

## TEMAS-SUBTEMAS

### Sentencia T-461/21

(...) la acción de cumplimiento es el mecanismo idóneo y eficaz, para conocer las pretensiones de la Fundación respecto al incumplimiento de los deberes consagrados en las Leyes 1448 de 2011 y 2078 de 2021 por parte de las entidades accionadas. En consecuencia, no se acredita en el presente caso, el cumplimiento del requisito de subsidiariedad.

### LEGITIMACION EN LA CAUSA POR ACTIVA Y AGENCIA OFICIOSA EN LA ACCION DE TUTELA- Requisitos

### LEGITIMACION POR ACTIVA EN TUTELA-Improcedencia por no estar acreditados los requisitos de la agencia oficiosa

(...) no se logró verificar los sujetos individualizados o personas titulares de los derechos fundamentales presuntamente conculcados, como tampoco se identificó que se encuentran en circunstancias que le impidan actuar directamente, ni existe una ratificación en dicho sentido.

### Sentencia T 461/21

Referencia: Expediente T-8.290.590

Acción de tutela instaurada por la Fundación Internacional los Herederos del Conflicto, representada legalmente por Armando Palacios Perea, en calidad de agente oficioso de 1.800 víctimas del conflicto en contra del Consejo Directivo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y otros.

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

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

Dentro del proceso de revisión de las sentencias adoptadas en primera y segunda instancia por la Sección Segunda del Juzgado Cincuenta y Siete Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá y la Sección Segunda, Subsección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, respectivamente, mediante las cuales se decidió sobre la posible vulneración de los derechos fundamentales a la vida, integridad personal, igualdad, paz, petición, trabajo, salud y asociación de 1.800 víctimas del conflicto armado, por parte del Consejo Directivo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y otros.

## ANTECEDENTES

### LA DEMANDA DE TUTELA

La Fundación Internacional los Herederos del Conflicto (en adelante, “la Fundación”) representada legalmente por el señor Armando Palacios Perea, actuando como agente oficioso de 1.800 víctimas del conflicto armado, interpuso acción de tutela el día 10 de marzo de 2021 en contra del Consejo Directivo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, la Presidencia de la República y “las 57 entidades comprometidas con la aplicabilidad de la [Ley 1448 de 2011]” por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la vida, integridad personal, igualdad, paz, petición, trabajo, salud y asociación, al considerar que el Estado colombiano no ha hecho efectivos los derechos consagrados en las Leyes 1448 de 2011 y 2078 de 2021 respecto a las víctimas del conflicto armado. En razón de lo anterior, solicitó al juez constitucional tutelar los derechos invocados y ordenar al Presidente de la República, de forma general, “resolver de fondo la problemática que afecta a cada una de las víctimas en sus diferentes hechos victimizantes de manera inmediata”, así como, realizar acciones tendientes a garantizar la aplicación de la política pública en materia de víctimas del conflicto armado.

### B. HECHOS RELEVANTES

2. 2. La Fundación manifestó que desde el 30 de noviembre de 2020 “las víctimas del conflicto y posconflicto, a través de las organizaciones OV y ODV” se asentaron frente a las instalaciones de la embajada de Noruega en la ciudad de Bogotá, debido al “incumplimiento por parte del Estado [c]olombiano en no hacer efectivo[s] (...) [los] derechos consagrados (...) [en la] [L]ey 1448 [de 2011]”, sin que a la fecha de interposición de la presente acción ninguna “entidad pública (...) atienda la problemática que los afecta”.

3. La accionante afirmó que “desde el año 2018” ha presentado solicitudes a la Procuraduría General de la Nación sin que la misma le exija a las “entidades comprometidas” el cumplimiento “de lo acordado en cada mesa realizada por el Ministerio Público” y sin obtener respuestas de fondo respecto a las víctimas del conflicto.

4. La tutelante mencionó que “solo se ha reparado el 13%” de las víctimas en Colombia, “sin haber un censo (...) que determine el número real” de las mismas. Sumado a ello, “la política pública aplicada por el gobierno nacional” ha generado un bloqueo absoluto para las víctimas en las entidades estatales comprometidas con el acceso a la información, aplicabilidad y cumplimiento de la Ley 1448 de 2011.

5. En consecuencia, interpuso acción de tutela, en calidad de agente oficioso de 1.800 víctimas del conflicto armado “desplegadas en todo el territorio” que se “encuentran en circunstancias de vulnerabilidad y debilidad manifiesta”, al considerar que la actuación del Consejo Directivo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, la Presidencia de la República y “las 57 entidades comprometidas con la aplicabilidad de la [Ley 1448 de 2011]” vulneró los derechos fundamentales a la vida, integridad personal, igualdad, paz, petición, trabajo, salud y asociación de las agenciadas, debido al incumplimiento de los derechos consagrados en las Leyes 1448 de 2011 y 2078 de 2021.

## C. RESPUESTAS DE LAS ENTIDADES ACCIONADAS

6. En auto del 12 de marzo de 2021, la Sección Segunda del Juzgado Cincuenta y Siete Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá avocó conocimiento de la acción de tutela en contra del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, el Ministerio de Vivienda, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (en adelante, “la UARIV”), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Por último, corrió traslado a las entidades mencionadas para que se pronunciarán sobre los hechos objeto de debate y decretó pruebas para que las mismas informaran sobre “los trámites internos que se encuentran establecidos para la entrega de ayudas humanitarias y subsidios a las familias e individuos que han sido víctimas del conflicto armado desde la fecha de expedición de la Ley 1448 de 2011.”.

