

VICTIMAS DE LA VIOLENCIA DE GRUPOS ARMADOS ORGANIZADOS AL MARGEN DE LA LEY – Concepto conforme a la ley 418 de 1997 / VICTIMAS DE LA VIOLENCIA DE GRUPOS ARMADOS ORGANIZADOS AL MARGEN DE LA LEY – Beneficios de asistencia humanitaria / ASISTENCIA HUMANITARIA A VICTIMAS DE LA VIOLENCIA – No 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 / LEY 418 DE 1997 – Alcance / REPARACION DE VÍCTIMAS - Comprende el conjunto de acciones que propenden por la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y las garantías de no repetición

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 la Ley 975 de 2005 [4] y la Convención Americana sobre Derechos Humanos [1 y 25], 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; LEY 975 DE 2005, ARTICULO 4; CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, ARTICULO 1; CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, ARTICULO 25; DECRETO 1290 DE 2008.

CONDICION DE VICTIMA – Prueba

Se advierte que la Ley 418 de 1997 [18] no exige una ritualidad determinada para probar la condición de víctima, sino que dispone como obligación para la Alcaldía Municipal, la Personería Municipal, o la entidad que haga sus veces en el lugar del ilícito, la elaboración de un censo de afectados por la actividad de los grupos armados organizados al margen de la ley. Por su parte el Decreto 1290 de 2008 [24] fija como criterios para reconocer la aludida condición, entre otros, la presentación de denuncia, o puesta en conocimiento de los hechos ante cualquier autoridad judicial, administrativa o de policía; o el riesgo a que estuvieron expuestas las víctimas por sus vínculos profesionales, laborales, sociales, religiosos, políticos, gremiales o de cualquier otro tipo.

Fuente formal: LEY 418 DE 1997, ARTICULO 18; DECRETO 1290 DE 2008, ARTICULO 24

PROGRAMA DE REPARACION DE VICTIMAS – Principios

Ahora bien, el decreto 1290 de 2008 (artículo 3) contempla como principio orientador del Programa de Reparación Administrativa el de la buena fe y favorabilidad, conforme al cual la interpretación de las disposiciones que lo regulan deberá hacerse de manera favorable al destinatario.

Fuente formal: DECRETO 1290 DE 2008, ARTICULO 3

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN CUARTA

Consejero Ponente: HÉCTOR J. ROMERO DÍAZ

Bogotá, D. C., veintidós (22) de julio de dos mil nueve (2009)

Radicación número: 19001-23-31-000-2009-00061-01(AC)

Actor: CARLOS DAZA Y OTRA

Demandado: AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Referencia: IMPUGNACIÓN. FALLO

Se decide la impugnación formulada por la accionante contra la sentencia de 25 de marzo de 2009 proferida por el Tribunal Administrativo del Cauca, que concedió la tutela.

1. ANTECEDENTES

Carlos Daza y Aura Gómez, en su condición de víctimas del conflicto armado interno, presentaron acción de tutela contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), pues, en su sentir, les vulneró los derechos fundamentales a la igualdad y reparación (fls. 40 a 54).

2. PETICIÓN Y FUNDAMENTOS

Los actores solicitaron la protección de los mencionados derechos fundamentales, en consecuencia, pidieron que se ordenara a la entidad accionada

disponer la entrega inmediata de la reparación administrativa para las víctimas de la violencia, de conformidad con las Leyes 418 de 1997 [16] y 975 de 2005 [54] (fl. 52).

Fundamentó sus pretensiones en los hechos que se compendian así (fls. 41 a 45):

2.1. El 20 de junio de 2007 fue asesinado en Cali su hijo Hanner William Daza Gómez, pocos días después de que hubiera recobrado la libertad, pues, estuvo recluido con ocasión del proceso que se le adelantó por el delito de peculado por apropiación, por el conocido caso de la *“guaca de las FARC”*.

2.2. El 16 de mayo de 2008, los familiares del occiso radicaron los documentos para obtener la reparación administrativa en la Subdirección de Atención de Víctimas de la Violencia- Territorial Cauca de Acción Social.

2.3. Por Oficio SAV-22784 de 4 de junio de 2008, Acción Social indicó que de los documentos aportados no infirió que el crimen hubiera obedecido a móviles políticos o que se produjo con ocasión del conflictos armado, por ello, no podía reconocer la reparación solicitada; señaló que era necesario que la Fiscalía General de la Nación o las autoridades competentes informaran sobre los causas del asesinato.

