

**ATENCION DE VICTIMAS DE LA VIOLENCIA – Regulación / VICTIMA DE LA VIOLENCIA – Noción / VICTIMA DE LA VIOLENCIA – Alcance de la ayuda humanitaria / ASISTENCIA HUMANITARIA A VICTIMAS DE LA VIOLENCIA – No sustituye la obligación de reparar y la garantía de no repetición / REPARACION DE VICTIMAS - Comprende el conjunto de acciones que propenden por la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y las garantías de no repetición**

El Programa para la Atención de Víctimas de la Violencia se fundamenta en las disposiciones de las Leyes 418 de 1997, 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006 y, la Resolución 7381 de 2004 de la Red de Solidaridad Social –hoy Acción Social-; a su vez, el Programa de Reparación Individual por Vía Administrativa se desarrolla por la Ley 975 de 2005 y el Decreto 1290 de 22 de abril de 2008. De acuerdo con estas normas, se entienden como víctimas de la violencia de grupos armados organizados al margen de la ley “aquellas personas de la población civil que sufran perjuicios en su vida, o grave deterioro en su integridad personal o en sus bienes, por razón de atentados terroristas, combates, secuestros, ataques y masacres en el marco del conflicto armado interno. Son víctimas los desplazados en los términos del artículo 1o. de la Ley 387 de 1997”. Por tanto, las personas que de conformidad con la mencionada Ley 418 de 1997 tienen la condición de víctima, a saber, sobre quien recae la acción violenta, o en su defecto, sus parientes de primer grado de consanguinidad descendiente y ascendiente, (excluyendo los primeros a los segundos), su cónyuge o compañero permanente, son beneficiarias de la asistencia humanitaria que proporciona Acción Social, que consiste en “la ayuda indispensable para sufragar los requerimientos esenciales, a fin de satisfacer los derechos que hayan sido menoscabados”. La aludida ayuda se materializa en atención médica, quirúrgica y hospitalaria y, en apoyo económico para mitigar los efectos de los daños sufridos con ocasión del conflicto armado interno; ésta tiene fundamento constitucional en el “principio de solidaridad social”. No obstante, se precisa que esta asistencia o ayuda humanitaria, bajo ninguna circunstancia, sustituye la obligación de reparación y la garantía de no repetición a cargo del Estado y de los grupos organizados al margen de la ley, de acuerdo con las previsiones de los artículos 4 de la Ley 975 de 2005 y, 1 y 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre otros instrumentos internacionales que regulan la materia. En efecto, la Ley 418 de 1997 y las que la prorrogan no prevén un mecanismo de reparación acorde con los estándares de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, sino que regulan e implementan programas de ayuda a las víctimas de la violencia que se encuentren en condiciones o circunstancias de debilidad manifiesta, con lo cual se pretende garantizar condiciones dignas de existencia y evitar la continuación de la violación de derechos fundamentales. Fluye, entonces que la reparación para las víctimas, comprendida como el conjunto de acciones que propenden por la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y las garantías de no repetición, obedece en el campo de la legislación interna a la preceptiva de la Ley 975 de 2005 y del Decreto 1290 de 2008.

**FUENTE FORMAL:** LEY 418 DE 1997 – ARTICULO 15 / LEY 418 DE 1997 – ARTICULO 16 / LEY 975 DE 2005 / LEY 548 DE 1999 / LEY 782 DE 2002 / LEY 1106 DE 2006 / DECRETO 1290 DE 2008 / RESOLUCION 7381 DE 2004 – ARTICULO 1 – NUMERAL 3

**REPARACION INDIVIDUAL POR VIA ADMINISTRATIVA – Trámite. Término /**

Los artículos 20 a 26 del Decreto 1290 de 2008 prevén el trámite que Acción Social debe adelantar para el reconocimiento y aplicación de la reparación individual por vía administrativo. Conforme a dichas normas, la Agencia Presidencial, después de que recibió la solicitud de reparación del *sub lite*, debió realizar las gestiones necesarias para acreditar la condición de víctima de los interesados y, remitir el asunto para el estudio del Comité de Reparaciones Administrativas. No obstante, del informe que presentó Acción Social no se infiere

que la entidad haya cumplido con el mencionado procedimiento, ni que haya remitido las solicitudes de reparaciones al Comité, a pesar de que éste tan sólo cuenta con el término perentorio de 18 meses para decidir sobre el otorgamiento de la reparación. Por tanto, como se encuentra probado que los accionantes presentaron la solicitud de reparación por vía administrativa y, que Acción Social no ha cumplido con el deber de comprobar los fundamentos de la petición ni de remitir el asunto al órgano competente para decidirla, se revocará la sentencia del *a quo*, que negó la tutela, y, en su lugar, se ordenará a la Agencia Presidencial que, de inmediato, realice los trámites previstos por los artículos 20 a 26 del Decreto 1290 de 2008.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 1290 DE 2008

