

Sentencia T-510-09

DERECHOS DE LAS VICTIMAS-Protección especial

La protección constitucional del derecho a las víctimas y su importancia dentro del marco del Estado Social de Derecho, ha sido reiterada de manera consistente por esta Corporación, en Sentencias tales como C-004 de 2003, C-370 de 2006, C-454 de 2006, C-575 y C-1033 de 2006 y C-209 de 2007, entre otras. A ello ha de agregarse que, según reiterada jurisprudencia de esta Corporación, las disposiciones legales relacionadas con las víctimas de la violencia en el marco del conflicto armado interno deben interpretarse tomando en cuenta el principio de favorabilidad; el principio de buena fe, el derecho a la confianza legítima; y el principio de prevalencia del derecho sustancial propio del Estado Social de Derecho

AYUDA HUMANITARIA PREVISTA EN LA LEY 418/97-Naturaleza jurídica

AYUDA HUMANITARIA PREVISTA EN LA LEY 418/97-No tiene el carácter de indemnización ni de reparación a las víctimas

CONCEPTO DE VICTIMA

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL EN RELACION CON LA CERTIFICACION ESTABLECIDA EN EL ARTICULO 18 DE LA LEY 418/97

AYUDA HUMANITARIA-Condición 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

Consideró la Corte que la exigencia hecha por Acción Social pone en cabeza de las posibles víctimas una prueba casi imposible de aportar. Lo anterior por cuanto: (i) no

solamente no corresponde a los requisitos formales establecidos en la ley para acceder a la ayuda humanitaria de emergencia y (ii) tratándose de asesinatos selectivos, las autoridades competentes, de acuerdo con el artículo 18 de la Ley 418 de 1997, para 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, ninguna autoridad estaría en capacidad de certificar, antes de concluir 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. En consecuencia, nunca sería posible otorgar esta ayuda a los familiares de las víctimas de homicidio selectivo. En estos términos, la Sentencia T-417 de 2006 indicó que la sola negativa de las autoridades locales a expedir el certificado solicitado por el afectado, a partir de la imposibilidad jurídica de hacerlo, pero sin ahondar en las circunstancias del problema que les fue presentado, es violatoria de los derechos fundamentales de las víctimas.

AYUDA HUMANITARIA-Negativa no puede fundamentarse en la falta de certeza de los autores del ilícito/AYUDA HUMANITARIA-Exigencia de “prueba diabólica”

Acción Social consideró que el caso del señor no encuadraba dentro de los presupuestos establecidos en la Ley 418 de 1997. Lo anterior, por cuanto ni la Fiscalía, ni la Personería del Municipio certificaron los móviles del asesinato, y por tanto, no se encontraba plenamente establecido que éste fuese resultado del conflicto armado. En efecto, señaló Acción Social que la constancia penal “el documento y requisito esencial para reconocer la Asistencia Humanitaria, y para verificar si los hechos se encuentran dentro del marco legal, tal como lo establece el artículo 18 de la Ley referida”. Sin embargo, como se dijo anteriormente esta prueba sería de las denominadas “diabólicas”, por cuanto la víctima, que requiere de una ayuda de emergencia, tendría que probar con certeza que el ilícito proviene de actores del conflicto, conclusión a la que sólo podría llegarse una vez finalizado un proceso penal, teniendo en cuenta además, que la ayuda no tiene carácter resarcitorio. Por esta razón, la negativa de la ayuda de emergencia no puede fundamentarse en la falta de certeza de los autores del ilícito (en razón a que las autoridades penales no han emitido decisión sobre el asunto), sino que Acción Social debe

analizar toda las circunstancias que rodean el asunto puesto en conocimiento por la supuesta víctima, con el fin de producir una decisión razonada que establezca, si en principio, esta encuadra o no en los supuestos establecidos en el artículo 49 de la Ley 418 de 1997. Con base en las anteriores consideraciones, habrá de revocarse la decisión de instancia, para en su lugar conceder el amparo solicitado por violación del derecho de petición. En su lugar, se ordenará a Acción Social realizar un nuevo estudio de la situación de la accionante, con fundamento en el informe detallado que deberá rendir la Personería, sin que sea posible oponer la falta de prueba penal para negar la ayuda.

