

Sentencia T-1068/07

AYUDA HUMANITARIA PREVISTA EN LEY 418/97-Condicionales constitucionales para dar respuesta a solicitudes presentadas por quienes alegan ser víctimas del conflicto

RAZONABILIDAD DEL SISTEMA DE TURNOS-No exime a la entidad ante la cual se solicita el reconocimiento y pago de la prestación informar al peticionario fecha aproximada en que se atenderá solicitud

La Corte ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la importancia de respetar los turnos establecidos para la realización de pagos o actividades de la administración en relación con diferentes temas, incluido el pago de la ayuda humanitaria prevista en la Ley 418 de 1997, y ha señalado que, en principio, la acción de tutela resulta improcedente cuando se utiliza con el interés de obtener la inmediata actuación de la administración de forma que la orden que profiera el juez constitucional implique “saltarse” los turnos preestablecidos para la atención de los requerimientos de otros administrados, ya que “no existe criterio razonable que justifique darle prioridad a alguna en especial, ya que en similares condiciones no puede haber trato diferencial”. Frente a esta regla general, esta Corporación también ha reconocido que caben excepciones, cuando la especial vulnerabilidad, debilidad o riesgo del solicitante, no la hace equiparable con las demás personas en turno. No obstante lo anterior, la razonabilidad del sistema de turnos no exime a la entidad ante la cual se solicita el reconocimiento y pago de una prestación del deber de informar al peticionario la fecha aproximada en que se atenderá su solicitud, lo cual debe ocurrir siempre dentro de un término razonable y oportuno.

AYUDA HUMANITARIA-Caso en que solicitud de reconocimiento no se hizo dentro del plazo señalado en el artículo 16 de la Ley 418/97/AYUDA HUMANITARIA-Se ordena a Acción Social evaluar circunstancias de fuerza mayor que alega demandante y pruebas para reconocerle calidad de desplazada

Ni del relato de los hechos ni de las pruebas aportadas por la accionante es posible inferir de manera objetiva la gravedad de las amenazas recibidas, ni el momento en que éstas se produjeron a fin de determinar desde cuándo se debe contar el plazo de un año que tienen quienes alegan ser víctimas del conflicto para presentar la solicitud. La entidad accionada tampoco desvirtuó esta situación, ni la evaluó en su momento. Por lo tanto, la Sala Segunda

de Revisión ordenará a Acción Social-Subdirección de Atención a Víctimas de la Violencia, que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, (i) resuelva de fondo la petición de la accionante, evalúe las circunstancias de fuerza mayor alegadas por la accionante y las pruebas que ésta presente, y en caso de concluir que la demandante no presentó la solicitud por razones de fuerza mayor, (ii) valore si en su caso los hechos alegados como fundamento para invocar su condición de víctima del conflicto armado interno y las pruebas que ésta presente para su demostración, constituyen indicios suficientes para reconocerle tal calidad y, por lo tanto, le dan derecho a obtener el auxilio solicitado.

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: expediente T-1473722

Acción de tutela instaurada por Fanny Quiceno Sánchez contra Acción Social - Subdirección de Atención a Víctimas de la Violencia.

Magistrado ponente:

Dr. MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., doce (12) de diciembre de dos mil siete (2007).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión de la sentencia del veintisiete (27) de septiembre de dos mil seis (2006), proferida por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Tuluá, que decidió sobre la acción de tutela instaurada por Fanny Quiceno Sánchez en contra de Acción Social - Subdirección de Atención a Víctimas de la Violencia. La anterior sentencia fue remitida a la Corte Constitucional y seleccionada por la Sala de Selección Número Once (11), mediante auto del veintiocho (28) de noviembre de dos mil seis (2006), correspondiendo a la Sala Segunda de Revisión su conocimiento.

I. ANTECEDENTES

Mediante acción de tutela interpuesta el 28 de agosto de 2006, la ciudadana María Fanny Quiceno Sánchez solicitó la protección de sus derechos constitucionales fundamentales a la vida en condiciones de dignidad, integridad personal, a escoger su lugar de residencia, a la educación, al libre desarrollo de la personalidad, a la salud, al trabajo, a la paz, a la alimentación y al mínimo vital, así como los derechos fundamentales de su hija menor con discapacidad, supuestamente desconocidos por la Subdirección de Atención a Víctimas de la Violencia de la Oficina de Acción Social de la Presidencia de la República, porque dicha entidad le negó el derecho a las ayudas previstas en el artículo 16 de la Ley 418 de 1997 para las víctimas de la violencia, porque presentó la solicitud de manera extemporánea.

