

PRESUNCION DE VERACIDAD - Si no se rinden los informes solicitados dentro del plazo correspondiente se tendrán por ciertos los hechos y se entra a resolver de plano / PRESUNCION DE VERACIDAD - Es aplicable en los casos de víctimas del delito de desaparición forzada

Pese a la trascendencia jurídica del caso planteado, ni el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, ni la UARIV, ni la Fiscalía General de la Nación contestaron los requerimientos que les hizo el despacho Sustanciador con el fin de que dieran respuesta a los hechos expuestos en la presente tutela. En razón de lo anterior, la Sala dará aplicación a la presunción de veracidad consagrada en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, según el cual si los informes solicitados no son rendidos dentro del plazo correspondiente, se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano. Es del caso reiterar que como lo ha puesto de presente la jurisprudencia constitucional, el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, consagra la presunción de veracidad como una herramienta para sancionar el desinterés o negligencia de la autoridad pública o el particular contra quien se ha interpuesto la acción de tutela. En aquellos eventos en los que el juez requiere cierta información (artículo 19 del Decreto 2591 de 1991) y aquella no es allegada dentro del plazo respectivo o simplemente no es aportada, dicha negligencia tiene como consecuencia que los hechos referidos por el accionante en la demanda de tutela sean tenidos como ciertos... Con base en los principios de buena fe y confianza legítima, la Corte Constitucional ha señalado que en materia de desplazados deben tenerse como ciertas, prima facie, las declaraciones y pruebas aportadas por el declarante... dicho razonamiento es enteramente aplicable a las familias de víctimas del delito de desaparición forzada y que en consecuencia, las autoridades públicas deben conocer las obligaciones que se derivan de la inversión de la carga de la prueba, por cuanto sobre ellas recae la responsabilidad exclusiva de desvirtuar cualquier afirmación que sobre su competencia se haga.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 86 / DECRETO 2591 DE 1991 - ARTICULO 19 / DECRETO 2591 DE 1991 - ARTICULO 20 /

NOTA DE RELATORIA: En relación con la presunción de veracidad, consultar las sentencias T-644 de 2003, M.P. Jaime Cordoba Trivino, T-911 de 2003, M.P. Jaime Araujo Rentería, T-1074 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett, T-1213 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, T-825 de 2008, T-493 de 2012 y SU-254 de 2013, todas de la Corte Constitucional. En cuanto a la aplicación de la presunción de veracidad en materia de familias de víctimas de desaparición forzada, consultar la sentencia T-169 de 2010, M.P. Mauricio González Cuervo, de la Corte Constitucional.

DELITO DE DESAPARICION FORZADA - Noción / DELITO DE DESAPARICION FORZADA - Estado tiene la obligación de realizar todas las acciones necesarias tendientes a establecer el paradero de la víctima / VULNERACION DE DERECHOS DE FAMILIA DE VICTIMA DE DESAPARICION FORZADA - Estado no ha cumplido las obligaciones previstas en la ley: no se ha documentado el caso y tampoco se ha activado el plan de búsqueda

La Constitución Colombiana de 1991 al tratar los derechos, las garantías y los deberes en el artículo 12 dispone que Nadie será sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, con lo cual, por mandato constitucional queda proscrita la desaparición forzada. La Ley... radicó en cabeza del Estado la obligación intemporal de realizar todas las acciones necesarias tendientes a establecer el paradero de la víctima, conocer

sobre las razones de su desaparición e informar sobre ello a sus familiares... La Sala encuentra plenamente probada la vulneración de los derechos de la familia víctima de la presunta desaparición forzada de la ciudadana O.Q., así como los de esta última como sujeto pasivo de tan atroz delito, pues ante el silencio guardado por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, la URAIV y la Fiscalía, instituciones que tienen inequívocas competencias en la materia, es fuerza concluir que hasta la fecha el Estado ha omitido cumplir con las obligaciones de realizar todas las acciones necesarias tendientes a establecer el paradero de la víctima, conocer sobre las razones de su desaparición e informar sobre ello a sus familiares... La Sala hace hincapié en que se allegó evidencia inequívoca de que la actora formuló denuncia penal el 11 de marzo de 2015 por segunda vez ante la Fiscalía General de la Nación en Florencia (Caquetá) por los hechos ocurridos con su hermana en la vereda del Triunfo en el municipio de Cartagena de Chaira (Caquetá)... particular gravedad reviste la falta de respuesta de parte de la Fiscalía General de la Nación al requerimiento de pruebas que le fue cursado por el despacho Sustanciador... si se tiene en cuenta que, según quedó analizado en precedencia, se trata de una institución a la que la Ley... le asignan específicas competencias en los casos de desaparición forzada de personas, y que ante una noticia criminal por hechos presuntamente constitutivos del delito de desaparición forzada, como la que en el caso presente consta que le fue radicada por la actora... tenía la responsabilidad de promover las investigaciones del caso, así como la de alimentar las bases de datos del Sistema nacional de desaparecidos y de accionar de manera oficiosa el mecanismo de búsqueda urgente... ninguna de tales acciones ha tenido lugar. Así se infiere razonablemente no solo de la circunstancia de no haber tales entidades respondido, sino y, principalmente por no figurar ningún dato acerca de la desaparecida en las bases de datos del sistema. Merece destacarse que, inclusive la Fiscalía General de la Nación en respuesta a petición formulada por la actora... le informó que revisadas las bases de datos del SPOA y SIJUF, no se encontró investigación por la desaparición y/o secuestro de O.Q.A. que se adelante sobre el caso en particular, lo que en otros términos significa que el caso no ha sido documentado y que tampoco se ha activado el plan de búsqueda, todo lo cual constituye evidencia inequívoca de la vulneración de los derechos fundamentales invocados.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 12 / LEY 589 DE 2000 - ARTICULO 1 / LEY 589 DE 2000 - ARTICULO 11 / CODIGO PENAL - ARTICULO 165 / LEY 971 DE 2005 - ARTICULO 3

COMISION DE BUSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS - Misión, funciones, integración y objeto

La Ley 589 de 2000 en su artículo 8 creó la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas -CBPD- a la cual confió la misión de adelantar actividades tendientes a impulsar y apoyar las investigaciones contra el delito de desaparición forzada tipificado en el mismo cuerpo normativo como delito autónomo; así también le asignó las funciones de diseñar, evaluar y apoyar la ejecución de planes de búsqueda de personas desaparecidas y de, a esos efectos, conformar grupos de trabajo específicos. Integran la CBPD los delegados permanentes de i) el Fiscal General de la Nación, ii) el Procurador General de la Nación iii) el Defensor del Pueblo, iv) el Ministro de Defensa o un delegado de la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Defensa, v) el Director del Programa Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario de la Vicepresidencia de la República, vi) el Director de la Dirección Operativa para la defensa de la libertad personal -Fondelibertad-, vii) el Director del Instituto

Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, viii) un Representante de la Asociación de Familiares Detenidos Desaparecidos -ASFADDES-. ix) un Representante de las organizaciones no gubernamentales de Derechos Humanos escogidas por ellas mismas -CCJ-. El objeto principal de la Comisión se centra en encontrar con vida a las personas desaparecidas, o realizar la entrega digna de sus cadáveres a sus familiares así como la de determinar las condiciones de la desaparición y establecer la identidad de los presuntos responsables.

FUENTE FORMAL: LEY 589 DE 2000 - ARTICULO 8 / DECRETO 1862 DE 2014 - ARTICULO 2 / DECRETO 1862 DE 2014 - ARTICULO 13

REGISTRO NACIONAL DE DESAPARECIDOS - Naturaleza

Por disposición del artículo 9 de la Ley 589 de 2000 se creó el Registro Nacional de Desaparecidos -RND-, esta red nacional interinstitucional de información, permite orientar la búsqueda de personas desaparecidas y la identificación de cadáveres en situación de no identificados, al realizar cruces referenciales de datos, teniendo en cuenta la información de los cuerpos sometidos a necropsia a nivel nacional y los reportes de personas desaparecidas incluyendo también la información aportada por las entidades competentes. Dicho registro fue reglamentado por el Decreto 4218 de 2005 que en su artículo 2 lo definió.

