

**AYUDA A POBLACION DESPLAZADA – Niveles en que debe suministrarse /AYUDA HUMANITARIA A DESPLAZADOS – Debe brindarse hasta que se supere la situación de vulnerabilidad / TUTELA FRENTE A LA POBLACION DESPLAZADA – Procedencia / TUTELA – Procedencia frente a la población desplazada**

Tal como esta Corporación lo ha reiterado, dado que dicha población merece especial protección, debido a que la gran mayoría de los derechos fundamentales se afectan por el desarraigo, el apoyo que deben proporcionar las entidades integrantes del SNAIPD comprende desde la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia hasta la estabilización y consolidación de las condiciones sociales y económicas de los afectados. También ha dicho la jurisprudencia constitucional que los desplazados deben seguir recibiendo la atención del Estado en la ayuda humanitaria de emergencia, mientras logran superar de manera definitiva su situación de vulnerabilidad. Así lo dijo la Corte Constitucional al declarar inexecutable las expresiones “máximo” y “prorrogables excepcionalmente” contenidas en el Parágrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, pues estimó que esas expresiones imprimían rigidez al plazo para la provisión de la ayuda. Ahora bien, en el evento de que alguno de los aludidos organismos incumpla sus deberes constitucionales y legales respecto de la atención a desplazados, la acción de tutela es el mecanismo idóneo para reclamarla. En efecto, es claro que debido a la situación de extrema vulnerabilidad de esa población, no se puede exigir de ésta el agotamiento de acciones ordinarias para controvertir actos administrativos. Por el contrario, se requiere la intervención urgente y extraordinaria del juez de tutela por cuanto de por medio se encuentra la afectación de derechos fundamentales.

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre los niveles de ayuda a la población desplazada: Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia de 3 de julio de 2008, Rad. 2008-00169, M.P. Juan Ángel Palacio Hincapié. Sobre el término de la ayuda a la población desplazada: Corte Constitucional, sentencia C-278 de 2007.

**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 encuentra fundamentado 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. Por su parte, 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 conformidad con estas normas se entiende 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 ayuda humanitaria 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 del artículo 4 de la Ley 975 de 2005 y los artículos 1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre otros instrumentos internacionales que regulan la materia. 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 / DECRETO 1290 DE 2008 / RESOLUCION 7381 DE 2004 – ARTICULO 1 – NUMERAL 3

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre la reparación administrativa de las víctimas de la violencia, Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia de 22 de julio de 2009. Rad. AC-00061, M.P. Héctor J. Romero Díaz

#### **CONDICION DE VICTIMA – Prueba**

Se advierte que el artículo 18 de la Ley 418 de 1997 no exige una ritualidad determinada para probar la condición de víctima. Por el contrario 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 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; o el riesgo a que estuvieron expuestas las víctimas por sus vínculos profesionales, laborales, sociales, religiosos, políticos, gremiales o de cualquier otro tipo, lo que efectivamente ocurrió en el caso bajo estudio.

**FUENTE FORMAL:** LEY 418 DE 1997 - ARTICULO 18 / DECRETO 1290 DE 2008 - ARTICULO 24

#### **PROGRAMA DE REPARACION DE VICTIMAS – Principios**

El artículo 3 del decreto 1290 DE 2008, 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

**LIDERES Y REPRESENTANTES DE LA POBLACION DESPLAZADA – Sujetos de protección especial / PROGRAMA DE PROTECCION PARA LA**

## **POBLACION DESPLAZADA Y LIDERES EN RIESGO – Población objeto del programa**

Dadas las especiales circunstancias de vulneración en las que se encuentra la población desplazada, el Estado debe disponer todo lo que esté a su alcance para garantizar el cumplimiento pleno de los deberes constitucionales básicos a su cargo, en relación con la protección de la vida, la seguridad personal y la integridad de todas las personas, y en particular de los líderes y representantes de la población desplazada. El sistema de protección para la población desplazada y los líderes en riesgo, está contemplado en la Ley 782 de 2002, reglamentada por los Decretos 2816 de 2006 y 2788 de 2003, e implementado por el Ministerio del Interior y de Justicia. El Decreto 2816 de 2006 definió como población objeto del programa el siguiente: “Artículo 2°. Población objeto. El Programa prestará protección a personas comprendidas dentro de los siguientes grupos: (...) 7. Dirigentes de organizaciones de población en situación de desplazamiento”.

