

Sentencia T-603/11

REPARACION ADMINISTRATIVA-Evolución de jurisprudencia

ESTANDARES PROBATORIOS EN MATERIA DE REPARACION ADMINISTRATIVA

ACCION DE TUTELA CONTRA ACCION SOCIAL-Improcedencia para reconocimiento y pago de reparación administrativa por no existir nexo causal entre fallecimiento de cónyuge y la actividad de grupos ilegales

Referencia: expediente T- 3.001.628

Acción de tutela instaurada por Teresa Rendón de López contra Acción Social.

Magistrado Ponente

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá, D. C., once (11) de agosto de dos mil once (2011).

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Humberto Antonio Sierra Porto, quien la preside, María Victoria Calle Correa y Luís Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9º de la Constitución Política, y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de las sentencias de amparo proferidas el 22 de noviembre de 2010 por el Juzgado 30 Administrativo de Medellín y el 19 de enero de 2011 por la Sala Quinta de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia, en el proceso adelantado por la señora Teresa Rendón de López contra Acción Social.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos.

Los hechos relatados por el apoderado de la señora Rendón de López, quien actúa como integrante del “Programa de Promoción de Casos de Alto Impacto en Derechos Humanos (PPCIDH) de la Universidad Pontificia Bolivariana”, son los siguientes:

1. El día 8 de octubre de 1992, el cónyuge de la señora Teresa Rendón de López “salió de la casa, ubicada en la vereda El Congal en el corregimiento de San Diego, municipio de SAMANÁ, CALDAS, y al llegar a la tienda lo asesinaron”.

1. Afirma que ni la accionante, ni ninguno de sus familiares pudieron individualizar al sujeto

perpetrador del homicidio. No obstante lo anterior, por la época del crimen se llevaron a cabo varios ataques de la guerrilla en la zona, y por ende, “tenía serios indicios para pensar que la muerte de su esposo obedeció a actos de grupos guerrilleros, ya que el mismo no tenía problemas de carácter personal con otros individuos, ni estaba involucrado con grupos de delincuencia común, ni este tipo de grupos hacían presencia en la zona al momento de los hechos”.

1. Explica que el día 19 de octubre de 1992, la Fiscalía 28 Seccional de La Dorada inició investigación previa radicada con el número 0720, por el delito de homicidio.

1. El día 29 de junio de 1993, dicha dependencia dictó resolución inhibitoria, al no identificar quién había sido responsable. Las diligencias fueron archivadas.

1. Asegura que en diciembre de 2006, la Presidencia de la República publicó un informe del Observatorio de derechos humanos, “en el cual se estableció con claridad que en (sic) por la época del homicidio del señor LUIS ARTURO LÓPEZ BERRÍO había comenzado en la zona a operar de manera cruenta el grupo guerrillero de las FARC”.

1. Explica que el informe del programa de la Presidencia también señala que “en (sic) principios de los años 90 no había presencia del ejército en la zona. Lo que demuestra la ausencia de la fuerza pública del Estado colombiano”.

1. La accionante presentó el día 23 de agosto de 2008 una solicitud de reparación administrativa ante Acción Social, con base en lo dispuesto en el decreto 1290 de 2008.

1. Mediante Acta Extraordinaria núm. 002 del 12 de febrero de 2010, el Comité de Reparaciones Administrativas decidió negar la calidad de víctima a Luis Arturo López Berrío, y en consecuencia, hacer lo mismo con la señora Teresa Rendón, “argumentando que los daños no fueron causado (sic) por grupos armados al margen de la ley”.

1. El día 27 de mayo de 2010, la señora Rendón interpuso recurso de reposición contra la decisión adoptada por el Comité de Reparaciones Administrativas, agotando de esta manera la vía gubernativa.

1. El 1º de octubre de 2010, Acción Social confirmó la decisión adoptada mediante Acta núm. 002 del 12 de febrero de 2010.

1. Termina afirmando que “la decisión de Acción Social violenta los derechos fundamentales al debido proceso, a la reparación, a la dignidad humana y a la efectividad de los derechos”.

Así las cosas, por vía de tutela, solicita la señora Rendón el reconocimiento y pago de una reparación administrativa, cuyo fundamento sería el asesinato de su cónyuge por parte de un grupo armado ilegal.

2. Respuesta de la entidad accionada.

Acción Social no se pronunció respecto de las pretensiones de la accionante.

3. Primera instancia.

El Juzgado 30 Administrativo de Medellín, mediante sentencia del 19 de enero de 2011 negó las pretensiones de la demanda.

En primer lugar, el fallador trajo a colación numerosas sentencias proferidas por la Corte Constitucional en materia de derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral de las víctimas del conflicto armado.

Seguidamente, el juez de instancia analiza las diversas etapas que conforman el trámite de la reparación administrativa, establecida mediante decreto 1290 de 2008. Sobre el particular, dilucida las autoridades competentes y estándares probatorios que deben manejar.

Finalmente, descendiendo al caso concreto, el Juzgado consideró que Acción Social no vulneró los derechos de la accionante por cuanto “la actora no ha cumplido con el deber mínimo que tiene para acceder a los programas de reparación diseñados por el Estado”.

4. Impugnación.

El apoderado de la accionante impugnó la decisión del Juzgado 30 Administrativo de Medellín, argumentando lo siguiente.

Explica que Acción Social, con base en afirmaciones tales como “la muerte de sus familiares obedeció al accionar de grupos criminales o riñas personales”, y no a actuaciones de grupos armados ilegales, viene negando un importante número de solicitudes de reparación administrativa. Por el contrario, dicha Entidad debe asumir un papel mucho más activo, en orden a garantizarles a las víctimas sus derechos fundamentales.

