

Sentencia T-867/09

ASISTENCIA HUMANITARIA-Procedimiento establecido para que se otorgue

ASISTENCIA HUMANITARIA-Beneficiarios

ACCION DE TUTELA CONTRA ACCION SOCIAL-Deber de informar los mecanismos legales y las autoridades competentes para iniciar las acciones civiles y penales para obtener la ayuda a la que tienen derecho

Referencia: expediente T-2276181

Acción de tutela instaurada por Alma María Noguera Bolaño, Humberto José Coronel Noguera, Federmán Bladimir Coronel Noguera y Sandra Milena Coronel Noguera contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

Magistrado Ponente:
Dr. JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de noviembre de dos mil nueve (2009).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados María Victoria Calle Correa, Juan Carlos Henao Pérez y Jorge Iván Palacio Palacio, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos proferidos en el asunto de la referencia por el Juzgado Cuarenta y Cinco Penal del Circuito de Bogotá, en primera instancia, y la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, en segunda.

I. ANTECEDENTES

1.1 Hechos

Alma María Noguera Bolaño, Humberto José Coronel Noguera, Federmán Bladimir Coronel Noguera y Sandra Milena Coronel Noguera ejercieron acción de tutela contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social – buscando la protección de sus “*derechos fundamentales de petición, ayuda humanitaria, a la verdad, justicia*

y reparación de las víctimas, y al debido proceso administrativo”, de conformidad con los siguientes hechos:

- Señalan que el 6 de mayo de 2003 el Sr. Federman Coronel Angulo, padre y esposo de los peticionarios, falleció en hechos ocurridos en el Corregimiento “Loma Linda”, jurisdicción de Bosconia (Cesar), producto de un ataque terrorista perpetrado por parte del autodenominado “Bloque Norte de las Autodefensas”.
- Afirman que Humberto José Coronel Noguera, uno de los accionantes, se encontraba exiliado en Perú al momento del fallecimiento de su padre, producto de amenazas que había recibido contra su vida.
- Manifiestan que aquél sólo pudo regresar a Colombia hasta julio de 2005, momento en el cual las amenazas habían cesado.
- Indican que posteriormente, en el año 2008, acudieron ante la dependencia de Acción Social de la ciudad de Santa Marta, en donde formularon petición de ayuda humanitaria de conformidad con lo establecido en la Ley 418 de 1997 y demás normas concordantes.
- Comentan que Acción Social se negó a recibir la petición, pues verbalmente les dijeron que por la muerte de *“Federman Coronel Angulo ya se había tramitado una solicitud de ayuda humanitaria”* a favor de Elvira Raquel González Toro y de Darwin Enrique, Hugo Alberto, Yamit David, Cristián Camilo Coronel González, quienes acreditaron la calidad de compañera permanente e hijos de la víctima, respectivamente.

Como consecuencia de lo anterior, los peticionarios pretenden que se le ordene a Acción Social pagarles *“sin más dilaciones, la ayuda humanitaria a la que se refiere la Ley 418 de 1997”*.

1.2 Contestación de la entidad demandada

Dentro del término legalmente establecido para ello, Acción Social dio contestación a la demanda de tutela, manifestando que, de conformidad con el artículo 16 de la Ley 418 de 1997, la petición de asistencia humanitaria debía formularse *“dentro del año siguiente a la ocurrencia del hecho* respecto del cual la ley consagra el reconocimiento y pago de dicha ayuda.

Asimismo, señaló que el reconocimiento del auxilio humanitario a la Sra. Toro González y a sus hijos, el cual había esgrimido como motivo para negar dicha petición, había ocurrido conforme a derecho, porque verificó adecuadamente el parentesco y la calidad de víctimas de quienes lo solicitaron.

1.3 Decisiones judiciales objeto de revisión

1.3.1 Sentencia de primera instancia

En sentencia del nueve (9) de febrero de dos mil nueve (2009), el Juzgado Cuarenta y Cinco Penal del Circuito de Bogotá negó la tutela solicitada. El *a quo* sostuvo que dentro de los elementos probatorios obrantes en el expediente no se encontró derecho de petición alguno; ni se demostró la existencia de un perjuicio irremediable que permitiera el reconocimiento, aunque fuera transitorio, de la ayuda humanitaria. De igual forma, indicó que el término para la solicitud de ayuda humanitaria había expirado, y que, en consecuencia, resultaba contrario al fin de la acción de tutela emplearla como mecanismo para alterar o revivir términos.