**FUENTE FORMAL:** LEY 782 DE 2002 / DECRETO 2816 DE 2006 – ARTICULO 2

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre la seguridad de los líderes de la población desplazada, Corte Constitucional, auto 200 de 2007.

### **CONSEJO DE ESTADO**

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

#### **SECCION CUARTA**

**Consejero ponente:** HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS

Bogotá, D. C., treinta (30) de septiembre de dos mil nueve (2009)

**Radicación número:** 25000-23-15-000-2009-01227-01 (AC)

**Actor:** ARACELLY ARIAS PERDOMO

**Demandado:** AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL – ACCIÓN SOCIAL Y MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA

---

**Referencia:** FALLO SEGUNDA INSTANCIA

Procede la Sala a resolver la impugnación interpuesta por la demandada contra la sentencia del 31 de agosto de 2009, proferida por la Sección Segunda, Subsección C del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que tuteló los derechos fundamentales de la vida en condiciones dignas, integridad física, igualdad, propiedad privada, vivienda, acceso a la administración de justicia, “*moral pública*”, debido proceso y trabajo de la señora Aracelly Arias Perdomo.

El a quo dispuso:

**“PRIMERO. Tutelar los derechos fundamentales invocados por la señora ARASCELLY ARIAS PERDOMO, de conformidad con lo señalado en la parte motiva de esta providencia.**

**SEGUNDO.** En consecuencia, se ordena a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, para que dentro de los cinco (5) días siguientes a partir de la notificación de este fallo, instruya a la accionante desplazada, sobre cuáles son sus derechos y se le informe de manera clara y precisa sobre los trámites que deben (sic) cumplir para acceder a los diferentes programas diseñados para brindarles la atención que demanda, de acuerdo a los requerimientos y sus necesidades particulares.

**TERCERO.** Se ordena a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional que en el término imprórrogable (sic) de cuarenta y ocho (48) horas a partir de la notificación de este fallo y en los términos expuestos en la parte motiva de la presente providencia, inicie todas las gestiones necesarias en orden a reanudar la prestación de la ayuda humanitaria y de salud de la demandante, que deberán ser entregados de manera personal, hasta tanto sea solucionada de forma favorable, eficaz y oportuna el acceso a los proyectos de producción, es decir, cuando logre unas condiciones mínimas de autosostenimiento que le permita alcanzar una estabilidad social y económica para ella y su respectivo núcleo familiar.

**CUARTO.** Ordenar al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial mantener la vigencia del subsidio de vivienda asignado a la señora ARACELLY ARIAS PERDOMO, en los términos consignados en este proveído.

**QUINTO.** Ordenar a la Agencia Presidencial para la Acción Social, brindar la prestación de la atención humanitaria de emergencia, en cuanto al componente alojamiento hasta tanto se consolide la atención integral en vivienda una vez se haga efectivo el subsidio de vivienda asignado a la actora.

**SEXTO.** Ordenar al Ministerio del Interior y de Justicia – Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos, que de inmediato implemente nuevas medidas y brinde protección efectiva a la señora ARACELLY ARIAS PERDOMO a fin de garantizarle su vida e integridad personal y la de su familia.

**SÉPTIMO.** Ordenar a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, como autoridad coordinadora del sistema nacional interinstitucional de atención integral a la población desplazada, tomar las medidas y acciones necesarias para el cumplimiento de esta orden hasta tanto cesen los motivos que la justifican.

**OCTAVO.** Notifíquese la presente providencia a las partes, por telegrama enviado a las direcciones registradas y, al señor **Defensor del Pueblo** conforme a los artículos 30 del Decreto 2591 de 1991 y 5 del Decreto 306 de 1992.

**NOVENO.** Si el presente fallo no fuere impugnado, **ENVÍESE** el expediente a la Corte Constitucional en el término señalado en el artículo 31 del decreto ley 2591, para su eventual revisión”.

## I. ANTECEDENTES

### A. Pretensiones

La actora reclama la protección de los derechos fundamentales mencionados, que considera vulnerados por las entidades demandadas.