Referencia: expediente T-2.137.392

Acción de Tutela instaurada por la señora Alejandra Milena Vargas obrando en nombre propio y en representación de su hijo Andrés David Posso Vargas

Magistrado Ponente:

Dr. JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

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

La Sala Sexta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Jorge Ignacio Pretelt Chaljub -quien la preside-, Nilson Pinilla Pinilla y Humberto Antonio Sierra Porto, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución Política, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En la revisión del fallo de tutela adoptado por el Juzgado Quince Civil del Circuito de Calí, Valle del 19 de agosto de 2008.

1. ANTECEDENTES

1. HECHOS Y RAZONES DE LA ACCIÓN DE TUTELA

1. La señora Alejandra Milena Vargas Rivera, en nombre propio y en representación de su hijo Andrés David Posso, quien cuenta con 9 años, interpone acción de tutela contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional- Acción Social.

1. La accionante señala que el señor Julián Andrés Posso, su compañero y padre de su menor hijo, fue asesinado en forma violenta con arma de fuego y en la vía pública en el Municipio de Zarzal, Valle por personas “presuntamente pertenecientes a grupos paramilitares que operaban en la región” el día 13 de noviembre de 2006. Agrega que también era padre de la menor Laura Juliana Posso Ospina con la señora Yamileth Ospina Vanegas

1. Señala que la investigación por la muerte de su cónyuge se adelanta en la Fiscalía 35 Seccional del Municipio de Zarzal, Valle, pero se desconoce el autor a o los autores de este ilícito y los móviles del homicidio. Sin embargo, en su opinión, resulta ser un hecho notorio que el mismo fue un asesinato selectivo. Consideró la accionante que “existía la certeza de que en la región aún operaban grupos paramilitares ejerciendo lo que ellos llamaban “limpieza social”.

1. Como el asesinato de su cónyuge se produjo en razón del conflicto armado que vive el país, en el mes de marzo de 2007, la accionante presentó a Acción Social, a nombre propio y de su hijo, los documentos exigidos para solicitar la ayuda humanitaria para las víctimas de la violencia consagrada en la Ley 418 de 1997.

1. La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional- Acción Social negó la asistencia humanitaria porque la Personería Municipal no había certificado que el asesinato se produjera en el marco del conflicto armado.

1. En efecto, la accionante sólo cuenta con una certificación de la Personería de Zarzal que señala que el señor Julián Andrés Posso Mondragón fue asesinado por muerte selectiva, pero que se desconocen los autores o móviles del mismo. En estos términos, a pesar de los múltiples requerimientos a las autoridades locales no ha sido posible obtener la referida constancia, pues éstas consideran que sólo un juez penal podría constatarlo.

1. Para la accionante, tal situación atenta contra su derecho a ser asistida como víctima del conflicto y desconoce la jurisprudencia constitucional en relación con la asistencia humanitaria establecida en el artículo 16 de la Ley 418 de 1997.

1. En consecuencia, solicita que Acción Social le reconozca el pago de la asistencia humanitaria a la que tiene derecho y se le incluya en los programas de asistencia que adelanta el Estado para la población afectada por la violencia. Así mismo, solicita se ordene a la Personería de Zarzal expedir la constancia de que su esposo fue asesinado por móviles políticos o ideológicos.

1. CONTESTACIÓN DE LAS ENTIDADES ACCIONADAS

Mediante Auto del 1 de agosto de 2008, el Juzgado Quince Civil del Circuito de Cali admitió la tutela y ordenó vincular a la acción de tutela al Ministerio del Interior.

1. AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Acción Social señaló que la accionante presentó a la entidad los documentos para acceder a la asistencia humanitaria consagrada en la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 792 de 2002 y 1102 de 2006. Agregó la entidad que, al no contar con los elementos necesarios para determinar las circunstancias que rodearon el asesinato del señor Julián Andrés Posso Mondragón, ofició a la Personería del Municipio de Zarzal y a la Fiscalía 35 Seccional del Municipio de Zárlal con el fin de constatar si el ilícito había sido cometido por móviles causados por el conflicto interno que vive el país.

En respuesta a tal requerimiento, la Fiscalía certificó que no existía aún noticia sobre los móviles del asesinato ni de los autores del mismo. En estos términos, Acción Social consideró que el caso del señor Posso Mondragón no encuadraba dentro de los presupuestos establecidos en la Ley 418 de 1997, por cuanto era la Fiscalía la autoridad competente para constatar si la muerte se había producido en el marco del conflicto armado que vive el país. Indicó la entidad que éste era “el documento y requisito esencial para reconocer la Asistencia Humanitaria, y para verificar si los hechos se encuentran dentro del marco legal, tal como lo establece el artículo 18 de la Ley referida”.

