

ATENCION DE VICTIMAS DE LA VIOLENCIA – Regulación / PROGRAMA DE REPARACION INDIVIDUAL POR VIA ADMINISTRATIVA – Regulación / VICTIMA DE LA VIOLENCIA – Noción / PROGRAMA DE 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 encuentra fundamentado en las Leyes 418 de 1997, 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006. Por otra parte, en desarrollo del principio de solidaridad, y de la obligación residual del Estado de reparar de manera anticipada a las víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley, nuestro ordenamiento creó el Programa de Reparación Individual por Vía Administrativa que se desarrolla en la Ley 975 de 2005 y en el Decreto 1290 de 22 de abril de 2008. La Ley 418 de 1997 “Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”, en su artículo 15 modificado por el artículo 6º de la Ley 782 de 2002, definió a las víctimas en los siguientes términos: “Para los efectos de esta ley, se entiende por víctimas de la violencia política, 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 1 de la Ley 387 de 1997. Así mismo, se entiende por víctima de la violencia política toda persona menor de edad que tome parte en las hostilidades.” La Ley 975 de 2005, considera que son víctimas las personas que hubieren sufrido daños directos de manera individual o colectiva como "consecuencia de acciones que hayan transgredido la legislación penal, realizadas por grupos armados organizados al margen de la ley", el artículo 8º prevé que: "El derecho de las víctimas a la reparación comprende las acciones que propendan por la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y las garantías de no repetición de las conductas”.

FUENTE FORMAL: LEY 418 DE 1997 – ARTICULO 15 / LEY 548 DE 1999 / LEY 782 DE 2002 – ARTICULO 6 / LEY 1106 DE 2006 / LEY 975 DE 2005 – ARTICULO 8 / LEY 387 DE 1997 – ARTICULO 1

PROGRAMA DE REPARACION INDIVIDUAL ADMINISTRATIVA PARA LAS VICTIMAS DE LA VIOLENCIA – Objeto / REPARACION INDIVIDUAL ADMINISTRATIVA – Noción / REPARACION INDIVIDUAL ADMINISTRATIVA – Procedimiento

El Gobierno Nacional reglamentó la reparación por vía administrativa para las víctimas con la expedición el 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 los grupos armados organizados al margen de la ley”. Según el Decreto en cita, el programa estará a cargo de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social, y tiene por objeto “conceder un conjunto de medidas de reparaciones individuales a favor de las personas que con anterioridad a la expedición del presente decreto hubieren sufrido violación en sus 'derechos fundamentales por acción de los grupos armados organizados al margen de la ley” (artículo 1º). El artículo 2º definió que 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”; lo anterior, sin perjuicio de la responsabilidad de

los victimarios y de la responsabilidad subsidiaria o residual que le asista al Estado. El procedimiento para obtener la reparación administrativa, se inicia con la solicitud de reparación (artículo 20), para lo cual el interesado, bajo la gravedad de juramento, diligencia un formato impreso y distribuido por -Acción Social- con destino al Comité de Reparaciones Administrativas, el cual es el encargado de aprobar la decisión y las medidas de reparación que se recomienden para cada caso (artículos 21 y 23).

FUENTE FORMAL: DECRETO 1290 DE 2008 – ARTICULO 1 / DECRETO 1290 DE 2008 – ARTICULO 2 / DECRETO 1290 DE 2008 – ARTICULO 20 / DECRETO 1290 DE 2008 – ARTICULO 21 / DECRETO 1290 DE 2008 – ARTICULO 22

CONDICION DE VICTIMA – Prueba / PROGRAMA DE REPARACION INDIVIDUAL ADMINISTRATIVA – Ley no exige prueba determinada para acceder a beneficios del programa

