

AYUDA HUMANITARIA-Condiciones y ámbito de aplicación previstos en la ley 418 de 1997

RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL-Exige el deber de certificar como condición para la ayuda humanitaria, que los hechos ocurrieron en el marco del conflicto armado interno

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

Es posible concluir que la exigencia de una certificación en los términos planteados por la Red de Solidaridad Social resulta violatoria del derecho de petición, por las razones que pasan a exponerse. En primer lugar, observa la Sala que las autoridades públicas sólo pueden expedir certificaciones sobre hechos de los que tienen noticia directa, por haberlos conocido en el ejercicio de sus competencias. De este modo se tiene que la exigencia de una certificación en los términos planteados por la Red de Solidaridad Social, no solamente no corresponde a los requisitos formales establecidos en la ley para acceder a la ayuda humanitaria de emergencia, sino que impone una condición imposible de cumplir para sus destinatarios, en la medida en que, particularmente tratándose de homicidios selectivos, las autoridades competentes de acuerdo con el artículo 18 de la Ley 418 de 1997 para elaborar un censo de damnificados y expedir una certificación individual a los beneficiarios de las personas fallecidas, no están, sin que se haya agotado el correspondiente proceso penal, en capacidad de hacer una declaración de certeza en torno a los autores del hecho, los móviles de la conducta y su conexidad con el conflicto armado interno.

HOMICIDIO SELECTIVO-Si bien las autoridades locales no están obligadas a certificar, si

deben informar sobre los hechos ocurridos

En el evento de un homicidio selectivo, si bien las autoridades locales no deben elaborar un censo de damnificados, sí pueden, cuando así se les requiera por parte interesada, hacer, cuando a su juicio a ello haya lugar, una descripción de los hechos y de las circunstancias conexas, a partir de la cual se pueda establecer si los mismos encajan o no en el ámbito de la Ley 418 de 1997. Ciertamente las autoridades locales no están en condiciones de certificar en los términos requeridos por la Red, pero si pueden informar, dándole un alcance razonable a la previsión legal, sobre los hechos acerca de los cuales han tenido noticia a través de medios fidedignos.

HOMICIDIO SELECTIVO EN EL MARCO DE UN CONFLICTO ARMADO-Competencia de la Personería Municipal para informar sobre los hechos ocurridos

Es la Personería Municipal aquella que, en principio, debería asumir la competencia cuando el asunto planteado consista en un homicidio selectivo. Esa autoridad, en una hipótesis tal -homicidio selectivo que se dice ocurrió en el marco del conflicto armado interno- debe hacer una valoración preliminar de los hechos, para lo cual, si es del caso, debe requerir la información que considere necesaria, del propio solicitante o de las autoridades competentes, y decidir en primera instancia. Si opta por presentar un informe afirmativo con destino a la Agencia Presidencial para la Acción Social, ello implica una ponderación inicial favorable, que debe ser sopesada por dicha agencia. Si, por el contrario, decide, a partir de la evidencia recolectada, producir un informe en sentido negativo, ello implica que considera que el hecho no se adecua a las condiciones de la Ley 418 de 1997. La decisión no puede basarse, entonces, en la imposibilidad jurídica de expedir una certificación sobre hechos respecto de cuyas circunstancias no se tiene certeza, sino en una objetiva valoración de los elementos que se haya podido establecer en relación con los mismos.

HOMICIDIO SELECTIVO EN EL MARCO DE UN CONFLICTO ARMADO-Personería Municipal debía presentar a la Red de Solidaridad Social un informe sobre los hechos ocurridos para que se pudiera decidir la solicitud

Referencia: expediente T-1209549

Accionante: Lidia María Prado Churta

Demandados: Personería Municipal de Pasto y Dirección para la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de mayo de dos mil seis (2006).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y Humberto Antonio Sierra Porto, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de tutela identificado con el número de radicación T-1209549 instaurado por Lidia María Prado Churta contra la Personería Municipal de Pasto y la Dirección para la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres.

I. ANTECEDENTES

1. La solicitud

Lidia María Prado Churta, obrando en su propio nombre, presentó acción de tutela en contra de la Personería Municipal de Pasto y la Dirección para la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres, por una presunta violación de sus derechos fundamentales en la que considera han incurrido las autoridades demandadas al no certificar que sus difunto hijo falleció “por motivos ideológicos y políticos en el marco del conflicto armado interno”.

2. Información a los demandados y a terceros eventualmente afectados

Mediante auto de 27 de julio de 2005, el Juzgado 1º Civil del Circuito de Pasto dispuso poner la solicitud de tutela en conocimiento de las autoridades accionadas.

3. Oposición a la demanda

El Director de la Oficina para la Atención y Prevención de Emergencias y Desastres del Municipio de Pasto respondió a la solicitud del Juzgado señalando que su despacho dio respuesta al derecho de petición que originó la presente acción de tutela.

En el mismo sentido se manifestó el Personero Municipal de Pasto, quien expuso, además, las razones por las cuales considera que es improcedente la tutela presentada por la señora Prado Churta.

1. Los hechos

4.1. El 7 de enero de 2002 falleció en la ciudad de Pasto, víctima de homicidio, Marco Antonio Salazar Prado, hijo de la accionante.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

4.3. En marzo de 2002 la accionante inició trámite ante la Red de Solidaridad Social, a través de la Coordinación de la Unidad Territorial Nariño de la Red, para obtener la ayuda humanitaria de emergencia prevista en la Ley 418 de 1997 para las víctimas de la violencia como producto del conflicto armado interno.