2.4. La Fiscal 20 Seccional de Cali, quien asumió la investigación del ilícito, mediante Oficio 200780420 de 13 de junio de 2008, informó que la investigación se encontraba en fase de indagación y que, aunque en la hipótesis del caso no se habían considerado móviles políticos, existían serios indicios de que el crimen lo había cometido el aludido grupo guerrillero, dado que ocho de los implicados en el caso de la guaca también fueron asesinados por los insurgentes.

2.5. Por Oficio SAV 27222 de 28 de junio de 2008, Acción Social requirió a la Fiscal para que precisara si el homicidio se produjo por motivos ideológicos o políticos. En escrito de 1 de agosto del mismo año, la autoridad judicial indicó que, de acuerdo con la investigación, no podía aseverar cuáles habían sido las causas del hecho punible, pero reiteró que existía la hipótesis de que lo autores fueran las FARC, pues, éstas dieron muerte selectiva y sistemática a los partícipes del hallazgo de la guaca; además, según el dicho de los familiares del difunto, éste

había expresado en varias oportunidades su temor por las represalias que en su contra podría tomar el grupo guerrillero.

2.6. El 27 de noviembre de 2008, los actores formularon derecho de petición a la entidad accionada para que les reconociera y pagara la reparación administrativa y, para que en el evento que desestimara las súplicas de la solicitud, aquella certificara en cuáles casos había concedido la citada reparación con base en una providencia judicial ejecutoriada.

2.7. Por Oficio SAV 47018 de 16 de diciembre de 2008 Acción Social negó la petición porque adujo no había lugar a la reparación administrativa cuando los autores de los hechos delictivos habían sido atracadores o delincuentes comunes.

2.8. Afirman los actores que por la muerte de su hijo y por amenazas contra sus vidas tuvieron que desplazarse a Popayán.

3. OPOSICIÓN

La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de Acción Social se opuso a la tutela y pidió que se desestimaran las pretensiones, para lo cual adujo:

La función de la entidad respecto de las víctimas del conflicto armado se regula por las Leyes 418 de 1997, 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006 y por el Decreto 1290 de 2008, conforme a los cuales le corresponde suministrar ayuda humanitaria de emergencia –hoy reparación administrativa- (sic), a quienes sufren ataques indiscriminados de los grupos al margen de la ley, mediante la prestación de asistencia integral, la que consiste en sufragar los requerimientos necesarios para satisfacer los derechos constitucionales de los afectados, siempre y cuando la solicitud se haga dentro del año siguiente a la ocurrencia del hecho.

Conforme a los documentos y a los hechos expuestos en la solicitud de reparación se advierte que no existe fundamento legal para concederla, pues, no se demostró que el fallecimiento de la víctima se hubiera producido por circunstancias ideológicas y políticas (fls. 46 a 49).

4. EL FALLO IMPUGNADO

El Tribunal Administrativo del Cauca concedió la tutela, pues, estimó que los actores sí tienen la condición de víctimas, y, ordenó a Acción Social que fijara un término prudencial y razonable para entregarles la ayuda humanitaria.

Estimó que la Ley 418 de 1997 no obliga a quien alega ser víctima a aportar la certificación de que el hecho dañoso tuvo origen en motivos ideológicos o políticos. Además, de los oficios aportados por la Fiscalía General de la Nación, se infiere que las FARC fueron las responsables del homicidio del hijo de los tutelantes, dado que las circunstancias del punible fueron las mismas que acontecieron en la muerte de 8 personas, que como el occiso, estuvieron involucradas en el aludido caso de la guaca (fls. 70 a 82).

5. IMPUGNACIÓN

Acción Social impugnó el fallo del Tribunal, para lo cual reiteró los argumentos expuestos en el escrito de oposición a la tutela (fls. 86 a 90).

6. 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.

En el asunto bajo estudio, los accionantes estiman que la demandada les vulneró los derechos fundamentales a la igualdad y reparación. En consecuencia, piden que se ordene 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 las Leyes 418

de 1997 [16] y 975 de 2005 [54].

Para pronunciarse sobre la solicitud de tutela deben precisarse las normas pertinentes para resolver el *sub lite* 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”*¹.

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 permanente², 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”*³.

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”*⁴. 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

¹ Ley 418 de 1997 [15].

² Cfr. Artículo 1 [3] de la Resolución 7381 de 2004.

³ Ley 418 de 1997 [16]

⁴ *Ibidem* y consideraciones de la Resolución 7381 de 2004.

organizados al margen de la ley, de acuerdo con las previsiones de la Ley 975 de 2005 [4] y la Convención Americana sobre Derechos Humanos [1 y 25], entre otros instrumentos internacionales que regulan la materia⁵.