### Respuesta del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

7. La Presidencia de la República solicitó su desvinculación del proceso de tutela, al igual que la del presidente de la República, al considerar que no tienen a su cargo ningún programa social, ni competencias relacionadas con la entrega de ayudas de ningún tipo a “las personas presuntamente afectadas [por] el conflicto armado interno”, y tampoco, cuentan con atribuciones para dar órdenes a entidades como la UARIV.

### Respuesta del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

8. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público pidió su desvinculación, al considerar que las

pretensiones de la acción de tutela no son de su competencia. Al respecto, mencionó que el reconocimiento y pago de las diferentes medidas de atención, asistencia y reparación a favor de las personas víctimas del conflicto armado son atribuciones de la UARIV.

#### Respuesta del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

9. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio solicitó su desvinculación del proceso de tutela, al señalar que no cuenta con legitimación en la causa por pasiva, en razón a que no es la entidad que tiene funciones de coordinar, asignar y/o rechazar ayuda humanitaria de emergencia, ni solicitudes respecto a subsidios familiares de vivienda de interés social urbana, las cuales corresponden al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y al Fondo Nacional de Vivienda, respectivamente. Por último, examinó en el Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda a las 15 personas que se encuentran relacionadas en la Resolución No DCPL21-230 del 21 de marzo de 2013, emitida por la Personería de Bogotá, en la cual aceptó la inscripción de la veeduría ciudadana constituida a través de la Fundación para indicar la ausencia, estado o exclusión de la postulación de cada una.

#### Respuesta del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

10. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural solicitó su desvinculación del proceso de tutela, al considerar que el “tema (...) debe ser tratado por la Presidencia de la República” y expresar su falta de legitimación en la causa por pasiva al no contar con las facultades para ejecutar las pretensiones de la acción de tutela. En un mismo sentido, mencionó que el señor Armando Palacios Perea, representante legal de la Fundación, no ha iniciado ninguna actuación administrativa de la cual sea responsable dicho ministerio.

## Respuesta de la Unidad Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas

11. La Unidad Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas pidió que se declarara improcedente la acción, debido a la “inexistencia del hecho vulnerador” y la ausencia del requisito de subsidiariedad. En concreto, señaló que no se evidenciaba vulneración alguna respecto a los derechos fundamentales de las 1.800 víctimas, y que la tutelante cuenta con otros mecanismos judiciales para hacer efectivas sus pretensiones, tales como la acción de cumplimiento y la acción popular, sumado a que no mencionó el perjuicio irremediable “que se le está ocasionando a cada una de las 1.800 víctimas”. Finalmente, la entidad indicó que desconoce cuáles de las 1.800 víctimas han acudido ante la unidad solicitando ser incluidas en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, pese a esto, informó que quienes consideren “vulnerado su derecho fundamental a la restitución de tierras” pueden presentar solicitud formal de inclusión en el mencionado registro.

## Respuesta de la UARIV

12. La UARIV solicitó que se declarará la improcedencia de la acción de tutela, al considerar que no se cumple con el requisito de legitimación en la causa por activa, debido a que no consta que las 1.800 víctimas agenciadas “no puedan reclamar sus derechos individualmente, ni se evidenció una condición especial que les impidiera ejercer su propia defensa”. En un mismo sentido, señaló “la inexistencia de vulneración a los derechos invocados”, en razón a que la entidad (i) ha desplegado todas sus obligaciones, dentro del marco de sus competencias y procedimientos técnicos y administrativos; (ii) la tutelante no aportó prueba alguna sobre la causación de un perjuicio irremediable; y (iii) utiliza la acción de tutela para atacar “situaciones generales y no particulares de las víctimas, omitiendo la reglamentación vigente en cada materia” con pretensiones que “exceden las orbitas de las competencias de la Unidad (...), toda vez que se tornan demasiado complejas y requieren no sólo de coordinación interinstitucional entre las diferentes entidades competentes, sino

también de una implementación gradual y progresiva en el tiempo”.

13. Por último, en atención a la información solicitada por el juez de instancia en el auto admisorio, mencionó las funciones específicas de la UARIV como ente coordinador, ejecutor, implementador y administrador del Sistema Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, así como, sus competencias dentro del mismo respecto a la atención humanitaria e indemnización administrativa.

#### D. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN

Primera instancia: Sección Segunda del Juzgado Cincuenta y Siete Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá

14. Mediante sentencia del 26 de marzo de 2021, la Sección Segunda del Juzgado Cincuenta y Siete Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá decidió “rechazar” la acción de tutela interpuesta por la Fundación, argumentando que no acreditó el requisito de legitimación en la causa por activa, en la medida en que la accionante no cumple con los requisitos para considerarse agente oficiosa, pues “no identificó de manera concreta quién o quiénes son las víctimas del postconflicto por las que pretende solicitar el amparo constitucional (...)[,] [y no] especificó los hechos por los que alegó la vulneración de derechos fundamentales, ni demostró un riesgo de configuración de perjuicio irremediable en contra de la colectividad indeterminada”.

