Organización de las Naciones Unidas y la Jurisdicción Especial para la Paz. Además, manifiesta que carece de los conocimientos jurídicos necesarios para entablar las acciones judiciales correspondientes.

33. De otra parte, resaltó que su derecho al acceso a la información se ha visto afectado, por cuanto consideró que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar no extendió las comunicaciones debidas relacionadas con la situación de abandono y posterior adoptabilidad de su hijo biológico a su familia de crianza y biológica. Esta apreciación la ratificó en el hecho de que, en las múltiples peticiones que ha radicado ante dicho instituto, no se le ha dado claridad respecto de las notificaciones surtidas durante ese trámite. En ese mismo sentido, tampoco se le ha permitido conocer el expediente por medio del cual se tramitó la adopción de su hijo. A través de esas solicitudes, explicó que también ha intentado, sin éxito, aclarar el panorama de la vulneración de la que considera ser víctima. Por tal razón, solicitó al juez constitucional que valore las barreras de acceso a la información que ha enfrentado, así como el impacto que esa situación ha tenido en el tiempo trascurrido entre el hecho presuntamente vulnerador y la interposición de la presente acción de tutela.

34. De otra parte, expuso que su intención con este mecanismo constitucional no se dirige a retrotraer el proceso de adopción del que fue sujeto su hijo, aun cuando considera que sus derechos fueron vulnerados con ese trámite. Por el contrario, lo que pretende es que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF y la Agencia para la Reincorporación y Normalización – ARN le permitan conocer el estado actual de su hijo y promuevan a mediano o largo plazo, cuando su hijo tenga la madurez suficiente, un acercamiento con él.

35. Con todo, la accionante solicitó que se declare: (i) que la Agencia Nacional de Reincorporación y Normalización vulneró su derecho a la unidad familiar, en tanto no ha cumplido el deber de reunificar su núcleo familiar, y su derecho fundamental de petición y a la verdad, por cuanto ha desconocido su deber misional de lograr la reunificación familiar en el marco de lo contenido en el Acuerdo Final de Paz, así esto solamente represente tener un acercamiento con su hijo biológico, en consecuencia, que se reabra el proceso de reunificación familiar y que se promueva un acercamiento y reencuentro entre ella y su hijo.

36. De otra parte, (ii) que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF vulneró su derecho a la unidad familiar, de petición y a la verdad, pues no se le ha dado respuesta específica sobre el proceso de adopción del que fue sujeto su hijo; y, por tanto, que se le ordene la creación e implementación de un protocolo de actuación respecto de niños en aparente situación de abandono en las zonas de conflicto armado; se solicite la redefinición y el alcance del concepto de reserva legal; y, que se autorice el levantamiento de la figura de reserva legal respecto de la declaración de adoptabilidad de su hijo y de todas las actuaciones previas a dicha etapa. Asimismo, que adopte una postura más proactiva respecto de la búsqueda de los niños que fueron separados de sus familias al ser dados en adopción durante el conflicto armado colombiano y, con base en ello, dé acompañamiento psico social; establezca medidas para reconocer sus propias irregularidades en el marco del proceso de la adopción de su hijo, así como de las otras madres y padres separados injustamente de sus hijos en el marco del conflicto; y, que propicie eventuales encuentros entre los niños y niñas y sus familiares, en respeto del interés superior de ellos. Finalmente, frente al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF solicita que, una vez se permita el acceso al expediente, se le presente a su hijo y a su familia adoptiva la carta que presentó a la Comisión de la Verdad.

37. Por último, (iii) que la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas – UBPD

y la Procuraduría General de la Nación vulneraron su derecho fundamental de petición y a la verdad, pues las respuestas brindadas no contestaron a las preguntas que realizó y, en esa medida, que se exhorte a las entidades pertinentes para que emitan una ruta de reunificación familiar.

Trámite procesal de la acción de tutela

38. El 28 de septiembre de 2023, el Juzgado Dieciocho de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá avocó conocimiento de la acción de tutela y corrió los traslados correspondientes. Por tal razón, ofició a la Agencia Nacional de Reincorporación y Normalización – ARN, a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas – UBPD, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF y a la Procuraduría General de la Nación. De otra parte, vinculó a la Secretaría de Salud del departamento de Antioquia y al Director Nacional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a quien le solicitó "que informe el trámite total de adopción a que fue sometido el hijo de la accionante, recordándole que ante la solicitud de un juez de la República no procede la reserva legal". Se recibieron las siguientes respuestas.

39. Agencia Nacional de Reincorporación y Normalización – ARN. El 3 de octubre de 2023, el delegado para la representación judicial de la entidad expuso que desconocen las condiciones en las que se dio la separación de la señora Verónica de su hijo. Explicó que el 23 de junio y 30 de agosto de 2021 a través de la red WhatsApp y telefónicamente, se le brindó asesoría sobre la reunificación familiar, y que el 27 de agosto de 2021 y el 2 de marzo de 2022 radicó escritos de petición, con los que se respondió a lo solicitado. De esa manera, sostiene que a la accionante se le ha dado la información que ha requerido, así como se le ha ofrecido el acompañamiento y la orientación por parte del equipo profesional de la agencia para direccionar, coordinar o articular, ante las diferentes instituciones sus solicitudes. Sin embargo, sostiene que no está dentro de sus facultades y atribuciones acceder a los expedientes administrativos que resolvieron declarar la adoptabilidad del niño, ni tampoco la entrega de documentación de ese proceso.

40. En ese sentido, advirtió que la agencia no ha vulnerado los derechos fundamentales invocados, por cuanto el cumplimiento de las pretensiones que eleva la accionante, no son del resorte de esa agencia. Para ello, relacionó las funciones y responsabilidades que ha

tenido la agencia desde el año 2017 en relación con los asuntos de reunificación familiar. Por todo lo expuesto, solicitó se declare la improcedencia de la acción de tutela iniciada por la señora Verónica.

41. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF. El 3 de octubre de 2023, el Coordinador del Grupo Jurídico de la Regional Antioquia contestó a los hechos y las pretensiones de la accionante. Arguyó que el procedimiento realizado por la entidad con posterioridad al nacimiento del hijo de la señora Verónica no fue arbitrario, pues correspondió con el deber de protección de los niños y niñas que ordenan la Constitución y la ley.

42. En atención a la pretensión dirigida a que se declare que la entidad vulneró el derecho fundamental de petición, se sostiene que todas las solicitudes elevadas por la accionante han sido contestadas de conformidad con la normatividad vigente.

43. Respecto de la solicitud relacionada con conocer el estado actual de su hijo, el instituto destacó que el ordenamiento no contempla la posibilidad de que la familia biológica tenga contacto con el adoptivo.

44. Sostuvo que, en relación con los niños, niñas y adolescentes víctimas de conflicto armado colombiano, el instituto ha desarrollado una serie de programas que permiten superar los efectos de la guerra y retornar a sus familias de origen, cuando ello es posible, a través de la construcción de un proyecto de vida en la legalidad.

45. Manifestó que el artículo 1° del Código de la Infancia y la Adolescencia establece que el compromiso del instituto es garantizar a los niños, niñas y adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y la comunidad en un ambiente de felicidad, amor y comprensión.

46. En lo ateniente a la reserva legal de los procesos de adopción que adelanta el instituto, expuso que:

“Todos los documentos y actuaciones administrativas o judiciales propios del proceso de adopción, serán reservados por el término de veinte (20) años a partir de la ejecutoria de la sentencia judicial. De ellos solo se podrá expedir copia de la solicitud que los adoptantes

hicieren directamente, a través de su apoderado o del Defensor de Familia, o del adoptivo que hubiere llegado a la mayoría de edad; la Procuraduría General de la Nación, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a través de su Oficina de Control Interno Disciplinario, la Fiscalía General de la Nación, el Consejo Superior de la Judicatura a través de su Sala Jurisdiccional Disciplinaria, para efectos de investigaciones penales o disciplinarias a que hubiere lugar."

47. Finalmente, recordó que los niños, niñas y adolescentes que fueron sujetos de procesos de adopción tienen derecho a conocer su origen y el carácter del vínculo familiar. Por tanto, en aras de no interferir en la estabilidad emocional y familiar del núcleo del niño, la señora Verónica puede tener acceso a la Subdirección de Adopciones de la Sede Nacional del instituto, cual es el Grupo Orígenes. En esa dependencia, puede entregar sus datos personales para que, cuando el adoptivo cumpla la mayoría de edad, si a bien lo tiene, pueda contactarla.

48. Con todo, señaló que la entidad no vulneró los derechos fundamentales invocados por la accionante, en la medida en que no se acreditó ninguna conducta constitutiva de vulneración. En tal sentido, solicitó que se declare la improcedencia de la acción de tutela y se desvincule a la entidad del presente trámite constitucional.

49. Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas – UBPD. El 3 de octubre de 2023, el apoderado judicial de la entidad allegó su contestación, en la cual sostuvo que no le constan los hechos narrados por la accionante en relación con lo sucedido durante el nacimiento de su hijo. Resaltó que la señora Verónica elevó diferentes peticiones en las fechas 21 de octubre de 2021, 15 de marzo de 2022, 9 de junio de 2022, 3 de octubre de 2023 y 14 de octubre de 2023 y que todas han sido respondidas de conformidad con los lineamientos de la entidad.

50. Respecto de las pretensiones elevadas en la acción de tutela, consideró que no son competencia de la unidad con base en lo establecido por el Acto Legislativo 01 de 2017 y el Decreto 589 de 2017 "[p]or el cual se organiza la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado."

52. Procuraduría General de la Nación. El 4 de octubre de 2023, el abogado adscrito a la Oficina Jurídica de la entidad respondió a los hechos y las pretensiones de la accionante de la

siguiente manera. Sostuvo que el 7 de septiembre de 2022 la accionante radicó dos peticiones que fueron asignadas a la Procuraduría Delegada con Funciones Mixtas para la Defensa de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y la Mujer, el siguiente 11 de septiembre. El 22 de septiembre de 2022, se le informó que sus solicitudes serían dirigidas la Subdirección de Adopciones del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, por cuanto la petición tenía como fundamento la solicitud de reunificación familiar en el marco del conflicto armado y era esa entidad quien tenía competencia para resolver la solicitud. Ese trámite se adelantó el 2 de octubre siguiente.

53. De conformidad con ello, solicitó que se desvincule a la entidad de la presente acción de tutela, por cuanto no es de su resorte resolver las solicitudes elevadas por la accionante y, en esa medida, no considera haber vulnerado ninguno de los derechos fundamentales invocados.

54. Secretaría de Salud del departamento de Antioquia. El 6 de octubre de 2023, la apoderada general del municipio de Apartadó contestó a los hechos y las pretensiones de la accionante como se expone a continuación. El Hospital Antonio Roldán Betancur se liquidó de manera definitiva el 27 de abril de 2014 y la administración municipal tiene hoy la custodia de los archivos clínicos de esa entidad. Sostuvo que revisados los registros no se evidencia que en esa unidad médica se hubiesen prestado servicios de atención médica a la señora Verónica y, por tanto, no es posible confirmar o negar los hechos narrados en la acción de tutela.

55. Así entonces, consideró que carece de legitimación en la causa por pasiva pues su representada no ha vulnerado los derechos invocados por la accionante. En esa medida, solicitó ser desvinculada del presente trámite tutelar.

56. Regional Antioquia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. El 5 de octubre de 2023, el Coordinador del Grupo Jurídico de la Dirección Regional del instituto respondió a los hechos y las pretensiones de la señora Verónica. Precisó que con posterioridad a que la señora Verónica diera a luz, ninguna persona acreditó lazos de parentesco en consanguinidad ni afinidad con el recién nacido, de manera que el instituto pudiera hacer observancia del derecho a permanecer con su familia de origen. Por tal razón, en aplicación del principio constitucional y supranacional de procurar por el interés superior de los niños,

niñas y adolescentes y en atención a que no se presentaba familia biológica, se declaró al recién nacido en abandono.

