

Sentencia T- 617-09

Referencia: expediente T-2244792

Acción de tutela interpuesta por Javier Leonidas Villegas Posada contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-.

Magistrado Ponente:

DR. JORGE IVÁN PALACIO PALACIO.

Bogotá D.C., tres (3) de septiembre de dos mil nueve (2009).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Jorge Iván Palacio Palacio, Juan Carlos Henao Pérez y María Victoria Calle Correa, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente:

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos dictados por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Medellín y la Sala Octava Civil de Decisión del Tribunal Superior de la misma ciudad, en el trámite de la acción de tutela incoada por el señor Javier Leonidas Villegas Posada contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-.

I. ANTECEDENTES.

El señor Javier Leonidas Villegas Posada interpuso acción de tutela contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-. Como fundamento a la solicitud de amparo invocó los hechos que se resumen a continuación.

1. Hechos.

Manifestó que trabaja en la empresa Altius S.A., la cual pretende trascender su actividad jurídica comercial, por tanto tiene, dentro de sus diversas dependencias, un área de derechos humanos a través de la cual se desarrolla una “responsabilidad

social empresarial". En este contexto, ha emprendido diversos proyectos tales como: (i) la documentación de escenas violentas desconocidas o poco estudiadas en el país; (ii) la constitución de un observatorio de derechos humanos que investigará casos de impacto social.

Por ende, emprendieron la asesoría y representación jurídica de las personas que, por su ubicación geográfica y condiciones socio económicas, se encuentran imposibilitadas o con dificultades para acceder a la reparación directa contemplada en el Decreto 1290 de 2008. Aseveró que fueron contactados por más de 1465 personas de escasos recursos económicos, quienes se encuentran en dificultades para realizar trámites ante la administración en cuanto la mayoría tiene un nivel educativo muy bajo y reside en zonas rurales apartadas. En consecuencia, les solicitaron voluntariamente su apoyo jurídico para la representación en todo el trámite de reparación por vía administrativa, "no sólo para su reconocimiento como víctimas sino para garantizar en justicia y equidad la respectiva reparación integral que habla el decreto arriba citado", teniendo en cuenta la labor que realizan para la defensa de los derechos humanos.

El 3 de octubre de 2008, presentó derecho de petición ante la entidad demandada con el fin de que se le reconociera su calidad de abogado de 1465 desplazados y presentó personalmente igual número de solicitudes de reparación directa por vía administrativa. Acción Social contestó el 6 de octubre de 2008 y negó el reconocimiento de la personería jurídica, con el argumento de que el Decreto 1290 de 2008 establece, como principio rector, la gratuidad de las actuaciones que se surtan en la aplicación del programa y que la medida de reparación económica debe ser entregada directamente a las víctimas o al beneficiario, agregando que "(...) como apoderado judicial, como abogado, no tiene que efectuar labor alguna, ni ante la entidad realizar ninguna intervención, ni prestar ningún servicio ni poner a disposición de sus conocimientos, en ningún momento respecto a los procesos y programas que se desarrollan en la subdirección de Atención a las Víctimas de la Violencia, distintos a indicarle o informarles a las víctimas, si son consultados por ellas, precisamente eso: Que el trámite es sencillo, es un procedimiento de conocimiento público, su trámite es, en cada caso particular, reservado y puntualmente gratuito."

Controvirtió la posición asumida por Acción Social, al indicar que: (i) no se podía

descontextualizar la realidad que viven los desplazados y tratar de desconocer que un sector importante no cuenta con el conocimiento, los recursos o con la disponibilidad de tiempo para realizar el trámite que se requiere para acceder al programa, máxime cuando la solicitud por sí misma no garantizaba el reconocimiento de la calidad de víctima, por ende, si no contaban con la “asesoría que los guíe” su situación se tornaba “bastante precaria” a la hora de lograr una reparación; (ii) las normas no garantizaban que con la presentación de la solicitud se reconocería de manera automática la calidad de víctimas, pues para ello es necesario que el Comité de Reparaciones evalúe unas condiciones mínimas, decisión contra la cual procede el recurso de reposición o la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, en la cual la actuación por intermedio de abogado resulta imperiosa; (iii) si bien, el Decreto 1290 dispone que el trámite no requiere de apoderados o intermediarios, tampoco lo prohíbe expresamente.

