

JUNTA DE CALIFICACION DE INVALIDEZ-Solicitud judicial de evaluar pérdida de capacidad laboral del peticionario como medida cautelar en tutela

Con fundamento en el artículo 7º del Decreto 2591 de 1991 la Sala Tercera de Revisión adoptó mediante autos la medida cautelar consistente en ordenar a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá que evaluara la capacidad laboral del peticionario y remitiera la certificación correspondiente al Gerente del Centro Operativo Local de Suba del Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito con miras a que se resolviera definitivamente sobre su admisión al programa de auxilio para ancianos indigentes.

DERECHO A LA AUTONOMIA PERSONAL-Capacidad de funcionar libremente en la sociedad

El Constituyente colocó a la autonomía individual en el centro de las relaciones individuo, sociedad y Estado. La Constitución parte de una concepción de la persona como ser libre y responsable de sus propias elecciones. Pero al mismo tiempo reconoce que la capacidad de autodeterminarse libremente depende no sólo de factores personales sino también de condicionamientos materiales, por lo que se justifica establecer deberes de protección y apoyo cuando la realización de la persona se encuentra impedida por factores ajenos y superiores a las fuerzas de la persona. Así entendida, la autonomía personal guarda estrecha relación con el goce efectivo de los derechos sociales, no solo con el ejercicio de la libertad individual. Una persona enferma, con capacidades físicas o mentales disminuidas por factores personales o externos, sin pleno uso de sus funciones y, por lo tanto, sin posibilidad de valerse por sí misma, es una persona con menos autonomía. Para recuperar sus capacidades generalmente requiere de atención y protección, temporal o definitiva, bien sea por parte de la familia, de la comunidad o del Estado.

ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Protección de personas en circunstancias de debilidad manifiesta

El Estado Social de derecho acogido como forma de Estado para Colombia en el artículo 1 de la Constitución añade al Estado liberal de Derecho los derechos sociales fundamentales, coloca en cabeza de las autoridades públicas precisos deberes a favor de grupos y personas en condiciones de debilidad manifiesta y establece fines sociales al Estado tendientes a

alcanzar diversos objetivos sociales que permitan la realización de los derechos constitucionales y los deberes sociales de todos los colombianos.

PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Manifestaciones en la Constitución Política

El principio de la solidaridad tiene múltiples manifestaciones en el texto constitucional: en los fines sociales del Estado, en los deberes sociales del Estado en relación con personas o grupos discriminados o marginados, niños, adolescentes, mayores de edad, trabajadores, discapacitados, indigentes, madres cabeza de familia – y de los particulares, en los derechos constitucionales a la subsistencia, a la salud, a la seguridad social, a la vivienda digna, a la educación y al trabajo, en la prioridad del gasto público social sobre cualquier otra asignación y en la adopción del criterio de necesidades básicas insatisfechas para la distribución territorial del gasto público social, entre otras. La solidaridad refuerza en el Estado Social de derecho la idea que el Estado está al servicio del ser humano y no al contrario. Es así como las actuaciones del Estado en el ámbito social no obedecen a una actitud caritativa, compasiva o de mera liberalidad de las autoridades públicas, sino al deber constitucional de asegurar las condiciones indispensables para que todas las personas, puedan hacer pleno uso de su libertad y gozar de sus derechos fundamentales.

DEBERES SOCIALES Y ORDENES DE OBLIGADOS-Los establece la Constitución Política

Los deberes sociales se concretan por esta vía en deberes legales, de forma que se evite que por vía judicial o administrativa se restrinja la libertad individual por vía de la creación e imposición de cargas públicas desmesuradas e inequitativas. Lo anterior debe entenderse sin desmedro de la fuerza normativa de los deberes sociales radicados principalmente en cabeza del Estado por voluntad del propio Constituyente. Así, mientras el Congreso, en ejercicio de su amplia competencia de configuración legislativa, no establezca lo contrario, es el Estado – con cargo a los recursos tributarios y no tributarios – el llamado a asumir las cargas positivas necesarias para impedir que la persona humana sea despojada, por las circunstancias en que se halla, de su dignidad y sus derechos fundamentales. La responsabilidad que le cabe a las autoridades públicas en la ejecución de sus servicios sociales es máxima, dado que mientras el legislador no distribuya las cargas sociales de manera razonable entre el Estado y las organizaciones e instituciones sociales, el Estado no puede disculpar su inacción en que otros

deben hacer lo que el legislador democrático no les ha asignado. Ahora bien, la Constitución prefigura un orden de obligados en relación con los deberes sociales respecto de personas de la tercera edad. El artículo 46 de la Constitución coloca al Estado, y luego, en su orden, a la sociedad y a la familia, como titulares de los deberes de protección, promoción y asistencia de las personas de la tercera edad. Si bien los tres concurren para asegurar el cumplimiento de la garantía constitucional, el orden de precedencia de los obligados sitúa al Estado en primer lugar.

PROGRAMA DE AUXILIOS PARA ANCIANOS INDIGENTES-Admisión

ANCIANOS INDIGENTES-Protección especial

DEBER DE LA ADMINISTRACION DE DAR INFORMACION COMPLETA Y OPORTUNA

La Corte Constitucional ya se ha referido en el pasado a la importancia del correcto manejo y oportuno suministro de información por parte de la administración en los procesos de distribución de bienes, servicios, subsidios, recursos etc., de forma que se respete el principio de igualdad de trato a todos sus potenciales beneficiarios (art. 13 C.P.), se asegure el respeto a los principios que rigen la función pública (artículo 209, inciso 1, C.P.) y se creen las condiciones para hacer efectivo el debido proceso administrativo como expresión del principio fundamental que garantiza a las personas la participación en las decisiones que los afectan e interesan (artículo 2 C.P.). Es crucial función que cumple el suministro oportuno, pertinente, correcto y completo de información en la asignación de subsidios estatales con miras a garantizar la participación de todos los potenciales beneficiarios sin ningún tipo de favoritismo en condiciones de transparencia que aseguren la igualdad de trato para todos los interesados. Lo afirmado para la participación comunitaria en los procesos de adjudicación de subsidios es predicable igualmente de la participación individual en los procesos de asignación de subsidios. La persona que no obtiene la administración información oportuna, pertinente, correcta y completa del procedimiento a seguir para hacerse acreedora de una prestación positiva del Estado es colocada en una situación de desventaja no compatible con el marco constitucional. La Constitución consagra el derecho a acceder a la información. Esta debe ser suministrada a los peticionarios en condiciones de igualdad. Sin ella, el proceso administrativo que debe seguir el interesado habrá sido, ab initio, desconocido por la administración y, por ende, el derecho al debido proceso administrativo carecerá de sustrato

real y pertinente.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE BIENESTAR SOCIAL DEL DISTRITO DE BOGOTÁ- Desatención de los principios que rigen la función administrativa