Agrega además, que la Personería Municipal de Zarzal tampoco certificó los móviles del asesinato y por tanto, Acción Social hizo un análisis del caso y concluyó que la ayuda no procedía.

En estos términos aclaró que “para Acción Social Subdirección de Atención a víctimas, no debe haber duda sobre los móviles de la muerte”, y por tanto, en el caso del señor Posso Mondragón “no se logró identificar los móviles y autores de los hechos. Para Acción Social es importante tener certeza sobre las causas exactas que produjeron la muerte de este señor y hasta la fecha no se ha logrado establecer”.

Por último señaló que la tutela no es el mecanismo idóneo para proteger la ayuda humanitaria establecida en la Ley.

1. MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA

El Ministerio del Interior y de Justicia, entidad vinculada en el trámite de la acción de

tutela informó al juez de instancia que no existe ninguna injerencia de la entidad en el acceso a la asistencia humanitaria en el marco del conflicto armado consagrada en la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1997, 782 de 2002 y 1106 de 2006.

Sin embargo, agrega que la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para obtener el pago de la asistencia humanitaria, la cual difiere de la reparación a las víctimas.

1. PERSONERÍA MUNICIPAL DE ZARZAL

En estos términos concluye que “este despacho si emitió la respectiva certificación de acuerdo con lo informado por el ente fiscal”

1. DECISIÓN JUDICIAL

1. PRIMERA INSTANCIA: JUZGADO QUINCE CIVIL DEL CIRCUITO CALI- VALLE

El Juzgado de instancia, mediante providencia del 19 de agosto de 2008, niega el amparo de la accionante. Señala el Despacho que no se evidencia la vulneración de derecho alguno ya que la accionante no cumple con los requisitos exigidos por Acción Social para otorgar las ayudas humanitarias.

En efecto, la accionante presentó la documentación ante la Agencia Presidencial, faltando el certificado de muerte de su cónyuge por motivos políticos. En estos términos, de la revisión de los documentos aportados por la supuesta afectada aparece el certificado expedido por la Personería de Zarzal donde se hace constar que el señor Julián Andrés Posso Mondragón fue víctima de muerte por desconocidos pero no se ha determinado por la Fiscalía la causa del hecho.

El Despacho concede la razón a la entidad cuando manifiesta que la Subdirección de Víctimas de la Violencia, antes de proceder al reconocimiento de la ayuda humanitaria,

verifica si el caso se encuentra dentro del marco legal, dentro del plazo legal y si los reclamantes son los beneficiarios de la misma. Por ello si el caso no se adecua a la ley 418 de 1997 no se otorga la ayuda. Por esta razón, en el caso de la accionante, de acuerdo con informe rendido por la Fiscalía, se desconoce si el asesinato se ocasionó dentro del marco del conflicto armado.

Entonces, como en la presente acción la Fiscalía no ha determinado los motivos de la muerte del señor Posso, y no se puede deducir aún si fue por móviles políticos, la accionante debe esperar hasta que la entidad competente determine el hecho y así presentar los requisitos completos para acceder a la ayuda humanitaria.

1. PRUEBAS

En el trámite de la acción de amparo fueron aportadas, entre otras, las siguientes pruebas documentales:

1. DOCUMENTALES

1. Constancia expedida por la Fiscalía 35 Seccional de Zarzal del 24 de enero de 2007 en donde se señala que no se han establecido los autores ni los móviles del asesinato del señor Julián Andrés Posso Mondragón.
2. Declaración juramentada donde consta que el menor Andrés David Posso dependía económicamente de su padre.
3. Registro civil de defunción del señor Julián Andrés Posso Mondragón.
4. Registro civil de nacimiento del menor Andrés David Posso Vargas.
5. Constancia expedida por el Personero Municipal de Zarzal donde se certifica que el señor Posso fue asesinado en forma selectiva pero que se desconocen los móviles.

6. Formato del censo de afectados por atentados terroristas, ataques guerrilleros, combates y masacres por motivos ideológicos y políticos.