Por lo anterior, acudió a este medio con el objeto que se ampararan sus derechos fundamentales de petición, al debido proceso, a la defensa, al acceso a la justicia y al trabajo. Solicitó que se ordenara a Acción Social que reconociera su calidad de apoderado de las 1465 víctimas y sean recibidas las respectivas solicitudes para iniciar la reparación por vía administrativa.

1. Respuesta la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-

La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social- dio respuesta a la acción de tutela presentada en su contra el 16 de diciembre de 2008, solicitando que se denegara su procedencia.

Explicó que, de conformidad con la Ley 418 de 1997 prorrogada por la Ley 548 de 1999 y modificada por la Ley 782 de 2002, asume el conocimiento de la atención de las víctimas de la violencia en relación con la asistencia humanitaria, la cual está destinada para que las víctimas del conflicto armado interno puedan sufragar sus necesidades mínimas esenciales.

Por otra parte, señaló que el 06 de octubre de 2008 negó el reconocimiento de la calidad de abogado del actor de las 1465 solicitudes de reparación administrativa, en cuanto el trámite que para tal efecto debe seguirse es sencillo, reservado y gratuito; es decir, el único requisito que se establecía era que el solicitante llenara un formulario, sin necesidad de apoderado, intermediarios o que el interesado tuviere que intervenir en el procedimiento, a menos que excepcionalmente fuere requerido para lo cual se notificaría su intervención personal. Lo anterior en cuanto este proceso debe surtirse con total reserva y privacidad.

Puso de presente que la petición que le elevó el actor fue respondida y no existía ningún desconocimiento de sus derechos fundamentales en el ejercicio de sus funciones legales encaminadas a garantizar los derechos de las víctimas, precisando que “todas las entidades del Estado se encuentran dispuestas a brindar orientación a las mismas y pretenden vigilar sus derechos; para lo cual, el presente trámite se realiza sin ningún tipo de intermediario con el fin de agilizar el procedimiento y no genere ningún tipo de erogación a las presentes.”

Agregó, en torno a la gestión que las víctimas deben realizar ante la entidad, que es mínima y sin ningún precio, “razón por la cual la intervención de terceras personas (intermediarios y/o apoderados) genera: (i) un costo en el que incurre la víctima y que de alguna manera va en detrimento de las necesidades, (ii) en algunos casos, en aprovechamiento del estado de necesidad y de las condiciones de inferioridad y vulnerabilidad de las víctimas.”

Al respecto, indicó que como los intermediarios y/o apoderados cobran unos honorarios, estimaba que los mismos deben ser proporcionales a la labor que realizan. Llamó la atención en cuanto a que la gestión que se efectúa ante dicha entidad consistía solamente en radicar una solicitud de ayuda humanitaria (ley 418 de 1997) y/o diligenciar un formulario (Decreto 1290 de 2007) el cual es entregado gratuitamente y requiere de datos inherentes a la persona afectada.

Consideró que “la ayuda humanitaria que se entrega al beneficiario debe ser íntegra y de ella no puede (sic) Acción Social no puede deducir cantidad alguna para pagar los honorarios del abogado, de conformidad con el poder que allega, toda vez que con ello

se quebrantarían normas de tipo legal (Prevaricato – Peculado) y constitucional”; además se “(i) quebrantaría el derecho fundamental de la víctima de recibir en forma íntegra la ayuda humanitaria que entrega el Gobierno Nacional a las víctimas del conflicto armado interno, (ii) desnaturalizaría el concepto de ayuda humanitaria.”

