

## Sentencia T-1094/07

### ASISTENCIA HUMANITARIA-Concepto

La asistencia humanitaria en términos generales 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.

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

A partir de la Ley 418 de 1997 se consagró a favor de las víctimas el derecho a reclamar asistencia humanitaria que permite a la población afectada satisfacer los derechos que han sido menoscabados por actos violentos, tales como atentados terroristas, combates, homicidios u otros atentados contra la vida, la integridad personal y física o, en términos generales, contra las libertades personales. Tal prestación tiene un carácter asistencial que se convierte en obligatoria para el Estado en desarrollo del principio de solidaridad social. En tal sentido, se considera que la Ley sub examine no establece una obligación de naturaleza reparatoria a cargo del Estado, imputable a título de responsabilidad por los actos violentos perpetrados por grupos ilegales, sino que se trata de prestaciones asistenciales dirigidas a mejorar las condiciones mínimas de existencia de las víctimas que tienen su fuente en el principio de solidaridad social.

### ASISTENCIA HUMANITARIA-Beneficiarios

### ASISTENCIA HUMANITARIA-Procedimiento establecido para que se otorgue

### VIA DE HECHO POR CONSECUENCIA-Concepto

Este derecho puede verse vulnerado de distintas maneras entre las que pueden destacarse aquellos casos en los que su vulneración conduce a la configuración de una vía de hecho por consecuencia, concepto que ha sido desarrollado por la jurisprudencia constitucional principalmente en el campo de las actuaciones judiciales. Debe precisarse que este concepto puede ser igualmente aplicable a las actuaciones administrativas, en aquellos eventos en los cuales la decisión de la Administración es resultado de la inducción al error de que es víctima el funcionario que la profiere. En estos casos el acto es producto de la actuación negligente

de las autoridades administrativas, quienes provocan un actuar equivocado de la Administración que vulnera los derechos fundamentales de las personas involucradas, en especial el derecho fundamental al debido proceso administrativo.

INTERPRETACION FAVORABLE DE NORMAS QUE REGULAN RECONOCIMIENTO DE ASISTENCIA HUMANITARIA A FAVOR DE LAS VICTIMAS DENTRO DE UN CONFLICTO ARMADO INTERNO/POBLACION VÍCTIMA DE LA VIOLENCIA-Interpretación favorable de las normas que regulan el reconocimiento de víctima y la garantía de sus derechos

A la luz del Derecho Internacional Humanitario y las normas de derecho interno sobre la protección a las víctimas dentro de un conflicto armado interno, es posible afirmar que cuando se está ante disposiciones que consagran derechos fundamentales a favor de estas personas debe aplicarse el criterio hermenéutico de la interpretación más favorable. De lo anterior se colige que las normas que buscan conjurar la situación de las víctimas en Colombia debe ser objeto de una interpretación teleológica y sistemática a la luz de los principios generales que la inspiraron, de las normas constitucionales y de las disposiciones que conforman el Bloque de Constitucionalidad, pues sólo de ese modo se logra realizar la interpretación más favorable, con el fin de conseguir una protección adecuada de las víctimas. Lo anterior adquiere mayor relevancia cuando los afectados por actos violentos ostentan igualmente la condición de desplazados, con lo cual además de las anteriores consideraciones habrá que tenerse en cuenta aquellas que han sido desarrolladas alrededor de la especial protección que ostenta este grupo de personas. Esta Corporación en sentencia T-136 de 2007 precisó algunos criterios respecto de la población desplazada que pueden igualmente aplicarse al caso de las personas víctimas de la violencia. A la luz del principio de interpretación favorable de las normas que regulan el reconocimiento de la asistencia humanitaria a favor de las víctimas y la especial condición de vulnerabilidad de la tutelante no puede negársele a la señora su derecho a recibir la asistencia humanitaria que le corresponde, menos aún cuando la Sala evidencia que, en el caso concreto, la peticionaria no pudo realizar los trámites de manera oportuna por circunstancia ajenas a su voluntad, toda vez que se vio obligada a abandonar su lugar de residencia, sin la información necesaria sobre el procedimiento concreto que debía adelantar ante las autoridades competentes.

NORMAS QUE CONSAGRAN O DESARROLLAN DERECHOS FUNDAMENTALES DE PERSONAS DESPLAZADAS-Interpretación debe tener en cuenta principios establecidos en línea

jurisprudencial

La Corte Constitucional ha desarrollado una línea jurisprudencial encaminada a establecer que: “cuando se está ante una norma que consagra o desarrolla un derecho fundamental de las personas que han sido desplazadas, su interpretación debe tener en cuenta: 1) los principios de interpretación y aplicación contenidos en el artículo 2 de la Ley 387 de 1997; “2) Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos; 3) el principio de favorabilidad en la interpretación de las normas que protegen a la población desplazada;” 4) el principio de buena fe y el derecho a la confianza legítima; y 5) “el principio de prevalencia del derecho sustancial propio del Estado Social de Derecho.”

POBLACION VICTIMA DE LA VIOLENCIA DENTRO DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-  
Demandan trato especial por parte de autoridades públicas

No cabe duda que las víctimas de la violencia dentro de un conflicto armado interno, se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad y, en tal sentido, demandan un trato especial por parte de las autoridades públicas, las cuales deben brindarle la ayuda necesaria para que recuperen sus condiciones mínimas de subsistencia. Por lo anterior, resulta pertinente extender a estos casos las consideraciones que esta Corporación ha hecho respecto de los desplazados.

VIA DE HECHO POR CONSECUENCIA Y DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Caso en que se configura por cuanto se reconoció a la señora madre de la víctima como beneficiaria de asistencia humanitaria y no a la compañera permanente

La decisión proferida por Acción Social, por medio de la cual ordena el pago de la ayuda humanitaria a la señora como única beneficiaria por la muerte de su hijo en el marco de un conflicto armado interno, constituye una vía de hecho por consecuencia o un defecto consecuencial, dado que el acto administrativo fue expedido bajo la creencia de estar desplegando un buen actuar procesal, cuando en realidad Acción Social había sido inducida a error por el Personero Municipal de Sabana de Torres, quien omitió realizar una verificación previa de la documentación aportada por las víctimas y recordar que existían otros beneficiarios adicionales a la madre del señor. Para esta Sala resulta claro que la accionante es titular del derecho a la asistencia humanitaria por la muerte de su compañero permanente, ayuda que le fue negada por Acción Social bajo el argumento de haberse

pagado a otra persona, circunstancia que tuvo como fundamento los errores cometidos por la Personería, pues no sólo desorientó a la tutelante respecto del trámite que debía seguir, sino que remitió una documentación equivocada a la autoridad encargada de reconocer la ayuda que en últimas condujo a la vulneración de los derechos fundamentales de la peticionaria.

ASISTENCIA HUMANITARIA A COMPAÑERA PERMANENTE DE VICTIMA DE MASACRE-Acción Social no puede informarle a la demandante que debe repetir contra la señora madre de la víctima quien recibió la ayuda, debe reconocérsela y pagársela

Esta Sala de Revisión considera que las autoridades están llamadas a actuar con diligencia en desarrollo de sus funciones, por tal motivo las consecuencias de sus errores no pueden recaer sobre los particulares, mucho menos cuando éstos son víctima de la violencia y se encuentran en condición de debilidad manifiesta. De acuerdo con este razonamiento, si bien Acción Social le informa a la peticionaria que puede repetir contra la madre de la víctima, la Sala estima que tal solución, en el caso concreto, resulta ser una carga desproporcionada que no debe estar en cabeza del sujeto más débil. Finalmente, a juicio de esta Sala es claro que el Estado no puede desconocer su obligación de otorgar la ayuda humanitaria a la peticionaria, quien ha visto disminuidos sus derechos a causa de actos violentos, razón por la cual Acción Social deberá proporcionar la respectiva asistencia, dirigida a mitigar e impedir la agravación o la extensión de los efectos de los perjuicios causados por el homicidio de su compañero permanente.

Referencia: expediente T-1.703.085

Acción de tutela instaurada por María Teresa Mantilla de Jurado contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

Magistrado Ponente:

Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO.

Bogotá D.C., catorce (14) de diciembre de dos mil siete (2007)

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional integrada por los Magistrados Clara Inés Vargas Hernández, Mauricio González Cuervo y Humberto Antonio Sierra Porto, 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 Política y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

### I. ANTECEDENTES

1.- La señora María Teresa Mantilla de Jurado interpuso acción de tutela contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, con el propósito que se amparara sus derechos fundamentales a la igualdad, a la honra, al debido proceso, al acceso a la administración de justicia, y de petición. Lo anterior, por cuanto la Entidad demandada se ha negado a otorgarle la asistencia humanitaria a la que tiene derecho como consecuencia de la muerte de su compañero permanente, quien fue víctima de una masacre en la Vereda de Mata de Piña, jurisdicción del Municipio de Sabana de Torres (Santander).

#### Hechos

- Manifestó la peticionaria que su compañero permanente, el señor Gustavo Caicedo Florez, con quien vivía desde hace trece (13) años, fue víctima de una masacre perpetrada el trece (13) de mayo de dos mil seis (2006) en la vereda Mata de Piña del área rural del Municipio de Sabana de Torres - Santander -.

- Señaló que tan pronto pasó el peligro y luego del funeral del señor Caicedo, se dirigió ante las autoridades competentes de Sabana de Torres a fin de realizar las declaraciones relacionadas con los sucesos ocurridos y solicitar la documentación necesaria para tramitar la aprobación de la ayuda humanitaria ante Acción Social. Afirma la tutelante que, el Personero Municipal de Sabana de Torres no quiso darle los documentos que certificaban la masacre y su condición de compañera permanente de una de las víctimas, pues alegó que no era posible entregárselos directamente, sino que Acción Social debía solicitarlos.<sup>1</sup>

- Así mismo, expresó la ciudadana que, como consecuencia de los hechos anteriormente relatados, y en especial por el temor a una nueva masacre, se vio obligada a desplazarse al Municipio de Girón - Santander -.

