

Sentencia T-017/10

VICTIMAS DE LA VIOLENCIA POLITICA-Definición

ASISTENCIA HUMANITARIA-Desarrollo y reconocimiento de este derecho en el marco de la Ley 418/97

POBLACION DESPLAZADA-No puede exigírsele una carga probatoria desproporcionada

DERECHO A LA ASISTENCIA HUMANITARIA EN EL MARCO DE LA LEY 418 DE 1997-Reiteración de jurisprudencia

PROCEDIMIENTO PARA EL RECONOCIMIENTO DE LA ASISTENCIA HUMANITARIA A FAVOR DE LAS VICTIMAS EN EL MARCO DE LA LEY 418 DE 1997-Reiteración de jurisprudencia

DERECHO DE PETICION-Vulneración por cuanto la Red de Solidaridad Social exige certificación no establecida en la ley para acceder a la ayuda humanitaria

PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD SOCIAL-Víctimas del conflicto armado tienen derecho a recibir asistencia humanitaria por parte de Acción Social independientemente de los resultados en las investigaciones judiciales pertinentes

ACCION DE TUTELA-Acción Social deberá conceder la ayuda humanitaria solicitada

Referencia: expediente T-2405979

Acción de tutela instaurada por Susana Balanta Larrahondo contra Acción Social.

Magistrado Ponente

Dr. JUAN CARLOS HENAO PÉREZ.

Bogotá D.C. veintidós (22) de enero de dos mil diez (2010)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Juan Carlos Henao Pérez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Nacional y en los artículos

33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo de tutela proferido por el Juzgado Penal del Circuito de Puerto Tejada, Cauca, en la acción de tutela instaurada por Susana Balanta Larrahondo contra Acción Social.

### I. ANTECEDENTES

La ciudadana Susana Balanta Larrahondo interpuso acción de tutela contra Acción Social con el objetivo de obtener la protección de sus derechos fundamentales a la igualdad y a la asistencia humanitaria que habrían sido vulnerados como consecuencia de la ocurrencia de los siguientes:

#### 1.1.- Hechos:

1. La peticionaria solicitó a la entidad accionada la asistencia humanitaria consagrada en el artículo 16 de la Ley 418 de 1997 debido a que su esposo fue “víctima de asesinato selectivo o individual por motivos ideológicos y políticos en el marco del conflicto armado interno”<sup>1</sup>.

2. En respuesta al derecho de petición instaurado por la actora, la entidad accionada afirmó que “una vez analizados los documentos del caso de la referencia, se estableció que los hechos no se encuentran en el marco de la Ley 418 de 1997, prorrogada por la Ley 548 de 1999 y prorrogada y modificada por la ley 782 de 2002. En caso de que en su poder reposen medios probatorios que demuestren lo contrario, le solicitamos hacerlos llegar a la mayor brevedad posible”<sup>2</sup>. De manera que la asistencia humanitaria solicitada fue negada.

3. Por otra parte, la peticionaria señaló que la entidad accionada le reconoció la asistencia humanitaria a muchos de los habitantes de Caloto, Cauca, que fueron asesinados en condiciones similares a las de su esposo y que probaron que sus familiares habían sido asesinados, por motivos ideológicos o políticos, mediante la certificación expedida por el Personero Municipal de esa ciudad. En esta medida, consideró que Acción Social también estaba violando su derecho fundamental a la igualdad.

## 1. 2. Intervención de la entidad demandada.

Acción Social solicitó denegar la tutela interpuesta por la actora debido a que los hechos del caso no se enmarcaban dentro de lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 418 de 1997. Así, no se pudo comprobar que la muerte del esposo de la peticionaria hubiera obedecido a móviles ideológicos y políticos.

En este sentido, el Fiscal 1° Seccional de Corinto informó a la entidad accionada que “revisados los libros radicadores que se llevan en este Despacho, sobre muertes violentas, no se encontró registro alguno respecto a la muerte de Fernández Morales Hugo. Además hay que tener en cuenta que según lo informado por usted, estos hechos sucedieron en jurisdicción del municipio de Caloto - Cauca, por lo tanto es allí dónde debe pedirse la correspondiente constancia”<sup>3</sup>.

A continuación, la entidad demandada solicitó a la Fiscalía Delegada ante Juzgados Penales del Circuito de Caloto - Cauca, que le informara si la muerte del esposo de la actora había obedecido a móviles ideológicos y políticos pero no anexó la respuesta de dicha fiscalía<sup>4</sup> ni señaló qué fue lo que respondió.