57. En relación con la solicitud de información del estado actual de su hijo, la institución resaltó que, de conformidad con el artículo 75 de la Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la Adolescencia, los documentos y actuaciones administrativas o judiciales de los procesos de adopción deben permanecer como reservados por espacio de 20 años a partir de la ejecutoria de la sentencia. Lo cual también encuentra fundamento en el artículo 25 de la Ley 1755 de 2015, sobre el rechazo de las peticiones de información por motivo de reserva legal.

58. Asimismo, sostuvo que la entidad ha dado respuesta de acuerdo con la normatividad vigente a las peticiones que ha elevado la accionante; y que su inconformidad se deriva de la imposibilidad de levantar la reserva que recae sobre los procesos de adopción. Además, indicó que no fue posible acreditar el vínculo por cuanto al momento del nacimiento, la accionante se presentó con otra identidad.

59. Dirección Nacional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. De conformidad con lo ordenado por el juzgado de primera instancia, la apoderada del Director Nacional del Instituto indicó que su poderdante carece de competencias para cumplir la orden dictada por el juez pues no es la autoridad que adelanta los procesos administrativos de restablecimiento de derechos. Asimismo, respecto de la solicitud del expediente del proceso de adopción, la apoderada recordó que una orden judicial tampoco levanta la reserva legal de dichos procesos, de conformidad con el contenido del artículo 75 de la Ley 1098 de 2006 – Código de la Infancia y la Adolescencia. Por lo expuesto, solicitó ser desvinculada de la acción constitucional pues carece de legitimación en la causa por pasiva.

60. Sentencia de primera instancia. El 11 de octubre de 2023, el Juzgado Dieciocho de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá negó la tutela de los derechos fundamentales invocados por la señora Verónica.

61. Sin embargo, accedió a la petición relacionada con la entrega de la carta escrita por la accionante y dirigida a su hijo. Al respecto, ordenó al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF que, a través de la entidad, se hiciera entrega de la misiva a los padres adoptantes, por medio físico o electrónico, y que con ello se les manifestara que la misma fue escrita por la madre biológica de su hijo adoptivo, para que fuera puesta en conocimiento del

adoptivo cuando ellos lo consideraran pertinente. En todo caso, para el juzgado no se advertía la vulneración del derecho a la unidad familiar en la medida en que el hecho constitutivo de la presunta vulneración la tiene a ella como responsable. Esto, en tanto, de lo narrado, se pudo establecer que una vez dio a luz abandonó al recién nacido en el hospital; y, por tal motivo, fue que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF procedió a iniciar el restablecimiento de derechos para, declararlo en abandono y posterior adoptabilidad.

62. Ello encuentra mayor fundamento si se tiene en cuenta que la accionante sostiene que ingresó al hospital con un documento de identidad que no le correspondía, esto es, el de Catalina y que, posteriormente, solicitó a su padre de crianza que requiriera en el hospital la entrega del neonato, lo cual tampoco se logró pues el señor no compartía los apellidos de la identidad con la que se registró.

63. Así entonces, resultó evidente para el a quo que la separación del recién nacido de su madre fue propiciada por la misma accionante, pues la actividad guerrillera que ejercía la ubicó en la disyuntiva de huir y dejar a su hijo o esperar a ser capturada por las autoridades. De esa manera, el actuar del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF se corresponde con la protección del interés superior de los niños, niñas y adolescentes. Además, el niño ya goza de una familia de la que no puede ser separado ni enfrentado a los detalles de su nacimiento, pues ello podría conllevar a una afectación psicológica. Por esto no se concedió la garantía del derecho fundamental a la unidad familiar de la señora Verónica, en la medida en que debía prevalecer el derecho del niño a tener una familia y a no ser separado de ella.

64. Respecto del levantamiento de la reserva legal, el despacho sostuvo que la negación que ejerce el Instituto Colombiano se Bienestar Familiar – ICBF no es caprichosa, sino que responde al interés superior del niño, quien se encuentra con su familia adoptiva. Asimismo, señaló que esa reserva no es absoluta, pues el mismo artículo 75 dispone del plazo de 20 años para que pueda accederse a él. En ese sentido, consideró que no era posible tutelar el derecho a la verdad y al acceso a la información invocado por la accionante, por cuanto tiene como fundamento la protección de los derechos del niño.

65. De otro lado, en relación con que a su familia no se allegaron las comunicaciones sobre el

estado de abandono en el que se declaró al niño, el juez de instancia consideró que eso no era posible en la medida en que la accionante no ingresó al hospital con su nombre real y, por consiguiente, el recién nacido tampoco quedó registrado con los apellidos reales de su madre biológica. Por esa razón, lograr contactar a la familia cercana o extensa no era una dificultad menor. De esa manera, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF actuó como correspondía, esto es, restableciendo los derechos del neonato para, posteriormente, declararlo en abandono y adoptabilidad.

66. Con respecto al derecho fundamental de petición, el juez evidenció que las múltiples solicitudes que elevó Verónica a las diferentes entidades fueron respondidas en término y de fondo. En ese sentido, recordó que la vulneración del derecho de petición no deviene de la negación de lo pretendido por el peticionario, si no del cumplimiento de las características antes mencionadas

67. Impugnación. El 25 de octubre de 2023, la señora Verónica, con el apoyo de la Línea de Paz y Justicia Transicional de la Clínica Jurídica de Interés Público y Derechos Humanos de la Universidad de la Sabana formuló la impugnación al fallo de primera instancia, de la siguiente manera.

68. En el escrito se reiteró el argumento según el cual las autoridades competentes tenían el deber de buscar a la familia del recién nacido, sin prejuicios o estigmatizaciones derivadas de la condición de combatiente de la madre. Indicó, nuevamente, que su intención con la acción de tutela no es retrotraer los efectos de la adopción o que se le reestablezca la patria potestad de su hijo biológico, por el contrario, lo que pretende es que su hijo tenga conocimiento de que, aun cuando por decisión de las entidades del Estado se le declaró en abandono, ella realizó los esfuerzos necesarios para que no fueran separados. Es por ello que, con la tutela iniciada lo que pretende es que se creen los puentes necesarios para restablecer los vínculos afectivos a fin de que su hijo pueda tener conocimiento de tal situación.

69. De otra parte, la accionante manifestó su inconformidad con la argumentación del juez de primera instancia, por cuanto, en su sentir, replica estereotipos o consideraciones generalizadas, en relación con su actividad en el grupo armado al que pertenecía. Esto, por cuanto el juez expuso que el niño, una vez adoptado, estaría “desarrollándose en un mejor

entorno que el que ella y su familia extensa, por su vínculo con el grupo alzado en armas, le hubiesen podido brindar, pues la accionante aduce que un padre de crianza, al igual que ella, fue parte del grupo subversivo”.

70. A su vez, observó que el fallo de instancia no se pronunció acerca de la vulneración al debido proceso, en relación con lo que considera fue una omisión por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF durante el trámite de restablecimiento de derechos del niño, que derivó en la declaratoria de abandono y posterior adoptabilidad.

71. Ahora, arguyó que el juez erró en considerar que lo que solicitaba era información acerca del proceso de adopción de su hijo, pues lo que realmente pretende saber es cómo se adelantó el proceso de restablecimiento de derechos que terminó con la adopción de su hijo por parte de otra familia, lo cual, a su juicio, no tiene la reserva legal con la que sí se cobijan los procesos de adopción.

72. Respecto al derecho fundamental de petición, advirtió que no se analizó en debida forma que, si bien se respondieron las solicitudes que radicó, no se le brindó respuesta completa a sus solicitudes pues, por ejemplo, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF no informó sobre las notificaciones realizadas durante el proceso de restablecimiento de derechos del recién nacido.

73. Finalmente, en atención a la orden impartida por el a quo, advirtió que esta era insuficiente pues:

74. Por todo lo expuesto, solicitó que se revocara la decisión y se tutelaran los derechos fundamentales invocados en la acción de tutela.

75. Decisión de segunda instancia. El 24 de noviembre de 2023, la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá confirmó la decisión de primera instancia de negar la tutela, y modificó la orden segunda para, en su lugar, dejarla sin efectos. El ad quem observó que del material probatorio no se podía advertir que existiera alguna acción u omisión que lesionara los derechos de la accionante o del recién nacido NN; y, en lo que corresponde al derecho al acceso a la información, explicó que la accionante no ha desplegado los medios de defensa judicial correspondiente establecidos por el ordenamiento jurídico para elevar su solicitud.

76. A juicio del ad quem, las circunstancias que rodearon el proceso que terminó con la adopción de su hijo, esto es, el desconocimiento de su identidad, su pertenencia a un grupo alzado en armas y las alteraciones al orden público en el municipio de Apartadó – Antioquia, fueron determinantes para que para el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF su ubicación e identificación fuera complicada. Por tal motivo, la única actuación que podría seguir el instituto era iniciar el proceso de restablecimiento de derechos, de manera que se le garantizaran, entre otros, el derecho a tener una familia.

77. Bajo este panorama, consideró que cuestionar el trámite de notificación y demás actuaciones no podía ser objeto de análisis del juez constitucional, en la medida en que, por las razones expuestas, era clara la imposibilidad de ubicar a la accionante mientras era combatiente.

78. Ahora, en relación con la solicitud de protección del derecho de acceso a la información de la documentación administrativa en el proceso de restablecimiento de derechos del niño, el Tribunal consideró que la accionante puede iniciar el mecanismo de insistencia contenido en la Ley 1755 de 2015, a través del cual se determina si puede entregársele la información que solicita.

79. De otra parte, el juez de segunda instancia, en lo que corresponde al derecho a tener una familia y no ser separado de ella, consideró que debía preferirse la garantía de la goza el niño en su núcleo familiar actual, ya que acceder a una solicitud como la de establecer comunicación con él, podría ir en detrimento de su proceso de formación. En ese mismo sentido, consideró que por el tiempo transcurrido, la solicitud de la accionante afectaría la filiación civil del niño, así como el ejercicio de sus derechos fundamentales. En consecuencia, resaltó que la accionante, ya no ostenta la patria potestad sobre su hijo biológico, por lo cual insistió en que no era apropiado que tuviera contacto con el niño o con su familia.

80. Finalmente, consideró que ninguna de las entidades accionadas tenía las facultades para lograr lo que se pretende con la acción de tutela, y que este mecanismo constitucional tiene como objeto restablecer los derechos fundamentales que se encuentren lesionados o a punto de padecer un daño, más no para ordenar a las entidades que creen o adelanten procedimientos ya que esto es facultad del legislador o de la rama ejecutiva, según corresponda.

III. III. CONSIDERACIONES

A. A. Competencia

81. La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar y decidir sobre la acción de tutela de la referencia con arreglo a lo establecido en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto 2591 de 1991, y en cumplimiento de lo resuelto por la Sala de Selección de Tutelas Número Dos, según consta en Auto de 29 de febrero de 2024, notificado el día 15 de marzo de 2024.

B. B. Examen de procedencia de la acción de tutela

82. De manera previa, se examinará si el caso sub examine cumple con los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela. En el evento de que todos ellos se superen, corresponderá plantear el caso, definir el problema jurídico y exponer el esquema para resolverlo. De conformidad con el artículo 86 de la Constitución y la jurisprudencia constitucional son requisitos de procedencia de la acción de tutela: la legitimación en la causa por activa y por pasiva, la subsidiariedad y la inmediatez.

83. Legitimación en la causa por activa. En el presente caso, se tiene que la señora Verónica interpuso la acción constitucional en nombre propio con el fin de que se protejan sus derechos fundamentales. En tal sentido, se entiende cumplido este requisito.