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION CUARTA**

**Consejera Ponente (E): MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**

Bogotá, D. C., dieciocho (18) de marzo de dos mil diez (2010)

**Radicación número: 08001-23-31-000-2009-00894-01(AC)**

**Actor: MARIA ISABEL RODRIGUEZ BONEU Y OTROS**

**Demandado: PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA Y OTROS**

Se decide la impugnación formulada por los accionantes contra la sentencia de 30 de octubre de 2009 proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico que decidió:

*“1.- Niégase el amparo constitucional solicitado, de conformidad con lo expuesto en la consideraciones de este proveído”.*

### **1. ANTECEDENTES**

**María Isabel Rodríguez Boneu, Isabel María Boneu de Torres, Nicolás Rodríguez Beltrán, Emilia Regina Torres Boneu e Iris Teresa Rodríguez Villegas**, mediante apoderado, presentaron acción de tutela contra la Presidencia de la República, el Ministerio de Defensa Nacional y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social). A juicio de los actores, las entidades accionadas afectaron su derecho a la reparación de los daños (fls. 1 a 4).

**Pretensión**

Los accionantes solicitaron la protección del mencionado derecho, en consecuencia, pidieron que se ordenara:

*“(...) que a través de sus entidades **MINISTERIO DE DEFENSA Y ACCIÓN SOCIAL**, como giradora del gasto del Fondo Nacional de Reparación y de acuerdo con las facultades conferidas en el numeral 56.3 de la Ley 975 de 2005, **RESTABLECER EN FORMA JUSTA RÁPIDA (sic) Y ADECUADA, O SEA PROPORCIONAL A LA GRAVEDAD DE LAS VIOLACIONES CAUSADAS Y A LA ENTIDAD DEL DAÑO SUFRIDO**, para lo cual deberá ordenarse el trámite de **INCIDENTE DE REPARACIÓN**, para evitar que tengan que iniciar un proceso de justicia y paz o un programa de reparación de víctimas (sic) por vía administrativa que no se ajusta a la realidad de los daños ocasionados por grupos al margen de la ley, proceso o procedimiento este a que no están obligados a vincularse (...)”* (fl. 3).

La solicitud de tutela se fundamentó en los hechos que se compendian así (fls. 1 a 3):

Iris Teresa Rodríguez Villegas prestó sus servicios a la Policía Nacional. La agente, su hija de 3 años, Diana del Carmen Rodríguez Díaz y, sus sobrinos, Nicolás Ismael Rodríguez Beltrán de 15 años y María Isabel Rodríguez Boneu de 14 años, se encontraban en la Estación de Policía del corregimiento Pueblo Nuevo del municipio de Ariguaní (Magdalena), en la noche del 8 de enero de 1998.

Esa noche el grupo armado al margen de la ley FARC atacó la estación de Policía durante más de 30 minutos. En la incursión fallecieron los menores Diana del Carmen Rodríguez Díaz y Nicolás Ismael Rodríguez Beltrán. También, los agentes de Policía Jairo Enrique Arzuza Ávila y Jesús María Rincón Laguado, que custodiaban la estación con la agente Rodríguez Villegas.

Resultó gravemente herida la menor María Isabel Rodríguez Boneu, que a la fecha no se ha recuperado totalmente.

Los actores alegaron que por estos hechos han sufrido problemas psicológicos, a tal punto, que la agente Rodríguez Villegas tuvo que pensionarse de forma anticipada.

Sostuvieron que siempre han procurado hacer valer sus derechos, de acuerdo con las disposiciones de la Ley 975 de 2005. Empero, Acción Social no ha atendido sus reclamos, de manera que la acción de tutela es el único medio con el que cuentan para obtener la reparación de los perjuicios que sufrieron.

## Oposición

- El apoderado del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República se opuso a la tutela y pidió que se declarara improcedente.