Las pretensiones se formularon de la siguiente manera:

*“Respetuosamente solicito al despacho del señor juez que se ordene una revisión total a todo el proceso de mi situación de desplazamiento, y la seguridad en mi integridad personal por mi situación de peligro y alto riesgo en que estoy en estos momentos en Bogotá DC, actualmente amenazada (sic) y se tutele a mi favor los derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas, la igualdad, el trabajo, la educación, la vivienda, la reparación directa, administrativa, la salud, la integridad personal.*

*- Que como consecuencia de la certificación, comprobación y rectificación de mi situación de peligro, y de vulneración de mis derechos constitucionales, se decreten las siguientes mediadas (sic) cautelares a los accionados y a mi favor.*

*- Que se establezca una caución a los accionados de 1.000 salarios mínimos como caución, por no garantizarme mis derechos constitucionales fundamentales”.*

### B. Hechos

De los hechos narrados se advierten como relevantes los siguientes:

- La demandante manifestó que es desplazada de la vereda de Puerto Saldaña, jurisdicción del municipio de Río Blanco – Tolima y que es Vicepresidente de la Junta Directiva de la Asociación de Desplazados del Sur del Tolima.
- Informó que por las denuncias que ha interpuesto en contra de la guerrilla de las FARC por la violación de derechos humanos y las masacres que realizaron en el departamento del Tolima, fue amenazada de muerte. Que es testigo clave de varios hechos violentos: desapariciones, torturas, asesinatos, violaciones del DIH y, por tal razón, la buscan para asesinarla.
- Adicionalmente, ha recibido panfletos con intimidaciones, provenientes del Bloque Metropolitano de las Águilas Negras de Bogotá, en los que se declara como objetivo militar a las ONG y a las asociaciones de desplazados que *“se cubren como desplazados y son guerrilleros”.*

- Adujo que las FARC pretende quedarse con las tierras que le pertenecen a la población desplazada y que las autoridades públicas no han podido recuperar lo que por derecho constitucional les corresponde y debe ser protegido.
- Manifestó que hace 6 años tuvo que salir del Tolima y que no ha podido regresar a su lugar de origen porque las autoridades no garantizan la seguridad en la zona.
- Dijo que existe un peligro inminente de sufrir algún atentado, pues ya ubicaron la casa en donde se encuentra refugiada en Bogotá y a pesar de que forma parte del programa de protección de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia, le han negado los servicios de seguridad o se los brindan solo por unos días.
- Que le quitaron los radios de comunicación (avanteles) que le habían sido asignados para pedir auxilio en caso de emergencia y cada vez que solicita cualquier tipo de ayuda le dilatan los trámites, pese a que las autoridades saben que su vida se encuentra en peligro.
- Indicó que estos hechos se encuentran plenamente acreditados porque demuestra la existencia de la Asociación de Desplazados del Sur del Tolima y las múltiples denuncias que personalmente y por intermedio de la asociación ha realizado contra las FARC.
- Adicionalmente, asevera la accionante que aunque forma parte del Registro Único de Población Desplazada no ha recibido las ayudas humanitarias a las que tiene derecho, en consonancia con lo ordenado por la Corte Constitucional en materia de desplazamiento.
- Por lo anterior, la demandante consideró que los demandados le están violando sus derechos fundamentales invocados, pues, pese a que conocen la situación por la que está pasando, no hacen nada para remediarla.

## **B. Intervención de los demandados**

- **Ministerio del Interior y de Justicia**

El Profesional Especializado de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia solicitó negar las pretensiones de la demanda por falta de legitimación en la causa por pasiva, en lo que compete a esa entidad.

Explicó que el Programa de Protección a las Personas en Situación de Desplazamiento le ha brindado protección a la demandante, pues tiene medidas preventivas consisten en rondas policivas en torno a su lugar de residencia, de esta manera, afirmó que se cumplieron los presupuestos establecidos en la normatividad que regula el Programa de Protección en concordancia con los pronunciamientos de la Corte Constitucional.

- **Agencia Presidencial para la Acción Social**

La entidad demandada se pronunció sobre los hechos que motivaron la presente acción, con posterioridad al fallo de primera instancia.