#### Impugnación

15. Dentro del término legal dispuesto para el efecto, la Fundación informó su intención de impugnar la decisión de primera instancia sin reiterar o indicar nuevos argumentos.

Segunda instancia: Sección Segunda, Subsección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca

16. Por medio de sentencia del 13 de mayo de 2021, la Sección Segunda, Subsección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca decidió modificar el numeral primero de la decisión del juez de primera instancia para precisar que lo decidido era negar el amparo de los derechos fundamentales invocados por la Fundación. Lo anterior, con fundamento en que, a su juicio, la accionante no se encontraba “legitimada para actuar en nombre de 1.800 víctimas del conflicto armado (...) toda vez que no [contaba] con poder de conformidad con lo señalado en el artículo 74 del C.G.P., y tampoco se cumplen los presupuestos para actuar como agente oficioso de quienes denomina todas las víctimas del conflicto armado en Colombia”.

#### E. ACTUACIONES ADELANTADAS ANTE LA CORTE CONSTITUCIONAL

17. Mediante escrito ciudadano recibido el 23 de julio de 2021 por la Secretaria General de esta corporación, la Fundación solicitó la revisión de las providencias judiciales emitidas en primera y segunda instancia por el Juzgado Cincuenta y Siete Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá y la Sección Segunda, Subsección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, respectivamente. En concreto, reiteró los argumentos presentados en la acción de tutela relacionados con la vulneración de los derechos consagrados en las leyes 1448 de 2011 y 2078 de 2021, así como, el reproche sobre el manejo de la política pública respecto a las víctimas del conflicto armado.

#### . CONSIDERACIONES

## A. A. COMPETENCIA

18. Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para proferir sentencia dentro de las acciones de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 inciso 2 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y, en cumplimiento del auto del 30 de agosto de 2021, expedido por la Sala Número Ocho de Selección de esta Corporación, que ordenó la revisión del presente caso.

## B. CUESTIÓN PREVIA: PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA

19. De acuerdo a lo establecido en el Decreto 2591 de 1991, para el ejercicio de la acción de tutela se deben acreditar unos requisitos que permitan establecer su procedencia para resolver el problema jurídico puesto en conocimiento del juez constitucional. Así las cosas, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional procederá a realizar un análisis sobre (i) la legitimación en la causa por activa y por pasiva; (ii) la inmediatez y, por último, (iii) la subsidiariedad.

20. Teniendo en cuenta lo anterior, antes de abordar el estudio de fondo, la Sala analizará en el caso concreto la procedencia de la acción de tutela.

Análisis de procedencia en el caso concreto

21. Legitimación por activa: Sobre la legitimación en la causa por activa, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que es un presupuesto esencial de la procedencia de la acción de tutela dentro de un caso concreto, puesto que el juez debe verificar de manera precisa quién es el titular del derecho fundamental que está siendo vulnerado y cuál es el medio a través del cual acude al amparo constitucional.

22. En este sentido, en los términos del artículo 86 de la Constitución, la legitimidad en la causa por activa de la acción de tutela se halla, por regla general, en cabeza del titular de los derechos afectados o amenazados. Ello ha sido concebido por esta corporación como una garantía de la dignidad humana, “en el sentido de que, no obstante las buenas intenciones de terceros, quien decide si pone en marcha los mecanismos para la defensa de sus propios intereses, es sólo la persona capaz para hacerlo”. Sin embargo, la normatividad aplicable establece algunos escenarios específicos en los cuales terceros están facultados para solicitar el amparo de los derechos de otras personas.

23. En efecto, la Corte ha señalado que “en desarrollo del citado mandato superior, el Decreto 2591 de 1991, en el artículo 10, define a los titulares de la acción, esto es, a quienes tienen legitimación en la causa por activa, señalando que la tutela se puede impetrar por cualquier persona, (i) ya sea en forma directa (el interesado por sí mismo); (ii) por intermedio de un representante legal (caso de los menores de edad y personas jurídicas); (iii) mediante apoderado judicial (abogado titulado con mandato expreso); (iv) a través de agente oficioso (cuando el titular del derecho no esté en condiciones de promover su propia defensa); o por conducto (v) del Defensor del Pueblo o de los personeros municipales (facultados para intervenir en representación de terceras personas, siempre que el titular de los derechos haya autorizado expresamente su mediación o se adviertan situaciones de desamparo e indefensión)”.

24. Así, en el caso bajo examen, en primer lugar, se advierte que la Fundación, reconocida como organización civil de veeduría ciudadana, por medio de su representante legal, el señor Armando Palacios Perea, invoca la acción de tutela en calidad de agente oficioso de 1.800 víctimas, quienes el 30 de noviembre de 2020 “a través de las organizaciones OV y ODV y las

víctimas directas (...) se tomaron las Locativas de la Embajada de Noruega en la Ciudad de Bogotá D.C.", con el propósito de obtener el amparo de los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal, a la igualdad, a la persona jurídica, a la paz, al de petición, al trabajo, a la salud y a la asociación.

25. Con respecto a la institución de la agencia oficiosa en materia de la acción de tutela, la Corte ha establecido dos requisitos para que una persona pueda constituirse como agente oficioso: (i) se impone la exigencia de invocar la condición de agente oficioso; y (ii) se requiere que la persona titular de los derechos fundamentales presuntamente conculcados se encuentre en circunstancias que le impidan actuar directamente.