FUENTE FORMAL: LEY 589 DE 2000 - ARTICULO 9 / DECRETO 4218 DE 2005 - ARTICULO 2

MECANISMO DE BUSQUEDA URGENTE - Sirve para prevenir la comisión del delito de desaparición forzada / MECANISMO DE BUSQUEDA URGENTE - Características / MECANISMO DE BUSQUEDA URGENTE - Trámite de la solicitud

El artículo 13 de la Ley 589 de 2000 creó el Mecanismo de búsqueda Urgente -MBU-, este mecanismo es una herramienta que sirve para prevenir la comisión del delito de desaparición forzada. La Ley 971 de 2005 se ha ocupado de regular en detalle el referido mecanismo, el cual propende por tutelar la libertad y demás garantías de quien se presume desaparecido a través de un procedimiento rápido y expedito. Se trata de un mecanismo judicial autónomo que no hace parte del proceso penal u otra investigación, que tiene como características la de ser preventivo, informal, público y de tramitación obligatoria, cuya finalidad será la de desplegar las acciones tendientes a encontrar a la persona desaparecida... El artículo 5 de la Ley 971 de 2005 regula lo atinente al trámite de la solicitud de activación del mecanismo de búsqueda urgente disponiendo que no se someterá a reparto y que deberá ser tramitada por el funcionario judicial ante quien se presente. Sin embargo, quien solicita la activación del mecanismo de búsqueda urgente o el agente del Ministerio Público podrán pedir el traslado de las diligencias a otra autoridad judicial cuando dispongan de información que indique la afectación de la independencia e imparcialidad de quien se encuentra conociéndolo. De igual manera podrá proceder el funcionario judicial que se encuentre tramitando el mecanismo de búsqueda, cuando considere que respecto de él concurren circunstancias que podrían afectar su independencia e imparcialidad en el desarrollo del mecanismo.

FUENTE FORMAL: LEY 589 DE 2000 - ARTICULO 13 / LEY 971 DE 2005 - ARTICULO 3 / LEY 971 DE 2005 - ARTICULO 5

PROCESO PENAL - Etapas / VICTIMAS EN EL PROCESO PENAL - Cuentan con el incidente de reparación integral cuando se demuestra la responsabilidad penal de quien comete el delito

Es sabido que, el proceso penal se divide en 3 grandes etapas, una primera de indagación que se lleva a cabo por parte de la Fiscalía y termina con el inicio de la etapa de investigación con la audiencia de formulación de imputación, audiencia que se lleva a cabo ante un juez de garantías. Luego de la etapa de investigación comienza el juzgamiento que se da a partir de la presentación del escrito de acusación... Lo anterior resulta importante en el caso que se examina toda vez que lo pretendido por la accionante es que se reconozca su calidad de víctima con el fin de reclamar la indemnización de los perjuicios causados con la desaparición de O.Q.A. Para tal fin, el cuerpo normativo procedimental penal contempla un procedimiento para reclamar la indemnización de los daños causados vía incidente de reparación integral, cuando previo agotamiento del proceso judicial se haya demostrado la responsabilidad penal de quien cometió el delito... En cuanto al segundo aspecto, lo primero que la Sala debe poner de presente es que la cuestión atinente a los subsidios por desplazamiento constituye una problemática diferente a la cuestión relativa al delito de desaparición forzada y que el proceso penal es el escenario en que las víctimas del punible deben solicitar la reparación de los perjuicios irrogados por ese ilícito.

FUENTE FORMAL: CODIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL - ARTICULO 102 / CODIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL - ARTICULO 132

NOTA DE RELATORIA: En relación con la condición de víctima, consultar la sentencia C-516 de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño, de la Corte Constitucional.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO

Bogotá, D.C., dos (2) de junio de dos mil dieciséis (2016)

Radicación número: 18001-23-33-000-2015-00297-01(AC)

Actor: ANACELI QUIÑONES ANGULO Y OTROS

Demandado: PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA Y OTROS

Se decide la impugnación presentada por la actora, contra la sentencia de 3 de noviembre de 2015, mediante la cual el Tribunal Administrativo del Caquetá negó el amparo solicitado.

I. ANTECEDENTES

1.1 LA SOLICITUD

Anaceli Quiñones Angulo, en su condición de hermana de la señora Omaira Quiñones Angulo, quien hasta la fecha se encuentra desaparecida, presumiblemente por haber sido secuestrada por las FARC en el año 2002, interpuso acción de tutela para reclamar protección de los derechos fundamentales de su hermana a la vida, a la integridad, a la libertad, y a ser buscada y localizada. De igual modo, actuando en su propio nombre, en el de su padre, sus hermanas, y en el del hijo menor de su hermana desaparecida, pide protección a sus derechos fundamentales a la verdad, a la justicia, a la reparación y a ser reconocidos como víctimas.

En listado adjunto al escrito de tutela firman como coadyuvantes Segundo Alberto Quiñones (padre); Alba Luz Quiñones Angulo y Yenny Quiñones Angulo (hermanas); Luz Amalia Galindo, Yeimmy Lorena Trujillo, Martha Caro Cruz, Gerardo Aguirre Navarro, Luz Marina Moreno Cocoma, Aura Rosa Aguirre Luna, Sandra Milena Quiñones Esterilla, Myriam Velásquez, Alberto Alzate Piamba, Elvia Piamba Condo, Albeiro Ortiz, Margarita Cuellar Rojas, Cesar Augusto Díaz Cuellar, Gregorio Díaz, Nelly Álvarez Rojas, Carlos Alberto Riascos Ramos y Margoth Lozada.

1.2 HECHOS

Relata que el día 15 de diciembre de 2002, su hermana, la profesora Omaira Quiñones Angulo fue secuestrada por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC en la escuela de la vereda el Triunfo Alto de Cartagena del Chaira (Caquetá)¹, donde se desempeñaba como Docente, en el momento en que se encontraba adelantando el inventario de los materiales y elementos de la escuela.

Pone de presente que pese a conocer de los hechos, la Secretaria de Educación no los puso en conocimiento de las autoridades.

¹ Folio 30 del Expediente

Refiere que a los 6 meses de ocurrencia de los hechos, (junio de 2003) el padre de la secuestrada, señor Segundo Alberto Quiñones Prado, quien actualmente se encuentra postrado en una cama en el Hospital María Inmaculada, formuló denuncia penal por la desaparición de su hija ante la Fiscalía General de la Nación, la cual inexplicablemente no fue registrada en el sistema de la entidad, lo que impidió que se activara el plan de búsqueda emergente².

Relata que ha efectuado infinidad de averiguaciones en orden a establecer el estado de la investigación penal ante el CTI, el Gaula de la Policía, el Gaula del Ejército y demás autoridades competentes, inclusive en Puerto Rico (Caquetá), pues fue informada que por competencia esa jurisdicción debía tener el caso, sin que ninguna autoridad le haya dado razón acerca de lo sucedido con su hermana, ni sobre el estado de la investigación, ni sobre sus resultados.

Indica que el 11 de marzo de 2015 decidió formular, por segunda vez, noticia criminal³ ante la Fiscalía de Florencia (Caquetá) por el delito de desaparición forzada contemplado en el artículo 165 del Código Penal. En dicha noticia criminal narró lo ocurrido con su hermana Omaira Quiñones Angulo el día 15 de diciembre de 2002. En la noticia criminal consta el siguiente relato de los hechos:

“El día quince de diciembre de dos mil dos mi hermana Omaira Quiñones Angulo, quien se desempeñaba para esa época como docente en la escuela de la vereda de triunfo alto del municipio de Cartagena del Chairá, según informaciones de los padres de familia de esa vereda le informaron a mi hermana Alba Luz Quiñones que a ella se la había llevado la guerrilla de las FARC y que desconocían su paradero. En vista de esta situación, mi padre Segundo Alberto Quiñones Prado, viajó a la región de la vereda el Triunfo Alto, el habló con el comandante del grupo que se la había llevado y este señor le dijo a mi papá que en realidad ellos se la habían llevado para que el novio que ella tenía regresara allá, pero que en seis meses la liberaban, transcurridos los seis meses y en vista de que no se realizó la entrega, mi papá formuló la denuncia en el C.T.I. de la Fiscalía, pero ahora que estuvimos averiguando que había pasado con esa investigación nos

² Folio 34 del Expediente En la noticia criminal que formuló la tutelante consta que el padre de la desaparecida dio ese compás de espera, porque tras entrevistarse con uno de los guerrilleros, se le informó que la liberarían en 6 meses.