85. La Agencia Nacional para la Reincorporación y la Normalización se creó a través del Decreto 897 de 2017 con el objeto de gestionar, implementar, coordinar y evaluar de forma articulada con las instancias competentes, la política, los planes, programas y proyectos del reincorporación y normalización de los integrantes de las FARC – EP. En síntesis, la entidad lidera la implementación de las políticas de reintegración y reincorporación de quienes fueron combatientes dentro de las que se resalta el Programa de Reunificación Familiar y es la entidad que tiene a su cargo la reunificación familiar de conformidad con el artículo 30 de la Resolución 4309 de 2018. De esa manera, la Sala considera que la agencia supera el requisito de legitimación por pasiva.

86. La Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas – UBPD, de conformidad

con lo establecido en el Decreto 589 de 2017, es una entidad con personería jurídica, de carácter humanitario y extrajudicial, con personería jurídica que, dentro del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición – SIVJRNR, dirige, coordina y contribuye a la búsqueda de personas desaparecidas en razón y en contexto del conflicto armado. Con fundamento en los hechos de esta acción, prima facie, es posible considerar que esta unidad no tiene incidencia en la problemática planteada en tanto la accionante sostiene que no tiene información de la ubicación de su hijo por cuenta de la reserva legal que contienen los procesos de adopción de competencia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF y no porque se le atribuya la calidad de persona desaparecida en razón del conflicto. Sin embargo, la señora Verónica considera que la entidad ha vulnerado su derecho fundamental de petición, por cuanto no ha dado repuesta clara y de fondo a las solicitudes elevadas. Por tal razón, de cara a la presunta violación del derecho fundamental de petición, esta Sala encuentra que se encuentra legitimada en la causa por pasiva para conformar el contradictorio en este trámite, por virtud del numeral 2 del artículo 42 del Decreto 2591 de 1991.

87. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF de conformidad con la Resolución 2800 de 2022, es la entidad encargada de dirigir la Ruta para avanzar en procesos de reunificación familiar. Además, fue la entidad que (i) inició el proceso administrativo de restablecimiento de derechos que terminó en la declaratoria de adoptabilidad y posterior adopción del hijo de la señora Verónica y (ii) a la que se le ha solicitado a través de peticiones que le permita tener acercamiento con su hijo. También se debe resaltar que el juez de instancia consideró que debía vincularse a la causa por pasiva a la Dirección Nacional de esta entidad, pues consideró necesario recaudar información puntual de su competencia. Sin embargo, se advierte que, comoquiera que la autoridad central es una de las accionadas, y quien ha dado trámite a las solicitudes de la accionante, esta Sala no considera que las dependencias llamadas al debate deban seguir conformando el contradictorio, en tanto el órgano central ya ejerce la defensa de la entidad. Por tal motivo, serán desvinculados del presente trámite.

88. De esa manera, la entidad se encuentra legitimada en la causa por pasiva, no sólo por su aptitud legal, sino porque es a quien se le endilga la presunta vulneración de los derechos fundamentales invocados.

89. La Procuraduría General de la Nación de conformidad con lo establecido por la Ley 201 de 1995, es el máximo órgano del Ministerio Público que le corresponde, entre otras cosas, el control disciplinario de las autoridades del Estado. La accionante atribuye a esa entidad la vulneración del derecho fundamental de petición, en tanto considera que esta no dio respuesta clara y completa a su solicitud, así como que no contestó las preguntas que realizó. En este sentido, esta entidad, además de tener aptitud legal para ser parte accionada en la acción de tutela, es la presunta responsable de vulnerar el derecho fundamental invocado por la accionante. En esa medida, se supera el requisito de legitimación en la causa por pasiva.

90. La Secretaría de Salud del departamento de Antioquia, que fue vinculada al trámite, tal como lo sostuvo en la contestación de la acción de tutela, es la entidad en la que reposan los archivos del Hospital Antonio Roldán Betancur, hoy liquidado. Ahora, de los hechos y las pretensiones expuestas en el escrito de tutela, esta Sala no advierte que a esta entidad se le atribuya la vulneración de alguno de los derechos fundamentales invocados por la accionante, por lo tanto, no resulta necesario que conforme el contradictorio y será desvinculada de este trámite constitucional.

91. Así entonces, en virtud del numeral 2 del artículo 42 del Decreto 2591 de 1991, la Sala considera que todas las entidades demandadas están legitimadas en la causa por pasiva para conformar el contradictorio en el presente trámite constitucional.

92. Subsidiariedad. En el caso concreto, la controversia recae sobre diferentes situaciones que la accionante considera han vulnerado sus derechos fundamentales. Por tanto, de cara analizar el requisito de subsidiariedad se pueden agrupar y resumir en los siguientes tres grupos.

93. Dentro del primer grupo de acciones u omisiones, la accionante manifiesta que (i) la Agencia Nacional de Reincorporación y Normalización- ARN, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas – UBPD y la Procuraduría General de la Nación no atendieron de fondo las peticiones presentadas en las que solicitó información sobre el proceso de adopción y celeridad en el proceso de reunificación familiar y, así, considera que se vulneraron los derechos fundamentales de petición y a la unidad familiar. En esa medida, en reiterada jurisprudencia,

esta Corporación ha sostenido que la acción de tutela es el mecanismo idóneo y eficaz para tramitar problemáticas por presunta afectación del derecho fundamental de petición, pues el ordenamiento no establece ningún otro que pueda ser invocado. En ese sentido, respecto de esta pretensión se supera el requisito de subsidiariedad. En cuanto al derecho de unificación familiar, la Sala advierte que este tiene directa relación con el ejercicio del derecho de petición, por lo que también se supera este requisito.

94. En el segundo grupo estaría que (ii) el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF vulneró su derecho al acceso a la información, por cuanto se ha negado a entregar lo relativo a las acciones previas a la declaratoria de adoptabilidad de su hijo biológico y, en esa medida, solicita que se ordene a la entidad que redefina, dé alcance al concepto de reserva legal y autorice el levantamiento de dicha figura.

95. Respecto de este particular, esta Sala debe advertir que la reserva legal que se predica de los procesos de adoptabilidad se deriva del artículo 75 de la Ley 1098 de 2006 – Código de la Infancia y la Adolescencia, el cual la entidad ha invocado como respuesta a las múltiples solicitudes presentadas por la accionante. La enunciación de dicha norma se corresponde con lo contenido en el artículo 25 de la Ley 1437 de 2011, que sostiene que se debe referenciar la normatividad de la que extrae la reserva legal.

96. En todo caso, la restricción a esta documentación no es absoluta, en tanto el ordenamiento dispone de un procedimiento que tiene como objeto insistir en el acceso a la información que se dice reservada. El artículo 26 del mismo compilado normativo, sostiene que:

“Si la persona interesada insistiere en su petición de información o de documentos ante la autoridad que invoca la reserva, corresponderá al Tribunal Administrativo con jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos, si se trata de autoridades nacionales, departamentales o del Distrito Capital de Bogotá, o al juez administrativo si se trata de autoridades distritales y municipales decidir en única instancia si se niega o se acepta, total o parcialmente la petición formulada.// Para ello, el funcionario respectivo enviará la documentación correspondiente al tribunal o al juez administrativo, el cual decidirá dentro de los diez (10) días siguientes. Este término se interrumpirá en los siguientes casos: 1. Cuando el tribunal o el juez administrativo solicite copia o fotocopia de los documentos sobre cuya

divulgación deba decidir, o cualquier otra información que requieran, y hasta la fecha en la cual las reciba oficialmente.// 2. Cuando la autoridad solicite, a la sección del Consejo de Estado que el reglamento disponga, asumir conocimiento del asunto en atención a su importancia jurídica o con el objeto de unificar criterios sobre el tema. Si al cabo de cinco (5) días la sección guarda silencio, o decide no avocar conocimiento, la actuación continuará ante el respectivo tribunal o juzgado administrativo. // Parágrafo. El recurso de insistencia deberá interponerse por escrito y sustentado en la diligencia de notificación, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella."

97. La jurisprudencia constitucional ha señalado que el recurso de insistencia es uno específico, breve y eficaz, pues se trata de un proceso judicial de única instancia, en el cual se decide de manera definitiva la validez de la restricción de acceso a la información que se le impone al solicitante respecto de sus pretensiones. Para esta Corporación, la interposición de este procedimiento es necesario para entender que se han agotado los recursos que el ordenamiento jurídico dispone, en la medida en que por su conducto se cuestionan, judicialmente, los argumentos de la negativa de suministro de la información solicitada.

98. En esa medida, esta Sala puede evidenciar que la pretensión relacionada con el levantamiento de la reserva legal del proceso de adopción del hijo biológico de la señora Verónica, no supera el requisito de subsidiariedad en tanto no se agotó el recurso de insistencia contenido en el artículo 26 de la Ley 1437 de 2011, por lo cual se declarará improcedente.

99. Finalmente, en torno al tercer grupo, (iii) la Agencia Nacional de Reincorporación y Normalización – ARN vulneró en compromiso adoptado por el Estado colombiano con los firmantes de paz, en relación con la reunificación familiar y, por contera, su derecho fundamental a la unidad familiar. Si bien es a esta agencia a quien se le encargó la reunificación familiar de la población firmante, como lo establece el artículo 17 del Decreto 899 de 2017, lo cierto es que, por las particularidades de este asunto, la pretensión de la accionante también se corresponde con las obligaciones que la Resolución 2800 de 2022 le impone al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF.

100. Esto encuentra mayor sentido si se tiene en cuenta que la accionante ha manifestado que su pretensión principal no es retrotraer los efectos del proceso de adopción que adelantó

el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF, sino lograr acciones tendientes a tener un acercamiento con el niño, así como que le pueda leer la carta que presentó a la Comisión de la Verdad, lo cual solo podría lograrse a través de esa entidad por ser donde reposan los datos del adoptivo.

101. Así pues, para el estudio de la subsidiariedad de este asunto, esta Sala advierte que, si bien existe un despliegue administrativo por medio del cual se gestiona la reunificación familiar, el ordenamiento jurídico no prevé un proceso con el cual se pueda exigir el efectivo cumplimiento de los compromisos pactados.

102. Así entonces, comoquiera que la presunta ineficiencia en la consecución de los fines de reincorporación para los que se creó la agencia, y para los cuales se debe contar con la participación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF, no tienen otros medios judiciales en el ordenamiento jurídico para buscar la protección del derecho fundamental de la accionante a la unidad familiar, la pretensión supera el requisito de subsidiariedad y será estudiada de fondo.

103. Inmediatez. En principio, para poder analizar la inmediatez en el presente caso, se debe tener en cuenta que solo dos de las situaciones expuestas por la accionante superaron el requisito de subsidiariedad, estas son (i) la relativa al derecho fundamental de petición, derivada de la aparente falta de claridad en las respuestas a las peticiones elevadas, que involucran a la Agencia Nacional de Reincorporación y Normalización- ARN, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas – UBPD y la Procuraduría General de la Nación; y (ii) la derivada del presunto incumplimiento de la Agencia Nacional de Reincorporación y Normalización- ARN junto con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF respecto de su obligación de buscar la reunificación familiar.

104. Para el estudio del requisito de inmediatez, se debe tener en cuenta que desde 2015 y hasta 2023 la señora Verónica ha radicado 17 peticiones que han tenido el mismo objetivo, esto es, que se le brinde información acerca del avance de su solicitud de reunificación familiar, así como sobre los trámites de adopción que se adelantaron. Sobre esto, se debe resaltar que la última solicitud se dirigió el 17 de agosto de 2023 a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas – UBPD, la cual contestó el 1° de septiembre de 2023.

Esto debe ser contrastado con que la acción de tutela se instauró el 28 de septiembre de 2023.

