

Sentencia T-442/22

DERECHO DE PETICION ANTE UNIDAD ADMINISTRATIVA PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL DE LAS VICTIMAS-Respuesta oportuna, completa y de fondo

(La entidad accionada) al no absolver de manera clara y de fondo los planteamientos formulados por la ciudadana dirigidos a dispensarla de acreditar el parentesco con su desaparecido hijo mediante el registro civil –puesto que jamás efectuó ese procedimiento en razón a los usos y costumbres de su comunidad y a la distancia entre su cabildo y la registraduría más cercana–, la entidad accionada desconoció el derecho de petición de la accionante y, por contera, obstaculizó su acceso a la reparación en su condición de víctima del conflicto armado.

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR ACAECIMIENTO DE UNA SITUACION SOBREVINIENTE-Fallecimiento del accionante

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR ACAECIMIENTO DE UNA SITUACION SOBREVINIENTE-No impide a la Corte Constitucional pronunciamiento de fondo sobre la existencia de una violación de derechos fundamentales y futuras violaciones

DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICION-Contenido y alcance

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

DERECHOS DE LAS VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO-Reparación integral

VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO PERTENECIENTES A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDIGENAS-Aplicación de enfoque diferencial o étnico

INDEMNIZACION ADMINISTRATIVA-Definición

INDEMNIZACION ADMINISTRATIVA PARA VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-Marco normativo

REGISTRO CIVIL DE NACIMIENTO-Documento que se requiere para probar el parentesco/REGISTRO CIVIL DE COMUNIDADES INDIGENAS-Exigencia deberá ser ponderada

caso por caso cuando se trate de miembros de comunidades indígenas

Referencia: Expediente T-8.490.712

Acción de tutela instaurada por Enriqueta Campo de Borocuara contra la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV-.

Magistrado ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá, D.C., dos (2) de diciembre de dos mil veintidós (2022).

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la Magistrada Paola Andrea Meneses Mosquera y los Magistrados Antonio José Lizarazo Ocampo y Alejandro Linares Cantillo, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión de la sentencia única de instancia del 30 de septiembre de 2021, proferida por el Juzgado 11 Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá dentro del proceso de tutela promovido por la señora Enriqueta Campo de Borocuara, en contra de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV-.

I. ANTECEDENTES

A. LA DEMANDA DE TUTELA

1. El 17 de septiembre de 2021, la señora Enriqueta Campo de Borocuara interpuso acción de tutela en contra de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV-, por considerar que su derecho fundamental de petición se vio vulnerado en razón a que, según alega, la entidad no dio respuesta de fondo a la solicitud que presentó en relación con

la dificultad que enfrentaba para aportar la prueba exigida en orden a acceder a la indemnización por la desaparición forzada de su hijo, Baudilio Borowara (sic) Campo, ocurrida con ocasión del conflicto armado. La demanda de amparo se sustenta en los supuestos fácticos que a continuación se sintetizan.

A. HECHOS RELEVANTES

2. La señora Enriqueta Campo de Borocuara fue reconocida como víctima del conflicto armado en el Registro Único de Víctimas -RUV-1 por los hechos victimizantes de desplazamiento forzado -como víctima directa- y por la desaparición forzada de su hijo, Baudilio Borowara (sic) Campo -como víctima indirecta-.

3. Con respecto a la desaparición forzada de su hijo, la actora manifestó que éste habría desaparecido cuando era menor de edad; hechos que denunció ante el Ministerio Público en el año 2005, a través del “formato único de declaración FUD AC0000148975”².

4. La demandante agregó que, desde el año 2020, ha venido solicitando a la UARIV el pago de la indemnización por el hecho de la desaparición forzada, pero la solicitud ha sido suspendida debido a que no aportó copia del documento de identidad de su hijo para poder seguir con el trámite administrativo de la reparación.

5. La accionante afirmó que nunca registró a su hijo ante las autoridades debido a los usos y costumbres de su comunidad, y a la lejanía entre su cabildo y la Registraduría más cercana³. Por lo tanto, para acreditar el parentesco adjuntó como prueba la partida de bautismo y dos certificaciones escolares de su hijo⁴.

6. En este sentido, la señora Enriqueta Campo de Borocuara elevó petición a la entidad accionada con el propósito de indagar cuál era el procedimiento que debía surtir para poder continuar con el proceso de reparación por el hecho de la desaparición forzada de su hijo, habida cuenta de la imposibilidad de aportar el documento de identidad de éste.

7. El 21 de julio de 2021, la UARIV le remitió respuesta a la peticionaria bajo número de radicación 202172020981561, pero consideró la accionante que el pronunciamiento de la entidad no había resuelto de fondo, en tanto no le indicó qué debía hacer, sino que reiteró la

necesidad de suministrar la copia del documento de identidad⁵. En concepto de la demandante ello constituía una exigencia de imposible cumplimiento.

8. La accionante aseguró que, en su condición de víctima del conflicto armado y dada su avanzada edad –72 años–, era merecedora de un trato prioritario para acceder al derecho a la indemnización, y que debía exonerársele de aportar “un registro civil y/o una tarjeta de identidad que no existe”⁶.

9. En vista de lo anterior, la promotora de la acción pidió al juez constitucional que, como consecuencia del amparo del derecho invocado, se ordenara a la accionada (i) contestar de fondo la petición; (ii) “realizar el trámite interno que le permita acceder al pago de su indemnización, por ser víctima directa de desplazamiento forzado (...)”⁷; y, (iii) asignarle un turno de desembolso de la indemnización reclamada.

A. ADMISIÓN Y TRÁMITE DE LA DEMANDA DE TUTELA

10. Admitida a trámite la demanda constitucional de amparo por auto del 20 de septiembre de 2021, el Juzgado 11 Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá dispuso la notificación al extremo pasivo y le ordenó rendir informe.

A. RESPUESTA DE LA ENTIDAD ACCIONADA

11. La UARIV afirmó que no ha violado el derecho de petición de la actora, comoquiera que, a través de la comunicación número 202172030477121 del 21 de septiembre de 2021, le dio respuesta de fondo a la solicitud en cuestión. Sostuvo que se explicó a la accionante la documentación que debía allegar para poder continuar con el procedimiento de la indemnización administrativa por el hecho victimizante de desaparición forzada y se le informó sobre la indemnización administrativa por el hecho victimizante de desplazamiento forzado. Estimó, por tanto, que se debería declarar el hecho superado.

12. Argumentó que la respuesta emitida se encontraba conforme a la Resolución 01049 del 15 de marzo de 2019, la cual estableció que los términos para decidir la solicitud de

indemnización administrativa se suspenderían en el evento en que se evidenciara que no se tenía la documentación necesaria para adoptar una decisión de fondo, caso en el que la Unidad debía comunicar a la víctima solicitante los documentos que debía allegar para subsanar o corregir la solicitud. En ese orden de ideas, reiteró que la interesada debía allegar la información requerida para dar continuidad al trámite, conforme al principio de participación conjunta previsto en el artículo 29 de la Ley 1448 de 2011.

13. Informó, también, que a la accionante se le reconoció el pago de la indemnización administrativa por el hecho victimizante de desplazamiento forzado el día 1º de junio de 2021, por una suma de \$4'906.040.