La Ley 975 de 2005 no exige una formalidad determinada para probar la condición de víctima; por su parte, el artículo 24 del Decreto 1290 de 2008, 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, lo que efectivamente ocurrió en el caso en estudio, toda vez que por los hechos relacionados con la muerte del menor Edwin Alexander Labio Cayapú la Fiscalía Tercera Delegada ante los Juzgados Penales del Circuito de Santander de Quilichao adelanta la investigación número 16986000633200780351. Otro criterio que se debe tener en cuenta para acreditar la condición de víctima según la norma en cita consiste “Las modalidades y circunstancias del hecho”, y está probado que la muerte del menor Edwin Alexander Labio Cayapú se produjo por un disparo en su cabeza y su cuerpo se encontró días después de su desaparición; también debe tenerse en cuenta como criterio “la presencia de grupos armados organizados al margen de la ley en el lugar de los hechos” situación que en la zona del Departamento del Cauca donde se presentaron los hechos, debe tenerse como un hecho notorio que no requiere prueba. La certificación que echa de menos la Agencia Social para la Acción Social y la Cooperación Internacional en la que se exige especificar que la muerte de su hijo Edwin Alexander Labio Cayapu se produjo “por razón de atentados terroristas, combates, secuestros, ataques y masacres en el marco del conflicto armado interno”, no es un exigencia prevista en la ley ni en el decreto para acceder al Programa de Reparación Individual por vía Administrativa para las Víctimas de los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley.

FUENTE FORMAL: DECRETO 1290 DE 2008 – ARTICULO 24

NOTA DE RELATORIA: Sobre la prueba para acceder al programa de reparación individual por vía administrativa: Corte Constitucional, sentencia T-188 de 2007.

DEBIDO PROCESO – Si no fue invocado en la tutela se justifica su protección por los principios de informalidad y oficiosidad / TUTELA – Principios de informalidad y oficiosidad / JUEZ DE TUTELA – Debe dar prevalencia al derecho sustancial sobre el formal

si bien la vulneración al derecho fundamental al debido proceso no fue invocada por los tutelantes, este pronunciamiento se justifica en aplicación de los principios de informalidad y oficiosidad que rigen la tutela y que le imponen al juez constitucional dar prevalencia al derecho sustancial sobre el formal, de manera que identifique cuáles son los derechos fundamentales amenazados o vulnerados

por la acción u omisión de las autoridades, y cuál es el mecanismo para proveer su efectiva protección.

NOTA DE RELATORIA: Sobre la vulneración de derechos no invocados en la tutela: Corte Constitucional, sentencia T-684 de 2001. Sobre los principios de oficiosidad e informalidad T-162 de 1997 Sobre la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal Sección en sentencia de 11 de junio de 2009, exp. 18001-23-31-000-2009-00156-01

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION QUINTA

Consejero ponente: MAURICIO TORRES CUERVO

Bogotá, dieciocho (18) de febrero de dos mil diez (2010)

Radicación número: 19001-23-31-000-2009-00311-01(AC)

Actor: LUZ DARY CAYAPU MENDES Y OTRO

Demandado: PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA – AGENCIA SOCIAL PARA LA ACCION SOCIAL Y LA COOPERACION INTERNACIONAL

Se decide la impugnación presentada por los demandantes contra la sentencia dictada por el Tribunal Administrativo del Cauca el 29 de octubre de 2009, que declaró improcedente la acción de tutela interpuesta.

I. ANTECEDENTES

1.1. La solicitud.

Luz Dary Cayapu Mendes y Aurelio Labio ejercieron acción de tutela contra la Agencia Social para la Acción Social y la Cooperación Internacional de la Presidencia de la República con el fin de que se protejan sus derechos fundamentales a la igualdad y *“a las garantías judiciales y protección judicial”* que consideraron vulnerados en su calidad de víctimas de la violencia.