³ Folio 29 del expediente

dicen que no aparece en el sistema, nos manifestaron que como los hechos habían ocurrido en el municipio de Cartagena del Chairá, que posiblemente esta investigación estaba en la Fiscalía de Puerto Rico a donde enviamos un derecho de petición pero tampoco aparece nada, según mi padre, los datos que él suministro en el C.T.I. se los recibieron manualmente y por eso es posible que no lo hayan metido al sistema y por este motivo no parece – preguntado: Diga si tiene conocimiento cual fue el motivo para que la guerrilla de las FARC se llevaran a su hermana?- contestó: Ella tenía un novio el cual es el papa del niño de ella, yo no lo conozco, según le dijeron a mi papá, este muchacho había sido miliciano de las FARC , pero él se fue de la región para Bogotá y se puso a trabajar en el ejército y según esto él le estaba colaborando con el ejército dándole informaciones, entonces a ella se la llevaron como garantía para que el regresara, según tengo entendido a él se le llevaron también un familiar, entonces el regreso y los comentarios es de que la guerrilla lo mató, porque nunca más se supo de su paradero.- Preguntado: Diga si tiene conocimiento que su hermana antes de que se la llevaran hubiera recibido amenazas, en caso afirmativo de parte de quien y en que consistieron las mismas?-Contestó: ella nunca me llegó a comentar que la hubiesen amenazado.-Preguntado: diga si tiene algo más que agregar, corregir o enmendar a la presente denuncia?. Contestó: Quiero agregar que mi hermana dejó un niño, el cual en la actualidad tiene 12 años, no es más”.

Refiere que cada vez que indaga por el estado de la investigación en el CTI de la Fiscalía, le informan que no hay nada hasta el momento.

Indica que acude a la tutela en vista de que ya se tiene una fecha para firmar los Acuerdos de Paz, y ante la inoperancia del Estado, pues desde que su hermana fue secuestrada, han transcurrido más de doce (12) años, sin que les hayan dicho la verdad en relación con su secuestro lo que muestra que está a punto de quedar en la impunidad, y sin que se les haya reconocido y reparado como víctimas, tanto más cuanto que su hermana, al momento de ser secuestrada tenía un hijo menor (no menciona su nombre) que para entonces tenía cinco (5 meses) y actualmente tiene trece (13) años.

De otra parte, relata que ha solicitado en dos oportunidades que se le inscriba en el Registro Único de Población Desplazada –RUPD, y que nadie le ha brindado apoyo de ninguna índole.

1.3. PRETENSIONES

Los actores solicitan que se tutelen los derechos fundamentales invocados, para que, en consecuencia se ordene lo siguiente:

- Que el Presidente de la República en las mesas de negociaciones de la Habana (Cuba) que se adelantan con la guerrilla de las FARC indague por la situación de Omaira Quiñones Angulo y exija su inmediata liberación.
- Que las FARC muestren un verdadero arrepentimiento diciendo la verdad y liberando a su hermana y demás secuestrados y pidan perdón, *“porque solo con una muestra de un sincero arrepentimiento liberando a todos lo secuestrados, reconociendo lo que hicieron, pidiendo perdón a las víctimas y no volviéndolo a hacer, podrá haber perdón y una verdadera paz.”*
- Que se les repare todos estos más de doce (12) años de dolor, angustia y zozobra.

1.4 ACTUACIÓN

La acción de tutela fue admitida por el Tribunal Administrativo del Caquetá, mediante providencia fechada el 26 de octubre de 2015, que ordenó la notificación a la Presidencia de la República y a la Unidad para la Atención y la Reparación Integral -UARIV-⁴, con el objeto de que ejercieran su derecho de defensa.

1.5 CONTESTACIONES

1.5.1. El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República no contestó en tiempo.

⁴ Folios 20 a 22

1.5.2. La Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas –UARIV- guardó silencio.

II. EL FALLO IMPUGNADO

El Tribunal Administrativo del Caquetá mediante fallo de 3 de noviembre de 2015, negó el amparo de los derechos fundamentales de los accionantes por considerar que por parte de la Presidencia de la República y la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas –UARIV- no hubo acción u omisión que afectara los derechos fundamentales invocados.

Sostuvo que la acción de tutela no es el mecanismo para impartir órdenes de hacer, sin que medie vulneración de derechos fundamentales.

Al respecto el *a quo* observó que se garantizó el derecho de acceso a la administración de justicia toda vez que fue recibida la denuncia formulada por la ciudadana Anaceli Quiñones respecto del secuestro de su hermana la señora Omaira Quiñones por parte de la Fiscalía General de la Nación, el 11 de marzo de 2015, con lo cual se le garantiza que dentro del proceso penal que se adelanta se les reconozca como víctimas los derechos que derivan de tal calidad, una vez le sea la misma reconocida conforme lo dispuesto en la Ley 906 de 2004⁵ y el Decreto 2770 de 2004⁶, y previo cumplimiento de los requisitos exigidos al efecto.

III. LA IMPUGNACIÓN

Anaceli Quiñones Angulo impugnó la sentencia de tutela de primera instancia pues a su juicio se presenta vulneración de los derechos fundamentales a la vida y a la integridad de Omaira Quiñones Angulo.

⁵ “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal”

⁶ “Por el cual se corrigen yerros de la Ley 906 de 2004 “por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal”.”

La falta de reconocimiento de quien recurre y sus familiares como víctimas han afectado los derechos fundamentales de los accionantes.

Del mismo modo, sostiene que la reticencia del Tribunal en ordenar al Gobierno Nacional en cabeza del señor Presidente de la República la inmediata liberación de Omaira Quiñones Angulo constituye una omisión del deber que este tiene, de velar por la vida y la integridad de quienes se encuentran secuestrados.

IV. ACTUACIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA

Previo a decidir sobre la impugnación del fallo de tutela del 3 de noviembre de 2015 proferido por el Tribunal Administrativo del Caquetá, mediante auto de 12 de abril de 2016, el Despacho Sustanciador advirtió la necesidad de requerir a la Fiscalía General de la Nación para que rindiera informe sobre las diligencias adelantadas en el caso registrado con número de noticia criminal 180016000552201500730 por el caso de la desaparición forzada de OMAIRA QUIÑONES ANGULO.

Asimismo, se le requirió para que rindiera la información de OMAIRA QUIÑONES ANGULO tras indagar en los sistemas de información i) Sistema de Información Red de desaparecidos y cadáveres (SIRDEC), ii) Aplicativo retrospectivo creado con el fin de consolidar la información de cadáveres y desaparecidos registradas en archivos y bases de datos anteriores al año 2007 (SICOMAIN) y iii) Sistema de Información Nacional de Estadística Indirecta –SINEI-.

Frente al anterior requerimiento, la Fiscalía General de la Nación guardó silencio.

IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA

4.1 Competencia de la Sala

Esta Sección es competente para conocer de este proceso, de conformidad con el numeral 2° del artículo 1° del Decreto 1382 de 2000 (12 de julio), por el cual se dictan reglas para el conocimiento y reparto de la acción de tutela.

4.2 Generalidades de la tutela

La acción de tutela ha sido instituida como un instrumento preferente y sumario, destinado a proteger de manera efectiva e inmediata los derechos constitucionales fundamentales, cuando hayan sido violados o amenazados por las autoridades públicas, o por los particulares, en los casos expresamente señalados. Procede, a falta de otro medio de defensa judicial, a menos que se utilice como mecanismo transitorio, para prevenir un perjuicio irremediable.

4.3. Legitimación en la causa por activa.

En el presente caso quienes interponen la tutela son los ciudadanos Anaceli Quiñones, Alba Luz Quiñones Angulo, Yenny Quiñones Angulo y Segundo Alberto Quiñones Prado Angulo coadyuvados por 17 personas⁷ más.