Manifestó que la Presidencia de la República no tiene la representación de la Nación en los procesos judiciales, pues, ésta se encuentra reglada por las normas del Código Contencioso Administrativo y el artículo 61 de la Ley 489 de 1998, en el caso de los establecimientos públicos. De manera que la Presidencia de la República no debió convocarse a la actuación de la referencia, máxime cuando la entidad llamada a satisfacer las peticiones de los actores es la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social).

Recalcó que el Presidente de la República no está autorizado para disponer de recursos del erario con el fin de otorgar resarcimientos económicos a los accionantes, razón por la cual se hace evidente la falta de legitimación por activa de dicho funcionario (fls. 58 a 63).

- En escrito que se allegó al expediente después del fallo de primera instancia, la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de Acción Social solicitó que se denegara la tutela porque la entidad que representa no ha vulnerado ni amenazado los derechos que alegan los accionantes.

Informó que con ocasión del ataque de 8 de enero de 1998 a la Estación de Policía del corregimiento Pueblo Nuevo, existen solicitudes de reparación individual por vía administrativa, a saber:

a). Caso 110361-2008/10/01 en el que figuran como víctima Nicolás Ismael Rodríguez Boneu y como beneficiarios Emilia Regina Torres Boneu y Nicolás Ismael Rodríguez Beltrán.

b). Caso 70477-2008/09/11 en el que figuran como víctima Nicolás Ismael Rodríguez Boneu y como beneficiaria Isabel María Boneu de Torres.

c). Caso 70459-2008/09/11 en el que figuran como víctima María Isabel Rodríguez Boneu y como beneficiaria la misma persona.

d). Caso 40170-2008/08/28 en el que figuran como víctima Diana del Carmen Díaz Rodríguez y como beneficiaria Iris Teresa Rodríguez Villegas.

Explicó que, de conformidad con el procedimiento previsto por el Decreto 1290 de 2008, el Comité de Reparaciones Administrativas cuenta con 18 meses, contados desde la fecha en la que el interesado radicó la petición, para resolver sobre el otorgamiento de la reparación.

Insistió que la reparación que demandan los tutelantes debe ser decidida y aprobada por el Comité de Reparaciones Administrativas, organismo que es autónomo en relación con la Agencia Presidencial. Por tanto, alegó que carece de legitimación en la causa por pasiva (fls. 68 a 80).

- En escrito extemporáneo, el Jefe (E) del Área Jurídica de la Policía Nacional pidió que se denegaran las súplicas de la tutela, porque este mecanismo de protección de derechos fundamentales no fue diseñado para obtener el reconocimiento y pago de indemnizaciones.

### **El fallo impugnado**

El Tribunal Administrativo del Atlántico negó la tutela. Concluyó que no estaba probado que los actores solicitaron a Acción Social la reparación administrativa prevista por el Decreto 1290 de 2008.

De los documentos que obraban en el expediente, sólo encontró que María Isabel Boneu de Torres y María Isabel Rodríguez Boneu pidieron a la Fiscalía General de la Nación el reconocimiento como víctimas dentro del proceso que adelanta la Unidad Nacional para la Justicia y la Paz (fls. 56 a 74).

### **Impugnación**

El apoderado de los actores impugnó el anterior fallo, pero no indicó los motivos de inconformidad.

## **2. CONSIDERACIONES**

La acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, faculta a toda persona para reclamar ante los jueces, mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que así se autoriza.

Dada su naturaleza subsidiaria, esta acción sólo procede cuando no existen otros medios de defensa judicial para amparar los derechos fundamentales invocados, o en su defecto, siempre que ello sea necesario para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, caso en el cual procederá como mecanismo transitorio de protección.

La acción de tutela, además, se caracteriza por ser personal, esto es, únicamente puede ser interpuesta por quien tenga interés en la protección de su derecho o por su representante (artículo 86 [1] de la Carta Política). Así mismo, debe tenerse en cuenta que el procedimiento es preferencial y sumario; el juez está facultado para proteger el derecho de manera efectiva, a través de órdenes que debe cumplir la persona frente a la cual se pide la tutela, como mecanismo para la inmediata garantía del derecho, no como restablecimiento del mismo, para lo cual existen otras acciones. Cuando la situación deba resolverse por el procedimiento ordinario, la protección que se otorgue mediante la tutela es de naturaleza transitoria; finalmente, si la protección que se solicita tiene que ver con hechos o situaciones cumplidas, consumadas e irreversibles, la acción procedente no es la de tutela sino la de reparación por la vía ordinaria, si a ésta hubiere lugar.