### **C. Fallo impugnado**

La Sección Segunda, Subsección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, previa consideración sobre la situación del desplazamiento en Colombia y el estudio del caso particular, tuteló los derechos fundamentales invocados por la señora Aracelly Arias Perdomo.

En consecuencia, ordenó a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional que dentro de los 5 días siguientes a partir de la notificación del fallo, instruyera a la accionante sobre los diferentes programas diseñados para la capacitación a la población desplazada, en aras de que la actora logre unas condiciones mínimas de autosostenimiento. Asimismo, ordenó la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia a la demandante y su núcleo familiar y la inscripción en programas de salud y de producción y la entrega de auxilios de alojamiento.

Se ordenó al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial mantener el subsidio de vivienda a la actora y al Ministerio del Interior y de Justicia – Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos la implementación de medidas inmediatas para otorgarle medidas de protección efectiva a la accionante, con el fin de garantizar la vida e integridad personal de la actora y su núcleo familiar.

### **D. Impugnación**

Acción Social impugnó el fallo del 31 de agosto de 2009, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Adujo la accionada que la señora Aracelly Arias Perdomo se encuentra en el Registro Único de Población desplazada con su núcleo familiar compuesto de la siguiente manera:

- *María Claudia Arias Roldán – Jefe de Hogar*
- *Aracelly Arias Perdomo – Padre o madre*
- *Myriam Noelia García – Hijo (a) Hijastro(a)*
- *Liseth Natalia Ramírez Roldán – Hijo (a) Hijastro (a)*

Manifestó que la accionante se encuentra incluida en el programa de vivienda, en calidad de acreditada para acceder a un subsidio, que recibió un equipo de aseo e higiene tipo B valorado en \$23.020, un mercado por la suma de \$210.000, un auxilio de arriendo mensual por \$330.000 y dos bonos de alimento y aseo por el valor de \$430.000. Que se encuentra afiliada a Cafesalud S.A. en estado activo como cotizante del régimen contributivo y que le fue otorgado un beneficio en el programa de vivienda de interés social para hacerse efectivo en Chaparral Tolima, con fecha de 5 de junio de 2007.

Adicionalmente manifestó que a la actora ya le fue entregado un subsidio para la adquisición de vivienda nueva o usada por un valor de \$10'842.500, entregado el 5 de junio de 2007. Que posteriormente se postuló para acceder a un nuevo subsidio de vivienda por un valor de \$11'537.500, que fue rechazado o cruzado por el sistema el 22 de agosto de 2007.

Sostuvo que la entidad ha estado presta a informarle a la actora sobre los derechos que le asisten y los trámites para acceder a todos los programas, pero que la demandante debe dirigirse a las UAO más cercana o a las instalaciones de Acción Social para obtener la información respectiva.

Por lo anterior, solicitó revocar la sentencia de tutela, toda vez que la entidad ha cumplido con las obligaciones que le han sido asignadas constitucional y legalmente.

## **II. 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 la 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 judicial.

La Sala modificará el amparo otorgado por el tribunal, por las razones que a continuación se exponen:

### **1. De las normas relacionadas con la protección a la población desplazada**

El programa para la atención de población desplazada por causa del conflicto armado interno se fundamenta en las disposiciones de la Ley 387 de 1997 y los Decretos 2569 de 2000, 951 de 2001, 2007 de 2001 y 975 de 2004, mediante los que se regula la actividad del Sistema Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada (SNAIPD).

De otra parte, conforme con el principio de solidaridad consagrado en los artículos 1 y 2 de la Constitución Política, los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, de los que Colombia hace parte, tales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos Sociales y Culturales, junto con las recomendaciones contenidas en el documento de la Organización de Naciones sobre los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno de 1998<sup>1</sup>, determinan que son deberes del Estado proteger la integridad física, restituir la seguridad y libertad, reubicar la residencia, en el evento que no sea posible su retorno, y restablecer las actividades económicas habituales de la población desplazada.

---

<sup>1</sup> Citado en la sentencia T-025 de 2004, M.P. doctor Manuel José Cepeda Espinosa, Naciones Unidas, Doc E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998. Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el tema de los Desplazamientos Internos de Personas, Francis Deng.