14. Expuso que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, los mecanismos de priorización y el procedimiento previsto en la Resolución 01049 del 15 de marzo de 2019 son válidos para otorgar las indemnizaciones administrativas de acuerdo con los principios de progresividad, sostenibilidad fiscal e igualdad, y que en ese sentido la acción de tutela resultaba improcedente para obtener una fecha exacta de pago, puesto que no es posible indemnizar a todas las víctimas en un solo momento.

15. Adicionalmente, la entidad accionada anexo al memorial de contestación la copia de la comunicación que le había sido enviada a la accionante en respuesta a su petición, en el que le indicó que para poder continuar el proceso de reparación administrativa era necesario contar con el “certificado de vigencia del documento de identidad de Baudilio Borowara Campo, expedido por la Registraduría Nacional del Estado Civil” 8, y suspendió el término para decidir la solicitud hasta tanto no fuese allegado dicho documento.

A. DECISIÓN JUDICIAL OBJETO DE REVISIÓN

16. Mediante sentencia del 30 de septiembre del 2021, el Juzgado Once Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá declaró la carencia actual de objeto por hecho superado.

17. Consideró que, si bien a la presentación de la acción de tutela la entidad no había suministrado una respuesta, posterior a la notificación de la admisión del recurso de amparo sí efectuó un pronunciamiento claro y de fondo frente a la petición, “toda vez que le

manifiesta que, la indemnización administrativa por el hecho víctimizante (sic) de desplazamiento forzado que le fue reconocida mediante acto administrativo que le fue notificado, ya fue cobrado y por ende, no posible reconoce un doble pago de indemnización o doble reparación.” 9

A. ACTUACIONES ADELANTADAS ANTE LA CORTE CONSTITUCIONAL

19. Mediante auto del 15 de diciembre de 2021, la Sala de Selección de Tutela Número Doce¹⁰ seleccionó el expediente de la referencia y, en la misma providencia, previo reparto, lo asignó para su revisión a la Sala Tercera de Revisión, presidida por el magistrado Alejandro Linares Cantillo¹¹.

20. Por auto del 27 de abril de 2022, la Sala Cuarta de Revisión decretó pruebas, dispuso el respectivo traslado de la información que se allegara, y suspendió los términos para fallo. Esto debido a que, mientras el proceso se encontraba en estudio del magistrado sustanciador, se evidenció que en la Base de Datos Única de Afiliados BDUA del Sistema General de Seguridad Social en Salud BDUA-SGSSS la señora Enriqueta Campo de Borocuara figuraba con el estado de “afiliado fallecido” con finalización de la afiliación del 9 de enero de 2022¹²; e, igualmente, en el portal de la Registraduría Nacional del Estado Civil se encontró que la cédula de la accionante presentaba la novedad de “cancelada por muerte” con fecha 18 de enero de 2022¹³.

21. En cumplimiento a lo ordenado mediante el auto de decreto de pruebas, el 9 de mayo de 2022 Capital Salud EPS S.A.S. informó que la usuaria Enriqueta Campo de Borocuara “se encuentra en estado fallecido desde el 11 de enero de 2022, fecha en la cual la Registraduría Nacional certifica fecha de afectación”¹⁴.

22. En la misma fecha se pronunció la Registraduría Nacional del Estado Civil, la cual manifestó a la Corte, en idéntico sentido, que “consultado el Sistema de Información de Registro Civil -SIRC, a nombre de ENRIQUETA CAMPO DE BORACUARA se encuentra un registro civil de defunción del 11 de enero de 2022, inscrito en la Registraduría Municipal de Pueblo Rico-Risaralda y el cual se encuentra en estado válido y disponible para el trámite al que tenga lugar. Así mismo, consultado el Archivo Nacional de Identificación -ANI- a nombre

de ENRIQUETA CAMPO DE BORACUARA se encontró que su cédula de ciudadanía [...] se encuentra cancelada por muerte desde el 11 de enero de 2022.”¹⁵

I. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

23. Esta Sala de Revisión es competente para adelantar la revisión del fallo proferido dentro de la acción de tutela de la referencia, de acuerdo con lo establecido en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

A. EXAMEN DE PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA

1. La acción de tutela, tal como fue instituida en el artículo 86 de la Constitución Política, se caracteriza por ser un mecanismo excepcional para la protección urgente de los derechos fundamentales, que puede ser promovida por cualquier persona –o por quien obre en calidad de representante o agente oficioso del titular¹⁶–cuandoquiera que sus garantías constitucionales se vean amenazadas y/o lesionadas por la acción u omisión de las autoridades públicas o, en determinadas hipótesis¹⁷, por la conducta desplegada por particulares. Por su naturaleza residual, se trata de un recurso al que sólo puede acudir si no se tienen al alcance otros medios de defensa judicial idóneos y eficaces, o bien, si aun contando con otras vías procesales se requiere la intervención del juez constitucional como medio transitorio, con miras a prevenir la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

1. De acuerdo con lo anterior, la procedencia de la acción de tutela está dada, en general, por el cumplimiento de unos requisitos mínimos que debe satisfacer la solicitud, a saber: la legitimación en la causa –por activa y por pasiva–, la inmediatez y la subsidiariedad. Como

medida inicial, entonces, es necesario verificar si en el caso bajo estudio se encuentran debidamente reunidas estas condiciones.

1. Legitimación en la causa. En primer lugar, se observa que la reclamación fue presentada directamente por la señora Enriqueta Campo en defensa de su derecho fundamental de petición frente a la UARIV. Esta entidad, por su parte, fue creada por la Ley 1448 de 2011 como una Unidad Administrativa Especial con personería jurídica y autonomía administrativa y patrimonial, adscrita al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social¹⁸, y precisamente se le encomendó la función de entregar la indemnización por vía administrativa a las víctimas del conflicto armado¹⁹, que es en últimas a lo que se contrae la petición de la actora. En ese sentido, es claro se halla acreditada la legitimación en la causa, tanto por activa como por pasiva.

1. Inmediatez. En segundo lugar, se advierte que el presunto hecho vulnerador se produjo en virtud de la respuesta plasmada en el oficio con número de radicación 202172020981561 del 21 de julio de 2021 expedido por la UARIV, al paso que escrito de tutela fue radicado el 17 de septiembre de 2021²⁰, lo que da cuenta de que entre uno y otro evento transcurrió un tiempo razonable (poco menos de dos meses) y que, por tanto, se satisface este requisito.

1. Subsidiariedad. En tercer lugar, respecto de la posibilidad de agotar otros medios judiciales de defensa, basta con reiterar lo que la jurisprudencia constitucional ha reconocido en cuanto a que la acción de tutela es el mecanismo principal para perseguir la protección del derecho fundamental de petición²¹, en tanto para tal fin no existe en el ordenamiento otra alternativa judicial idónea y eficaz.

1. En vista de lo anterior, se concluye que la acción de tutela formulada por la señora Enriqueta Campo es procedente y, por lo tanto, hay cabida para entrar a plantear el problema jurídico de mérito.