1. PRUEBA SOLICITADA POR LA CORTE CONSTITUCIONAL

Dentro del trámite de la revisión, la Sala Sexta de la Corte Constitucional ofició a la Fiscalía 35 Seccional del Municipio de Zarzal, Valle del Cauca, para que informara al Despacho el estado de la investigación penal por el homicidio del señor Julián Andrés Posso Mondragón y señalara si hasta el momento se había podido establecer los presuntos autores del ilícito y los móviles del mismo.

La Fiscalía 35 Seccional del Municipal de Zarzal informó a la Corporación que hasta la fecha no se había podido establecer ni los autores ni los móviles del asesinato.

1. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. COMPETENCIA

Esta Corte es competente, de conformidad con los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional, y el Decreto 2591 de 1991, para revisar el presente fallo de tutela.

1. CONSIDERACIONES JURIDICAS

1. El problema jurídico

Corresponde determinar a la Sala cuál es el ámbito de la ayuda humanitaria de emergencia para las víctimas del conflicto armado prevista en la Ley 418 de 1997, modificada por la Ley 782 de 2002.

Especialmente se analizará si resulta válido, dentro del contexto de esa ley, supeditar

el referido pago a la existencia de una plena prueba en materia penal, donde conste que el delito sufrido por las víctimas se produjo por motivos ideológicos y políticos en el marco del conflicto armado interno.

1. Especial protección de los derechos de las víctimas

La protección constitucional del derecho a las víctimas y su importancia dentro del marco del Estado Social de Derecho, ha sido reiterada de manera consistente por esta Corporación, en Sentencias tales como C-004 de 20031, C-370 de 20062, C-454 de 20063, C-575 y C-1033 de 20064 y C-209 de 20075, entre otras. Así en la Sentencia C-454 de 2006, la Corte sostuvo:

“Esta reconceptualización de los derechos de las víctimas, a partir de la Constitución, se funda en varios principios y preceptos constitucionales: (i) En el mandato de que los derechos y deberes se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia (Art. 93 CP); (ii) en el hecho de que el Constituyente hubiese otorgado rango constitucional, a los derechos de las víctimas (Art. 250 num. 6 y 7 CP); (iii) en el deber de las autoridades en general, y las judiciales en particular, de propender por el goce efectivo de los derechos de todos los residentes en Colombia y la protección de los bienes jurídicos (Art. 2° CP); (iv) en el principio de dignidad humana que promueve los derechos a saber qué ocurrió, y a que se haga justicia (Art.1° CP); (v) en el principio del Estado Social de Derecho que promueve la participación, de donde deviene que la intervención de las víctimas en el proceso penal no puede reducirse exclusivamente a pretensiones de carácter pecuniario; (vi) y de manera preponderante del derecho de acceso a la administración de justicia, del cual se derivan garantías como la de contar con procedimientos idóneos y efectivos para la determinación legal de los derechos y las obligaciones, la resolución de las controversias planteadas ante los jueces dentro de un término prudencial y sin dilaciones injustificadas, la adopción de decisiones con el pleno respeto del debido proceso, así como la existencia de un conjunto amplio y suficiente de mecanismos para el arreglo de controversias.”

A ello ha de agregarse que, según reiterada jurisprudencia de esta Corporación, las

disposiciones legales relacionadas con las víctimas de la violencia en el marco del conflicto armado interno deben interpretarse tomando en cuenta el principio de favorabilidad⁶; el principio de buena fe, el derecho a la confianza legítima⁷; y el principio de prevalencia del derecho sustancial propio del Estado Social de Derecho⁸. Por otro lado ha sostenido que “la condición de víctima es una situación fáctica soportada en el padecimiento, no en la certificación que lo indique, tampoco en el censo que revela la magnitud del problema. Sin perjuicio de la utilidad que las certificaciones y censos pudieren prestar en función de la agilidad y eficacia de los procedimientos⁹”.

1. La ayuda humanitaria prevista en la Ley 418 de 1997 y su naturaleza jurídica

En el ámbito de la Ley 418 de 1997, expedida con el propósito de establecer unos instrumentos que faciliten 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.”