La accionante relata que su esposo Jesús Onésimo Torres Ceballos, comerciante de leche y sus derivados fue asesinado el 12 de octubre de 2004, en la vía que del Corregimiento de Galicia conduce al municipio de Bugalagrande.² Debido a esto presentó el 25 de noviembre de 2005 los documentos para solicitar la ayuda humanitaria que contempla el artículo 16 de la Ley 418 de 1997, prorrogada por la Ley 548 de 1999 y por la Ley 782 de 2002 para las víctimas de la violencia. Mediante Oficio UTV-5193 de fecha 02 de diciembre de 2005, la entidad accionada negó la solicitud porque los documentos requeridos no fueron presentados dentro del plazo de un año previsto en dichas normas. Contra esta decisión la accionante no interpuso ningún recurso.

La demandante afirma que no presentó la solicitud del auxilio dentro del plazo previsto porque recibió amenazas contra su vida y la de su hija,³ razón por la cual tuvo miedo. Afirma igualmente que debido a esas amenazas se desplazó por varios municipios junto con su hija discapacitada, aun cuando no alega ser víctima de desplazamiento forzado, no ha efectuado la declaración ni ha solicitado su inscripción como desplazada.⁴ Resalta que debido a que no tiene “conocimientos educativos, no hubo quien me guiara en cuanto a las normas que rigen a nuestro país.”⁵

En consonancia con lo anterior, solicita que el juez de tutela aplique la excepción de inconstitucionalidad respecto del Art. 6 de la Ley 418 de 1997, en relación con el término de un año para presentar, en su condición de víctima de la violencia la petición de ayuda al

Estado.

Mediante fallo del 27 de septiembre de 2006, el Juzgado Primero Civil del Circuito de Tulúa resolvió denegar la acción de tutela de la referencia, con base en consideraciones diversas en las que acogió los argumentos esgrimidos por Acción Social en su defensa, y de las cuales es relevante citar únicamente el aparte siguiente:

"A pesar que la demandante mencionó que su falta de petición se debía a las amenazas sufridas contra su vida y la de su hija, considerándolo como una circunstancia de fuerza mayor, esto debió mencionarlo y probarlo desde el mismo momento en que hizo su solicitud ante la Oficina de Acción Social. Aunque alegue falta de educación, bien es sabido por todos que "la ignorancia de la Ley no sirve de excusa". || Aunque eventualmente podría existir violación de algunos derechos, en caso de haberse demostrado la situación aludida por la actora, no es la tutela el medio para acudir a estas alturas, ya que ha transcurrido demasiado tiempo desde cuando se negó la ayuda humanitaria, sin que la demandante hubiese instaurado esta acción. || (...)|| Sobre la improcedencia de la tutela cuando ha transcurrido demasiado tiempo para acudir a ella, se trae a colación lo dicho en la Jurisprudencia Constitucional. (...).|| De otro lado, si la señora Quiceno Sánchez estima que podría ser beneficiaria de los provechos consagrados para quienes ostenten la calidad de desplazados, podría acudir ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, instaurando la Acción de Cumplimiento referida en el Artículo 87 de la Carta Política, acorde con las previsiones del artículo 33 de la Ley 387 de 1997 (...)."

I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para revisar la decisión judicial reseñada, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

1. Problema jurídico

Aun cuando la accionante alega que la entidad demandada vulneró varios de sus derechos fundamentales al negar el reconocimiento de la ayuda humanitaria prevista en la Ley 418 de 1997 para las víctimas del conflicto por presentar la solicitud de manera extemporánea, encuentra la Sala Segunda de Revisión que el asunto plantea en realidad la vulneración del derecho de petición y como consecuencia de ello, la vulneración de los derechos que la Constitución y la ley reconocen a las víctimas del conflicto armado interno.

Por lo tanto, en el presente caso la Sala Segunda de Revisión debe resolver la siguiente pregunta: ¿Vulneró Acción Social - Subdirección de Atención a Víctimas de la Violencia el derecho de petición de la accionante al haber negado el reconocimiento y pago de la ayuda humanitaria prevista en los artículos 15, 16 y 49 de la Ley 418 de 1997, porque dicha solicitud se hizo de manera extemporánea, sin evaluar las condiciones materiales en que se produjo tal solicitud?