En tal sentido, según el impugnante, a Acción Social le corresponde asumir la carga de la prueba y no a las víctimas. Incluso, “en el presente caso doña TERESA RENDÓN DE LÓPEZ fue más diligente porque además de afirmar que la muerte de su esposo había sido consecuencia del accionar de grupos armados ilegales, aportó el registro de defunción de su

esposo, y una constancia de una investigación penal fue abierta por la Fiscalía General de la Nación”.

Agrega que Acción Social no realizó conducta alguna encaminada a establecer la calidad de víctima del señor López Berrío, lo cual significa que trasladó la carga de la prueba a la esposa del aquél, desconociendo las formas propias de cada juicio.

Sobre el mismo aspecto probatorio, se pregunta el recurrente lo siguiente “si en el presente caso, la Fiscalía no pudo determinar si los responsables eran guerrilleros o delincuencia común, ¿Por qué Acción Social presume que fue delincuencia común?”. Y más adelante agrega “si en el presente caso, sin justificación alguna Acción Social omitió practicar pruebas para determinar la calidad de víctima de la solicitante a pesar del mandato legal expreso, ¿por qué presumir la responsabilidad de la muerte de don LUIS ARTURO por parte de la delincuencia común?. En la respuesta de ACCIÓN SOCIAL no hay ninguna prueba que conduzca a demostrar la responsabilidad de alguna banda, combo, organización delictiva o algún grupo de esa naturaleza, tomar algún tipo de decisión administrativa sin sustento probatorio constituye una violación adicional al debido proceso”.

Aunado a lo anterior, explica la existencia de un detallado informe elaborado por la Presidencia de la República, en cual se da cuenta del accionar de grupos guerrilleros en la zona donde tuvo lugar el homicidio, lo cual constituye, además, un indicio de la calidad de víctima de la señora Teresa Rendón su calidad de víctima.

Adicionalmente, según el recurrente, Acción Social sólo puede negarle la calidad de víctima a un solicitante de reparación administrativa, cuando quiera que existan pruebas contundentes de que el solicitante no fue víctima del actuar de grupos armados ilegales, “pero mientras haya algunos de los criterios enunciados en el artículo 24, deberá el Estado buscar la reparación, aun cuando no hay certeza del hecho, pues la incertidumbre, en virtud del principio de favorabilidad, debe ser asumida por el Estado, no por la víctima”.

Finalmente, respecto a la existencia de otra vía procesal, en este caso, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, asegura que la misma no es eficaz, tomando en cuenta que la peticionaria es una persona de 67 años de edad, habita en el barrio San José de la Cima (estrato 2), dependiendo económicamente de un hijo, quien “trabaja en revueltería como empleado informal, no está afiliado a Seguridad Social en salud ni él ni su familia. Y tampoco tiene acceso al resto de prestaciones sociales derivadas del Sistema de Seguridad Social colombiano (pensiones, cesantías, ARP)”.

## 5. Segunda instancia.

La Sala Quinta de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante sentencia del 19 de enero de 2011, decidió confirmar la sentencia recurrida.

Al respecto, el Tribunal, luego de explicar brevemente el trámite que debe surtir una solicitud de indemnización administrativa, sostuvo que “el acto administrativo que resolvió el recurso de reposición interpuesto por la señora TERESA RENDÓN DE LÓPEZ contra la decisión de no acceder a su solicitud de reconocimiento como víctima de la violencia y la consecuente indemnización, argumenta ampliamente sobre el trámite desarrollado por la entidad para

analizar la situación particular de la tutelante”.

Así pues, en pocas palabras, el Tribunal estimó que Acción Social se limitó a darle curso a la solicitud elevada por la accionante, por lo que no puede entenderse que se cometió violación alguna de derechos fundamentales.

## II. PRUEBAS.

En el expediente obran las siguientes pruebas pertinentes:

- \* Fotocopia de la solicitud de reparación administrativa.
- \* Certificación expedida por la Fiscalía General de la Nación.
- \* Registro de defunción del señor Luis Arturo López Berrío.
- \* Fotocopia de la resolución expedida por la Acción Social mediante la cual se niega un recurso de reposición.
- \* Fotocopia del texto “Dinámica reciente de la confrontación armada en Caldas”, elaborado por el Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH.

## III. ACTUACIÓN EN SEDE DE REVISIÓN.

El Despacho, mediante auto del 28 de junio de 2011, ordenó que se oficiara a Acción Social, a efectos de que remitiera fotocopia de todo el expediente administrativo referente a la solicitud de reparación elevada por la accionante. Dicha orden no fue cumplida. De igual manera, se le ordenó a la Fiscalía que remitiera fotocopia del expediente penal referido a la investigación que se adelantó en relación con el homicidio del cónyuge de la peticionaria, entidad que respondió lo siguiente:

“Acto seguido se le solicitó al señor SANTIAGO BOCANEGRA, quien tuvo a su cargo el archivo de la unidad, un reporte y búsqueda de las diligencias, quien mediante oficio de fecha 13 de julio y recibido el 16 de junio informó que la búsqueda de las diligencias, no arrojó resultados positivos.”

## IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 1. Competencia

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, y 33, 34 y 35 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala es competente para revisar y decidir la presente acción de tutela.

### 2. Problema jurídico planteado.

En el presente caso, la Sala de Revisión debe determinar si Acción Social vulneró los derechos fundamentales de una señora por haberle negado el reconocimiento y pago de una

reparación administrativa, destinada a quienes han sido víctimas de grupos armados ilegales.

En concreto, los hechos se remontan al 8 de octubre de 1992, fecha en la cual el cónyuge de la señora Teresa Rendón fue asesinado en una vereda del municipio de Samaná (Caldas). Afirma la accionante que ninguno de sus familiares pudieron individualizar al sujeto perpetrador del homicidio. No obstante lo anterior, por la época del crimen se llevaron a cabo varios ataques de la guerrilla en la zona, y por ende, “tenía serios indicios para pensar que la muerte de su esposo obedeció a actos de grupos guerrilleros, ya que el mismo no tenía problemas de carácter personal con otros individuos, ni estaba involucrado con grupos de delincuencia común, ni este tipo de grupos hacían presencia en la zona al momento de los hechos”.