A. PROBLEMA JURÍDICO, METODOLOGÍA Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN

1. De acuerdo con lo expuesto, a la Sala Tercera de Revisión le corresponde determinar si, en virtud del oficio con número de radicación 202172020981561 del 21 de julio de 2021, la UARIV vulneró el derecho fundamental de petición de la señora Enriqueta Campo, al no pronunciarse puntualmente en relación con la posibilidad de aportar otras pruebas documentales diferentes a las exigidas por la entidad como soportes de su reclamación de indemnización administrativa por el hecho victimizante de desaparición forzada de su hijo.

1. En orden a dar respuesta a este interrogante, y teniendo en cuenta la información recaudada en el trámite de revisión, la Corte abordará como cuestión previa (i) la configuración de una carencia actual de objeto; seguidamente reiterará la jurisprudencia constitucional en torno al (ii) contenido y alcance del derecho fundamental de petición; se pronunciará sobre (iii) el derecho de las víctimas a la reparación mediante la indemnización administrativa; y, finalmente, (iv) analizará el caso concreto.

A. CUESTIÓN PREVIA: CONFIGURACIÓN DE UNA CARENCIA ACTUAL DE OBJETO

1. La carencia actual de objeto, tal como ha sido caracterizada por la jurisprudencia, acaece cuando los supuestos fácticos que motivaron la solicitud de amparo han desaparecido. En tales eventos cualquier determinación del juez de tutela orientada a hacer cesar la presunta conducta vulneradora de derechos fundamentales resultaría inane toda vez que, una vez extinto el objeto del litigio, la salvaguarda constitucional pierde totalmente su eficacia.

1. La doctrina de esta corporación ha identificado y definido tres distintos escenarios en los que el fenómeno de carencia actual de objeto tiene lugar, dependiendo de cuál es la circunstancia que lo origina: el hecho superado, el daño consumado y la situación sobreviniente.

1. Así, el hecho superado se presenta cuando se constata “la satisfacción integral de las pretensiones entre el momento de la interposición de la acción de tutela y la sentencia, con fundamento en actuaciones atribuibles a la mera voluntad del extremo accionado en el proceso. Su ocurrencia implica que el pronunciamiento del juez constitucional se torna inane, como quiera no es posible ordenar (i) hacer algo que ya se realizó o (ii) abstenerse de desplegar una conducta que ya cesó.”²²

1. El daño consumado, por su parte, se configura “cuando entre el momento de la interposición de la acción de tutela y el plazo previsto para la adopción de la sentencia, se materializa el perjuicio que se pretendía evitar con el amparo constitucional, siempre que el menoscabo se torne irreversible. En este escenario, al no ser posible reestablecer el derecho fundamental vulnerado, lo que corresponde es el resarcimiento del daño causado, pretensión que, en principio, no puede ser agotada mediante el ejercicio de la acción de tutela, puesto que su finalidad no es la de actuar como mecanismo de reparación de perjuicios”²³.

1. Por último, la carencia actual de objeto en la modalidad más amplia y heterogénea de situación sobreviniente ocurre cuando “entre la interposición de la acción y el momento del fallo, cambian las condiciones fácticas que dieron origen al proceso constitucional, bien sea porque (i) el accionante asumió una carga que no le correspondía; (ii) perdió interés en el resultado del proceso; o (iii) las pretensiones son imposibles de llevar a cabo. En todo caso, esta hipótesis se diferencia del hecho superado, en tanto que la variación de los hechos no ocurre en virtud de una actuación voluntaria del extremo accionado.”²⁴

1. El fallecimiento del accionante –a propósito del caso bajo estudio– ha sido catalogado por la Corte dentro de la última de las hipótesis mencionadas, esto es, la de situación sobreviniente, en tanto se haya comprobado que el deceso de la persona no se produjo como consecuencia directa de la afectación iusfundamental que se pretendía conjurar mediante el reclamo constitucional²⁵. En este sentido, para que se verifique una situación sobreviniente ante este supuesto es necesario que la muerte del actor haya sido “consecuencia de un hecho aislado o independiente del obrar de las partes” ²⁶, toda vez que si la vulneración alegada tuvo lugar y la defunción se deriva precisamente de la conducta censurada en tutela entonces lo que se presentará es una carencia actual de objeto por daño consumado²⁷.

1. Ahora bien: esta Sala de Revisión²⁸ ha señalado que el fallecimiento del accionante puede llegar a generar efectos distintos en relación con el trámite de tutela en curso.

1. Por un lado, el juez constitucional puede pronunciarse en el sentido de declarar la carencia actual de objeto y abstenerse de emitir órdenes, lo que en ningún caso obsta para que, si lo estima pertinente, realice un análisis de fondo si establece que en efecto se concretó una transgresión de derechos fundamentales –máxime si se trata de la Corte Constitucional en ejercicio de sus competencias de revisión–.

1. Por otro lado, puede presentarse el fenómeno de sucesión procesal con fundamento en el artículo 68 del C.G.P., que implicaría que el proceso prosiga hasta su fin con los herederos o el cónyuge –inter alia– ocupando el lugar del extinto demandante, lo que en palabras de este tribunal se ha denominado posibilidad de proyección y se justifica en la medida en que “la vulneración alegada sigue produciendo efectos en la familia o en los herederos del difunto”²⁹.

1. Aparte de las anteriores, una hipótesis adicional que existe es que el juez de tutela encuentre que la muerte no se relaciona con el objeto de la acción tuitiva y que la prestación

perseguida tiene una naturaleza personalísima no susceptible de sucesión, es decir, que no tiene la virtualidad de producir efectos en los sucesores del actor. En este caso también se manifiesta una carencia actual de objeto, comoquiera que “si el sujeto fallece y la prestación tiene una índole personalísima, el objeto de la acción ya no puede ser satisfecho y, por ello, cualquier orden que se profiera por el juez de tutela sería inocua o ‘caería en el vacío’”.³⁰

1. En el expediente que ocupa la atención de la Sala, la actora imploró la protección de su derecho fundamental de petición debido a que, según adujo, la UARIV no le suministró una respuesta clara y de fondo a la solicitud que presentó en relación con las pruebas que pretendía aportar como soportes de su reclamación de indemnización administrativa, dada su calidad de víctima indirecta del hecho victimizante de la desaparición forzada de su hijo.

1. Pues bien, en vista de que la señora Enriqueta Campo falleció durante el trámite de revisión, es forzoso para esta Sala concluir que su deceso da paso al fenómeno de carencia actual de objeto en la modalidad de situación sobreviniente. En efecto, las pretensiones de la demanda constitucional de amparo no pueden materializarse en razón a la muerte de la interesada, pero este acontecimiento no guarda relación con el objeto a que se circunscribe la acción de tutela y tal desenlace mal podría atribuirse a la conducta de la entidad accionada, habida cuenta de que el presunto agravio iusfundamental que se le endilgó a esta última consistió en no responder cabalmente la solicitud encaminada a impulsar el procedimiento administrativo de reparación a que se alude.