Sobre la problemática de las víctimas del conflicto armado que solicitan la entrega de la ayuda humanitaria prevista en la Ley 418 de 1997 y las obligaciones que tienen las autoridades administrativas responsables de su atención la Corte se ha pronunciado en varias ocasiones. Con el fin de resolver el asunto en revisión, la Sala Segunda de Revisión recordará brevemente la doctrina en la materia, para luego aplicarla al presente caso.

1. La ayuda humanitaria prevista en la Ley 418 de 1997 y las condiciones constitucionales para dar respuesta a las solicitudes presentadas por quienes alegan ser víctimas de conflicto.

En el ámbito de la Ley 418 de 1997, por la cual se establecen unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones, el Legislador consagró en el Título II, instrumentos para la “atención a las víctimas de hechos violentos que se susciten en el marco del conflicto armado interno.” La vigencia de estas disposiciones ha sido prorrogada por la Ley 782 de 2002, que también adicionó y modificó algunas de estas disposiciones, y por la Ley 1106 de 2006.

Dentro de los auxilios previstos en la Ley 418 de 1997 para las víctimas del conflicto armado interno, el artículo 16 estableció la entrega de una ayuda humanitaria en los siguientes términos:

“En desarrollo del principio de solidaridad social, y dado el daño especial sufrido por las víctimas, éstas recibirán asistencia humanitaria, entendiendo por tal la ayuda indispensable para sufragar los requerimientos necesarios a fin de satisfacer los derechos constitucionales de quienes hayan sido menoscabados por actos que se susciten en el marco del conflicto armado interno. Dicha asistencia será prestada por la Red de Solidaridad Social, en desarrollo de su objeto constitucional, y por las demás entidades públicas dentro del marco de sus competencias, siempre que la solicitud se eleve dentro del año siguiente a la ocurrencia del hecho.

En cuanto al plazo fijado para solicitar la ayuda humanitaria, la Corte Constitucional, mediante sentencia C-047 de 2001, MP: Eduardo Montealegre Lynett, declaró exequible la expresión “siempre que la solicitud se eleve dentro del año siguiente a la ocurrencia del hecho” bajo el entendido de que el término de un año fijado por el Legislador se comenzará a contar a partir del momento en que cese la fuerza mayor o el caso fortuito que impidieron presentar oportunamente la solicitud. La Corte Constitucional dijo lo siguiente en esa oportunidad:

De otra parte, la Corte aclara que, contrario a lo sostenido por el actor, el derecho de acceso a la ayuda humanitaria, no se ve restringido ni se distorsiona por la circunstancia de no existir una oficina de la Red de Solidaridad en todas las poblaciones del país donde las víctimas puedan presentar su solicitud. Nótese que la norma no dispone que la petición debe elevarse en el sitio de la ocurrencia de los hechos ni determina un lugar especial para la radicación de la solicitud de ayuda humanitaria, por lo que debe entenderse que puede radicarse en cualquier oficina de la entidad encargada de prestar la asistencia. Por consiguiente, la disposición normativa acusada no conduce al absurdo de hacer nugatoria la asistencia humanitaria para las víctimas de la violencia.

Por lo expuesto, la Corte considera que la disposición normativa acusada consagra un término razonable, por lo que con él no se vislumbra violación de ninguna norma constitucional.

13. Ahora bien, algunos intervinientes consideran que la Corte debe proferir una sentencia condicionada que declare la exequibilidad de la norma en el entendido de que, en caso de presentarse fuerza mayor o caso fortuito, el término de un año deberá contarse desde el momento en que cesen los hechos que impidieron la presentación de la solicitud.

La Corte coincide con ese argumento por la siguiente razón: esta Corporación no puede desconocer que el conflicto armado colombiano genera desplazamiento de campesinos⁶ y enormes dificultades para proveer la seguridad a sectores de la población, por lo que en ocasiones las víctimas de la confrontación armada deben marginarse para no ser amenazadas. Así las cosas, resulta evidente para la Corte, que dado la complejidad e intensidad de la controversia armada que ocurre en nuestro medio, los destinatarios de la ayuda humanitaria a que se refiere el artículo 16, no pueden, por razones de fuerza mayor o caso fortuito, acudir ante la autoridad correspondiente para solicitarla. Por lo tanto, es diferente la situación de quienes pueden acceder a las autoridades y quienes no lo hacen porque están inmersos en hechos de fuerza mayor o caso fortuito, pese a ello el Legislador otorgó el mismo trato jurídico. En consecuencia, la exclusión de la fuerza mayor o del caso fortuito como condiciones relevantes para la solicitud de la ayuda humanitaria, es discriminatoria.