El artículo 16 de la ley señaló que, en virtud del especial daño sufrido por las víctimas estas recibirán “asistencia humanitaria, entendiendo por tal la ayuda indispensable para sufragar los requerimientos necesarios a fin de satisfacer los derechos constitucionales de quienes hayan sido menoscabados por actos que se susciten en el marco del conflicto armado interno. Dicha asistencia será prestada por la Red de Solidaridad Social, en desarrollo de su objeto constitucional, y por las demás entidades públicas dentro del marco de sus competencias, siempre que la solicitud se eleve dentro del año siguiente a la ocurrencia del hecho.” (Las referencias a la Red de Solidaridad Social deben entenderse referidas a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional- Acción Social).

En la Sentencia T-1094 del 14 de diciembre de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, la Corporación tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre la naturaleza jurídica

de esta asistencia humanitaria. En la providencia se la definió en los siguientes términos: “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.”

Así mismo, la Sentencia T-1094 de 2007 dejó claramente establecido que la asistencia humanitaria no tiene el carácter de indemnización ni de reparación a las víctimas. Consideró la Sentencia:

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 fuente 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”¹⁰

Por otro lado, en relación con lo que debe entenderse por víctima, el artículo 15 de la ley dispuso que para los efectos allí previstos son, “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 considera 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 (hoy Acción Social) para que en caso de duda, estableciese la aplicabilidad de las medidas en favor de las víctimas.

La misma indemnización se encuentra en el artículo 49 de Ley 418 de 1997, modificada por la Ley 782 de 2002, que la prorrogó por cuatro años más, a favor de quienes “sufren 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.”

Cabe así mismo resaltar que esta ayuda gubernamental, al no cumplir con fines de reparación, la prueba exigida para efectos de demostrar la condición de víctima, es menos rigurosa.

En efecto, 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 éste, la oficina que hiciere sus veces, o la Personería Municipal, deberá elaborar el censo de los damnificados, “... que

contenga como mínimo la identificación de la víctima, ubicación y descripción del hecho y en un término no mayor de 8 días hábiles desde la ocurrencia del mismo lo enviará a la Red de Solidaridad Social.” 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 se radicará en “la Alcaldía Municipal, la Personería Municipal, o la entidad que haga sus veces”, autoridades que, además, deberán 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.”

Se concluye entonces que en virtud de la Ley 418 de 1997, parcialmente modificada por la Ley 782 de 2002, tanto las víctimas de actos tales como atentados terroristas, combates, ataques y masacres, entre otros (Art. 15) y 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” (Art 49), tienen derecho al pago de la asistencia humanitaria anteriormente referida.

Sin embargo, la Ley da un tratamiento diverso en cuanto a los documentos para acceder a la ayuda. Así, en relación con los hechos contemplados en el artículo 15, en razón de su carácter notorio, permite la elaboración, con alto nivel de certeza del censo de damnificados. En la segunda de las hipótesis, esto es en los casos del artículo 49, el carácter aislado de los hechos no permite que los mismos puedan establecerse de manera inmediata y están sujetos a verificación.

En ese contexto, constituye un problema práctico establecer qué personas pueden considerarse como destinatarias de la ayuda humanitaria prevista en la ley, situación que ha sido resuelta por la jurisprudencia constitucional.

1. Jurisprudencia constitucional en relación con la certificación establecida en el artículo 18 de la Ley 418 de 1997

La jurisprudencia constitucional ha sostenido que la exigencia de una certificación en los términos planteados por Acción Social, esto es que las autoridades deben constatar que

los hechos que dan lugar a la indemnización ocurrieron en el marco del conflicto armado interno, por motivos ideológicos o políticos, resulta violatoria del derecho de petición y no se deduce de una interpretación acorde con los postulados constitucionales de la Ley 489 de 1997.

En la Sentencia T-417 del 25 de mayo de 2006 con ponencia del Magistrado Rodrigo Escobar Gil, la Sala Quinta de Revisión de Tutelas estudió el caso de una accionante a quien la Personería Municipal de Pasto y la Dirección para la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres, se negaron a certificar que su difunto hijo falleció “por motivos ideológicos y políticos en el marco del conflicto armado interno”, y por tanto, se le negó la ayuda establecida en la Ley 489 de 1997. En la providencia se consideró que la certificación de los hechos contemplados en el artículo 15 difiere de los anunciados en el 49 y que, además, la ley no exige una certificación sobre la naturaleza de los hechos, ni sobre los móviles de los mismos, circunstancias que constituyen apenas un presupuesto para la elaboración del censo y que no son plenamente aplicables frente a víctimas individuales.

Señaló la Corte que “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.”