Explica igualmente la peticionaria que la Fiscalía dictó resolución inhibitoria, al no haber logrado identificar al responsable del crimen. Las diligencias fueron archivadas.

La demandante presentó el día 23 de agosto de 2008 una solicitud de reparación administrativa ante Acción Social, con base en lo dispuesto en el decreto 1290 de 2008, la cual fue negada por cuanto no se logró probar que las FARC hubiesen sido las responsables del crimen, es decir, no se probó la calidad de víctima. Posteriormente, la decisión fue confirmada por la autoridad administrativa, sin que se hubiese acudido ante la jurisdicción correspondiente.

Cabe agregar que la señora Rendón cuenta con 67 años de edad, vive en un inmueble estrato 2 de Medellín, no se encuentra afiliada al Sistema General de Seguridad Social y sobrevive con lo poco que le aporta un hijo, quien labora informalmente.

Ambas instancias judiciales negaron el amparo solicitado por cuanto estimaron que Acción Social se había limitado a aplicar la normatividad vigente en la materia y, en última, no se había demostrado la calidad de víctima de la peticionaria.

Pues bien, a efectos de resolver el caso concreto la Corte analizará (i) los principales pronunciamientos realizados en materia de reparación administrativa; (ii) los estándares probatorios en materia de reparación administrativa; y (iii) resolverá el caso concreto.

### 3. Principales pronunciamientos sobre reparación administrativa.

En distintas oportunidades se ha pronunciado la Corte en relación con la reparación administrativa. Veamos la evolución que ha conocido el tema.

3.1. La acción de tutela procede para obtener una reparación, sin necesidad de acudir ante la jurisdicción de justicia y paz o a un proceso de reparación administrativa.

En sentencia T- 085 de 2009, esta Corporación examinó si se vulnera el derecho fundamental a la reparación de los desplazados por la violencia frente a la negativa de Acción Social de acceder a la petición de indemnización y someterlos al proceso penal previsto en la Ley 975 de 2005 o al proceso de reparación por vía administrativa dispuesto en el Decreto reglamentario 1290 de 2008. En dicha ocasión, se consideró lo siguiente:

“En lo que atañe a la formulación de la acción de tutela a fin de obtener la satisfacción del derecho a la reparación de los daños sufridos por las víctimas del desplazamiento forzado, esta Sala considera que los medios procesales existentes ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y la jurisdicción ordinaria no resultan ser idóneos, pues quienes solicitan el amparo son sujetos de especial protección constitucional, con fundamento en sus condiciones de debilidad manifiesta (art.13 C. Pol.), y víctimas de violaciones a derechos fundamentales, por lo que requieren un instrumento judicial ágil y eficaz que les brinde la posibilidad de acceder a una pronta y justa reparación, características que al ser propias de la acción de tutela, configuran su procedencia.

(...)

De este modo, las personas víctimas del desplazamiento forzado pueden acudir a la acción de tutela para el amparo de los derechos fundamentales con carácter definitivo y, por tanto, sin necesidad de invocar y demostrar un perjuicio irremediable a dichos derechos, ya que la naturaleza de esta acción se dirige a la protección inmediata de los mismos (artículo 86 Constitución Política) ante una vulneración o amenaza.

(...)

Así, concluye esta Sala que el daño acaecido por la violación flagrante de los derechos humanos, genera a favor de la víctima el derecho fundamental a la reparación de los perjuicios directamente ocasionados con la trasgresión, a través de la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y la garantía de no repetición consagradas en el Derecho Internacional. La exigencia y la satisfacción de este derecho fundamental se dan independientemente de la identificación, aprehensión, enjuiciamiento o condena del victimario, debido a que aquel deriva precisamente de la condición de víctima, cuyos derechos corresponde al Estado salvaguardar, sin perjuicio de que pueda repetir contra el autor.

Luego, en el examen del caso concreto, la Corte concluye afirmando lo siguiente:

“De este modo, someter a los accionantes, víctimas del desplazamiento forzado, a procesos penales en los cuales es necesaria la aceptación de cargos por parte del victimario para la satisfacción del derecho a la reparación; o esperar la labor investigativa de determinación del responsable de esa conducta delictuosa para exigir la reparación del daño ocasionado, teniendo en cuenta que los hechos acaecieron en el año 2001 y que hasta ahora según información de los accionantes y de las pruebas allegadas al proceso provenientes de la Fiscalía Primera Seccional de Fundación los “responsables [están] en averiguación” (fl.36-32 cdno. Corte); o someterlos a un proceso administrativo donde la llamada reparación no corresponde a los postulados normativos expuestos, sino que es la manifestación de la asistencia social que el Estado está obligado a brindar a todas las personas, en especial a las más vulnerables, es revictimizar a quien ha sido objeto de una masiva y constante vulneración de los derechos humanos, es desconocer los derechos fundamentales que de la condición de víctima se derivan y que le impone al Estado el deber de salvaguardar”.

Finalmente, la Corte ordenó a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, pagar los perjuicios causados a los accionantes por el

desplazamiento forzado del corregimiento de Bellavista, municipio de Algarrobo, departamento de Magdalena, de conformidad con el monto que fijará la jurisdicción de lo contencioso administrativo, como lo dispone el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991.