26. En relación con el primer requisito consistente en verificar la manifestación por parte del agente oficioso de actuar en tal calidad, la jurisprudencia constitucional ha establecido que dicha verificación no se exige de forma estricta, en la medida en que se ha aceptado la legitimación del agente oficioso siempre y cuando de los hechos y de las pretensiones se haga evidente que actúa como tal. Y, con respecto al segundo requisito, se exige verificar que se "presente una circunstancia de indefensión o impedimento del afectado que le imposibilite recurrir a los mecanismos existentes para buscar por sí mismo la protección de sus derechos" o "cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa".

27. Por último, esta corporación ha señalado que, en virtud de los requisitos de referencia establecidos en el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, "una de las principales diferencias de este instituto en el régimen procesal de la acción de tutela frente a lo que ocurre en la generalidad de los procesos judiciales, es que no se exige que la persona agenciada ratifique el amparo constitucional ante el juez de la causa, lo que se explica por la informalidad que rige este trámite y por la circunstancia de que la protección que se busca debe operar de forma preferente y sumaria".

28. De esta manera, aunque la ratificación por parte del agenciado no es un requisito para facultar la actuación del agente oficioso en materia de tutela, cuando ella se presenta, tal circunstancia convalida la gestión adelantada por el agente y, en consecuencia, le otorga legitimación en la causa por activa.

29. Ahora bien, esta corporación también ha señalado que “sólo pueden actuar dentro de los precisos límites que la ley ha señalado a sus actuaciones, por lo tanto, no pueden de ninguna manera arrogarse la atribución de interponer acciones de tutela a su arbitrio, es decir, sin que esté justificado plenamente el supuesto fáctico que la norma exige para legitimar sus actuaciones”, por lo que: (i) la sola invocación de actuar en favor de sujetos de especial protección constitucional no brinda la legitimación alegada; (ii) no resulta aceptable presumir que por el solo hecho de acreditar que el agenciado es un sujeto de especial protección constitucional, como lo son las víctimas del conflicto armado, no se encuentra en condiciones para solicitar directamente el amparo de sus derechos; (iii) en esa medida, el hecho de que el agenciado sea un sujeto de especial protección constitucional no constituye por sí sola una razón que justifique la posibilidad de aceptar la agencia oficiosa en materia de la tutela; y, de esta manera, (iv) es deber del juez constitucional analizar las circunstancias del caso concreto y las barreras de participación que se derivan para el titular de los derechos a efectos de verificar la debida constitución de la agencia oficiosa.

30. En virtud de lo anterior, es claro para esta Sala que la Fundación satisfizo el primer requisito consistente en invocar la calidad de agente, en la medida en que la demanda expresamente señala que la Fundación actúa como agente oficioso a efectos de amparar los derechos fundamentales de las referidas víctimas del conflicto armado. No obstante, la Corte estima que no se cumplió con el segundo requisito para constituir la agencia oficiosa, puesto que no se encuentra acreditado que dichas víctimas no están en condiciones de gestionar y solicitar directamente la protección de sus derechos, por las razones que se exponen a continuación.

31. En primer lugar, la Corte ha sostenido que “cuando alguien busca proteger derechos fundamentales que no son propios, o cuando el Defensor del Pueblo interpone una acción de tutela, es necesario individualizar al sujeto o sujetos presuntamente afectados por la vulneración, pues de lo contrario la tutela se tornará improcedente” (Negrillas fuera de texto original). En esa medida, es necesario exponer situaciones concretas por medio de las cuales se esté ocasionando una vulneración a los derechos fundamentales de una persona en particular, frente a la cual el juez constitucional deba dar una orden de acción u omisión.

32. En segundo lugar, en el presente caso no es posible verificar de manera precisa quiénes son los verdaderos agenciados y las situaciones concretas que vulneran sus derechos. Lo anterior, en la medida en que si bien en el expediente obran hojas con nombres de personas naturales, dichas hojas no permiten relacionar con certeza a las personas listadas con el objeto de la acción impetrada, es decir, identificar a dichas personas como presuntas víctimas objeto de amparo, ya que: (i) ciertas hojas carecen de título o indicación alguna que permitan asociar a las personas incluidas en las mismas como las víctimas objeto de la acción de tutela; (ii) una hoja se titula “Lista para el mercado del V[B]ienestar Familiar” por lo que no es factible asociar con certeza los nombres incluidos en dicha hoja con el objeto de la demanda; (iii) una hoja incluye nombres pertenecientes a la Asociación Nacional Indígena de Colombia sin ninguna indicación que permita relacionar si dichas personas hacen parte de las víctimas objeto de la solicitud de amparo; (iv) ciertas hojas aportadas son ilegibles; y (v) sumado a lo anterior, la mayoría de hojas con nombres de personas naturales que obran en el expediente se titulan de la siguiente manera: “LISTADO DE ALGUNOS LÍDERES RECLAMANTES DE SUS DERECHOS FUNDAMENTALES PROPIOS Y DE LAS VÍCTIMAS AFECTADAS QUE REPRESENTAN EN CADA UNA DE LAS JURISDICCIONES Y QUE HACEN PARTE DE LA VIA DE HECHO PRESENTE EN LA EMBAJADA DE NORUEGA” sin discriminar en las respectivas hojas, por un lado, cuáles serían los líderes reclamantes de sus propios derechos y que, en esa medida, estarían excluidos de la pretendida agencia oficiosa de la Fundación al entenderse que pretenden reclamar sus propios derechos, y, por el otro, cuáles serían las víctimas afectadas que son objeto de la acción de tutela interpuesta.