Los peticionarios, en síntesis, apoyaron su solicitud de tutela en los siguientes hechos:

- Que su hijo Edwin Alexander Labio Cayapu, de 17 años de edad, desapareció el 7 de abril de 2007 en el municipio de Santander de Quilichao, Cauca, y el 22 de abril de esa anualidad fue encontrado muerto con un disparo en la cabeza.
- Como al momento de su muerte el menor no tenía hijos, los accionantes solicitaron el pago de la indemnización solidaria como víctimas de la violencia.
- Por Oficio SAV-15139 de 17 de abril de 2008 suscrito por la Subdirectora de Atención a Víctimas de la Violencia de Acción Social se les informó a los tutelantes que para acceder a la indemnización se requería una certificación expedida por el Alcalde, el Personero o por la Oficina de Atención y Prevención de Desastres, en la que conste que la muerte de su hijo obedeció a “móviles ideológicos o políticos en el marco del conflicto armado interno”.
- Consideran los tutelantes que la exigencia de Acción Social no se compadece con su situación de víctimas; no obstante, manifestaron que dos ciudadanos certificaron que la muerte de su hijo se produjo como consecuencia de hechos violentos.
- Dijeron que en otros casos se ha ordenado el pago de la ayuda solidaria sin necesidad de que se aportara la certificación que les está exigiendo Acción Social; por consiguiente, solicitan que en aras de su derecho a la igualdad se les dé el mismo tratamiento.
- Afirmaron que la desaparición de su hijo y su posterior homicidio, son actos propios del accionar de grupos organizados al margen de la ley.

1.2. Contestación.

La Jefe de la Oficina Jurídica de la Agencia Social para la Acción Social y la Cooperación Internacional solicitó que se deniegue el amparo solicitado porque la petición de los tutelantes se encuentra en estado de “reserva técnica”, es decir, no se ha negado el pago de la indemnización solidaria, simplemente se encuentra pendiente de que los beneficiarios aporten la documentación requerida de conformidad con la Ley 418 de 1997 y la Resolución 7381 de 2004, referente a los posibles autores y móviles de la muerte de Edwin Alexander Labio Cayapu.

Destacó que no se puede otorgar la ayuda solidaria sin que previamente Acción Social haya determinado la calidad de víctimas de la violencia ocasionada por grupos organizados al margen de la ley de los tutelantes.

Agregó que la acción de tutela no es el mecanismo apropiado para controvertir las decisiones de esa entidad, toda vez que los accionados cuentan con otro medio de defensa –sin decir cuál-, para la protección de sus derechos. (fls. 26 a 31)

1.3. Sentencia impugnada.

El 29 de octubre de 2009 el Tribunal Administrativo del Cauca declaró improcedente la acción de tutela porque consideró que no se encuentra demostrado que la muerte de Edwin Alexander Labio Cayapu es atribuible a *“causas de tipo ideológico o de conflicto armado”*

Señaló que en otros casos, existen hechos ostensiblemente notorios y por ello se accedió al amparo, como lo es el caso de un ex soldado del Ejército Nacional que se encontraba vinculado al proceso por la “Guaca de las FARC”, luego, ante la discrepancia fáctica, no existe vulneración al derecho a la igualdad. (fls. 43 a 52).

4. Impugnación.

Los tutelantes impugnaron el fallo de primera instancia porque consideraron que el tribunal no tiene un criterio unificado respecto del tema, que confundió hechos y pruebas que pertenecen a otro caso, y que no analizó las que corresponden al asunto en estudio.

Sostuvieron que con la presentación de la acción de tutela no tienen el propósito de entregar pruebas que conduzcan al fallador a determinar, en grado de certeza, que la muerte de su hijo obedeció a móviles políticos o ideológicos en el marco de un conflicto armado interno, porque la carga de la investigación la tiene el Estado y éste no la puede trasladar a las víctimas; además, a quien le compete certificar tal hecho es a la justicia penal y no al Personero, al Alcalde Municipal o la Comité de Local de Prevención de Desastres como lo exige Acción Social.