Así pues, esta Corporación en sentencia T- 085 de 2009, consideró que las víctimas de desplazamiento forzado no estaban obligadas a acudir a un proceso penal de justicia y paz, ni tampoco al trámite de la reparación por vía administrativa dispuesto en el Decreto reglamentario 1290 de 2008, sino que directamente podían interponer una acción de tutela a efectos de obligar a Acción Social a indemnizar los daños ocasionados a los desplazados. En otras palabras, no se trataba, como en el presente asunto, de interponer una acción de tutela contra Acción Social a efectos de controvertir los actos administrativos mediante los cuales se niega el reconocimiento y pago de una reparación administrativa, sino que incluso se consideró que no era necesario siquiera acudir a dicho trámite, siendo procedente directamente el amparo, es decir, la acción de tutela serviría para lograr una reparación judicial.

3.2. La gratuidad es un principio orientador del trámite que comprende la reparación administrativa.

La Corte en sentencia T- 190 de 2009 estimó que, de acuerdo con el Decreto 1290 de 2008 la gratuidad es uno de los principios rectores del proceso de reparación administrativa, el cual pretende ser un trámite sencillo y directo con las víctimas en tanto se puede adelantar ante diferentes entidades en el ámbito territorial con el simple diligenciamiento de un formulario. En tal sentido, consideró el juez constitucional que dicho proceso comprende, entre otras medidas de reparación, el pago directo a las víctimas de una indemnización solidaria. En consecuencia, para las víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley, el mecanismo establecido por el Decreto 1290 de 2008 es gratuito y de fácil acceso en todo el territorio nacional dada la competencia que para asesorar y tramitar esta reparación se le designó a las alcaldías; personerías municipales; procuradurías regionales, distritales y provinciales; defensorías del pueblo; sedes de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación y de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz.

Pues bien, el anterior pronunciamiento fue seguido por la Corte en sentencia T- 617 de 2009, en los siguientes términos:

“En síntesis, reconocer la calidad de abogado para adelantar el programa de reparación por vía administrativa está sujeto al cumplimiento de ciertas condiciones, tales como: (i) los interesados deberán manifestar su intención de que un abogado los represente; (ii) deberán ser individualizados todos y cada uno de los solicitantes; (iii) la entidad a la que se le hace esta observación, deberá explicar todo el trámite para acceder a la reparación por vía administrativa, haciendo énfasis en que el mismo es gratuito y de fácil acceso; (iv) esta asesoría deberá realizarse en un lenguaje claro y sencillo; (v) además, deberá puntualizarse acerca de las entidades que deben brindar información de manera inmediata, clara y precisa acerca de sus derechos, especialmente la Defensoría, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación y Acción Social, quienes deben hacer un acompañamiento para que sean efectivamente protegidos; (vi) de todo lo anterior deberá quedar constancia por escrito; (vii) en caso de que los solicitantes insistan en la representación por abogado, no podrá hacerse

otra cosa que reconocer dicha actuación. Adicionalmente, (viii) tanto las entidades públicas como los apoderados y demás personas que intervengan en el trámite para acceder a la reparación administrativa deberán garantizar que sus actuaciones se encuentran guiadas por el principio de gratuidad; (ix) informar a las autoridades disciplinarias competentes cuando existan sospechas de que un abogado que apodere a las víctimas ha obtenido “clientes aprovechándose de una situación de calamidad que afecte gravemente la libertad de elección,” (numeral 7 del artículo 30 de la Ley 1123 de 2007).

3.3. Improcedencia para obtener, por vía de tutela, una indemnización a favor de unas familias de desplazados.

La Corte en sentencia T- 299 de 2009, al momento de examinar la situación descrita por unos desplazados, quienes reclamaban, entre otras cosas, la restitución de sus tierras y la indemnización de todos los perjuicios sufridos, estimó improcedente esta última pretensión, por las siguientes razones:

“Respecto del alcance del artículo 25 del Decreto 2591 de 1991 la jurisprudencia de la Corte ha entendido que (i) la acción de tutela tiene como finalidad garantizar el goce efectivo de los derechos y no tiene una naturaleza fundamentalmente indemnizatoria; (ii) es excepcional pues si bien para concederla se requiere que se haya concedido la tutela no siempre que esto ocurre es procedente la indemnización; (iii) solo procede cuando no existe otra vía judicial para el resarcimiento del perjuicio, por lo cual, en todo caso, no es procedente cuando se concede la acción de tutela como mecanismo transitorio; (iv) no es suficiente la violación o amenaza del derecho sino que es necesario que esta sea evidente y consecuencia de la acción clara e indiscutiblemente arbitraria del accionado; (v) debe ser necesaria para asegurar el goce efectivo del derecho del tutelante; (vi) se debe garantizar el debido proceso al accionado; y (vii) sólo cobija el daño emergente, esto es, el perjuicio y no la ganancia o provecho que deja de reportarse; (viii) si el juez de tutela, fundado en la viabilidad de la condena ‘in genere’ accede a decretarla, “debe establecer con precisión en qué consistió el perjuicio; cuál es la razón para que su resarcimiento se estime indispensable para el goce efectivo del derecho fundamental; cuál es el hecho o acto que dio lugar al perjuicio; cuál la relación de causalidad entre la acción del agente y el daño causado y cuáles serán las bases que habrá de tener en cuenta la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o el juez competente, según que se trate de condenas contra la administración o contra particulares, para efectuar la correspondiente liquidación”.

No hay evidencia de que sea necesaria una condena en abstracto para que los demandantes puedan tener el goce efectivo de sus derechos, ni de que exista una conducta manifiestamente arbitraria y contraria a la carta por parte de las accionadas”.

Como puede advertirse, contrario a lo decidido en sentencia T- 085 de 2009, la Corte consideró que la reparación de los daños causados a los desplazados no puede obtenerse mediante una condena in abstracto en sede de amparo.