La entidad demandada se apartó de los principios que rigen el ejercicio de la función administrativa, en especial de los principios de igualdad, eficacia, economía, celeridad y publicidad. Tal es la conclusión del manejo errático de la información dada al peticionario para acceder al programa de atención social al mayor adulto discapacitado e indigente. La omisión en la identificación de la entidad competente y en el señalamiento del trámite a seguir para obtener la certificación del grado de invalidez exigido por ley para acceder al subsidio hizo el procedimiento administrativo algo ineficaz, lento, costoso y poco transparente. Ello colocó al peticionario en posición de desventaja frente a otros potenciales solicitantes, lo cual no se compadece con el principio de igualdad de trato que debe primar en las actuaciones de la administración. Pero el proceder de la entidad demandada no sólo desconoció estas normas sino también otros derechos subjetivos.

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Vulneración en reconocimiento de auxilio monetario

Si se analiza la actuación administrativa surtida por la entidad demandada se encuentra que ella adolece de graves irregularidades en el suministro de la información necesaria para ser admitido al subsidio estatal. En efecto, al peticionario se le suministró información errónea sobre la manera de llenar los requisitos para acceder al programa de atención ofrecido por la administración distrital, ya que no bastaba – como lo comunicara la administración – simplemente con la certificación del grado de invalidez expedida por un médico registrado ante la Secretaría de Salud del Distrito. La omisión de la administración en suministrarle información pertinente, correcta oportuna y completa – la cual habría consistido como mínimo en la identificación de la junta competente para certificar sobre el grado de invalidez del petente – vulneró el derecho fundamental al debido proceso administrativo del actor, ya que con ello se le impidió cumplir a cabalidad con las condiciones legales y reglamentarias para acceder al subsidio estatal y, por ende, seguir el proceso debido para acceder al beneficio del cual el interesado no quería ser excluido, ya que estimaba cumplía con los requisitos para recibirlo.

PROGRAMA DE AUXILIOS PARA ANCIANOS INDIGENTES-Alegar la escasez de recursos resulta

una excusa precaria

En lo que respecta a razones presupuestales para no dar acceso a un programa de protección a personas en situación de debilidad manifiesta (art. 13 inc. 3 C.P.), si bien ellas pueden ser una limitante real ante la escasez de recursos para la financiación de programas sociales, el buen gobierno de una administración presupone el conocimiento demográfico de la población que habita en su jurisdicción, la medición objetiva de sus necesidades y la planeación para dar respuesta a los cambios que se puedan presentar. De lo contrario no se presentará la racionalidad mínima de un proceso democrático de fijación de prioridades y de adopción de políticas públicas para lograr las metas trazadas. Afirmar, sin argumentos adicionales, que “no hay plata” no constituye entonces una razón constitucionalmente suficiente para excluir a una persona que llena los requisitos establecidos por el legislador y desarrollados por vía reglamentaria para ser admitida a un programa financiado por el presupuesto democráticamente adoptado.

Referencia: expediente T-429280

Acción de tutela instaurada por ALFREDO MORENO PEREZ contra el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE BIENESTAR SOCIAL – ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA.

Temas:

Deberes sociales

Deberes sociales y ordenes de obligados

Deber social de protección especial

Mayores adultos indigentes

Debido proceso administrativo – acceso a beneficio legal

Deber de información completa y oportuna

Autonomía personal y capacidades sociales

Buen gobierno y acceso a la seguridad social

Escasez de recursos – excusa precaria

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., primero (1º) de marzo de dos mil dos (2002).

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

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo del catorce (14) de febrero de dos mil uno (2001), proferido por el Juzgado Treinta y Dos Civil del Circuito de Bogotá, al resolver en segunda instancia la acción de tutela instaurada por Alfredo Moreno Pérez contra el Departamento Administrativo de Bienestar Social – Alcaldía Mayor de Bogotá.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

1.1. El señor Alfredo Moreno Pérez, de 58 años de edad, casado, con cinco hijos tres de ellos menores de edad, sufre de una enfermedad cardiaca que, a su juicio, lo imposibilita para trabajar y así conseguir el sustento para sí y su familia. Según certificación médica del Hospital Simón Bolívar, el mencionado señor tuvo un infarto agudo al miocardio por hipertrofia ventricular izquierda excéntrica con severo compromiso de la contractibilidad y marcada disfunción diastólica.

1.2. Con motivo de su padecimiento acudió en varias oportunidades al Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito, Centro Operativo de Suba, con el fin de ser incluido en el programa “revivir”, el cual – según el peticionario – otorga un bono de subsistencia a personas de la tercera edad en situación de pobreza. Afirma tener derecho a dicho bono por “carecer de pensión y ser inválido físicamente para laborar”.

1.3. El Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito comunicó al señor

Moreno Pérez mediante oficio del 10 de agosto de 2000 que debido al recorte de recursos para el año 2000 por parte de la Red de Solidaridad Social, la entidad estaba impedida para vincular nuevos beneficiarios, pero que se practicaría una visita de trabajo social en su residencia para determinar si amerita entrar al programa y, en dado caso, dejarlo en lista de espera.

1.4. Mediante carta del 22 de agosto de 2000, el señor Moreno Pérez solicitó al Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito que su petición fuera acogida, ya que en el momento de efectuada la visita domiciliaria se hallaba interno, por quinta vez en siete meses, en el Hospital Simón Bolívar, debido a que sufrió un segundo infarto al miocardio. Afirma que se ordenó efectuarle un cateterismo cardiaco y que deberá ser nuevamente internado para tal efecto, cuando se reciba la respectiva orden de la Secretaría Distrital de Salud.

1.5. Luego de realizada la visita domiciliaria, y evaluado el caso en el respectivo Comité Local del Programa del 24 de agosto de 2000, en fecha 6 de septiembre del mismo año, le fue comunicado que para dar trámite a su solicitud de ingreso al programa debía presentar un “certificado de invalidez con porcentaje definido, expedido por un profesional con registro médico ante la Secretaría de Salud”.

1.6. Mediante comunicación del 27 de octubre de 2000, el Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito comunicó al señor Moreno Pérez que el Comité Local, en sesión del 20 de octubre había considerado que la información allegada desde la dirección científica del Hospital Simón Bolívar “no constituye certificado de invalidez, por lo que hasta tanto no se presente dicho documento no se puede determinar su ingreso al programa”.