Adicionalmente, agregó que Acción Social era la entidad encargada de hacer una valoración preliminar de los hechos y decidir en primera instancia sobre la procedencia o no de la asistencia humanitaria contenida en el art. 15 de la Ley 418 de 1997. Dicha decisión no podía basarse en la certificación expedida por el Personero Municipal sino en la valoración objetiva de los hechos sucedidos y en la certificación expedida por la Fiscalía correspondiente.

Como en el caso concreto, de acuerdo a la entidad demandada, la Fiscalía correspondiente certificó que no existía ningún registro de la muerte del esposo de la peticionaria, se rechazó la petición elevada por la actora por no cumplirse con el requisito según el cual Acción Social debía tener certeza sobre las causas políticas e ideológicas de la muerte del señor Hugo Fernández Morales.

Finalmente, la entidad accionada señaló que la ayuda humanitaria consagrada en la Ley 418 de 1997 no era un tipo de indemnización de perjuicios derivados de la comisión de delitos sino una ayuda solidaria.

## II. DECISIÓN JUDICIAL OBJETO DE REVISIÓN

2.1.- Mediante sentencia proferida el día 28 de agosto de 2009, el Juzgado Penal del Circuito de Puerto Tejada - Cauca, declaró improcedente la solicitud de amparo interpuesta por la señora Susana Balanta Larrahondo.

Así, el juez señaló que, dentro del acervo probatorio obrante en el expediente, no existía la demostración plena de que la muerte del esposo de la peticionaria hubiese sido causada por motivos ideológicos y políticos.

Por último, en la parte resolutive de la sentencia, se sugirió a la entidad accionada "requerir a la Fiscalía Seccional Delegada ante el Juzgado Penal del Circuito de Caloto - Cauca darle respuesta al Oficio SAVV - 855 del 21 de enero de 2009 con el cual se solicitó si la muerte violenta del señor HUGO FERNÁNDEZ MORALES, obedeció a móviles IDOLÓGICOS O POLÍTICOS, de lo contrario, cuales fueron las causas probables del fallecimiento y basados en ello se sirvan decidir y como ellos lo advierten, si la accionante tiene o no derecho a la reparación administrativa por este in suceso"5.

Esta sentencia no fue impugnada por la peticionaria.

## III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### 3.1.- Competencia

1. Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar las decisiones proferidas dentro de la acción de tutela de la referencia de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución Política y en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

### 3.2.- Problema jurídico y esquema de resolución.

Esta Sala pasa a determinar si la entidad demandada vulneró el derecho fundamental a la asistencia humanitaria de la accionante por negarle el suministro de dicha ayuda argumentando que no se tenía certeza sobre si la muerte de su esposo había ocurrido debido a motivos ideológicos y políticos en la medida en la que no existía una certificación expedida por la Fiscalía General de la Nación en la que se expusieran cuáles habían sido los móviles

del asesinato.

A fin de resolver este problema jurídico, en una primera parte, esta Sala reiterará los fundamentos acerca de la especial protección constitucional que gozan las personas víctimas de la violencia política. En una segunda parte, procederá a reiterar el carácter fundamental a la asistencia humanitaria y, en una tercera parte, expondrá cuáles son los mecanismos legales existentes para acceder a la satisfacción de este derecho. Finalmente, en una última parte, resolverá el caso concreto.

Las personas víctimas de la violencia son sujetos de especial protección.

1. El artículo 15 de la Ley 418 de 1997 prorrogada por la Ley 548 de 1999, Ley 782 de 2002 y Ley 1106 de 2006, define como 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 1o. 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”.

A partir de una interpretación sistemática de la misma normatividad (artículo 49) también se considera como personas víctimas de la violencia aquellas que “sufran perjuicios por causa de homicidios u otros atentados o agresiones contra la vida, la integridad física, la seguridad o la libertad personales, cometidos por móviles ideológicos o políticos, o sean objeto de amenazas referentes a la comisión de atentados o agresiones de esta naturaleza”.

2. De esta manera y al igual que acontece con la condición de personas víctimas del desplazamiento forzado, la condición de víctima de la violencia política es una situación fáctica<sup>6</sup> soportada en el padecimiento de hechos como atentados terroristas, combates, secuestros, ataques, masacres, homicidios, esto es, de una serie de actos que en el marco del conflicto armado interno afectan derechos fundamentales como la vida, la integridad física, la seguridad o la libertad personal.