105. La acción de tutela es un mecanismo que debe ser iniciado en un término razonable, proporcionado y prudencial, el cual se cuenta desde el momento en que se presume se generó la vulneración. Esto encuentra fundamento en que este mecanismo pretende remediar la vulneración o amenaza de derechos fundamentales.

106. En el caso de estudio, se tiene que han transcurrido entre 2 y 6 años desde que la accionante interpuso las peticiones que consideran no han resuelto su solicitud de reunificación familiar, mientras que la última de ellas se radicó en septiembre de 2023. En esa medida, podría considerar esta Sala que entre la omisión que presuntamente vulneró de los derechos fundamentales invocados y la interposición de la acción de tutela, no trascurrió un lapso prudencial.

107. No obstante, la Corte también ha sostenido que cuando la acción de tutela fuese promovida con una diferencia de tiempo considerable en contraste con el hecho que presuntamente vulneró el derecho fundamental, el requisito de inmediatez puede entenderse superado si se demuestra alguna de las siguientes circunstancias:

i. (i) La existencia de razones que justifiquen la inactividad del actor en la interposición de la acción.

() La permanencia en el tiempo de la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales del accionante, esto es, que como consecuencia de la afectación de sus derechos, su situación desfavorable continúa y es actual.

() La carga de la interposición de la acción de tutela resulta desproporcionada, dada la situación de debilidad manifiesta en la que se encuentra el accionante; por ejemplo, el estado de indefensión, interdicción, abandono, minoría de edad, incapacidad física, entre otros”

108. Con base en lo anterior, esta Sala puede sostener que la situación de la señora Verónica se identifica con el primer y segundo de los supuestos arriba relacionados, como se pasa a exponer. Primero, la accionante manifestó que su intención ha sido recabar toda la

información posible, pues no tiene los conocimientos técnicos que le permitan saber a qué entidades debe solicitar el cumplimiento de la reunificación familiar. En ese sentido, la inactividad entre el presunto hecho vulnerador y la interposición de la acción de tutela se deriva de la búsqueda de información que pudiera amparar, antes de la vía de la acción de tutela, los derechos fundamentales que estima vulnerados.

109. Segundo, a través del ejercicio del derecho fundamental de petición, en los últimos 6 años la accionante ha sido insistente en solicitar el cumplimiento del compromiso adquirido por el Estado colombiano con los firmantes de paz en relación con la reunificación familiar. Bajo su consideración, las respuestas dadas a las solicitudes no han expuesto con claridad las acciones que, para su caso, han desplegado las instituciones. Por tal razón, aun cuando ha transcurrido un lapso considerable entre las respuestas a las peticiones y la interposición de la acción de tutela, esta Sala considera que los derechos fundamentales que se invocan continúan amenazados.

110. Al hilo con lo anterior, se puede analizar la segunda de las pretensiones que superó el requisito de subsidiariedad, esto es, el presunto incumplimiento por parte de la Agencia Nacional de Reincorporación y Normalización – ARN de cumplir con el compromiso de gestionar la reunificación familiar de los firmantes de paz. En este sentido, se puede denotar el derecho a la unidad familiar invocado por la accionante para elevar esta pretensión ante la jurisdicción constitucional, es actual y sigue en riesgo, por tanto, supera el requisito de inmediatez.

111. Así entonces, de conformidad con lo señalado por esta Sala, la acción de tutela iniciada por la señora Verónica supera el examen de procedencia, en relación con las pretensiones relativas a que se declare la vulneración de: (i) los derechos fundamentales de petición y la unificación familiar, en tanto la Agencia Nacional de Reincorporación y Normalización- ARN, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas – UBPD y la Procuraduría General de la Nación no atendieron de fondo las solicitudes de información sobre su proceso de reunificación familiar; y (ii) se declare que la Agencia Nacional de Reincorporación – ARN y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar vulneraron el compromiso de lograr la reunificación familiar y, en consecuencia, su derecho fundamental a la unidad familiar, se superan los requisitos generales de procedibilidad y serán estudiados de fondo. Por su parte, la relativa al acceso a la información frente al ICBF,

será declarada improcedente.

C. C. Problema jurídico y esquema de la decisión

112. En ese orden, la Sala Quinta de Revisión plantea los siguientes problemas jurídicos:

a. a. ¿La Agencia Nacional de Reincorporación y Normalización- ARN, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas – UBPD y la Procuraduría General de la Nación vulneran el derecho fundamental de petición y, en consecuencia, el derecho a mantener la unidad familiar de la señora Verónica por presuntamente no haber respondido de fondo y con claridad las solicitudes elevadas en relación con el proceso de reunificación familiar pactado en el Acuerdo Final de Paz?

b. ¿La Agencia Nacional de Reincorporación y Normalización- ARN y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar vulneran el compromiso del Estado colombiano de propender por la reincorporación social y, en consecuencia, el derecho fundamental a la unidad familiar de la señora Verónica por presuntamente no adelantar las gestiones tendientes acercar a la accionante con su hijo, así como poder leerle la carta que le escribió y presentó a la Comisión de la Verdad, en el marco del programa de reunificación familiar de los firmantes de paz?

113. Para resolver los problemas jurídicos, la Sala (i) reiterará la jurisprudencia en torno al derecho fundamental de petición, y (ii) realizará una aproximación a la ruta de reunificación familiar de los firmantes de paz en los eventos de los niños, niñas y adolescentes que fueron sujetos de procesos de adopción por parte de Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF.

D. D. El derecho fundamental de petición. Reiteración de jurisprudencia

114. El derecho de petición está previsto en el artículo 23 de la Constitución Política y en la Ley 1755 de 2015. La jurisprudencia constitucional ha señalado que tiene dos dimensiones: la primera implica la facultad de presentar solicitudes respetuosas a las entidades públicas y privadas, y la segunda comprende el derecho a obtener una respuesta oportuna, clara, completa y de fondo a las peticiones. Este derecho fundamental “tiene nexo directo con el derecho de acceso a la información (artículo 74 CP), en la medida que los ciudadanos en ejercicio del derecho de petición, tienen la potestad de conocer la información sobre el

proceder de las autoridades y/o particulares, de acuerdo a los parámetros establecidos por el legislador."

115. De conformidad con la jurisprudencia constitucional, el derecho fundamental de petición tiene cuatro elementos principales, estos son: (i) la formulación de la petición, (ii) la pronta resolución, (iii) la respuesta de fondo y (iv) la notificación de la decisión. En relación con el primero, las autoridades tienen la obligación de recibir toda clase de petición, por cuanto este derecho "protege la posibilidad cierta y efectiva de dirigir a las autoridades o a los particulares, en los casos que determine la ley, solicitudes respetuosas, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas".

116. Respecto de la segunda, se entiende que las solicitudes presentadas ante las autoridades deben ser respondidas en el menor tiempo posible, sin que ello exceda el término fijado por la ley. Para este particular, el artículo 14 de la Ley 1755 de 2011 dispone 15 días hábiles siguientes a la presentación de la petición.

(i) clara, inteligible y de fácil comprensión; (ii) precisa, de forma tal que atienda, de manera concreta, lo solicitado, sin información impertinente y sin incurrir en fórmulas evasivas o elusivas; (iii) congruente, es decir, que abarque la materia objeto de la petición y sea conforme con lo solicitado, y (iv) consecuente, lo cual implica que no basta con ofrecer una respuesta como si se tratara de una petición aislada (…) sino que, si resulta relevante, debe darse cuenta del trámite que se ha surtido y de las razones por las cuales la petición resulta o no procedente.

118. Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha advertido que no es respuesta válida frente a una petición el señalar el trámite a seguir por parte de la entidad. En particular, ha explicado que lo pretendido es la consecución de una respuesta de fondo con respecto a lo solicitado "y no el conocimiento de un procedimiento de carácter administrativo que no es referente a la información pedida." De manera puntual, esta Corporación ha considerado que "el señalamiento de un trámite o la mención de los funcionarios que dentro de la entidad competente están estudiando la solicitud es una manera de burlar el derecho de petición."

119. Ahora, respecto del último de los elementos, se requiere que la respuesta a la petición sea notificada, por cuanto este es el mecanismo procesal para que la persona conozca la solución de su solicitud.

120. De otra parte, también se debe resaltar que, de conformidad con el artículo 21 de la Ley 1437 de 2011, cuando el peticionario eleva una solicitud a una entidad que no se considera competente para pronunciarse sobre el fondo del asunto, se encuentra en la obligación de contestar e informarlo al solicitante, así como de remitirla, en el término de cinco días, al ente encargado de dar respuesta a lo pretendido.

E. E. La ruta de reunificación familiar de los firmantes de paz en los eventos de los niños, niñas y adolescentes que fueron sujetos de procesos de adopción por parte de Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF.

* La ruta de reunificación familiar de los firmantes de paz

121. En el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, firmado el 24 de noviembre de 2016 entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – FARC EP, se acordaron garantías para la reincorporación económica y social sostenible de los excombatientes. En este, se desarrollaron asignaciones de renta, garantías en seguridad social, así como la inclusión en planes o programas sociales. Para este último componente, se estableció:

“De acuerdo con los resultados del censo socioeconómico, se identificarán los planes o programas necesarios para la atención de los derechos fundamentales e integrales de la población objeto del presente acuerdo tales como: (…) de reunificación de núcleos familiares y de familias extensas y personas adultas mayores, incluyendo medidas de protección y atención de hijos e hijas de integrantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación.

(…)

“Tales programas serán garantizados por el Gobierno Nacional en los términos y duración que defina el CNR (Consejo Nacional de Reincorporación). Lo anterior, sin perjuicio de los programas estatales destinados a la reparación integral de las víctimas del conflicto. Para asegurar su eficaz implementación y despliegue en el territorio, la puesta en marcha de dichos programas tomará como base los recursos institucionales de los que disponer el Gobierno Nacional y las entidades del Estado colombiano competentes para estos propósitos, sin perjuicio del acceso a otros recursos legales.”

122. De conformidad con ello, el artículo 17 del Decreto 899 de 2017 determinó los planes y programas sociales necesarios para la atención con enfoque de derecho e integrales de la población beneficiaria del proceso de reincorporación. Entre ellos, en el numeral 17 se dispuso como plan la "[r]eunificación de núcleos familiares y de familias extensas y medidas de protección y atención de hijos e hijas de integrantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación".

123. A través de la Sentencia C-569 de 2017, esta Corte realizó el examen de constitucionalidad a dicho decreto y declaró exequible todos sus artículos, a excepción de una expresión del inciso 3° del artículo 4. En particular, en relación con el artículo 17 sostuvo que "una de las funciones más importantes de los procesos de justicia transicional es la prevención especial positiva, que se logra con una resocialización seria de los actores armados y que comprende, en su fase previa, la implementación de los presupuestos materiales para la reincorporación social y económica a la vida civil".

124. Así mismo, consideró que los planes adoptados para el proceso de reincorporación representaban un papel determinante para la estabilización y la consolidación de la paz; y que, de conformidad con el artículo 83 de la Constitución, quienes se someten de buena fe a un proceso de reinserción y son recibidos por las autoridades que ofrecen determinadas condiciones de reincorporación y de protección, adquieren una confianza legítima frente a dichas autoridades, que se traduce en que, como mínimo, se cumpla lo acordado.

125. Posteriormente, el Consejo Nacional de Política Económica y Social aprobó el Documento CONPES 3931 de 2018, a través del cual se formuló la Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de Exintegrantes de las FARC-EP. Allí se prevé, en relación con el plan de reunificación familiar de excombatientes que, para el acompañamiento psicosocial, de ciclo de vida y enfoques diferenciales se requería implementar acciones para lograr ese objetivo. Así entonces, se concluyó que, a partir del segundo semestre de 2018, la Agencia Nacional de Reincorporación y Normalización, en coordinación con el Consejo Nacional de Reincorporación, fortalecerían la mesa intersectorial para definir la estrategia de reunificación familiar de los firmantes de paz a partir de un diagnóstico de las necesidades de la mesa y la elaboración de un plan de acción.