1. Pruebas.

Del material probatorio que obra en el expediente, la Sala destaca los siguientes documentos que reposan en copias:

-Fotocopia de escrito firmado por el señor Javier Leonidas Villegas, dirigido a Acción Social, con fecha de recibido del 03 de octubre de 2008 (folios 18 y 19 del cuaderno principal).

- Fotocopia de la respuesta emitida por Acción Social, dirigida al actor, de fecha del 06 de octubre de 2008 (folios 20 al 22 ib).

II. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN.

1. Sentencia de primera instancia.

El Juzgado Primero Civil del Circuito de Medellín, mediante sentencia del 14 de enero de 2009, denegó el amparo. En primer lugar, señaló que la petición que fue presentada por el actor a la entidad fue efectivamente contestada, aunque negativamente. En este sentido, adujo que por la protección al derecho de petición no se podía comprometer a las entidades públicas a adoptar una decisión favorable.

En segundo lugar, estimó que la negativa de la entidad en no reconocer su calidad de abogado tenía sustento en la Constitución y en la ley. Recalcó que el trámite administrativo que lleva a cabo Acción Social es de carácter especial, que se aplica única y exclusivamente a las víctimas de la violencia, quienes deben gestionar la entrega de las ayudas para que sean efectivamente recibidas en su totalidad. Advirtió

que los derechos fundamentales de protección a las víctimas y el principio de gratuidad primaban sobre el derecho de postulación al que hace alusión el actor.

El demandante impugnó la anterior decisión, alegando similares argumentos a los indicados en la demanda de tutela.

1. Sentencia de segunda instancia.

El 2 de marzo de 2009, la Sala Octava Civil de Decisión del Tribunal Superior de la ciudad de Medellín revocó el fallo adoptado por el juez de primera instancia y ordenó a Acción Social que reconociera la calidad de apoderado del accionante, quien actuaba en representación de las víctimas de grupos organizados al margen de la ley acorde con los poderes legalmente conferidos y que se recibieran las 1.465 solicitudes de reparación por vía administrativa.

Expuso que de la lectura del Decreto 1290 de 2008, no se desprendía que el diligenciamiento y trámite de las solicitudes de beneficios que se otorgan a las víctimas de la violencia debiera hacerse personalmente y se prohibiera expresamente que se hiciera a través de apoderado judicial.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

Esta Sala es competente para conocer los fallos de instancia materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

1. Planteamiento del problema jurídico.

Ante la situación fáctica planteada, corresponde a la Sala determinar si la entidad

demandada vulneró los derechos fundamentales del actor, ante la negativa en reconocer su calidad de abogado de 1.465 personas que alegan su calidad de víctimas para acceder a la reparación por vía administrativa, con el argumento de que dicho procedimiento es sencillo, gratuito y no requiere abogado o intermediarios, por tanto, el deber institucional es desarrollarlo directamente con los beneficiarios.

Para tal efecto, la Sala, en primer lugar, realizará una descripción acerca del trámite consagrado en el Decreto 1290 de 2008. En segundo lugar, procederá a determinar las condiciones que deben seguirse en caso de que se desee iniciar el trámite de reparación por vía administrativa a favor de víctimas por la acción de grupos al margen de la ley mediante apoderado judicial. Por último, analizará el caso concreto.

1. Descripción acerca del trámite consagrado en el Decreto 1290 de 2008.

El programa de reparación individual por vía administrativa consagrado en el Decreto 1290 de 2008 se encuentra dirigido a que se lleven a cabo actuaciones encaminadas a la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición a quienes hubieren sufrido daño como consecuencia de la violación de sus derechos fundamentales a la vida, a la integridad física, a la salud física y mental, a la libertad individual y sexual, por la acción de los grupos armados organizados al margen de ley.