En el asunto bajo estudio, los accionantes estiman que los accionados desconocieron su derecho fundamental a la reparación. En consecuencia, piden que se ordene a la Presidencia de la República, al Ministerio de Defensa y a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional disponer la entrega inmediata de la reparación administrativa para las víctimas de la violencia, de conformidad con los artículos 16 de la Ley 418 de 1997 y, 53 [3] y 54 de la Ley 975 de 2005.

Para resolver la controversia *sub iudice* deben precisarse las normas aplicables y, en relación con éstas el alcance que tiene la pretensión de las demandantes.

El Programa para la Atención de Víctimas de la Violencia se fundamenta en las disposiciones de las Leyes 418 de 1997, 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006 y, la Resolución 7381 de 2004 de la Red de Solidaridad Social –hoy Acción Social-; a su vez, el Programa de Reparación Individual por Vía Administrativa se desarrolla por la Ley 975 de 2005 y el Decreto 1290 de 22 de abril de 2008.

De acuerdo con estas normas, se entienden como víctimas de la violencia de grupos armados organizados al margen de la ley *“aquellas personas de la población civil que sufran perjuicios en su vida, o grave deterioro en su integridad personal o en sus bienes, por razón de atentados terroristas, combates,*

*secuestros, ataques y masacres en el marco del conflicto armado interno. Son víctimas los desplazados en los términos del artículo 1o. de la Ley 387 de 1997*<sup>1</sup>.

Por tanto, las personas que de conformidad con la mencionada Ley 418 de 1997 tienen la condición de víctima, a saber, sobre quien recae la acción violenta, o en su defecto, sus parientes de primer grado de consanguinidad descendiente y ascendiente, (excluyendo los primeros a los segundos), su cónyuge o compañero permanente<sup>2</sup>, son beneficiarias de la asistencia humanitaria que proporciona Acción Social, que consiste en “*la ayuda indispensable para sufragar los requerimientos esenciales, a fin de satisfacer los derechos que hayan sido menoscabados*”<sup>3</sup>.

La aludida ayuda se materializa en atención médica, quirúrgica y hospitalaria y, en apoyo económico para mitigar los efectos de los daños sufridos con ocasión del conflicto armado interno; ésta tiene fundamento constitucional en el “*principio de solidaridad social*”<sup>4</sup>. No obstante, se precisa que esta asistencia o ayuda humanitaria, bajo ninguna circunstancia, sustituye la obligación de reparación y la garantía de no repetición a cargo del Estado y de los grupos organizados al margen de la ley, de acuerdo con las previsiones de los artículos 4 de la Ley 975 de 2005 y, 1 y 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre otros instrumentos internacionales que regulan la materia<sup>5</sup>.

En efecto, la Ley 418 de 1997 y las que la prorrogan no prevén un mecanismo de reparación acorde con los estándares de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, sino que regulan e implementan programas de ayuda a las víctimas de la violencia que se encuentren en condiciones o circunstancias de debilidad manifiesta, con lo cual se pretende garantizar condiciones dignas de existencia y evitar la continuación de la violación de derechos fundamentales.

Fluye, entonces que la reparación para las víctimas, comprendida como el conjunto de acciones que propenden por la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y las garantías de no repetición, obedece en el campo de la legislación interna a la preceptiva de la Ley 975 de 2005 y del Decreto 1290 de 2008<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Ley 418 de 1997 [15].

<sup>2</sup> Cfr. Artículo 1 [3] de la Resolución 7381 de 2004.

<sup>3</sup> Ley 418 de 1997 [16]

<sup>4</sup> *Ibidem* y consideraciones de la Resolución 7381 de 2004.

<sup>5</sup> En efecto, los derechos fundamentales a la verdad, justicia, reparación y la garantía de no repetición, no se satisfacen con la entrega de la asistencia humanitaria de que trata la Ley 418 de 1997. Por el contrario, estos derechos sólo se realizan en la medida que el Estado y los grupos organizados al margen de la ley cumplan con la *reparación integral* a las víctimas; concepto ampliamente desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en sentencias de 15 de septiembre de 2006, caso “*Masacre de Mapiripán Vs. Colombia*”, de 31 de enero de 2006, caso “*Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*” y, de 1 de julio de 2006 caso “*Masacres de Ituango Vs. Colombia*”.