- De igual forma, manifestó que, tiempo después se dirigió a las oficinas de Acción Social en Bucaramanga con el propósito de presentar una petición, el día primero (1º) de marzo de

2006, en virtud de la cual solicitaba:

“agregar los documentos faltantes allegados por mi para cumplir lo requerido, porque ya la señora madre del difunto había presentado la documentación apoyados por la personería de Sabana de Torres, en detrimento de mi derecho”<sup>2</sup>

- Indicó que como respuesta a su solicitud, el veintiocho (28) de marzo de 2006 recibió un oficio de la Oficina de Atención a Víctimas de Bogotá, por medio del cual se le informó que la ayuda solidaria por la muerte del señor Gustavo Caicedo Florez había sido reconocida a la señora María Irene Florez de Caicedo, en calidad de madre, razón por la cual era imposible otorgar nuevamente la mencionada prestación con fundamento en los mismos hechos, por tal motivo, si lo consideraba pertinente podía repetir contra quien había reclamado la respectiva suma de dinero.

- En virtud de lo anterior, (i) solicitó la nulidad del acto administrativo que suministró la ayuda solidaria a la madre del difunto. Como consecuencia de ello, (ii) pidió al juez de tutela, ordenar a Acción Social - Programa de atención a víctimas de la violencia -, reconocer su derecho a la asistencia humanitaria como única beneficiaria, a fin de garantizar el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales.

#### Trámite procesal

2.- El día dieciséis (16) de mayo de dos mil siete (2007), el Juzgado Segundo (2º) Administrativo de Bucaramanga admitió la presente acción de tutela, ordenó vincular al Municipio de Sabana de Torres, al Personero de dicha localidad y a Acción Social - Programa de Atención a Víctimas de la Violencia y dispuso concretamente lo siguiente:

(i) “Solicitar a la PERSONERÍA DE SABANA DE TORRES se sirva informar lo siguiente:

a) Cuáles son los procedimientos que deben realizarse en la Personería Municipal para obtener la asistencia solidaria a víctimas de la violencia y si estos procedimientos fueron realizados por MARIA TERESA MANTILLA DE JURADO, identificada con C.C 37.824.573, así mismo sírvase remitir todos los documentos que tenga en su poder y que se relacionen con la solicitud de MARIA TERESA MANTILLA DE JURADO.

b) Si la señora MARIA TERESA MANTILLA DE JURADO realizó solicitud alguna respecto de

documentos que acreditaran su condición de compañera permanente de GUSTAVO CAICEDO FLORES, en caso tal sírvase remitir la respuesta otorgada a tal solicitud y especificar las razones otorgadas a dicha respuesta”<sup>3</sup>

(ii) “Solicitar a ACCIÓN SOCIAL - PROGRAMA DE ATENCIÓN A VICTIMAS DE LA VIOLENCIA se sirva informar lo siguiente:

a) Si es verdad que le fue otorgada Asistencia Humanitaria o ayuda solidaria a la Señora MARÍA IRENE FLOREZ CAICEDO identificada con C. C 18108179 por la muerte del señor GUSTAVO CAICEDO FLOREZ ocasionada por grupos al margen de la ley en el Municipio de Sabana de Torres durante hechos ocurridos el 13 de mayo de 2006, en caso afirmativo sírvase informar los motivos de tal determinación.

b) Si la Señora MARIA TERESA MANTILLA DE JURADO identificada con C. C 37.824.573 realizó solicitud alguna a fin de recibir la asistencia solidaria o ayuda humanitaria en razón de la muerte de su compañero permanente GUSTAVO CAICEDO FLORES, en caso tal sírvase remitir respuesta otorgada a dicha solicitud y especificar cuales fueron las razones de ésta.

c) Si es verdad que la Señora MARIA TERESA MANTILLA DE JURADO identificada con cédula de ciudadanía No. 37.824.573 presentó derecho de petición el día 2 de marzo de 2006 solicitando le fueran otorgados los documentos faltantes a su solicitud y que presuntamente fueron aportados MARIA IRENE FLORES CAICEDO a fin de recibir Asistencia Solidaria o Ayuda Solidaria por muerte de su compañero permanente, GUSTAVO CAICEDO FLORES, en caso afirmativo sírvase informar los motivos de la respuesta otorgada y remitir copia de la misma.

d) Cuál es el procedimiento a seguir para otorgar Asistencia Solidaria o Ayuda Humanitaria a la Víctimas de la violencia por muerte de sus familiares, remitiendo la normas aplicables para tal fin”<sup>4</sup>.

Respuesta del Personero Municipal de Sabana de Torres

3.- El Personero Municipal de Sabana de Torres, señor Julio Enrique Pombo Ramos, mediante oficio OPMST-236-07 de veintidós (22) de mayo de 2007, respondió la acción de tutela de la referencia, en virtud del cual explicó que la función de la Personería en lo relacionado con las

ayudas humanitarias, básicamente se circunscribe a una labor de orientación a los familiares de las víctimas de la violencia, es decir, (i) se informa sobre el procedimiento a seguir y la documentación requerida según lo establecido en la Ley 418 de 1997, (ii) se expide la respectiva certificación y el formato de censo sobre la muerte violenta, y (iii) en los casos de las personas más necesitadas que carecen de recursos suficientes, se colabora con la remisión de los documentos a las Oficina de Acción Social en Bogotá a fin de lograr la posible aprobación de la ayuda humanitaria.

De otra parte, comunicó que la señora María Irene Florez De Caicedo, en su calidad de madre de la víctima, había realizado los trámites respectivos ante esa Dependencia con el propósito de lograr el reconocimiento y pago de la ayuda humanitaria por la muerte de su hijo.

Así mismo, indicó que en alguna oportunidad había asesorado a la señora María Teresa Mantilla, quien en su momento puso de presente que residía en Bucaramanga, razón por la cual se le orientó para que realizara los respectivos trámites de la ayuda humanitaria en dicha ciudad y se le expidió una certificación, con fecha de quince (15) de mayo de 2006 en la que se anotó el procedimiento que debía seguir<sup>5</sup>.

Por otro lado, señaló que la señora María Teresa Mantilla de Jurado no presentó solicitud alguna de documentación a fin de adelantar los trámites de ayuda humanitaria a víctimas de la violencia como la presunta compañera permanente del señor Gustavo Caicedo, al contrario, únicamente solicitó orientación respecto de la declaración de su desplazamiento. Como consecuencia de lo anterior, afirmó el Personero que, sólo expidió la certificación de su condición para que pudiera realizar los trámites correspondientes en la ciudad donde tenía su residencia (Bucaramanga).

Finalmente, aclaró que la Personería Municipal nunca incide en las decisiones que toma Acción Social en la aprobación de las ayudas humanitarias para los familiares víctimas de la violencia, toda vez que éstas se hacen luego de estudiar y completar la documentación requerida, entre la que se encuentra la declaración juramentada de la no existencia de más beneficiarios.

Intervención de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

4.- La Oficina Asesora Jurídica de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la

Cooperación Internacional<sup>6</sup> solicitó denegar la tutela interpuesta por la señora María Teresa Mantilla de Jurado, en razón a que Acción Social ha realizado, dentro del marco de sus competencias, todas y cada una de las gestiones encaminadas a dar cumplimiento a lo señalado en la Ley 418 de 1997.

La Entidad demandada informó que el día veinticuatro (24) de octubre de 2006 recibió solicitud de ayuda humanitaria presentada por la señora María Irene Florez de Caicedo, en calidad de madre del señor Caicedo Florez, por la muerte del mismo, ocurrida el catorce (14) de mayo de 2006. Indicó que, junto con la petición, se anexó la documentación necesaria que daba cuenta que la víctima al momento del fallecimiento era de estado civil soltero y no tenía hijos. Además, se adjuntó la respectiva declaración en la que se informó no conocer otros beneficiarios.

Afirmó que con base en la mencionada documentación, mediante Resolución No.20790 de veintiuno (21) de diciembre de 2006, se ordenó el pago de la asistencia humanitaria por la muerte de Gustavo Caicedo a la señora María Irene Florez de Caicedo, en su calidad de madre de la víctima, el cual fue realizado el siete (7) de febrero de 2007 por medio del Banco Agrario de Barrancabermeja. Razón por la cual no es posible reconocerle esta misma ayuda a la señora María Teresa Mantilla de Jurado, por cuanto se estaría realizando un doble pago por los mismos hechos.

Adicionalmente, aclaró que al momento de realizar el pago, Acción Social no tenía conocimiento de la existencia de la compañera permanente de la víctima, máxime si se tiene en cuenta que sólo hasta el día dos (2) de marzo de 2007, la señora María Teresa Mantilla de Jurado elevó derecho de petición en virtud del cual informó acerca de su calidad de compañera permanente y solicitó su inclusión como beneficiaria.

Acorde con lo anterior, informó que, mediante oficio SAV - 26317 de veintiocho (28) de marzo de 2007, dio respuesta al derecho de petición presentado por la accionante, en el que puso de presente que el pago de la asistencia humanitaria había sido realizado a nombre de la madre de la víctima de acuerdo con la documentación aportada. Por tanto, lo pertinente era que la tutelante iniciara el respectivo trámite ante las autoridades judiciales competentes a fin de repetir contra la persona a quien se le había realizado el pago.

Finalmente, informó sobre el procedimiento para otorgar la ayuda humanitaria, consistente

en:

\* “La persona beneficia (sic) de la ayuda humanitaria, deben elevar solicitud de ayuda humanitaria dentro del año siguiente a la ocurrencia de los hechos.

\* Allegar la documentación necesaria de acuerdo con la calidad de la víctima (soltero sin hijos, soltero con hijos, casados con hijos, casados sin hijos, unión marital de hecho con hijos, unión marital de hecho sin hijos)

\* Una vez la documentación se encuentre completa, acción social procede a valorar la situación y de ser procedente, esto es, si el hecho se encuentra dentro del marco de lo señalado en la Ley 418 de 1997, se procederá a reconocer la ayuda humanitaria”7.