33. En consecuencia, es dado concluir que el amparo carece de la necesaria individualización de los sujetos cuyos derechos fundamentales han sido presuntamente vulnerados, por lo que le es imposible a la Sala identificar cuáles son los sujetos que requieren de la intervención del juez constitucional en virtud de la pretendida agencia oficiosa. Además, la demanda referencia de manera genérica a organizaciones de víctimas y a organizaciones de defensoras de los derechos de las víctimas que presuntamente representan a las 1.800 víctimas objeto del amparo constitucional, sin especificar el nombre de dichas organizaciones, por lo que tampoco fue posible individualizar los sujetos afectados por medio de la identificación de dichas organizaciones.

34. En igual sentido, no hay claridad sobre los sujetos que busca amparar la acción interpuesta dado que, a partir de ciertas secciones de la demanda, se interpreta que la acción de tutela busca amparar no solo a las 1.800 víctimas referidas sino al universo de víctimas del conflicto armado, pero, a su vez, a la luz de otras secciones, se entiende que se busca amparar exclusivamente los derechos de ciertas categorías de víctimas sin precisar la definición y alcance de aquellas. En esa medida, la acción de tutela carece de la precisión requerida a efectos de determinar con certeza cuáles víctimas requerirían de la intervención del juez constitucional.

35. En tercer lugar, la demanda se limita a señalar de manera ambigua que las entidades públicas accionadas y el presidente de la República han violado los derechos fundamentales de las víctimas, en razón a la falta de cumplimiento de las leyes 1448 de 2011 y 2078 de 2021, sin especificar situaciones concretas de vulneración en relación con las víctimas objeto del amparo, es decir, sin entrar a pormenorizar y detallar las situaciones concretas de vulneración de las víctimas objeto de la acción bajo estudio. La ausencia de la especificidad mencionada, cobra mayor relevancia en la medida en que la propia demanda, a pesar de no detallar las diferencias, reconoce que no existe uniformidad entre las víctimas objeto de la solicitud de amparo en la medida en que no comparten los mismos supuestos fácticos y jurídicos que fundamentan la solicitud en su calidad de víctimas del conflicto armado y, en esa medida, no todas comparten una misma pretensión ni requieren la misma solución por

parte del juez constitucional.

36. En cuarto lugar, incluso partiendo de la base de que todos los nombres contenidos en las hojas que obran en el expediente corresponden a las víctimas objeto de protección y que el amparo solicitado se circunscribe a las 1.800 víctimas referidas, tal y como se adelantó: la actuación de la Fundación no cumple con la totalidad de los requisitos para constituir una agencia oficiosa, ya que en el expediente no obra ninguna prueba que permita acreditar o inferir que las personas titulares de los derechos fundamentales presuntamente conculcados, es decir, las 1.800 víctimas mencionadas, se encuentran en circunstancias que le impidan actuar directamente ante el juez constitucional.

37. Si bien en la demanda se hace alusión a las circunstancias de las 1.800 víctimas objeto del amparo, de conformidad con lo señalado anteriormente (ver supra, numeral 29), no basta con afirmar que los agenciados se encuentran en circunstancias que impiden solicitar directamente el amparo de sus derechos fundamentales al imponerse el deber de verificar dicho supuesto para poder constituirse debidamente la agencia oficiosa. Lo anterior, en aras de proteger los derechos fundamentales de los agenciados en la medida en que, según la jurisprudencia constitucional, lo que está en juego, en estos casos relacionados a la agencia oficiosa, es la libertad de cada sujeto para autodeterminarse y disponer de sus derechos.

38. Así, según las pruebas que obran en expediente, para la Sala no es posible verificar que las 1.800 víctimas objeto del amparo estén en condiciones de indefensión o que impidan la gestión directa de protección de sus derechos fundamentales. Lo anterior, máxime si en el propio escrito de tutela se establece que las referidas víctimas ya están representadas por distintas organizaciones de víctimas y organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas, a saber: “(...) El Estado violador de los derechos humanos y fundamentales a 1.800 Mil ochocientas víctimas del conflicto y posconflicto en sus diferentes hechos victimizantes representadas en organizaciones OV [organizaciones de víctimas] y ODV [organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas] (...)”.

39. De esta manera, teniendo en cuenta que, según el propio accionante, las víctimas objeto de la acción de amparo ya cuentan con representación en su calidad de víctimas de distintas organizaciones civiles, se extraña una justificación de la Fundación consistente en señalar por qué, aun contando con el apoyo de dichas organizaciones, las víctimas objeto de la solicitud de amparo se encontraban en circunstancias que impidieran gestionar directamente, o por medio de las organizaciones mencionadas, la protección de sus derechos fundamentales y que, por tanto, se requería la actuación de la Fundación como agente oficioso.