El artículo 2° del Decreto 1290 de 2008 define la reparación individual administrativa según el principio de solidaridad, como el conjunto de medidas de reparación que el Estado reconoce a las víctimas de violaciones de sus derechos fundamentales por hechos atribuibles a los grupos armados organizados al margen de la ley, las cuales pueden ser: “la indemnización solidaria, restitución, rehabilitación, medidas de satisfacción, garantías de no repetición de las conductas delictivas”¹. La indemnización solidaria y la implementación de medidas de reparación que no sean de competencia de otras entidades estarán a cargo de Acción Social.² De todos modos, el reconocimiento y pago de la indemnización solidaria se hará directamente a la víctima o a los beneficiarios de que trata el comentado Decreto, de acuerdo con los derechos fundamentales violados.

El artículo 1° estipula que el programa de reparación individual estará a cargo de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social.

El artículo 3° consagra los principios por los cuales deben regirse las actuaciones del programa de reparación administrativa, dentro de los cuales se encuentra el de gratuidad, según el cual:

“Las actuaciones, procedimientos y formularios de todas las entidades públicas y personas naturales o jurídicas públicas o privadas que intervienen en la aplicación del presente programa, serán gratuitas.

La medida de reparación económica será entregada en forma directa a la víctima o al beneficiario asegurando la gratuidad en el trámite, para que los destinatarios la reciban en su totalidad.”

El procedimiento para obtener la reparación administrativa individual se inicia con la solicitud de reparación³, la cual debe ser diligenciada por los interesados bajo la gravedad de juramento en un formulario debidamente impreso y distribuido por Acción Social,⁴ que puede ser reclamado gratuitamente en las alcaldías municipales, personerías municipales, procuradurías regionales, distritales y provinciales, defensorías del pueblo y sedes de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación y de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz.⁵

Quien reciba la solicitud debe enviarla inmediatamente a Acción Social,⁶ que deberá acreditar y verificar la información suministrada por las víctimas o beneficiarios⁷ con el fin de acopiar la información necesaria para tener elementos de juicio acerca de la veracidad de la afectación de sus derechos fundamentales.⁸ Con base en ello, realiza un informe técnico en el cual recomienda al Comité de Reparaciones Administrativas⁹ las medidas de reparación para cada caso y le allega las fuentes que tuvo en cuenta para la verificación de la solicitud.¹⁰ En todo caso, Acción Social, cuando lo considere necesario, entrevistará personalmente al interesado, quien podrá aportar las pruebas que tenga para acreditar su calidad de víctima o beneficiario. Esta entrevista deberá hacerse en el lugar de residencia del solicitante, sin perjuicio que éste le indique que desea efectuarla en otro lugar o en la sede de Acción Social.¹¹

El Comité de Reparaciones Administrativas deberá decidir, con base en el estudio y recomendaciones que elabora Acción Social,¹² sobre (i) el reconocimiento de la calidad de víctimas y beneficiarios de los solicitantes y (ii) las medidas de reparación que se otorgarán a cada caso particular. El turno para resolver la solicitud irá en orden de recepción, en un lapso no mayor de 18 meses desde la fecha de su radicación.¹³

De todos modos, es preciso recalcar que la Defensoría del Pueblo y la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación tienen la obligación de ofrecer asesoría a las víctimas y a sus beneficiarios.¹⁴ Además las entidades que conforman el Comité de Coordinación Interinstitucional de Justicia y Paz estarán a cargo de la difusión del programa,¹⁵ el cual está conformado por la Vicepresidencia de la República, el Ministerio del Interior y Justicia, el Ministerio de Defensa, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social-, la Fiscalía General de la Nación, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, el Instituto de Bienestar Familiar, un representante de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación y otro de las comisiones regionales de restitución de bienes, y la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas.¹⁶

De esta forma, el procedimiento consagrado en el Decreto 1290 de 2008 pretende ser sencillo y de fácil acceso en cuanto puede iniciarse ante diferentes entidades con el sólo diligenciamiento de un formulario, lo cual podrá realizarse en todo el territorio nacional en: las alcaldías; personerías municipales; procuradurías regionales, distritales y provinciales; defensorías del pueblo, sedes de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación; Unidades Nacionales de Fiscalías para la Justicia y la Paz y en Acción Social.