Por lo anterior, la Corte declarará la exequibilidad del aparte normativo acusado contenido en el artículo 16 de la Ley 418 de 1997, bajo el entendido de que el término de un año fijado por el Legislador para acceder a la ayuda humanitaria, comenzará a contarse a partir del momento en que cese la fuerza mayor o el caso fortuito que impidieron presentar oportunamente la solicitud.

De conformidad con lo anterior, el artículo 16 de la Ley 418 de 1997, fue modificado por el artículo 7º de la Ley 782 de 2002 así:

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 1°. 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 2°. 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 3°. 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 4°. Los beneficios de contenido económico que se otorguen a los desplazados se regirán por la Ley 387 de 1997.

La Corte ha considerado de manera reiterada que cuando la entidad ante la cual se presenta la solicitud de reconocimiento de la ayuda humanitaria a que hace referencia la Ley 418 de 1997, se limita a examinar si ésta fue presentada dentro del término legal, sin examinar las condiciones materiales en que se produce la declaración ni las circunstancias fácticas alegadas por la supuesta víctima del conflicto, se vulnera el derecho de petición pues la respuesta no resuelve de fondo ni de manera congruente lo solicitado.⁷

La Ley 418 de 1997 no estableció una lista taxativa de los hechos que daban lugar al reconocimiento como víctimas del conflicto y por ende, derecho a recibir la ayuda humanitaria, y por ello, cobijó hechos que afectaban a una colectividad tales como atentados terroristas, combates, ataques y masacres,⁸ y también incidentes individuales, tales como homicidios selectivos u otros atentados o agresiones contra la vida, la integridad física, la seguridad o la libertad personales, cometidos por móviles ideológicos o políticos, e incluso las amenazas referentes a la comisión de atentados o agresiones de esta naturaleza.⁹

Para acreditar la calidad de víctima, el artículo 18 de la Ley 418 de 1997 establecía el

siguiente procedimiento:

Cuando quiera que ocurra alguno de los eventos contemplados en el artículo 15 de la presente ley, el Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres o a falta de este, la oficina que hiciere sus veces, o la Personería Municipal, deberá elaborar el censo de los damnificados, que contenga como mínimo la identificación de la víctima, ubicación y descripción del hecho y en un término no mayor de 8 días hábiles desde la ocurrencia del mismo lo enviará a la Red de Solidaridad Social.

Cuando la Red de Solidaridad Social establezca que alguna de las personas registradas en el respectivo censo, no tenga la calidad de víctima y haya recibido la asistencia prevista en el presente título, además de las sanciones penales a que haya lugar, perderá todos los derechos que le otorga el presente título. También deberá rembolsar las sumas de dinero y los bienes que se le hayan entregado. Si se trata de créditos, el establecimiento que lo haya otorgado podrá mantenerlo, reajustando las condiciones a la tasa de mercado.

El artículo 18 de la Ley 418 de 1997 fue modificado por el artículo 9º de la Ley 782 de 2002, en los siguientes términos:

Artículo 9º. El artículo 18 de la Ley 418 de 1997, prorrogada por la Ley 548 de 1999, quedará así:

Artículo 18. 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 rembolsar 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.¹⁰

Para efectos de establecer cuál es la carga probatoria que tienen quienes alegan ser víctimas del conflicto armado, en la sentencia T-417 de 2006, MP: Rodrigo Escobar Gil, la Corte Constitucional resaltó la diferencia práctica que existe cuando se trata de demostrar que la ocurrencia de eventos individuales o aislados se produjo en el marco del conflicto armado interno:

Ciertamente, en relación con el primer conjunto de hechos -los previstos en el artículo 15- es posible calificar preliminarmente las acciones ilícitas como producidas en el marco del conflicto armado interno, identificar a los presuntos responsables y elaborar un censo de los damnificados con las mismas. En ese contexto debe interpretarse el alcance de la certificación prevista en la norma, la cual equivale a una constancia, expedida por la autoridad competente, de que el destinatario es beneficiario de una de las personas fallecidas que figura en el censo de damnificados que se ha elaborado en los términos de la misma norma.