En consecuencia, tal como esta Corporación lo ha reiterado, dado que dicha población merece especial protección, debido a que la gran mayoría de los derechos fundamentales se afectan por el desarraigo, el apoyo que deben proporcionar las entidades integrantes del SNAIPD comprende desde la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia hasta la estabilización y consolidación de las condiciones sociales y económicas de los afectados<sup>2</sup>.

También ha dicho la jurisprudencia constitucional<sup>3</sup> que los desplazados deben seguir recibiendo la atención del Estado en la ayuda humanitaria de emergencia, mientras logran superar de manera definitiva su situación de vulnerabilidad. Así lo dijo la Corte Constitucional al declarar inexecutable las expresiones “máximo” y “prorrogables excepcionalmente” contenidas en el Parágrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, pues estimó que esas expresiones imprimían rigidez al plazo para la provisión de la ayuda.

Ahora bien, en el evento de que alguno de los aludidos organismos incumpla sus deberes constitucionales y legales respecto de la atención a desplazados, la acción de tutela es el mecanismo idóneo para reclamarla. En efecto, es claro que debido a la situación de extrema vulnerabilidad de esa población, no se puede exigir de ésta el agotamiento de acciones ordinarias para controvertir actos administrativos. Por el contrario, se requiere la intervención urgente y extraordinaria del juez de tutela por cuanto de por medio se encuentra la afectación de derechos fundamentales.

## **2. De la reparación administrativa a las víctimas de la violencia<sup>4</sup>.**

El Programa para la Atención de Víctimas de la Violencia se encuentra fundamentado 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. Por su parte; 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.

---

<sup>2</sup> Ver entre otras sentencias,, del 17 de julio de 2008, C.P. doctor Héctor J. Romero Díaz Exp. 2008 00437; de 12 de junio 2008, C.P. María Inés Ortiz Barbosa Exp. 2008-00357-01 y de 3 de julio de 2008, C.P. doctor Juan Ángel Palacio Hincapié, Exp. 2008-00169-01.

<sup>3</sup> Sentencia C-278 de 2007, Corte Constitucional.

De conformidad con estas normas se entiende 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>5</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>6</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>7</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. Dicha ayuda tiene fundamento constitucional en el “*principio de solidaridad social*”<sup>8</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 del artículo 4 de la Ley 975 de 2005 y los artículos 1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre otros instrumentos internacionales que regulan la materia<sup>9</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

---

<sup>4</sup> En este sentido ver: Consejo de Estado Sección Cuarta. Sentencia del 22 de julio de 2009. Expediente No. AC-00061. Actores Carlos Daza y otros. C.P. doctor Héctor J. Romero Díaz.

<sup>5</sup> Ley 418 de 1997 [15].

<sup>6</sup> Cfr. Artículo 1 [3] de la Resolución 7381 de 2004.

<sup>7</sup> Ley 418 de 1997 [16]

<sup>8</sup> *Ibidem* y consideraciones de la Resolución 7381 de 2004.

<sup>9</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*”.

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.

Entonces, 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>10</sup>.

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 - artículo 5 parágrafo 2).

Así, 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.

En el expediente obra copia de un formulario para acceder a la reparación por vía administrativa, en el que consta que efectivamente la demandante solicitó la reparación por vía administrativa. No obstante, no se evidencia prueba de que Acción Social haya dado respuesta a la misma.

Se advierte que el artículo 18 de la Ley 418 de 1997 no exige una ritualidad determinada para probar la condición de víctima. Por el contrario 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 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

---

<sup>10</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”*.

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, lo que efectivamente ocurrió en el caso bajo estudio.

Ahora bien, el artículo 3 del decreto en cita 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 consecuencia, se ordenará a Acción Social, entidad a la que la actora hizo la solicitud para acceder a la reparación por vía administrativa, que de respuesta a la mencionada petición de reparación.