4.4. Según se desprende del expediente, a dicha solicitud se acompañó certificación expedida por las autoridades municipales de Tumaco, lugar de residencia de la accionante, y

conforme a la cual el señor MARCO ANTONIO SALAZAR PRADO falleció "... víctima de masacre discriminada por motivos ideológicos y políticos en el marco del conflicto armado interno." La solicitud de la accionante fue remitida por la Unidad Territorial Nariño de la Red a la Coordinadora del Programa de Atención Integral a Municipios Afectados por la Violencia Política en Colombia, oficina que, el 30 de abril de 2002, respondió que para poder continuar con los trámites de la Asistencia Humanitaria, se requería allegar, entre otros documentos, "Original Certificado de Autoridad Competente, del sitio donde ocurrieron los hechos (Pasto Nariño)."

4.5. En septiembre 5 de 2003 la Unidad Territorial de Nariño remitió a la Coordinadora del Programa de Atención a Víctimas de la Violencia un paquete de documentos con el fin de adelantar el trámite iniciado por la accionante. Entre dichos documentos no se encontraba la certificación expedida por autoridad competente.

4.6. Mediante comunicación de octubre 15 de 2003 la Coordinadora del Programa de Atención a Víctimas de la Violencia, responde que la documentación remitida está incompleta y que, en particular, hace falta: "Original Certificación autoridad Competente donde exprese que fue 'POR MOTIVOS IDEOLOGICOS Y POLITICOS EN EL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO' DEBE SER EXPEDIDA POR EL PERSONERO MUNICIPAL DE PASTO NARIÑO O EL COMITÉ DE ATENCION Y PREVENCION DE DESASTRES, YA QUE FUE ALLI DONDE OCURRIERON LOS HECHOS, NO SIRVE EL ENVIADO." También se solicita hacer llegar dos declaraciones extra proceso de estado civil y número de hijos al momento de fallecer la víctima, así como, si convivía en unión marital de hecho, tiempo de convivencia. La Unidad Territorial de Nariño dio traslado de la anterior comunicación a la accionante el siete de enero de 2004, mediante oficio dirigido a la residencia que ésta tenía en Tumaco.

4.5. Aparece en el expediente que en Octubre de 2003 la accionante se dirigió por escrito a la Coordinadora del Programa de Atención a Víctimas de la Violencia, para informarle que por motivos de seguridad se había visto en la necesidad de desplazar su

residencia y la de sus nietos a la ciudad de Cali.

4.5. La Coordinadora del Programa de Atención a Víctimas de la Violencia, mediante comunicación dirigida a la accionante el 26 de noviembre de 2003 insiste en el envío de los documentos solicitados, y requiere, además, que se explique la razón por la cual al trámite se acompañó un certificado expedido por el personero de Tumaco si la víctima falleció en Pasto y quien debe certificar es la autoridad competente del lugar donde ocurrieron los hechos. A la comunicación se adjunta un modelo de certificación.

4.6. Mediante oficio de noviembre 10 de 20041 la accionante solicitó a la Personería Municipal de Pasto expedir la certificación de que su hijo Marco Antonio Salazar Prado había sido asesinado por motivos ideológicos y políticos en el marco del conflicto armado interno.

4.7. En oficio de noviembre 16 de 20042 dirigido al Programa de Atención a Víctimas de la Violencia en la Presidencia de la República, la Personería Municipal de Pasto presentó "... varios cuestionamientos referentes a la expedición de las certificaciones de víctimas de la violencia."³

4.8. En respuesta a los referidos cuestionamientos, el 5 de enero de 2005, la Coordinadora del Programa de Atención a Víctimas de la Violencia se remitió a la definición de víctimas de la violencia que, para los efectos en ella previstos, se hace en la Ley 418 de 1997, prorrogada por las leyes 548 de 1999 y 782 de 2002, precisando que a la ayuda humanitaria prevista en la ley sólo pueden acceder "... las víctimas de la violencia política, o sea, que los hechos en que fallecen se encuentren en el marco del conflicto armado interno y por motivos ideológicos y políticos (perpetrados por grupos de subversión o de autodefensas). Agregó que "... la autoridad competente debe expedir las correspondientes certificaciones de víctimas de la violencia cuando tienen pleno conocimiento de los hechos

(que le consten), y no certificar con base en informes ni documentos de otras entidades, de lo contrario están sujetos a sanción por parte de las autoridades." Observa finalmente que, frente a una situación similar a la aquí planteada, en fallo de tutela, el Tribunal Superior de Bogotá ordenó a la Personería Municipal que constatase con la Fiscalía y certificase o no según el caso.

4.9. En comunicación dirigida a Javier Montaño⁴ -persona por cuyo conducto se habría tramitado la solicitud de la accionante- la Personería Municipal de Pasto respondió, el 16 de noviembre de 2004, que no puede certificar hechos que no han sido de su conocimiento, por cuanto la ocurrencia de los mismos es anterior a la fecha a partir de la cual se encuentra a cargo de la entidad y que dicha certificación debió solicitarse de manera oportuna, puesto que los hechos que dan lugar a la solicitud ocurrieron en enero de 2002 y, de acuerdo con el artículo 16 de la Ley 418 de 1997, la asistencia humanitaria a las víctimas será prestada siempre que la solicitud se eleve dentro del año siguiente a la ocurrencia del hecho.