El censo al que se refiere el artículo 18 de la ley contiene una relación de las personas afectadas en su vida, en su integridad personal o en sus bienes por alguno de los eventos contemplados en el artículo 15 de la misma ley. Dicho censo debe contener como mínimo la identificación de la víctima, su ubicación y la descripción del hecho, y debe ser enviado a la Red de Solidaridad Social en un término no mayor a ocho días hábiles contados a partir de la ocurrencia de los hechos. Tal como puede apreciarse, 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. Esto es, la autoridad competente sólo elaborará un censo de damnificados, en los términos del artículo 18 de la ley, cuando considere que ha ocurrido uno de los eventos previsto en el artículo 15 de la misma. En un supuesto tal, la autoridad competente no debe certificar sobre el origen de los hechos, ni los móviles de los mismos, puesto que en el censo sólo debe incluir, de acuerdo

con la ley, una descripción de lo ocurrido. De este modo, cuando de manera objetiva se pueda constatar, y ello por lo general es un hecho notorio, que han ocurrido atentados terroristas, combates, secuestros, ataques o masacres en el marco del conflicto armado interno, la autoridad competente elabora un censo de los damnificados, en el cual se describen los hechos.

El censo, entonces, 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.

El asunto se torna más evidente cuando se trata de homicidios selectivos. La Ley 418 de 1997, en su artículo 49 dispone que quienes 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 objetos de amenazas referentes a la comisión de atentados o agresiones de esta naturaleza, serán beneficiados por una ayuda humanitaria de emergencia, tendiente a mitigar o a impedir la agravación o la extensión de los efectos de los mismos. La amplitud de los supuestos que dan lugar a la ayuda humanitaria prevista en esta disposición permite que, además de los eventos previstos en el artículo 15 de la ley, también se entiendan cobijados por la disposición, como ha ocurrido en la práctica, los denominados homicidios selectivos producidos en el marco del conflicto armado interno. De este modo, la ayuda humanitaria prevista en el artículo 16 de la Ley 418 de 1997 se aplicaría tanto en beneficio de las víctimas de los eventos contemplados en el artículo 15 de la ley, como a las de las hipótesis del artículo 49. En la práctica, para el trámite de esa ayuda, en ambos casos se ha acudido al procedimiento establecido en el artículo 18 de la ley, cuyo alcance general ya se analizó en esta providencia. Debe ahora señalarse, además, que tratándose de homicidios selectivos, es necesario hacer una adecuación del trámite, puesto que, ciertamente, no se ésta ante hechos notorios que den lugar a la elaboración de un censo de las víctimas y a la consiguiente certificación de beneficiarios.

Tal como se ha dicho, la elaboración del censo parte del presupuesto de la ocurrencia de un

hecho que, prima facie puede calificarse como producido en el marco del conflicto armado interno. A su vez, la certificación individual de beneficiarios tiene su fuente en el referido censo. Es claro que en un homicidio selectivo, en el que, por la naturaleza de los hechos, no hay lugar a hacer un censo de damnificados, no cabe expedir una certificación que tiene como base ese censo.

La Ley 418 de 1997 no define la manera de acreditar los hechos individuales de violencia que puedan tenerse como producidos en el marco del conflicto armado interno, pero resulta claro que, para los efectos de la ley, dicha acreditación no puede ser la que resulte de la culminación del proceso penal, como única manera de obtener certeza sobre los autores y los móviles de esos hechos. 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.

Sin embargo, a partir de los antecedentes conocidos en relación con los hechos delictivos, las circunstancias de los mismos o la dirección que adopte la investigación, la autoridad competente en el nivel local debe adoptar una decisión en torno a la calificación de los mismos como producto del conflicto armado interno, que estará, de todos modos, sujeta a posterior evaluación de la Red de Solidaridad Social, hoy acción Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

(...)

Así, cuando una persona se dirige a la Red de Solidaridad Social para solicitar una ayuda humanitaria de emergencia en su calidad de beneficiaria de alguien que ha fallecido como resultado de un homicidio que, se afirma, se produjo en el marco del conflicto armado interno, la respuesta de la Red, conforme a la cual, para adelantar el trámite es necesario que se allegue una certificación de autoridad competente sobre que el hecho se produjo “por motivos ideológicos y políticos en el marco del conflicto armado interno” es violatoria del derecho de petición, porque no resuelve de fondo la petición, negando o concediendo la ayuda solicitada y hace imposible que tal respuesta de fondo pueda producirse. (resaltado agregado al texto)¹¹

En cuanto a la posibilidad de que se ordene mediante tutela el pago inmediato de la ayuda humanitaria prevista en los artículos 16 y 49 de la Ley 418 de 1997, la Corte ha señalado de manera reiterada que en esos eventos la tutela resulta improcedente pues una orden en tal sentido podría conculcar el derecho a la igualdad de otras víctimas que han solicitado el mismo tipo de ayuda y a quienes se les ha asignado un turno anterior.