1.7. El 8 de noviembre de 2000, el señor Moreno Pérez solicitó a la directora del Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito reconsiderar su caso. Estimó que su incapacidad constaba en la certificación médica, adjunta su solicitud de ingreso al programa, expedida por el médico tratante en el Hospital Simón Bolívar, Doctor José Roberto Vélez Múnera, “quien conoce ampliamente de 5 hospitalizaciones que he tenido entre el mes de Enero a la fecha”. Además, se pregunta si alguien le concedería trabajo a una persona de 58 años, con dos infartos, con un corazón agrandado y funcionando sólo el 15% y con daño en pulmones y riñones (...).

1.8. El 21 de noviembre de 2000, el señor Alfredo Moreno Pérez presentó acción de tutela contra el Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito por violación de sus derechos fundamentales a la vida, a la vida digna de él y de su familia y a la seguridad social. Afirmó que después de cuatro meses de trámites ante la entidad demandada y pese a su estado de salud y de pobreza, se resolvió no incluirlo en el programa “revivir”. Consideró que los exámenes practicados en el Hospital Simón Bolívar demuestran claramente su invalidez, por lo que la decisión de la entidad consistente en no incluirlo en el programa podía ser una represalia en su contra debido a la queja presentada ante la Personería local de Suba.

2. Solicitud

El señor Moreno Pérez solicita al juez de tutela que ordene al Departamento Administrativo de Bienestar del Distrito, Centro Operativo de Suba, realizarle un nuevo estudio y aceptarlo “en el programa de la tercera edad para poder dar alimento a (su) núcleo familiar”.

Además, pide al juez de tutela se sirva adoptar medidas provisionales consistentes en ordenar a la demandada el pago de alimentos esenciales para vivir hasta cuando se decida la acción de tutela presentada.

3.1. Ingrid Clemencia Valdiri, Gerente del Centro Operativo Local Suba del Departamento Administrativo de Bienestar del Distrito de la Alcaldía Mayor de Bogotá, en respuesta a la tutela elevada por el peticionario contra esa entidad manifestó que la solicitud de ingreso del señor Alfredo Moreno Pérez al proyecto “Atención al Adulto Mayor en Pobreza en Santa fe de Bogotá” se encuentra en espera de que el señor “allegue la valoración de discapacidad exigida por la ley para proceder a su vinculación”.

3.2. Sostuvo la gerente de la entidad demandada que el Decreto 1135 de 1994 estableció el proyecto de atención y que el peticionario podrá acceder al mismo en calidad de persona minusválida, si cumple con los requisitos de tener 50 años o más y de pérdida de más del 70% de su capacidad laboral.

3.3. La gerente de la entidad demandada anexó a su respuesta la documentación donde consta el trámite que se dio a la solicitud del peticionario. En dicha documentación aparece que la demandada solicitó formalmente mediante oficio del 3 de octubre de 2000 al Hospital Simón Bolívar certificar el grado de invalidez del peticionario. El mencionado hospital, en

oficio del 17 de octubre de 2000, se negó a expedir la respectiva certificación y argumentó que en dicho hospital no había una junta calificadora de invalidez que se encargara de dichas evaluaciones.

3.4. Finalmente, la demandada mediante comunicación del 27 de octubre del año pasado informó al señor Moreno que hasta tanto no tramitara ante la entidad de salud que lo atiende el certificado de discapacidad exigido por la ley no podría decidir sobre su admisión al proyecto tantas veces mencionado.

3.5. El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, en oficio del 30 de noviembre de 2000, informa al juez de tutela de primera instancia que para la determinación de la incapacidad laboral del señor Alfredo Moreno Pérez solicitada por ese despacho, no era el organismo competente y que se debía presentar dicha solicitud ante un Juzgado Laboral y éste, a su vez, debe solicitar los exámenes necesarios para establecer la incapacidad laboral o pensión de invalidez a la Empresa Prestadora de Salud a la que esté afiliada la persona.

4. Sentencia de tutela en primera instancia

4.1. El Juzgado Octavo Civil Municipal de Bogotá, mediante sentencia del seis (6) de diciembre de dos mil uno (2001), denegó la tutela solicitada.

4.2. Consideró el fallador de tutela que la demandada no había vulnerado derecho fundamental alguno del accionante, ya que mientras éste no allegue la certificación médica exigida por la ley no le es posible a la accionada acceder a lo solicitado. Añade, por último, que en el escrito de contestación se indica cuál es el procedimiento a seguir por el interesado a fin de obtener la mentada certificación médica.

5. Impugnación

El accionante apeló el anterior fallo. Adujo que el fallador subestimaba su situación médica y que las certificaciones aportadas al proceso, provenientes de los médicos tratantes en el Hospital Simón Bolívar, eran prueba suficiente de su incapacidad laboral permanente. Aseveró el actor:

“Si dos (2) certificaciones médicas de cardiólogos, cuyos nombres y registros médicos relaciono así (...), profesionales que están tratando mi enfermedad y cuyas fotocopias

adjunto, lo mismo que las fórmulas de medicación permanente, Medicación permanente y esencial, si no son suficientes como prueba de la incapacidad laboral permanente, entonces no hay autoridad, ni respeto a tales profesionales”.

6. Sentencia objeto de revisión

El Juzgado Treinta y Dos Civil del Circuito de Bogotá, mediante sentencia del catorce (14) de febrero de dos mil uno (2001), confirmó la sentencia impugnada. Consideró que la certificación de invalidez de porcentaje definido expedida por un profesional con registro médico ante la secretaría de salud, exigida por la entidad accionada mediante escrito del seis (6) de septiembre de dos mil (2000), no fue acreditada por el accionante y que la documentación aportada por él no podía tenerse como prueba de su incapacidad.

7. Revisión por la Corte Constitucional

La anterior sentencia fue remitida a la Corte Constitucional y seleccionada por la Sala Cuarta de Selección mediante auto del 26 de abril de 2001 para revisión, correspondiendo a la Sala Tercera de Revisión su conocimiento.

8. Medidas cautelares y pruebas decretadas por la Sala de Revisión

8.1. Con fundamento en el artículo 7º del Decreto 2591 de 1991 la Sala Tercera de Revisión adoptó mediante autos del diecisiete (17) de mayo y 15 de junio de 2001 la medida cautelar consistente en ordenar a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá que evaluara la capacidad laboral del peticionario y remitiera la certificación correspondiente al Gerente del Centro Operativo Local de Suba del Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito con miras a que se resolviera definitivamente sobre su admisión al programa de auxilio para ancianos indigentes.

8.2. Pese a la inicial renuencia del Secretario Principal de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá a tramitar la práctica de la evaluación médica ordenada mientras no se cancelara, por parte del interesado o la entidad de previsión social a la que estuviere afiliado, la suma de un salario mínimo, de conformidad con lo establecido en la ley, mediante oficio del veinte (20) de junio de 2001 el mismo secretario comunicó que daría cumplimiento a lo ordenado por la Corte.