Sin embargo, antes de examinar el fondo del problema jurídico planteado la Sala debe constatar si los actores están legitimados para interponer la presente acción, a la luz de lo dispuesto en el artículo 10° del Decreto 2595 de 1991, cuyo tenor literal es el siguiente:

“ARTICULO 10. LEGITIMIDAD E INTERES. La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos.

También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud.

También podrá ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales.”

Observa la Sala que si bien dentro del expediente no se encuentra prueba de la filiación de los accionantes Anaceli Quiñones Angulo, Alba Luz Quiñones Angulo, Yenny Quiñones Angulo y Segundo Alberto Quiñones Prado con Omaira Quiñones Angulo, quien aparentemente fue víctima de desaparición forzada por parte de las

⁷ Folio 3 del expediente

FARC, en aras de garantizar el derecho de acceso a la administración de justicia, en aplicación del principio de buena fe consagrado en el artículo 83⁸ de la Constitución Política en concordancia con el principio *pro homine*, esta Sala tendrá por cierto que Anaceli Quiñones Angulo, Alba Luz Quiñones Angulo, Yenny Quiñones Angulo y Segundo Alberto Quiñones Prado tienen vínculo filial con Omaira Quiñones Angulo, lo que los habilita para interponer la tutela y reclamar el amparo de los derechos de su hermana e hija y asimismo para reclamar protección de los propios.

Sin embargo, con relación a los otros 17 firmantes de la acción de tutela, la Sala no encuentra vínculo respecto de la desaparecida que los pudiere habilitar para reclamar la protección de los derechos fundamentales de los que esta es titular.

Presunción de veracidad en materia de tutela cuando la autoridad demandada no rinde el informe solicitado por el juez constitucional. Reiteración de jurisprudencia

Sea lo primero poner de presente que pese a la trascendencia jurídica del caso planteado, ni el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, ni la UARIV, ni la Fiscalía General de la Nación contestaron los requerimientos que les hizo el despacho Sustanciador con el fin de que dieran respuesta a los hechos expuestos en la presente tutela.

En razón de lo anterior, la Sala dará aplicación a la presunción de veracidad consagrada en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, según el cual si los informes solicitados no son rendidos dentro del plazo correspondiente, se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano.

Es del caso reiterar que como lo ha puesto de presente la jurisprudencia constitucional, el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, consagra la presunción de veracidad como una herramienta para sancionar el desinterés o negligencia de la autoridad pública o el particular contra quien se ha interpuesto la acción de tutela. En aquellos eventos en los que el juez requiere cierta información (artículo 19 del Decreto 2591 de 1991) y aquella no es allegada dentro del plazo respectivo o simplemente no es aportada, dicha negligencia tiene como consecuencia que los

⁸ “Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas.”

hechos referidos por el accionante en la demanda de tutela sean tenidos como ciertos.⁹

La Corte Constitucional, en sentencia T-825 de 2008, a propósito de la presunción de veracidad acotó:

“... encuentra sustento en la necesidad de resolver con prontitud sobre las acciones de tutela, dado que están de por medio derechos fundamentales, y en la obligatoriedad de las providencias judiciales, que no se pueden desatender sin consecuencias, bien que se dirijan a particulares, ya que deban cumplirlas servidores o entidades públicas¹⁰. Hecha la anterior precisión, la Corte ha establecido que la consagración de esa presunción obedece al desarrollo de los principios de inmediatez y celeridad que rigen la acción de tutela, y se orienta a obtener la eficacia de los derechos constitucionales fundamentales y el cumplimiento de los deberes que la Carta Política ha impuesto a las autoridades estatales (Artículos 2, 6, 121 e inciso segundo del artículo 123 C.P.¹¹).”

Además, en la sentencia T-493 de 2012, siguió esta misma línea de pensamiento:

“Advierte la Sala que la entidad accionada no desvirtuó, ni cuando resolvió los recursos de reposición y apelación, ni en sede de tutela, lo dicho por el accionante, siendo su deber hacerlo. Este deber, como quedó dicho se sustenta en razón a la condición especial que ostentan las personas víctimas del desplazamiento que hace que sus afirmaciones y las pruebas allegadas posean una presunción de veracidad. Lo anterior con ocasión al principio de buena fe y de favorabilidad que debe gobernar la interpretación de las normas atinentes a la situación de desplazamiento forzado”.

⁹Al respecto se pueden ver las Sentencias T-644 de 2003 M.P. Jaime Cordoba Trivino, T-911 de 2003 M. P. Jaime Araujo Renteria, T-1074 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett, T-1213 de 2005, M. P. Clara Inés Vargas Hernández entre otras.

¹⁰Sentencia T-391 de 1997, M. P. José Gregorio Hernández Galindo. Cita de la sentencia T-825 de 2008, M. P. Mauricio González Cuervo.

¹¹ Sentencia T-633 de 2003 M. P. Jaime Araujo Renteria.

Al igual que en los casos anteriores, en la SU-254 de 2013, al analizar dos procesos¹² en los que los accionantes afirmaron haber presentado solicitud verbal ante Acción Social, la Corte Constitucional en esa oportunidad determinó que:

“en estos dos casos, en criterio de esta Corte, resulta igualmente procedente la tutela, por las siguientes razones: (a) se trata de unos ciudadanos en especiales condiciones de vulnerabilidad y debilidad manifiesta y sujetos de especial protección constitucional, dada su condición de desplazados; (b) se debe dar aplicación al principio de presunción de veracidad, contenido en el artículo 20 del Decreto 1290 de 2008, en razón a que no se presentó prueba en contrario o no se desvirtuó dicha afirmación por parte de la entidad accionada”.

Con base en los principios de buena fe¹³ y confianza legítima, la Corte Constitucional ha señalado que en materia de desplazados *“deben tenerse como ciertas, prima facie, las declaraciones y pruebas aportadas por el declarante. En este sentido, si el funcionario considera que la declaración o la prueba falta a la verdad, debe demostrar que ello es así los indicios deben tenerse como prueba válida y las contradicciones de la declaración no son prueba suficiente de que el solicitante falte a la verdad.”*¹⁴.

La Sala considera que dicho razonamiento es enteramente aplicable a las familias de víctimas del delito de desaparición forzada y que en consecuencia, *“las autoridades públicas deben conocer las obligaciones que se derivan de la inversión de la carga de la prueba, por cuanto sobre ellas recae la responsabilidad exclusiva de desvirtuar cualquier afirmación que sobre su competencia se haga”*¹⁵.

Marco conceptual

Para efectos de entrar a resolver lo planteado y antes de analizar el caso concreto, la Sala abordará, el estudio de i) cuáles son las acciones que el Estado está obligado a adelantar cuando se presentan víctimas del delito de desaparición forzada; ii) Cuáles son los mecanismos resarcitorios con los que cuentan los

¹² Expedientes T-2.474.803 y T- 2.448.283- los señores Yeiner Camilo Ordóñez Cabrera y Geblum Alfonso Pardo Arvilla, respectivamente (cfr. pág 147 de la sentencia).

¹³ Cfr. artículo 86 de la Constitución Política.

¹⁴ Ibídem.

¹⁵ Sentencia T- 169 de 2010, M. P. Mauricio González Cuervo.

familiares de quien ha sido desaparecido forzosamente para que, previo reconocimiento de su calidad de víctimas, puedan reclamar perjuicios. A esos efectos, la Sala estima pertinente consignar un análisis de la siguiente temática.

Proscripción Constitucional del Delito de Desaparición Forzada

La Constitución Colombiana de 1991 al tratar los derechos, las garantías y los deberes en el artículo 12 dispone que *“Nadie será sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.”*, con lo cual, por mandato constitucional queda proscrita la desaparición forzada.