### **3. De la solicitud de protección y medidas de seguridad a la demandante**

En relación con las amenazas que manifiesta la actora ha recibido, obran en el expediente las siguientes pruebas:

- Certificado de existencia y representación de la Asociación de Desplazados del Tolima, expedida por la Cámara de Comercio del Sur y Oriente del Tolima, en el que consta que la señora Aracelly Arias Perdomo es miembro de la junta directiva.
- Certificado expedido por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia – Programa de Protección a Personas en Situación de Desplazamiento, en el que se hace constar que la señora Aracelly Arias Perdomo se encuentra vinculada al programa de protección con medidas de seguridad preventivas por parte de la Policía Nacional.
- Oficio No. 3010 del 24 de abril de 2008, expedido por la Directora Nacional de atención y trámite de quejas de la Defensoría del Pueblo, en el que se informa a la actora que se puso en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación y de la Policía Nacional de las amenazas por ella denunciadas.
- Denuncia presentada a la Fiscalía General de la Nación, por parte de la actora, en la que hace un relato de las amenazas de las que ha sido objeto por haber presentado una acusación en contra de las FARC por el delito de desplazamiento forzado.

- Solicitud de vinculación al programa de protección de la Dirección de DDHH del Ministerio del Interior y de Justicia.
- Copia de un panfleto presuntamente suscrito por las águilas negras, en el que se declara como objetivo militar a los miembros de las asociaciones de desplazados residentes en Bogotá.
- Copia de una circular proferida por el estado mayor central de las FARC-EP, en el que se otorga un término de doce horas a los miembros de la junta directiva de ASOFADECOL – Asociación de Familias Desplazadas de Colombia para la zona del sur del Tolima, para que renuncien de sus cargos y abandonen el departamento con sus familias.
- Solicitud dirigida al Director de DDHH del Ministerio del Interior y de Justicia, doctor Rafael Bustamante, en la que los señores Libardo Tique Maldonado, Aracelly Arias Perdomo y Yolanda González Barrios, le piden adoptar las medidas necesarias para garantizar los derechos a la vida de los líderes y representantes de la población desplazada.
- Carta dirigida a la Fiscalía General de la Nación, radicada el 18 de agosto de 2009, en la que la actora pone de manifiesto que ha sido objeto de nuevas amenazas y persecuciones.

En relación con la seguridad de los líderes de la población desplazada, la Corte Constitucional en el Auto 200 de 2007, hizo un análisis sobre las circunstancias que se invocan en las diversas solicitudes de protección y que, según ellos, dan origen a la persecución. Al respecto dijo la Corte:

*“La persecución contra los líderes y representantes de la población desplazada por la violencia se deriva de diversos y complejos marcos causales respecto de los cuales no se pueden efectuar afirmaciones generales. Sin embargo, han señalado quienes acreditan este problema ante la Corte, en tanto constante, que dichas personas y sus familias son objeto de persecución por ciertas causas comunes, tales como (i) el señalamiento del que son objeto, por parte de los grupos armados al margen de la ley, como “informantes” o “colaboradores”, bien sea de otros grupos armados al margen de la ley, o de las autoridades, (ii) el tipo de información que manejan en virtud de sus posiciones organizacionales, y que puede comprometer la seguridad de sus asociados, (iii) su visualización como obstáculos para las aspiraciones de penetración social y territorial de los grupos armados al margen de la ley, (iv) sus labores de reivindicación de los derechos fundamentales de la población desplazada, particularmente cuando se trata de promover los derechos constitucionales de los desplazados como víctimas, o (v) su visibilidad social, que propicia el uso de su victimización como instrumento para la intimidación y el*

*amedrentamiento de la población desplazada y de la sociedad civil en general por parte de actores criminales”.*

En consecuencia, dadas las especiales circunstancias de vulneración en las que se encuentra la población desplazada, el Estado debe disponer todo lo que esté a su alcance para garantizar el cumplimiento pleno de los deberes constitucionales básicos a su cargo, en relación con la protección de la vida, la seguridad personal y la integridad de todas las personas, y en particular de los líderes y representantes de población desplazada.