1. En lo atinente a los efectos de esta constatación de cara al presente trámite, la Sala de Revisión advierte que en esta ocasión la afectación alegada no se proyecta a eventuales sucesores de la fallecida accionante, toda vez que el derecho fundamental de petición invocado en el escrito inicial concernía directa y exclusivamente a ella, en tanto solicitante de la indemnización individual por la vía administrativa como medida de reparación, siendo la accionante la única con derecho a reclamar tal prestación, vinculada de forma inescindible con su singular condición de víctima indirecta del conflicto armado por el hecho victimizante de la desaparición forzada de su hijo. Así que, retomando lo sostenido por esta corporación

frente a escenarios semejantes, al existir una relación estrecha entre la pretensión y el sujeto de la acción, como sucede en el presente asunto, “es claro que la pretensión reclamada no tiene repercusiones frente a sus familiares, de manera que no se presenta la figura de la [sucesión] procesal, por virtud del carácter personalísimo del derecho reclamado”³¹.

1. No obstante lo anterior, aunque la situación sobreviniente advertida torne improcedente que se impartan órdenes de protección en el caso concreto, sí se estima pertinente llevar a cabo un análisis en torno a la cuestión planteada, teniendo en cuenta que, de acuerdo con la jurisprudencia unificada de este tribunal, si bien “no es perentorio que el juez de tutela haga un pronunciamiento de fondo (...) la Corte Constitucional actuando en sede de revisión, podrá emitir un pronunciamiento de fondo cuando lo considere necesario para, entre otros: a) llamar la atención sobre la falta de conformidad constitucional de la situación que originó la tutela y tomar medidas para que los hechos vulneradores no se repitan; b) advertir la inconveniencia de su repetición, so pena de las sanciones pertinentes; c) corregir las decisiones judiciales de instancia; o d) avanzar en la comprensión de un derecho fundamental.”³²

1. En efecto, la Sala encuentra que en el asunto bajo examen es menester llamar la atención sobre la falta de conformidad constitucional de la situación que originó la tutela y, a la vez, corregir la decisión judicial de instancia, mediante la cual el Juzgado Once Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá declaró la carencia actual de objeto por hecho superado bajo la equivocada suposición de que las pretensiones de la señora Enriqueta Campo habían sido debidamente satisfechas.

1. Así las cosas, sin perjuicio de la carencia actual de objeto evidenciada, en ejercicio de sus competencias constitucionales como tribunal de revisión la Sala procederá a valorar la conducta desplegada por la entidad accionada frente a la solicitud de la accionante, a la luz del precedente jurisprudencial desarrollado en torno a los principios y derechos involucrados.

A. CONTENIDO Y ALCANCE DEL DERECHO DE PETICIÓN. Reiteración de jurisprudencia

1. De conformidad con el artículo 23 de la Constitución Política, “[t]oda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.”

1. En concordancia con dicho precepto superior, el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, en lo que sustituye el artículo 13 de la Ley 1437 de 2011, establece:

«Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma.

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

El ejercicio del derecho de petición es gratuito y puede realizarse sin necesidad de representación a través de abogado, o de persona mayor cuando se trate de menores en relación a las entidades dedicadas a su protección o formación.»

1. Esta Corporación, al efectuar el control de constitucionalidad sobre el proyecto de ley estatutaria relativo a la regulación del derecho de petición –que, a la postre, se convertiría en

la citada Ley 1755 de 2015-33, caracterizó esta garantía iusfundamental a partir de los siguientes rasgos: (i) es un derecho fundamental de aplicación inmediata; (ii) su titularidad se reconoce a todas las personas, independientemente de la edad y la nacionalidad –por lo cual su ejercicio no se circunscribe sólo al estatus de ciudadanía–; (iii) puede elevarse ante las autoridades públicas y, en precisos eventos³⁴, ante particulares; (iv) puesto que prevalece la informalidad, puede interponerse de manera verbal o escrita y no es indispensable su invocación explícita; (v) debe formularse en términos respetuosos; (vi) persigue la obtención de una respuesta pronta a lo solicitado; (vii) sirve como herramienta hacer valer otros derechos fundamentales; y, (viii) permite el acceso a información de interés general o particular que no esté sujeta a reserva. En este sentido, el derecho de petición guarda una estrecha relación con la efectividad de derechos como el acceso a la información, a la intimidad, a la libertad de expresión, a la salud, a la seguridad social, a la participación política y con los principios de la función pública.

1. Si bien el derecho de petición no apareja la obligación del receptor de acceder a lo solicitado ni de aceptar las manifestaciones del solicitante, sí es inherente al mismo la garantía de una respuesta oportuna. Así, al margen del sentido favorable o desfavorable de la contestación, el núcleo esencial de este derecho fundamental se estructura a partir de cuatro elementos intangibles, a saber:

(1) la formulación de la petición, que implica el deber correlativo de las autoridades y/o particulares, según sea el caso, de recibir y tramitar las peticiones que se les dirijan;

(2) la pronta resolución, asociada al estricto cumplimiento de los términos legalmente previstos para emitir una respuesta –siendo el plazo máximo de quince (15) días la regla general³⁵–;

(3) la respuesta de fondo, que tiene que ver con que el deber de proporcionar al peticionario una contestación que sea “(i) clara, esto es, inteligible y contentiva de argumentos de fácil comprensión; (ii) precisa, de manera que atienda directamente lo pedido sin reparar en información impertinente y sin incurrir en fórmulas evasivas o elusivas; (iii) congruente, de suerte que abarque la materia objeto de la petición y sea conforme con lo solicitado; y (iv) consecuente con el trámite que se ha surtido, de manera que, si la respuesta se produce con

motivo de un derecho de petición elevado dentro de un procedimiento del que conoce la autoridad de la cual el interesado requiere la información, no basta con ofrecer una respuesta como si se tratara de una petición aislada o ex novo, 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”³⁶(resaltado original); a lo que cabe añadir que no puede ser tenida como respuesta de fondo aquella que se limita a expresar que se carece de competencia para resolver en torno a lo pedido³⁷; y, finalmente,

(4) la notificación al peticionario de la decisión, lo cual significa que la sola adopción de un pronunciamiento por parte de la autoridad no basta, sino que es imprescindible que la respuesta que se emita sea puesta en conocimiento de la persona interesada.

1. Como se viene de anotar, el derecho de petición no sólo es relevante en sí mismo como mecanismo para acceder a la información y preservar la vigencia de los principios que han de gobernar la labor de la administración en un Estado democrático de Derecho, sino que tiene una auténtica función instrumental que resulta crucial a la hora de hacer efectivos otros derechos subjetivos de rango constitucional, por ejemplo, para asegurar la garantía del debido proceso en el tráfico de las relaciones del individuo con la institucionalidad. Así, el derecho de petición se muestra como el medio que tiene más a la mano cualquier persona para interactuar directamente con las entidades del Estado, en especial cuando se trata de presentar un reclamo o propiciar la intervención de la autoridad con miras a solucionar una cuestión particular.