1.3.2 Impugnación de los accionantes

Los peticionarios, inconformes con la decisión del *a quo*, solicitaron la revocatoria del fallo acusado pues, en su criterio, el juez desconoció que las peticiones ante las autoridades podían formularse de manera verbal y también, que la Corte Constitucional, en múltiples pronunciamientos, había reconocido la procedencia de la acción de tutela como mecanismo para el reconocimiento de la ayuda humanitaria. De similar manera, los accionantes alegaron que el juez desconoció la imposibilidad que tuvieron para formular la petición de ayuda humanitaria, la cual consistía en las constantes amenazas de las que fueron víctimas durante casi 3 años.

1.3.3 Sentencia de segunda instancia

La Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, mediante Sentencia del 1 de abril de 2009, confirmó la decisión del *a quo*, indicando que si bien las peticiones pueden elevarse en forma verbal “*ello no implica que no se pueda probar*” en qué fecha o época se hizo la solicitud. Asimismo, sostuvo que aunque los accionantes manifestaron que fueron víctimas de amenazas, solamente el Sr. Humberto Coronel estuvo refugiado en Perú, mientras que “*de las demás personas no existe prueba de haber estado por fuera del país y que por presuntas amenazas no pudieron hacer la reclamación de ayuda humanitaria*”. Finalmente manifestó que Acción Social “*se ciñó a los parámetros legalmente establecidos para el otorgamiento de la ayuda humanitaria a las personas que hicieron la reclamación como víctimas del Sr. Coronel Angulo*”, solicitándose y valorándose las pruebas allegadas para acreditar los supuestos de hecho necesarios para su reconocimiento.

1.4 Pruebas

De los elementos probatorios obrantes en los expedientes de instancia, la Sala destaca los siguientes:

- Folios 8 a 13, denuncia presentada por el Sr. Humberto José Coronel Noguera por el presunto delito de amenazas.

- Folio 16, resolución No. 07-2003-CPR de la Comisión Especial para los Refugiados, en donde se reconoce la condición de tal al Sr. Humberto José Coronel Noguera.
- Folio 17, fotocopia del carné de extranjería peruana del Sr. Humberto José Coronel Noguera.
- Folio 18, registro civil de matrimonio de Federman Coronel Angulo y Alma María Noguera Bolaño.
- Folio 19, fotocopia de la cédula de ciudadanía de la Sra. Alma María Noguera Bolaño.
- Folios 21 y 22, registro civil de defunción y acta de inspección de cadáver del Sr. Federman Coronel Angulo.
- Folio 24, certificado de fallecimiento del Sr. Federman Coronel Angulo por motivos ideológicos y políticos en el marco del conflicto armado interno, expedido por el Personero Municipal de Bosconia (Cesar).
- Folios 26, 27 y 28, registros civiles de nacimiento de Humberto José Coronel Noguera, Federmán Bladimir Coronel Noguera y Sandra Milena Coronel Noguera.

1.5 Actuación surtida por la Corte Constitucional

Mediante Auto de fecha 26 de octubre del presente año, esta Sala de Revisión decidió ordenar la práctica de algunas pruebas. Así, se ordenó que por Secretaría General, se requiriera de inmediato a Acción Social para que allegara, en calidad de préstamo o copia, la totalidad del expediente que contiene la actuación que originó la presente acción de tutela. Así mismo, se ordenó que el Personero Municipal de Bosconia (Cesar) informara cual fue el trámite que adelantó para efectos de certificar la muerte violenta del Sr. Federman Coronel Angulo.

Así, mediante oficio de la Secretaria General de esta Corporación de 13 de noviembre de 2009, se anexó copia del caso No.3399 de 2003, mediante el cual se reconoció a la Sra. Elvira Raquel González Toro y a sus hijos el pago de asistencia humanitaria y gastos funerarios.. Sin embargo, respecto de la orden impartida a la Personería Municipal de Bosconia, según informe de Secretaría General de esta Corporación, el término para pronunciarse sobre el presente caso venció en silencio.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia.