Intervención del Alcalde Municipal del Municipio de Sabana de Torres (Santander).

5.- El día veintidós (22) de mayo de 2007, el señor José Ariel Rivera Arciniegas, en su calidad de Alcalde Municipal de Sabana de Torres (Santander), contestó la acción de tutela de la referencia<sup>8</sup>, oponiéndose a cualquier reclamación de reparación que pretenda la accionante contra el Municipio de Sabana de Torres.

Especialmente, destacó que el Municipio de ninguna manera puede ordenarle a Acción Social la entrega de indemnizaciones; sus funciones se restringen únicamente a orientar a los afectados para la presentación de sus reclamaciones, las cuales no dependen de los documentos que deba aportar la Administración Municipal.

Agregó que, el Municipio tiene un rubro para la atención de emergencia a las personas víctimas de la violencia, el cual no está destinado a la reparación de éstas, dado que tal función es propia de la Presidencia de la República por intermedio de Acción Social.

Finalmente, indicó que la señora María Teresa Mantilla de Jurado no vive en el Municipio de Sabana de Torres, razón por la cual no le corresponde proporcionarle la respectiva ayuda de emergencia, toda vez que, dicha asistencia debe ser prestada por las autoridades del lugar donde reside.

6.- Las pruebas documentales que obran en el expediente son:

- Copia de la petición presentado por la señora María Teresa Mantilla ante Acción Social (Bucaramanga), el día dos (2) de marzo de 2007, en donde solicita que se complementen los documentos necesario a fin de que le sean otorgada la ayuda humanitaria por la muerte de su compañero permanente Gustavo Caicedo Florez. (Folios 4 y 5 del cuaderno 1)

- Copia del oficio UTSA 00859, en virtud del cual se le da respuesta al derecho de petición presentado por María Teresa Mantilla, el día nueve (9) de marzo de 2007, en donde, concretamente se le informa que su petición había sido enviado a la Doctora Marlene Mesa Sepúlveda, Subdirectora del Programa de Atención a Víctimas de la Violencia (sede Bogotá) con el fin de que se analizara el caso (Folio 6 del cuaderno 1)

- Copia del oficio SAV 26317 con fecha de veintiocho (28) de marzo del 2007, en virtud del cual se le informa a la señora María Teresa Mantilla que “mediante Acto Administrativo y teniendo en cuenta la documentación allegada, la ayuda solidaria por la víctima de la referencia [Gustavo Caicedo Florez], ya fue reconocida a la Señora María Irene Florez Caicedo, en su calidad de madre.

Lo anterior, teniendo en cuenta, que la Asistencia Humanitaria se reconoce a los beneficiarios que alleguen los documentos antes de elaborada la resolución de pago, tal como lo informamos a lo largo del proceso, por lo tanto desconocíamos la existencia suya en calidad de compañera, razón por la cual Acción Social ya cumplió con la entrega la de la ayuda, por lo que si Usted considera pertinente, deberá repetir en contra de la persona que reclamó”. (Folio 7 del cuaderno 1).

- Copia de la cédula de ciudadanía de la señora María Teresa Mantilla de Jurado (Folio 8 del cuaderno 1)

- Copia de la cédula de ciudadanía del señor Gustavo Caicedo Florez (Folio 9 del cuaderno 1)

- Copia del carné del Sistema de Seguridad Social en Salud, régimen subsidiado, del señor Gustavo Caicedo Florez (Folio 9 del cuaderno 1)

- Copia del Certificado expedido por el Personero Municipal de Sabana de Torres (Santander)

el día quince (15) de mayo de 2006, donde se indica que “[l]a señora MARÍA TERESA MANTILLA DE JURADO, identificada con la cédula de ciudadanía N. 37.824.573 expedida en Bucaramanga (S), es la cónyuge de la víctima GUSTAVO CAICEDO FLOREZ, quien fue asesinado en hechos ocurridos el día Sábado 13 de Mayo de 2006 en la masacre ocurrida en la Vereda Mata de Piña de esta comprensión Municipal.

Se orienta a la señora Mantilla, que debe presentarse ante la Defensoría del Pueblo, Personería Municipal, Acción Social del Municipio donde residirá, para que reporte el respectivo caso de desplazamiento forzado, a raíz de los hechos enunciados anteriormente”. (Folio 10 del cuaderno 1)

- Copia del certificado del registro civil de defunción, número 000172840, del señor Gustavo Caicedo Florez, en donde consta que falleció el día catorce (14) de mayo de 2006. (Folio 11 del cuaderno 1)

- Copia de la declaración extrajuicio, rendida por Giovanni Celis Ramírez y Martha Janneth Arias Amaris, el día veintidós (22) de febrero del año 2007, según la cual “(...) 2. Declaran bajo la gravedad de juramento que conocen de trato, vista y comunicación desde hace mas de 13 años y 10 años respectivamente a la señora MARIA TERESA MANTILLA DE JURADO (...)

3. Declaran que por ese conocimiento que tienen de ella, saben y les consta que durante 13 años convivió en unión marital de hecho con el señor GUSTAVO CAICEDO FLOREZ (...) tiempo durante el cual compartieron el mismo techo hasta el día de su muerte 13 de mayo de 2006. (...)

5. Declaran que el señor GUSTAVO CAICEDO FLOREZ, al momento de su muerte no tenía hijos legítimos, extramatrimoniales por reconocer, ni adoptivos por quien responder.

6. Que es cierto que a la fecha no recibe salarios, rentas pensiones o asignaciones económicas de Entidades públicas o privadas y siempre dependió económicamente y de forma exclusiva de los ingresos que recibía el señor GUSTAVO CAICEDO FLOREZ, como agricultor.

7. Declaran que no conocen otro a otros beneficiarios con igual o mejor derecho que el que tiene la señora MARÍA TERESA MANTILLA DE JURADO, como compañera permanente del

causante GUSTAVO CAICEDO FLOREZ, para reclamar, y en caso de que resulten, ella responderá civil y penalmente en caso de llegar a presentarse. (...)” (Folio 15 del cuaderno 1)

- Copia de la declaración rendida por la señora María Irene Florez de Caicedo, por medio de la cual afirma no conocer otros beneficiarios de la ayuda humanitaria por muerte de su hijo Gustavo Caicedo (Folio 43 del cuaderno 1).

- Copia del oficio SAV 57241 del doce (12) de febrero de 2007, en el que Acción Social le solicita al Personero Municipal de Sabana de Torres Santander informa a la señora María Irene Florez de Caicedo acerca del pago de la respectiva ayuda humanitaria por concepto de dieciséis millones trescientos veinte mil pesos (16.320.000). (Folio 44 del cuaderno 1)

- Copia de la Cartilla de “Atención a Víctimas de la Violencia” remitida por Acción Social (Folio 45 del cuaderno 1)

- Copia del Acta No. 001/2006 del Consejo de Seguridad realizado el catorce (14) de mayo de 2006 (Folio 60 del cuaderno 1)

- Copia de la denuncia realizada por el señor Samuel Caicedo, el día quince (15) de mayo de 2006, ante la Comisaría de Familia. (Folio 63 del cuaderno 1)

- Copia del acta No. 002 del Comité de Desplazados de Sabana de Torres, realizado el día veintitrés de mayo de 2006. (Folio 64 del cuaderno 1)

- Copia del oficio CFM-ST-070 del quince (15) de mayo de 2006, enviado por la Comisaria de Familia de Sabana de Torres, Lilia Nasly Lessing Peñalosa, al Coordinador de la Red de Solidaridad de Barrancabermeja, Francisco Ramírez, en virtud del cual le informa lo ocurrido en la vereda Mata de Piña del Municipio de Sabana de Torres.

- Copia del oficio OPMST-673-06 del dieciocho (18) de octubre de 2006, en virtud del cual el señor Julio Enrique Pombo Ramos, Personero Municipal de Sabana de Torres (Santander) remite la respectiva documentación a Acción Social con el fin de tramitar la aprobación de la ayuda humanitaria de la señora María Irene Florez de Caicedo como única beneficiaria de la muerte del señor Gustavo Caicedo Florez.(Folio 54 y 55 del cuaderno 1)

- Copia de la declaración extraproceso de los señores Mario Millán Angarita y Zoraida Galvis Pabón en donde afirman bajo la gravedad de juramento que la señora María Irene Florez de Caicedo es la única beneficiaria para acceder a la ayuda humanitaria. (Folio 41 del cuaderno 1)

Decisión Judicial Objeto de Revisión

Fallo de Única Instancia.

7.- El Juzgado Segundo Administrativo de Bucaramanga, autoridad que obró como Juez de conocimiento de la acción de tutela en única instancia, negó el amparo constitucional de los derechos invocados.

En sus consideraciones manifestó que en el presente caso no se vulneró el derecho fundamental al debido proceso administrativo de la accionante, toda vez que de la normatividad transcrita y las pruebas aportadas se colige que: “corresponde a la persona interesada realizar los trámites pertinentes para el otorgamiento de a ayuda humanitaria, presentando la solicitud dentro del término máximo de un año siguiente a la ocurrencia de los hechos y aportando documentación necesaria de acuerdo con la calidad de víctima; documentación que aportó quien recibió la ayuda [María Irene Flores de Caicedo] y omitió hacerlo la tutelante [María Teresa Mantilla de Jurado], máxime cuando se observa que la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional realizó las gestiones encaminadas a dar cumplimiento a lo establecido en la Ley 418 de 1997.”<sup>9</sup>

A juicio del juez de instancia, en el caso concreto se demostró que las actuaciones adelantadas por Acción Social se ajustaron plenamente a derecho, razón por la cual no es posible verificar vulneración alguna del derecho fundamental al debido proceso de María Teresa Mantilla de Jurado.