La Corte ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la importancia de respetar los turnos establecidos para la realización de pagos o actividades de la administración en relación con diferentes temas, incluido el pago de la ayuda humanitaria prevista en la Ley 418 de 1997, 12 y ha señalado que, en principio, la acción de tutela resulta improcedente cuando se utiliza con el interés de obtener la inmediata actuación de la administración de forma que la orden que profiera el juez constitucional implique “saltarse” los turnos preestablecidos para la atención de los requerimientos de otros administrados¹³, ya que “no existe criterio razonable que justifique darle prioridad a alguna en especial, ya que en similares condiciones no puede haber trato diferencial”¹⁴. Frente a esta regla general, esta Corporación también ha reconocido que caben excepciones, cuando la especial vulnerabilidad, debilidad o riesgo del solicitante, no la hace equiparable con las demás personas en turno.¹⁵

No obstante lo anterior, la razonabilidad del sistema de turnos no exime a la entidad ante la cual se solicita el reconocimiento y pago de una prestación del deber de informar al peticionario la fecha aproximada en que se atenderá su solicitud, lo cual debe ocurrir siempre dentro de un término razonable y oportuno.¹⁶

1. El caso concreto

En el asunto bajo revisión, la accionante alega ser víctima del conflicto, que debido a amenazas contra su vida, presentó extemporáneamente la solicitud para obtener la ayuda humanitaria prevista en la Ley 418 de 1997 ante la Subdirección de Atención a Víctimas de la Violencia de Acción Social. Igualmente, aun cuando afirma que debido a tales amenazas tuvo que desplazarse por varios municipios, no ha solicitado su reconocimiento como víctima del desplazamiento forzado, ni solicita a través de la acción de tutela la protección de los derechos constitucionales y legales que se derivan de tal calidad.

Por su parte, la entidad demandada se limitó a verificar la fecha en que se produjeron los hechos alegados y el momento de presentación de la solicitud para concluir que era extemporánea, pero no evaluó si existía una situación de fuerza mayor o caso fortuito que justificara tal demora. Tampoco examinó si las circunstancias en que se produjeron los hechos invocados por la accionante, ni su posible condición de víctima del desplazamiento forzado interno. Por lo tanto, la entidad demandada vulneró el derecho de petición de la accionante.

No obstante lo anterior, dado que en el expediente no existen suficientes elementos de juicio¹⁷ para que la Sala Segunda de Revisión evalúe si las circunstancias por las cuales la accionante no presentó la solicitud de reconocimiento de la ayuda humanitaria dentro del plazo señalado en el artículo 16 de la Ley 418 de 1997 constituyen la fuerza mayor que justifique tal tardanza. En efecto, ni del relato de los hechos ni de las pruebas aportadas por la accionante es posible inferir de manera objetiva la gravedad de las amenazas recibidas, ni el momento en que éstas se produjeron a fin de determinar desde cuándo se debe contar el plazo de un año que tienen quienes alegan ser víctimas del conflicto para presentar la solicitud. La entidad accionada tampoco desvirtuó esta situación, ni la evaluó en su momento. Por lo tanto, la Sala Segunda de Revisión ordenará a Acción Social-Subdirección de Atención a Víctimas de la Violencia, que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, (i) resuelva de fondo la petición de la accionante, evalúe las circunstancias de fuerza mayor alegadas por la accionante y las pruebas que ésta presente, y en caso de concluir que la demandante no presentó la solicitud por razones de fuerza mayor, (ii) valore si en su caso los hechos alegados como fundamento para invocar su condición de víctima del conflicto armado interno y las pruebas que ésta presente para su demostración, constituyen indicios suficientes para reconocerle tal calidad y, por lo tanto, le dan derecho a obtener el auxilio solicitado.