8.3. El peticionario señor Moreno Pérez presentó el seis (6) de julio de 2001 un escrito en el que puso de presente que próximamente sería operado del corazón y adjuntó certificaciones médicas del Jefe de Cirugía Cardiovascular del Hospital Universitario Clínica San Rafael que así lo atestiguan. En su escrito el peticionario expresó:

“En forma mas que comedida, adjunto a mi expediente las respectivas órdenes médicas para intervención quirúrgica de alto riesgo que se deberá efectuar en la clínica San Rafael de Bogotá. Comunícole a la vez que como ya lo he dicho en múltiples oportunidades mi esposa e hijos quedan en completa orfandad, pues mi ya larga enfermedad no me ha permitido trabajar. Me duele en el alma saber que en Colombia sólo se hace justicia cuando se está en peligro de muerte o muerte. Me pregunto doctor, cómo subsistiré con toda mi familia, durante el periodo de reconvalecencia de la operación a mi desgastado corazón. Con mendicidad pública, como lo he venido haciendo durante 2 años si el Estado está en la obligación de velar por la vida, honra y bienes de los colombianos, en mi persona, esto no se ha cumplido (...)”.

8.4. Posteriormente, la Sala Tercera de Revisión, mediante auto del treinta (30) de agosto de 2001, solicitó al Jefe de Cirugía Cardiovascular del Hospital Universitario Clínica San Rafael de Bogotá, Dr. Leonidas Olaya, se sirviera informar sí el peticionario había sido sometido a una intervención médico-quirúrgica y cuál era su estado de salud.

8.5. El mencionado galeno confirmó que el peticionario fue intervenido quirúrgicamente y que había evolucionado favorablemente después de la operación, pero que no tenía informes sobre su actual estado de salud por no estar bajo el control de la entidad a donde trabaja.

8.6. La Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá, mediante oficio No. OPT-370/2001 remitió finalmente a este despacho la certificación del examen médico que le fuera practicado al señor Moreno Pérez, en el cual consta que a éste se le diagnosticó una perdida de capacidad laboral del 71.70%.

8.7. De conformidad con lo anterior, esta Sala mediante auto del veintiuno (21) de septiembre de 2001, remitió al Gerente del Centro Operativo Local Suba del Departamento Administrativo de Bienestar del Distrito copia del certificado médico rendido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez y le ordenó que una vez evaluada la situación jurídica del peticionario decidiera en un término de cinco (5) días sobre su admisión al programa para

la atención del adulto mayor en situación de pobreza.

8.8. Mediante oficio OPT-531 del 5 de octubre del presente año el Gerente del Centro Operativo Local Suba del Departamento Administrativo de Bienestar del Distrito, Jairo Enrique Suárez Álvarez, en respuesta a lo ordenado por esta Corporación, manifestó:

“1. Rituado el proceso de verificación de cumplimiento de los requisitos legales, institucionales y las condiciones de vulnerabilidad del demandante, esta Gerencia informa oficialmente a su Despacho que el señor ALFREDO MORENO queda vinculado al Programa Atención al Adulto Mayor en pobreza a través de su registro en el Sistema de Información de Beneficiarios DABS-SIRBE-.

2. El señor Moreno empezará a recibir apoyo económico del Estado a partir del mes de Octubre del año 2001 (día 31).

3. El señor MORENO ha sido notificado personalmente de esta decisión y de su nueva condición de beneficiario del Programa mencionado en la Modalidad de Subsidio Modalidad A (\$150.000 Ciento cincuenta mil pesos mensuales).

4. Para garantizar la entera satisfacción del beneficio estatal recibido, el beneficiario deberá atender las orientaciones y recomendaciones hechas por el Centro Operativo Local para hacer uso adecuado de su Subsidio, así como del procedimiento para el correcto manejo de su Tarjeta.”

Anexa a dicho oficio se remitió copia de la constancia de notificación por parte de la entidad administrativa al peticionario, en la que le informa sobre su ingreso al Proyecto Adulto Mayor en Pobreza en la modalidad de subsidio A,

“a partir del mes de Octubre de 2001, después de aportar la documentación necesaria así:

Fotocopia de vinculación a la ARS en la cual se confirma el nivel 2 de SISBEN, fotocopia de la Cédula de Ciudadanía y Certificado de Invalidez expedido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá”.

II. Consideraciones y Fundamentos

1. Competencia

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso tercero y 241, numeral noveno de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problemas jurídicos

Las actuaciones de las autoridades públicas y las circunstancias del presente caso plantean los siguientes problemas jurídicos que pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- a. ¿A qué tiene derecho un adulto cercano a la tercera edad en el Estado social de derecho y en una democracia participativa cuando una enfermedad grave le impide trabajar para asegurar su propia subsistencia y la de su familia?
- b. ¿Vulnera los derechos fundamentales de una persona con una grave afección cardíaca el trámite administrativo surtido en este caso por la autoridad pública competente para la adjudicación de un subsidio de sobrevivencia a favor de adultos de la tercera edad o discapacitados en situación de pobreza?

Para resolver los problemas jurídicos enunciados la Corte se referirá primero al marco normativo – constitucional, legal y reglamentario – de la protección especial a ancianos indigentes (fundamento 3); segundo, al buen gobierno que debe regir la administración de los recursos públicos destinados a la seguridad social (fundamento 4); tercero, a la importancia de respetar el debido proceso administrativo en la asignación de beneficios legales (fundamento 5); cuarto, al trámite administrativo adelantado en el presente caso (fundamento 6) y a la consecuente vulneración de derechos fundamentales del peticionario (fundamento 7). Finalmente, la Corte hará algunas consideraciones sobre la excusa dada por la administración para condicionar el acceso del peticionario al programa de atención del adulto indigente (fundamento 8).

3. El marco normativo

3.1. El contexto constitucional: autonomía, Estado social de derecho, igualdad y deberes sociales

La solución de los anteriores problemas jurídicos se encuentra en el marco normativo que la Constitución establece para garantizar un trato digno y justo a las personas que por sus condiciones económicas, físicas o mentales carecen de las capacidades necesarias para un desempeño autónomo en sociedad.