Señalaron que la certificación requerida por acción social contradice lo expuesto por la Corte Constitucional en sentencias T-417 de 2005 y T-188 de 2007 en las que ese documento no se considera necesario para acceder a la ayuda humanitaria.

Invocaron en apoyo de su petición los principios de favorabilidad y de buena fe en las actuaciones que adelantan ante la Administración en su condición de víctimas de la violencia.

Afirmaron que pese a la negativa del Personero y del Alcalde Municipal de Santander de Quilichao en la entrega de la certificación requerida por Acción Social, el Gobernador del Cabildo Indígena del Resguardo Páez de López Adentro certificó que la muerte de su hijo se produjo dentro del marco del conflicto armado y social del norte del Departamento del Cauca, documento que aportaron con el escrito de impugnación. (fls. 57 a 66)

CONSIDERACIONES

El artículo 86 de la Carta Política establece que las personas pueden interponer acción de tutela para reclamar ante los jueces, mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública, o de los particulares en los eventos especificados. Se trata de un mecanismo residual y subsidiario, pues solamente opera en ausencia de otra vía de defensa judicial, salvo cuando se ejerce como mecanismo transitorio con el propósito de evitar un perjuicio irremediable.

La presente acción la ejercieron los tutelantes en procura de la protección de sus derechos fundamentales para acceder a la indemnización solidaria prevista por el Decreto 1290 de 2008, la cual no ha sido reconocida porque la Agencia Social para la Acción Social y la Cooperación Internacional de la Presidencia de la República les exige para gestionar su solicitud una certificación expedida por el Alcalde Municipal, el Comité de Prevención y atención de Desastres o por el Personero Municipal, en la que se especifique que la muerte de su hijo Edwin

Alexander Labio Cayapu se produjo *“por razón de atentados terroristas, combates, secuestros, ataques y masacres en el marco del conflicto armado interno.”*

Debe precisarse en primer lugar que el Programa para la Atención de Víctimas de la Violencia se encuentra fundamentado en las Leyes 418 de 1997, 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006. Por otra parte, en desarrollo del principio de solidaridad, y de la obligación residual del Estado de reparar de manera anticipada a las víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley¹, nuestro ordenamiento creó el Programa de Reparación Individual por Vía Administrativa que se desarrolla en la Ley 975 de 2005 y en el Decreto 1290 de 22 de abril de 2008.

La Ley 418 de 1997 *“Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”*, en su artículo 15 modificado por el artículo 6º de la Ley 782 de 2002, definió a las víctimas en los siguientes términos:

“Para los efectos de esta ley, se entiende por víctimas de la violencia política, 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 1 de la Ley 387 de 1997.

Así mismo, se entiende por víctima de la violencia política toda persona menor de edad que tome parte en las hostilidades.”

La Ley 975 de 2005, considera que son víctimas las personas que hubieren sufrido daños directos de manera individual o colectiva como *“consecuencia de acciones que hayan transgredido la legislación penal, realizadas por grupos armados organizados al margen de la ley”*, el artículo 8º prevé que: *“El derecho de las víctimas a la reparación comprende las acciones que propendan por la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y las garantías de no repetición de las conductas”*.

¹ Sin perjuicio de la obligación de reparar que tienen los victimarios y el derecho de repetición del Estado contra estos.

El Gobierno Nacional reglamentó la reparación por vía administrativa para las víctimas con la expedición el 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 los grupos armados organizados al margen de la ley”*, en cuya parte considerativa expuso:

“(…)

Que el presente programa no pretende agotar por completo las posibilidades de reparación por otros conceptos en beneficio de las víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley.

Que el Gobierno estima conveniente crear un programa para la reparación administrativa para las víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley, con fundamento en el principio de solidaridad con las víctimas.