1. Condiciones que deben seguirse en caso de que se desee iniciar el trámite de reparación por vía administrativa a favor de víctimas por la acción de grupos al margen de la ley mediante apoderado judicial.

La gratuidad, la simplicidad y el fácil acceso al proceso de reparación administrativa

hacen en principio innecesaria la intermediación de los abogados o las asociaciones de desplazados para efectuar la solicitud, tal y como lo señaló esta Corporación, mediante sentencia T-190 de 2009. No obstante, en esta decisión se indicó que “la situación de riesgo y vulnerabilidad de las personas objeto de desplazamiento constituye una justa causa para que se acepte que realicen sus actuaciones a través de apoderados.”

Además, en la misma se recordó que en anteriores oportunidades ya se había indicado que los abogados o las asociaciones constituidas por desplazados pueden agenciar sus derechos fundamentales a través de la acción de tutela siempre que acrediten el consentimiento y la individualización del representado, teniendo en cuenta lo señalado en la sentencia T-025 de 2004, a saber:

“Es por ello que las asociaciones de desplazados, que se han conformado con el fin de apoyar a la población desplazada en la defensa de sus derechos, pueden actuar como agentes oficiosos de los desplazados. No obstante, a fin de evitar que por esta vía se desnaturalice la acción de tutela, se promuevan demandas de tutela colectivas sin el consentimiento de sus miembros, o se emplee esta figura para desconocer las normas sobre temeridad, tal posibilidad debe ser ejercida bajo condiciones que a la vez que garanticen el acceso a la justicia a la población desplazada, impida posibles abusos. Por ende, tales organizaciones estarán legitimadas para presentar acciones de tutela a favor de sus miembros bajo las siguientes condiciones: 1) que se haga a través de su representante legal, acreditando debidamente su existencia y representación dentro del proceso de tutela; 2) que se individualice, mediante una lista o un escrito, el nombre de los miembros de la asociación a favor de quienes se promueve la acción de tutela; y 3) que no se deduzca de los elementos probatorios que obran en el proceso que el agenciado no quiere que la acción se interponga en su nombre. En esa medida si se percatan de la amenaza o violación de derechos fundamentales de una persona, pueden interponer la acción en nombre de sus asociados.”

La sentencia T-190 de 2009 estimó que los anteriores criterios podían ser aplicados análogamente en el evento en que las víctimas de grupos al margen de la ley quieran ser representadas en la reclamación por vía administrativa, con la salvedad de que “la intermediación en el trámite de la reparación administrativa sólo será admisible cuando la entidad se cerciora del conocimiento de los solicitantes sobre la sencillez y

la gratuidad de éste según lo previsto en el Decreto 1290 de 2008.”

En la misma, se estimó que no era admisible constitucionalmente restringir el acceso a la administración de las víctimas a la condición de no actuar mediante abogado cuando se ha agotado un proceso de información y asesoría directo. Se precisó que las entidades deberán informar personal y directamente a las víctimas acerca del trámite sencillo y gratuito del programa, pero si persisten en la intención de actuar a través de apoderados o asociaciones, se deberá aceptar su representación.