En ese contexto, la Corte Constitucional ha manifestado:

“Las autoridades tienen el deber primario de proteger los derechos fundamentales a la vida y a la seguridad personal de todos los residentes en el país. Según ha explicado la Corte Constitucional en sentencia T-719 de 2003, el derecho a la seguridad personal, entendido como el *“derecho a recibir protección estatal frente a riesgos extraordinarios que el individuo no tiene el deber jurídico de soportar”*, activa obligaciones estatales de adoptar medidas de protección cuyo contenido específico se ha de fijar en atención a las circunstancias de cada caso concreto, las cuales *“deben ser evaluadas como un todo, desde una perspectiva integral, para establecer la naturaleza, alcance, intensidad y continuidad de los riesgos que gravitan sobre cada individuo”*, y determinar si éstos son *“riesgos **específicos, individualizables, concretos, presentes, importantes, serios, claros, discernibles, excepcionales y desproporcionados para el sujeto**”* (negritas del texto).

El sistema de protección para la población desplazada y los líderes en riesgo, está contemplado en la Ley 782 de 2002, reglamentada por los Decretos 2816 de 2006 y 2788 de 2003, e implementado por el Ministerio del Interior y de Justicia.

El Decreto 2816 de 2006 definió como población objeto del programa el siguiente:

**“Artículo 2°. Población objeto.** El Programa prestará protección a personas comprendidas dentro de los siguientes grupos:

1. *Dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición.*

2. *Dirigentes o activistas de organizaciones sociales, cívicas y comunales, gremiales, sindicales, campesinas y de grupos étnicos.*

*3. Dirigentes o activistas de organizaciones de Derechos Humanos y miembros de la misión médica.*

*4. Testigos de casos de violación a los Derechos Humanos y de infracción al Derecho Internacional Humanitario, independientemente de que no se hayan iniciado los respectivos procesos disciplinarios, penales y administrativos, en concordancia con la normatividad vigente.*

*5. Periodistas y comunicadores sociales.*

*6. Alcaldes, Diputados, Concejales y Personeros.*

*7. Dirigentes de organizaciones de población en situación de desplazamiento.*

*8. Funcionarios responsables del diseño, coordinación o ejecución de la Política de Derechos Humanos o de Paz del Gobierno Nacional.*

*9. Ex funcionarios que hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño, coordinación o ejecución de la Política de Derechos Humanos o de Paz del Gobierno Nacional.*

*Parágrafo. En el caso de servidores públicos de elección popular objeto del programa, las medidas de protección se otorgarán únicamente cuando los organismos de seguridad del Estado o las corporaciones públicas a las que pertenecen, no cuenten con los recursos o los medios para asumir su protección. Estas medidas en todo caso serán de carácter temporal”.*

Como se observa, la actora en calidad de vicepresidente de la junta directiva de la Asociación de Desplazados del Sur del Tolima, se encuentra comprendida en la población objeto del programa de protección.

Adicionalmente, las medidas de seguridad y el procedimiento para hacerse acreedor a la protección brindada por el Estado para este tipo de personas, se consagran en los artículos 23 y 24 del Decreto 2816 de 2006, así:

*“Artículo 23. Procedimiento ordinario. El procedimiento ordinario para la implementación de las medidas de protección será adoptado, mediante manual, por el Programa de protección y constará de las siguientes etapas:*



*1. Recepción de la solicitud escrita presentada por el afectado o a través de un tercero.*

*2. Análisis y verificación de: la pertenencia del solicitante a la población objeto mencionada en el artículo 2º de este decreto, la existencia de causalidad, la vigencia del riesgo y el sitio de ubicación o permanencia, entre otros. En caso de ser necesario, se realizará una entrevista personal con el solicitante, con miras a ampliar la información pertinente.*

*3. Realización del estudio de nivel de riesgo y grado de amenaza por parte de la Policía Nacional o el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS.*

*4. Presentación de la situación particular ante el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos, CRER, para que se hagan las recomendaciones pertinentes.*

*5. Notificación de las recomendaciones a los beneficiarios.*

*6. Implementación de las medidas recomendadas por el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos, CRER.*

*Artículo 24. Medidas de protección de emergencia. En casos de riesgo inminente, el Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia podrá adoptar y/o solicitar, sin necesidad de estudio de nivel de riesgo y grado de amenaza y recomendación previa por parte del Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos, CRER, medidas provisionales de protección para los destinatarios del Programa e informará de las mismas al CRER, en la siguiente sesión, con el fin de que este las conozca y recomiende las medidas definitivas.*

*Con el propósito de adoptar estas medidas de protección de emergencia, el Programa hará una valoración inicial del riesgo al que está expuesto el peticionario, a través de verificación realizada con las autoridades de la zona y con los representantes de la población objeto ante el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos, CRER”.*

En efecto, de lo observado en el expediente, se tiene que la actora en calidad de líder de la población desplazada ha sido objeto de amenazas y señalamientos de grupos al margen de la ley y su vida se encuentra en inminente peligro de ser atacada.