Para dar desarrollo al referido mandato constitucional, el Congreso de la República expidió la Ley 589 de 2000¹⁶ que en su artículo 1º¹⁷ consagró la desaparición forzada como delito autónomo e independiente. La tipificación de dicha conducta delictiva se consagró positivamente en el artículo 165 del Código Penal (Ley 599 de 2000) en los siguientes términos:

“ARTICULO 165. DESAPARICION FORZADA. El particular que someta a otra persona a privación de su libertad cualquiera que sea la forma, seguida de su ocultamiento y de la negativa a reconocer dicha privación o de dar información sobre su paradero, sustrayéndola del amparo de la ley, incurrirá en prisión de trescientos veinte (320) a quinientos cuarenta (540) meses, multa de mil trescientos treinta y tres punto treinta y tres (1333.33) a cuatro mil quinientos (4500) salarios mínimos legales mensuales vigentes y en interdicción de derechos y funciones públicas de ciento sesenta (160) a trescientos sesenta (360) meses.”

Es de resaltar que el artículo 11 de la misma Ley 589 de 2000 en términos concluyentes, radicó en cabeza del Estado la obligación intemporal de realizar todas las acciones necesarias tendientes a establecer el paradero de la víctima, conocer sobre las razones de su desaparición e informar sobre ello a sus familiares.

¹⁶ ***“Por medio de la cual se tipifica el genocidio, la desaparición forzada, el desplazamiento forzado y la tortura; y se dictan otras disposiciones.”***

¹⁷ ***“El Código Penal tendrá unos nuevos artículos del siguiente tenor:***

Artículo 268A. Desaparición forzada. El particular que perteneciendo a un grupo armado al margen de la ley someta a otra persona a privación de su libertad cualquiera que sea la forma, seguida de su ocultamiento y de la negativa a reconocer dicha privación o de dar información sobre su paradero, sustrayéndola del amparo de la ley, incurrirá en prisión de veinticinco (25) a cuarenta (40) años, multa de quinientos (500) a dos mil (2.000) salarios mínimos legales vigentes y en interdicción de derechos y funciones públicas de cinco (5) a diez (10) años.”

Dicho precepto es del siguiente tenor literal:

“Obligaciones del Estado. Sin perjuicio de la extinción de la acción penal o terminación del proceso por cualquier causa, en el delito de desaparición forzada de personas, el Estado tiene la obligación permanente de realizar todas las acciones necesarias tendientes a establecer el paradero de la víctima, conocer sobre las razones de su desaparición e informar sobre ello a sus familiares.”

Es del caso, asimismo señalar que con miras a enfrentar el flagelo del delito de desaparición forzada, la antecitada Ley 589 creó la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, el Registro Nacional de Desaparecidos y el Mecanismo de Búsqueda Urgente de personas desaparecidas. A ellos se hará una breve referencia a continuación.

De la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas

La Ley 589 de 2000 en su artículo 8º creó la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas –CBPD-¹⁸ a la cual confió la misión de adelantar actividades tendientes a impulsar y apoyar las investigaciones contra el delito de desaparición forzada tipificado en el mismo cuerpo normativo como delito autónomo; así también le asignó las funciones de diseñar, evaluar y apoyar la ejecución de planes de búsqueda de personas desaparecidas y de, a esos efectos, conformar grupos de trabajo específicos.

¹⁸ **“Artículo 8: Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas.** Créase una comisión nacional y permanente de búsqueda de personas desaparecidas con el fin de apoyar y promover la investigación del delito de desaparición forzada, con pleno respeto de las competencias institucionales y de las facultades de los sujetos procesales.
Esta comisión diseñará, evaluará y apoyará la ejecución de los planes de búsqueda de personas desaparecidas y conformará grupos de trabajo para casos específicos.
La Comisión estará integrada por las siguientes personas:
El Fiscal General de la Nación o su delegado permanente.
El Procurador General de la Nación o su delegado permanente.
El Defensor del Pueblo o su delegado permanente.
El Ministerio de Defensa o un delegado de la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Defensa.
El Consejero Presidencial para los Derechos Humanos o su delegado permanente.
El Director del Programa Presidencial para la Defensa de la Libertad o su delegado permanente.
El Director del Instituto de Medicina Legal o su delegado permanente.
Un Representante de la Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos, Asfaddes.
Un Representante de las organizaciones no gubernamentales de Derechos Humanos escogidas por ellas mismas.
Parágrafo. Las labores de búsqueda se extenderán incluso a los casos acaecidos con anterioridad a la expedición de esta ley.”

Integran la CBPD los delegados permanentes de i) el Fiscal General de la Nación, ii) el Procurador General de la Nación iii) el Defensor del Pueblo, iv) el Ministro de Defensa o un delegado de la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Defensa, v) el Director del Programa Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario de la Vicepresidencia de la República, vi) el Director de la Dirección Operativa para la defensa de la libertad personal – Fondelibertad-, vii) el Director del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, viii) un Representante de la Asociación de Familiares Detenidos Desaparecidos –ASFADDES-. ix) un Representante de las organizaciones no gubernamentales de Derechos Humanos escogidas por ellas mismas –CCJ-.

El objeto principal de la Comisión se centra en encontrar con vida a las personas desaparecidas, o realizar la entrega digna de sus cadáveres a sus familiares así como la de determinar las condiciones de la desaparición y establecer la identidad de los presuntos responsables.

Las funciones específicas de la CBPD están consagradas en el artículo 2º del Decreto 1862 de 2014¹⁹, cuyo tenor literal es el siguiente:

“ARTÍCULO 2. Funciones de la Comisión. Articular y propiciar estrategias ante el Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (DIH), creado mediante el Decreto 4100 de 2011, específicamente con el subsistema de Derechos Civiles y Políticos; de todas las acciones estructurales de política pública relacionadas con la prevención, atención y protección para garantizar el ejercicio pleno de los derechos de las víctimas de esta conducta, estableciendo una relación de interlocución dialógica entre la Comisión y el Sistema Nacional de Derechos Humanos y DIH. Para cumplir su objetivo, la Comisión desarrollará las siguientes funciones:

- 1. Apoyar la investigación en los casos de desaparición forzada, mediante el desarrollo de actividades que busquen obtener sus objetivos tales como ubicar a las personas desaparecidas, determinar las condiciones de la desaparición y establecer la identidad de los presuntos responsables.*

¹⁹ “Por el cual se establece el reglamento de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas creada por la Ley 589 de 2000.”

2. *Promover las investigaciones por desaparición forzada de personas, actividad que implica la obligación de conocer los casos de desaparición forzada, tomando en cuenta la naturaleza y características propias del delito, los mecanismos de investigación específicos y las medidas de protección y salvaguarda de los derechos de la persona desaparecida. Las instituciones con competencia en los casos de Desaparición Forzada de Personas pondrán a disposición de los investigadores, de conformidad con la Ley, los medios y recursos que conduzcan de manera adecuada a obtener el éxito de las mismas.*
3. *Diseñar los planes de búsqueda de personas desaparecidas en situaciones y casos específicos, para lo cual podrá acudir a la asesoría de expertos en el tema de la investigación de delitos de desaparición forzada y búsqueda de personas desaparecidas.*
4. *Evaluar y emitir los planes de búsqueda de personas desaparecidas, función que supone conocer de manera general los planes que han puesto en marcha las distintas entidades encargadas de la investigación del delito de desaparición forzada, para determinar si ellos son adecuados a los fines buscados con la investigación y si los mismos se ajustan a la preceptiva legal vigente.*
5. *Apoyar la ejecución de los planes de búsqueda de personas desaparecidas y prestar la ayuda que necesiten las autoridades encargadas de adelantar el mecanismo de búsqueda urgente de manera que se logren los objetivos del mismo.*
6. *Conformar grupos de trabajo para el impulso de la investigación de casos específicos de desaparición forzada, frente a los cuales podrá evaluar los planes de búsqueda adoptados y emitir recomendaciones para su efectividad.*
7. *Colaborar con la depuración, actualización y fortalecimiento del Registro Nacional de Desaparecidos y Cadáveres en condición de no identificados, así como en el diseño y puesta en marcha del Registro de Personas Capturadas y Detenidas.*
8. *Supervisar y emitir recomendaciones dentro del proceso de consolidación de la información existente en los registros previstos en el numeral anterior y acceder a la información para el cabal cumplimiento de sus funciones.*
9. *Requerir la actuación de los organismos del Estado, cuando lo estime pertinente para el cumplimiento de sus objetivos.*