Sobre este aspecto, la Sala considera importante la labor valiosa que llevan a cabo distintas organizaciones, asociaciones y apoderados que buscan apoyar a las personas víctimas de grupos al margen de la ley en la defensa de sus derechos. No obstante, esta Corporación también se ha percatado que, en algunos casos, sujetos inescrupulosos se aprovechan de la condición de indefensión en la que se encuentra la población desplazada, exigiéndoles contraprestaciones para llevar a cabo el trámite de ayudas humanitarias, con lo que se impide que los recursos sean destinados única y exclusivamente a que reciban en su totalidad por las víctimas de la violencia. Al respecto, la sentencia T-1067 de 2007 manifestó:

“Finalmente, con el fin de prevenir que se repitan hechos como los denunciados por Acción Social sobre el abuso del que pudieron ser víctimas los accionantes de la presente tutela por parte del señor Selides José Márquez Sierra, Acción Social - Unidad Territorial Cesar deberá informar a los accionantes que para acceder a los beneficios y servicios que establecen la Constitución y la ley para la población desplazada, no es necesario acudir a intermediarios ni pagar contraprestaciones de ningún tipo, y señalarles que en caso de que sujetos inescrupulosos, aprovechándose de la condición de indefensión en que se encuentra la población desplazada y del desconocimiento de sus derechos, les exijan el pago o contraprestaciones para tramitar dichas ayudas, podrán denunciarlos ante esa oficina.”

En virtud de lo anterior, la Sala estima fundamental la asesoría que deben brindar todas las entidades ante las cuales puede iniciarse el trámite consagrado para la reparación por vía administrativa, así como de aquellas que integran el Comité de Coordinación Interinstitucional de Justicia y Paz en virtud de su función de divulgación del programa.

Por tanto, deben estar preparadas para informar de la forma más adecuada todo este trámite y puntualizar que, especialmente, la Defensoría del Pueblo y la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación tienen la obligación de asistirlos y servir de intermediarios para la protección de sus derechos.

Es por ello, que la Sala estima que, en el evento en que las víctimas de grupos al margen de la ley manifiesten su deseo de actuar mediante abogado en las entidades donde se puede iniciar el procedimiento de reparación vía administrativa con el diligenciamiento del respectivo formulario, los solicitantes deben ser individualizados, a quienes de manera directa y personal, deberá explicárseles todas las etapas del trámite del programa de indemnización vía administrativa, el cual, como ya se indicó, es gratuito y de fácil acceso, precisándoles que no tienen que actuar a través de apoderado. Además, deberá enseñarse de la forma más clara y sencilla cuáles son las entidades que prestan asesoría y acompañamiento. Todo lo anterior deberá constar por escrito.

Ahora bien, si los solicitantes insisten en querer actuar mediante apoderado para la reclamación administrativa de la que trata el Decreto 1290 de 2008, una vez agotada la asesoría que para tal efecto deben efectuar las alcaldías municipales, personerías municipales, procuradurías regionales, distritales y provinciales, defensorías del pueblo y sedes de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación y de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, deberá aceptarse la representación. Se hace la precisión que las entidades que conforman el Comité de Coordinación Interinstitucional de Justicia y Paz también deberán informar en forma adecuada acerca del programa, teniendo en cuenta su función de difusión.

En caso de que las autoridades encargadas de tramitar las solicitudes de reparación administrativa tengan dudas de que un abogado que apodere a las víctimas para obtener la reparación administrativa 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), deberá informar de este hecho a las autoridades disciplinarias competentes, de conformidad con lo que dispone el artículo 67 de la Ley 1123 de 2007. En ningún caso, lo anterior puede implicar que se someta a las víctimas de la violencia a un peregrinaje institucional, pues la finalidad que se persigue es que cada una de estas entidades desplieguen la actividad necesaria para orientar de forma

oportuna y completa sobre cómo hacer valer sus derechos y acceder a la indemnización que se consagra por ostentar su condición de víctimas.

En todo caso, hay que recordar que según los parámetros establecidos en el Decreto 1290 de 2008, y sin perjuicio de que la Sala se adentre en el estudio de la legalidad del Decreto, el programa para la reparación administrativa de las víctimas de los grupos organizados al margen de la ley se rige, además de los principios consagrados en el artículo 209 de la Carta, por los estipulados en su artículo 3°, entre los cuales está el de gratuidad, tal y como se señaló. En virtud de este precepto, el procedimiento parte de la base de la garantía de la gratuidad de todas las actuaciones sean de entidades públicas o de personas privadas.