Respecto de la calidad de víctima esta Corte<sup>7</sup>, trayendo a colación diversas disposiciones internacionales<sup>8</sup> señaló que “a la luz de los mencionados principios fundamentales de derecho internacional, incorporados en nuestro ordenamiento interno en virtud del bloque de

constitucionalidad, es absolutamente válida la existencia de víctimas sin victimario identificado, aprehendido, enjuiciado o condenado”<sup>9</sup> (subrayado por fuera de texto). En otros términos que “para que una persona sea considerada como víctima de un delito o abuso de poder, no es necesaria la identificación, aprehensión, enjuiciamiento y mucho menos la condena del sujeto responsable del ilícito”<sup>10</sup> (Resaltado en el original).

3. Ahora bien, es de la esencia del Estado garantizar los derechos respecto de todos los ciudadanos<sup>11</sup>, lo cual genera una obligación que, en razón al artículo 13 de la Constitución Política, apremia ser satisfecha cuando se trata de ciudadanos incursos en una situación de especial vulnerabilidad, que en este caso se constituye al ser víctimas de la violencia en el marco del conflicto armado interno, lo que impone la carga al Estado de adoptar medidas que concluyan en su atención y protección.

Carácter fundamental del derecho a la asistencia humanitaria de las personas víctimas de la violencia política.

4. El Estado asume la obligación de satisfacer las garantías mínimas que necesita la persona víctima de la violencia para superar las consecuencias inmediatas del hecho vulnerador de sus derechos en el marco del conflicto armado<sup>12</sup>. El derecho a la asistencia humanitaria está regulado por medio de la Ley 418 de 1997 prorrogada por la Ley 548 de 1999 y prorrogada y modificada por las Leyes 782 de 2002 y 1106 de 2006.

5. El derecho a la asistencia humanitaria de las personas víctimas de la violencia<sup>13</sup> está contenido legalmente en el artículo 16 de la Ley 418 de 1997<sup>14</sup>, el cual dispone que:

“ARTÍCULO 16. <Artículo modificado por el artículo 7 de la Ley 782 de 2002. El nuevo texto es el siguiente:> En desarrollo del principio de solidaridad social, y dado el daño especial sufrido por las víctimas, estas recibirán asistencia humanitaria, entendida por tal la ayuda indispensable para sufragar los requerimientos esenciales, a fin de satisfacer los derechos que hayan sido menoscabados por los actos enunciados en el artículo 15. Esta ayuda humanitaria será prestada por las entidades públicas así: Por la Red de Solidaridad Social, en desarrollo de su objeto legal y de acuerdo con las directrices que para el efecto señale su Consejo Directivo, y por las demás entidades públicas señaladas en la presente ley, dentro del marco de sus competencias, siempre que la solicitud se eleve dentro del año siguiente a la ocurrencia del hecho.

PARÁGRAFO 1o. En caso fuerza mayor o caso fortuito que impidan a la víctima presentar oportunamente la solicitud, el término a que se refiere la presente disposición debe contarse a partir del momento en que cesen los hechos motivo de tal impedimento.

PARÁGRAFO 2o. El Gobierno Nacional apropiará los recursos necesarios en el Presupuesto General de la Nación -Red de Solidaridad Social -, con el objeto de prestar asistencia humanitaria, conforme a los fines previstos en la presente ley.

PARÁGRAFO 3o. La ayuda humanitaria será entregada por la Red de Solidaridad Social en forma directa, asegurando la gratuidad en el trámite, para que los beneficiarios la reciban en su totalidad.

PARÁGRAFO 4o. Los beneficios de contenido económico que se otorguen a los desplazados se regirán por la Ley 387 de 1997”.

6. La asistencia humanitaria, definió la Corte, “se inscribe en esta tendencia del derecho internacional público que propende por la colaboración, auxilio y asistencia de los más pobres, incluyendo ayuda en casos de desastres naturales, hambruna, terremotos, epidemias y conflictos armados internos” 15. La asistencia humanitaria responde al principio, al derecho y al deber de solidaridad que pretende la realización de derechos fundamentales del ciudadano incurso en una situación catastrófica y que “encuentran su fundamento en principios constitucionales tales como el Estado Social de Derecho, la dignidad humana, y en derechos fundamentales que se encuentran íntimamente ligados como la vida, la dignidad humana, mínimo vital, la salud, la vivienda, entre otros”16.

En otros términos, “la asistencia humanitaria (...) debe ser entendida como un derecho radicado en cabeza de la población civil, consistente en la facultad de reclamar del Estado la ayuda necesaria para salir de la situación de emergencia en la que se encuentran los

ciudadanos como consecuencia de causas naturales o humanas”17.

7. En razón, precisamente, a la situación catastrófica base del surgimiento de este derecho, la asistencia humanitaria se ha de proveer de forma prioritaria, esto es, que “la naturaleza misma de esta clase de prestaciones hace evidente la urgencia con la que debe proporcionarse (...)”18.