Impugnación de la ciudadana María Teresa Mantilla de Jurado

8.- Mediante auto de doce (12) de junio de 2007, el Juzgado Segundo Administrativo resolvió RECHAZAR por EXTEMPORANEA la impugnación presentada por María Teresa Mantilla el día siete (7) de junio de 2007, justo un día después de vencido el término para la presentación del respectivo recurso.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### Competencia

1.- Esta Corte es competente para revisar los presentes fallos de tutela de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241 de la Constitución Política, el Decreto 2591 de 1991 y las demás disposiciones pertinentes.

### Presentación del caso y problema jurídico a resolver

2.- La señora María Teresa Mantilla de Jurado interpuso acción de tutela contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, con el objetivo de obtener amparo judicial de sus derechos fundamentales en calidad de víctima de la violencia. Lo anterior, por cuanto la Entidad demandada se ha negado a otorgarle la asistencia humanitaria a la que tienen derecho como consecuencia de la muerte de su compañero permanente, quien fue víctima de una masacre en atentado terrorista, en la Vereda de Mata de Piña, jurisdicción del Municipio de Sabana de Torres (Santander).

3.- Corresponde en esta oportunidad a la Sala resolver si la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional violó los derechos fundamentales de la señora María Teresa Mantilla en su calidad de víctima de la violencia, por la muerte de su compañero permanente en una masacre dentro de un conflicto armado interno, al no otorgar la ayuda humanitaria en los términos de la Ley 418 de 1997, bajo el argumento que la respectiva asistencia se había entregado a la madre de la víctima quien presentó la documentación como única beneficiaria.

4.- Con el fin de resolver el problema jurídico planteado, la Sala (i) analizará el concepto general de asistencia humanitaria (ii) estudiará el desarrollo de éste derecho en el marco de la Ley 418 de 1997; (iii) establecerá quienes son los beneficiarios de éste tipo de asistencia (iv) examinará el tema referido al reconocimiento de la asistencia humanitaria a favor de las víctimas en el marco de la Ley 418 de 1997; (v) hará referencia a la vía de hecho por consecuencia; (vi) analizará la interpretación favorable de las normas que regulan el reconocimiento de la asistencia humanitaria a favor de las víctimas y (vii) resolverá el caso concreto.

La asistencia humanitaria. Concepto general.

5.- Para empezar, conviene determinar qué debe entenderse como “asistencia humanitaria”, concepto sobre el cual esta Corporación tuvo la oportunidad de pronunciarse en sentencia C-255 de 2003, 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, concretamente se indicó que:

A partir de los años noventa, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha venido empleando la expresión “asistencia humanitaria”, para referirse a una variedad de actividades internacionales, incluyendo la ayuda a las víctimas de conflictos e intervenciones armadas para reinstaurar la democracia. Algunos autores como Weiss<sup>12</sup>, tomando como base la jurisprudencia sentada por el Tribunal Internacional de Justicia en el caso del Estrecho de Corfú<sup>13</sup> entre el Reino Unido y Albania y el asunto de las actividades militares y paramilitares de los Estados Unidos en Nicaragua<sup>14</sup>, así el texto de la resolución 45/100 titulada “Asistencia humanitaria a las víctimas de las catástrofes naturales y situaciones de urgencia del mismo orden”, de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 14 de diciembre de 1990, sostienen incluso que nos encontramos ante un “Nuevo orden humanitario internacional”, uno de cuyos pilares es la asistencia humanitaria. El presente asunto, en consecuencia, 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.(...)

El objeto sobre el cual recae la asistencia humanitaria es la protección a los derechos humanos. Sin embargo, desde hace tiempo, se reconoce que para mantener la importancia del concepto, este debe responder a las diferentes necesidades y percepciones de las personas y de la comunidad internacional, por lo que se hace necesario equilibrar el dinamismo manteniendo la integridad y credibilidad de los derechos humanos “como un ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse.”<sup>15</sup>

Cabe señalar que, en el Derecho consuetudinario no es nuevo el debate acerca de la asistencia humanitaria. A la par con el derecho al desarrollo, a la paz y a beneficiarse del

patrimonio común de la humanidad, la asistencia humanitaria hace parte de los derechos humanos denominados “derechos de solidaridad de tercera generación”, de igual modo se establece que el derecho a recibir y a brindar asistencia humanitaria constituye un principio fundamental que le asiste a todo ciudadano en cualquier país del mundo.(...)”

El derecho a recibir asistencia humanitaria no sólo es acorde con el actual Derecho Internacional en relación con los derechos humanos, sino que es necesario para la realización de los derechos fundamentales como la vida, la salud, la alimentación, la vivienda, entre otros; por lo que se impone la responsabilidad básica de cada Estado de no obstruir el ingreso y entrega de la asistencia humanitaria proveniente del exterior encaminada a atender a los afectados (obligación de no hacer) y asimismo, la carga de remover todos los obstáculos, incluidos los arancelarios, para que esa ayuda ingrese al país sin dificultades (obligación positiva).(…)(subrayado fuera del texto)

En ese mismo sentido se han pronunciado doctrinantes como R. ZAFRA ESPINOSA DE LOS MONTEROS<sup>16</sup>, quien ha dado una definición bastante completa de asistencia humanitaria, entendiéndola como “aquella actividad de carácter humanitario, imparcial y neutral que, en situaciones de verdadera necesidad, y llevada a cabo sin ninguna distinción de carácter desfavorable, tiene como finalidad proporcionar al ser humano como complemento necesario de su protección, aquello que material o espiritualmente necesita para obtener, recobrar o mantener la dignidad como persona”.

6.- De esta manera, tenemos que la asistencia humanitaria es un conjunto de actividades a cargo del Estado dirigidas a proporcionar socorro a las personas desprotegidas en casos de desastres naturales, hambruna, terremotos, epidemias y conflicto armado interno. Por tal motivo, dada su gran importancia, ha sido considerada como un “derecho de solidaridad de tercera generación”, reconocido principalmente en instrumentos internacionales de derechos humanos que hacen parte del Bloque de Constitucionalidad 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.

En suma, la asistencia humanitaria en términos generales 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.

El derecho a la asistencia humanitaria en el marco de la Ley 418 de 1997.

7.- El Legislador al expedir la Ley 418 de 1997, “por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”, destinó el título II a desarrollar las normas relativas a la “atención a víctimas de hechos violentos que se susciten en el marco de un conflicto armado interno”.

Específicamente, el artículo 16 de la Ley 418 de 1997 (modificado por el artículo 7 de la Ley 782 de 200218) en desarrollo del principio de solidaridad social, consagró el derecho a favor de las víctimas a recibir una asistencia humanitaria, entendida como una “ayuda indispensable para sufragar los requerimientos esenciales, a fin de satisfacer los derechos que hayan sido menoscabados por los actos enunciados en el artículo 1519”.

A renglón seguido, estableció que la respectiva ayuda humanitaria debe ser prestada por las entidades públicas de la siguiente manera: “Por la Red de Solidaridad Social<sup>20</sup>, 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”.<sup>21</sup>

8.- Del anterior texto normativo se desprende que a partir de la Ley 418 de 1997 se consagró a favor de las víctimas el derecho a reclamar asistencia humanitaria que permite a la población afectada satisfacer los derechos que han sido menoscabados por actos violentos, tales como atentados terroristas, combates, homicidios u otros atentados contra la vida, la integridad personal y física o, en términos generales, contra las libertades personales. Tal prestación tiene un carácter asistencial que se convierte en obligatoria para el Estado en desarrollo del principio de solidaridad social.

9.- En tal sentido, se considera que la Ley sub examine no establece una obligación de naturaleza reparatoria a cargo del Estado, imputable a título de responsabilidad por los actos violentos perpetrados por grupos ilegales, sino que se trata de prestaciones asistenciales dirigidas a mejorar las condiciones mínimas de existencia de las víctimas que tienen su

fuerza en el principio de solidaridad social.

10.- Lo anterior encuentra pleno respaldo en lo dispuesto en el artículo 47 de la mencionada ley, el cual se ocupó de aclarar que la asistencia humanitaria que entrega el Estado a las víctimas de la violencia, en desarrollo de lo dispuesto en el título II de la ley 418 de 1997 y de los programas de atención que al efecto se establezcan, “no implica reconocimiento por parte de la Nación o de la respectiva entidad de responsabilidad alguna por los perjuicios causados por tales actos”<sup>22</sup>.

Beneficiarios de la asistencia humanitaria consagrada en la ley 418 de 1997<sup>23</sup>.

11.- De manera puntual, la mencionada Ley en su artículo 15 (modificado por el artículo 6 de la Ley 782 de 2002<sup>24</sup>) definió, para los efectos allí previstos, el concepto de víctimas de la violencia política, como “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”. Así mismo, estableció que, también deben considerarse como víctimas “los desplazados en los términos del artículo 1o. de la Ley 387 de 1997”<sup>25</sup> y “toda persona menor de edad que tome parte en las hostilidades”.

Seguidamente, en el artículo 49 de la ley sub examine se consagró una ayuda humanitaria de emergencia, en los siguientes términos:

“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 mencionada ayuda humanitaria será otorgada por la Red de Solidaridad Social con cargo al monto del rubro específico que anualmente se asignará al efecto en el Presupuesto General de la Nación y hasta por el importe total de dicho rubro”.

12.- Las anteriores disposiciones deben ser entendidas a la luz de los “Principios

fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso del poder”, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 4034, del 29 de noviembre de 1985. En esta resolución se advirtió que la categoría de víctimas no sólo incluye a quienes han sufrido el daño específico, sino que se extiende hasta incluir a la familia inmediata, esto es, a las personas que tengan relación inmediata o estén a cargo de la víctima directa. En relación con este punto debe precisarse que una interpretación sistemática de los artículos 15 y 49 de la ley 418 de 1997 permite colegir que estas disposiciones buscan la protección de: (i) las víctimas directas, es decir, quienes sufren los actos violentos que causan un perjuicio en su vida, o grave deterioro en la integridad personal o en sus bienes, así como (ii) las víctimas indirectas, entendidas éstas como las personas que sufren el perjuicio por causa de la muertos o afectados en su vida, integridad física, seguridad o libertad de las personas más próximas, que en la mayoría de los casos resultan ser el cónyuge, compañero permanente, los hijos y los padres, entre otros.