3.4. Procedencia del amparo contra decisiones que niegan el reconocimiento de una reparación administrativa.

La Corte en sentencia T- 858 A de 2009 consideró que, por vía de acción de tutela, se podían

dejar sin efectos actos administrativos proferidos por Acción Social, mediante los cuales se ha negado una reparación administrativa, debido a la supuesta extemporaneidad de la solicitud. En dicho fallo se afirmó igualmente que la calidad de víctima “no debe estar condicionada a la identificación, aprehensión, enjuiciamiento o condena de imputado alguno, pues es al Estado al que corresponde salvaguardar esos derechos, sin perjuicio de que pueda repetir contra los autores del delito”.

No obstante lo anterior, cabe señalar que, en dicha ocasión, existían algunos elementos de prueba en el expediente que apuntaba a que la víctima lo había sido por el accionar de un grupo armado ilegal:

“D. Documentos relevantes allegados al expediente en fotocopia.

(...)

3. Certificación expedida por el Secretario Administrativo y Financiero de Guaduas, que indica que el señor César Alfonso González Cuéllar fue asesinado en septiembre 9 de 1999, según consta en la investigación radicada 1420, en la Unidad Seccional de Fiscalía Delegada ante el Juzgado Promiscuo del Circuito de Guaduas, por presunto homicidio (f. 10 ib).

4. Relato detallado de los hechos suscrito por Blanca Nohemis Porras, indicando que a su esposo se lo llevaron unos hombres que se identificaron como miembros de las FARC, el cuerpo fue hallado sin vida por el hermano, y en “el pecho tenía un letrero que decía ‘sapo’. Inmediatamente el hermano se fue a dar aviso a las autoridades y ellos le respondieron que él tenía que recogerlo y llevarlo al comando de la Policía porque ellos no subían hasta esa vereda ya que estaba llena de guerrilla” (f. 11 ib.).

5. Acta de levantamiento del cadáver de César Alfonso González Cuéllar, de 29 años, casado, de profesión “jornalero”, donde se describe que presenta “herida abierta región occipital”, muerte violenta con arma de fuego; en el abdomen se encuentra un letrero “x sapo” (fs. 13 a 15 ib.).

6. Informe N° 600 CTI-V sobre individualización de los autores del homicidio del señor César Alfonso González Cuéllar, asesinado en la vereda Cinta y Fría de Guaduas, coligiendo que el homicidio “fue un ajustamiento debido a que las heridas... presentan tatuaje de pólvora y fueron causadas a corta distancia; eso sin olvidar el modus operandi empleado por sus agresores, puesto que fue sacado de su vivienda y plagiado y torturado para después matarlo, como también se le ilustró en el álbum fotográfico en donde aparece en su camisa presenta unas leyendas muerto x sapo” (fs. 17 y 18 ib.)”.

Adviértase entonces que si bien la Corte sentó como principio rector que no es necesario identificar plenamente al victimario, del repaso de las pruebas que obran en el expediente se podía inferir lógicamente que se trataba, en el caso concreto, de un grupo armado ilegal, en especial, por el modus operandi.

3.5. Procedencia de la reparación administrativa independientemente de los resultados alcanzados en las investigaciones penales.

La Corte en sentencia T- 458 de 2010 examinó (i) el trámite de la reparación administrativa,

descrito en el decreto 1290 de 2008; y (ii) la relación existente entre los avances en las investigaciones penales y el reconocimiento de la reparación administrativa.

En cuanto al procedimiento, el juez constitucional lo sintetizó en los siguientes términos:

“De acuerdo con ellos el procedimiento para obtener la reparación por vía administrativa inicia con (i) la solicitud, que se diligencia en un formulario distribuido por Acción Social en las alcaldías municipales, personerías municipales, procuradurías regionales, distritales y provinciales, defensorías del pueblo y sedes de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) y de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz (Art. 21). Una vez diligenciadas, estas son (ii) remitidas a Acción Social quien debe:

a. Presentar un informe mensual con destino al Comité de Reparaciones Administrativas sobre las solicitudes de reparación recibidas (Art. 21 par. 2)

b) Verificar la información suministrada por las víctimas o los beneficiarios y su acreditación como víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley (Art. 23). Para ello puede entrevistar personalmente a los solicitantes de la reparación, y valerse de otras fuentes documentales y técnicas (Arts. 25 y 26).

c) Hacer recomendaciones al Comité de Reparaciones Administrativas sobre la decisión y medidas de reparación pertinentes para cada caso (Art. 23).

Posteriormente, (iii) el Comité de Reparaciones Administrativas debe decidir sobre la solicitud de reparación. Para ello, cuenta con un término máximo de 18 meses contados a partir de la fecha de radicación de la solicitud ante Acción Social. Por último, (iv) Acción Social debe pagar la indemnización solidaria a los beneficiarios e implementar las medidas de reparación que no sean competencia de otras entidades.

Así las cosas, diferentes entidades están involucradas en el programa de reparación por vía administrativa por la vía de la colaboración armónica. El Comité de Reparaciones Administrativas tiene la función de decidir sobre el otorgamiento de las medidas de reparación y el monto económico de las mismas, así como promover acciones de dignificación y reconocimiento público de las víctimas. Igualmente, entidades distintas a Acción Social pueden ser encargadas de ejecutar medidas específicas de reparación. Además, según el artículo 34 del Decreto 1290, la obligación de asesoría legal de las víctimas recae principalmente en la Defensoría del Pueblo y la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación.”

Por otra parte, en cuanto a las relaciones existentes entre el reconocimiento y pago de una reparación administrativa y los avances en la investigación penal, la Corte consideró lo siguiente:

En tal sentido, en determinadas ocasiones procede la acción de tutela contra actos administrativos mediante los cuales se niega el reconocimiento de una reparación administrativa.

#### 4. Los estándares probatorios en materia de reparación administrativa.

Uno de los aspectos centrales para resolver el presente caso, para examinar los estándares probatorios exigibles en materia de reparación administrativa.