Adicionalmente, dado que la accionante también afirma haber tenido que desplazarse para proteger su vida y la de su hija, se ordenará a Acción Social que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, informe a la accionante de manera clara, completa y comprensible sobre los derechos que tienen las personas víctimas de desplazamiento forzado y sobre los procedimientos establecidos para acceder al goce efectivo de sus derechos constitucionales y legales. Y en caso de que la accionante solicite su inscripción como desplazada, valorará las condiciones materiales que han llevado a que ésta

no haya realizado la declaración, así como las circunstancias en que se produjeron los hechos que dieron lugar al desplazamiento, para definir la viabilidad de su inscripción como desplazada. Esta evaluación deberá hacerse de conformidad con los parámetros que la Corte ha definido para realizar la valoración de la declaración, con el fin de identificar los elementos materiales que reflejan una situación de desplazamiento forzado, independientemente de si formalmente se han vencido los términos para realizar la declaración.¹⁸

I. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero.- En relación con el proceso de la referencia, levantar los términos suspendidos mediante Auto de 25 de enero de 2007.

Segundo.- REVOCAR la sentencia del veintisiete (27) de septiembre de dos mil seis (2006), proferida por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Tuluá, que decidió sobre la acción de tutela instaurada por Fanny Quiceno Sánchez en contra de Acción Social - Subdirección de Atención a Víctimas de la Violencia, y en su lugar CONCEDER el amparo de su derecho de petición.

Tercero.- ORDENAR a Acción Social-Subdirección de Atención a Víctimas de la Violencia, que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, evalúe las circunstancias de fuerza mayor alegadas por la accionante y las pruebas que ésta presente, y en caso de concluir que la demandante no presentó la solicitud por razones de fuerza mayor, valore si en su caso los hechos alegados como fundamento para invocar su condición de víctima del conflicto armado interno y las pruebas que presente para su demostración, constituyen indicios suficientes para reconocerle tal calidad y, por lo tanto, le dan derecho a obtener el auxilio solicitado.

Cuarto.- ORDENAR a Acción Social que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de

la presente sentencia, informe a la accionante de manera clara, completa y comprensible sobre los derechos que tienen las personas víctimas de desplazamiento forzado y sobre los procedimientos establecidos para acceder al goce efectivo de sus derechos constitucionales y legales. Y en caso de que la accionante solicite su inscripción como desplazada, valore las condiciones materiales que han llevado a que ésta no haya realizado la declaración, así como las circunstancias en que se produjeron los hechos que dieron lugar al desplazamiento, para definir la viabilidad de su inscripción como desplazada, de conformidad con los criterios señalados en la parte motiva de esta sentencia.

Quinto.- Por Secretaria General, líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Ley 418 de 1997, Artículo 16. (Modificado por la Ley 782 de 2002, artículo 7º). 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 1°. 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 2°. 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 3°. 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 4°. Los beneficios de contenido económico que se otorguen a los desplazados se regirán por la Ley 387 de 1997.

2 En las pruebas que obran en el expediente no existen elementos adicionales que describan los hechos como asociados al conflicto armado, ni hay una calificación provisional de las autoridades judiciales sobre esta circunstancia. Tampoco existe una certificación de las autoridades municipales que permita inferir si el incidente en el cual murió el esposo de la accionante está asociado al conflicto armado o no Cfr. Folio 10, Cuaderno 2.

3 En las pruebas que obran en el expediente solo obra una certificación expedida por la Personara Municipal de Bugalagrande el 3 de enero de 2006 según la cual la accionante ha recibido amenazas contra su vida por lo que no había podido realizar ninguna gestión para reclamar los derechos que da el gobierno, pero no se precisa el tipo de amenaza, ni el momento de su ocurrencia para poder evaluar si constituyen fuerza mayor o caso fortuito para efectos de contar el término de un año para la presentación de la solicitud.

4 Cfr. respuesta del Director de Acción Social, presentada a la Corte el 30 de enero de 2007, Folio 27, cuaderno de pruebas. En certificación expedida el 10 de noviembre de 2004 por la Fiscalía Treinta Seccional Delegada ante los Jueces Penales del Circuito de Tulúa, se afirma que “en dicha unidad se adelanta una investigación preliminar por la muerte del señor Jesús Onésimo Torres Ceballos, (...) quien fue muerto violentamente con arma de fuego, el día doce (12) de octubre del año 2004 en la vía que de Galicia conduce a Bugalagrande Valle”.