13.- Los anteriores argumentos encuentran plena concordancia con los principios 8 y 9 de los “Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones”, los cuales establecen lo siguiente:

“Se considerará “víctima” a la persona que, individual o colectivamente, como resultado de actos u omisiones que violan las normas internacionales de derechos humanos o el derecho internacional humanitario, haya sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales. Se podrá considerar también “víctimas” a los miembros de la familia directa o personas a cargo de la víctima directa, así como a las personas que, al intervenir para asistir a la víctima o impedir que se produzcan otras violaciones, hayan sufrido daños físicos, mentales o económicos.

“La condición de una persona como “víctima” no debería depender de que se haya identificado, capturado, enjuiciado o condenado al autor de la violación, y debería ser independiente de toda relación que pueda existir o haber existido entre la víctima y ese autor.”

14.- Adicionalmente, la Corte Constitucional en sentencia T-417 de 2006 se pronunció sobre

este aspecto y precisó el alcance de las normas contenidas en los artículos 15 y 49 de la ley 418 de 1997 en los siguientes términos:

De este modo, no obstante que se trata de una enunciación no taxativa, el artículo 15 de la ley se refiere a actos tales como "... atentados terroristas, combates, ataques y masacres...", y, en general, a otros, que deben entenderse de similar naturaleza, al paso que el artículo 49 hace referencia a las personas que sufran perjuicios por causa de "... homicidios u otros atentados o agresiones contra la vida, la integridad física, la seguridad o la libertad personales...".

En una interpretación sistemática de las anteriores disposiciones, los supuestos que ellas contemplan se han asimilado, para darles el mismo tratamiento en relación con la ayuda humanitaria prevista en la ley, de tal manera que en los instructivos preparados por las autoridades competentes, de manera expresa se incluye el homicidio selectivo entre los hechos que dan lugar a dicha ayuda, en los términos del artículo 18 de la ley. Así, en tales instructivos se señala que quienes pretendan acceder al ayuda humanitaria prevista en la ley deben acompañar, entre otros documentos, "Certificación de autoridad competente, que de acuerdo con el artículo 18 de la ley 418 de 1997, deberá ser expedida por el Alcalde Municipal, el Comité de Prevención y Atención de Desastres o por el Personero Municipal, especificando si los hechos ocurrieron en atentados terroristas, combates, ataques y masacres o muerte selectiva, por motivos ideológicos y políticos.<sup>26</sup>

Es claro, sin embargo que el tratamiento que debe darse a las anteriores hipótesis difiere en ciertos aspectos, puesto que al paso que los hechos del primer conjunto, pueden, en general, calificarse como notorios y sus circunstancias permiten, con alto nivel de certeza, establecer que se trata de acciones producidas en el marco del conflicto armado interno, lo cual da lugar a que en relación con ellos se adelante un censo de damnificados, el segundo conjunto de hechos remite a acontecimientos puntuales, cuyas circunstancias no pueden establecerse de manera inmediata y están sujetas a verificación. (Negritas fuera del texto original)

Reconocimiento de la asistencia humanitaria a favor de las víctimas en el marco de la Ley 418 de 1997<sup>27</sup>

15.- Debe precisarse que a la luz de la ley 418 de 1997<sup>28</sup> y la normatividad reglamentaria

sobre la materia, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional ha establecido que los beneficiarios de esta ayuda deben adelantar un trámite específico dependiendo la circunstancia particular en que se encuentren.

16.- De acuerdo con el artículo 18 de la ley 418 de 1997 (modificado por el artículo 9 de la Ley 782 del 2002) “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”

17.- Al respecto, esta Corporación en sentencia T-417 de 2006 precisó el contenido de la certificación a la que hacía referencia el citado artículo:

“(…) 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 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. (Subrayado fuera del texto)

18.- Finalmente, el último inciso del artículo 18 de la ley 418 de 1997 dispone: “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”.

19.- Ahora bien, en desarrollo del “Programa de Asistencia a Víctimas de la Violencia” Acción Social tiene como una de sus funciones prestar asistencia humanitaria a la población civil afectada por actos violentos, consistente en entregar una suma de dinero de acuerdo con las características de cada caso (muerte, incapacidad permanente, heridas leves, secuestro o amenazas)<sup>29</sup>.

En consonancia con lo anterior, a la luz de regulación contenida en la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 782 de 2002 y la Resolución 7381 del 21 de septiembre de 2004, Acción Social ha establecido un procedimiento específico a fin de otorgar la respectiva ayuda<sup>30</sup>:

1. En primer lugar, la persona beneficiaria de la asistencia humanitaria debe elevar solicitud dentro del año siguiente a la ocurrencia de los hechos. (artículo 16 de la Ley 418 de 1996).
2. Luego, dependiendo cada caso en concreto se han establecido los requisitos que deben

cumplirse de acuerdo con la siguiente clasificación:

a) Asistencia humanitaria por muerte (los beneficiarios serán los parientes en primer grado de consanguinidad, excluyendo los descendientes a los ascendientes (hijos a los padres) El cónyuge o compañero permanente<sup>31</sup>.

c) Asistencia humanitaria por pérdida de bienes (el beneficiario es el propietario del bien)

d) Asistencia humanitaria por heridas leves (el beneficiario es la víctima directa)

e) Asistencia humanitaria por secuestro y amenaza (el beneficiario es la víctima, esto es, el directamente afectado; si la víctima está en cautiverio el beneficiario será el pariente mas cercano o cónyuge o compañero (a) permanente<sup>32</sup>.

Para cada uno de los anteriores supuestos se exige una documentación determinada. Sin embargo, en todos los casos debe acompañarse la certificación de autoridad competente, que de acuerdo con el artículo 18 de la ley 418 de 1997, deberá ser expedida por el Alcalde Municipal, el Comité de Prevención y Atención de Desastres o por el Personero Municipal, especificando si los hechos ocurrieron en atentados terroristas, combates, ataques y masacres o muerte selectiva, por motivos ideológicos y políticos.

3. Adicionalmente, debe anexarse la afirmación de los beneficiarios, rendida bajo juramento, en donde conste que no conocen otros beneficiarios con igual o mejor derecho y que responderán ante los mismos, en casos que lleguen a aparecer.

4. Una vez la documentación se encuentre completa, Acción Social valorará la respectiva situación y, de ser procedente, reconocerá la ayuda humanitaria, la cual será entregada directamente al beneficiario de manera gratuita de tal forma que reciban la totalidad del monto de dinero asignado<sup>33</sup>.

A la luz de las consideraciones anteriormente expuestas, esta Sala de Revisión analizará el caso concreto objeto de la presente sentencia.

Vía de hecho por consecuencia

20.- Importa destacar en este punto que, al igual que en todas las actuaciones

administrativas, en el trámite de reconocimiento de la asistencia humanitaria a favor de las víctimas debe respetarse el derecho fundamental al debido proceso administrativo, el cual ha sido entendido por la jurisprudencia constitucional como:

4.1 (...) (i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal<sup>34</sup>.

El objeto de esta garantía superior es entonces (i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados<sup>35</sup>.

(...)

4.3. El debido proceso administrativo “comprende una serie de garantías con las cuales se busca sujetar a reglas mínimas sustantivas y procedimentales, el desarrollo de las actuaciones adelantadas por las autoridades en el ámbito judicial o administrativo, con el fin de proteger los derechos e intereses de las personas vinculadas, pues es claro que el debido proceso constituye un límite material al posible ejercicio abusivo de las autoridades estatales”<sup>36</sup>. Así mismo, es desarrollo del principio de legalidad, según el cual toda competencia ejercida por las autoridades públicas debe estar previamente señalada en la ley, como también las funciones que les corresponden y el trámite a seguir antes de la adopción de determinadas decisiones. Igualmente, el principio de legalidad impone a las autoridades el deber de comunicar adecuadamente sus actos y el de dar trámite a los recursos administrativos previstos en el ordenamiento jurídico<sup>37</sup>.

21.- Ahora bien, este derecho puede verse vulnerado de distintas maneras entre las que pueden destacarse aquellos casos en los que su vulneración conduce a la configuración de una vía de hecho por consecuencia, concepto que ha sido desarrollado por la jurisprudencia constitucional principalmente en el campo de las actuaciones judiciales. Al respecto, la sentencia T-086 de 2007 indicó:

(v) La vía de hecho por consecuencia se da cuando el defecto en la providencia judicial es producto de la inducción al error de que es víctima el juez de la causa<sup>38</sup>. En este caso, si

bien el defecto no es atribuible al funcionario judicial, la actuación final resulta equivocada<sup>39</sup>. En la sentencia T-705 de 2002<sup>40</sup>, la Corte precisó que la vía de hecho por consecuencia se configura cuando especialmente, cuando la decisión judicial “(i) se bas[a] en la apreciación de hechos o situaciones jurídica, en cuya determinación los órganos competentes hayan violado derechos constitucionales, y (ii) que tenga como consecuencia un perjuicio iusfundamental”.

22.- En consonancia con lo anterior, debe precisarse que este concepto puede ser igualmente aplicable a las actuaciones administrativas, en aquellos eventos en los cuales la decisión de la Administración es resultado de la inducción al error de que es víctima el funcionario que la profiere. En estos casos el acto es producto de la actuación negligente de las autoridades administrativas, quienes provocan un actuar equivocado de la Administración que vulnera los derechos fundamentales de las personas involucradas, en especial el derecho fundamental al debido proceso administrativo.

Interpretación favorable de las normas que regulan el reconocimiento de la asistencia humanitaria a favor de las víctimas.

De lo anterior se colige que las normas que buscan conjurar la situación de las víctimas en Colombia debe ser objeto de una interpretación teleológica y sistemática a la luz de los principios generales que la inspiraron, de las normas constitucionales y de las disposiciones que conforman el Bloque de Constitucionalidad, pues sólo de ese modo se logra realizar la interpretación más favorable, con el fin de conseguir una protección adecuada de las víctimas.