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

2. Problemas Jurídicos

Sobre la base de los antecedentes expuestos, esta Sala de Revisión deberá determinar si la entidad demandada desconoció los derechos fundamentales de petición, debido proceso y asistencia humanitaria de los accionantes, al haber negado una solicitud de asistencia humanitaria de la Ley 418 de 1997 bajo el argumento de que la había entregado previamente a la compañera permanente de la víctima y a sus hijos.

Para solucionar el anterior interrogante, la Corte Constitucional analizará los siguientes temas: (i) La asistencia humanitaria para las víctimas del conflicto armado dentro de la Ley 418 de 1997, y (ii) El trámite administrativo para el reconocimiento de dicha asistencia.

3. Trámite administrativo para el reconocimiento de la asistencia humanitaria

El artículo 29 de la Constitución Política señala que las actuaciones judiciales y administrativas de cualquier tipo deberán respetar en todo momento el debido proceso. La Corte Constitucional, en sentencia T-404 de 1993, definió el concepto de debido proceso de la siguiente manera:

“El debido proceso es una manifestación de uno de los fines del derecho objetivo: la seguridad jurídica. Ese saber a qué atenerse en que consiste ésta, se garantiza plenamente cuando la actuación de los servidores públicos se sujeta siempre a procedimientos preestablecidos. Cuando nada es resultado del capricho o de la arbitrariedad. El debido proceso es, además, derecho de aplicación inmediata.”¹

Por consiguiente, Acción Social, en desarrollo de su función de brindar atención humanitaria, deberá ceñirse a la normativa que establece el procedimiento diseñado para su reclamación. De forma similar, las demás entidades responsables del efectivo reconocimiento de la asistencia humanitaria (Alcaldía, Personería, etc), deberán cumplir de forma eficiente sus funciones, asegurándose que el derecho que les asiste a estos sujetos se materialice de forma efectiva.

La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, en ejercicio de su potestad reglamentaria y en concordancia con lo dispuesto en la Ley 418 de 1997, estableció mediante la Resolución 7381 del 21 de septiembre de 2004 el procedimiento administrativo para hacer efectiva la asistencia humanitaria para las víctimas del conflicto armado interno. Dicho procedimiento, conforme a lo establecido en los artículos 29 y 228 de la Constitución Política respectivamente, debe respetar en todo momento las reglas del debido proceso e interpretarse de manera favorable a las víctimas del desplazamiento y el conflicto armado interno.

¹ Sentencia T-404 de 1993

De acuerdo con el artículo 18 de la Ley 418 de 1997, el trámite del reconocimiento de la asistencia humanitaria se inicia con la expedición del censo de las víctimas del hecho violento suscitado en el marco del conflicto interno. Dicha certificación deberá ser elaborada por el Alcalde o Personero Municipal o quien haga sus veces y será enviada a Acción Social en el término de 8 días hábiles contados a partir de la ocurrencia del hecho. Así mismo, la entidad responsable del censo deberá expedir certificación individual a cada una de las víctimas, la cual deberá contener los mismos datos del censo. Por consiguiente, el ente encargado de la certificación está en la obligación de cerciorarse que todas las personas afectadas por el hecho violento (víctimas directas e indirectas) estén plenamente identificadas e incluidas dentro del censo.

La Corte Constitucional, en sentencia T-417 de 2006, sostuvo lo siguiente, en relación con la certificación atrás reseñada:

“(...) 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 previstos 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 se 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 describen los hechos. (...)”²

Una vez tramitada la etapa antes descrita, de conformidad con el artículo 16 de la citada ley, la víctima deberá elevar la solicitud de reconocimiento de ayuda humanitaria, dentro del año siguiente a la ocurrencia de los hechos. La Jurisprudencia de esta Corporación, teniendo en cuenta la especial situación de indefensión en la que se encuentran estas personas, ha establecido que las normas relativas a su protección deben interpretarse de manera flexible y favorable, evitando que aquellas se conviertan en obstáculo para el goce efectivo de sus derechos.³

Así, en sentencia C-047 de 2001, estudiando la constitucionalidad de la disposición que señala el término para presentar la solicitud de reconocimiento de ayuda humanitaria, este Tribunal manifestó que el plazo de un año allí contemplado debe aplicarse de acuerdo a las circunstancias especiales de las víctimas, valorando cada caso en específico, pues no se puede desconocer que:

“el conflicto armado colombiano genera desplazamiento de campesinos y enormes dificultades para proveer la seguridad a sectores de la población, por lo que en

² Sentencia T-417 de 2006

³ Sentencias C-047 de 2001, T-025 de 2004 y T-895 de 2007, entre otras.