(…)”

Según el Decreto en cita, el programa estará a cargo de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social, y tiene por objeto *“conceder un conjunto de medidas de reparaciones individuales a favor de las personas que con anterioridad a la expedición del presente decreto hubieren sufrido violación en sus 'derechos fundamentales por acción de los grupos armados organizados al margen de la ley”* (artículo 1º)

El artículo 2º definió que 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”*, lo anterior, sin perjuicio de la responsabilidad de los victimarios y de la responsabilidad subsidiaria o residual que le asista al Estado.

La norma en estudio prevé que *“[C]uando a la víctima se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida”* son destinatarios o beneficiarios del programa *“el cónyuge o compañero o compañera permanente o el familiar en primer grado de consanguinidad o primero civil de la víctima directa o aquellos que dependían económicamente de la misma”*.

De igual manera, determinó que son perpetradores o victimarios: *“los integrantes de los grupos armados organizados al margen de la ley de que trata la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006, **con independencia de que se les identifique, aprehenda, procese o condene**, y sin consideración a la relación familiar existente entre el autor y la víctima.”* (Negrillas y subrayas fuera del texto).

En el artículo 4º establece que el programa comprende las siguientes clases de medidas de reparación: *i)* indemnización solidaria, *ii)* restitución, *iii)* rehabilitación, *iv)* medidas de satisfacción, *v)* garantías de no repetición de las conductas delictivas.

El artículo 5º prevé que en caso de homicidio, desaparición forzada o secuestro el Estado reconocerá y pagará directamente a las víctimas o a los beneficiarios a título de indemnización solidaria la suma equivalente a cuarenta (40) salarios mínimos mensuales legales.

El procedimiento para obtener la reparación administrativa, se inicia con la solicitud de reparación (artículo 20), para lo cual el interesado, bajo la gravedad de juramento, diligencia un formato impreso y distribuido por -Acción Social- con destino al Comité de Reparaciones Administrativas, el cual es el encargado de aprobar la decisión y las medidas de reparación que se recomienden para cada caso (artículos 21 y 23).

Para el estudio del caso se tienen los siguientes documentos aportados por las partes como pruebas:

- Oficio SAV-15139 de 17 de abril de 2008 suscrito por la Subdirectora de Atención a Víctimas de la Violencia de Acción Social, en el que se le informó a los tutelantes que para continuar con el trámite deben aportar los siguientes documentos:

1. *“Certificación expedida por autoridades competentes (Alcalde Municipal, Personero Municipal, Oficina de Atención y Prevención de Desastres) de (MPIO – DPTO) en donde consta que el hecho obedeció a móviles ideológicos y políticos, en el marco del conflicto armado interno y/o*

informe a partir de antecedentes conocidos en relación con los hechos delictivos que causaron los daños, las circunstancias de los mismos o de la dirección que adopte la investigación para lo cual podrá requerir la información que considere necesaria, del propio solicitante o de las autoridades competentes, e incluso revisar las diligencias preliminares que cursan o cursaron en la Fiscalía (sic) de su jurisdicción en ocasión del hecho violento. Dicho informe, dirigido a la Agencia Social y la Cooperación Internacional, además de la elaboración preliminar de los mismos en la que exponga las razones por las cuales considera que los hechos encajan o no en el ámbito de la ley 418 de 1997 (Se subraya).

2. *Censo de la información del hecho, expedido por Autoridad Competente (si existe).*
 3. *Recorte del periódico donde se hizo referencia de los hecho (sic), donde resulto (sic) afectada la víctima (sic) (si existe)” (fls. 3 y 4)*
- Certificación suscrita por la Fiscal Tercera Delegada Ante los Juzgados Penales del Circuito de Santander de Quilichao en el que hace constar que:

“... se adelanta una investigación radicada con el numero (sic) de caso 16986000633200780351, por el delito contra la vida y la integridad personal denominado HOMICIDIO, figurando como occiso el joven EDWIN ALEXANDER LABIO CAYAPU, quien se identificaba con la Tarjeta de Identidad Numero (sic) 891105 de Caloto (c), quien fue hallado muerto el día 22 de abril de 2007, en el sitio conocido como vereda CARBONERO, siendo reconocido por sus padres a razón de que inicialmente se había denunciado su desaparición, se tiene información por dictamen medico (sic) que la causa de la muerte fueron lesiones en masa encefálica por heridas causadas con proyectil de arma de fuego, hasta el momento se desconoce la individualización e identificación de los autores responsables de este hecho punible.” (fl.6)
 - Certificación suscrita por el Secretario del Comité Local para la Atención y Prevención de Desastres del Municipio de Santander de Quilichao en el que hace constar:

“Que el Señor (a): EDWIN ALEXANDER LABIO CAYAPÚ identificado (a) con la tarjeta de identidad No. 891105 de Caloto, Cauca, falleció el día 22 de abril de 2007, en el área rural del Municipio de Santander de Quilichao, Cauca, según informe de la Fiscalía (sic) del Circuito de Santander de Quilichao radicada bajo la partida No. 16986000633200780351, seguida por el delito de Homicidio en donde el (a) señor (a) LABIO CAYAPÚ perdió la vida, Certificado de Defunción No. 06051398 víctima (sic) de asesinato individual.” (fl.7)

- Declaraciones extrajuicio rendidas por Suberney Perdomo Ramos y Carlos Diney Secue Pavi ante la Notaria Única de Santander de Quilichao, en las que los declarantes manifestaron que conocieron al menor Edwin Alexander Labio Cayapu quien era soltero, no tenía hijos y dependía de los ingresos de sus padres Luz Dary Cayapu Mendes y Aurelio Labio (fls. 7 y 8)
- Formulario de *“REMISIÓN DOCUMENTOS A NIVEL NACIONAL”* en el que Acción Social remitió los siguientes documentos que recibió de los accionados: (fl. 38)
 - Registro civil de defunción de la víctima.
 - Dos declaraciones extraproceso donde consta el estado civil de la víctima.
 - Fotocopia de la cédula de ciudadanía de los beneficiarios.
 - Afirmación de únicos beneficiarios.
- Copia de la cédula de ciudadanía de Luz Dary Cayapu Mendes. (fl.1)
- Copia de la contraseña de Aurelio Labio. (fl.2)
- Copia de la contraseña de Edwin Alexander Labio Cayapu. (fl.5)
- Con el escrito de impugnación los tutelantes aportaron certificación expedida por el Gobernador principal del Cabildo Indígena del Resguardo Páez de López Adentro López en el que da cuenta de que:

“El señor: EDWIN ALEXANDER LABIO CAYAPÚ identificado con Tarjeta de Identidad numero (sic) 891105 expedida en Caloto, Cauca, vivió en la comunidad de López Adentro del resguardo indígena de López adentro, se

encontraba dentro del listado censal del cabildo y fue asesinado el día veintidós (sic) (22) de Abril (sic) del año dos mil siete (2007) en el municipio de Santander de Quilichao Cauca dentro del marco del conflicto armado y social del norte del departamento del cauca. (sic)” (fl.68)

Del estudio de los hechos narrados en la demanda de tutela, en su contestación, así como de los anteriores elementos probatorios se concluye que: **(i)** en abril de 2007 el menor Edwin Alexander Labio Cayapú fue muerto a consecuencia de disparo con arma de fuego en su cabeza; **(ii)** que sus padres Luz Dary Cayapu Mendes y Aurelio Labio, manifestaron que eran sus únicos beneficiarios e iniciaron ante la Agencia Social para la Acción Social y la Cooperación Internacional el trámite para el reconocimiento y pago de la indemnización solidaria prevista por el Decreto 1290 de 2008; **(iii)** que Acción Social no ha puesto a consideración del Comité de Reparaciones Administrativas de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación la petición de los tutelantes por considerar que se debe aportar una certificación en donde conste que la muerte del menor Edwin Alexander Labio Cayapú “obedeció a móviles ideológicos y políticos en el marco del conflicto armado interno”.