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).

1. Caso concreto.

El actor solicitó que Acción Social reconociera su calidad de apoderado de 1465 personas, en el trámite de reparación administrativa previsto en el Decreto 1290 de 2008. Por su parte, Acción Social indicó que este procedimiento es sencillo y gratuito. Agregó que los solicitantes no tendrían que actuar mediante terceros en cuanto lo que se busca es que los únicos destinatarios de los montos reparatorios sean acogidos en su totalidad por las víctimas.

El juez de primera instancia estimó que la negativa de la entidad en no reconocer su calidad de abogado tenía sustento en la Constitución y en la ley, teniendo en cuenta que el trámite administrativo que lleva a cabo Acción Social es de carácter especial, se aplica única y exclusivamente a las víctimas de la violencia y debe verificarse que la entrega de las ayudas sea efectivamente recibida en su totalidad.

El juez de segunda instancia revocó la decisión y ordenó a Acción Social que reconociera la calidad de apoderado del accionante que actuaba en representación de 1.465 víctimas que deseaban iniciar el proceso de reparación por vía administrativa. Lo anterior, por cuanto el Decreto 1290 de 2008 no prohíbe de manera expresa que su trámite se hiciera a través de apoderado judicial.

Dentro de las pruebas que se aportan al expediente, se observa que el actor presentó derecho de petición dirigido a Acción Social el 3 de octubre de 2008, en el que aseveró que “me permito hacer presentación personal de 1465 solicitudes de reparación por vía administrativa de conformidad con el Decreto 1290 del 22 de abril de 2008” para ello, indicó que aportaba los respectivos formularios y poderes (folios 18 y 19).

Acción Social en escrito de fecha del 6 de octubre de 2008, dio respuesta a la anterior solicitud en la cual se indicó que “se niega a recibir las solicitudes en forma masiva e indirecta (pues no son solicitudes radicadas directamente por las víctimas o los destinatarios), respecto al programa de Reparación Individual por Vía Administrativa” (folios 20 al 22). En el mismo se expuso que el actor, en su calidad de apoderado judicial, no tenía que efectuar ninguna labor, “ni ante la entidad realizar ninguna intervención, ni prestar ningún servicio ni poner a disposición sus conocimientos, en ningún momento respecto a los procesos y programas que se desarrollan en la Subdirección de Atención a

las Víctimas de la Violencia, distintos a indicarles o informarles a las víctimas si son consultados por ellas, precisamente eso: Que el trámite es sencillo, es un procedimiento de conocimiento público, su trámite es, en cada caso particular, reservado y puntualmente gratuito.”

Además, explicó que como en las alcaldías municipales, personerías municipales, procuradurías regionales, distritales y provinciales, defensorías del pueblo y sedes de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación y de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz se puede llenar el formulario para iniciar el programa de reparación vía administrativa, éstas “tienen la contundente obligación de asesorar y asistir a las víctimas o a sus destinatarios frente de cualquier inquietud que se presente respecto al programa de Reparación Individual por Vía Administrativa, respecto del cual, se reitera, no requiere la participación de ABOGADOS, en ninguna de las etapas de su trámite.”

Desde este panorama, deberá establecerse si los derechos fundamentales del señor Javier Leonidas Villegas Posada fueron vulnerados a partir de la negativa de Acción Social en reconocer su calidad de abogado de 1.465 que alegan su calidad de víctimas para acceder a la reparación por vía administrativa, con el argumento de que dicho procedimiento es sencillo, gratuito y no requiere abogado o intermediarios, por tanto, el deber institucional es desarrollarlo directamente con los beneficiarios.