*ocasiones las víctimas de la confrontación armada deben marginarse para no ser amenazadas. Así las cosas, resulta evidente para la Corte, que dado la complejidad e intensidad de la controversia armada que ocurre en nuestro medio, los destinatarios de la ayuda humanitaria a que se refiere el artículo 16, no pueden, por razones de fuerza mayor o caso fortuito, acudir ante la autoridad correspondiente para solicitarla. Por lo tanto, es diferente la situación de quienes pueden acceder a las autoridades y quienes no lo hacen porque están inmersos en hechos de fuerza mayor o caso fortuito, pese a ello el Legislador otorgó el mismo trato jurídico. En consecuencia, la exclusión de la fuerza mayor o del caso fortuito como condiciones relevantes para la solicitud de la ayuda humanitaria, es discriminatoria”.*⁴

Por consiguiente, a juicio de la Corte, en lo relativo a la protección de los desplazados y las víctimas del conflicto armado, conceptos como el de caso fortuito o fuerza mayor, definidos en las leyes civiles y desarrollados ampliamente por la jurisprudencia de la jurisdicción ordinaria, deben ser interpretados a la luz de *“las situaciones excepcionales de violencia que causaron el desplazamiento y la especial situación de marginalidad y debilidad en la que se encuentra la población desplazada”*⁵. De esta forma, resulta constitucionalmente reprochable que las autoridades encargadas de realizar el reconocimiento de la asistencia humanitaria interpreten la ley de manera tal que les impongan *“la exigencia de una carga probatoria alta o desproporcionada que haga prácticamente imposible la protección del derecho.”*⁶

Así, una vez radicada la solicitud dentro del término establecido, el peticionario deberá allegar la documentación exigida por Acción Social de acuerdo a las normas reglamentarias al respecto, la cual dependerá de la clase de asistencia humanitaria solicitada y del tipo de víctima que la requiere. En todos los casos, dicha documentación deberá ir acompañada de la certificación individual señalada en el artículo 18 de la Ley 418 de 1997⁷.

Luego de recibida la documentación solicitada, Acción Social realizará el estudio del caso y de ser procedente, realizará el reconocimiento de la ayuda humanitaria. De acuerdo con el artículo 2 de la Resolución 7381 de 2004 y en virtud de la vocación de auxilio que tiene la asistencia humanitaria, ésta se entregará por una sola vez, en un monto de hasta cuarenta (40) salarios mínimos legales vigentes del año de ocurrencia del hecho.

4. Asistencia Humanitaria para las víctimas del conflicto armado interno. Reiteración de Jurisprudencia

⁴ Sentencia C-047 de 2001

⁵ Sentencia T-895 de 2007

⁶ Ibíd.

⁷ El texto de la disposición es el siguiente: *“Cuando quiera que ocurra alguno de los eventos contemplados en el artículo 15 de la presente ley, la Alcaldía Municipal, la Personería Municipal, o la entidad que haga sus veces, deberá elaborar el censo de las personas afectadas en su vida, en su integridad personal o en sus bienes, que contenga como mínimo la identificación de la víctima, su ubicación y la descripción del hecho, y enviarlo a la Red de Solidaridad Social en un término no mayor a 8 días hábiles contados a partir de la ocurrencia del mismo”.*

La jurisprudencia de esta Corporación no ha sido ajena a los conflictos que se han suscitado por la negativa de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social – de suministrar a las víctimas del conflicto interno, por diversas razones, la asistencia humanitaria prevista en la Ley 418 de 1997 y demás normas concordantes.