La Sala constata que La Ley 975 de 2005 no exige una formalidad determinada para probar la condición de víctima; por su parte, el artículo 24 del Decreto 1290 de 2008, 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, lo que efectivamente ocurrió en el caso en estudio, toda vez que por los hechos relacionados con la muerte del menor Edwin Alexander Labio Cayapú la Fiscalía Tercera Delegada ante los Juzgados Penales del Circuito de Santander de Quilichao adelanta la investigación número 16986000633200780351.

Otro criterio que se debe tener en cuenta para acreditar la condición de víctima según la norma en cita consiste *“Las modalidades y circunstancias del hecho”*, y está probado que la muerte del menor Edwin Alexander Labio Cayapú se produjo por un disparo en su cabeza y su cuerpo se encontró días después de su desaparición; también debe tenerse en cuenta como criterio *“la presencia de grupos armados organizados al margen de la ley en el lugar de los hechos”* situación que en la zona del Departamento del Cauca donde se presentaron los hechos, debe tenerse como un hecho notorio que no requiere prueba.

Como se dijo, la certificación que echa de menos la Agencia Social para la Acción Social y la Cooperación Internacional no es un exigencia prevista en la ley ni en el decreto para acceder al Programa de Reparación Individual por vía Administrativa para las Víctimas de los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley. Respecto del tema, la Corte Constitucional determinó:

“La Red de Solidaridad Social no puede, de contera, condicionar la reparación a la expedición de una certificación -sobre los “móviles ideológicos y políticos”- que solo podrían haber expedido las autoridades judiciales, una vez culminado el troncado enjuiciamiento. Toda vez que la exigencia de requisitos que las víctimas no pueden cumplir y que solo el Estado en cuyo territorio ocurren las vulneraciones debe asumir, para condicionar el acceso a los programas de restitución, indemnización, rehabilitación y satisfacción, vulnera el derecho fundamental de las víctimas a la reparación y hace imperativa la intervención del juez constitucional para su restablecimiento.

(...)

Los censos y las certificaciones elaboradas por las autoridades del lugar, sobre el acaecimiento de los hechos y los móviles de los mismos, sin duda facilitan las reclamaciones y pueden ser de utilidad para asuntos que atañen a la administración, pero no tienen el alcance de otorgar a las víctimas esta calidad y no pueden ser utilizados, en consecuencia, para negar a las mismas la asistencia y el reconocimiento que su situación reclama.”²

Por otra parte, el artículo 2º del decreto en cita prevé que debe presumirse la buena fe y que la interpretación de las disposiciones que lo regulan será la más favorable en beneficio de los destinatarios.

En ese orden de ideas, como en la zona donde se presentaron los hechos operan grupos al margen de la ley y como no hay duda que la muerte de Edwin Alexander Labio Cayapu se produjo en circunstancias violentas (disparo en la cabeza) es

² Sentencia T-188 de 2007.

razonable pensar que los tutelantes podrían ser beneficiarios del Programa de Reparación Individual por vía Administrativa para las Víctimas de los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley; por tanto, se dará aplicación a los principios de buena fe y favorabilidad, y en salvaguarda del derecho fundamental al debido proceso, se ordenará a Acción Social que, de acuerdo con el artículo 15 del Decreto 1290 de 2008, cumpla el trámite y proceda a someter al estudio del Comité de Reparaciones de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación la solicitud del otorgamiento de la reparación por vía administrativa a favor de los tutelantes, sin perjuicio de que éstos con posterioridad a esta decisión aporten otros documentos que consideren necesarios a someter para acceder a la indemnización solidaria.³

Ahora, si bien la vulneración al derecho fundamental al debido proceso no fue invocada por los tutelantes⁴, este pronunciamiento se justifica en aplicación de los principios de informalidad⁵ y oficiosidad⁶ que rigen la tutela y que le imponen al juez constitucional dar prevalencia al derecho sustancial sobre el formal, de manera que identifique cuáles son los derechos fundamentales amenazados o vulnerados por la acción u omisión de las autoridades, y cuál es el mecanismo para proveer su efectiva protección.⁷