Lo anterior adquiere mayor relevancia cuando los afectados por actos violentos ostentan igualmente la condición de desplazados, con lo cual además de las anteriores consideraciones habrá que tenerse en cuenta aquellas que han sido desarrolladas alrededor de la especial protección que ostenta este grupo de personas.

24.- En ese sentido, la Corte Constitucional ha desarrollado una línea jurisprudencial encaminada a establecer que:

“cuando se está ante una norma que consagra o desarrolla un derecho fundamental de las personas que han sido desplazadas, su interpretación debe tener en cuenta: 1) los principios

de interpretación y aplicación contenidos en el artículo 2 de la Ley 387 de 199741; “2) Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos; 3) el principio de favorabilidad en la interpretación de las normas que protegen a la población desplazada;”42 4) el principio de buena fe y el derecho a la confianza legítima; y 5) “el principio de prevalencia del derecho sustancial propio del Estado Social de Derecho.”43

25.- Así mismo, esta Corporación en sentencia T-136 de 2007 precisó algunos criterios respecto de la población desplazada que pueden igualmente aplicarse al caso de las personas víctimas de la violencia:

“Las pautas de interpretación mencionada y los dramáticos hechos que rodean el fenómeno del desplazamiento forzado obligan a los jueces a tener en cuenta dos circunstancias fundamentales a la hora de aplicar las normas pertinentes:

1. Las personas puestas en situación de desplazamiento forzado suelen desconocer sus propios derechos y este fenómeno no puede ser evaluado por el juez en aplicación estricta del principio general en virtud del cual el desconocimiento de la Ley no sirve de excusa para su incumplimiento. Por el contrario, la ignorancia de esta población sobre sus derechos, dada su extrema vulnerabilidad, demanda una especial atención del Estado44.

2. Las personas en situación de desplazamiento forzado pueden verse enfrentadas a situaciones extraordinarias que les impiden o dificultan el acceso a las autoridades. Si esta situación se presenta, los jueces no pueden ser insensibles a ella a la hora de valorar el alcance de conceptos como “fuerza mayor” o “caso fortuito”45.

17. Cuando se toman en consideración estos dos factores a la hora de interpretar y aplicar las reglas que definen el contenido, condiciones de acceso y alcance de los derechos fundamentales de la población desplazada y en especial de la asistencia humanitaria de emergencia, se da cumplimiento, de una parte, a la especial protección y atención que demanda la persona desplazada por la violencia y, de otra, a los derechos fundamentales de las personas objeto de desplazamiento, consagrados en la Constitución y en los instrumentos de derechos humanos y derecho internacional humanitario obligatorios para Colombia.

26.- Finalmente, no cabe duda que las víctimas de la violencia dentro de un conflicto armado interno, se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad y, en tal sentido, demandan

un trato especial por parte de las autoridades públicas, las cuales deben brindarle la ayuda necesaria para que recuperen sus condiciones mínimas de subsistencia. Por lo anterior, resulta pertinente extender a estos casos las consideraciones que esta Corporación ha hecho respecto de los desplazados, en los siguientes términos:

“(…) Además para determinar la condición de desplazado hay que considerar, entre otras, estos factores:

a. Que la mayoría de las personas desplazadas por la violencia provienen de ambientes donde la educación a la que tuvieron acceso es exigua -motivo por el cual el grado de analfabetismo es alto-;

b. Que en muchas ocasiones quien es desplazado por la violencia proviene de contextos en los cuales se ha educado a las personas en una especie de “temor reverencial” hacia las autoridades públicas;

c. Que en el momento de rendir un testimonio ante las autoridades, el grado de espontaneidad y claridad con el que podrían hacerlo se reduce considerablemente;

d. Que a las circunstancias del entorno de origen de los desplazados, se añaden las secuelas de la violencia. No es fácil superar el trauma causado por los hechos generadores del desplazamiento forzado. (…)

e. El temor de denunciar los hechos que dieron lugar al desplazamiento hace que no exista espontaneidad en su declaración.(…)46

#### Análisis del caso concreto

27.- En el caso concreto encuentra la Sala que, del material probatorio obrante en el expediente se colige que la señora María Teresa Mantilla de Jurado era compañera permanente del señor Gustavo Caicedo Florez, con quien no tuvo hijos y vivió aproximadamente trece (13) años47. Así mismo, acorde con el certificado expedido por la Personería de Sabana de Torres (Santander)48, se encuentra probado que, el señor Caicedo Florez, falleció el día catorce (14) de mayo de 2006, en la vereda de Mata de Piña del área rural de Sabana de Torres; víctima de una masacre en atentado terrorista.

28.- En efecto, la grave situación de orden público presentada en esa época se encuentra probada mediante el informe contenido en el acta 001/2006 del Consejo de Seguridad realizado en el Municipio de Sabana de Torres el día catorce (14) de mayo de 2006, en el cual se dejó constancia de los hechos en los siguientes términos: “El mayor Bolívar informó que se realizó el levantamiento de seis (6) cadáveres, los cuales se encuentran identificados así: Gustavo Caicedo Florez, quien vivía antes del cruce denominado “la Ye”(…) El señor Coronel Tamayo identifica la zona de los hechos como un área crítica. (…) Alrededor de Mata de Piña y la Robada se han descubierto ocho (8) Campamentos de grupos al margen de la Ley. Esta es un área base del Frente 20 de las FARC y el ELN (…) El doctor Julio Enrique Pombo, manifiesta que hechos como el ocurrido la noche anterior generan desplazamiento de la población de esta zona rural hacia el casco urbano del Municipio. (...)”<sup>49</sup>

29.- A raíz de la muerte del ciudadano Gustavo Caicedo, y como consecuencia del gran temor a una nueva masacre, la señora María Teresa Mantilla, se vio obligada a desplazarse al Municipio de Girón (Santander) a casa de unos parientes, lo cual imposibilitó el normal desarrollo de los trámites que debía seguir a fin de hacerse beneficiaria de la asistencia humanitaria por muerte de su compañero sentimental.

30.- Ahora bien, a partir de un análisis detallado de las pruebas, la Sala constató que la señora Mantilla al día siguiente de la muerte del señor Caicedo, se presentó ante la Personería de Sabana de Torres no sólo con la intención de obtener información respecto del procedimiento que debía seguir; sino con el propósito de iniciar el trámite correspondiente a fin de obtener la ayuda humanitaria por la muerte de su esposo. Sin embargo, afirma que en la respectiva diligencia: “el personero no me quiso dar complemento de los documentos que certificaran la masacre y que yo era la compañera permanente, me dijo que acción social le debía pedir esos documentos, y que no los metiere porque sino devolvían los de la madre del difunto”<sup>50</sup>

31.- Lo anterior evidencia la necesidad que tenía la señora Mantilla de ser bien informada, puesto que desconocía el trámite a seguir para obtener la correspondiente ayuda humanitaria, circunstancia que, encuentra sustento en las manifestaciones hechas por el Personero al contestar la tutela de la referencia: “La señora María Teresa Mantilla (...) únicamente solicitó orientación en el sentido de la declaración de su desplazamiento, por lo cual se expidió certificación para realizar los trámites correspondientes en la ciudad donde

tenía su residencia (Bucaramanga)”51 . (Subrayado fuera del texto)

32.- Así mismo, la Sala encuentra acreditado que, el día (15) de mayo de 2006, esto es, un día después de la muerte de la víctima; la Personería de Sabana de Torres expidió un certificado en el que indicó “[I]a señora MARÍA TERESA MANTILLA DE JURADO, identificada con la cédula de ciudadanía N. 37.824.573 expedida en Bucaramanga (S), es la cónyuge de la víctima GUSTAVO CAICEDO FLOREZ,52 quien fue asesinado en hechos ocurridos el día Sábado 13 de Mayo de 2006 en la masacre ocurrida en la Vereda Mata de Piña de esta comprensión Municipal.

Se orienta a la señora Mantilla, que debe presentarse ante la Defensoría del Pueblo, Personería Municipal, Acción Social del Municipio donde residirá, para que reporte el respectivo caso de desplazamiento forzado, a raíz de los hechos enunciados anteriormente”. (Subrayado fuera del texto)53 .

33.- Consecuente con las orientaciones recibidas por el mencionado Personero, la ciudadana María Teresa Mantilla presentó derecho de petición ante Acción Social de Bucaramanga el día dos (2) de marzo de 2007, en virtud del cual solicitó que se complementaran los documentos faltantes a fin de obtener la ayuda humanitaria por la muerte de su compañero permanente Gustavo Caicedo Florez54, los cuales se había visto en imposibilidad de recaudar por su anotada condición de desplazada.

34.- En respuesta al oficio anterior, el día veintiocho (28) de marzo de 2007 la señora Marlene Mesa Sepúlveda, Subdirectora Atención a Víctimas de la Violencia, sede Bogotá, informó a la peticionaria que la ayuda solidaria por la muerte del señor Gustavo Caicedo Florez había sido reconocida a la señora María Irene Florez de Caicedo en calidad de madre y única beneficiaria de la víctima. Concretamente indicó: “Lo anterior, teniendo en cuenta, que la Asistencia Humanitaria se reconoce a los beneficiarios que alleguen los documentos antes de elaborada la resolución de pago, tal como lo informamos a lo largo del proceso, por lo tanto desconocíamos la existencia suya en calidad de compañera, razón por la cual Acción Social ya cumplió con la entrega de la ayuda, por lo que si Usted considera pertinente, deberá repetir en contra de la persona que reclamó”55.

35.- Importa destacar en este punto que, el Personero Jorge Enrique Pombo Ramos, el día dieciocho (18) de octubre de 2006 por medio del oficio OPMST-673 -0656 remitió a Acción

Social la respectiva documentación a fin de tramitar la aprobación de la ayuda humanitaria de la señora María Irene Florez, como única beneficiaria de la víctima Gustavo Caicedo Florez, a pesar que el catorce (14) de mayo de 2006, tal y como aparece probado en el expediente, había certificado que la señora María Teresa Mantilla era la compañera permanente del difunto y además le había dado instrucciones de tramitar el mencionado beneficio en otro Municipio.