8. Con la asistencia humanitaria se pretende mejorar las condiciones mínimas de existencia de las víctimas a fin de satisfacer los derechos que fueron menoscabados y mitigar o impedir la agravación o la extensión de los efectos de los mismos. La asistencia humanitaria busca “satisfacer necesidades de carácter general de la población, en particular aquellas relacionadas con los derechos a los que la Constitución les atribuye un carácter social19 o cuya prestación origina gasto público social20”21.

Mecanismos legales para acceder a la satisfacción del derecho a la asistencia humanitaria.

9. El artículo 18 de la Ley 418 de 199722 determinó los medios para satisfacer el derecho a la asistencia humanitaria a las personas víctimas de la violencia en el marco del conflicto armado y quienes han padecido afectación a su derecho fundamental a la vida, a la integridad o a la libertad personal.

“ARTÍCULO 18. <Artículo modificado por el artículo 9 de la Ley 782 de 2002. El nuevo texto es el siguiente:> Cuando quiera que ocurra alguno de los eventos contemplados en el artículo 15 de la presente ley, la Alcaldía Municipal, la Personería Municipal, o la entidad que haga sus veces, deberá elaborar el censo de las personas afectadas en su vida, en su integridad personal o en sus bienes, que contenga como mínimo la identificación de la víctima, su ubicación y la descripción del hecho, y enviarlo a la Red de Solidaridad Social en un término no mayor a 8 días hábiles contados a partir de la ocurrencia del mismo.

Igualmente, expedirá una certificación individual a los beneficiarios de las personas fallecidas, que deberá contener los mismos datos del censo, requisito esencial para el reconocimiento de la ayuda humanitaria por parte de la Red de Solidaridad Social.

Si la Red de Solidaridad Social establece que alguna de las personas certificadas no tiene la calidad de víctima, esta perderá los derechos que le otorga el presente título, además de las sanciones penales que correspondan, y deberá reembolsar las sumas de dinero y los bienes que se le hayan entregado. Si se trata de créditos, el establecimiento financiero que lo haya otorgado podrá mantenerlo, reajustando las condiciones a la tasa de mercado.

PARÁGRAFO. El representante legal de la Red de Solidaridad Social elaborará las listas de desplazados en aquellos casos en que les sea imposible a las autoridades municipales” (Resalta la Sala).

10.1. A pesar de que este artículo se refiere a la noción de víctima contenida en el artículo 1523 de la misma unidad normativa (Ley 418 de 1997), como quedó antes establecido, también cobija a las víctimas descritas en el artículo 49 de la misma ley, esto es, a aquellas que “sufran perjuicios por causa de homicidios u otros atentados o agresiones contra la vida, la integridad física, la seguridad o la libertad personales, cometidos por móviles ideológicos o políticos, o sean objeto de amenazas referentes a la comisión de atentados o agresiones de esta naturaleza”.

10.2. A efectos de acceder a la asistencia humanitaria, la mencionada norma dispone que una vez acaecido los hechos descritos, la Alcaldía Municipal, la Personería Municipal o la autoridad que haga sus veces elaborará un censo de las personas afectadas en el que, como mínimo, se identifique a la víctima, su ubicación y la descripción del hecho. De esta forma el censo “se elabora por la autoridad competente, a partir de la valoración de unos hechos que, por sus circunstancias, se presumen producidos en el marco del conflicto armado interno, pero sin que, en estricto sentido quepa expedir una certificación en los términos exigidos por la Red de Solidaridad Social, lo cual exigiría tener certeza acerca de hechos que, de todas maneras, están sujetos a posterior verificación por parte de las autoridades competentes, en cuanto a sus modalidades, autores y partícipes, móviles, etc.”<sup>24</sup>.

10.3 Con base en el artículo 18 de la Ley 418 de 1997<sup>25</sup>, esta Corporación<sup>26</sup> ha dicho que la “ley no exige una certificación sobre la naturaleza de los hechos, ni sobre los móviles de los mismos, circunstancias que constituyen apenas un presupuesto para la elaboración del censo” y ello es apenas lógico, debido a que esperar la resolución de un proceso penal

desnaturalizaría la esencia de la ayuda humanitaria, cual es la prontitud en su suministro<sup>27</sup>.

10.4 Respecto del derecho a la asistencia humanitaria en caso de homicidio u otros atentados o agresiones contra la vida, la integridad física, la seguridad o la libertad personales cometidos por móviles ideológicos o políticos dispuesta en el artículo 49 de la Ley 418 de 1997<sup>28</sup>, esta Corte ha señalado que, a diferencia de las circunstancias descritas en el artículo 15, aquellos no constituyen hechos notorios, a efectos de la certificación, y por ende “es claro que en un homicidio selectivo, en el que, por la naturaleza de los hechos, no hay[a] lugar a hacer un censo de damnificados, no cabe expedir una certificación que t[enga] como base ese censo”<sup>29</sup>.