4.10. Posteriormente, en febrero 18 de 2005 se remitió por la Personería nueva comunicación, al mismo destinatario, en la que, después de analizar el alcance de lo dispuesto en la Ley 418 de 1997, se expresa que la Personería se abstiene de expedir la certificación solicitada debido a que la muerte del señor Salazar Prado no cumple con los requisitos previstos en esa ley, en la medida en que no están establecidos con certeza los móviles del crimen.

4.11. En oficio de 7 de marzo de 2005, con fecha de radicación de 15 de abril, la accionante se dirige al Coordinador del Comité Municipal para la Prevención y Atención de Desastres, para solicitarle que, como quiera que su hijo fue asesinado por integrantes de la agrupación ilegal Autodefensas Unidas de Colombia, expidiese con destino a la Red de Solidaridad Social la certificación en la que constase que su difunto hijo había sido asesinado por motivos ideológicos y políticos en el marco del conflicto armado interno. Como soporte de su solicitud acompañó copia de la constancia de la Fiscalía de la que se da cuenta en el

numeral 4.2 de esta providencia.

4.12. El 3 de mayo de 2005 el Director de la Oficina para la Atención y Prevención de Emergencias y Desastres del Municipio de Pasto respondió que para dar trámite a la anterior solicitud, debía remitirse a esa oficina constancia de autoridad competente en la que se exprese que el crimen fue perpetrado por miembros de las AUC, puesto que en la constancia que se anexó a la solicitud se establece que está en proceso de averiguación el responsable del hecho. En su respuesta al Juzgado, la Oficina precisa que esta comunicación se remitió a través del señor Hugo Montaño, funcionario de la Dirección de Gestión Pública de la Secretaría de Gobierno Departamental, puesto que fue por su conducto que se recibió la solicitud de la señora Prado Churta.

4.13. El 18 de julio de 2005 la señora Prado Churta acudió a la acción de tutela.

1. Fundamento de la acción

Considera la accionante que la negativa de las autoridades accionadas a expedir la certificación solicitada es violatoria de sus derechos fundamentales, por cuanto a partir de la documentación que acompañó a su solicitud es posible concluir que su hijo murió como consecuencia de un homicidio con fines terroristas. Esa conclusión señala, se desprende del informe del cuerpo técnico de Fiscalía No. 006 de enero 8 de 2002, de la constancia emitida el 15 de septiembre de 2004 por el técnico judicial de la Fiscalía Octava especializada de Pasto y se corrobora con un comunicado en el que, en febrero de 2005, el Comité Permanente para la Defensa de los Derechos Humanos de Nariño denuncia que el paramilitarismo ha amenazado a la comunidad universitaria y presenta como antecedentes los homicidios de varios líderes universitarios, entre los cuales se encuentra el de Marco Antonio Salazar Prado.

Expresa que de tiempo atrás la vida de su hijo estaba en riesgo, por su posición de líder estudiantil, y que en años anteriores él y toda su familia habían sido amenazados por la Autodefensas Unidas de Colombia. Agrega que en el año 2000, miembros de esa organización penetraron en la casa de habitación de su esposo (padre de la víctima) con el objetivo de asesinarlo y que éste se defendió, causando la muerte de dos de los agresores, razón por la cual, por consideraciones de seguridad debió desplazarse al exterior del país y se encuentra protegido con medidas de seguridad del Ministerio del Interior.

6. Pretensión

Para la protección de los derechos fundamentales que considera le han sido vulnerados, la accionante solicita que se ordene a las autoridades tuteladas expedir una constancia en la que se exprese que su "... difunto hijo MARCO ANTONIO SALAZAR PRADO, fue asesinado producto de motivos ideológicos y políticos en el marco del conflicto armado interno."

7. La oposición

Las autoridades accionadas manifestaron al juez de tutela que no resulta procedente la tutela interpuesta por la señora Prado Churta, dado que respondieron oportunamente a su solicitud.

La Oficina de Atención y Prevención de Desastres pone de presente que en su respuesta se le expresó a la solicitante que para poder tramitar su petición era necesario que se acompañara una constancia de autoridad competente en la que se aclarase que el crimen había sido perpetrado en las condiciones manifestadas por ella, puesto que a partir del informe del

técnico judicial aportado, en el que se dice que el proceso se encuentra en averiguación de responsables, no se puede certificar que el homicidio fue cometido por las AUC.

La Personería Municipal de Pasto, a su vez, señala que esa entidad respondió absteniéndose de expedir la certificación solicitada en el sentido de que el señor Marco Antonio Salazar Prado fue asesinado por motivos ideológicos y políticos en el marco del conflicto armado interno, debido a que no se cumplían en su caso los requisitos previstos para el efecto en la Ley 418 de 1997. Agrega la Personería que, de acuerdo con concepto emitido por la Coordinación del Programa de Atención de víctimas de la violencia, la autoridad competente "... debe expedir las correspondientes certificaciones de víctimas de la violencia cuando tienen pleno conocimiento de los hechos (que les consten) y no certificar con base en informes o documentos de otras entidades...". Puntualiza la Personería que dio respuesta de fondo a la accionante y que ésta no puede exigir que la entidad expida un certificado sobre un hecho que no le consta y que no se ha podido verificar por los medios que están a su alcance, puesto que si bien no se pone en duda el fallecimiento del señor Marco Antonio Salazar Prado, según la constancia de la Fiscalía Octava Especializada de Pasto, no les consta que su deceso obedezca a razones de tipo ideológico y político en el marco del conflicto armado interno.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

II. TRAMITE PROCESAL

1. Primera instancia

El Juzgado Primero Civil del Circuito de Pasto, mediante Sentencia de 4 de agosto de 2005, resolvió negar el amparo solicitado, por considerar que "... tanto la Personería Municipal de Pasto, como el Director de Protección y Atención de Emergencias y Desastres le dieron

contestación a la solicitud de la accionante, explicando los motivos, la primera, por los cuales no puede expedir la certificación solicitada, y la segunda, pidiéndole a la señora PRADO CHURTA una constancia de la autoridad competente sobre la autoría de las Autodefensas en el crimen en el cual perdió la vida su hijo, como requisito previo para expedir la certificación que necesita.” Agregó el Juzgado que satisfacer el derecho de petición no siempre significa que el peticionario ha de tener una respuesta favorable y que en el presente caso las autoridades accionadas tienen razones legales para no expedir la certificación pedida.