<sup>6</sup> Cfr. Consideraciones y artículo 4 del Decreto 1290 de 22 de abril de 2008 “*por el cual se crea el Programa de Reparación Individual por Vía Administrativa para las víctimas de grupos armados organizados al margen de la ley*”.

Como beneficiarios de la reparación se encuentran los hijos, el cónyuge o compañero permanente, los padres, los hermanos y demás familiares que dependían económicamente de la víctima directa (artículo 5 [2] del Decreto 1290 de 2008).

Así las cosas, una vez acaecido el hecho que afecta la vida o causa deterioro grave a la integridad física o psicológica de la víctima, corresponde a ésta o a sus causahabientes, acreditar los requisitos para acceder a la asistencia humanitaria y a la reparación por vía administrativa.

De acuerdo con los documentos que obran en el expediente, existen cuatro solicitudes de reparaciones individuales por vía administrativa, con ocasión de los hechos que motivan la tutela, a saber:

a). Caso 110361-2008/10/01 en el que figuran como víctima Nicolás Ismael Rodríguez Boneu y como beneficiarios Emilia Regina Torres Boneu y Nicolás Ismael Rodríguez Beltrán. Fecha de radicación 1 de noviembre de 2008.

b). Caso 70477-2008/09/11 en el que figuran como víctima Nicolás Ismael Rodríguez Boneu y como beneficiaria Isabel María Boneu de Torres. Fecha de radicación 11 de septiembre de 2008.

c). Caso 70459-2008/09/11 en el que figuran como víctima María Isabel Rodríguez Boneu y como beneficiaria la misma persona. Fecha de radicación 11 de septiembre de 2008.

d). Caso 40170-2008/08/28 en el que figuran como víctima Diana del Carmen Díaz Rodríguez y como beneficiaria Iris Teresa Rodríguez Villegas. Fecha de radicación 28 de agosto de 2008.

Los artículos 20 a 26 del Decreto 1290 de 2008 prevén el trámite que Acción Social debe adelantar para el reconocimiento y aplicación de la reparación individual por vía administrativo.

Conforme a dichas normas, la Agencia Presidencial, después de que recibió la solicitud de reparación del *sub lite*, debió realizar las gestiones necesarias para acreditar la condición de víctima de los interesados y, remitir el asunto para el estudio del Comité de Reparaciones Administrativas.



No obstante, del informe que presentó Acción Social no se infiere que la entidad haya cumplido con el mencionado procedimiento, ni que haya remitido las solicitudes de reparaciones al Comité, a pesar de que éste tan sólo cuenta con el término perentorio de 18 meses para decidir sobre el otorgamiento de la reparación.

Por tanto, como se encuentra probado que los accionantes presentaron la solicitud de reparación por vía administrativa y, que Acción Social no ha cumplido con el deber de comprobar los fundamentos de la petición ni de remitir el asunto al órgano competente para decidirla, se revocará la sentencia del *a quo*, que negó la tutela, y, en su lugar, se ordenará a la Agencia Presidencial que, de inmediato, realice los trámites previstos por los artículos 20 a 26 del Decreto 1290 de 2008.

Por carecer de competencia para cumplir las órdenes de la presente tutela, se desvinculará de la actuación a la Presidencia de la República y al Ministerio de Defensa.

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

#### **FALLA**

**1. Revócase** la sentencia de 30 de octubre de 2009 del Tribunal Administrativo del Atlántico, que negó la solicitud de tutela de **María Isabel Rodríguez Boneu, Isabel María Boneu de Torres, Nicolás Rodríguez Beltrán, Emilia Regina Torres Boneu e Iris Teresa Rodríguez Villegas.**

En su lugar:

**Concédese** el amparo. En consecuencia, **ordénase** a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional que, **de inmediato**, realice los trámites previstos por los artículos 20 a 26 del Decreto 1290 de 2008 y someta al estudio del Comité de Reparaciones Administrativas las peticiones formuladas por los accionantes.

**2. Desvincúlase** de la actuación a la Presidencia de la República y al Ministerio de Defensa.

Remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada en la sesión de la fecha.

**MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**  
Presidente de la Sección

**HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS**

**WILLIAM GIRALDO GIRALDO**