10.5 ¿Qué hacer entonces para certificar que una persona es víctima de la violencia en caso de homicidio u otros atentados o agresiones contra la vida, la integridad física, la seguridad o la libertad personales cometidos por móviles ideológicos o políticos? Al respecto la Corte trae similares consideraciones a las aducidas a propósito del artículo 18 de la Ley 418 de 1997<sup>30</sup>, esto es, que la forma de acreditar la condición de víctima de la violencia política no puede ser la que resulte de la culminación del proceso penal, como única manera de obtener la certeza sobre los autores y los móviles de esos hechos, por cuanto “la ayuda humanitaria establecida en el artículo 49 de la ley, es una ayuda de emergencia, prevista con el propósito de mitigar o impedir la agravación o la extensión de las consecuencias que han afectado a las víctimas de la violencia, y por consiguiente, debe producirse en un tiempo breve, pese a que no puedan, en principio, establecerse con certeza las circunstancias del hecho”<sup>31</sup>.

10.6 De este modo, si bien las autoridades locales no deben elaborar un censo de damnificados y no pueden certificar los móviles que guiaron la afectación a los derechos a la vida, a la integridad física o a la libertad, sí pueden, cuando así se les requiera por parte interesada, hacer, cuando a su juicio a ello haya lugar, una descripción de los hechos acerca de los cuales han tenido noticia a través de medios fidedignos y de las circunstancias conexas, a partir de los cuales se pueda establecer si los mismos encajan o no en el ámbito de la Ley 418 de 1997<sup>32</sup>, esto es, que “cuando existan elementos objetivos que permitan pensar que la víctima lo fue a causa del conflicto armado interno debe remitir el informe en ese sentido y en caso contrario debe exponer suficientemente las razones por las cuales considera que no es posible llegar a esa conclusión a partir de la información disponible. La decisión, en uno o en otro sentido, habrá de ser, en todo caso, valorada por la Agencia

Presidencial para la Acción Social, a quien corresponde dar una respuesta de fondo y definitiva al peticionario”<sup>33</sup>.

Así, “la mera negativa de las autoridades locales a expedir el certificado solicitado por la actora, a partir de la imposibilidad jurídica de hacerlo, pero sin ahondar en las circunstancias del problema que les fue presentado, también es violatoria del derecho de petición”<sup>34</sup>.

11. Carga probatoria. Si bien es un principio procesal que al demandante le incumbe el deber de probar los hechos en que funda su acción, en razón a que “no es posible dentro del marco del principio de igualdad que dirige un proceso, dar validez sin más a las afirmaciones de una parte y no de la otra, cuando ambas se gobiernan por la presunción de buena fe”<sup>35</sup>, esta Corporación “ha determinado que la regla general de que a quien alega le corresponde probar, debe ser apaciguada en sede de tutela, y ser interpretada en el sentido de que la parte afectada pruebe lo que alega ‘en la medida en que ello sea posible’<sup>36</sup>, pues se ha de tener en consideración la especial situación de debilidad o subordinación en que se encuentre el accionante para acceder a la prueba<sup>37</sup>”.

11.1 Con base en lo expuesto, exigir a los accionantes la prueba de la condición de personas víctimas de la violencia, esto es, de los móviles ideológicos o políticos que determinaron la vulneración de sus derechos fundamentales, constituye una barrera de acceso a la asistencia humanitaria, pues establece un requisito irrazonable y desproporcionado<sup>38</sup>, en razón a que ello supondría la subordinación de la víctima al proceso de investigación que debe el Estado adelantar contra el victimario a efectos de establecer si los móviles que incitaron su actuar tenían un contenido ideológico o político en el marco del conflicto armado interno, lo que desconoce los principios internacionales de protección de derechos humanos que establecen que se es víctima con independencia de que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene al victimario.

Así, “Acción Social en cumplimiento de las obligaciones propias del Estado como garante de la efectividad de los derechos, debe suministrar la asistencia humanitaria, independientemente de los resultados en las investigaciones judiciales pertinentes”<sup>39</sup>.

11.2 Empero, lo anterior no quiere decir que la mera afirmación baste para que en sede de tutela se ampare el derecho a la asistencia humanitaria de las personas víctimas de la violencia política cuando ésta ha sido negada por la Agencia Presidencial para la Acción

Social y la Cooperación Internacional -Acción Social- en razón a la ausencia de certeza en torno a esta calidad.