Tal y como se señaló en la parte considerativa de esta sentencia, el trámite por vía administrativa pretende ser sencillo y de fácil acceso, lo que, en principio, descartaría la necesidad de la presencia de abogados para su gestión, máxime cuando convergen una multiplicidad de entidades que deben prestar asesoría de manera adecuada y gratuita a los solicitantes.

No obstante, esta premisa no debe ser mirada con rigidez, en cuanto podrá reconocerse la actuación por intermedio de abogado en el programa de reparación administrativa, siempre y cuando se cumplan diversos parámetros dentro de los cuales está la necesidad de ser individualizadas todas y cada una de las víctimas

De igual manera, no puede señalarse que la entidad demandada vulneró otros derechos fundamentales del señor Javier Leonidas Villegas, puesto que la razón fundamental por la

que Acción Social negó la representación obedeció a que se rehusó a recibir las solicitudes en forma masiva e indirecta.

La Sala estima que lo anterior se acompasa con los lineamientos planteados en la parte considerativa de esta sentencia en cuanto se establece que es necesario individualizar a todos y cada uno de los solicitantes, lo cual adquiere suma importancia dado que así se permite la oportunidad de ser asesoradas previa y directamente, de forma clara y sencilla sobre el trámite de fácil acceso para iniciar la reparación por vía administrativa de la que trata el Decreto 1290 de 2008. De las pruebas que reposan en el expediente no es claro que a partir de dicha solicitud presentada por el actor se hubiera podido individualizar a las 1465 personas que dice representar.

Ahora bien, la Sala observa que Acción Social descarta toda posibilidad de que las víctimas al margen de la ley puedan, eventualmente, actuar por abogado, lo que no se adecua con lo explicado; por ende, deberá atender que en casos donde las víctimas le soliciten la representación deberá reconocer la actuación por intermedio de abogado, previo el cumplimiento de las condiciones anteriormente planteadas en la parte considerativa.

En virtud de lo anterior, se revocará el fallo del juez de segunda instancia, y en su lugar se confirmará el del a quo. Además, se advertirá a Acción Social que se asegure de brindar la información directa a las víctimas sobre la sencillez y gratuidad del trámite de reparación administrativa establecido en el Decreto 1290 de 2008 en el evento en que los solicitantes manifiesten su deseo de actuar mediante apoderado, conforme a los parámetros trazados en esta sentencia.

IV. DECISIÓN.

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

RESUELVE

Primero.- REVOCAR la sentencia de tutela dictada por la Sala Octava Civil de Decisión del Tribunal Superior de Medellín el 02 de marzo de 2009. En su lugar,

CONFIRMAR el fallo proferido por el Juzgado Primero Civil del Circuito de la misma ciudad.

Segundo.- ADVERTIR a Acción Social que brinde la información directa a las víctimas sobre la sencillez y gratuidad del trámite de reparación administrativa establecido en el Decreto 1290 de 2008 en el evento en que los solicitantes manifiesten su deseo de actuar mediante apoderado, conforme a los parámetros trazados en esta sentencia.

Tercero.- LÍBRESE por Secretaría, la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado ponente

JUAN CARLOS HENAO PERÉZ

Magistrado

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

Secretaria General

1 Artículo 4° del Decreto 1290 de 2008.

2 Artículo 30 ib.

3 Artículo 21 del Decreto 1290 de 2008.

4 Inciso 1° del artículo 21 ib.

5 Inciso 2° del artículo 21 ib.

6 Parágrafo 3° del artículo 21 ib.

7 Inciso 1° del Artículo 23 ib.

8 Artículo 24.

9 Dicho comité hace parte de la Comisión Nacional de Reparación, quien se encargará de otorgar las medidas de reparación contempladas en el programa. Ver artículo 15 ib.

10 Inciso 2° del Artículo 23 ib.

11 Artículo 25 ib.

12 Literal A del artículo 17 ib.

13 Artículo 27 ib.

14 Artículo 34 ib.

15 Artículo 36 ib.

16 Artículo 2° del Decreto 3460 de 2007