Refirió entonces la Corporación que no resultaba procedente “una certificación en los términos exigidos por la Red de Solidaridad Social (hoy Acción 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.”

En relación con la acreditación de hechos individuales producidos en el marco del conflicto armado señaló la Sala Quinta que la Ley 418 de 1997 no define la manera de acreditarlos, “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.” (Subrayado fuera del texto)

Por lo anterior, consideró la Corte que la exigencia hecha por Acción Social pone en cabeza de las posibles víctimas una prueba casi imposible de aportar. Lo anterior por cuanto: (i) no solamente no corresponde a los requisitos formales establecidos en la ley para acceder a la ayuda humanitaria de emergencia y (ii) tratándose de asesinatos selectivos, las autoridades competentes, de acuerdo con el artículo 18 de la Ley 418 de 1997, para 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, ninguna autoridad estaría en capacidad de certificar, antes de concluir 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. En consecuencia, nunca sería posible otorgar esta ayuda a los familiares de las víctimas de homicidio selectivo.

En estos términos, la Sentencia T-417 de 2006 indicó que la sola negativa de las

autoridades locales a expedir el certificado solicitado por el afectado, a partir de la imposibilidad jurídica de hacerlo, pero sin ahondar en las circunstancias del problema que les fue presentado, es violatoria de los derechos fundamentales de las víctimas. Por ello, “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, en este caso la Personería Municipal deben informar a Acción Social, con cierto grado de rigurosidad acerca de los hechos de las cuales han tenido noticia a través de medios fidedignos. Concluyó la Corporación:

“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 discrecionales. 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.”

Posteriormente, la Sentencia T-188 de 2007 del 15 de marzo de 2007 con ponencia del

Magistrado Álvaro Tafur Galvis, también estudió el caso de la negativa de Acción Social de conceder la asistencia humanitaria, por cuanto la supuesta víctima no había aportado el certificado del Personero Municipal, en el cual constara que el asesinato colectivo de su compañero permanente había sido ocasionado por “móviles ideológicos y políticos”. En aquella oportunidad, dijo la Corporación que al igual que la condición de desplazado, la de víctima también es una situación fáctica que no se adquiere en virtud de la certificación proferida por las Personerías Municipales.

En estos términos señaló que, de conformidad con las normas del Derecho Internacional Humanitario, no resulta posible “negar a las víctimas del conflicto armado interno la asistencia que demandan, fundada en las circunstancias en que se produjo la vulneración, porque, cualquiera fuere la modalidad utilizada por los actores, el derecho internacional humanitario proscribe e impone la restitución de todo acto de violencia contra la vida y la persona, contra la dignidad personal, la toma de rehenes y las ejecuciones sin sentencia previa, pronunciada por tribunal competente y con sujeción a las garantías constitucionales.”

En la Sentencia T-1068 del 12 de diciembre de 2007 con Magistrado Ponente Manuel José Cepeda Espinosa, la Corte reiteró lo sostenido en las Sentencias T-417 de 2006 y T-188 de 2007 y resaltó que, por regla general, cuando además no se encuentre plenamente demostrado que el caso encuadra en los supuestos contemplados en el artículo 49 de la Ley 418 de 1997, la orden que debe proferir el juez de tutela, no es el pago directo de la asistencia humanitaria consagrada en la Ley 418 de 1997, sino el estudio de fondo de la situación planteada por la víctima. De lo contrario, podría verse vulnerado el derecho a la igualdad de las demás víctimas que están en espera de ser reparadas. En estos términos afirmó:

“La Corte ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la importancia de respetar los turnos establecidos para la realización de pagos o actividades de la administración en relación con diferentes temas, incluido el pago de la ayuda humanitaria prevista en la Ley 418 de 1997, 11 y ha señalado que, en principio, la acción de tutela resulta improcedente cuando se utiliza con el interés de obtener la inmediata actuación de la administración de forma que la orden que profiera el juez constitucional implique “saltarse” los turnos preestablecidos para la atención de los requerimientos de otros

administrados¹², ya que “no existe criterio razonable que justifique darle prioridad a alguna en especial, ya que en similares condiciones no puede haber trato diferencial”¹³

Esta misma posición fue reiterada recientemente en las Sentencias T-441 del 8 de mayo de 2008¹⁴ y T- 067 del 31 de enero del 2008¹⁵.