En tal sentido, es preciso partir del concepto mismo que trae el decreto 1290 de 2008 sobre reparación administrativa:

“Artículo 2°. Definiciones. Para los efectos del presente programa se adoptan las siguientes definiciones:

Reparación individual administrativa. De acuerdo con el principio de solidaridad, se entiende por reparación individual administrativa el conjunto de medidas de reparación que el Estado reconozca a las víctimas de violaciones de sus derechos fundamentales, por hechos atribuibles a los grupos armados organizados al margen de la ley; sin perjuicio de la responsabilidad de los victimarios y de la responsabilidad subsidiaria o residual del Estado”. (negritas y subrayados agregados).

Como puede observarse, para ser beneficiario de la reparación administrativa no basta con haber sufrido un daño en el ejercicio de sus derechos fundamentales, sino que igualmente tal acción u omisión debe ser atribuible a un grupo armado al margen de la ley. Debe por tanto existir un nexo de causalidad entre el accionar de tales organizaciones delictivas y el perjuicio sufrido por la víctima. La anterior conclusión se refuerza con la simple lectura del concepto de “destinatario o beneficiario”, presente en el mismo texto normativo:

“Destinatarios o beneficiarios. Se consideran destinatarios o beneficiarios del presente programa las personas que hubieren sufrido daño directo como consecuencia de la violación de sus derechos fundamentales por acción de los grupos armados organizados al margen de la ley. (negritas y subrayados agregados).

Ahora bien, en lo que concierne a criterios para obtener el reconocimiento de la calidad de víctima, el artículo 24 del decreto 1290 de 2008 reza:

“Artículo 24. Criterios para reconocer la calidad de víctima. Corresponde a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social- acopiar la información y documentación necesaria para el reconocimiento del solicitante como víctima de los grupos armados organizados al margen de la ley”. (negritas y subrayados agregados).

Adviértase que el legislador determinó en cabeza de Acción Social la responsabilidad de acopiar toda la información y documentación necesarias a efectos de determinar si una persona es beneficiaria de la reparación administrativa, labor que por supuesto no se opone a que el peticionario aporte todos los elementos probatorios de que disponga.

Pues bien, a renglón seguido el mismo legislador le señaló a Acción Social un conjunto de criterios que deberá tomar en cuenta al momento de reconocer o negar la calidad de beneficiaria de la reparación administrativa a un peticionario, a saber, a título enunciativo: (i) la presencia de las víctimas en el lugar y el momento en que ocurrieron los hechos; (ii) la presentación de denuncia, o puesta en conocimiento de los hechos ante cualquier autoridad

judicial, administrativa o de policía, dentro del año siguiente a la ocurrencia del hecho; (iii) la situación de orden público en el momento y lugar donde ocurrieron los hechos; (iv) la presencia de grupos armados organizados al margen de la ley en el lugar de los hechos; (v) la inclusión de las víctimas en los informes de prensa, radio, televisión o cualquier otro medio de comunicación que hubiera dado cuenta de los hechos; (vi) la inclusión de las víctimas en los informes de Policía o de los organismos de inteligencia del Estado relacionados con los hechos; (vii) la inclusión de las víctimas en los informes que reposen ante organismos internacionales; (viii) el riesgo a que estuvieron expuestas las víctimas por sus vínculos profesionales, laborales, sociales, religiosos, políticos, gremiales, o de cualquier otro tipo; (ix) las modalidades y circunstancias del hecho; (x) la amistad o enemistad de las víctimas o sus familiares con alguno o algunos de los integrantes de los grupos armados organizados al margen de la ley; (xi) las condiciones personales de las víctimas relacionadas con la edad, el género y ocupación; (xii) haber ocurrido el hecho por medio de una mina antipersona; y (xiii) la inclusión de las víctimas en algunas de las siguientes bases de datos: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social; Fiscalía General de la Nación; Procuraduría General de la Nación; Defensoría del Pueblo; Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia; Ministerio de la Protección Social; Policía Nacional; Departamento Administrativo de Seguridad; Fuerza Pública; Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación; Organización Internacional para las Migraciones; Programa de la Vicepresidencia de la República de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y el Programa Presidencial para la Acción Integral contra las Minas Antipersonas.

Como puede advertirse, el legislador previó un conjunto de indicios que le sirven a la autoridad administrativa para determinar si una persona es destinataria o no de una reparación administrativa. Nótese que en ningún momento se exige que el victimario haya sido plenamente identificado, procesado o sentenciado, es decir, una solicitud de reparación no puede ser negada por la impunidad que se presente en un determinado caso; pero también es cierto que deben existir algunos elementos de prueba que, con base en la sana crítica y examinados de manera conjunta, apunten a señalar que un daño causado a una víctima le resulta imputable a un grupo armado ilegal. No basta, en consecuencia, con las simples afirmaciones del peticionario, por cuanto aquello conduciría, en la práctica, a que determinadas personas obtuviesen indebidamente una reparación a la cual no tienen derecho; pero tampoco esta última puede negarse alegando que el órgano investigador no logró identificar e individualizar plenamente a los responsables materiales o determinadores de los hechos.

##### 5. Resolución del caso concreto.

En el presente caso, la Sala de Revisión debe determinar si Acción Social vulneró los derechos fundamentales de una señora por haberle negado el reconocimiento y pago de una reparación administrativa, destinada a quienes han sido víctimas de grupos armados ilegales.