A criterio de la Corte, el concepto de asistencia humanitaria alude al “*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*”⁸ que se materializa en el derecho en virtud del cual cada miembro de la población civil puede reclamar del Estado la ayuda necesaria para superar la situación de emergencia en que se encuentre.

Tratándose de las víctimas del conflicto armado que se desarrolla actualmente en nuestro país, el Congreso de la República, a través de la Ley 418 de 1997⁹, estableció los criterios de procedencia y mecanismos para reclamar asistencia humanitaria de parte del Estado colombiano. Así, el artículo 16 de la ley citada reconoce el derecho de dichos sujetos a recibir asistencia humanitaria de la siguiente manera:

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

En concordancia con lo anterior, el artículo 15 de dicha normativa, modificado por el artículo 6 de la Ley 782 de 2002¹⁰, definió a las víctimas beneficiarias de la asistencia humanitaria como “*aquellas personas de la población civil que sufran perjuicios en su vida, o grave deterioro en su integridad personal o en sus bienes, por razón de atentados terroristas, combates, secuestros, ataques y masacres en el marco del conflicto armado interno.*”¹¹

En este punto, es pertinente resaltar que la ley no tiene en cuenta los grados de parentesco ni el estado civil de los afectados con las conductas descritas. Así las cosas, la categoría de víctimas en la Ley 417 de 1997 se extiende a toda persona que haya sufrido un perjuicio en su personalidad o en su patrimonio

⁸ Sentencia T-1094 de 2007

⁹ Prorrogada por la Ley 548 de 1999; prorrogada y modificada por la Ley 782 de 2002, y prorrogada por la Ley 1106 de 2006

¹⁰ Prorrogado por la Ley 1106 de 2006

¹¹ De forma similar, conforme a lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 418 de 1997, se considerarán también víctimas “*los desplazados en los términos del artículo 1 de la Ley 387 de 1997*”, así como “*toda persona menor de edad que tome parte en las hostilidades*”

como consecuencia de las conductas perpetradas con ocasión del conflicto interno armado.

En efecto, la jurisprudencia constitucional ha manifestado que la disposición en cita pretende proteger a “(i) las víctimas directas, es decir, quienes sufren los actos violentos que causan un perjuicio en su vida, o grave deterioro en la integridad personal o en sus bienes, así como (ii) las víctimas indirectas, entendidas éstas como las personas que sufren el perjuicio por causa de la muerte o afectación en su vida, integridad física, seguridad o libertad de las personas más próximas.”¹²

Por otra parte, la Corte ha señalado de manera enfática que dicha asistencia no tiene el carácter de obligación reparatoria, ni implica el reconocimiento de la responsabilidad del Estado “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.”¹³

Así, las víctimas del conflicto armado interno pueden solicitar el reconocimiento y pago de la ayuda humanitaria, estando también facultados para solicitar la reparación individual por vía administrativa contemplada en el Decreto 1290 de 2008, para ser indemnizados de manera integral por los daños materiales y extrapatrimoniales sufridos por conductas atribuibles a grupos armados al margen de la ley. Dicha posibilidad no excluye, en ningún caso, el derecho que les asiste a estos sujetos de reclamar la reparación por vía judicial de parte de los directos responsables, como tampoco la responsabilidad subsidiaria o residual atribuible al Estado, por las conductas activas u omisivas que permitieron la realización de dichos perjuicios.

Teniendo en cuenta el considerable número de personas que se encuentran en dicha situación y la limitada cantidad de recursos con los que dispone el Estado colombiano para atenderlos, la asistencia humanitaria, conforme a lo dispuesto en el artículo 2 de la Resolución 7381 de 2004, será entregada por una sola vez. En concordancia con lo anterior, y buscando hacer ágil y efectivo el trámite de su reconocimiento, el artículo 1° de la resolución en cita señala que los reclamantes de la asistencia humanitaria deberán afirmar, bajo la gravedad del juramento, que no conocen otros beneficiarios con igual o mejor derecho que ellos y que responderán ante los mismos, en caso que lleguen a aparecer.