De estos pronunciamientos puede concluirse que Acción Social está obligada a efectuar una interpretación de las normas aplicables acorde con los tratados internacionales de derechos humanos y de derecho internacional humanitario especialmente con los principios de favorabilidad, buena fe y primacía de lo sustancial sobre lo formal. Por esta razón, no se pueden exigir requisitos irrazonables o desproporcionados o imponer barreras de acceso a los beneficios que otorga la ley a las víctimas de la violencia en el marco del conflicto armado interno¹⁶.

Por su parte, cuando una persona solicita ayuda humanitaria como beneficiaria de alguien fallecido en homicidio o una masacre selectiva producida en el marco del conflicto armado interno Acción Social no puede simplemente negar la ayuda por la imposibilidad de establecer con certeza las causas del ilícito en un proceso penal.

En efecto, como lo ha sostenido esta Corporación, esta prueba se torna en un obstáculo imposible de superar por cuanto sólo las autoridades penales podrían constatarlo y se desdibuja así el objetivo de esta ayuda humanitaria, que como su nombre lo indica es de emergencia y no puede esperar los resultados de un proceso penal. Por ello Acción Social debe hacer un estudio de las circunstancias que rodean el caso con el fin de determinar si el mismo puede encuadrarse en la Ley 418 de 1997, sin que pueda oponerse la falta de certeza penal.

Teniendo en cuenta estas reglas y principios, la Sala procederá a analizar el caso de la señora Alejandra Milena Vargas Rivera.

1. CONSIDERACIONES SOBRE EL CASO CONCRETO

La Sala Sexta de Revisión observa que el problema ahora planteado gira alrededor de

la negativa de Acción Social de conceder, a favor de la accionante, la asistencia humanitaria de emergencia consagrada en el artículo 16 de la Ley 418 de 1997 y que es concedida a las víctimas del conflicto armado. Lo anterior, por cuanto tanto la Fiscalía General de la Nación como la Personería Municipal señalan que no está plenamente establecido que el asesinato del señor Julián Posso fue a causa del conflicto armado que vive el país.

El artículo 16 de dicha normatividad consagra que, en virtud del especial daño sufrido por las víctimas estas recibían “asistencia humanitaria, entendiendo por tal la ayuda indispensable para sufragar los requerimientos necesarios a fin de satisfacer los derechos constitucionales de quienes hayan sido menoscabados por actos que se susciten en el marco del conflicto armado interno.”

Por su parte, el artículo 49 de Ley 418 de 1997, modificada por la Ley 782 de 2002, que la prorrogó por cuatro años más, establece como acreedores de la ayuda a 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 señora Alejandra Milena Vargas Rivera señala que el señor Julián Andrés Posso, su compañero y padre de su menor hijo, fue asesinado en forma violenta con arma de fuego y en la vía pública en el Municipio de Zarzal, Valle por agentes “presuntamente pertenecientes a grupos paramilitares que operaban en la región” el día 13 de noviembre de 2006. Por tanto, considera que es beneficiaria de la ayuda de emergencia establecida en la normatividad.

Dentro de las pruebas que obran en el expediente consta la certificación expedida por la Personería Municipal de Zarzal contenida en el “FORMATO CENSO AFECTADOS POR ATENTADOS TERRORISTAS, ATAQUES GUERRILLEROS, COMBATES Y MASACRES POR MOTIVOS IDEOLÓGICOS Y POLÍTICOS”. Aquí señala que el señor JULIAN ANDRES POSSO MONDRAGON (...) fue ultimado en el Municipio de Zarzal Valle el día trece (13) de

noviembre de dos mil seis (2006) víctima de muerte selectiva o individual por motivos que se desconocen y que hasta la fecha la Fiscalía no ha podido identificar (...) Se expide este censo con el fin de tramitar la ayuda humanitaria para sus hijos”

De la misma manera, dentro de las pruebas requeridas por la Sala, la Fiscalía 35 Seccional del Municipio de Zarzal, informó que la investigación por la muerte del señor Posso “se encuentra vigente (...) informando que no se logró establecer los móviles o autores de la comisión de este delito”

Por su parte, Acción Social consideró que el caso del señor Posso Mondragón no encuadraba dentro de los presupuestos establecidos en la Ley 418 de 1997. Lo anterior, por cuanto ni la Fiscalía 35 de Zarzal, ni la Personería Municipal del Municipio certificaron los móviles del asesinato, y por tanto, no se encontraba plenamente establecido que éste fuese resultado del conflicto armado. En efecto, señaló Acción Social que la constancia penal “el documento y requisito esencial para reconocer la Asistencia Humanitaria, y para verificar si los hechos se encuentran dentro del marco legal, tal como lo establece el artículo 18 de la Ley referida”.