De este modo, a efecto de ser amparado el derecho a la asistencia humanitaria de las personas víctimas de la violencia política, es necesario algún principio de prueba que ofrezca al juez constitucional la presunción de que el hecho ocurrió en el marco del conflicto armado interno. Se recuerda que la estructura lógica de la presunción consiste en determinar unos hechos conocidos que permitan llegar, por vía de inferencia razonada, a los hechos desconocidos.

11.3 Así, esta Corporación ha estudiado en diversas oportunidades igual supuesto al propuesto en esta acción constitucional y ha accedido al amparo del derecho a la asistencia humanitaria en eventos en los que obra certificado de lo ocurrido por parte del Personero Municipal<sup>40</sup>, mientras que en otros eventos<sup>41</sup> ha negado el amparo en razón a la ausencia de elementos probatorios que sustenten la calidad de víctima de la violencia política de los accionantes.

Caso concreto.

12. La ciudadana Susana Balanta Larrahondo interpuso acción de tutela contra Acción Social con el objetivo de obtener la protección de su derecho fundamental a la asistencia humanitaria.

Así, la peticionaria solicitó a la entidad accionada la asistencia humanitaria consagrada en el artículo 16 de la Ley 418 de 1997, petición que le fue negada debido a que, según Acción Social, no se tenía certeza sobre si la muerte del esposo de la peticionaria había obedecido a móviles ideológicos y políticos.

En esta medida, Acción Social afirmó que ella era la entidad encargada de hacer una valoración preliminar de los hechos y decidir, en primera instancia, si la muerte del esposo de la accionante había obedecido o no a móviles ideológicos y políticos. Agregó que dicha valoración no podía basarse en la certificación expedida por el Personero Municipal sino en el estudio objetivo de los hechos sucedidos y en la certificación expedida por la Fiscalía General de la Nación<sup>42</sup>.

Como en el caso concreto, de acuerdo a la entidad demandada, la Fiscalía correspondiente certificó que no existía ningún registro de la muerte del esposo de la peticionaria, se rechazó la petición elevada por la actora por no cumplirse con el requisito según el cual Acción Social debía tener certeza sobre las causas políticas e ideológicas de la muerte del señor Hugo Fernández Morales.

13. Una vez determinados los hechos del caso, esta Sala considera que, con base en lo anteriormente expuesto, la entidad accionada vulneró el derecho fundamental a la asistencia humanitaria de la peticionaria al no otorgarle la ayuda solicitada.

13. 1. Así, en primer lugar, Acción Social determinó como requisito, sin que ello esté expresamente contemplado en la Ley 418 de 2007, la certificación concluyente de la Fiscalía General de la Nación de que los móviles del asesinato del esposo de la peticionaria, tenían la naturaleza de ideológicos y políticos<sup>43</sup>.

13. 2. Adicionalmente, la entidad demandada tomó su decisión sin esperar la respuesta del oficio SAVV-865 del día 21 de enero de 2009, mediante el cual se solicitó a la Fiscalía Delegada ante Juzgados Penales del Circuito de Caloto - Cauca, que certificara si la muerte del señor Fernández Morales había obedecido a móviles ideológicos y políticos<sup>44</sup>. Si bien no obra en el expediente prueba de dicho oficio, Acción Social hubiere podido instar, a sabiendas de la existencia del mismo, a que fuera respondido oportuna y completamente.

13. 3. En esta medida, Acción Social basó su decisión, en el sentido de rechazar la ayuda humanitaria solicitada por la actora, en lo expresado por la Fiscal 01 Seccional de Corinto, quien, mediante oficio No. 679 del día 22 de diciembre de 2008<sup>45</sup>, afirmó que “no se encontró registro alguno respecto a la muerte de Fernández Morales Hugo, además hay que tener en cuenta que según lo informado por usted, estos hechos sucedieron en jurisdicción del municipio de Caloto - Cauca, por lo tanto es allí donde debe pedirse la correspondiente constancia”<sup>46</sup>.

13. 4. De otro lado, la entidad demandada vulneró el derecho fundamental a la asistencia humanitaria al no otorgarle validez al certificado expedido por la señora Janeth Fajardo Romero, Personera Municipal de Caloto - Cauca, en el cual se afirmó que el esposo de la accionante fue “víctima de asesinato selectivo o individual por motivos ideológicos y políticos en el marco del conflicto armado interno”<sup>47</sup>. En efecto, Acción Social consideró que dicha

certificación no otorgaba certeza sobre los móviles del homicidio del señor Hugo Fernández Morales.