40. En quinto lugar, según lo señalado anteriormente (ver *supra*, fundamentos jurídicos 27 y 28), a pesar de que la Corte ha reconocido que la ratificación por parte del agenciado convalida la gestión adelantada por el agente y, en consecuencia, le otorga legitimación en la causa por activa, en el caso concreto dicha ratificación no se pudo verificar.

41. Esta corporación ha señalado que “la agencia oficiosa tiene otro elemento de análisis que resuelta esencial, por virtud del cual se entiende que el tercero se encuentra legitimado en la actuación propuesta, cuando el interesado en la protección de los derechos ratifica expresa o tácitamente y acompaña las gestiones adelantadas y reafirma la pretensión de amparo formulada ante el juez de tutela.”.

42. No obstante, tal circunstancia no ocurrió en el asunto bajo análisis, dado que no obra en el expediente prueba de que las víctimas objeto del amparo, ni las organizaciones de víctimas y defensoras de los derechos de las víctimas señaladas en la demanda, ratificaron tácita o expresamente la actuación adelantada por la Fundación. Además, tal y como se señaló (ver *supra*, numeral 35), la demanda hace referencia de manera genérica a las organizaciones de víctimas y organizaciones de defensoras de los derechos de las víctimas que presuntamente representan a las mil ochocientas (1.800) víctimas objeto del amparo

constitucional, sin especificar el nombre de dichas organizaciones, por lo que tampoco fue posible (i) verificar si dichas organizaciones han sido efectivamente reconocidas como representantes por las víctimas del conflicto armado interno ante uno de los componentes del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición (SIVJRNR); y (ii) analizar, a partir de la identificación de dichas organizaciones, sus pronunciamientos y actuaciones a efectos de determinar si se configura una ratificación expresa o tácita en relación con los supuestos fácticos y jurídicos de la presente acción de tutela y las pretensiones de la misma.

44. Legitimación por pasiva: El artículo 5 del Decreto 2591 de 1991 establece que la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de una autoridad pública que haya violado, viole o amenace un derecho fundamental. También procede contra acciones u omisiones de particulares, de conformidad con las hipótesis taxativas y excepcionales plasmadas en el artículo 42 del mencionado decreto. En ese sentido, la Corte ha reiterado que esta legitimación exige acreditar dos requisitos: por una parte, que se trate de uno de los sujetos respecto de los cuales procede el amparo y, por otra, que la conducta que genera la vulneración o amenaza del derecho se pueda vincular, directa o indirectamente, con su acción u omisión.

45. En el caso que nos ocupa, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y la UARIV, autoridades públicas pertenecientes a la rama ejecutiva en el nivel nacional, gozan de legitimación en la causa por pasiva dentro del presente trámite de tutela, al contar con competencias consagradas en la Ley 1448 de 2011 y relacionadas con las políticas públicas nacionales. La primera tiene la facultad de “fortalecer la capacidad de las entidades del Gobierno nacional para formular y ejecutar políticas públicas”, y la segunda es la encargada de coordinar “de manera ordenada, sistemática, coherente, eficiente y armónica las actuaciones de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas en lo que se refiere a la ejecución e implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas”, así como, “aportar los insumos necesarios para el diseño, adopción y evaluación de la política pública” mencionada,

la coordinación de los lineamientos de la defensa jurídica de las entidades que conforman el sistema referenciado y la asunción directa de la defensa judicial en relación con los programas que ejecuta de conformidad con la Ley 1448 de 2011.

27. 27. Igualmente, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Unidad Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, hacen parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, el cual tiene a su cargo “formular o ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas, tendientes a la atención y reparación integral de las víctimas” con arreglo a la Ley 1448 de 2011. En consecuencia, las entidades referidas acreditan el requisito de legitimación en la causa por pasiva.

28. Inmediatez: El artículo 86 de la Constitución Política dispone que la acción de tutela podrá ser ejercida “en todo momento”. Por esta razón, la jurisprudencia ha señalado que no es posible consagrar un término o plazo de caducidad para instaurarla. La Corte, también ha señalado que, dada su vocación de ser un instrumento para dar una respuesta inmediata a una hipótesis de violación o amenaza de los derechos, su naturaleza se desdibujaría de admitirse su uso en un intervalo de tiempo que no resulte prudente y razonable, luego de acaecidos los hechos que motivan su ejercicio. Es decir, que su interposición se habilita cuando existe una amenaza que requiera de una intervención urgente del juez constitucional para proteger uno o varios derechos fundamentales. Así las cosas, al no existir un término definido, la relación de inmediatez entre la solicitud de amparo y el hecho vulnerador debe ser evaluada por el juez constitucional de conformidad con las circunstancias de cada caso concreto.

29. En la jurisprudencia constitucional se ha establecido que es posible flexibilizar el requisito de procedencia de la inmediatez cuando: (i) existen razones que justifiquen la inactividad, como sería el la ocurrencia de un hecho de fuerza mayor o un caso fortuito; (ii) la vulneración de los derechos permanece en el tiempo y, por lo tanto, es continua y actual; y (iii) la carga

de presentar la tutela en término es desproporcionada, de acuerdo a la condición de sujeto de especial protección constitucional ostentada por el accionante.