3.1.1. La autonomía: de la autodeterminación individual a la capacidad de funcionar libremente en la sociedad

A la Constitución subyace un ideal de ser humano. Se trata del ideal de la persona con capacidad de autodeterminarse, realizar sus proyectos vitales y desarrollar plenamente sus potencialidades. Tal concepción se deduce de diversas normas constitucionales como el derecho al libre desarrollo de la personalidad, la prevalencia de los derechos del niño, en especial los derechos al cuidado y al amor, las libertades básicas de conciencia, pensamiento y expresión y, especialmente, la protección que el Estado debe brindar a todas las personas que por su condición física, económica o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta (artículo 13, inciso 3 C.P.). Adicionalmente, la autonomía de la persona es condición necesaria para que una democracia participativa funcione efectivamente puesto que sólo ciudadanos autónomos pueden ejercer sus derechos de participación en la toma de decisiones que los afectan e interesan (artículo 2 C.P.).

El Constituyente colocó a la autonomía individual en el centro de las relaciones individuo, sociedad y Estado. La Constitución parte de una concepción de la persona como ser libre y responsable de sus propias elecciones. Pero al mismo tiempo reconoce que la capacidad de autodeterminarse libremente depende no sólo de factores personales sino también de condicionamientos materiales, por lo que se justifica establecer deberes de protección y apoyo cuando la realización de la persona se encuentra impedida por factores ajenos y superiores a las fuerzas de la persona. Así entendida, la autonomía personal guarda estrecha relación con el goce efectivo de los derechos sociales, no solo con el ejercicio de la libertad individual.

Una persona enferma, con capacidades físicas o mentales disminuidas por factores personales o externos, sin pleno uso de sus funciones y, por lo tanto, sin posibilidad de valerse por sí misma, es una persona con menos autonomía. Para recuperar sus capacidades generalmente requiere de atención y protección, temporal o definitiva, bien sea por parte de

la familia, de la comunidad o del Estado. De lo contrario, la persona quedaría expuesta a la degradación como ser humano integral, lo cual vulnera el principio de la dignidad humana así como múltiples derechos fundamentales de la persona. La autonomía individual – que involucra la responsabilidad de la persona por sus propias elecciones pero también su capacidad para realizar sus proyectos vitales en la sociedad –, es un principio tan fundamental que, ante su limitación, la Constitución prevé una serie de derechos y deberes tendientes a permitir que la persona recupere la capacidad de dirigir su vida o por lo menos de mitigar las consecuencias adversas cuando dicha posibilidad es remota o inexistente.

3.1.2. El carácter social del Estado de derecho colombiano

3.1.2.1. El Estado Social de derecho acogido como forma de Estado para Colombia en el artículo 1 de la Constitución añade al Estado liberal de Derecho los derechos sociales fundamentales, coloca en cabeza de las autoridades públicas precisos deberes a favor de grupos y personas en condiciones de debilidad manifiesta y establece fines sociales al Estado tendientes a alcanzar diversos objetivos sociales que permitan la realización de los derechos constitucionales y los deberes sociales de todos los colombianos.¹

Si bien la Constitución no establece un modelo económico como único modelo constitucional, y deja en libertad a las fuerzas sociales para que adopten las formas de organización social y económica que prefieran dentro del marco de respeto de los derechos y principios fundamentales, lo cierto es que el Constituyente optó por erigir en su artículo 1 a la dignidad humana, al trabajo, a la solidaridad de las personas que la integran y a la prevalencia del interés general como fundamentos de la República, estando los particulares obligados a acatar la Constitución (art. 4 inciso 2 C.P.).

No en vano la dignidad humana es mencionada como primer fundamento de la República. Su permanente vulneración justifica su mención expresa. La dignidad humana como principio fundante del orden político colombiano impide que la persona humana sea tratada como un medio, ya que ella es concebida – siguiendo a Kant – como un fin en sí misma, dado su valor intrínseco, que no puede ser desconocido o transado con otros bienes o valores por importantes que ellos sean.

Ahora bien, al incluir el trabajo como uno de los pilares de la república colombiana el Constituyente quiso reconocer el mérito del esfuerzo personal y su contribución a la

construcción de una comunidad política integrada por ciudadanos, generalmente libres y responsables. El trabajo como aporte al proceso de mejoramiento de las condiciones de vida de todos los colombianos es visto así como presupuesto de un orden económico, político y social justo (Preámbulo).

La solidaridad como fundamento de la organización política se traduce en la exigencia dirigida principalmente al Estado, pero también a los particulares, de intervenir a favor de los más desventajados de la sociedad cuando éstos no pueden ayudarse a sí mismos. La solidaridad, al lado de la libertad y la igualdad, desarrolla uno de los grandes ideales de las revoluciones constitucionales, la fraternidad, valor necesario para hacer posible tanto el disfrute de iguales libertades para todos como la estabilidad política de las sociedades pluralistas modernas. Es esta una solidaridad democrática que no compromete la autonomía de los individuos y de las organizaciones sociales.

El principio de la solidaridad tiene múltiples manifestaciones en el texto constitucional: en los fines sociales del Estado (art. 2 C.P.), en los deberes sociales del Estado – en relación con personas o grupos discriminados o marginados, niños, adolescentes, mayores de edad, trabajadores, discapacitados, indigentes, madres cabeza de familia – y de los particulares (art. 2 inciso 2 y art. 95 inc. 1 num. 1 C.P.), en los derechos constitucionales a la subsistencia, a la salud, a la seguridad social, a la vivienda digna, a la educación y al trabajo, en la prioridad del gasto público social sobre cualquier otra asignación y en la adopción del criterio de necesidades básicas insatisfechas para la distribución territorial del gasto público social (art. 350 C.P.), entre otras.

La solidaridad refuerza en el Estado Social de derecho la idea que el Estado está al servicio del ser humano y no al contrario. Es así como las actuaciones del Estado en el ámbito social no obedecen a una actitud caritativa, compasiva o de mera liberalidad de las autoridades públicas, sino al deber constitucional de asegurar las condiciones indispensables para que todas las personas, puedan hacer pleno uso de su libertad y gozar de sus derechos fundamentales.²

3.1.2.2. Estrechamente relacionado con el principio de la solidaridad se encuentra el tema de la definición y distribución equitativa de las cargas públicas en una sociedad democrática, aspecto éste a su vez ligado al tema de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

La familia, la comunidad y el Estado concurren, en muchos casos, para el cumplimiento de los deberes sociales de apoyo, atención, protección y promoción de las personas que no están en capacidad de valerse por sí mismas. Para ello el Estado Social de Derecho se responsabiliza de la existencia de una red social amplia, sostenible, eficiente y efectiva, con vocación de avanzar progresivamente hasta la universalidad de su cobertura que garantice a dichas personas el goce de sus derechos fundamentales, estando de cualquier forma garantizado el derecho fundamental al mínimo vital. La red social desarrolla los deberes sociales del Estado y de los particulares mediante los cuales los constituyentes definieron unos compromisos éticos. Por eso, su funcionamiento efectivo no recae solo en la familia, como sucedía con anterioridad al siglo XIX ni exclusivamente en el Estado. Requiere de lo que se denomina “la división del trabajo moral”³, la cual supone que todos los agentes sociales asumen responsablemente el cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales, de forma que se haga posible la cooperación social. Tanto las instancias oficiales o los servidores públicos encargados del ejercicio de las funciones sociales del Estado como los particulares destinatarios de dichos servicios públicos, están llamados por la Constitución y la ley a cumplir con su parte de deberes, lo cual implica un comportamiento consciente de la interdependencia de los diversos individuos en la sociedad. Este actuar responsable que se espera de particulares y funcionarios públicos se concreta en los deberes de la persona y del ciudadano consignados en el artículo 95 de la Constitución, al igual que en los deberes correlativos a los derechos constitucionales, en especial a los derechos sociales.