Sin embargo, como se dijo anteriormente esta prueba sería de las denominadas “diabólicas”, por cuanto la víctima, que requiere de una ayuda de emergencia, tendría que probar con certeza que el ilícito proviene de actores del conflicto, conclusión a la que sólo podría llegarse una vez finalizado un proceso penal, teniendo en cuenta además, que la ayuda no tiene carácter resarcitorio.

Por esta razón, la negativa de la ayuda de emergencia no puede fundamentarse en la falta de certeza de los autores del ilícito (en razón a que las autoridades penales no han emitido decisión sobre el asunto), sino que Acción Social debe analizar toda las circunstancias que rodean el asunto puesto en conocimiento por la supuesta víctima, con el fin de producir una decisión razonada que establezca, si en principio, esta encuadra o no en los supuestos establecidos en el artículo 49 de la Ley 418 de 1997.

Con base en las anteriores consideraciones, habrá de revocarse la decisión de instancia, para en su lugar conceder el amparo solicitado por violación del derecho de petición. En su lugar, se ordenará a Acción Social realizar un nuevo estudio de la situación de la accionante, con fundamento en el informe detallado que deberá rendir la Personería de

Zarzal, sin que sea posible oponer la falta de prueba penal para negar la ayuda.

1. DECISIÓN

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

RESUELVE

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

SEGUNDO. REVOCAR la sentencia proferida el 19 de agosto de 2008, por el Juzgado Quince Civil del Circuito de Cali, y en su lugar, CONCEDER la tutela a los derechos fundamentales de petición, al mínimo vital, a una vida digna y a la debida protección a las víctimas, entre otros, de la señora Alejandra Milena Vargas Rivera, en nombre propio y en representación de su hijo menor Andrés David Posso Vargas, de conformidad con las consideraciones antes expuestas.

TERCERO. ORDENAR a la Personería Municipal de Zarzal que, en un término de cinco días, contados a partir del día de la notificación de la presente providencia, emita un informe con destino a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional donde se hagan constar los hechos de los que haya tenido noticia en relación con el homicidio de Julián Andrés Posso Mondragón. El informe debe 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 en el ámbito penal.

CUARTO. 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 Zarzal dispuesto en esta providencia, estudie nuevamente la solicitud presentada por la señora Alejandra

Milena Vargas Rivera, 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 Julián Andrés Posso Mondragón se encuadra en el ámbito de la Ley 418 de 1997, como homicidio selectivo en el marco del conflicto armado interno, sin que sea posible oponer para la negativa de la ayuda la falta de prueba penal para tener la certeza en relación con los móviles del crimen o los autores o partícipes en el mismo en el ámbito penal.

QUINTO: Para los efectos del artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, el Juzgado Quince Civil del Circuito de Cali, hará la notificación y tomará las medidas conducentes para el cumplimiento de esta sentencia.

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

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 M.P. Eduardo Montealegre Lynett

2 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y otros

3 M.P. Jaime Córdoba Triviño

4 M.P. Álvaro Tafur Galvis

5 M.P. Manuel José Cepeda

6 Sentencia T-025 del 22 de enero de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

7 Sentencias T-1094 del 4 de noviembre de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

8 Sentencia T-025 del 22 de enero de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

9 Sentencia T-188 del 15 de marzo de 2007 M.P. Álvaro Tafur Galvis

10 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.)

11 Ver entre otras, las sentencias T-1161 del 4 de diciembre del 2003 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y T-473 del 12 de junio de 2007 M.P. Nilson Pinilla Pinilla

12 Cfr. Sentencia T-1171 del 4 de diciembre de 2003 M.P. Alfredo Beltrán Sierra

13 Sentencia T-373 del 11 de abril del 2005 M.P. Álvaro Tafur Galvis

14 M.P. Mauricio González Cuervo

15 M.P. Nilson Pinilla Pinilla

16 Sentencia T-628 del 15 de agosto del 2007 M.P. Clara Inés Vargas Hernández