30. Visto lo anterior, la Sala considera que, en este caso, la acción de tutela interpuesta por la Fundación, acredita el requisito de inmediatez, en la medida en la que la tutelante presentó la acción constitucional bajo revisión el día 10 de marzo de 2021, solicitando el amparo los derechos fundamentales a la vida, integridad personal, igualdad, paz, petición, trabajo, salud y asociación de 1.800 víctimas del conflicto armado, y afirmó que algunas de las mencionadas “haciendo uso del derecho fundamental a la vía de hecho” se encuentran desde el 20 de noviembre de 2020 en las instalaciones de la embajada de Noruega en la ciudad de Bogotá, por el incumplimiento de la política pública en materia y las Leyes 1448 de 2011 y 2078 de 2021, por parte de varias entidades estatales. Lo anterior, indica que entre uno y otro momento transcurrió un poco más de tres meses. Para la Sala, el término anterior resulta prudente y razonable, teniendo en cuenta que la presunta vulneración persiste en el tiempo, en razón a que, las personas siguen asentadas en el sitio mencionado pidiendo el cumplimiento solicitado, en consecuencia, se encuentra acreditado el requisito de inmediatez.

31. Subsidiariedad: En el artículo 86 de la Constitución Política, la reiterada jurisprudencia constitucional adoptada en la materia y los artículos concordantes del Decreto 2591 de 1991, se ha indicado que la acción de tutela tiene un carácter residual y subsidiario, razón por la cual sólo procede excepcionalmente como mecanismo de protección definitiva: (i) cuando el presunto afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, (ii) cuando existiendo, ese medio carezca de idoneidad o eficacia para proteger de forma adecuada, oportuna e integral los derechos fundamentales, en las circunstancias del caso concreto; así mismo, procederá como mecanismo transitorio cuando se interponga para evitar la consumación de un perjuicio irremediable a un derecho fundamental. En el evento de proceder como mecanismo transitorio, la protección se extenderá hasta tanto se produzca una decisión definitiva por parte del juez ordinario.

32. Teniendo en cuenta lo anterior, es preciso mencionar que la Constitución Política dispone para la protección de los derechos, además de la tutela, otras acciones como la acción de cumplimiento. Esta última fue desarrollada por el legislador en la Ley 393 de 1997, la cual “plasmó la caducidad de esta acción, los requisitos de procedibilidad de la misma y las condiciones que la tornarían improcedente. En ese sentido, el cumplimiento puede (i) ser solicitado en cualquier tiempo, (ii) procede contra toda acción u omisión de una autoridad que se traduzca en el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo, previa constitución de renuencia por parte de aquella y, (iii) no procede cuando la protección de los derechos se pueda garantizar mediante acción de tutela o el cumplimiento se logre mediante otro mecanismo judicial”. Por último, el artículo 146 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone que “Toda persona podrá acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, previa constitución de renuencia, para hacer efectivo el cumplimiento de cualesquiera normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos.”.

33. Al respecto, esta corporación ha señalado que la acción de cumplimiento “pretende obtener cumplimiento a mandatos expresos contenidos en normas con fuerza material de ley o actos administrativos” y es “subsidiaria respecto de la acción de la tutela, de manera que esta última [(tutela)] es prevalente cuando lo que se busca es la protección directa de derechos constitucionales fundamentales que pueden verse vulnerados o amenazados por la omisión de una autoridad. En contraste, cuando la pretensión se dirige a que se garanticen derechos de orden legal o que la administración aplique un mandato legal o administrativo, específico y determinado, procede la acción de cumplimiento.”.

34. La jurisprudencia constitucional ha reiterado que para determinar si procede o no la acción de cumplimiento el juez competente “deberá apreciar en cada evento, si de lo que se trata es de la aplicación de la Constitución para la protección de derechos de rango constitucional o del cumplimiento de la ley y de los actos administrativos para exigir la realización de un deber omitido”. Al respecto, en la sentencia C-1194 de 2001 esta corporación trazó las reglas para el alcance de la mencionada acción, a saber:

Supuesto

Consecuencia

Vulneración de derechos fundamentales

Procede la acción de tutela a menos que exista otra acción judicial efectiva para la protección del derecho.

Vulneración de derechos constitucionales pero no fundamentales

Proceden otras acciones, como las populares para los derechos colectivos, pero no la de cumplimiento “como quiera que por expresa definición constitucional, la órbita de ésta es la aplicación de la ley o de los actos administrativos, mas no la aplicación directa de la Constitución.”

Vulneración de derechos legales

Procede la acción de cumplimiento “a menos que exista otro mecanismo judicial idóneo para lograr la protección del derecho de rango legal en cuestión”, en atención al carácter subsidiario de dicha acción.

Incumplimiento de un deber específico contenido en una ley o acto administrativo

Procede la acción de cumplimiento “como mecanismo idóneo para corregir la inacción de la administración.”

35. En el presente caso, la accionante solicitó el amparo de los derechos fundamentales a la vida, integridad personal, igualdad, paz, petición, trabajo, salud y asociación de las víctimas objeto de tutela, con fundamento en el incumplimiento de los derechos consagrados en las Leyes 1448 de 2011 y 2078 de 2021. Ahora, si bien la acción de cumplimiento es subsidiaria frente a la acción de tutela cuando se busca la protección de derechos fundamentales, lo cierto es que no basta con la enunciación de los derechos de tal categoría por parte de la

Fundación, cuando del escrito de tutela se logra identificar que la discusión se centra, en el caso concreto, en el incumplimiento de unos mandatos contenidos en unas normas con fuerza de ley, los cuales han sido presuntamente omitidos por las entidades accionadas.