14. Al respecto y como se mencionó anteriormente, la exigencia de certificación de los móviles constituye una carga desproporcionada para las autoridades competentes que no están inmersas en la investigación penal de los autores de los delitos, y más aún para la víctima del ilícito. De allí que esta Corte haya considerado como prueba válida, a fin de satisfacer el requisito legal para acceder a la asistencia humanitaria a quienes sufran perjuicios a causa de homicidios cometidos en el marco del conflicto armado interno (artículo 49 de la Ley 418 de 199748), la certificación por parte de una autoridad competente, no de los móviles que inspiraron el homicidio, sino de unos hechos que, con base en elementos objetivos, se presumen acontecieron en el marco del conflicto armado interno. Dicho certificado permite, entonces, llegar a lo desconocido a partir de la técnica jurídica de la presunción.

De este modo, la certificación emitida por la señora Janeth Fajardo Romero, Personera Municipal de Caloto - Cauca<sup>49</sup> constituye prueba suficiente a efectos de otorgar la asistencia humanitaria.

15. Con base en lo expuesto, esta Sala revocará la sentencia proferida el día 28 de agosto de 2009 por el Juzgado Penal del Circuito de Puerto Tejada - Cauca, que declaró improcedente la solicitud de amparo interpuesta por la señora Susana Balanta Larrahondo y, en su lugar, concederá el amparo del derecho a la asistencia humanitaria de la peticionaria.

16. Finalmente, resalta esta Sala que, a pesar de que en esta acción de tutela se solicitó también el amparo del derecho a la igualdad, en el expediente no obran argumentos que justifiquen la transgresión alegada pues, a pesar de que la peticionaria anexó copia de dos oficios de Acción Social mediante los cuales se aprobó la ayuda humanitaria a favor de dos personas víctimas del conflicto armado<sup>50</sup>, no probó, si quiera sumariamente, que dicha ayuda hubiera sido entregada con base en la certificación expedida por la Personería Municipal ni que los hechos que motivaron dicha entrega, fueran similares a los suyos.

#### IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional,

administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

Primero.- REVOCAR la sentencia proferida el día 28 de agosto de 2009 por el Juzgado Penal del Circuito de Puerto Tejada - Cauca. En su lugar, CONCEDER el amparo judicial del derecho fundamental a la asistencia humanitaria de la peticionaria.

Segundo.- ORDENAR a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional que, en el término de ocho (8) días contados a partir de la notificación de esta sentencia, proceda a reconocer y a pagar a la ciudadana Susana Balanta Larrahondo la asistencia humanitaria a la que tiene derecho por la muerte de su esposo, en los términos de la ley 418 de 1997 y sus normas reglamentarias.

Tercero.- Por Secretaría líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado Ponente

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Así consta en el Certificado expedido por la señora Janeth Fajardo Romero, Personera Municipal de Caloto, Cauca (folio 5, Cuaderno 2).

2 Folio 10, Cuaderno 2.

3 Folio 15, Cuaderno 2.

4 Ibídem.

5 Folio 35, Cuaderno 2.

6 T-188-07.

7 T-572-08, T-1001-08, T-085-09.

8 Principio V referente a las Víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario de la Resolución 60/147 aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptada el 16 de diciembre de 2007, y en la Resolución 4034 del 29 de noviembre de 1985 por la cual se establecieron los “Principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso del poder”.

9 T-572-08.

10 T-1001-08.

11 El artículo 2° de la Constitución Política dispone que “son fines esenciales del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (...)”.

12 Artículo 16 y 49 de la Ley 418 de 1997, prorrogada por la Ley 548 de 1999 y prorrogada y modificada por las Leyes 782 de 2002 y 1106 de 2006.

13 Respecto del derecho a la asistencia humanitaria de las personas víctimas de la violencia la Corte Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse en los siguientes eventos: T-1094-04, T-572-08, T-922<sup>a</sup>-08, T-1001-08.

14 Prorrogada por la Ley 548 de 1999 y prorrogada y modificada por las Leyes 782 de 2002 y 1106 de 2006.

15 C-255-03 en la cual se revisó la constitucionalidad de la Ley 767 del 31 de julio de 2002 “Por medio de la cual se aprueba el Tratado para la Asistencia en materia Humanitaria entre La Soberana Orden de Malta y el Gobierno de la República de Colombia”, firmado en Roma el 30 de septiembre de 1999.