Conviene precisar que dentro de la respectiva documentación enviada por la personería se anexaron las siguientes pruebas: (i) la declaración rendida por la señora María Irene Florez de Caicedo en la que afirmó no conocer otros beneficiarios de la ayuda humanitaria por muerte de su hijo Gustavo Caicedo y que responde ante terceros en caso de llegar a presentarse<sup>57</sup>, así como (ii) una declaración extraproceso de los señores Mario Millán Angarita y Zoraida Galvis Pabon en donde afirman bajo la gravedad de juramento que la señora María Irene Florez de Caicedo es la única beneficiaria para acceder a la ayuda humanitaria<sup>58</sup>.

36.- Así mismo, se encuentra probado en el expediente que, mediante oficio del doce (12) de enero de 2007, Acción Social informó a la señora María Irene Florez de Caicedo que su pago se efectuaría el día siete (7) de febrero de 2007 por valor de dieciséis millones trescientos veinte mil pesos (16`320.000)<sup>59</sup>.

37.- Los hechos relatados anteriormente ponen de presente que, en efecto, Acción Social al momento de realizar el pago a la señora María Irene Florez no tenía conocimiento de la existencia de la compañera permanente de la víctima, en tal sentido, su decisión estuvo fundamentada en la información que erradamente envió la Personería, dentro de la que se encontraba los documentos que hacían parecer como única beneficiaria a la madre de la víctima.

38.- A juicio de esta Sala, resulta claro que el Personero tenía conocimiento de la existencia de la compañera permanente del señor Caicedo, pues así lo certificó el día catorce (14) de mayo de 2006, sin embargo, el día veintiocho (28) de octubre del mismo año envió a Acción Social la respectiva documentación en la que informaba que la señora María Irene Florez era la única beneficiaria de la víctima de la masacre.

La anterior actuación se considera reprochable, aún mas cuando la Personería tiene como función orientar en debida forma a los familiares de las víctimas de la violencia y proveer las

herramientas necesarias para que éstas puedan obtener el reconocimiento de la ayuda humanitaria a la que tienen derecho. A pesar de ello, en el caso concreto, el Personero de Sabana de Torres no sólo envió a Acción Social documentos que no se ajustaban a la realidad, sino que desorientó a la peticionaria toda vez que le informó que debía realizar los respectivos trámites ante las autoridades de otro Municipio, con lo cual instó a la peticionaria a desarrollar un procedimiento mucho más largo que resultaba desproporcionado en las condiciones de extrema vulnerabilidad en las que se encontraba.

A lo anterior debe sumarse que la Corte Constitucional en sentencia C-047 de 200160 dejó claro 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. (Subrayado fuera del texto).

39.- Lo expuesto hasta el momento demuestra que la decisión proferida por Acción Social, por medio de la cual ordena el pago de la ayuda humanitaria a la señora Florez de Caicedo como única beneficiaria por la muerte de su hijo en el marco de un conflicto armado interno, constituye una vía de hecho por consecuencia o un defecto consecuencial, dado que el acto administrativo fue expedido bajo la creencia de estar desplegando un buen actuar procesal, cuando en realidad Acción Social había sido inducida a error por el Personero Municipal de Sabana de Torres, quien omitió realizar una verificación previa de la documentación aportada por las víctimas y recordar que existían otros beneficiarios adicionales a la madre del señor Caicedo.

40.- Para esta Sala resulta claro que la señora Mantilla es titular del derecho a la asistencia humanitaria por la muerte de su compañero permanente, ayuda que le fue negada por Acción Social bajo el argumento de haberse pagado a otra persona, circunstancia que tuvo

como fundamento los errores cometidos por la Personería, pues no sólo desorientó a la tutelante respecto del trámite que debía seguir, sino que remitió una documentación equivocada a la autoridad encargada de reconocer la ayuda que en últimas condujo a la vulneración de los derechos fundamentales de la peticionaria.

41.- Ahora bien, a la luz del principio de interpretación favorable de las normas que regulan el reconocimiento de la asistencia humanitaria a favor de las víctimas y la especial condición de vulnerabilidad de la tutelante no puede negársele a la señora Mantilla su derecho a recibir la asistencia humanitaria que le corresponde, menos aún cuando la Sala evidencia que, en el caso concreto, la peticionaria no pudo realizar los trámites de manera oportuna por circunstancia ajenas a su voluntad, toda vez que se vio obligada a abandonar su lugar de residencia, sin la información necesaria sobre el procedimiento concreto que debía adelantar ante las autoridades competentes.

Adicionalmente, tal y como se mencionó en las consideraciones de esta providencia, la ayuda humanitaria consagrada en la Ley 418 de 1997 es una prestación de carácter asistencial a favor de las víctimas que han visto menoscabados sus derechos por actos violentos, cuya fuente radica en el principio de solidaridad propio del Estado Social de Derecho. Así pues, tenemos que la naturaleza misma de esta clase de prestaciones hace evidente la urgencia con la que debe proporcionarse, con lo cual, no es posible obligar a los sujetos pasivos de estas ayudas a agotar trámites procesales complejos. Por tal motivo, a pesar que en el presente caso se hace referencia a la posibilidad que tiene la accionante de repetir contra quien reclamó el beneficio en contra de sus intereses; tal solución no puede ser de recibo, toda vez que ello constituiría una carga excesiva en cabeza de la tutelante, que harían nugatoria la protección de sus derechos fundamentales.

42.- Esta Sala de Revisión considera que las autoridades están llamadas a actuar con diligencia en desarrollo de sus funciones, por tal motivo las consecuencias de sus errores no pueden recaer sobre los particulares, mucho menos cuando éstos son víctima de la violencia y se encuentran en condición de debilidad manifiesta. De acuerdo con este razonamiento, si bien Acción Social le informa a la peticionaria que puede repetir contra la madre de la víctima, la Sala estima que tal solución, en el caso concreto, resulta ser una carga desproporcionada que no debe estar en cabeza del sujeto más débil.

43.- Finalmente, a juicio de esta Sala es claro que el Estado no puede desconocer su obligación de otorgar la ayuda humanitaria a la señora María Teresa Mantilla, quien ha visto disminuidos sus derechos a causa de actos violentos, razón por la cual Acción Social deberá proporcionar la respectiva asistencia, dirigida a mitigar e impedir la agravación o la extensión de los efectos de los perjuicios causados por el homicidio de su compañero permanente<sup>61</sup>.

44.- Con base en los anteriores argumentos habrá que revocarse la sentencia proferida por el Juez Segundo (2º) Administrativo de Bucaramanga el treinta y uno (31) de mayo de 2007, y en su lugar se concederá el amparo a los derechos fundamentales de la señora María Teresa Mantilla de Jurado. En consecuencia se ordenará a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional reconocer y pagar la asistencia humanitaria a la señora Mantilla por la muerte de su compañero permanente, de acuerdo con lo establecido en la ley y sus normas reglamentarias.

#### RESUELVE

Primero.- REVOCAR la sentencia proferida por el Juez Segundo (2º) Administrativo de Bucaramanga el treinta y uno (31) de mayo de 2007, y en su lugar CONCEDER el amparo a los derechos fundamentales de la señora María Teresa Mantilla de Jurado.

Segundo.- ORDENAR a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional que, en el término de ocho (8) días a partir de la notificación de esta sentencia, proceda a reconocer y pagar a la señora María Teresa Mantilla la asistencia humanitaria a la que tiene derecho por la muerte de su compañero permanente en los términos de la ley 418 de 1997<sup>62</sup> y sus normas reglamentarias.

Tercero.- COMPULSAR copias de esta decisión y del expediente a la Procuraduría General de la Nación para que, de considerarlo procedente, adelante las investigaciones pertinentes por los hechos relatados en la presente tutela.

Cuarto.- Por Secretaría LÍBRESE la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los fines allí contemplados.

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

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Ver folio 1 del cuaderno 1.

2 Ver folio 2 cuaderno 1.

3 Folio 19 del cuaderno 1.

4 Folios 19 y 20 del cuaderno 1.

6 Establecimiento público del orden nacional, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Ver folio 32 del cuaderno 1.

7 Folios 35 y 36 cuaderno 1.

8 En su escrito puso de presente los siguientes hechos: "1. El día 13 de mayo de 2006, se presentó en Nuestro Municipio Vereda Mata de Piña un Hecho de Violencia, donde resultaron masacrados GUSTAVO CAICEDO FLORES, JUAN CARLOS PABON, CRISTOBAL PABON, MARGARITAPABON (sic) ENITH PABON y el menor ALEXANDER PABON hecho que enlutó a Muchas familias del Municipio. El suscrito de inmediato convocó a un Consejo de Seguridad el día Domingo 14 de mayo de 2006, y en el cual se concretó y se dispuso la presencia del Pie de Fuerza del Ejército en de riego como fue Mata de Piña y su zona aledaña. (...) 2. Que el día Quince de Mayo de 2006 se presentaron a la Comisaría de (sic) los señores SAMUEL

CAICEDO, MANUELCAICEDO FLORES, FLOR DE MARÍA PABON, MARINA CAICEDO Y MARIA TERESA ARENICE y la comisaría de familia que es la coordinadora del Comité de Desplazados de sabana de Torres le recibió declaración al señor SAMUEL CAICEDO, denunció este remitido a la coordinación de Acción social de la ciudad de Barrancabermeja. 3. Que con fecha de Mayo 23 de 2006, se reunió el Comité de Atención a la Población Desplazada a fin de brindar la ayuda requerida por las personas que se desplazaron de la Vereda Mata de Piña y se quedaron en el casco urbano de Sabana de Torres.” Ver folios 58 y 59 del cuaderno 1.