1. Bajo esa égida, es oportuno reiterar ahora lo sentado recientemente por esta Sala de Revisión en cuanto subrayó que “la observancia del derecho de petición ‘es determinante para satisfacer, entre otros, el derecho (...) al debido proceso’ en el ámbito administrativo³⁸. En efecto, un ‘buen número de las actuaciones en las que deberá aplicarse el derecho al debido proceso administrativo se origina en el ejercicio [del derecho de petición] y, además, porque en tales casos[,] el efectivo respeto del derecho de petición dependerá, entre otros factores, de la cumplida observancia de las reglas del debido proceso’³⁹.”⁴⁰

F. EL DERECHO DE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO A LA REPARACIÓN MEDIANTE LA INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA

1. En razón al conflicto social y armado que ha flagelado al país por décadas y a los graves impactos que el mismo ha generado en la población, el derecho de las víctimas a obtener una reparación por parte del Estado ha cobrado una especial importancia y, en esa medida, ha sido objeto de la creación de un marco legal encaminado a su protección y de un prolífico desarrollo en la jurisprudencia constitucional.

1. En ese contexto, mediante la Ley 1448 de 2011 el legislador creó todo un entramado institucional y dispuso un plexo de garantías a favor de las víctimas del conflicto. Allí, se precisó cuáles personas son consideradas víctimas en razón a las afectaciones sufridas como consecuencia de violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario en el marco del conflicto armado⁴¹ –entre ellas, para efectos del presente caso, cabe resaltar que se incluye al “familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida” (se subraya)–. Asimismo, en dicha normatividad se consagró el derecho a la reparación integral señalando que “las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones de que trata el artículo 3º de la presente Ley. La reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante.”⁴²

1. En desarrollo del principio de enfoque diferencial contemplado en la citada Ley de Víctimas⁴³, el Decreto-Ley 4633 de 2011 se ocupa específicamente de los derechos de las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas y prescribe que “[l]as medidas de atención integral, protección, reparación integral y restitución de derechos

territoriales para pueblos y comunidades indígenas como sujetos colectivos y para sus integrantes individualmente considerados, serán acordes con los valores culturales de cada pueblo y garantizarán el derecho a la identidad cultural, a la autonomía, a las instituciones propias, a sus territorios, a sus sistemas jurídicos propios, a la igualdad material y a la pervivencia física y cultural, de conformidad con la dignidad humana, el principio constitucional del pluralismo étnico y cultural y el respeto de la diferencia.”⁴⁴ Además, de cara al asunto que revisa la Sala, resulta clave poner de relieve que dicha regulación prescribe expresamente que, tratándose del derecho a la reparación, “[e]n razón de las circunstancias de discriminación, exclusión y violaciones sistemáticas de sus derechos, las víctimas individuales de los pueblos indígenas tendrán acceso prioritario y diferencial a las indemnizaciones administrativas individuales”⁴⁵ (se subraya).

1. En efecto, una de las dimensiones el derecho de las víctimas a la reparación es la indemnización por vía administrativa, regulada en el capítulo VII de la Ley 1448 de 2011. Respecto a esta medida, esta corporación ha anotado que “ha de ser concedid[a] según los lineamientos internacionales, ‘de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, por todos los perjuicios económicamente evaluables que sean consecuencia de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o de violaciones graves del derecho internacional humanitario, tales como los siguientes: a) El daño físico o mental; b) La pérdida de oportunidades, en particular las de empleo, educación y prestaciones sociales; c) Los daños materiales y la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante; d) Los perjuicios morales; e) Los gastos de asistencia jurídica o de expertos, medicamentos y servicios médicos y servicios psicológicos y sociales’.”⁴⁶

1. Igualmente, la Corte ha puesto de relieve que la finalidad de la indemnización consiste en “restablecer la dignidad humana de la población, ‘compensando económicamente el daño sufrido, para así fortalecer o reconstruir su proyecto de vida’”⁴⁷; no obstante lo cual cabe recordar que, en razón a su carácter integral, se trata de una garantía que va más allá del componente puramente económico y, por tanto, debe comprender y atender todos los daños que tanto a nivel individual como comunitario hayan padecido las víctimas del conflicto⁴⁸.

1. La jurisprudencia constitucional unificada, adicionalmente, ha enfatizado que facilitar el acceso a la reparación hace parte de las obligaciones que pesan sobre el Estado, de modo que las autoridades llamadas a satisfacer el derecho de las víctimas no pueden interferir injustificadamente con su reconocimiento a través de la imposición de exigencias y condicionamientos que trunquen las posibilidades de obtener aquellas medidas resarcitorias. En consecuencia, tales entidades “no pueden imponer requisitos que impliquen para las víctimas una carga desproporcionada, porque no puedan cumplirlos⁴⁹, porque su realización desconozca la especial protección constitucional a la que tienen derecho, o porque se vulnere su dignidad⁵⁰”⁵¹ (resaltado original).

1. Asimismo, para hacer efectivos los derechos de que son titulares, a las víctimas también les corresponde asumir unas cargas mínimas que permitan al aparato estatal desplegar su respectiva gestión. Así, a los interesados les asisten los deberes de “presentarse ante la entidad correspondiente y solicitar el acceso a los programas”⁵², pero también de colaborar activamente en la medida de sus posibilidades y aportar la información que, dentro del marco de respeto por el debido proceso, les sea requerida. En ese sentido, la propia Ley 1448 de 2011 contempla el principio de participación conjunta⁵³, conforme al cual las víctimas deberán “[b]rindar información veraz y completa a las autoridades encargadas de hacer el registro y el seguimiento de su situación o la de su hogar, por lo menos una vez al año, salvo que existan razones justificadas que impidan suministrar esta información (...) [y] [h]acer uso de los mecanismos de atención y reparación de acuerdo con los objetivos para los cuales fueron otorgados”⁵⁴ (se subraya).

1. En sintonía con estos postulados, la Sala Especial de Seguimiento al estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 del 2004 advirtió en el Auto 206 de 2017 una falencia institucional relacionada con la ausencia de unas reglas de juego claras conforme a las cuales las víctimas pudieran conocer los pasos, las condiciones y los tiempos para acceder a su derecho a la reparación a través de la entrega de la indemnización administrativa. La Sala concluyó que el anterior vacío “atenta abiertamente contra el derecho

al debido proceso: la inexistencia de una ruta para acceder a la indemnización administrativa se traduce en que las autoridades no pueden dar una respuesta oportuna, de fondo, clara y precisa a las peticiones que solicitan información respecto de la entrega de la indemnización, que permita que las personas desplazadas tengan alguna claridad acerca de las condiciones en las cuales se va a materializar el derecho.” Por lo tanto, ordenó que se reglamentara el procedimiento para la obtención de la medida compensatoria en cuestión⁵⁵.