126. Así mismo, mediante la Resolución 4309 de 2018, la Agencia Nacional de

Reincorporación y la Normalización estableció la Ruta de Reincorporación, la cual contiene en su artículo 20 los criterios de cumplimiento del componente de familia en el que se indica que el beneficiario habrá cumplido en este punto cuando acceda de acuerdo a sus intereses y necesidades al Programa para Facilitar la Reunificación Familiar que se defina en el marco de la Política de reincorporación, de conformidad con el marco normativo vigente.

127. De conformidad con esa normativa y en atención a que al componente de familia también se incluían niños, niñas y adolescentes, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar expidió la Resolución 2800 de 2022 a través de la cual contribuye a la Ruta para avanzar en procesos de reunificación familiar respecto de los casos que son competencia de ese Instituto. Dentro de las consideraciones del citado acto administrativo, se señalan los pasos a seguir al interior de la entidad relacionados con el abordaje de las situaciones que se puedan presentar en las solicitudes de reunificación familiar provenientes de las personas en proceso de reincorporación.

128. En su articulado, la resolución establece en el parágrafo del artículo 1° que “la Ruta aprobada será actualizada e interpretada de acuerdo con la normativa vigente en la materia, las órdenes judiciales que obliguen a la entidad y a las regulaciones internas vigentes que actualicen y/o definan el alcance de los procedimientos internos del Instituto.”

129. En el citado acto administrativo, se plantearon diferentes escenarios que podrían presentarse a lo largo de la aplicación de la ruta de reunificación familiar en el proceso de reincorporación. Para ello se resaltó que dentro de esas eventualidades debería considerarse que podría existir colisión entre derechos y principios de igual o superior rango constitucional, como el interés superior del niño, niña o adolescente, el derecho a tener una familia y no ser separado de ella y el derecho de niños, niñas y adolescentes a ser escuchados.

130. El acto administrativo planteó las siguientes posibles situaciones: (i) casos de hijos e hijas de personas en proceso de reincorporación, mayores de 18 años, que no pudieron ser ubicados por sus padres, pero que hayan estado en servicios de protección del ICBF cuando eran menores de edad; (ii) niñas, niños o adolescentes que se encuentren en servicios de protección del ICBF; (iii) niñas, niños o adolescentes que hayan sido declarados en adoptabilidad; (iv) niñas, niños o adolescentes dados en adopción; y, (v) niñas, niños y

adolescentes que no cuenten con proceso administrativo de restablecimiento de derechos.

131. Respecto del punto cuarto, esto es, los niños, niñas y adolescentes dados en adopción, la entidad realizó un acercamiento al procedimiento jurídico del trámite de adopción respecto al cual esta Sala considera pertinente reiterar.

* El trámite, los efectos y la reserva legal del proceso de adopción

132. El artículo 44 de la Constitución dispone expresamente que, entre los derechos fundamentales de los que son especialmente titulares las niñas, niños o adolescentes se encuentra la posibilidad de "tener una familia y no ser separados de ella." En ese mismo sentido, el artículo 5 de la Constitución protege a la familia como institución básica de la sociedad, mientras que el artículo 42 determina que la familia es un derecho de todas las personas y reitera la obligación del Estado de protegerla.

133. Las normas constitucionales citadas guardan armonía con los instrumentos internacionales que protegen los derechos de los niños, los cuales reconocen el derecho a la familia y su importancia como piedra angular para el desarrollo social y el bienestar de las niñas, niños y adolescentes. Así, la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 encuentra en la familia el "grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños, quienes deben "recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad". Además, exige a los Estados velar por la protección de las niñas, niños y adolescentes cuando vean afectado su medio familiar.

134. En ese sentido, la garantía que le asiste a todo niño de tener una familia se encamina a "propiciar las condiciones para su desarrollo armónico e integral en un entorno de amor y cuidado". Por ende, cuando un niño no tiene una familia que lo asista, ya sea por el abandono de sus padres o por cualquier otra causa, y los demás familiares directos incumplen sus deberes de asistencia y socorro "es el Estado quien debe ejercer la defensa de sus derechos, su cuidado y su protección". Es decir que, cuando una niña, niño o adolescente carece de una familia que le garantice estos elementos mínimos, surge una obligación en cabeza del Estado de propiciar las condiciones para que éste pueda tener un desarrollo integral, y de convertirse en garante de su cuidado y protección.

135. El artículo 20 de la Ley 1098 de 2006 – Código de la Infancia y la Adolescencia sostiene que los niños, niñas y adolescentes serán protegidos contra, entre otras situaciones, el abandono físico, emocional y psicoafectivo de sus padres, representantes legales o de las personas, instituciones y autoridades que tiene la responsabilidad de su cuidado y atención. Para atender situaciones como esa, el mismo código contempla el proceso de restablecimiento de derechos que se constituye en "el conjunto de actuaciones administrativas y/o judiciales que permiten la restauración de los derechos de los menores que han sido desconocidos con el obrar de las instituciones públicas, una persona o, incluso, su propia familia." Se trata de un trámite que comienza en sede administrativa, por decisión de los Defensores y Comisarios de Familia con el fin de investigar y determinar la presunta vulneración o amenaza de los derechos de un niño, niña o adolescente para, luego, adoptar, de manera expedita, "las medidas que correspondan para que sea posible superar la eventual situación de desprotección en que se encuentra". Con todo, esta competencia "puede ser asumida por las autoridades jurisdiccionales de familia".

136. Al respecto, resulta relevante señalar que la prontitud que se exige para decidir sobre la existencia o no de vulneración de derechos del niño, niña o adolescente y determinar la medida adecuada para restablecerlos es una manifestación misma de la prevalencia de sus intereses. Así pues, el procedimiento culmina con la adopción de una decisión que debe resolver si efectivamente se vulneraron los derechos de la niña, niño o adolescente y, de ser el caso, determinar alguna de las medidas establecidas en el artículo 53 de la Ley 1098 de 2006 para procurar el restablecimiento de sus derechos, es decir que permita superar la situación evidenciada.

137. El mencionado artículo 53 de la Ley 1098 de 2006 prevé las siguientes medidas de restablecimiento: (i) la amonestación con asistencia obligatoria a cursos pedagógicos; (ii) el retiro inmediato del niño de la actividad que amenace o vulnere sus derechos o de las actividades ilícitas en las que se pueda encontrar; (iii) su ubicación inmediata en un nuevo medio familiar o en centros de emergencia -en los casos en los que proceda la ubicación en los hogares de paso-; (iv) la adopción, (v) cualquier otra medida que garantice la protección integral de los niños, niñas y adolescentes y; finalmente, (vi) la posibilidad de promover las acciones policivas, administrativas o judiciales a las que hubiere lugar.

138. En este marco, la adopción se inscribe en un régimen de protección, regulado por la Ley

1098 de 2006 – Código de Infancia y Adolescencia y la Ley 1878 de 2018 y se configura como una medida de restablecimiento de derechos de las niñas, niños y adolescentes que procede en los casos en los que sus padres biológicos no están en la posibilidad de garantizar y proteger sus derechos, y que tiene el fin de reintegrarlos, de forma permanente, en un nuevo núcleo familiar.

139. Así pues, la adopción constituye una medida relevante "para hacer efectivo el derecho a tener una familia" de los niños, niñas y adolescentes y "persigue el objetivo primordial de garantizar al [niño, niña o adolescente] que no puede ser cuidado por sus propios padres, el derecho a integrar de manera permanente e irreversible, un núcleo familiar". Eso genera uno de los efectos jurídicos del proceso de adopción el cual consiste en que se extingue la relación paternofilial con la familia biológica del niño, niña o adolescente, y crea dicho vínculo con una familia que no lo tenía, de conformidad con el artículo 64 del Código de la Infancia y la Adolescencia.

140. Por su parte, el artículo 75 de mismo cuerpo normativo señala que todos los documentos y actuaciones administrativas y judiciales que se realizan alrededor del proceso de adopción tienen una reserva legal de 20 años, que se cuentan a partir de la ejecutoria de la sentencia judicial con la que termina el proceso. Asimismo, establece que de esos documentos solo podrá expedir copia a los adoptantes directamente o a través de su apoderado o del defensor de familia. El adoptivo también podrá solicitarlo siempre que haya cumplido la mayoría de edad. Por su parte, la Procuraduría General de la Nación, el Instituto de Bienestar Familiar, a través de su Oficina de Control Interno Disciplinario, la Fiscalía General de la Nación, el Consejo Superior de la Judicatura a través de su Sala Jurisdiccional Disciplinaria, solo podrán solicitar los documentos si se tratase de una investigación penal o disciplinaria.

141. Mediante la Sentencia C-058 de 2018, esta Corte estudió una demanda de inconstitucionalidad que se instauró contra un aparte de dicha norma. El demandante consideró desproporcionado que el adoptivo debiera esperar hasta la mayoría de edad para que se levante la reserva legal de los documentos de su propia adopción. Sin embargo, la Corte concluyó que la norma es exequible, para lo cual señaló que:

"A juicio de la Corte, esta finalidad resulta legítima e importante, dada la primacía de los

derechos de los niños, niñas y adolescentes y la especial atención con que se debe salvaguardar su proceso de crecimiento y formación. En este sentido, los menores deben ser objeto de protección y restitución de derechos no solo cuando estén en peligro, sino que en ejercicio de la patria potestad y los deberes de protección conferidos a las autoridades públicas, deben prevenirse y evitarse injerencias desproporcionadas en todas las etapas de su vida, con el fin de preservarlos de cualquier afectación a su desarrollo armónico e integral".

142. En esa medida, esta Corte consideró que la reserva contenida por el Código de la Infancia y la Adolescencia tiene como fundamento la garantía del interés superior del niño, niña o adolescente derivado del artículo 44 de la Constitución Política, así como de las obligaciones convencionales asumidas en relación con su desarrollo y bienestar.

143. En suma, de este acápite es preciso anotar que el Estado colombiano adquirió unos compromisos con la población firmante de Paz que tienen como objetivo lograr la satisfactoria reincorporación a la vida civil. Dentro de ellos, se planteó que a través de la institucionalidad se buscaría reunificar las familias que, con motivo del conflicto armado, se había distanciado.

144. Sin embargo, de conformidad con lo establecido en la Resolución 2800 del 2022 expedida por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la reunificación familiar de firmantes con hijos que fueron entregados en adopción no podría llevarse a cabo, en atención a los efectos jurídicos derivados de este proceso, lo cual tiene como fundamento las siguientes razones: (i) lo contenido en el Artículo 75 del Código de la Infancia y la Adolescencia que establece una reserva legal respecto de las actuaciones administrativas y judiciales del proceso de adopción. Así, sin la posibilidad de acceder a los documentos administrativos o judiciales, no hay manera de realizar las acciones tendientes a reunificar el núcleo y, si en gracia de discusión ello fuera posible, (ii) los vínculos paternofiliales entre el excombatiente y su hijo biológico se encuentran extintos en atención a la naturaleza del proceso de adopción de conformidad con el artículo 64 del mismo código; y, (iii) la reserva legal tiene como fundamento el respeto y efectividad del principio convencional y constitucional del interés superior del niño, niña o adolescente para que se pueda garantizar su desarrollo armónico e integral y en tanto logre la madurez que, eventualmente, lo lleve a buscar a su familia biológica.

E. E. Análisis del caso concreto

145. En el presente asunto, la señora Verónica considera que se ha vulnerado su derecho fundamental de petición y, derivado de ello, su derecho a mantener la unidad familiar, por parte de la Agencia Nacional de Reincorporación y Normalización- ARN, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas – UBPD y la Procuraduría General de la Nación, en tanto, no han respondido sus solicitudes relacionadas con el proceso de adopción y su pretensión de reunificación familiar con su hijo biológico.