1. Impugnación

El anterior fallo fue impugnado por la accionante con base en las siguientes consideraciones:

2.1. El juez de tutela se limita a considerar como posiblemente vulnerado el derecho de petición, sin tener en cuenta que la negativa a expedir la certificación solicitada impide que sus nietos accedan a la ayuda humanitaria prevista en la ley, y dado que ellos dependían económicamente de su difunto padre, esa situación afecta los derechos de los menores a la salud, a la alimentación, a la educación y a una vivienda digna.

2.2. Las autoridades accionadas sí han desconocido el derecho de petición, puesto que han evadido su deber de dar una respuesta conforme a lo solicitado pese a que se les aportaron todos los soportes documentales necesarios para el efecto.

Señala que si el homicidio de su hijo no se hubiese cometido con fines terroristas, el expediente no habría sido remitido a la Unidad Nacional de Derechos Humanos de la Fiscalía, tal como se certificó por la Fiscalía Octava Especializada y agrega que para expedir la

certificación no es preciso que se individualice a los actores materiales del delito, sino que de manera general el mismo pueda atribuirse a una organización al margen de la ley, en el marco del conflicto armado interno, como ocurre en este caso.

3. Segunda instancia

La Sala de Decisión Civil Familia del Distrito Judicial de Pasto, mediante Sentencia de 14 de septiembre de 2005, resolvió confirmar la sentencia de primera instancia por considerar que es claro que las autoridades accionadas contestaron oportuna y fundadamente la petición impetrada, que su respuesta no fue evasiva sino razonable, en vista de que no pueden certificar sobre los hechos y los móviles que acompañan al homicidio. Agrega que no se vulneraron los derechos de la accionante pues las entidades accionadas resolvieron de fondo y en el término oportuno, señalando que no es posible certificar sobre hechos sobre los cuales no se tiene certeza, "... siendo razón categórica de aquello, que la investigación adelantada en virtud de los mismos se encuentra en etapa de averiguación."

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

III. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente, a través de esta Sala de Revisión, para revisar la sentencia proferida dentro del proceso de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 al 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema jurídico

La accionante dirigió la acción de tutela contra la Personería Municipal y la Oficina de Atención y Prevención de Emergencias y Desastres de la ciudad de Pasto, porque considera que la negativa de estas entidades a expedir la certificación que requiere la Red de Solidaridad Social para el trámite de la ayuda humanitaria de emergencia que solicitó con motivo de la muerte violenta de su hijo MARCO ANTONIO SALAZAR PRADO es violatoria de sus derechos fundamentales.

Esa pretensión de la accionante plantea, en principio, la necesidad de establecer si la referida negativa es violatoria de su derecho de petición. Sin embargo, como quiera que las entidades accionadas han expresado que la razón para no expedir la certificación reside en la imposibilidad jurídica de hacerlo, para la solución de la presente acción de tutela es necesario, además, resolver las siguientes cuestiones:

¿Cuál es el ámbito de la ayuda humanitaria de emergencia prevista en la Ley 418 de 1997, a la que pretende acceder la accionante? ¿Resulta válido que en el contexto de esa ley, como presupuesto para el trámite de la ayuda se exija por la Red de Solidaridad Social una certificación según la cual el homicidio “se produjo por motivos ideológicos y políticos en el marco del conflicto armado interno”?

Si se establece que las entidades accionadas estaban en incapacidad jurídica de expedir la certificación solicitada, ¿resulta suficiente a la luz de lo dispuesto en la Ley 418 de 1997 la respuesta conforme a la cual no estaban en condiciones de expedir la certificación, o debían esas entidades ampliar su respuesta de manera que se diese una orientación de fondo a la pretensión de la solicitante?

De esta manera el problema jurídico que debe resolver la Corte en el presente caso es el siguiente: Cuando, como consecuencia del que considera un homicidio selectivo producido en el ámbito del conflicto armado interno, una persona que puede tenerse como víctima de ese delito, acude a la Red de Solidaridad Social, para solicitar la ayuda humanitaria prevista en los artículos 16 y 49 de la Ley 418 de 1997, ¿resulta violatorio del derecho de petición 1. Que la Red de Solidaridad Social exija una certificación sobre que el hecho se produjo "... por motivos ideológicos y políticos en el marco del conflicto armado interno", 2. Que la Red de Solidaridad Social omita una respuesta de fondo a la peticionaria hasta tanto no se expida la mencionada certificación y, 3. Que las autoridades locales que de conformidad con la Red deben expedir esa certificación, se limiten a resolver negativamente la solicitud, argumentando la imposibilidad jurídica de expedir la certificación, sin incluir en su respuesta la referencia a los elementos que, de acuerdo con la ley, permitirían producir una respuesta de fondo a la solicitud del auxilio humanitario?