5. Análisis del Caso Concreto

Los señores Alma María Noguera Bolaño, Humberto José Coronel Noguera, Federmán Bladimir Coronel Noguera y Sandra Milena Coronel Noguera ejercieron acción de tutela contra la Agencia Presidencial para la Acción

¹² Sentencia T-1094 de 2007

¹³ *Ibíd.*

Social y la Cooperación Internacional – Acción Social – buscando que se ordenara a dicha entidad el reconocimiento y pago de la asistencia humanitaria señalada en la Ley 418 de 1997 y demás normas concordantes.

Dentro del expediente de tutela, está demostrado lo siguiente:

1. Que el Sr. Federman Coronel Angulo, cónyuge y padre de los peticionarios, falleció el 6 de mayo de 2003 por motivos ideológicos y políticos, en un hecho relacionado con el conflicto armado interno colombiano (Folios 21, 22 y 24 del cuaderno de primera instancia).
2. Que el Personero de Bosconía (Cesar) expidió la certificación señalada en el artículo 17 de la Ley 418 de 1997 por el fallecimiento del Sr. Federman Coronel Angulo. (Folio 24 del cuaderno de primera instancia)
3. Que la Sra. Elvira Raquel González Toro, solicitó el reconocimiento de asistencia humanitaria por el fallecimiento del Sr. Federman Coronel Angulo. (Folio 69 del cuaderno de primera instancia)
4. Que en el trámite del reconocimiento de la ayuda humanitaria, la Sra. González Toro, por indicación de Acción Social, afirmó bajo la gravedad del juramento no conocer otros beneficiarios del Sr. Federman Coronel Angulo con igual o mejor derecho, aceptando responder “*civil, penal y pecuniariamente en caso de que lleguen a aparecer.*” (Folio 55 del cuaderno de revisión)
5. Que Carmen Rosado de Atuesta y Luis Emilio Atuesta Rosado, rindieron declaración para fines extrajudiciales ante la Notaría 2da del Círculo de Valledupar (Cesar), en donde afirmaron que la Sra. Elvira Raquel González Toro era la compañera permanente del Sr. Federman Coronel Angulo y que aquel nunca estuvo casado con ninguna otra mujer. (Folio 47 del cuaderno de revisión)
6. Que Acción Social, mediante Resolución 5556 de 2006, reconoció y ordenó el pago a la Sra. Elvira Raquel González Toro y a sus hijos, y a Cristián Camilo Coronel Rada, la suma de \$13.280.000 a título de asistencia humanitaria y gastos funerarios por el fallecimiento del Sr. Federman Coronel Angulo. (Folios 69 y 70 del cuaderno de primera instancia)
7. Que el peticionario Humberto José Coronel Noguera, fue reconocido, mediante resolución No. 07-2003-CPR de la Comisión Especial para los Refugiados, en calidad de tal. (Folio 16 del cuaderno de primera instancia)

Así las cosas, el contexto fáctico anteriormente reseñado permite deducir que la entidad accionada desplegó una conducta ceñida fielmente a los lineamientos legales y constitucionales y en consecuencia, no desconoció los derechos fundamentales de petición y debido proceso administrativo invocados por los accionantes. Lo mismo es predicable del derecho fundamental a la asistencia humanitaria, lo cual no obsta para que esta Corporación realice algunas precisiones respecto a su forma de protección en situaciones similares a la que está bajo estudio.

En efecto, la entidad demandada inició el trámite del reconocimiento de ayuda humanitaria con la certificación expedida por el Personero de Bosconia, allegada por la Sra. Elvira Raquel González Toro, la cual cumplía con los lineamientos señalados en el artículo 17 de la Ley 417 de 1997 y el artículo 1 de la Resolución 7381 de 2004. Asimismo se observa que Acción Social le exigió a la Sra. González Toro que allegara copia del registro civil de defunción del Sr. Coronel Angulo, copia del registro civil de nacimiento de los hijos de la víctima y los demás documentos exigidos en la resolución en cita; también le exigió que demostrara mediante dos declaraciones extraproceso la calidad de compañera permanente que afirmaba tener. De forma similar, el expediente refleja que Acción Social le exigió a la Sra. González Toro que afirmara, bajo la gravedad del juramento que desconocía de la existencia de otras personas que pudieran reclamar igual o mejor derecho en relación con la ayuda humanitaria por la muerte del Sr. Coronel Angulo.