10. *Recomendar medidas concretas de impulso y seguimiento de las investigaciones por desaparición forzada de personas, de acuerdo con las competencias de cada institución.*
11. *Solicitar, para casos específicos de búsqueda de personas desaparecidas, la difusión gratuita de mensajes o campañas a través de los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético en los espacios institucionales.*
12. *Solicitar la colaboración de los medios de comunicación para la obtención de los fines de la Comisión.*
13. *Promover mecanismos de coordinación, información e interlocución, en el ámbito nacional, regional y local, entre las organizaciones estatales y entre éstas y las organizaciones privadas, con el fin de obtener la efectiva aplicación de la Ley 589 de 2000.*
14. *Atender las consultas del Gobierno Nacional en relación con la aplicación de las diferentes leyes que se hayan expedido sobre la materia o que se relacionen con el delito de desaparición forzada.*
15. *Promover ante los organismos gubernamentales y entidades privadas la implementación de programas de apoyo a las familias de las personas que han sido víctimas de desaparición forzada.*
16. *Recibir la información que le aporten los particulares en los casos de desaparición forzada de personas y remitirla a las entidades competentes.*
17. *Recomendar a las autoridades competentes el estudio de protección a víctimas y testigos en los casos de desaparición forzada de personas, cuando así lo determine la Comisión.*
18. *Promover el fortalecimiento institucional y financiero de los organismos encargados de la búsqueda de las personas desaparecidas.*
19. *Adoptar todas las decisiones y medidas que considere pertinentes para la búsqueda de las personas desaparecidas y la investigación del delito de desaparición forzada.*
20. *Las demás que establezca la ley.*

PARÁGRAFO 1. Por solicitud expresa del cónyuge, compañero o compañera permanente, o pariente hasta el segundo grado de consanguinidad de una persona desaparecida, formulada a la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas, ésta podrá proponer a la autoridad judicial competente que le permita presenciar o participar en las diligencias de exhumación e identificación de cadáveres, cuando quiera que estas diligencias contribuyan a lograr los objetivos previstos en el numeral 1 de este artículo.

PARÁGRAFO 2. Las autoridades judiciales podrán solicitar a la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas la designación de expertos nacionales o internacionales que las asesoren como peritos en las exhumaciones y diligencias de identificación de cadáveres que se adelanten como parte de un plan de búsqueda de personas desaparecidas. En estos casos, la Comisión atenderá inmediatamente la petición, si su capacidad técnica lo permitiere, y de acuerdo a los planes que haya definido, de conformidad con lo previsto en el artículo 15 del presente Decreto.”

Al ser la CBPD una comisión integrada por distintas entidades estatales, los grupos de trabajo están conformados siempre por delegados de la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación y las ONG integrantes de la Comisión, dichos grupos de trabajo tendrán el objetivo de dar impulso a la investigación y a los cuales no se les opondrá reservas respecto de la diligencias penales que se requieran.

La Comisión cuenta con un procedimiento para seleccionar casos en los cuales considere que debe integrarse un grupo de trabajo. Tales requerimientos encuentran su consagración normativa en el artículo 13 del Decreto 1862 de 2014²⁰ cuyo tenor literal es el siguiente:

“ARTÍCULO 13: Procedimiento para el Seguimiento de Casos. Cualquiera de los miembros de la Comisión que tenga conocimiento sobre un caso de desaparición forzada podrá poner a su consideración la conformación de un Grupo de Trabajo. Para el efecto, suministrará información sobre i) las acciones de búsqueda iniciadas y las instancias ante las cuales se presentaron; ii) las investigaciones solicitadas ante las autoridades competentes; y iii) las posibilidades de la Comisión para dar impulso a las acciones de búsqueda y las investigaciones.

1. Si la información de quien presente el caso no fuere suficiente para definir la conformación del grupo de trabajo, este procurará acopiar la información necesaria para su decisión. El estudio preliminar del caso no podrá superar el término de un mes, al cabo del cual se presentarán los resultados a la Comisión para definir la conformación del mismo.

²⁰ “Por el cual se establece el reglamento de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas creada por la Ley 589 de 2000.”

2. Conformado el grupo de trabajo, éste presentará a la Comisión un informe mensual de las actividades realizadas y de los avances alcanzados en el caso.

3. En la agenda de reuniones de la Comisión se incluirá de manera permanente un punto de presentación de casos para la conformación de grupos de trabajo.

4. Los grupos de trabajo levantarán actas de sus reuniones las cuales sustentarán los informes que se presentan a la Comisión.

5. Cuando la Comisión decida la creación de un grupo de trabajo, deberá, inmediatamente, enviar comunicación de dicha conformación al funcionario que esté adelantando la investigación.

6. El grupo de trabajo presentará el informe ante el funcionario que esté desarrollando la investigación para los fines que este estime pertinentes.”

4.7 Del Registro Nacional de Desaparecidos

Por disposición del artículo 9º de la Ley 589 de 2000²¹ se creó el Registro Nacional de Desaparecidos –RND-, esta red nacional interinstitucional de información, permite orientar la búsqueda de personas desaparecidas y la identificación de cadáveres en situación de no identificados, al realizar cruces referenciales de datos, teniendo en cuenta la información de los cuerpos sometidos a necropsia a nivel nacional y los reportes de personas desaparecidas incluyendo también la información aportada por las entidades competentes.

²¹ “**Artículo 9º. Registro Nacional de Desaparecidos.** El Gobierno Nacional diseñará y pondrá en marcha un registro nacional de desaparecidos en el que se incluirán todos los datos de identificación de las personas desaparecidas y de inhumación y exhumación de cadáveres de personas no identificadas, el cual deberá contener como mínimo los siguientes datos:

1. Identidad de las personas desaparecidas.

2. Lugar y fecha de los hechos.

3. Relación de los cadáveres, restos exhumados o inhumados, de personas no identificadas, con la indicación del lugar y fecha del hallazgo, condiciones, características, evidencias, resultados de estudios técnicos, científicos o testimoniales y cualquier dato que conduzca a su identificación.

El Registro Nacional de Desaparecidos será coordinado por el Instituto Nacional de Medicina Legal y funcionará en su sede.

En la resolución que dé inicio a la investigación previa, o a la instrucción del proceso penal, o a la indagación preliminar o a la investigación en el proceso disciplinario, el Fiscal o el funcionario competente de la Procuraduría General de la Nación, según el caso, ordenará enviar todos los datos de la víctima al registro y solicitará la información necesaria para localizarla.”

Dicho registro fue reglamentado por el Decreto 4218 de 2005²² que en su artículo 2º lo definió así:

“Artículo 2º. Definición. El Registro Nacional de Desaparecidos es un sistema de información referencial de datos suministrados por las entidades intervinientes de acuerdo con sus funciones, que constituye una herramienta de información veraz, oportuna y útil para identificar cadáveres sometidos a necropsia médico legal en el territorio nacional, orientar la búsqueda de personas reportadas como víctimas de desaparición forzada y facilitar el seguimiento de los casos y el ejercicio del Mecanismo de Búsqueda Urgente.”

Las entidades que pueden acceder al RND son: i) todas las entidades y organizaciones que conforman la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, ii) Las entidades que cumplen función de policía judicial, iii) las entidades autorizadas que registran personas reportadas como desaparecidas y iv) otras como Registraduría Nacional del Estado Civil, INPEC y DANE.

4.8. Del Mecanismo de Búsqueda Urgente

En línea con lo anterior el artículo 13 de la Ley 589 de 2000 creó el Mecanismo de búsqueda Urgente –MBU-, este mecanismo es una herramienta que sirve para prevenir la comisión del delito de desaparición forzada.

La Ley 971 de 2005²³ se ha ocupado de regular en detalle el referido mecanismo, el cual propende por tutelar la libertad y demás garantías de quien se presume desaparecido a través de un procedimiento rápido y expedito.

Se trata de un mecanismo judicial autónomo que no hace parte del proceso penal u otra investigación, que tiene como características la de ser preventivo, informal,

²² “Por el cual se reglamenta el artículo 9 de la Ley 580 de 2000”

²³ “Por medio de la cual se reglamenta el mecanismo de búsqueda urgente y se dictan otras disposiciones.” Diario Oficial No. 45.970 de 15 de julio de 2005.

público y de tramitación obligatoria, cuya finalidad será la de desplegar las acciones tendientes a encontrar a la persona desaparecida.