Para resolver el problema la Sala procederá a establecer, (1) el ámbito y las condiciones de la ayuda humanitaria prevista en la Ley 418 de 1997, y, (2) el alcance de la certificación a la que alude el artículo 18 de la misma ley, para luego, (3) hacer el análisis del caso concreto.

3. La ayuda humanitaria prevista en la Ley 418 de 1997

En el ámbito de la Ley 418 de 1997, expedida con el propósito de establecer unos instrumentos que facilitasen el dialogo y la suscripción de acuerdos con organizaciones armadas al margen de la ley, para la búsqueda de la convivencia pacífica y la eficacia de la justicia, se destinó un Título a las disposiciones orientadas hacia la "atención a las víctimas de hechos violentos que se susciten en el marco del conflicto armado interno."

Dentro de ese título, el artículo 15 de la ley disponía que para los efectos allí previstos "... se entiende por víctimas, aquellas personas de la población civil que sufren perjuicios en su vida, grave deterioro en su integridad personal y/o bienes, por razón de actos que se susciten en el marco del conflicto armado interno, tales como atentados terroristas, combates, ataques y masacres entre otros." El Parágrafo de esa disposición establecía que "en caso de duda, el representante legal de la Red de Solidaridad Social de la Presidencia de la República determinará si son o no aplicables las medidas a que se refiere el presente título." Este artículo fue subrogado por el artículo de 6º de la Ley 782 de 2002, que, entre otras modificaciones, suprimió el parágrafo que de manera expresa, facultaba a la Red para que en caso de duda, estableciese la aplicabilidad de las medidas en favor de las víctimas.

En el artículo 18 de la Ley 418 de 1997 se disponía que cuando quiera que ocurra alguno de los eventos contemplados en el citado artículo 15, el Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres o a falta de este, la oficina que hiciere sus veces, o la Personería Municipal, debería elaborar el censo de los damnificados, "... que contenga como mínimo la identificación de la víctima, ubicación y descripción del hecho y en un término no mayor de 8 días hábiles desde la ocurrencia del mismo lo enviará a la Red de Solidaridad Social." Ese artículo fue subrogado por el artículo 9º de la Ley 782 de 2002, para disponer que la competencia para la elaboración del censo de damnificados radicaría en "la Alcaldía Municipal, la Personería Municipal, o la entidad que haga sus veces", autoridades que, además, deberían expedir "... 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."

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 49 de la Ley 418 de 1997, "[q]uienes sufran perjuicios por causa de homicidios u otros atentados o agresiones contra la vida, la integridad física, la seguridad o la libertad personales, cometidos por móviles ideológicos o políticos, o sean objeto de amenazas referentes a la comisión de atentados o agresiones de esta naturaleza, 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."

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.⁵

Es claro, sin embargo que el tratamiento que debe darse a las anteriores hipótesis difiere en ciertos en 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.

En ese contexto, constituye un problema práctico establecer qué personas pueden considerarse como destinatarias de la ayuda humanitaria prevista en la ley, en cualquiera de las eventualidades en ella previstas.

4. La ley no establece el deber de certificar en los términos requeridos por la Red de Solidaridad Social

Tal como se señaló en el aparte de antecedentes de esta providencia, la Red de Solidaridad Social⁶ exige, como condición para adelantar el trámite de la ayuda humanitaria prevista en los artículos 16 y 49 de la Ley 418 de 1997, que los solicitantes acrediten, mediante certificación de autoridad competente, que los hechos que darían lugar a la misma ocurrieron en el marco del conflicto armado interno, por motivos ideológicos o políticos.

Sobre el particular caben tres observaciones preliminares: Primero, que en el texto original del artículo 18 de la ley⁷ no se hacía referencia a certificación alguna -requisito que fue agregado por la Ley 782 de 2002- y que en el mismo solamente se establecía la necesidad de que las autoridades competentes elaboraran un censo de damnificados que contuviera como mínimo la identificación de la víctima y la ubicación y descripción del hecho; Segundo, que en el texto actual de la mencionada disposición es posible distinguir el censo de damnificados, por un lado, y las certificaciones individuales de beneficiarios de las personas fallecidas, por otro, y, Tercero, que, tal como se ha señalado, los eventos a los que se refiere el artículo 15 de la ley difieren en su naturaleza de aquellos previstos en el artículo 49 del mismo ordenamiento.

Ciertamente, en relación con el primer conjunto de hechos -los previstos en el artículo 15- es posible calificar preliminarmente las acciones ilícitas como producidas en el marco del conflicto armado interno, identificar a los presuntos responsables y elaborar un censo de los damnificados con las mismas. En ese contexto debe interpretarse el alcance de la

certificación prevista en la norma, la cual equivale a una constancia, expedida por la autoridad competente, de que el destinatario es beneficiario de una de las personas fallecidas que figura en el censo de damnificados que se ha elaborado en los términos de la misma norma.

El censo al que se refiere el artículo 18 de la ley contiene una relación de las personas afectadas en su vida, en su integridad personal o en sus bienes por alguno de los eventos contemplados en el artículo 15 de la misma ley. Dicho censo debe contener como mínimo la identificación de la víctima, su ubicación y la descripción del hecho, y debe ser enviado a la Red de Solidaridad Social en un término no mayor a ocho días hábiles contados a partir de la ocurrencia de los hechos. Tal como puede apreciarse, la ley no exige una certificación sobre la naturaleza de los hechos, ni sobre los móviles de los mismos, circunstancias que constituyen apenas un presupuesto para la elaboración del censo. Esto es, la autoridad competente sólo elaborará un censo de damnificados, en los términos del artículo 18 de la ley, cuando considere que ha ocurrido uno de los eventos previsto en el artículo 15 de la misma. En un supuesto tal, la autoridad competente no debe certificar sobre el origen de los hechos, ni los móviles de los mismos, puesto que en el censo sólo debe incluir, de acuerdo con la ley, una descripción de lo ocurrido. De este modo, cuando de manera objetiva se pueda constatar, y ello por lo general es un hecho notorio, que han ocurrido atentados terroristas, combates, secuestros, ataques o masacres en el marco del conflicto armado interno, la autoridad competente elabora un censo de los damnificados, en el cual se describen los hechos.