146. En ese mismo sentido, considera que, puntualmente, la Agencia Nacional de Reincorporación y Normalización- ARN y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar han vulnerado el mismo derecho, esto es, a mantener la unidad familiar, por cuanto, la agencia es la entidad responsable de gestionar la reunificación de los excombatientes con sus familias y, en su caso particular, se requiere la corresponsabilidad del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para la consecución de su pretensión. Así pues, en su sentir las entidades no han realizado las acciones tendientes a que, en su caso, se cumpla tal garantía.

147. Asociado a esto último, la accionante indicó la necesidad de que se cree e implemente un protocolo de actuación a favor de los niños, niñas y adolescentes en aparente situación de abandono en la zona de conflicto armado para que se propenda por una ruta de reunificación familiar. Lo anterior, pues a su juicio tales entidades, particularmente el ICBF, no ha tenido una postura proactiva en la búsqueda de niños que fueron dados en adopción durante el conflicto armado colombiano y no propició encuentros eventuales entre esos familiares separados. De ahí que, como ocurrió en su caso, vulneró su derecho a la unidad familiar.

148. De conformidad con ello, esta Sala planteó dos problemas jurídicos que deben resolverse de manera separada.

149. El primero de ellos es si ¿la Agencia Nacional de Reincorporación y Normalización- ARN, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas – UBPD y la Procuraduría General de la Nación vulneran el derecho fundamental de petición y, en consecuencia, el derecho a mantener la unidad familiar de la señora Verónica por presuntamente no haber respondido de fondo y con claridad las solicitudes elevadas en relación con el proceso de reunificación familiar pactado en el

Acuerdo Final de Paz?

150. Esta Sala procederá a analizar las respuestas que las entidades dieron a la señora Verónica. Para ello, se agruparán en tres puntos las peticiones, de conformidad con lo pretendido en cada una de ellas, así: (i) la entrega de información acerca del proceso administrativo y judicial de adopción, en las peticiones al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; (ii) el levantamiento de la reserva legal del proceso de adopción adelantado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF en las peticiones dirigidas a la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas – UBPD y a la Procuraduría General de la Nación; y (iii) el estado y avance de su proceso de reunificación familiar, en las peticiones radicadas ante la Agencia Nacional de Reincorporación y Normalización – ARN y la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas – UBPD.

151. Así entonces, en relación con (i) la entrega de información acerca del proceso administrativo y judicial de adopción, en las peticiones al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar del 28 de febrero de 2018, el 25 de mayo de 2018, 27 de agosto de 2021 y el 2 de marzo de 2022 la entidad le indicó que el niño había sido declarado en adoptabilidad a través de la resolución del 1 de marzo de 2011 y que había sido entregado a una familia adoptiva. Además, que de conformidad con lo establecido en el artículo 75 de la Ley 1098 de 2006 – Código de la Infancia y la Adolescencia, no era posible extenderle lo datos relativos a las actuaciones administrativas que se adelantaron en el marco del proceso de adopción de su hijo biológico.

152. Así mismo, se le informó que el Grupo de Búsqueda de Raíces de la Subdirección de Adopciones del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar tiene como función recopilar la información de las familias biológicas que buscan a los hijos entregados en adopción. Esto tiene como fin que cuando el adoptivo supere la mayoría de edad, si lo pretende, pueda buscar a su familia biológica y logre establecer contacto con ella.

153. De conformidad con lo planteado en la parte general de esta providencia, esta Corte ha considerado que para que se entienda que una petición ha sido resuelta de fondo, la respuesta debe ser clara, precisa, congruente y consecuente. En esa medida, esta Sala considera que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar no ha vulnerado el derecho fundamental de petición de la señora Verónica, en la medida en que la pretensión de sus

peticiones se encuentra sujeta a reserva legal, de conformidad con el artículo 75 de la Ley 1098 de 2006 – Código de la Infancia y la Adolescencia.

155. Así entonces, esta Sala considera que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar no ha vulnerado el derecho fundamental de petición de la señora Verónica, en tanto ha dado respuesta de fondo a las solicitudes que ha presentado.

156. El segundo de los grupos de solicitudes se refiere al levantamiento de la reserva legal del proceso de adopción adelantado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en las peticiones respondidas el 9 de junio de 2022 por la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas y el 22 de septiembre de 2022 por la Procuraduría General de la Nación.

157. Sobre este caso, se debe tener en cuenta que la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas – UBPD, en respuesta a la solicitud en la fecha indicada, le comunicó que en virtud de los artículos 11 y 12 del Decreto 589 Legislativo de 2017, podría requerir la información pretendida al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF. Los artículos citados por la entidad en la respuesta dada establecen:

“Artículo 11. Acceso a la información. La UBPD tendrá acceso a las bases de datos oficiales y podrá suscribir convenios con organizaciones de víctimas y de Derechos Humanos para tener acceso a la información de que dispongan.

“Todas las entidades del Estado prestarán su colaboración a la UBPD para el cumplimiento de sus funciones y le brindarán toda la información que tengan a su disposición en lo relacionado con las personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado.

“Artículo 12. Acceso a información reservada. Conforme a lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley Estatutaria de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, Ley 1712 de 2014, no son oponibles las reservas en materia de acceso a la información pública frente a las violaciones de los Derechos Humanos o infracciones al DIH. En cumplimiento de su mandato, la UBPD podrá requerir de las instituciones públicas la información necesaria para el ejercicio de sus funciones, sin que pueda oponérsele reserva alguna.

(…)

“Parágrafo 3°. La información que goza de reserva legal podrá ser utilizada por la UBPD en el cumplimiento de sus funciones, pero no podrá ser pública.

158. Mediante la Sentencia C-067 de 2018, esta Corte se pronunció sobre la constitucionalidad de ese decreto legislativo. Allí resolvió que el artículo 11 es exequible en tanto se ajusta a los parámetros constitucionales del derecho al acceso a la información pública. Consideró que, en atención al principio constitucional de colaboración armónica las entidades públicas, entre otras, están obligadas a entregar, dentro de la órbita de sus funciones, la información relacionada con las personas dadas por desaparecidas. Mientras que, en relación con el artículo 12 del mismo decreto, la Corte resolvió que es exequible bajo el entendido de que la solicitud no está solamente ceñida a las violaciones de derechos humanos o a las infracciones del derecho internacional humanitario, sino a toda información que pueda dar con el paradero del desaparecido.

159. Ahora, las funciones que desempeña la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas – UBDP, según el artículo 5 del Decreto 589 de 2017 son recolectar toda la información necesaria para la búsqueda, localización e identificación a las personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado; diseñar y poner en marcha un plan nacional que establezca las prioridades para el cumplimiento de su objeto y planes regionales correspondientes de búsqueda, localización, recuperación, identificación y entrega digna de cuerpos esqueletizados de las personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado; coordinar y adelantar, con el apoyo técnico científico del Instituto Nacional de Medicina Legal y de otras entidades públicas, procesos de búsqueda, localización, recuperación, identificación y entrega digna de cuerpos esqueletizados de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado; entre otras.

160. De otra parte, se debe tener en cuenta que, según el Glosario Básico de la misma unidad, se entiende por personas dadas por desaparecidas en razón y contexto del conflicto armado a:

“Aquellas que se encuentran en tal situación como resultado de acciones de agentes del Estado, de integrantes de las FARC-EP o de cualquier organización que haya participado en el

conflicto. En relación con estas personas la familia (biológica o social), las comunidades o pueblos étnicos, desconocen su suerte y/o su paradero".

161. En este sentido, la Sala advierte que el hijo de la señora Verónica no puede ser tenido como una persona dada por desaparecida, en la medida en que su paradero no es incierto, sino que se conoce, pero se encuentra amparado por la reserva legal de los procesos de adopción. De esa manera, dentro de las funciones atribuidas a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas no se encuentra la de establecer la ubicación de un niño del que se tiene conocimiento que conforme a la ley y con sujeción a la Constitución, fue entregado en adopción a una familia por parte de la autoridad competente para ello, a saber, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF.

162. Así las cosas, la inoponibilidad de la que habla el artículo 12 del Decreto 589 de 2017 no resulta aplicable a la situación particular de la señora Verónica, comoquiera que, aun cuando esta facultad es amplia para la solicitud de toda información sujeta a reserva legal, ello solo puede solicitarse siempre que se realice en ejercicio de sus objetivos, mandatos y/o funciones, lo cual, para este caso concreto, no se identifica. Esto se contrasta con la contestación de esa entidad a la acción de tutela que ocupa a esta Sala, pues allí indicó que la búsqueda de un niño dado en adopción por parte de la autoridad competente para ello no es de su resorte.

163. Por todo lo expuesto, esta Sala considera que la respuesta dada el 9 de junio de 2022 por la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas a la señora Verónica no fue resuelta de fondo en tanto fue imprecisa e impertinente en cuanto a la información que se le suministró. En primer lugar, no es competencia de la entidad buscar personas de las que se conoce su paradero, pero este se encuentra protegido por una reserva legal. En segundo lugar, la posibilidad de la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas – UBPD de solicitar información a las entidades del Estado o de la reserva legal a la que esté sujeta la información, se debe ceñir al ejercicio de los objetivos, mandatos y funciones de la entidad, los cuales no se corresponden con ubicar a un niño entregado legalmente en adopción.

164. En conclusión, esta Sala considera que la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas – UBPD vulneró el derecho de petición de la señora Verónica, por cuanto el 9 de junio de 2022 no respondió con información pertinente, congruente y adecuada la

petición. Este tipo de desinformación en escenarios como el que aquí se analiza de una mujer ex combatiente podría resultar en darle expectativas de encontrar a su hijo por medio de una entidad que ninguna función tiene para tal efecto. En consecuencia, se ordenará que se profiera una nueva respuesta que atienda de manera clara, precisa, congruente y consecuente la solicitud elevada por la accionante.

165. En relación con la misma pretensión, esto es, la solicitud elevada por la accionante a la Procuraduría General de la Nación en relación con el levantamiento de la reserva legal del proceso de adopción adelantado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, el cual fue radicado el 7 de septiembre de 2022 y respondido el 22 de septiembre de 2022, se indicó que la entidad no tenía injerencia para pronunciarse sobre el presente asunto al que alude el artículo 75 de la Ley 1098 del 2006 – Código de la Infancia y la adolescencia y, por tanto, la petición sería trasladada a la Subdirectora de Adopciones del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF, para que fuera esa dependencia la que le brindara la respuesta correspondiente.

166. Para la Sala la entidad no transgredió el derecho de petición de la señora Verónica, por las siguientes razones. Primero, si bien la norma (artículo 75 del Código de la Infancia y la Adolescencia) establece la reserva legal para los procesos de adopción de los niños, niñas y adolescentes, sostiene que la Procuraduría General de la Nación puede solicitar copia de los documentos y actuaciones administrativas o judiciales, pero ello solo es posible cuando se requiera en el marco de investigaciones penales o disciplinarias. De esta manera, la solicitud que realizó la accionante estaba dirigida únicamente a que se le permitiera el acceso a la información, por lo cual, la reserva legal, aun para la Procuraduría General de la Nación, no se levanta.

167. Segundo, en tanto no resultaba del resorte de la entidad dilucidar la calidad en la que la accionante solicitaba dicha información, en los términos del artículo 21 de la Ley 1437 de 2011 – Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-, dirigió la solicitud a la entidad competente, esto es, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, de manera que se diera respuesta de fondo a su solicitud.

168. Con todo, la Procuraduría General de la Nación no vulneró el derecho fundamental de petición de la señora Verónica, comoquiera que respondió de fondo la petición radicada el 7

de septiembre de 2022, en tanto no tenía competencia para acceder a lo pretendido y, por tal razón, remitió la solicitud al órgano que podía atender su requerimiento.