9 Ver folio 78 del cuaderno 1.

10 Prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006.

11 Idem.

12 Pierre Weiss, Relations internationales: le nouvel ordre mondial. París, Edit.Eyrolles, 1993, p. 192.

13 Corte Internacional de Justicia de La Haya, sentencia de fondo del 9 de abril de 1949, asunto del Estrecho de Corfú, en L. Gardiner, The Eagle Spreads his Claws: A History of the Corfu Channel Dispute and of Albanian Relations with the West, 1945-1965, Blackwood & Sons, Edinburgh, London, 1966, p. 286.

14 Corte Internacional de Justicia de La Haya, sentencia del 27 de junio de 1986, asunto de las actividades militares y paramilitares de los Estados Unidos en Nicaragua, en Lang, “L’affaire Nicaragua/Etats Unis devant la CIJ”, LGDJ, 1990, pp. 861-900.

15 Idem.

16 Citado por P. A Fernández Sanchez en “La ayuda Humanitaria en la Unión Europea, Cuadernos de Deusto, No 17/1997, p 75, quien a su vez es citado por Ruth Abril Stoffels en “La asistencia Humanitaria en los conflictos armados”, Editorial Tirant Monografías, p. 40, que a su

17 Prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006.

18 El artículo 1 de la Ley 1106 de 2006, publicada en el Diario Oficial No. 46.490 de 22 de

diciembre de 2006, prorroga la vigencia del artículo 7 de la Ley 782 de 2002, por un término de cuatro (4) años.

19 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.

20 Actualmente es la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

21 Adicionalmente, la ley 418 de 1997 incluyó en su artículo 16 tres párrafos en virtud de los cuales se dispuso: “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.”

22 Artículo 47 de la ley 418 de 1997: “La asistencia que la Nación o las entidades públicas presten a las víctimas de actos que se susciten en el marco del conflicto armado interno, en desarrollo de lo dispuesto en el presente título y de los programas de atención que al efecto se establezcan, no implica reconocimiento por parte de la Nación o de la respectiva entidad de responsabilidad alguna por los perjuicios causados por tales actos”. (Negritas fuera del

texto) (- El artículo 1 de la Ley 1106 de 2006, publicada en el Diario Oficial No. 46.490 de 22 de diciembre de 2006, prorroga la vigencia de este artículo por un término de cuatro (4) años.)

23 Prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006.

24 - El artículo 1 de la Ley 1106 de 2006, publicada en el Diario Oficial No. 46.490 de 22 de diciembre de 2006, prorroga la vigencia del artículo 6 de la Ley 782 de 2002, por un término de cuatro (4) años.

25 El artículo 1º de la Ley 387 de 1997 dispone que: “Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público”.

26 Página web de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

27 Prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006.

28 Prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006.

29 Ver página web [www.accionsocial.gov.co](http://www.accionsocial.gov.co)

30 Idem.

31 En estos supuestos la documentación que deberá anexarse a la solicitud dependerá del estado civil del fallecido: soltero sin hijos, soltero con hijos, casado con hijos, casado sin hijos, unión marital de hecho con hijos o unión marital de hecho sin hijos.

32 Información tomada de la pagina web oficial de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional: [www.accionsocial.gov.co](http://www.accionsocial.gov.co)

33 En relación con los montos, existe un tabla que señala previamente el valor que debe ser entregado en cada uno de los supuestos: Atención Humanitaria y Gastos Funerarios: se entregan por una sola vez, la suma de 40 salarios mínimos legales, correspondientes al monto asignado por este concepto en el año que ocurrió el hecho.

Por incapacidad permanente - Asistencia Humanitaria: se entrega por una sola vez, hasta la suma de 40 salarios mínimos legales, correspondientes al monto asignado por este concepto en el año que ocurrió el hecho. De acuerdo con el tipo de incapacidad. (Existe un cuadro con cada uno de los valores)

Por Pérdida de Bienes, Secuestro, Amenazas o Heridas sin Incapacidad Permanente - Asistencia Humanitaria: dos salarios mínimos legales, correspondientes al monto asignado por este concepto en el año que ocurrió el hecho. (Tomado de la página web <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=297&conID=307&pagID=2706>)

34 Sentencia T-552 de 1992. En esta providencia se indicó también que “El proceso administrativo, denominado antes procedimiento administrativo, para diferenciarlo del proceso judicial, en tanto, este último, tenía por finalidad la cosa juzgada; comprende el conjunto de requisitos o formalidades anteriores, concomitantes o posteriores, que establece el legislador para el cumplimiento de la actuación administrativa, y los procedimientos, o pasos que debe cumplir la administración para instrumentar los modos de sus actuaciones en general.”

35 Sentencia T-522 de 1992.

36 Sentencia C-383 de 2000.

37 Ver sentencia 1005 de 2006

38 Ver entre otras las Sentencias SU-014 de 2001 M.P. Martha Sáchica Méndez; T-407 de 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil; T-1180 de 2001.M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

39 Corte Constitucional. Sentencia T- 1285 de 2005. M.P. Clara Inés Vargas.

40 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

41 ARTICULO 2º de la Ley 387 de 1997: La interpretación y aplicación de la presente ley se orienta por los siguientes principios:

1o. Los desplazados forzados tienen derecho a solicitar y recibir ayuda internacional y ello genera un derecho correlativo de la comunidad internacional para brindar la ayuda humanitaria.

2o. El desplazado forzado gozará de los derechos civiles fundamentales reconocidos internacionalmente.

4o. La familia del desplazado forzado deberá beneficiarse del derecho fundamental de reunificación familiar.

5o. El desplazado forzado tiene derecho a acceder a soluciones definitivas a su situación.

6o. El desplazado forzado tiene derecho al regreso a su lugar de origen.

7o. Los colombianos tienen derecho a no ser desplazados forzadamente.

8o. El desplazado y/o los desplazados forzados tienen el derecho a que su libertad de movimiento no sea sujeta a más restricciones que las previstas en la ley.

9o. Es deber del Estado propiciar las condiciones que faciliten la convivencia entre los colombianos, la equidad y la justicia social.

42 Sentencia T-025 de 2004

43 Cfr Sentencia T-136 de 2007 que a su vez remite a la sentencia T-025 de 2004

44 Al respecto, la sentencia T-025/04 dispuso lo siguiente: “También ha resaltado esta Corporación que, por las circunstancias que rodean el desplazamiento interno, las personas –en su mayor parte mujeres cabeza de familia, niños y personas de la tercera edad - que se ven obligadas “a abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, debiendo migrar a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional”<sup>44</sup> para huir de la violencia generada por el conflicto armado interno y por el desconocimiento sistemático de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, quedan expuestas a un nivel mucho mayor de vulnerabilidad<sup>44</sup>, que implica

una violación grave, masiva y sistemática de sus derechos fundamentales<sup>44</sup> y, por lo mismo, amerita el otorgamiento de una especial atención por las autoridades: “Las personas desplazadas por la violencia se encuentran en un estado de debilidad que los hace merecedores de un tratamiento especial por parte del Estado”<sup>44</sup>. En ese mismo orden de ideas, ha indicado la Corte “la necesidad de inclinar la agenda política del Estado a la solución del desplazamiento interno y el deber de darle prioridad sobre muchos otros tópicos de la agenda pública”<sup>44</sup>, dada la incidencia determinante que, por sus dimensiones y sus consecuencias psicológicas, políticas y socioeconómicas, ejercerá este fenómeno sobre la vida nacional.”

45 Sobre este aspecto la sentencia C-047/01 indicó: “(...) esta Corporación no puede desconocer que el conflicto armado colombiano genera desplazamiento de campesinos<sup>45</sup> 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. (...)”

46 Ver sentencia T-327 de 2001.

47 Hechos que encuentran sustento probatorio no solo en la Certificación expedida por la Personaría Municipal del Municipio de Sabana de Torres (Santander) el quince de mayo de 2006; sino en la Declaración rendida por: Giovanni Celis Ramírez y Martha Janneth Arias Amaris, obrante a folios 10 y 15 respectivamente.

48 Certificado expedido por el Personero Municipal de Sabana de Torres (Santander), señor Julio Enrique Pombo Ramos, el día dieciocho (18) de octubre de 2006. Folio 4 del cuaderno 1.

49 Folios 60 a 62 del cuaderno 1.

50 Folio 1 del cuaderno 1.

51 Folio 52 del cuaderno 1.

52 De acuerdo con el material probatorio, en especial, la copia de la declaración extrajudicial, rendida por Giovanni Celis Ramírez y Martha Janneth Arias Amaris, el día veintidós (22) de febrero del año 2007, se evidencia que la señora María Teresa Mantilla de Jurado en realidad

ostentaba la calidad de compañera permanente de la víctima y no de cónyuge como erróneamente certifica el Personero Municipal de Sabana de Torres. (Folio 15 del cuaderno 1.)

53 Folio 10 del cuaderno 1

54 “I. Objeto de la petición. 1. Sean agregados a los documentos allegados por mi, aquellos que hicieran falta para cumplir los requeridos, y que hubiesen sido aportados por la señora María Irene Florez con CC 18108179 de Charta Pirita, madre del difunto compañero permanente Gustavo Caicedo Flórez”. (Folio 4 del cuaderno 1)

55 Folio 7 del cuaderno 1.

56 Folio 54 y 55 del cuaderno 1.

57 Folio 43 del cuaderno 1

58 Folio 41 del cuaderno 1

59 Folio 44 del cuaderno 1.

60 En virtud de la cual declaró la constitucionalidad de un aparte del artículo 16 de la Ley 418 de 2001 en el que se dispone que la solicitud de ayuda humanitaria debe presentarse dentro del año siguiente a la ocurrencia de los hechos

61 Artículo 49 de la Ley 418 de 1997 (Modificada por la 782 de 2002)“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 mencionada ayuda humanitaria será otorgada por la Red de Solidaridad Social con cargo al monto del rubro específico que anualmente se asignará al efecto en el Presupuesto General de la Nación y hasta por el importe total de dicho rubro”.

62 Prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006.