El artículo 3º de la Ley 971 de 2005 dispone quiénes están legitimados para elevar la solicitud ante el funcionario judicial, ya sea juez o fiscal²⁴:

“ARTÍCULO 3 TITULARES. *Quien sepa que una persona ha sido probablemente desaparecida, podrá solicitar a cualquier autoridad judicial la activación del mecanismo de búsqueda urgente.*

Los agentes y demás miembros del Ministerio Público podrán solicitar la activación del mecanismo de búsqueda urgente sin que deban realizar procedimientos o investigaciones previas o preliminares. Lo anterior, sin perjuicio de sus competencias disciplinarias, de intervención judicial o de protección de los derechos humanos.

Los servidores públicos que, por cualquier medio, se enteren de que una persona ha sido probablemente desaparecida deberán, de oficio, activar el mecanismo de búsqueda urgente, si fueren competentes, o dar aviso del hecho a cualquier autoridad judicial para que proceda a activarlo. Si el servidor público recibe la noticia de una fuente anónima, valorará su contenido para determinar si actúa de acuerdo con lo señalado en este inciso.” (Por su importancia para el caso se destaca)

La obligación principal de impulsar el trámite del mecanismo reside en la autoridad judicial, juez o fiscal ante quien se plantee la solicitud, quien debe adelantar de manera oficiosa todas las acciones encaminadas para dar con el paradero de la persona desaparecida en cuyo favor se ha activado el mecanismo.

Los peticionarios tienen la facultad de participar en forma activa y diligente en el proceso de búsqueda de la persona desaparecida, solicitando la práctica de las diligencias que consideren pertinentes así como indicar los lugares en los cuales estima que deben ser realizadas las diligencias, con el fin de dar con el paradero de la víctima.

El artículo 5o de la Ley 971 de 2005 regula lo atinente al trámite de la solicitud de activación del mecanismo de búsqueda urgente disponiendo que no se someterá a reparto y que deberá ser tramitada por el funcionario judicial ante quien se presente. Sin embargo, quien solicita la activación del mecanismo de búsqueda urgente o el agente del Ministerio Público podrán pedir el traslado de las

diligencias a otra autoridad judicial cuando dispongan de información que indique la afectación de la independencia e imparcialidad de quien se encuentra conociéndolo. De igual manera podrá proceder el funcionario judicial que se encuentre tramitando el mecanismo de búsqueda, cuando considere que respecto de él concurren circunstancias que podrían afectar su independencia e imparcialidad en el desarrollo del mecanismo.

Cuando se ordene la activación del mecanismo de búsqueda urgente, el funcionario judicial dará aviso inmediato al agente del Ministerio Público para que participe en las diligencias.

Recibida la solicitud, el funcionario judicial tendrá un término no mayor de veinticuatro (24) horas para darle trámite e iniciar las diligencias pertinentes. Asimismo, deberá requerir de las autoridades que conozcan de la investigación o juzgamiento del delito de desaparición forzada toda la información que pueda resultar conducente para la localización y liberación de la víctima de la desaparición.

El funcionario judicial informará de inmediato sobre la solicitud de activación del mecanismo de búsqueda urgente a la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, al Departamento Administrativo de Seguridad, a la Registraduría Nacional del Estado Civil, a la Fiscalía General de la Nación y a las demás autoridades que tengan registrados datos de la víctima o de personas desaparecidas o cadáveres sin identificar, para que se realicen las confrontaciones de datos que fueren pertinentes a fin de recopilar información útil para el hallazgo de la víctima.

La autoridad judicial que, injustificadamente, se niegue a dar inicio a un mecanismo de búsqueda urgente incurrirá en falta gravísima.”

4.5. Las víctimas dentro del proceso penal

El estatuto procesal penal (Ley 906 de 2004) dedica dentro del Título IV, el capítulo IV a las víctimas, allí el artículo 132 dispone:

“Se entiende por víctimas, para efectos de este código, las personas naturales o jurídicas y demás sujetos de derechos que individual o colectivamente hayan sufrido algún daño como consecuencia del injusto.”

Frente a la condición de víctima la Corte Constitucional en sentencia C-516 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) precisó:

“Para acreditar la condición de víctima se requiere que haya un daño real, concreto, y específico cualquiera que sea la naturaleza de éste, que legitime la participación de la víctima o de los perjudicados en el proceso penal para buscar la verdad y la justicia, el cual ha de ser apreciado por las autoridades judiciales en cada caso. Demostrada la calidad de víctima, o en general que la persona ha sufrido un daño real, concreto y específico, cualquiera sea la naturaleza de éste, está legitimado para constituirse en parte civil, y puede orientar su pretensión a obtener exclusivamente la realización de la justicia, y la búsqueda de la verdad, dejando de lado cualquier objetivo patrimonial.”

Es sabido que, el proceso penal se divide en 3 grandes etapas, una primera de indagación que se lleva a cabo por parte de la Fiscalía y termina con el inicio de la etapa de investigación con la audiencia de formulación de imputación, audiencia que se lleva a cabo ante un juez de garantías.

Luego de la etapa de investigación comienza el juzgamiento que se da a partir de la presentación del escrito de acusación.

Dentro de la sentencia en mención la Corte Constitucional consideró:

“Una mirada sistemática de la normatividad y los pronunciamientos de esta Corporación sobre los derechos de intervención de las víctimas permite afirmar que si bien, en efecto, es en la audiencia de formulación de acusación en donde se formaliza la intervención de la víctima mediante la determinación de su condición y el reconocimiento de su representación legal, su participación, directa o mediante apoderado, se encuentra garantizada aún desde la fase de investigación. Resulta compatible con el modelo de procesamiento que adopta la Ley 906 de 2004, que la formalización de la intervención de la víctima se produzca en la audiencia de formulación de acusación, momento procesal en que así mismo se define la condición de acusado y se traba de manera

formal el contradictorio entre acusación y defensa. El hecho de que sea en ese estadio de la actuación en el que se determina la calidad de víctima a fin de legitimar su intervención en el juicio y se reconozca su representación legal, si la tuviere, de ninguna manera significa su exclusión de etapas anteriores en las que bien puede intervenir acreditando sumariamente su condición de tal, como lo prevé el artículo 136, y lo ha reafirmado y precisado la jurisprudencia de esta Corte.”²⁵

Lo anterior resulta importante en el caso que se examina toda vez que lo pretendido por la accionante es que se reconozca su calidad de víctima con el fin de reclamar la indemnización de los perjuicios causados con la desaparición de Omaira Quiñones Angulo.

Para tal fin, el cuerpo normativo procedimental penal²⁶ contempla un procedimiento para reclamar la indemnización de los daños causados vía incidente de reparación integral, cuando previo agotamiento del proceso judicial se haya demostrado la responsabilidad penal de quien cometió el delito. La norma dispone:

“ARTÍCULO 102. PROCEDENCIA Y EJERCICIO DEL INCIDENTE DE REPARACIÓN INTEGRAL. En firme la sentencia condenatoria y, previa solicitud expresa de la víctima, o del fiscal o del Ministerio Público a instancia de ella, el juez fallador convocará dentro de los ocho (8) días siguientes a la audiencia pública con la que dará inicio al incidente de reparación integral de los daños causados con la conducta criminal y ordenará las citaciones previstas en los artículos 107 y 108 de este Código, de ser solicitadas por el incidentante.” (Se resalta)

En vista de lo anterior, estima la Sala que corresponde a la accionante llevar a cabo el proceso penal para que sea en esa sede donde se le reconozca o no, la reparación que pretende hacer valer vía acción de tutela.

El caso en concreto

La ciudadana Anaceli Quiñones Angulo, en nombre propio, en el de su hermana Omaira, víctima del delito de desaparición forzada, en el de sus hermanas Alba

²⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-516 DE 2007. M.P Jaime Córdoba Triviño

²⁶ Ley 906 de 2004 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal.”