1. En cumplimiento a lo anterior, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV-, encargada por virtud del numeral 7 del artículo 166 de la Ley 1448 de 2011 de entregar la indemnización por vía administrativa a las víctimas del conflicto armado, expidió la Resolución 01049 del 15 de marzo de 2019. En dicho acto administrativo la entidad estableció la ruta procedimental y las condiciones para el otorgamiento de esta forma de reparación, conforme a cuatro fases: (i) fase de solicitud de la indemnización administrativa; (ii) fase de análisis de la solicitud; (iii) fase de respuesta de fondo a la solicitud; y, (iv) fase de entrega de la medida de indemnización⁵⁶. Además de que se reitera allí el deber de participación de las víctimas en el procedimiento⁵⁷, dentro de la fase de respuesta de fondo a la solicitud se prevé que el término para resolver la solicitud de indemnización administrativa se suspenderá “cuando la Unidad para las Víctimas constate, después de la fase de análisis, que la solicitud de indemnización no está soportada con la documentación necesaria para adoptar una decisión de fondo y comunique a la víctima solicitante, a través de cualquier canal de atención, la información o documentación que debe allegar para subsanar o corregir la solicitud.”⁵⁸

1. Con todo, es importante recalcar que las disposiciones procedimentales de la referida resolución, si bien obedecen al acatamiento de una orden impartida por esta corporación, en todo momento deben ser armonizadas e interpretadas a la luz de la Constitución y de la preceptiva legal que tiene a la base, esto es, la Ley 1448 de 2011, teniendo en cuenta que su razón de ser y su objetivo último se contrae, precisamente, a hacer efectivo el derecho de las víctimas del conflicto a la reparación.

1. Pues bien: de acuerdo con lo expuesto, esta Sala de Revisión reitera en la presente oportunidad el deber del Estado de garantizar el derecho a la reparación integral a las víctimas del conflicto armado, una de cuyas manifestaciones es la indemnización por vía administrativa. En el trámite encaminado al reconocimiento de este derecho, las autoridades deben procurar la accesibilidad a las medidas de resarcimiento, así como también deben observarse los principios de debido proceso, participación conjunta y, cuando corresponda, enfoque diferencial, en consonancia con los demás mandatos constitucionales vinculantes que resulten aplicables en cada caso.

G. SOLUCIÓN AL CASO CONCRETO. LA UARIV DESCONOCIÓ EL DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN A LA SEÑORA ENRIQUETA CAMPO Y, CONSECUENCIALMENTE, OBSTACULIZÓ SU ACCESO A LA REPARACIÓN

1. Si bien se ha constatado que en el presente caso el fallecimiento de la accionante durante el trámite de revisión deviene en una carencia actual de objeto en la modalidad de situación sobreviniente, la Sala advierte que es pertinente llamar la atención sobre la falta de conformidad constitucional de la situación que originó la tutela, toda vez que la UARIV, con la conducta que adoptó, desconoció el derecho fundamental de petición de la peticionaria, lo cual a su vez impidió el acceso de esta última al derecho a la reparación en su calidad de víctima indirecta de la desaparición forzada de su hijo.

1. En efecto, la señora Enriqueta Campo ya había sido previamente reconocida e incluida en el Registro Único de Víctimas -RUV- por parte de la entidad accionada por el hecho victimizante de desaparición forzada de Baudilio Borowara (sic) Campo⁵⁹, y tal calidad nunca fue puesta en entredicho.

1. Sin embargo, cuando la accionante elevó petición con el fin de aportar pruebas supletorias del “certificado de vigencia del documento de identidad de Baudilio Borowara (sic) Campo, expedido por la Registraduría Nacional del Estado Civil” para obtener el reconocimiento de la indemnización administrativa, la accionada no brindó una respuesta clara y de fondo que despejara el interrogante de aquella y le facilitara alternativas para desbloquear el trámite.

1. Dada la imposibilidad material de allegar el documento requerido, en razón a que la peticionaria nunca sentó el registro civil de nacimiento su desaparecido hijo debido a los usos y costumbres de su comunidad y a la distancia física entre su cabildo y la registraduría más cercana –según lo manifestado por ella–, la citada intentó demostrar el parentesco mediante los siguientes documentos: primero, la partida de bautismo emitida por la Diócesis de Pereira⁶⁰ –en la cual, efectivamente, se identifica a Enriqueta Campo como madre–; y, segundo, dos certificaciones escolares expedidas por el Instituto Intercultural de Promoción Social Dokabú, ubicado en la vereda Agüita del corregimiento Santa Cecilia del municipio de Pueblo Rico (Risaralda)⁶¹ –en las que se hacen constar las calificaciones obtenidas en los grados 6º y 7º por “Baudilio Borocuara Campo, sin documento de identidad”–.

1. La UARIV, a su turno, en el oficio con radicación número 202172020981561 del 21 de julio de 2021 no realizó ningún pronunciamiento puntual en referencia a la petición presentada por la actora (de hecho, se trata en realidad de la reproducción de un formato o plantilla)⁶², y más tarde, durante el trámite de instancia, en el oficio con radicación número 202172030477121 del 21 de septiembre de 2021, tan solo le replicó a la solicitante que aún no se contaba con la documentación requerida (el señalado certificado de vigencia del documento de identidad de Baudilio Borowara (sic) Campo, expedido por la Registraduría Nacional del Estado Civil) y que “[p]or consiguiente, el término para decidir la solicitud estará suspendido hasta que no se aporte toda la documentación e información para emitir una respuesta relacionada con la medida de indemnización administrativa.”⁶³

1. Ante este panorama, es evidente que la accionada no sólo dejó sumida a la señora Enriqueta Campo en una total incertidumbre en relación con lo solicitado –en franca oposición a lo que constituye una respuesta clara y de fondo–, sino que con tal proceder incurrió en varios dislates que redundaron en que la citada, al no saber de qué forma podía destrabar el procedimiento, no pudiera acceder en su momento a la reparación en tanto víctima del conflicto armado, en la forma del reconocimiento de una indemnización administrativa: primero, pasó por alto su propio acto, en la medida en que la entidad ya

había incluido a la peticionaria en el RUV por el hecho victimizante de la desaparición forzada de su hijo; segundo, desconoció el acceso prioritario y diferencial a esta medida indemnizatoria de que son titulares las víctimas individuales de los pueblos indígenas⁶⁴; tercero, distorsionó el alcance del principio de participación conjunta, en cuya virtud si bien es legítimo pedir a las víctimas que cooperen en el trámite aportando los documentos que estén en su poder, no implica en manera alguna una regla absoluta, al punto que la misma norma admite que puede ser exceptuada cuando existan razones justificadas que impidan suministrar la información⁶⁵ –impedimento que estaba demostrado en este caso, justamente, por la barrera insuperable que suponía la exigencia de allegar un documento inexistente–; y, cuarto, hizo caso omiso de su responsabilidad institucional de facilitar el acceso de las víctimas a la reparación y de la prohibición de imponer requisitos que se traduzcan en una carga desproporcionada, por resultar imposible su cumplimiento⁶⁶.