16 T-1094-04, T-922A-08.

17 T-572-08.

18 T-1094-07.

19 Artículos 42 a 77 de la Constitución Política.

20 Artículos 52, 350 y 366 de la Constitución Política.

21 C-1199-08.

22 Prorrogada por la Ley 548 de 1999 y prorrogada y modificada por las Leyes 782 de 2002 y 1106 de 2006.

23 ARTÍCULO 15. <Artículo modificado por el artículo 6 de la Ley 782 de 2002. El nuevo texto es el siguiente:> 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 1o. 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.

25 Prorrogada por la Ley 548 de 1999 y prorrogada y modificada por las Leyes 782 de 2002 y 1106 de 2006.

26 T-417-06, T-1001-08.

27 Esta Corporación en sentencia de tutela T-444-08 basándose en los antecedentes del artículo 15 de la Ley 418 de 1997 y trayéndolos a colación para efectos de realizar el análisis

del artículo 49 de la misma normatividad, señaló que “No obstante, en la ponencia para primer debate [Gaceta del Congreso No. 497 de 2002] del proyecto de ley que culminó con la expedición de la Ley 782 de 2002 los ponentes consideraron más adecuada la redacción de la norma que traía la Ley 418 de 1997 [Texto inicial de la Ley 418 de 1997 : Artículo 15 “Para los efectos de esta ley se entiende por víctimas, aquellas personas de la población civil que sufren perjuicios en su vida, grave deterioro en su integridad personal y/o bienes, por razón de actos que se susciten en el marco del conflicto armado interno, tales como atentados terroristas, combates, ataques y masacres entre otros. Parágrafo. En caso de duda, el representante legal de la Red de Solidaridad Social de la Presidencia de la República determinará si son o no aplicables las medidas a que se refiere el presente título] y manifestaron que no resultaba adecuada la remisión a los ‘motivos ideológicos o políticos’, asunto de competencia de la rama judicial y no del ámbito de esta ley. Así las cosas, el legislador descartó la remisión a los ‘motivos ideológicos o políticos’ propuesta por el Gobierno, de manera que aunque la referencia a esos móviles no se modificó en el artículo 49 de la Ley 418 de 1997 prorrogado por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006, no puede negarse que la misma, por las razones que expuso en su momento el Congreso de la República, se constituye, como se dijo, en un obstáculo para que las víctimas puedan acceder a los beneficios legales, que finalmente por hacer nugatoria la ayuda humanitaria consagrada en la citada ley con la vulneración de los derechos fundamentales de las víctimas. Tal vulneración proviene de que ni se adopta una decisión sobre la demanda del ciudadano ni se permite que ello sea posible hasta tanto no exista un fallo judicial que determine los motivos de la muerte, y del desconocimiento de lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 418 de 1997 modificado por la Ley 782 de 2002 y prorrogado por la Ley 1106 de 2006 que impone a Acción Social la carga de desvirtuar que alguna de las personas certificadas no tenga la calidad de víctima, por lo anterior la referencia a los motivos ideológicos y políticos contenida en el artículo 49 de la Ley 418 de 1997 prorrogado por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006 ha de entenderse contraria a la Constitución y debe ser inaplicada como se ordenará en la parte resolutive de esta providencia”.

28 Prorrogada por la Ley 548 de 1999 y prorrogada y modificada por las Leyes 782 de 2002 y 1106 de 2006.

29 T-417-06.

30 Prorrogada por la Ley 548 de 1999 y prorrogada y modificada por las Leyes 782 de 2002 y 1106 de 2006.

31 T-417-06.

32 Ibídem.

33 T-444-08.

34 T-417-06.

35 T-600-09.

36 T-835-00, T-741-04, T-601-05.

37 T-722-03, T-741-04.

38 T-628-07, T-444-08.

39 T-067-08.

40 T-1094-07, T-572-08, T-1001-08

41 T-922A-08.

42 Folios 17 y 18, Cuaderno 2.

43 Folio 17, Cuaderno 2.

44 Folio 15, Cuaderno 2.

45 Folio 15, Cuaderno 2.

46 Ibídem.

48 Prorrogada por la Ley 548 de 1999 y prorrogada y modificada por las Leyes 782 de 2002 y 1106 de 2006.

49 Folio 5, Cuaderno 2.

50 Así, la peticionaria anexó los siguientes oficios: a) oficio SAV - 7965, mediante el cual se le informa a la señora GLORIA PATRICIA ATHEORTUA MARÍN que recibirá la ayuda humanitaria consagrada en la Ley 418 de 1997 (folio 8, Cuaderno 2) y; b) oficio SAV - 12412 mediante el cual Acción Social le informa a INES QUIJANO ORDOÑEZ que ha sido beneficiario de la ayuda humanitaria consagrada en el artículo 15 de la Ley 418 de 1997 (folio 9, Cuaderno 2).