El censo, entonces, se elabora por la autoridad competente, a partir de la valoración de unos hechos que, por sus circunstancias, se presumen producidos en el marco del conflicto armado interno, pero sin que, en estricto sentido quepa expedir una certificación en los términos exigidos por la Red de Solidaridad Social, lo cual exigiría tener certeza acerca de hechos que, de todas maneras, están sujetos a posterior verificación por parte de las autoridades competentes, en cuanto a sus modalidades, autores y partícipes, móviles, etc.

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

La Ley 418 de 1997 no define la manera de acreditar los hechos individuales de violencia que puedan tenerse como producidos en el marco del conflicto armado interno, pero resulta claro que, para los efectos de la ley, dicha acreditación no puede ser la que resulte de la culminación del proceso penal, como única manera de obtener certeza sobre los autores y los móviles de esos hechos. La ayuda humanitaria establecida en el artículo 49 de la ley, es una ayuda de emergencia, prevista con el propósito de mitigar o impedir la agravación o la extensión de las consecuencias que han afectado a las víctimas de la violencia, y por consiguiente, debe producirse en un tiempo breve, pese a que no puedan, en principio, establecerse con certeza las circunstancias del hecho.

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

4.1. En este contexto es posible concluir que la exigencia de una certificación en los términos planteados por la Red de Solidaridad Social resulta violatoria del derecho de

petición, por las razones que pasan a exponerse.

En primer lugar, observa la Sala que las autoridades públicas sólo pueden expedir certificaciones sobre hechos de los que tienen noticia directa, por haberlos conocido en el ejercicio de sus competencias.

De este modo se tiene que la exigencia de una certificación en los términos planteados por la Red de Solidaridad Social, no solamente no corresponde a los requisitos formales establecidos en la ley para acceder a la ayuda humanitaria de emergencia, sino que impone una condición imposible de cumplir para sus destinatarios, en la medida en que, particularmente tratándose de homicidios selectivos, las autoridades competentes de acuerdo con el artículo 18 de la Ley 418 de 1997 para elaborar un censo de damnificados y expedir una certificación individual a los beneficiarios de las personas fallecidas, no están, sin que se haya agotado el correspondiente proceso penal, en capacidad de hacer una declaración de certeza en torno a los autores del hecho, los móviles de la conducta y su conexidad con el conflicto armado interno.

De esta manera, los beneficiarios de una persona que haya fallecido como resultado de un homicidio en el marco del conflicto armado interno, enfrentan una situación contradictoria, puesto que, de acuerdo con la ley, tienen derecho a la ayuda humanitaria de emergencia a la que hace referencia el artículo 49 de la Ley 418 de 1997, pero por virtud de la certificación exigida por la Red de Solidaridad Social, estarían imposibilitados de acceder a esa ayuda, porque ninguna autoridad está en capacidad de certificar, antes de que concluya el respectivo proceso penal, que un determinado homicidio se produjo por actores armados al margen de la ley, en el marco del conflicto armado interno y por motivos ideológicos o políticos.

Así, cuando una persona se dirige a la Red de Solidaridad Social para solicitar una ayuda

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

4.2. Por otra parte, encuentra la Sala que la mera negativa de las autoridades locales a expedir el certificado solicitado por la actora, a partir de la imposibilidad jurídica de hacerlo, pero sin ahondar en las circunstancias del problema que les fue presentado, también es violatoria del derecho de petición.

De acuerdo con la Ley 418 de 1997, cuando se presenten los hechos previstos en el artículo 15 de la misma ley, las autoridades locales competentes deben realizar un censo de damnificados, en el que se describan los hechos, y expedir unas certificaciones individuales a las beneficiarios de las personas fallecidas en los mismos. Tal como se ha puesto de presente en esta providencia, esa responsabilidad también resulta, mutatis mutandi, aplicable a los eventos contemplados en el artículo 49 de la ley.

Así, en el evento de un homicidio selectivo, si bien las autoridades locales no deben elaborar un censo de damnificados, sí pueden, cuando así se les requiera por parte interesada, hacer, cuando a su juicio a ello haya lugar, una descripción de los hechos y de las circunstancias conexas, a partir de la cual se pueda establecer si los mismos encajan o no en el ámbito de la Ley 418 de 1997. Ciertamente las autoridades locales no están en condiciones de certificar en los términos requeridos por la Red, pero si pueden informar, dándole un alcance razonable a la previsión legal, sobre los hechos acerca de los cuales han tenido noticia a través de medios fidedignos.

Ello exige definir quien debe hacer la calificación definitiva acerca de la calidad de víctimas de los peticionarios. En el esquema desarrollado por la Red de Solidaridad Social, parecería que la responsabilidad de esta última entidad se limita a una mera constatación documental, a partir de las certificaciones que les remitan las autoridades locales.