3.1.3. Deberes sociales en una democracia y orden de obligados

Ahora bien, en una sociedad democrática la definición de cuáles y cuántas deben ser las cargas públicas y quiénes deben soportarlas son asuntos inicialmente librados a las instancias de representación y deliberación política pluralista y al debate democrático. Los deberes sociales se concretan por esta vía en deberes legales, de forma que se evite que por vía judicial o administrativa se restrinja la libertad individual por vía de la creación e imposición de cargas públicas desmesuradas e inequitativas. Lo anterior debe entenderse sin desmedro de la fuerza normativa de los deberes sociales radicados principalmente en cabeza del Estado por voluntad del propio Constituyente. Así, mientras el Congreso, en ejercicio de su amplia competencia de configuración legislativa, no establezca lo contrario, es el Estado – con cargo a los recursos tributarios y no tributarios – el llamado a asumir las cargas positivas necesarias para impedir que la persona humana sea despojada, por las circunstancias en que

se halla, de su dignidad y sus derechos fundamentales. La responsabilidad que le cabe a las autoridades públicas en la ejecución de sus servicios sociales es máxima, dado que mientras el legislador no distribuya las cargas sociales de manera razonable entre el Estado y las organizaciones e instituciones sociales, el Estado no puede disculpar su inacción en que otros deben hacer lo que el legislador democrático no les ha asignado.

Ahora bien, la Constitución prefigura un orden de obligados en relación con los deberes sociales respecto de personas de la tercera edad. El artículo 46 de la Constitución coloca al Estado, y luego, en su orden, a la sociedad y a la familia, como titulares de los deberes de protección, promoción y asistencia de las personas de la tercera edad. Si bien los tres concurren para asegurar el cumplimiento de la garantía constitucional, el orden de precedencia de los obligados sitúa al Estado en primer lugar.

3.1.4. La situación constitucional de la persona en estado de debilidad manifiesta y el deber social específico de protección especial

3.1.4.1. Uno de los deberes sociales constitucionales con carácter específico se refiere a la protección especial a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta (art. 13 inc. 3 C.P.). Se trata de un deber en cabeza del Estado, correlativo al derecho fundamental a la igualdad, en su modalidad de una acción afirmativa a favor de las personas colocadas en el supuesto de hecho establecido por el Constituyente. El derecho fundamental a la igualdad en su variante del derecho fundamental a la protección especial del artículo 13 inciso 3 de la Constitución es un derecho de aplicación directa e inmediata (art. 85 C.P.), cuya exigibilidad no depende de su desarrollo legislativo ya que de otro modo se podrían poner en grave riesgo otros derechos fundamentales de la persona, como por ejemplo la vida, la integridad personal o la salud, porque la persona en condiciones de debilidad manifiesta no tiene la capacidad de ejercer y hacer respetar sus derechos fundamentales.

3.1.4.2. Adicionalmente a la protección especial de las personas en circunstancias de debilidad manifiesta, la Carta Política garantiza a personas de la tercera edad los servicios de

la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia (art. 46 inc. 2 C.P.). Por su parte, frente a los discapacitados físicos, sensoriales y psíquicos, el Estado está obligado a adelantar una política de previsión, rehabilitación e integración social, de forma que se les preste la atención especializada que ellos requieren (art. 47 C.P.).

3.1.4.3. En la medida que el legislador desarrolle los artículos antes citados y extienda, en consecuencia, la cobertura de los servicios públicos de la salud y de la seguridad social a las personas que no gozan de la plenitud de sus capacidades y ven por ello recortada o negada su autonomía, el derecho a la protección especial contemplado en el artículo 13 inciso 3 de la Constitución adquiere una función complementaria a la que cumplen las normas legales que desarrollan los artículos 46 y 47 de la Constitución. Ello es así porque una vez se concretan por vía legal los derechos y las prestaciones sociales a cargo del Estado, la persona debe, en principio, atenerse a dicha regulación, salvo que ésta sea contraria por acción u omisión a la Constitución, caso en el cual el ordenamiento jurídico le ofrece los mecanismos necesarios para exigir el examen de constitucionalidad de la medida cuestionada o para obtener la protección de sus derechos. En todo caso, cuando la persona se encuentra en las circunstancias de debilidad manifiesta a que hace mención el artículo 13 inciso 3 de la Constitución, por ejemplo porque las medidas legales y reglamentarias no cumplen efectivamente la finalidad de protección y cuidado de la persona cuya autonomía está severamente impedida por sus condiciones personales, sociales, culturales o económicas, puede acudir a la acción de tutela para propender la protección directa e inmediata de los derechos fundamentales.⁴

Precisamente un caso con las mencionadas características fue resuelto por esta Corte en 1992. Se trataba de tres inimputables que, pese a no representar ninguna peligrosidad, permanecieron privados de su libertad durante varios años ante la desatención de sus familiares y del Estado. En dicha ocasión la Corte no sólo dispuso la libertad de dichas personas sino que ordenó al Estado hacerse cargo de un programa de atención integral destinado a asegurar su subsistencia digna en las especiales circunstancias de debilidad manifiesta en que se encontraban. Sobre el deber estatal de brindar tal protección sostuvo la Corte en dicha ocasión:

“De acuerdo con lo señalado por el artículo 13 de la Constitución Política y reiterado por el artículo 47 del mismo estatuto, el Estado debe proteger y atender de manera especial a las

personas con debilidad manifiesta por su condición económica, física y mental. Los convictos inimputables sujetos a una injusta y prolongada privación de su libertad, cesado el motivo de la correspondiente medida de seguridad, deben ser objeto de la protección integral por parte del Estado si se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta, tal y como ocurre en los tres casos examinados en esta providencia. La situación descrita transforma la obligación genérica del Estado frente a las personas débiles o marginadas, en obligación específica y hace nacer el correlativo derecho a exigir las prestaciones correspondientes por parte de las personas en quienes concurren las circunstancias de debilidad manifiesta. El Estado social de derecho (CP art. 1) impone la solución señalada ante los casos de manifiesta injusticia material y vulneración de la dignidad humana, cuando ha sido el mismo Estado el primero en eludir sus compromisos.”⁵

Es entonces factible que la autoridad pública al desatender sus deberes sociales desconozca derechos fundamentales de la persona, lo que amerita la intervención del juez constitucional para impedir que dicha vulneración continúe. Es éste precisamente el aspecto que hay lugar a analizar en el presente caso.