Producto de lo anterior, los peticionarios quedaron sin posibilidad de acceder al reconocimiento y pago de ayuda humanitaria. Sin embargo, esta circunstancia no puede ser imputable a Acción Social, porque actuó amparada en el principio de legalidad y siguiendo las exigencias del principio constitucional de buena fe, bajo el convencimiento de que dichas afirmaciones estaban ajustadas a la realidad.¹⁴ Sería desproporcionado, irrazonable y contrario a la reglamentación fijada para el reconocimiento de asistencia humanitaria, exigirle a Acción Social que verifique en todos los casos la veracidad de las afirmaciones realizadas por los solicitantes.

Ahora bien, en lo relacionado con el derecho a la asistencia humanitaria, la Corte debe advertir que no obstante que dicho auxilio de emergencia debe entregarse por una sola vez y dentro del término de un año, no significa que en el caso de aparecer otros beneficiarios, Acción Social no tenga obligación alguna para con ellos y que resulte constitucionalmente admisible que se limite a manifestarles que deben acudir ante los primeros para obtener la parte que constitucional y legalmente les corresponde. La entidad accionada desconoce el derecho constitucional a la asistencia humanitaria de una víctima del desplazamiento o del conflicto interno armado cuando, bajo el pretexto de haberla reconocido a favor de otros beneficiarios, no realiza las diligencias tendientes a que aquellos obtengan de parte los primeros favorecidos la parte que les corresponde.

¹⁴ El principio de buena fe, entendido por esta Corporación en Sentencia C-1194 de 2008 como *“aquel que exige a los particulares y a las autoridades públicas ajustar sus comportamientos a una conducta honesta, leal y conforme con las actuaciones que podrían esperarse de una “persona correcta (vir bonus)” impone, confiar, dar credibilidad y tener por cierta la palabra dada, sin perjuicio de la exigencia legal, en algunos casos, de presentar pruebas para acreditar determinada situación.*

Conforme a este principio constitucional, consignado en el artículo 83 de la Constitución Política: *“(i) las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deben estar gobernadas por el principio de buena fe y; (ii) ella se presume en las actuaciones que los particulares adelanten ante las autoridades públicas, es decir en las relaciones jurídico administrativas, pero dicha presunción solamente se desvirtúa con los mecanismos consagrados por el ordenamiento jurídico vigente, luego es simplemente legal y por tanto admite prueba en contrario.”*

Así, Acción Social debe intentar, como primera medida, dependiendo de las condiciones de urgencia de cada caso particular, reconocer y pagar directamente la asistencia humanitaria al beneficiario, asegurándose de obtener el reembolso de las sumas pagadas en exceso a los primeros favorecidos. De la misma forma, puede exigir el reembolso voluntario de parte de los primeros beneficiarios, o en su defecto, a través de los mecanismos administrativos de los que dispone, para posteriormente asignarlo a los segundos. Asimismo, en los casos en que los otros beneficiarios no requieran con vital urgencia la asistencia humanitaria, debe instruir a las personas acerca de los mecanismos legales y las autoridades competentes para exigir de parte de los primeros favorecidos, la parte que les corresponde. No se trata de realizar un nuevo desembolso a favor de los beneficiarios que no concurrieron al trámite de reconocimiento de ayuda humanitaria.

La Ley 418 de 1997, al considerar las limitaciones presupuestales que enfrenta el Estado para atender a estas personas y teniendo en cuenta la gran cantidad de reclamantes en situación de emergencia que faltan por recibir asistencia por la ocurrencia de un hecho violento, decidió limitar la entrega de la prestación económica a una sola vez.

Así las cosas, en el presente asunto, las pruebas obrantes en el expediente y las afirmaciones hechas por los mismos peticionarios, permiten sostener que han transcurrido más de tres años desde que aquellos se encontraban en posibilidad de hacer efectivo su derecho. En el escrito de tutela, el Sr. Humberto José Coronel Noguera, manifiesta que luego de haberse visto obligado a dejar el país en el año 2002, producto de las múltiples amenazas de las que fue víctima, regresó al país en julio de 2005, momento en el cual sintió que el nivel de riesgo había bajado. Sin embargo, elevó petición en tal sentido solamente hasta el año 2008.