Luz y Yenny Quiñones Angulo y en el de su padre Segundo Alberto Quiñones Prado, interpuso acción de tutela con el fin de reclamar amparo de sus derechos fundamentales a la verdad, a la justicia, a la vida e integridad, así como el derecho a ser reconocidos como víctimas y a que se despliegue un plan de búsqueda de la ciudadana Omaira Quiñones.

Por su parte el Tribunal Administrativo del Caquetá negó el amparo deprecado por los actores al considerar que no hubo vulneración de los derechos fundamentales.

Del relato de los hechos, la Sala infiere que son dos los problemas jurídicos que en el caso presente, le corresponde examinar: (i) si efectivamente, se presenta vulneración a los derechos de la familia víctima de la presunta desaparición forzada de la ciudadana Omaira Quiñones, a conocer lo ocurrido con ella y a exigir de parte del Estado que despliegue las acciones necesarias para su búsqueda; así como de los derechos fundamentales de la víctima a ser buscada y localizada; (ii) y, si a la actora se le ha desconocido el derecho a ser reconocida como víctima por la circunstancia de habersele negado los subsidios que por razón del desplazamiento solicitó ante la UARIV.

Al efecto, tiénese lo siguiente:

En cuanto al primer problema jurídico, la Sala encuentra plenamente probada la vulneración de los derechos de la familia víctima de la presunta desaparición forzada de la ciudadana Omaira Quiñones, así como los de esta última como sujeto pasivo de tan atroz delito, pues ante el silencio guardado por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, la URAIV y la Fiscalía, instituciones que tienen inequívocas competencias en la materia, es fuerza concluir que hasta la fecha el Estado ha omitido cumplir con las obligaciones de **realizar todas las acciones necesarias tendientes a establecer el paradero de la víctima, conocer sobre las razones de su desaparición e informar sobre ello a sus familiares, que le fueron impuestas en el artículo de la Ley 11 de la Ley 589 de 2000.**

La Sala hace hincapié en que se allegó evidencia inequívoca de que la actora formuló denuncia penal el 11 de marzo de 2015 por segunda vez ²⁷ ante la Fiscalía General de la Nación en Florencia (Caquetá) por los hechos ocurridos con su hermana en la vereda del Triunfo en el municipio de Cartagena de Chaira (Caquetá).

En esas condiciones, la Sala estima que particular gravedad reviste la falta de respuesta de parte de la Fiscalía General de la Nación al requerimiento de pruebas que le fue cursado por el despacho Sustanciador con fundamento en lo dispuesto en el artículo 19 del Decreto 2591 de 1991, si se tiene en cuenta que, según quedó analizado en precedencia, se trata de una institución a la que la Ley 589 de 2000 y normas concordantes le asignan específicas competencias en los casos de desaparición forzada de personas, y que ante una noticia criminal por hechos presuntamente constitutivos del delito de desaparición forzada, como la que en el caso presente consta que le fue radicada por la actora bajo el No. 180016000552201500730, tenía la responsabilidad de promover las investigaciones del caso, así como la de alimentar las bases de datos del Sistema nacional de desaparecidos y de accionar de manera oficiosa el mecanismo de búsqueda urgente conforme lo manda a los servidores públicos con competencias en la materia el artículo 3º de la Ley 971 de 2005.

En el caso *sub iudice* es fuerza concluir que ninguna de tales acciones ha tenido lugar. Así se infiere razonablemente no solo de la circunstancia de no haber tales entidades respondido, sino y, principalmente por no figurar ningún dato acerca de la desaparecida en las bases de datos del sistema. Merece destacarse que, inclusive la Fiscalía General de la Nación en respuesta a petición formulada por la actora, en oficio de 14 de abril de 2015 le informó que revisadas las bases de datos del SPOA y SIJUF²⁸, no se encontró investigación por la desaparición y/o secuestro de Omaira Quiñones Angulo que se adelante sobre el caso en particular, lo que en otros términos significa que el caso no ha sido documentado y que tampoco se ha activado el plan de búsqueda, todo lo cual constituye evidencia inequívoca de la vulneración de los derechos fundamentales invocados.

En razón de lo expuesto, la Sala revocará la sentencia impugnada, y en su lugar, concederá la protección reclamada. En consonancia, se ordenará a la Fiscalía

²⁷ Folio 36

²⁸ Folio 34

General de la Nación que en cumplimiento del deber consagrado en el artículo 3° de la Ley 971 de 2005, active el mecanismo de búsqueda urgente. De igual modo, se ordenará al Defensor de Pueblo que como presidente de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas²⁹, que conforme el grupo de trabajo para el seguimiento del caso de Omaira Quiñones Angulo conforme a lo consignado en noticia criminal de 11 de marzo de 2015.

En cuanto al segundo aspecto, lo primero que la Sala debe poner de presente es que la cuestión atinente a los subsidios por desplazamiento constituye una problemática diferente a la cuestión relativa al delito de desaparición forzada y que el proceso penal es el escenario en que las víctimas del punible deben solicitar la reparación de los perjuicios irrogados por ese ilícito.

Con todo, la Sala pasa a examinar la solicitud presentada el 5 de junio de 2009 por Anaceli Quiñones Angulo. Al respecto, advierte que esta fue denegada por la Agencia Presidencial para la Acción Social en razón a que la declarante manifestó haberse desplazado de su domicilio en el municipio de Mocoa (Putumayo) el 19 de Mayo de 2009 como consecuencia de hechos violentos provenientes de grupos armados al margen de la Ley, pero al consultar la base de datos del Censo Nacional Electoral y la base de datos del Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA) se constató que la actora se encontraba inscrita para votar en el municipio de Cali (Valle del Cauca) y recibía los servicios de salud como beneficiaria en el mismo municipio.

Es del caso asimismo anotar que de la solicitud que la actora elevó ante la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional con el fin de que se inscribiera en el Registro Único de Población Desplazada de esa entidad y que se le negó a la accionante³⁰, como quiera que no se demostró que la declarante hubiese sido desplazada de su lugar de residencia, dicho acto, no fue objeto de controversia en sede administrativa a través de los recursos de reposición y apelación.

²⁹ “ARTÍCULO 3 del Decreto 1862 de 2014. Presidencia. La Presidencia de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas será ejercida por el Defensor del Pueblo o su delegado permanente.”

³⁰ Folio 33

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

F A L L A:

PRIMERO. **REVÓCASE** la sentencia de tutela de primera instancia, proferida por el Tribunal Administrativo de Caquetá, el 3 de noviembre de 2015, que negó el amparo solicitado. En su lugar, **AMPARANSE** los derechos de la ciudadana OMAIRA QUIÑONES en su condición de víctima del delito de desaparición forzada a ser buscada y localizada; así como los derechos de sus familiares a reclamar del Estado la realización de las acciones necesarias tendientes a establecer su paradero de la víctima y a conocer sobre las razones de su desaparición.

SEGUNDO.- **ORDÉNASE** a la Fiscalía General de la Nación, que a más tardar en las 48 horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, (i) active el mecanismo de búsqueda urgente de que trata la Ley 971 de 2005, en relación con el caso registrado con la noticia criminal número 180016000552201500730 del 11 de marzo de 2015 por la desaparición forzada de OMAIRA QUIÑONES ANGULO (ii) reporte el caso a las bases de datos del sistema nacional de desaparecidos. A estos efectos, **ORDÉNASE** a Secretaría General adjuntar copias del expediente.

TERCERO.- **ORDÉNASE** al Defensor del Pueblo como presidente de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas que, a más tardar en las 48 horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, integre el grupo de trabajo que se encargue del seguimiento a las investigaciones por la desaparición forzada de OMAIRA QUIÑONES ANGULO.

A estos efectos, **ORDÉNASE** a Secretaría General adjuntar copias del expediente.

CUARTO.- Notifíquese la presente providencia por el mecanismo más expedito posible al Fiscal General de la Nación, al Procurador General de la Nación, al Director de la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Defensa, al Director del Programa Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario de la Vicepresidencia de la República, al Director de la Dirección

Operativa para la defensa de la libertad personal –Fondelibertad y al Director del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

QUINTO. Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, remítase el expediente a la Corte Constitucional para su revisión.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

La anterior sentencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión celebrada en la fecha.

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ
Presidente

MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO

GUILLERMO VARGAS AYALA