3.2. El desarrollo legal y reglamentario del apoyo al adulto discapacitado: el auxilio para ancianos indigentes.

Dentro del anterior contexto constitucional, antes de examinar el fallo de tutela objeto de revisión y, por lo mismo, la posible vulneración de los derechos fundamentales del petente, es necesario atender a las normas legales y reglamentarias que regulan el subsidio alimentario para adultos incapacitados al cual pretendía tener acceso el tutelante. A continuación se hará una breve descripción de la respectiva normatividad, para luego pasar a evaluar el trámite administrativo acusado de vulnerar los derechos fundamentales.

3.2.1. Desarrollo legal del mandato constitucional

En principio, la protección especial a personas de la tercera edad y a personas discapacitadas que ordena la Constitución (arts. 46 y 13 inc. 3 C.P.) ha sido establecida en la Ley 100 de 1993, por la cual se creó el sistema de seguridad social integral, y desarrollada por sus normas reglamentarias. En el libro cuarto sobre servicios sociales complementarios, la mencionada ley dispone:

“ARTICULO 257. Programa y Requisitos. Establécese un programa de auxilios para los ancianos indigentes que cumplan los siguientes requisitos:

- a. Ser Colombiano;
- b. Llegar a una edad de sesenta y cinco o más años;
- c. Residir durante los últimos diez años en el territorio nacional;
- d. Carecer de rentas o de ingresos suficientes para su subsistencia, o encontrarse en condiciones de extrema pobreza o indigencia, de acuerdo con la reglamentación que para tal fin expida el Consejo Nacional de Política Social.
- e. Residir en una institución sin ánimo de lucro para la atención de ancianos indigentes, limitados físicos o mentales y que no dependan económicamente de persona alguna. En estos casos el monto se podrá aumentar de acuerdo con las disponibilidades presupuestales y el nivel de cobertura. En este evento parte de la pensión se podrá pagar a la respectiva institución.

PARAGRAFO 1.- El Gobierno Nacional reglamentará el pago de los auxilios para aquellas personas que no residan en una institución sin ánimo de lucro y que cumplan los demás requisitos establecidos en este artículo.

PARAGRAFO 2.- Cuando se trate de ancianos indígenas que residan en sus propias comunidades, la edad que se exige es de cincuenta (50) años o más. Esta misma edad se aplicará para dementes y minusválidos.

PARAGRAFO 3.- Las entidades territoriales que establezcan este beneficio con cargo a sus propios recursos, podrán modificar los requisitos anteriormente definidos.

ARTICULO 258.- Objeto del Programa. El programa para los ancianos tendrá por objeto apoyar económicamente y hasta por el 50% del salario mínimo legal mensual vigente, a las personas que cumplan las condiciones señaladas en el artículo anterior y de conformidad con las metas que el CONPES establezca para tal programa.

El programa se financiará con los recursos del presupuesto general de la nación que el

Conpes destine para ello anualmente, y con los recursos que para tal efecto puedan destinar los departamentos, distritos y municipios.

PARAGRAFO.- El Gobierno Nacional reglamentará los mecanismos y procedimientos para hacer efectivo el programa de que trata el presente artículo, contemplando mecanismos para la cofinanciación por parte de los departamentos, distritos y municipios. El programa podrá ser administrado y ejecutado de manera descentralizada. Así mismo, el Gobierno podrá modificar los requisitos dependiendo de la evolución demográfica y la evolución de la población beneficiaria del programa.”

En el presente caso, la Corte se limita a describir el sistema de protección establecido para los adultos “minusválidos”⁶ en situación de indigencia.

El programa funciona bajo la modalidad de cofinanciación entre la nación – que contribuye con recursos del presupuesto nacional que el CONPES destina anualmente para ello (Ley 100 de 1993, artículo 258 inciso 2) – y los entes territoriales en los que se presta el auxilio.

En cuanto a su administración y ejecución, el artículo 258 de la Ley 100 de 1993 prevé que el programa sea descentralizado, lo cual supone la debida coordinación entre las entidades nacionales y los departamentos, distritos y municipios, todo con miras al logro de los propósitos de la ley.

3.2.2. Reglamentación ejecutiva del desarrollo legal

El Gobierno Nacional reglamentó los artículos 257 a 262 de la Ley 100 de 1993 mediante el Decreto 1135 de 1994. Con respecto al programa de auxilio al adulto indigente discapacitado, dicho Decreto estableció:

“Artículo 13.- Ancianos indigentes minusválidos. Para efectos del auxilio para ancianos indigentes minusválidos, se entenderá que son aquellos que cumpliendo con los requisitos definidos en el artículo 11° del presente decreto,⁽⁷⁾ hayan perdido más del 70% de su capacidad laboral y sean mayores de cincuenta (50) años de edad. Esta condición podrá ser revisada anualmente por el Consejo Nacional de Política Social.

Artículo 14.- Certificación del grado de invalidez. El grado de invalidez, al que se refiere el artículo anterior, será determinado por las Juntas que para dicho objeto fueron creadas por la

Ley 100 de 1993. Este será revisable cada tres años por mejoría de la situación de minusvalía o por error de diagnóstico, en el caso que el anciano haya sido calificado como beneficiario durante esos tres años. De lo contrario, tendrá que ser certificada cada vez que se solicite el auxilio.

La solicitud para la determinación del grado de invalidez será realizada por el anciano que aspira a ser beneficiario del auxilio, o por la institución prestadora de servicios en la que reside el anciano, responsable de su identificación.

La certificación y la revisión serán pagadas por la entidad promotora con los recursos entregados por los entes territoriales del nivel distrital o municipal participantes en el programa o directamente por estos últimos.”