El Ministerio del Interior y de Justicia, en la respuesta a la tutela, corroboró lo dicho por la accionante en el escrito de tutela. Adujo que del archivo que reposa en la entidad se extrajo que la señora Aracelly Arias Perdomo se encuentra vinculada al programa de protección y se implementó una medida preventiva consistente en rondas policiales en torno a su lugar de procedencia.

Considera la Sala que las medidas adoptadas por la Dirección de DDHH del Ministerio del Interior y de Justicia no son suficientes, toda vez que de la carta dirigida por la actora a la Fiscalía General de la Nación se evidencia que los grupos que amenazan su vida e integridad personal tienen conocimiento del lugar en donde reside y de los componentes de su núcleo familiar. En consecuencia, dado el evidente peligro en que se encuentra la actora, se confirmará la orden dada por el a quo al Director del Programa de Protección a personas en situación de desplazamiento de la Dirección de DDHH del Ministerio del Interior y de Justicia, para que implemente de manera urgente todas las medidas necesarias para garantizar la protección efectiva de la actora y de su núcleo familiar.

#### **4. Protección de los derechos fundamentales invocados**

La Sala amparará los derechos al mínimo vital de subsistencia, el acceso a la salud, a la educación de los menores y a los proyectos productivos de la actora y de su núcleo familiar, toda vez que desde el 3 de enero de 2002 aparecen incluidos en el Registro Único de la Población Desplazada. Además, Acción Social deberá continuar prestando la ayuda humanitaria de emergencia hasta tanto se logre la estabilización económica de la actora y su familia. Como entidad coordinadora de los organismos encargados de las ayudas a la población desplazada por el conflicto interno, a Acción Social le corresponde prestar esta ayuda e incluir a los demandantes dentro de los programas y proyectos tanto productivos como educativos, de salud y de vivienda.

La Sala ordenará a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional- ACCIÓN SOCIAL- adelantar las gestiones necesarias para garantizar al núcleo familiar afectado los medios necesarios para satisfacer su atención en los niveles de ayuda humanitaria urgente y estabilización socioeconómica. Para tal efecto se otorgará un plazo de 48 horas para el primer

nivel y de 15 días para el segundo nivel en los términos previstos en la ley 387 de 1997 y artículo 26 Decreto 2569 de 2000.

Adicionalmente, 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 la reparación por vía administrativa que ya fue solicitado por la actora.

Por último, se revocará la orden dada por el Tribunal de mantener la vigencia del subsidio de vivienda para el que se postuló la actora el 22 de agosto de 2007, toda vez que de las pruebas aportadas al expediente se observa que el 5 de junio del año 2007 a la demandante le fue asignado y pagado un subsidio de vivienda por un valor de \$10'842.500, por lo que no es aceptable que nuevamente haya presentado la postulación para acceder a otro subsidio, toda vez que existe un sinnúmero de familias desplazadas que no han podido hacerse acreedores a dicho beneficio.

Por 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,

### III. FALLA

**1.- Modifícase** la sentencia del 31 de agosto de 2009, proferida por la Sección Segunda – Subsección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. En consecuencia, **Adiciónase** el fallo en el siguiente sentido:

**Ordénase a Acción Social someter** al estudio del Comité de Reparaciones de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación el otorgamiento de la reparación por vía administrativa a favor de la actora, de conformidad con la solicitud por ella presentada.

**2. Confírmense** los numerales 1, 2, 3, 6 y 7 del fallo impugnado.

**3. Revócanse** los numerales 4 y 5, por las razones expuestas.

**4. Remítase** el expediente a la Corte Constitucional para lo de su cargo.

Cópiese, notifíquese y cúmplase

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

**MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**

Presidente de la Sección

**HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS**

**WILLIAM GIRALDO GIRALDO**

**HÉCTOR J. ROMERO DÍAZ**