Al respecto cabe señalar que no hay duda de que de acuerdo con la ley, a las autoridades locales les corresponde hacer una calificación, al menos preliminar, sobre si los hechos que se les han presentado encuadran en las previsiones de la Ley 418 de 1997, pero, en la medida en que no cabe que ellas expidan una certificación sobre los mismos, la decisión final del asunto corresponde a la Red, hoy Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

La Oficina de Prevención y Atención de Emergencias debe producir el censo, el informe descriptivo y las certificaciones individuales, cuando se trate de un hecho del que deba tener conocimiento en razón de sus atribuciones. Tal podría ser el caso de un atentado terrorista, o cualquier otro tipo de actividad de violencia masiva que provoque una situación de emergencia social. Pero, ciertamente, no encaja en las competencias de esa entidad la indagación en torno a las circunstancias en las que se haya producido un homicidio selectivo. Tampoco, parecería, en principio, que esa responsabilidad deba asumirse por el Alcalde, como autoridad que, de acuerdo con la ley también está llamada a producir la información sobre víctimas de la violencia.

Por el contrario, de entre las autoridades enunciadas en el artículo 18 de la Ley 418 de 1997, es la Personería Municipal aquella que, en principio, debería asumir la competencia cuando el

asunto planteado consista en un homicidio selectivo.

Esa autoridad, en una hipótesis tal –homicidio selectivo que se dice ocurrió en el marco del conflicto armado interno- debe hacer una valoración preliminar de los hechos, para lo cual, si es del caso, debe requerir la información que considere necesaria, del propio solicitante o de las autoridades competentes, y decidir en primera instancia. Si opta por presentar un informe afirmativo con destino a la Agencia Presidencial para la Acción Social, ello implica una ponderación inicial favorable, que debe ser sopesada por dicha agencia. Si, por el contrario, decide, a partir de la evidencia recolectada, producir un informe en sentido negativo, ello implica que considera que el hecho no se adecua a las condiciones de la Ley 418 de 1997.

La decisión no puede basarse, entonces, en la imposibilidad jurídica de expedir una certificación sobre hechos respecto de cuyas circunstancias no se tiene certeza, sino en una objetiva valoración de los elementos que se haya podido establecer en relación con los mismos.

En todo caso no se trata de decisiones arbitrarias o puramente discretionales. Cuando existan elementos objetivos que permitan pensar que la víctima lo fue a causa del conflicto armado interno debe remitir el informe en ese sentido y en caso contrario debe exponer suficientemente las razones por las cuales considera que no es posible llegar a esa conclusión a partir de la información disponible. La decisión, en uno o en otro sentido, habrá de ser, en todo caso, valorada por la Agencia Presidencial para la Acción Social, a quien corresponde dar una respuesta de fondo y definitiva al peticionario.

5. El caso concreto

En marzo de 2002, poco después de que su hijo muriera víctima de un homicidio, la señora Lidia María Pardo Churta presentó ante la Red de Solidaridad Social una solicitud orientada a obtener, en beneficio de sus nietos, la ayuda humanitaria de emergencia prevista en la Ley

418 de 1997.

En el mes de abril la Red contestó la anterior solicitud indicando que para el trámite de la misma se requería allegar, entre otros documentos, “Original Certificado de Autoridad Competente, del sitio donde ocurrieron los hechos (Pasto Nariño).”

Esa exigencia de la red, como se ha señalado, es violatoria del derecho de petición, y en el caso concreto, en la práctica, dio lugar a un dilatado cruce de comunicaciones que se ha tomado más de tres años, sin que la Red haya resuelto de fondo la petición de la accionante.

En el año 2004 la señora Prado Churta se dirigió a la Personería Municipal de Pasto y a la Oficina de Atención y Prevención de Emergencias y Desastres, entidades que, de acuerdo con la Red, deberían expedir la certificación solicitada. Tales entidades, como se ha reseñado, se negaron a expedir la solicitud, argumentando, en lo esencial, la imposibilidad jurídica de hacerlo.

Como se ha expuesto en esta providencia, si bien no resultaba exigible a esas entidades expedir la certificación, no es admisible que omitan en su respuesta hacer un pronunciamiento de fondo en relación con hechos que conocieron o debieron conocer en razón de sus funciones.

En ese contexto la Oficina de Atención y Prevención de desastres no se enfrentaba a un hecho del que hubiese tenido noticia en razón de sus funciones, sino a una solicitud que le había sido planteada en razón de la expresa remisión legal. Para responder a esa solicitud, la Oficina sólo contaba con la información que le hubiere sido suministrada por la peticionaria,

y, en estricto sentido, no estaba en el ámbito de sus competencias indagar sobre las circunstancias del hecho que le había sido presentado.

La Personería Municipal de Pasto, por su parte, señaló que no estaba en capacidad de expedir la certificación solicitada y que en consecuencia debía entenderse que el homicidio de Marco Antonio Salazar Prado no se adecuaba a las condiciones de la Ley 418 de 1997. Sin embargo, a esta última conclusión llega, no por el convencimiento de que el homicidio referido haya sido ajeno al conflicto armado interno, sino debido a la falta de certeza en torno a las circunstancias del mismo. Pero, tal como se ha expresado en esta providencia, en ese caso, la Personería no podía limitarse a negar la certificación solicitada, sino que debía producir un informe con destino a la Red, en el que se consignase una descripción de los hechos sobre los cuales ha tenido, como institución, noticia directa, o a los que puede acceder mediante una diligencia investigativa sumaria, acompañada de un concepto razonado sobre si, en su criterio, los mismos se adecuan o no a las previsiones de la Ley 418 de 1997.