En concreto, los hechos se remontan al 8 de octubre de 1992, fecha en la cual el cónyuge de la señora Teresa Rendón fue asesinado en una vereda del municipio de Samaná (Caldas). Afirma la accionante que ninguno de sus familiares pudieron individualizar al sujeto perpetrador del homicidio. No obstante lo anterior, por la época del crimen se llevaron a cabo

varios ataques de la guerrilla en la zona, y por ende, “tenía serios indicios para pensar que la muerte de su esposo obedeció a actos de grupos guerrilleros, ya que el mismo no tenía problemas de carácter personal con otros individuos, ni estaba involucrado con grupos de delincuencia común, ni este tipo de grupos hacían presencia en la zona al momento de los hechos”.

Explica igualmente la peticionaria que la Fiscalía dictó resolución inhibitoria, al no haber logrado identificar al responsable del crimen. Las diligencias fueron archivadas.

Agrega la accionante que en diciembre de 2006, la Presidencia de la República publicó un informe del Observatorio de derechos humanos, “en el cual se estableció con claridad que en (sic) por la época del homicidio del señor LUIS ARTURO LÓPEZ BERRÍO había comenzado en la zona a operar de manera cruenta el grupo guerrillero de las FARC”.

La demandante presentó el día 23 de agosto de 2008 una solicitud de reparación administrativa ante Acción Social, con base en lo dispuesto en el decreto 1290 de 2008, la cual fue negada por cuanto no se logró demostrar que las FARC hubiesen sido las responsables del crimen, es decir, no se probó la calidad de víctima. Posteriormente, la decisión fue confirmada por la autoridad administrativa, sin que se hubiese acudido ante la jurisdicción correspondiente.

Cabe agregar que la señora Rendón cuenta con 67 años de edad, vive en un inmueble estrato 2 de Medellín, no se encuentra afiliada al Sistema General de Seguridad Social y sobrevive con lo poco que le aporta un hijo, quien labora informalmente.

Ambas instancias judiciales negaron el amparo solicitado por cuanto estimaron que Acción Social se había limitado a aplicar la normatividad vigente en la materia y, en última, no se había demostrado la calidad de víctima de la peticionaria.

Considera la Sala que, si bien la peticionaria se encontraba legitimada para presentar una acción de tutela, sin haber acudido previamente a la jurisdicción contencioso administrativa, dado que se trata de un sujeto de especial protección constitucional y que se encuentra en un evidente estado de debilidad manifiesta, la presente no está llamada a prosperar, por las siguientes razones.

El acopio probatorio que sustentó la decisión adoptada por Acción Social, mediante Acta Extraordinaria Núm. 002 del 12 de febrero de 2010 y confirmada el 1 de diciembre del mismo año, en el sentido de negar la calidad de víctima al señor Luis Arturo López Berrio, se encuentra conformado por los siguientes elementos de prueba:

- \* Fotocopia de la cédula de ciudadanía de la víctima.
- \* Fotocopia de constancia de investigación penal en la cual se profirió resolución inhibitoria.
- \* Fotocopia de declaración extraproceso.
- \* Fotocopia de estudio técnico y su notificación.

Aunado a lo anterior, la petición de amparo fue acompañada de un documento titulado "Dinámica reciente de la confrontación armada en Caldas", elaborado por el Observatorio del Programa Presidencial de DDHH y DIH, texto que da cuenta de la actividad de grupos armados ilegales en dicho Departamento en 1992.

Ahora bien, resulta de la mayor importancia la transcripción del siguiente aparte contenido en la "Solicitud de reparación administrativa- Comité de Reparaciones Administrativas", diligenciada el 20 de agosto de 2008 por la peticionaria:

"10. Descripción adicional y detallada de los hechos que causaron el (los) daños (s) (Esta información es opcional).

Salió de la casa el 8 de octubre de 1992 a las 8:00 pm y llegando a la tienda lo mataron".

Como puede observarse, la información aportada por la accionante no arroja elemento alguno de juicio que permita inferir la existencia de un nexo causal entre el fallecimiento de su cónyuge y la actividad de grupos armados ilegales.

También es cierto que la investigación que en su momento adelantó la Fiscalía resultó infructuosa, en el sentido de no haberse logrado abrir un proceso penal, lo cual indica que no fue posible individualizar a los autores del delito.

Ahora bien, los escasos avances en la investigación penal, como lo ha sostenido la Corte, no pueden conducir per se a negar la calidad de víctima del conflicto armado. Sin embargo, también lo es, como se ha explicado, que la autoridad administrativa debe acopiar la información necesaria y valorarla en su conjunto.

En el caso concreto, la Sala encuentra que las pruebas que fueron valoradas en su momento por Acción Social realmente no permitían inferir la calidad de víctima del conflicto armado del cónyuge de la peticionaria. En efecto, el mismo relato escueto de los hechos hace imposible siquiera pensar en la existencia de una relación de causalidad entre la muerte del señor López Berrio y el accionar de un grupo armado ilegal. Es más, la propia petición de amparo adolece de tales elementos de juicio:

"El señor LUIS ARTURO LÓPEZ BERRÍO, vivía en la vereda "El Congal", en el corregimiento de San Diego, municipio de SAMANÁ-CALDAS, y el día 8 de octubre de 1992, salió de su caso (sic) con destino a una tienda que se encontraba cerca y antes de llegar al lugar fue asesinado.

Debido a que en la época del asesinato se presentaron múltiples actuaciones de grupos guerrilleros en la zona, la señora TERESA RENDÓN DE LÓPEZ, cónyuge del señor López Berrío, decidió solicitar la reparación individual administrativa en los términos del decreto 1290 de 2008, pero la misma fue negada por Acción Social, porque a criterio de esta entidad, no se reúnen las condiciones de víctima señaladas en el decreto aludido".