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 2008⁶.

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 (Decreto 1290 de 2008 [5 par.2]).

Así las cosas, una vez acontecido el hecho que afecta la vida o causa deterioro grave a la integridad física o en los bienes de la víctima, corresponde a ésta o a sus causahabientes, como se suscita en el asunto bajo estudio, acreditar los requisitos para acceder a la asistencia humanitaria y a la reparación por vía administrativa.

De acuerdo con los documentos aportados por los actores y la accionada se encuentra probado:

⁵ 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*".

⁶ 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*".

- Que por Oficio SAV-22784 de 4 de junio de 2008, Acción Social resolvió la solicitud de reparación administrativa formulada Aura Gómez de Daza, negó las peticiones e indicó que de los documentos aportados no infirió que el crimen de Hanner William Daza Gómez hubiera obedecido a móviles políticos, o, que se produjo con ocasión del conflictos armado (fl. 19).

- Que la Fiscal 20 Seccional de Cali, quien asumió la investigación del ilícito, por Oficio 200780420 de 13 de junio de 2008 informó que ésta se encontraba en fase de indagación y que, aunque en la hipótesis del caso no se habían considerado móviles políticos, existían serios indicios de que el crimen lo había cometido las FARC, dado que ocho de los implicados en el caso de la guaca también fueron asesinados por los insurgentes. Esta afirmación fue reiterada por comunicación de 1 de agosto de 2008 de la misma funcionaria (fls. 1 a 2 y 5).

- Que por Oficio SAV 47018 de 16 de diciembre de 2008 la entidad accionada negó la reparación administrativa porque no había lugar a ésta cuando los autores de los hechos delictivos habían sido atracadores o delincuentes comunes (fls. 32).

Se advierte que la Ley 418 de 1997 [18] no exige una ritualidad determinada para probar la condición de víctima, sino que dispone como obligación para la Alcaldía Municipal, la Personería Municipal, o la entidad que haga sus veces en el lugar del ilícito, la elaboración de un censo de afectados por la actividad de los grupos armados organizados al margen de la ley. Por su parte el Decreto 1290 de 2008 [24] fija como criterios para reconocer la aludida condición, entre otros, la presentación de denuncia, o puesta en conocimiento de los hechos ante cualquier autoridad judicial, administrativa o de policía; o el riesgo a que estuvieron expuestas las víctimas por sus vínculos profesionales, laborales, sociales, religiosos, políticos, gremiales o de cualquier otro tipo.

Ahora bien, el decreto en cita (artículo 3) contempla como principio orientador del Programa de Reparación Administrativa el de la buena fe y favorabilidad, conforme al cual la interpretación de las disposiciones que lo regulan deberá hacerse de manera favorable al destinatario.

En ese orden de ideas, como en la controversia *sub júdice* se infieren serios motivos para considerar que el occiso falleció por la actividad de un grupo armado organizado al margen de la ley (las FARC), y, como las razones que expuso la entidad accionada para negar la reparación carecen de sustentación, pues, no acreditó la aseveración de que el crimen se produjo por delincuencia común o atracadores, se dará aplicación al mencionado principio de buena fe y favorabilidad, de manera que se tendrán por víctimas a los actores en los términos de la Ley 418 de 1997 [15].

En consecuencia, se confirmará el fallo del *a quo* en cuanto ordenó a la accionada fijar un plazo razonable para la entrega de ayuda humanitaria a los actores, toda vez que éstos tienen la condición de víctimas.

Como el fallo impugnado no se pronunció sobre la solicitud de reparación por vía administrativa, y está claro que es diferente a la ayuda humanitaria para víctimas, se adicionará dicha providencia y se ordenará a Acción Social que, de acuerdo con el artículo 15 del Decreto 1290 de 2008, someta al estudio del Comité de Reparaciones de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación el otorgamiento de aquélla a favor de los actores.

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. Confírmase la sentencia de 25 de marzo de 2009 del Tribunal Administrativo del Cauca, que accedió a la tutela de **Carlos Daza** y **Aura Gómez** contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

Y

2. Adiciónase el anterior fallo y **ordénase** a la accionada que, de acuerdo con el artículo 15 del Decreto 1290 de 2008, someta al estudio del Comité de Reparaciones de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación el otorgamiento de la reparación por vía administrativa que reclaman los actores.

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

WILLIAM GIRALDO GIRALDO

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS

HÉCTOR J. ROMERO DÍAZ