1. Aunado a lo anterior, aunque la jurisprudencia constitucional ha señalado que la exigencia de aportar el registro civil de nacimiento no constituye per se una carga irrazonable frente a integrantes de grupos étnicos, lo cierto es que debe valorarse su proporcionalidad en cada caso concreto. En este sentido, “ninguna regla de esta índole puede ser categórica o incondicional, pues nadie está obligado a lo imposible, razón por la cual la exigencia de un registro civil para acudir a los instrumentos estatales, particularmente de resolución de litigios y controversias, debe ser ponderada caso por caso cuando se trate de miembros de comunidades indígenas, de forma tal que los operadores jurídicos estarán en la tarea de analizar si efectivamente el Estado puso a disposición de los individuos o accionantes pertenecientes a una comunidad indígena reconocida, la infraestructura y las medidas necesarias para permitir su registro; es decir, que dicha inscripción en el registro, atendiendo las circunstancias particulares, haya resultado materialmente posible, sin significar esfuerzos desproporcionados que, por consiguiente, no resultan exigibles.”⁶⁷

1. Visto el asunto bajo estudio bajo el prisma del citado precedente, se advierte que por la fecha de nacimiento del desaparecido Baudilio Borowara (sic) Campo, esto es, el 5 de octubre de 1979, es presumible que no estuviera suficientemente extendida la práctica del

registro civil en todas las comunidades indígenas y aún menos en aquellos territorios de difícil acceso (a propósito de lo mencionado en el escrito de tutela sobre la lejanía entre el cabildo y la registraduría más cercana), teniendo en cuenta que fue a raíz de órdenes relativamente recientes impartidas por esta Corte en la sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 004 de 2009 y 173 de 2012 que la Registraduría Nacional del Estado Civil dio un impulso al registro con enfoque diferencial de miembros de estos colectivos y expidió la Circular No. 276 del 21 de octubre de 2014 sobre Inscripción inicial y modificación en el registro civil de nacimiento de integrantes de comunidades y/o pueblos indígenas. En ese sentido, se observa que el hecho de que la señora Enriqueta Campo no allegara el documento requerido por la entidad no puede atribuirse a una deliberada intención de sustraerse del cumplimiento de un requisito o a la incuria de la interesada. Bajo esta óptica, no está demás poner de relieve que lo que se le exigió a la actora fue, ni más ni menos, el certificado de vigencia del documento de identidad de una persona que jamás fue registrada y que desapareció antes de 1997 (ya que según la demanda tal hecho ocurrió cuando el hijo de la actora era aún menor de edad), esto es, alrededor de diecisiete años antes de que se activara la anotada política pública de promoción del registro civil entre estas poblaciones.

1. Demostrada en estos términos la incompatibilidad entre la conducta desplegada por la UARIV y los derechos de la señora Enriqueta Campo, la Sala considera pertinente dedicar unas breves consideraciones orientadas a rectificar la decisión judicial de instancia, por la cual el Juzgado Once Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá declaró la carencia actual de objeto por hecho superado, al dar por cierto que las pretensiones de la accionante habían sido debidamente atendidas.

1. En la sentencia del 30 de septiembre de 2021, el juez constitucional de instancia adujo que “[e]n este caso, se verifica que la información que se le ha brindado a la accionante constituye una respuesta de fondo y clara, toda vez que le manifiesta que, la indemnización administrativa por el hecho víctimizante (sic) de desplazamiento forzado que le fue reconocida mediante acto administrativo que le fue notificado, ya fue cobrado y por ende, no posible reconoce un doble pago de indemnización o doble reparación.” A partir de allí, el

funcionario judicial concluyó que la UARIV había satisfecho lo solicitado por la peticionaria y que, por tanto, a la luz del artículo 26 del Decreto 2591 de 1991, no había órdenes de protección que proferir.

1. De esa forma, el mencionado fallo se limitó a abordar la indemnización administrativa otorgada previamente a la actora en razón a su condición de víctima directa de desplazamiento forzado (hecho victimizante por el cual también fue reconocida), obviando que el objeto de la presente acción de tutela -como fácilmente se desprende de la demanda- era obtener una respuesta clara y de fondo con miras a desestancar el trámite encaminado a obtener la reparación en tanto víctima indirecta de la desaparición forzada de su hijo.

1. En vista de lo anterior, la Sala llama la atención sobre el análisis sesgado, fragmentado y ligero realizado por el Juez Once Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, pues la decisión adoptada por él en los términos señalados no sólo adolece de falta de congruencia, sino que comportó, a la vez, una afrenta contra el derecho de la señora Enriqueta Campo al acceso a la justicia en su dimensión de tutela judicial efectiva.

1. Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Sala procederá a revocar parcialmente la sentencia única de instancia, en tanto allí se declaró la carencia actual de objeto bajo la errada suposición de que se configuró un hecho superado y, en cambio, lo que aquí se ha constatado es el advenimiento de una situación sobreviniente.

A. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

1. En esta oportunidad, la Sala Tercera de Revisión estudió la acción de tutela promovida por la señora Enriqueta Campo de Borocuara contra la Unidad para la Atención y Reparación

Integral a las Víctimas –UARIV– para la protección de su derecho fundamental de petición. Alegó que la entidad no le proporcionó una respuesta a la solicitud que elevó en relación con la posibilidad de aportar otras pruebas documentales diferentes a las exigidas por la entidad como soportes de su reclamación de indemnización administrativa por el hecho victimizante de desaparición forzada de su hijo.

1. En el trámite surtido en instancia, la accionada se opuso a las pretensiones de la actora con el argumento de que ya había emitido la respuesta correspondiente. El juez, a su turno, dio crédito a lo manifestado por esta y declaró una carencia actual de objeto por hecho superado.

1. En sede de revisión se tuvo conocimiento del fallecimiento de la promotora de la acción y, por lo tanto, con fundamento en la jurisprudencia constitucional sobre la materia, se concluyó que procede declarar la carencia actual de objeto en la modalidad de situación sobreviniente. No obstante, de conformidad con sus competencias como tribunal de revisión, la Sala consideró pertinente emprender el estudio del caso con el fin de llamar la atención sobre la falta de conformidad constitucional de la situación que originó la tutela y, a la vez, corregir la decisión judicial de instancia.

1. De ese modo, se constató que, al no absolver de manera clara y de fondo los planteamientos formulados por la ciudadana dirigidos a dispensarla de acreditar el parentesco con su desaparecido hijo mediante el registro civil –puesto que jamás efectuó ese procedimiento en razón a los usos y costumbres de su comunidad y a la distancia entre su cabildo y la registraduría más cercana–, la entidad accionada desconoció el derecho de petición de la accionante y, por contera, obstaculizó su acceso a la reparación en su condición de víctima del conflicto armado.

1. Adicionalmente, se evidenció que el juez de instancia incurrió en error al declarar que existió un hecho superado, pues no efectuó una correcta y completa interpretación de la demanda y, bajo ese sesgo, omitió pronunciarse sobre el objeto real de la acción de tutela.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero -. LEVANTAR la suspensión de términos decretada en el trámite de revisión del expediente de tutela con radicación T-8.490.712.

Segundo -. REVOCAR PARCIALMENTE la sentencia del 30 de septiembre del 2021, por la cual el Juzgado Once Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá declaró la carencia actual de objeto por hecho superado dentro de la acción de tutela promovida por Enriqueta Campo de Borocuara contra la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV-, en el sentido de DECLARAR LA CARENCIA ACTUAL DE OBJETO por configurarse una situación sobreviniente, de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Tercero -. Por Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

1 Cfr. respuesta de UARIV, fl.1 y 3. Igualmente, de acuerdo al escrito de tutela, se le reconoció como víctima indirecta de desaparición forzada a través del formato único de declaración FUD AC0000148975.