36. La afirmación anterior, se sustenta en que, de acuerdo con la información puesta en conocimiento por la accionante en el escrito y anexos de la tutela, para la Sala no fue posible identificar situaciones concretas en relación con la vulneración de derechos fundamentales a las víctimas objeto de amparo, y, por el contrario, es claro que el objeto se dirige a la conducta vulneradora sobre la omisión de las entidades accionadas en el cumplimiento de los derechos consagrados en las Leyes 1448 de 2011 y 2078 de 2021.

37. Visto lo anterior y con la finalidad de analizar la eficacia de dicho mecanismo judicial de defensa, no se observan cuestionamientos que permitan dudar sobre la eficacia de la acción, de cara a la identificación de necesidades generales sobre el cumplimiento de la ley, así como de la implementación de la política pública.

38. Finalmente, esta Sala tampoco encontró la configuración de un perjuicio irremediable que le impida a la accionante acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Ello, por cuanto no fue posible verificar circunstancias individualizadas o determinadas, ni elementos materiales probatorios que permitieran comprobar la existencia de un hecho cierto e inminente del que fuese necesario tomar medidas urgentes para enfrentar situaciones graves e impostergables de las víctimas objeto de amparo.

39. En ese orden de ideas, la Sala Tercera de Revisión advierte que en el presente caso la acción de cumplimiento es el mecanismo idóneo y eficaz, para conocer las pretensiones de la Fundación respecto al incumplimiento de los deberes consagrados en las Leyes 1448 de 2011 y 2078 de 2021 por parte de las entidades accionadas. En consecuencia, no se acredita en el presente caso, el cumplimiento del requisito de subsidiariedad.

## Conclusión

40. La presente acción de tutela no cumple con las condiciones sustantivas para la procedencia de la acción de tutela, frente a la protección de los derechos de víctimas. En consecuencia, procederá la Sala de Revisión a (i) revocar las decisiones de instancia, y (ii) en su lugar declarar improcedente la acción de tutela en el presente caso.

## C. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

41. Le correspondió a la Sala Tercera de Revisión decidir si la acción de tutela interpuesta por la Fundación, en calidad de agente oficioso, de 1.800 víctimas del conflicto armado es procedente respecto de la presunta vulneración de ciertos derechos fundamentales causada por la falta de cumplimiento de las disposiciones establecidas en las Leyes 1448 de 2011 y 2078 de 2021, y en la política pública en la materia, por parte de las entidades accionadas. La Sala estimó que la acción de tutela no cumplió los requisitos de procedibilidad de legitimación en la causa por activa ni subsidiariedad, en la medida que:

i. (i) Por una parte, no se logró verificar los sujetos individualizados o personas titulares de los derechos fundamentales presuntamente conculcados, como tampoco se identificó que se encuentran en circunstancias que le impidan actuar directamente, ni existe una ratificación en dicho sentido. En consecuencia, no se cumple en el presente caso con el requisito de legitimación por activa; y

( ) Por otro lado, la Ley 393 de 1997 y la jurisprudencia constitucional señalan que la acción de cumplimiento resulta de carácter subsidiario frente a la tutela, cuando esté de por medio

el amparo de un derecho fundamental.. Por lo cual, le corresponde al juez constitucional verificar, en cada evento, si de lo que se trata es de la aplicación de la Constitución para la protección de derechos de tal rango, o si se trata del cumplimiento de la ley y de los actos administrativos.

( ) De la lectura del escrito de tutela y sus anexos, la Sala verificó que en el presente caso el presunto incumplimiento se encuentra dirigido a cuestionar los mandatos contenidos en normas con fuerza de ley, y no fue posible identificar en sede de revisión situaciones concretas en relación con la vulneración o urgencia de protección de las prerrogativas constitucionales invocadas por la accionante respecto de las víctimas objeto de amparo. En ese sentido, concluye la Sala de Revisión que la Fundación tiene a su alcance la acción de cumplimiento, mecanismo idóneo y eficaz, para resolver sus pretensiones, y que no se evidenció tampoco un perjuicio irremediable que hiciera procedente la acción de tutela.

42. En consecuencia, la Sala procederá a revocar las sentencias, proferidas el 13 de mayo de 2021, por la Subsección B de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, y el 26 de marzo de 2021 por la Sección Segunda del Juzgado Cincuenta y Siete Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, y en su lugar, declarar improcedente la acción de tutela presentada por La Fundación Internacional los Herederos del Conflicto, por las razones expuestas en esta providencia.

## . DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero. – REVOCAR las sentencias proferidas el 13 de mayo de 2021, por la Subsección B de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, y el 26 de marzo de 2021 por la Sección Segunda del Juzgado Cincuenta y Siete Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, y en su lugar, DECLARAR IMPROCEDENTE la acción de tutela presentada por La Fundación Internacional los Herederos del Conflicto, por las razones expuestas en esta providencia.

Segundo. – Por la Secretaría General de la Corte Constitucional, LIBRAR las comunicaciones, así como DISPONER las notificaciones a las partes, a través del Juzgado Cincuenta y Siete Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, previstas en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General