Esta Corporación, al realizar una interpretación de dicha disposición, y seguir el precedente jurisprudencial antes reseñado¹⁵, entiende, al igual que lo hicieron los jueces de instancia, que las dificultades que tuvo que afrontar la familia Coronel Noguera durante los 2 años siguientes a la muerte del Sr. Federman Coronel Angulo, se convirtieron en un obstáculo que imposibilitó, de manera absoluta, la solicitud del reconocimiento y pago de ayuda humanitaria.

No ocurre lo mismo respecto a los años 2005 en adelante, en los cuales ninguno de los peticionarios afirma haber sufrido circunstancia alguna de fuerza mayor o caso fortuito que hiciera imposible elevar solicitud de reconocimiento de ayuda humanitaria. Incluso, el expediente de tutela hace ver que si bien el Sr. Humberto Coronel Noguera estuvo claramente

¹⁵ Sentencias C-047 de 2001 y T-895 de 2007, entre otras.

imposibilitado para realizar la solicitud entre los años 2002 a 2005, los demás peticionarios ni siquiera afirmaron la existencia de circunstancia similar.

Pasaron cerca de 6 años desde la muerte del cónyuge y padre de los peticionarios hasta el momento de la solicitud de asistencia humanitaria, lo cual indica que el auxilio no tiene carácter urgente, por tanto, pueden acudir a las otras vías judiciales (civiles y penales) para obtener el efectivo reconocimiento de la proporción de asistencia a la cual eventualmente pudieran tener derecho. De acuerdo a lo señalado anteriormente, Acción Social, teniendo en cuenta el tiempo que tardaron los peticionarios para realizar su solicitud (pudiendo hacerla), solo estará obligada a instruirlos de manera detallada sobre las autoridades competentes, el trámite y los requisitos que deben cumplir para ejercer las acciones legales con las que cuentan para obtener la proporción de la ayuda humanitaria que les corresponde, a pesar de que otros familiares ya la reclamaron.

En consecuencia, se confirmará la decisión judicial de segunda instancia, pero se ordenará a Acción Social informar a Alma María Noguera Bolaño, Humberto José Coronel Noguera, Federmán Bladimir Coronel Noguera y Sandra Milena Coronel Noguera, los mecanismos legales y las autoridades competentes para iniciar las acciones civiles y, si es necesario, penales para obtener de parte de las señoras Elvira Raquel González Toro y Iris Johanna Prada Caro y sus hijos, las sumas de dinero por concepto de ayuda humanitaria y gastos funerarios por la muerte violenta del Sr. Federman Coronel Angulo a que tienen derecho.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero. CONFIRMAR la sentencia del 1 de abril de 2009 de la Sala Civil del Tribunal Superior de Bogotá, dentro de la acción de tutela instaurada por Alma María Noguera Bolaño, Humberto José Coronel Noguera, Federmán Bladimir Coronel Noguera y Sandra Milena Coronel Noguera contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

Segundo.- ORDENAR a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional que instruya a los peticionarios de los mecanismos legales y las autoridades competentes para obtener de parte de las señoras Elvira Raquel González Toro y Iris Johanna Prada Caro y sus hijos, la

proporción que les corresponde de la asistencia humanitaria entregada en virtud de la Resolución 5556 del 3 de enero 2006.

Tercero.- ADVERTIR a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional que, cuando cualquier víctima del desplazamiento o del conflicto armado solicite el reconocimiento de ayuda humanitaria y ella haya sido pagada previamente a otros beneficiarios, dependiendo de las condiciones de urgencia de cada caso deberá: (i) reconocer y pagar directamente la asistencia humanitaria al solicitante, asegurándose de obtener el reembolso de las sumas pagadas en exceso a los primeros favorecidos; (ii) exigir el reembolso voluntario o administrativo de parte de los primeros beneficiarios, para posteriormente asignarlo a los segundos o (iii) instruir a las personas acerca de los mecanismos legales y las autoridades competentes para exigir de parte de los primeros favorecidos, la parte que les corresponde.

Cuarto.- LÍBRESE por secretaría la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, y cúmplase.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado Ponente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO
Secretaria General