5 En el expediente no existe ningún elemento probatorio sobre la fuerza mayor o caso fortuito que le impidieron presentar la solicitud de ayuda humanitaria dentro del plazo previsto en el artículo 16 de la Ley 418 de 1997.

6 Sobre el tema de desplazamiento de campesinos, pueden consultarse las sentencias SU-1150 de 2000, T-448 de 2000 y T-227 de 1997.

7 Ver, por ejemplo, las sentencias T-417 de 2006, MP: Rodrigo Escobar Gil, T-136 de 2007, MP: Jaime Córdoba Triviño y T-188 de 2007, MP: Álvaro Tafur Galvis.

8 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.”.

9 Ley 418 de 1997, inciso 1 Artículo 49. “Quienes 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 objetos de amenazas referentes a la comisión de atentados o agresiones de esta naturaleza, serán beneficiados por una ayuda humanitaria de emergencia, tendiente a mitigar o a impedir la agravación o la extensión de los efectos de los mismos.”

10 La vigencia de este artículo fue prorrogada por el término de cuatro (4) años, por la Ley 1106 de 2006, artículo 1º.

11 Sobre este punto, ver entre otras las sentencias T-417 de 2006, MP: Rodrigo Escobar Gil, T-136 de 2007, MP: Jaime Córdoba Triviño y T-188 de 2007, MP: Álvaro Tafur Galvis, en donde los amenazas previas al incidente que da origen a la reclamación de la ayuda humanitaria, la calificación provisional que se había dado al delito dentro de la investigación penal, las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron los hechos, fueron considerados como indicios suficientes para acreditar la condición de víctimas del conflicto.

12 Ver entre otras, las sentencias T-1161 de 2003, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra y T-473 de 2007, MP: Nilson Pinilla Pinilla.

13 Cfr. Sentencia T-1171 de 2003, MP. Alfredo Beltrán Sierra.

14 Sentencia T-373 de 2005 MP. Álvaro Tafur Galvis.

15 Ver por ejemplo las sentencias T-499 de 2002, MP: Eduardo Montealegre Lynett, T-814 de 2005, MP. Jaime Araujo Rentería, y T-166 de 2007, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

16 Ver, entre otras, las sentencias T-641 de 2001 MP: Jaime Córdoba Triviño, T-966 de 2001 MP: Alfredo Beltrán Sierra, T-231 de 2002 MP: Álvaro Tafur Galvis y T-910 de 2002 MP: Eduardo Montealegre Lynett.

17 De las pruebas aportadas en el expediente no es posible valorar la existencia de una fuerza mayor porque la accionante se limita a afirmar de manera indeterminada que ha sido víctima de amenazas sin que existan otros elementos de juicio que permitan valorar la seriedad y gravedad de las amenazas.

18 Al respecto ver la sentencia T-327 de 2001, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra en donde se señaló lo siguiente: “Para realizar una interpretación razonable al artículo 2 inciso 2 del decreto 2569 de 2000, se deben aplicar criterios de interpretación sistemática, teleológica, y más favorable a la protección de los derechos humanos. Siendo esto así, al aplicar la interpretación sistemática, se debe tener muy claro que el decreto contenido del artículo en estudio es desarrollo reglamentario de una ley que reconoce el desplazamiento forzado como situación de hecho; a su vez, esta ley es desarrollo de un sistema constitucional al cual están incorporadas normas supranacionales como lo son los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, emanados de la ONU y el artículo 17 del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, (...) que buscan proteger a los desplazados y no exigen certificación de tal fenómeno de facto. Si se hace una interpretación teleológica de la norma, se observa que el fin de tal artículo es brindar protección y ayuda frente a una situación que, como se reconoce en el inciso primero de tal artículo, se da por la ocurrencia de los hechos de una manera estructurada. No requiere el citado artículo la necesidad del reconocimiento oficial para la configuración del desplazamiento forzado en un caso concreto. Igualmente, realiza una interpretación en el sentido que más convenga a la finalidad de la

norma, se encuentra que frente al tratamiento de tan grave situación como lo es el desplazamiento forzado, lo más razonable es entender que no se puede condicionar la existencia de una realidad a la afirmación de su configuración por parte de las autoridades. Finalmente, de acuerdo con el criterio hermenéutico de la interpretación más favorable a la protección de los derechos humanos. Al aceptar como válida tal interpretación, el inciso segundo de la norma en estudio se debe tomar como una serie de pautas para facilitar una organizada protección de los derechos fundamentales de los desplazados.”