169. Finalmente, el tercer grupo de peticiones corresponden a las dirigidas a conocer (iii) el estado y avance de su proceso de reunificación familiar, en la petición radicada el 26 de agosto de 2021 y la respondida el 28 de marzo de 2022 por la Agencia Nacional de Reincorporación y Normalización – ARN y las respondidas el 10 de septiembre de 2021, 6 de octubre de 2021, 21 de octubre de 2021, 15 de marzo de 2022, 28 de marzo de 2022, 14 de octubre de 2022 y 1° de septiembre de 2023 por la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas – UBPD.

170. En principio, se debe resaltar que en la primera de las solicitudes del 26 de agosto de 2021 y respondida el 2 de septiembre de la misma anualidad, la Agencia Nacional para la Reintegración y la Normalización le indicó a la accionante que, en relación con su caso, no podía adelantar la reunificación, por cuanto su hijo biológico había sido entregado en adopción conforme a la ley por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF y, en esa medida, el vínculo maternofilial se encontraba extinto. En esa misma respuesta, se le indicó que la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas – UBPD no tenía injerencia en su caso concreto, pues esa entidad tenía como objetivo dar con el paradero de personas en calidad de desaparecidas y no de aquellas que había sido entregadas en adopción por el órgano competente para ello. En consecuencia, se le indicó que su caso sería cerrado.

171. De otra parte, en la solicitud que fue respondida el 28 de marzo de 2022, la accionante solicitó información acerca de los avances que para su caso había realizado la Mesa Técnica de Reunificación Familiar, a lo que la entidad respondió que esa instancia aún se encontraba en etapa de conformación y, por lo tanto, no había reportes que pudieran comunicarse. Además de ello, a la pregunta elevada por la accionante, relacionada con las diligencias de articulación entre la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas – UBPD y la Agencia Nacional para la Reintegración y la Normalización – ARN frente a su caso, la entidad le indicó que el Programa de Reunificación Familiar se encontraba en etapa de construcción y que su caso se encontraba en estudio por parte de esa entidad.

173. De esa manera, la Sala considera que, en relación con la petición respondida el 28 de

marzo de 2022, en lo que respecta al estado de la solicitud de reunificación familiar de la señora Verónica con su hijo biológico, la Agencia para la Reincorporación y Normalización, vulneró el derecho fundamental de petición de la accionante, en la medida en que no brindó una respuesta de fondo por no ser congruente con la información que se había allegado con anterioridad, esto es, el 6 de septiembre de 2021. En consecuencia, esta Sala ordenará a la Agencia para la Reincorporación y Normalización que dé respuesta de fondo, esto es, clara, precisa, congruente y consecuente en relación con el estado de su solicitud de reunificación familiar.

174. De otro lado, respecto de las solicitudes allegadas a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, se le informó que la solicitud de reunificación familiar sería dirigida a la Agencia para la Reincorporación y Normalización – ARN para que fuera esa entidad, a través de la Mesa Técnica de Reunificación Familiar, la que tramitara el asunto.

175. Asimismo, en las solicitudes respondidas el 14 de octubre de 2022 y el 1° de septiembre de 2023, la entidad le indicó a la señora Verónica que, en relación con la búsqueda extrajudicial de su hijo biológico, la entidad había incluido su petición dentro del registro de solicitudes internas de búsqueda de personas dadas por desaparecidas para que, en el marco legal y constitucional, se avanzara en su búsqueda, por una parte y, por la otra, que se había adelantado la formulación de un plan de trabajo para las investigaciones humanitarias relacionadas con solicitudes de búsqueda en óptica de reunificación; se había realizado la gestión de información con fuentes secundarias mediante oficios a diversas entidades del sistema, y se habían realizado reuniones de trabajo con la Comisión de Búsqueda de Comunes.

176. Esta Sala considera que lo que allí se le informó a la accionante, es la exposición de los trámites administrativos relacionados con la ruta de reunificación familiar y la búsqueda de personas desaparecidas, y no resulta claro en cuanto a lo que ella solicitó, a saber, la información puntual sobre su caso concreto de reunificación y la búsqueda de su hijo biológico. Además, como ya se sostuvo líneas atrás, la información dada tampoco resuelve la solicitud de fondo en tanto no es precisa, pues el hijo biológico de la accionante no tiene la calidad de persona dada por desaparecida, sino de un niño que fue entregado legalmente en adopción conforme a la ley por el órgano competente para ello.

177. Por contera, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas – UBPD vulneró el derecho fundamental de petición de la señora Verónica, por cuanto no dio respuesta de fondo a su solicitud del estado de su proceso de reunificación familiar y la búsqueda de su hijo biológico. Por tal motivo, la Sala ordenará a esa entidad que le otorgue respuesta de fondo que sea clara, precisa, congruente y consecuente con las solicitudes realizadas y que fueron respondidas el 14 de octubre de 2022 y el 1 de septiembre de 2023.

178. Por último, esta Sala llama la atención de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización – ARN y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas – UBPD por las repuestas que otorgan a los ciudadanos, pues el derecho fundamental de petición es la garantía de acceso a la información y del cual se deriva el cumplimiento de otros derechos como, para el caso concreto, el de la unidad familiar. Sobre todo cuando las personas que buscan acceder a sus derechos por medio de las solicitudes que presentan a tales entidades, son quienes hacen parte del proceso de transición derivado de la firma del Acuerdo de Paz, a quienes esta Corporación ha protegido de manera específica por la situación de vulnerabilidad que en general afrontan. En ese sentido, no es un daño menor el que a la accionante se le haya dado información errada, confusa, incompleta o insuficiente, pues esto genera en ella expectativas respecto del cumplimiento de otros derechos que, por la situación planteada, no son posibles de tutelar. Es por esta misma razón que, por la falta de concreción de la información allegada, la accionante ha tenido que acudir en reiteradas oportunidades a las entidades en busca de respuestas claras sobre su situación, y finalmente, buscar por vía de la acción de tutela una respuesta definitiva.

179. De conformidad con lo anteriormente expuesto, esta Sala considera que a la señora Verónica se le vulneró el derecho fundamental de petición por parte de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización – ARN, en lo relativo a las solicitudes respondidas el 28 de marzo de 2022, en la que solicitaba información del estado de la solicitud de reunificación familiar, por cuanto no brindó una respuesta de fondo por no ser congruente con la información entregada con anterioridad, esto es, el 6 de septiembre de 2021; y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desparecidas – UBPD por las respuestas dadas (i) el 9 de junio de 2022 que no fue resuelta de fondo por ser imprecisa e impertinente, en relación con las facultades para solicitar información a las entidades del Estado, así como para la recopilación de la información sujeta a reserva legal y (ii) el 14 de octubre de 2022 y el 1° de septiembre de 2023, en tanto no se resolvió de fondo, por falta de claridad, su solicitud del

estado de reunificación familiar y la búsqueda de su hijo biológico.

180. En consecuencia, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, ordenará a la Agencia para la Reincorporación y la Normalización – ARN y a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desparecidas – UBPD que, en el término de cinco (5) días contados a partir de la notificación de esta providencia, de respuesta de fondo a las peticiones elevadas por la señora Verónica, de conformidad con lo planteado en esta providencia.

181. Ahora le corresponde a esta Sala analizar el segundo problema jurídico planteado para este caso concreto, a saber, si ¿la Agencia Nacional de Reincorporación y Normalización- ARN y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar vulneran el compromiso del Estado colombiano de propender por la reincorporación social y, en consecuencia, el derecho fundamental a la unidad familiar de la señora Verónica por presuntamente no adelantar las gestiones tendientes acercar a la accionante con su hijo, así como poder leerle la carta que le escribió y presentó a la Comisión de la Verdad, en el marco del programa de reunificación familiar de los firmantes de paz?

182. Como ya se ha expuesto en esta providencia, en el Acuerdo Final de Paz, el Gobierno Nacional adquirió el compromiso de propender por la reincorporación social y económica de los firmantes de paz. En desarrollo de la reincorporación social, se previó que se gestionarían acciones tendientes a lograr la reunificación familiar de los excombatientes con sus núcleos familiares, así como con sus familias extensas.

183. Como ente rector de la política de reunificación familiar, se previó a la Agencia Nacional para la Reincorporación y Normalización y, en atención a la posible injerencia de los derechos de niños, niñas y adolescentes, se convocó al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF para que, en el marco de sus competencias, gestionara la información y la posible reunificación de las familias con niños, niñas y adolescentes. En esa medida, se profirió la Resolución 2800 de 2022 a través de la cual se definió la Ruta para avanzar en procesos de reunificación familiar respecto de los casos que son competencia del instituto.

184. En ese documento se plantearon los posibles escenarios a los que, durante la consecución de este objetivo, se podrían enfrentar los firmantes. Uno de ellos, es el que ahora ocupa a esta Sala, esto es, la posibilidad de reunificación familiar con niños, niñas y adolescentes, hijos biológicos de firmantes, que fueron entregados en adopción por parte de

ese Instituto. La resolución también indica que la ruta debe ser interpretada de acuerdo con la normatividad vigente, las órdenes judiciales, las regulaciones internas y los procedimientos del Instituto. En ese mismo sentido, se advirtió que en la ruta debía considerarse la posible colisión de derechos y principios de igual o superior rango constitucional como (a) el interés superior del niño, niña o adolescente, (b) el derecho a tener una familia y no ser separado de ella y (c) el derecho de niños, niñas y adolescentes a ser escuchados.

186. Así entonces, de cara al problema jurídico planteado por esta Sala, se deben recordar algunas de las respuestas dadas a las peticiones elevadas por la señora Verónica; estas son, todas las comunicadas por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF, y la entregada el 2 de septiembre de 2021 por la Agencia para la Reincorporación y la Normalización -ARN. En todas ellas, se le informó a la señora Verónica que el trámite de adopción de niños, niñas y adolescentes termina por extinguir el vínculo paternofilial de los padres con sus hijos, para crear uno nuevo con personas que no lo tenían. Además, que con fundamento en la reserva legal que cobija todos los documentos y actuaciones del proceso de adopción, no es posible generar los puentes de comunicación, lo cual encuentra mayor fundamento, si se tiene en cuenta que dicha reserva tiene como finalidad garantizar que el niño, niña o adolescente se pueda desarrollar en un ambiente armónico e integral con su familia adoptiva, en garantía del derecho fundamental del niño a tener una familia y a gozar del cuidado en ella.

187. En concreto, esto se sostiene en tres razones: la primera, por lo contenido en el artículo 75 del Código de la Infancia y la Adolescencia que establece una reserva legal respecto de las actuación administrativas y judiciales del proceso de adopción y, sin la posibilidad de acceder a los documentos administrativos o judiciales, no existe manera de realizar las acciones tendientes a reunificar el núcleo. Y, si en gracia de discusión ello fuera posible, la segunda, porque la reserva legal tiene como fundamento proteger el interés superior del niño, niña o adolescente para que se pueda garantizar su desarrollo armónico e integral y en tanto logre la madurez que, eventualmente, lo lleve a buscar a su familia biológica. Finalmente, por cuanto los vínculos paternofiliales entre la señora Verónica y su hijo biológico se encuentran extintos en atención a la naturaleza del proceso de adopción y de conformidad con el artículo 64 del mismo código.

188. Por tal motivo, y tal como la Agencia Nacional para la Reintegración y la Normalización – ARN le informó a la señora Verónica el 6 de septiembre de 2021, aun cuando existe un

compromiso entre el Gobierno nacional y los firmantes de paz, relacionado con la reincorporación social y en atención a ello, la reunificación de los núcleos familiares, en el presente asunto, la Constitución Política y la ley sobrepone el interés superior de los niños, niñas y adolescentes y su desarrollo armónico e integral, sobre el que la accionante invoca como la unidad familiar.