Observa la Sala que obran en el expediente de tutela una serie de elementos que, una vez establecidos sumariamente, podrían servir de base para la elaboración de un informe razonado con destino a la Red de Solidaridad Social: De acuerdo con informe de la policía la muerte violenta de Marco Antonio Salazar Prado fue producto de un homicidio premeditado; la investigación se adelanta por el delito de terrorismo y fue remitida a la unidad de derechos humanos; de acuerdo con manifestación de la organización “Comité Permanente para la Defensa de los Derechos Humanos – Nariño”, la víctima tenía, para el momento de los hechos, la condición de dirigente estudiantil; según versión de la solicitante, susceptible de ser verificada, el padre de la víctima se había visto envuelto en un incidente en el que, en defensa propia, dio muerte a dos presuntos integrantes de las Autodefensas Unidas de Colombia, razón por la cual se encontraría actualmente bajo protección gubernamental.

Con base en esa información, y otra que pueda ser relevante y que se podría obtener

mediante una labor investigativa sumaria, la Personería Municipal debía resolver de fondo la solicitud de la señora Prado Churta, no simplemente negándose a expedir la certificación, lo cual como se ha visto, equivalía a ponerla en un vacío jurídico y en la imposibilidad de que su solicitud fuera resulta de manera definitiva, sino presentado un informe razonado a partir del cual la Agencia para la Acción Social de la Presidencia de la Republica pudiese decidir de manera definitiva, si la solicitud de la señora Prado Churta se ajustaba a los parámetros de la Ley 418 de 1997.

Por las anteriores consideraciones, habrán de revocarse las decisiones de instancia, para en su lugar conceder el amparo solicitado por violación del derecho de petición, como quiera que la afectación de los otros derechos señalados por la accionante sería solo eventual y, en todo caso, una consecuencia de la violación del derecho de petición.

IV. DECISION

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

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

RESUELVE:

PRIMERO. LEVANTAR la suspensión de términos ordenada en el presente proceso.

SEGUNDO. REVOCAR la sentencia proferida en segunda instancia por la Sala de Decisión Civil Familia del Distrito Judicial de Pasto el 14 de septiembre de 2005, mediante la cual resolvió confirmar la sentencia de primera instancia del Juzgado Primero Civil del Circuito de Pasto, de 4 de agosto de 2005, mediante la cual se resolvió denegar la acción de tutela de la referencia, y, en su lugar CONCEDER el amparo solicitado.

TERCERO. DISPONER que, para el efectividad del amparo que se confiere en esta providencia, a la brevedad posible, la señora Lidia María Prado Churta remita a la Personería Municipal de Pasto la información complementaria que considere relevante para apoyar su solicitud así como los soportes documentales que tenga a su disposición. En especial, debe suministrar la información y los soportes de que disponga en relación con las amenazas que su familia ha recibido de grupos al margen de la ley y las circunstancias que, según su manifestación, condujeron a que su esposo fuese beneficiario de medidas de protección por parte del Gobierno Nacional.

CUARTO. ORDENAR a la Personería Municipal de Pasto que un término de cinco días contado a partir del día en que reciba la información dispuesta en el numeral precedente, emita un informe con destino a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional en el que se hagan constar los hechos de los que haya tenido noticia en relación con el homicidio de MARCO ANTONIO SALAZAR PRADO. El informe debe dar cuenta del estado actual del proceso penal e incluir un dictamen sobre si, en criterio de la Personería, en atención a las circunstancias del hecho y a los antecedentes conocidos en relación con el mismo, éste puede inscribirse en el ámbito de la Ley 418 de 1997, independientemente de la ausencia de certeza en relación con los móviles del crimen o los autores o partícipes en el mismo.

QUINTO. ORDENAR a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional que, en el término de cinco días contados a partir de la fecha en la que reciba el informe de la Personería Municipal de Pasto dispuesto en esta providencia, resuelva de

fondo la solicitud presentada por LIDIA MARIA PRADO CHURTA, con base en la información suministrada por la Personería, en el dictamen rendido por esa entidad y en la propia evaluación que la Agencia Presidencial haga de las circunstancias que se encuentre acreditadas en orden a establecer si el homicidio de Marco Antonio Salazar Prado se encuadra en el ámbito de la Ley 418 de 1997, como homicidio selectivo en el marco del conflicto armado interno. Sin perjuicio de lo aquí dispuesto, la respuesta de fondo debe producirse en el ámbito de los demás requisitos previstos en la ley, tal como se hayan incorporado al expediente del trámite administrativo.

SEXTO. LÍBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, insértese en la gaceta de la Corte Constitucional y Cúmplase.

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado Ponente

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

- 1 Según referencia que aparece en la respuesta de la Personería Municipal de Pasto al Juzgado de primera instancia. (Folio 33 del expediente)
- 2 Según referencia que a él se hace en la respuesta de la Coordinadora del Programa de Atención a Víctimas de la Violencia que obra a folio 39 del expediente.
- 3 Oficio 705363 de enero 5 de 2005 de la Coordinadora del Programa de Atención a Víctimas de la Violencia, despachado el 13 de enero de 2005
- 4 Según se desprende de lo expresado por el Director de la Oficina para la Atención y Prevención de Emergencias y Desastres del Municipio de Pasto, el nombre correcto sería Hugo Montaño, funcionario de la Dirección de Gestión Pública de la Secretaría de Gobierno Departamental.

6 Hoy agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional

7 Vigente para el momento en el que ocurrieron los hechos que dan lugar a la presente tutela