Como puede observarse, la peticionaria pretende ser reconocida como víctima de la muerte de su cónyuge alegando la presencia de grupos armados ilegales en la época de los hechos, elemento que puede servir para construir un contexto de violencia, pero que tomado aisladamente no demuestra la existencia de una relación de causalidad entre el daño y el

accionar del grupo armado. En efecto, habría sido necesario, por ejemplo, explicar quién era la víctima, a qué actividades se dedicaba, por qué un grupo guerrillero estaría interesado en causarle la muerte, etc., es decir, otros elementos de juicio que, tomados en su conjunto, permitieran inferir, razonablemente, que se trata de una víctima del conflicto armado, independientemente de los resultados, escasos o nulos, que arroje una investigación penal.

Puestas así las cosas, la Sala de Revisión considera que la decisión adoptada por Acción Social no resultó ser arbitraria, motivo por el cual se confirmará el fallo de amparo adoptado el 19 de enero de 2011 por la Sala Quinta de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia, en el proceso adelantado por la señora Teresa Rendón de López contra Acción Social.

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

#### RESUELVE

Primero. CONFIRMAR el fallo de amparo adoptado el 19 de enero de 2011 por la Sala Quinta de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia, en el proceso adelantado por la señora Teresa Rendón de López contra Acción Social.

Segundo. LÍBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, insértese en la gaceta de la Corte Constitucional y Cúmplase.

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

Ausente en comisión

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

A LA SENTENCIA T-603/11

ACCION SOCIAL-Deber de recaudar elementos probatorios que conlleven a la verdad real sobre los hechos en procesos de reparación administrativa

Al momento de adoptar sus decisiones Acción Social debe asumir que: (i) es deber de la administración (y de las autoridades judiciales), recaudar los elementos de juicio necesarios para adoptar una decisión ajustada a la realidad material, (ii) es el Estado quien cuenta con los recursos económicos y logísticos suficientes para asumir la carga de la prueba en este especial escenario constitucional, (iii) las autoridades de la República tienen la obligación de remover los obstáculos que se oponen a la garantía y efectividad de los derechos consagrados en la Carta y, (iv) quienes solicitan la reparación generalmente son personas de escasos recursos económicos que no tienen la formación ni las herramientas necesarias para acceder con efectividad a la tutela administrativa (y judicial) de sus derechos constitucionales.

Con el respeto acostumbrado hacia las decisiones de la Sala, me permito aclarar el voto en la presente oportunidad debido a que, si bien comparto el sentido de la decisión, no estoy de acuerdo con todos los argumentos presentados para sustentarla.

1. En el presente caso la Sala Octava de Revisión confirma las sentencias de tutela de instancia que negaron el amparo impetrado por la señora Teresa Rendón de López contra Acción Social. La situación fáctica y jurídica que rodea el asunto puede sintetizarse de la siguiente forma: el cónyuge de la accionante fue asesinado el 8 de octubre de 1992 en el municipio de Samaná departamento de Caldas. La demandante solicitó ante Acción Social reparación individual administrativa el 23 de agosto de 2008 argumentando que su compañero podría haber fallecido por actos criminales perpetrados por las Farc. El 12 de febrero de 2010 la entidad demandada negó la reparación al no hallar acreditada en el causahabiente y su cónyuge supérstite, la calidad de víctimas de los grupos armados al margen de la ley.

2. Al abordar el estudio del caso en concreto, la Sala niega la tutela con fundamento en las siguientes razones: (i) la información aportada por la accionante no arroja elementos de juicio que permitan inferir la existencia de un nexo causal entre el fallecimiento de su cónyuge y la actividad de grupos armados ilegales, (ii) las pruebas que fueron valoradas por Acción Social no permiten inferir la calidad de víctima del conflicto armado del cónyuge y, (iii) la demanda de tutela no contiene elementos probatorios que demuestren los dichos de la accionante.

3. Bajo tal óptica, debo precisar que aunque acompaño el sentido de la presente decisión debido a que no se advierte prueba sumaria alguna que permita inferir la probable responsabilidad del Estado, me aparto de la orientación estricta en materia probatoria asumida en los fundamentos normativos de la sentencia, pues estimo que la Corte Constitucional no puede invertir la carga de la prueba en estas cuestiones. En esa dirección, debe tenerse en cuenta que no resulta constitucionalmente admisible que Acción Social estudie y resuelva las peticiones que ante ella se realizan con base únicamente en los documentos allegados por los solicitantes, pues si estos insinúan la razonable ocurrencia de hechos que puedan implicar responsabilidad administrativa para el Estado, la entidad debe disponer lo pertinente para recaudar los elementos probatorios que permitan arribar a la

verdad real sobre los hechos<sup>1</sup>, pues de lo contrario se incumpliría el mandato consagrado en el artículo 24 del Decreto 1290 de 2008 según el cual: “Corresponde a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social- acopiar la información y documentación necesaria para el reconocimiento del solicitante como víctima de los grupos armados organizados al margen de la ley”.

4. En efecto, al momento de adoptar sus decisiones Acción Social debe asumir que: (i) es deber de la administración (y de las autoridades judiciales), recaudar los elementos de juicio necesarios para adoptar una decisión ajustada a la realidad material, (ii) es el Estado quien cuenta con los recursos económicos y logísticos suficientes para asumir la carga de la prueba en este especial escenario constitucional, (iii) las autoridades de la República tienen la obligación de remover los obstáculos que se oponen a la garantía y efectividad de los derechos consagrados en la Carta y, (iv) quienes solicitan la reparación generalmente son personas de escasos recursos económicos que no tienen la formación ni las herramientas necesarias para acceder con efectividad a la tutela administrativa (y judicial) de sus derechos constitucionales.

Atendiendo a estas razones, me veo obligado a presentar aclaración de voto en la providencia de la referencia.

Fecha ut supra,

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

<sup>1</sup> Sobre el hallazgo de la verdad y la obligación de practicar pruebas de oficio en los procesos judiciales, puede consultarse las sentencias T-264 de 2009 y T-1015 de 2010, entre otras.