189. En esa medida, esta Sala considera que, en este asunto, ni la Agencia Nacional para la Reintegración y la Normalización – ARN, ni el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF han vulnerado el compromiso de propender por la reincorporación social de los firmante de paz y, en consecuencia, no afectaron el derecho fundamental a la unidad familiar de la señora Verónica en tanto la reunificación del núcleo familiar de la accionante excede la normatividad vigente, así como la protección del interés superior de los niños, niñas y adolescentes. En esa medida, la pretensión de declarar la vulneración del derecho a la unidad familiar por parte de la Agencia Nacional para la Reintegración y la Normalización será negada.

190. Más allá de lo indicado, la Sala destaca que las circunstancias particulares de este caso deben ser valoradas con perspectiva y enfoque de género, con miras a exaltar las especiales dificultades que han tenido que afrontar las mujeres en el marco del conflicto armado. Para esto, se analizará el escenario particular de la señora Verónica a la luz de la protección de diferentes derechos fundamentales. En las decisiones de instancia del proceso de tutela se desconoció esta obligación de administración de justicia con enfoque y perspectiva de género.

191. Dentro del material probatorio del proceso, se encuentra copia de la carta que la accionante allegó a la Comisión de la Verdad, en la que relata las dificultades que tuvo que enfrentar de cara a su maternidad. Sostiene que en las filas del grupo armado al que pertenecía se promovían para las mujeres mecanismos de planificación, ya que no se podía tener hijos. Ese escenario no se correspondía con el cuidado que se debe tener en el embarazo, como tampoco era el lugar para el cuidado de niños y niñas. Indica que fue de su conocimiento que los hijos o hijas de algunos de sus compañeros eran entregados a familiares o a terceros para su cuidado, lo cual terminaba en el quebrantamiento de los lazos familiares.

192. En esa misma carta, la accionante relata que cuando tuvo conocimiento de su embarazo tuvo miedo por la sanción que podría imponérsele, las vicisitudes de continuar en el combate en estado de gravidez y la posibilidad de, aun cuando pudiera tener a su hijo, perderlo por las mismas circunstancias del conflicto. No obstante, señala que durante los primeros cuatro meses continuó con sus actividades normales, la cuales incluían combates pero, posteriormente, pudo desarrollar sus actividades en una comisión en la que su carga disminuyó considerablemente y pudo guardar reposo.

193. La accionante también resalta que el 21 de octubre de 2010 inició trabajo de parto pero, por diferentes complicaciones, no pudo ser atendida por la partera de la organización armada, como era frecuente. Por tal razón fue remitida al Hospital Roldán Antonio Betancur en el Municipio de Apartadó – Antioquia y fue allí que el recién nacido fue atendido por pediatría y puesto en una incubadora por falta de oxígeno.

194. Como se indicó en los antecedentes de esta providencia, la accionante explicó que mientras esperaba el alta del bebé, le informaron que iba a ser capturada por las autoridades antes de que se cumpliera la fecha, lo que le llevó a tomar una decisión en medio del miedo y la incertidumbre: retirarse del hospital o ser capturada y eventualmente juzgada y condenada lo cual le impidiera ver a su hijo crecer. Refirió que, en efecto, la Fiscalía se presentó el 25 de octubre de 2010 en el Hospital, pero para ese momento, ella había tomado la decisión de retirarse con la firme convicción de recoger a su hijo a través de su acompañante. Posteriormente, y como se expuso previamente, ninguno de los esfuerzos por lograr la entrega de su hijo fue exitoso.

195. A diferencia de lo afirmado por los jueces de instancia de tutela, este escenario que relata la accionante supone una valoración especial en la medida de reconocer que la actividad resultante del conflicto armado supone un escenario complejo para las mujeres combatientes de cara a la maternidad. En él se resalta el miedo que enfrentó Verónica por el solo hecho de quedar embarazada, la decisión de tener que acudir a un centro médico con una identidad que no era la suya con el único fin de salvar su vida y la de su hijo por complicaciones en el parto, y luego enfrentarse a la disyuntiva de ser aprendida por las autoridades y privada de la libertad o escapar y luego buscar por otros medios recuperar a su bebé. Este escenario no puede reducirse a una afirmación estereotipada de que la madre decidió simplemente abandonar a su hijo, porque ello desconoce el contexto de violencia que

se generó para esta mujer derivada del conflicto armado. Es deber de las autoridades del Estado compatibilizar con el dolor que después de tanto tiempo ha impulsado a esta mujer a seguir buscando una forma de reencontrarse con su hijo que perdió por el contexto del conflicto armado.

196. Según la información contenida en el volumen “No es un mal menor” de la Comisión de la Verdad, en el Censo Socioeconómico para los miembros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo – FARC- EP, en 2017, se estimó que el 54% de los 10.015 excombatientes de esa guerrilla habían tenido hijos o hijas; además que, de 319 mujeres excombatientes encuestadas, el 42% estuvo en embarazo durante el conflicto y el 73% de ellas pudo llevar su embarazo a término. Finalmente, del 78% de las mujeres que dieron a luz a sus hijos o hijas fuera de los campamentos, solo el 23% pudo reencontrarse con ellos. En ese mismo documento, se relata que los niños y niñas nacidos en las filas insurgentes, eran entregados a familias campesinas o a las instituciones correspondientes con el fin de no ser rastreados [sin indicar por quien] o estigmatizados por la sociedad en razón de provenir de padres combatientes. Ahora, también en un documento del Centro Nacional de Memoria Histórica, se sostiene que el ingreso de las niñas o mujeres a las filas de grupo armado, bien fuera voluntariamente o por cuenta del reclutamiento forzado, llevaba consigo la imposición de la pérdida de la autonomía corporal, esto es, la regulación de los procesos biológicos, dentro de los cuales se cuenta la imposibilidad de concretar un proyecto de maternidad.

197. Así entonces, lo que se puede evidenciar es que el conflicto armado supuso dificultades para que los combatientes ejercieran la maternidad y paternidad, en múltiples maneras. Esto contrapuso los postulados de la Constitución Política que sostienen que la familia es el núcleo fundamental de la sociedad y que el Estado garantiza su protección integral. De la misma manera que se opuso al derecho constitucional que establece que los niños, niñas y adolescentes tienen el derecho a tener una familia y no ser separado de ella, pues el fraccionamiento de las relaciones paterno y materno filiales fueron el génesis de lo que hoy es la política de reunificación familiar como garantía para la reincorporación social.

198. En todo caso, lo que aquí se pretende resaltar es que muchas de las circunstancias que ocurrían alrededor de la conformación de una familia o el proyecto de la maternidad o la paternidad en el conflicto armado, se contradijo con lo que la Constitución Política contiene

como garantías iusfundamentales, en tanto el fenómeno de la fragmentación de la familia se contrapone con la protección del núcleo familiar; cómo la vida en la actividad bélica se confronta a la garantía del interés superior de los niños, niñas y adolescentes a la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión.

199. Bajo este panorama, como se anunció previamente, particularmente el Juzgado Dieciocho de Ejecución de Penas y Medidas de Bogotá incumplió con su obligación de administrar justicia con perspectiva y enfoque de género. En su fallo del 11 de octubre de 2023 resaltó en múltiples ocasiones que la situación por la cual la accionante solicitaba amparo constitucional, esto es, el derecho a la unidad familiar, la tenía a ella como responsable. En otras palabras, que abandonar a su hijo había sido una decisión que ella sola tomó de manera autónoma. En su consideración, ninguna de las entidades accionadas había vulnerado el derecho fundamental invocado pues fue ella quien propició la separación de su hijo biológico.

200. En esa misma línea, realizó apreciaciones que no se correspondían con el objeto de la acción de tutela y sugirió que para la época en la que la señora Verónica inició nuevamente la búsqueda de su hijo biológico, esto es, 2016, el niño “ya había establecido vínculos afectivos con su familia adoptante y estaría desarrollándose en un mejor entorno que el que ella y su familia extensa, por su vínculo con el grupo alzado en armas le hubiesen podido brindar.”

201. Para esta Sala resulta reprochable que el juez haya insistido en culpabilizar a la señora Verónica por la decisión que tuvo que tomar cuando dio a luz a su hijo y fue informada de la inminente llegada de la Fiscalía para concretar su captura. La accionante ha sido insistente en que se vio abocada a decidir en muy poco tiempo y se decantó por lo que en su sentir, al dejarlo en el hospital -que no abandonarlo- podría permitirle garantizar la atención de su hijo para salvaguardar su vida y su salud y, posteriormente, buscarlo lo más pronto posible, directa o indirectamente para estar con él. Ello denota las particulares dificultades a las que se encontraba sometida la señora Verónica como mujer en el marco del conflicto armado, que deben tenerse en cuenta al momento de analizar sus derechos fundamentales, sin perjuicio de tener en cuenta igualmente los principios y derechos fundamentales de los

cuales es titular el niño.

202. En ese mismo sentido, tampoco resultaba de su competencia sugerir que el entorno al cual fue entregado en niño resultara “mejor” que el que podría haberle brindado su familia biológica, pues, en términos generales, el artículo 44 de la Constitución Política protege el derecho de los niños, niñas y adolescentes a tener una familia y no ser separado de ella, sin limitaciones como las que pretendió plantear. Por lo tanto, esta Sala considera que el argumento del juez podría constituirse como un acto discriminatorio, definido por esta Corte como “la conducta, actitud o trato que pretende – consciente o inconscientemente – anular, dominar o ignorar a una persona o grupo de personas, con frecuencia apelando a preconcepciones o prejuicios sociales o personales, y que trae como resultado la violación de sus derechos fundamentales”.

203. Las apreciaciones de contenido discriminatorio no pueden entorpecer la labor de la administración de justicia, menos aun si ello tiene como finalidad desconocer los derechos fundamentales de quienes acuden a la jurisdicción constitucional en búsqueda de una tutela judicial efectiva, así como la imparcialidad de las decisiones judiciales.

204. Por tal motivo, esta Sala instará a las autoridades de instancia, especialmente al Juzgado Dieciocho de Ejecución de Penas y Medidas de Bogotá, para que, en lo sucesivo, oriente sus decisiones en respeto de las circunstancias personales y, en consecuencia, de los derechos fundamentales de las mujeres en el marco del conflicto armado interno, bajo estándares de la obligación de administrar justicia con enfoque y perspectiva de género.

205. Por otro lado, como lo ha reiterado el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Subdirección de Adopciones de esa entidad dispone del canal de Búsqueda de Orígenes que funciona como un depositario unilateral en el que las familias biológicas pueden entregar sus datos personales, así como los documentos que consideren necesarios para cuando el adoptivo, en ejercicio de su derecho a conocer a su familia biológica (artículo 76 del Código de la Infancia y la Adolescencia) desee realizar un acercamiento, tenga la posibilidad de establecer contacto con mayor facilidad. En esa medida, esta Sala invitará a la señora Verónica para que deposite en la Subdirección de Adopciones – Búsqueda de Orígenes la carta que escribió a su hijo biológico y que presentó a la Comisión de la Verdad, así como todos los documentos en los que se evidencia su esfuerzo por establecer contacto con él

para que, llegado el momento, él pueda contar con la posibilidad de tener conocimiento de los hechos que precedieron su proceso de adopción, así como la búsqueda que su madre biológica emprendió.

206. Finalmente, la Corte no advirtió elementos que hicieran necesario adoptar, en línea con la pretensión de la accionante, la creación e implementación de un protocolo de actuación de las autoridades a favor de los niños, niñas y adolescentes en aparente situación de abandono en la zona de conflicto armado de manera que se establezca una efectiva ruta de reunificación familiar. Lo anterior, por cuanto se explicó en este proyecto, el Estado cuenta actualmente con una política en la materia.

. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justi