2 Cfr. escrito de tutela, fl 1.

3 La accionante no hace referencia a una comunidad étnica específica.

4 Cfr. escrito de tutela, anexos 1, 2 y 3.

5 Cfr. escrito de tutela, fl. 2.

6 Cfr. escrito de tutela, fl. 8.

7 Cfr. escrito de tutela, fl. 9.

8 Cfr. respuesta UARIV, fl. 10.

9 Cfr. sentencia de instancia, fol. 22.

10 Integrada por los magistrados Jorge Enrique Ibáñez Najar y Alberto Rojas Ríos.

11 El auto fue notificado el 19 de enero del 2022. Los criterios de selección fueron los siguientes: “Criterio objetivo: Exigencia de aclarar el contenido y alcance de un derecho fundamental Criterio subjetivo: Necesidad de materializar un enfoque diferencia.”

12 Consulta realizada el 25 de abril de 2022.

13 Consulta realizada el 25 de abril de 2022.

14 La EPS adjuntó a su respuesta certificado del estado de la cédula de Enriqueta Campo de Boracuara, expedido por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

15 La entidad acompañó el memorial de contestación de los siguientes documentos: (i) copia

del registro civil de defunción inscrito a nombre de Enriqueta Campo de Boracuará, (ii) información contenida en ANI para la cédula de ciudadanía de Enriqueta Campo de Boracuará, y (iii) certificado de vigencia de la cédula de ciudadanía de Enriqueta Campo de Boracuará.

16 Decreto 2591 de 1991, artículo 10.

17 Decreto 2591 de 1991, artículo 42.

18 Ley 1448 de 2011, artículo 166, modificado por el Decreto 4157 de 2011, artículo 1.

19 Ley 1448 de 2011, artículo 166 numeral 7.

20 Cfr. acta de reparto, consec. 9 del expediente.

21 Cons. Corte Constitucional, sentencias T-264 de 2022, T-230 de 2020, T-070 de 2018 y T-206 de 2018, entre otras.

22 Corte Constitucional, sentencia T-081 de 2022.

23 Ibidem.

24 Ibidem.

25 Sobre el particular, en la sentencia T-266 de 2021 se señaló: “[E]s posible que la muerte del accionante no sea una consecuencia directa de la violación de derechos alegada en el escrito de tutela y atribuible a la entidad demandada. La Sentencia T-401 de 2018, por ejemplo, conoció una tutela formulada a partir de la negativa de Colpensiones a reconocer una pensión de invalidez. En el trámite de revisión, la Corte fue informada que el accionante había fallecido, ‘circunstancia que no necesariamente puede endilgarse a las actuaciones desplegadas por las entidades demandadas’ como un daño consumado; evidentemente, tampoco era un hecho superado por cuanto la pretensión final del amparo no fue satisfecha. En casos como este, la Corte ha recurrido a una nueva categoría: la situación sobreviniente.”

26 Corte Constitucional, sentencia T-063 de 2020.

27 En la sentencia T-038 de 2019, tras advertirse que había muerto el titular de los derechos invocados y que se pretendían proteger a través de la acción de tutela, se anotó que “no es posible concluir que el fallecimiento del actor sea consecuencia del actuar de la entidad accionada, por lo tanto, no es posible enmarcar la situación en una carencia actual de objeto por daño consumado.”

29 Corte Constitucional, sentencia SU-540 de 2007.

30 Corte Constitucional, sentencia T-180 de 2019.

31 Corte Constitucional, sentencia T-443 de 2015.

32 Corte Constitucional, sentencia SU-552 de 2019.

33 Corte Constitucional, sentencia C-951 de 2014.

34 Cons. Ley 1755 de 2015, artículo 1, en lo que sustituye los artículos 32 y 33 de la Ley 1437 de 2011.

35 Cons. Ley 1755 de 2015, artículo 1, en lo que sustituye el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011.

36 Corte Constitucional, sentencia T-610 de 2008 y T-814 de 2012.

37 De acuerdo con esta Corporación, en los casos en que se advierta una falta de competencia “la administración deberá fundamentar la carencia de competencia, remitir a la entidad que tiene la potestad para tramitar el asunto e informar de esa decisión al peticionario. Con el cumplimiento de esas condiciones, la autoridad satisface el derecho de petición: ‘Para la Corte, la simple respuesta de incompetencia constituye una evasiva a la solicitud, con lo cual la administración elude el cumplimiento de su deber y desconoce el principio de eficacia que inspira la función administrativa’.” (Corte Constitucional, sentencia C-951 de 2014)

38 Corte Constitucional, sentencia SU-213 de 2021.

39 Corte Constitucional, sentencias T-680 de 2012 y C-951 de 2014.

40 Corte Constitucional, sentencia T-264 de 2022.

41 Ley 1448 de 2011, artículo 3.

42 Ley 1448 de 2011, artículo 25.

43 Ley 1448 de 2011, artículo 13.

44 Decreto-Ley 4633 de 2011, artículo 1.

45 Decreto-Ley 4633 de 2011, artículo 113.

46 Corte Constitucional, sentencia T-085 de 2009.

47 Corte Constitucional, sentencia T-205 de 2021.

48 Corte Constitucional, sentencia T-458 de 2010.

49 Corte Constitucional, sentencia T-188/07.

50 Corte Constitucional, sentencia T-299/09.

51 Corte Constitucional, sentencia SU-254 de 2013.

52 Corte Constitucional, sentencia SU-254 de 2013.

53 Ley 1448 de 2011, artículo 14.

54 Ley 1448 de 2011, artículo 29.

55 En el ordinal séptimo del Auto 206 de 2017 se dispuso: “ORDENAR al Director de la Unidad para las Víctimas que, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y del Departamento Nacional de Planeación, reglamente el procedimiento que deben agotar las personas desplazadas para la obtención de la indemnización administrativa, con criterios puntuales y objetivos, cuyas fases se deben tramitar en periodos determinados en el transcurso de los seis (6) años adicionales a los inicialmente contemplados, en los términos descritos en este pronunciamiento.

El Director de la Unidad para las Víctimas tiene hasta el treinta y uno (31) de diciembre de dos mil diez y siete (2017) para reglamentar este procedimiento, y deberá presentar en esa fecha un informe, en medio físico y magnético ante esta Sala Especial, exponiendo los resultados alcanzados.

En este documento se deberá hacer un nuevo diagnóstico de la problemática general que se aborda en este pronunciamiento, tanto en lo concerniente a la ayuda humanitaria como a la indemnización administrativa, con la finalidad de evaluar el impacto de las medidas adoptadas en el mismo, junto con la necesidad de mantenerlas o modificarlas.”

56 Resolución 01049 del 15 de marzo de 2019, artículo 6.

57 Resolución 01049 del 15 de marzo de 2019, artículo 5.

58 Resolución 01049 del 15 de marzo de 2019, artículo 12.

59 Cfr. respuesta UARIV, fl. 1.

60 Cfr. anexos demanda de tutela, fl. 1.

61 Cfr. anexos demanda de tutela, fls. 2 y 3.

62 Cfr. anexos demanda de tutela, 2 fl. 4.

63 Cfr. respuesta UARIV, fl. 9 y 10.

64 Decreto-Ley 4633 de 2011, artículo 113.

65 Ley 1448 de 2011, artículo 29.

66 Corte Constitucional, sentencia SU-254 de 2013.

67 Corte Constitucional, sentencia T-107 de 2019.