³ En ese mismo sentido pueden consultarse, entre otras, sentencia de 29 de julio de 2009, exp. 18001-23-31-000-2009-00204-01, consejero ponente doctor Hugo Fernando Bastidas Bárcenas; sentencia de 22 de julio de 2009, exp. 19001-23-31-000-2009-00061-01 consejero ponente doctor Héctor J. Romero Díaz.

⁴ “(...) dada la informalidad de la acción de tutela, cuando el actor no invoca expresamente la totalidad de los derechos vulnerados, el juez de tutela no solamente tiene la facultad sino la obligación de proteger todos los derechos que de conformidad con las pruebas aportadas dentro del proceso encuentre vulnerados, de conformidad con lo establecido en los artículos 3 y 14 del Decreto 2591 de 1991.” (Sentencia T-684 de 2001)

⁵ “De acuerdo con el principio de informalidad, la acción de tutela no se encuentra sujeta a formulas sacramentales ni a requisitos especiales, que puedan desnaturalizar el sentido material de protección que la propia Constitución quiere brindar a los derechos fundamentales de las personas por conducto de los jueces. Con la implementación de la acción de tutela quiso el constituyente del 91 satisfacer las necesidades de justicia material mediante el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre las formas procesales, motivo éste que explica por qué en el caso del amparo constitucional prevalece la informalidad.” (Sentencia T-162 de 1997)

⁶ “El principio de oficiosidad, el cual se encuentra íntimamente relacionado con el principio de informalidad, se traduce en el papel activo que debe asumir el juez de tutela en la conducción del proceso, no sólo en lo que tiene que ver con la interpretación de la solicitud de amparo, sino también, en la búsqueda de los elementos que le permitan comprender a cabalidad cuál es la situación que se somete a su conocimiento, para con ello tomar una decisión de fondo que consulte la justicia, que abarque íntegramente la problemática planteada, y de esta forma provea una solución efectiva y adecuada, de tal manera que se protejan de manera inmediata los derechos fundamentales cuyo amparo se solicita si hay lugar a ello.” (Sentencia T-162 de 1997)

⁷ Sobre el punto, esta Sección en sentencia de 11 de junio de 2009, exp. 18001-23-31-000-2009-00156-01, determinó:

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

FALLA

PRIMERO. REVÓCASE la sentencia de primera instancia dictada por el Tribunal Administrativo del Cauca el 29 de octubre de 2009, y en su lugar, **TUTÉLASE** el derecho fundamental al debido proceso de Luz Dary Cayapu Mendes y Aurelio Labio; en consecuencia, **ORDÉNASE** a la accionada que, de acuerdo con el artículo 15 del Decreto 1290 de 2008, someta para estudio del Comité de Reparaciones de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación la solicitud del otorgamiento de la reparación por vía administrativa que reclaman los tutelantes por la muerte de su hijo Edwin Alexander Labio Cayapu.

SEGUNDO. NOTIFÍQUESE a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO.- ENVÍESE el expediente a la Corte Constitucional, para su eventual revisión, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia.

CÓPIESE NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MAURICIO TORRES CUERVO

Presidente

SUSANA BUITRAGO VALENCIA

MARÍA NOHEMÍ HERNÁNDEZ PINZÓN

FILEMÓN JIMÉNEZ OCHOA

“...el juez de tutela está revestido de ciertas facultades excepcionales que no caracterizan a todos los jueces ordinarios, entre ellas, la de emitir fallos ultra o extra petita, atribución que le permite amparar derechos no invocados en la solicitud de amparo y decidir más allá de lo pedido mediante la adopción de mecanismos de protección que provean una protección efectiva y adecuada de los derechos violados. “