Ahora bien, para que el fin de proteger a la persona desventajada por circunstancias personales o externas sea alcanzado, el legislador previó el auxilio dinerario dirigido a este sector de la población, el cual a su vez condicionó al cumplimiento de precisos requisitos y trámites establecidos en la ley y las normas reglamentarias. Los artículos transcritos muestran cómo para los adultos discapacitados el acceso al auxilio dinerario establecido en el programa de protección desarrollado por la ley en cumplimiento de los mandatos constitucionales, se hace depender en buena medida de la valoración médica que establezca el grado de invalidez de la persona. Ello es perfectamente consistente con el principio de la autonomía que está a la base del reconocimiento de los derechos a la protección estatal en casos de indigencia o disminución de las capacidades humanas que comprometa la posibilidad de autodeterminación.

Las normas reglamentarias establecen que la demostración del grado de invalidez requerido para acceder al auxilio dinerario será determinado por las Juntas creadas por la Ley 100 “para el efecto”⁸, quedando el pago de la respectiva certificación a cargo de la entidad promotora del programa (se subraya), de conformidad con el artículo 14 inciso 3 del Decreto 1135 de 1994.⁹

Es de anotar que la reglamentación del programa de auxilio al “anciano indigente minusválido” parte de un presupuesto: 1) que son las juntas de calificación de invalidez establecidas en la Ley 100 de 1993 para el trámite del reconocimiento de pensiones de invalidez por riesgo común (Capítulo III del Título II sobre Régimen Solidario de Prima Media

con Prestación Definida) las encargadas de expedir la certificación del grado de invalidez de las personas que solicitan el auxilio para ancianos indigentes; 2) que cuando la administración del programa está a cargo de una entidad promotora es ella la encargada del pago de la certificación de invalidez con cargo a los recursos entregados por los entes territoriales o, en caso contrario, es la propia entidad territorial la responsable del mencionado pago (artículo 14 inciso 3 del Decreto 1135 de 1994).

Una vez descrito el contexto constitucional así como el legal y reglamentario dentro de los cuales se inscribe el presente caso, pasa la Corte a analizar las dos cuestiones específicas planteadas al resumir los problemas jurídicos. La primera tiene que ver con la seguridad social y la segunda con el debido proceso administrativo. Para ello estima importante hacer algunas anotaciones sobre los problemas y la debida prestación del servicio público de la seguridad social, así como dejar en claro la importancia del manejo de la información para asegurar los derechos al debido proceso administrativo y a la igualdad de trato en el acceso a los subsidios del estado, en este caso el subsidio al mayor adulto discapacitado en situación de indigencia.

4. Seguridad social y buen gobierno en la administración de los recursos públicos. Problemas y exigencias a los programas de atención a personas en situación de desventaja. Importancia de la información para el acceso en igualdad de trato a los subsidios estatales.

4.1. La seguridad social es un derecho constitucional cuya realización presupone un buen gobierno en la administración de los recursos públicos. Los programas de atención a niños, enfermos, discapacitados, adultos de la tercera edad y especialmente a personas en situación de desventaja protegidas por la Constitución, son expresión del Estado Social de Derecho. Miles de personas esperan diariamente una decisión de la administración en materia de seguridad social. Del funcionamiento eficaz, pero por sobre todo justo, de la administración depende en buena medida su calidad de vida y de sus familias. Para la Corte no es desconocido que el alto número de peticiones elevadas ante las entidades del Estado encargadas de la seguridad social, así como las tensiones políticas y económicas hacen de la administración de la seguridad social un asunto complejo. Pero precisamente estas dificultades no deben tornar la administración en una instancia cuyas decisiones sean el producto de concesiones graciosas o caritativas, sino expresión del ejercicio racional y razonable de la función pública y de la justicia como característica primordial del orden

social. En este contexto, el derecho al debido proceso administrativo (ver infra fundamento 5) debe ser especialmente observado por los servidores públicos. Sólo así es posible responder a la incertidumbre jurídica y a la complejidad administrativa.

4.2. La construcción del Estado social de derecho supone la creación y el mejoramiento de instituciones, programas y procedimientos de asistencia, protección y promoción de personas y sectores desventajados en la sociedad. De lo contrario, el objetivo de evitar la exclusión social o mitigar sus nefastos efectos no podrá ser efectivamente alcanzado. Para alcanzar dicha finalidad el Estado debe atender oportunamente algunos de los problemas más significativos que se presentan en el desarrollo de programas de asistencia social, en particular de mayores adultos discapacitados. Entre tales problemas se cuentan: la inadecuada respuesta de rechazo a las solicitudes de inclusión en los programas; la poca o inexistente participación de representantes de solicitantes en las audiencias o comités que deciden sobre la asignación de los recursos asistenciales; la falta de observancia de las reglas del debido proceso administrativo; la incapacidad de administrar los programas de forma que sus decisiones sean predecibles; la deficiencia en el control de las decisiones administrativas para un ejercicio más completo y objetivo de la discreción en la asignación de los subsidios; las fallas en el sistema administrativo, en especial, en el manejo de la información interna y externa, en el procesamiento de datos, en la obtención y manejo de información estadística, en la recolección de evidencia empírica; etc.

4.3. Es fundamental para asegurar los propósitos constitucionales y legales que las entidades encargadas de los programas de asistencia y protección de personas y sectores desfavorecidos dispongan y observen los procedimientos que les permitan diferenciar entre demandas empíricamente fundadas e infundadas. Se trata con ello de minimizar los errores en la asignación de subsidios y de hacer más eficiente y justo el uso de recursos escasos de la sociedad. A esta racionalidad administrativa debe añadirse el manejo profesional de los casos sometidos a la decisión de la administración, manejo que incluye una clara conciencia de que se está al servicio de los solicitantes y no al contrario (art. 2 C.P.). El concepto profesional va más allá del uso eficiente de los recursos mediante el rechazo de peticiones infundadas. Se preocupa además de la singularidad del contexto individual y de estimar los efectos de una decisión sobre la persona. Finalmente, a la racionalidad administrativa y al criterio profesional debe sumarse la dimensión moral implícita en las decisiones sobre reparto o asignación de beneficios y cargas en la sociedad. Es en este aspecto que la

Constitución establece parámetros normativos de obligatoria observancia para los servidores públicos, quienes en sus decisiones deben ceñirse estrictamente a la Constitución y a la Ley (art. 6 C.P.).

Dentro de las exigencias que se desprenden de los derechos a la igualdad y al debido proceso se destacan: 1) el deber de precisar, mediante una definición clara, los elementos que constituyen el supuesto de hecho para reconocer una determinada prestación pública en cabeza de una persona; 2) el deber de acopiar información empírica suficiente para establecer si la persona que solicita la asistencia o protección cae bajo la hipótesis del supuesto de hecho que justifica asignarle una prestación; 3) el deber de evaluar el impacto que una decisión determinada – inclusión o exclusión de la persona a un programa – tiene sobre el cumplimiento presente y futuro de los objetivos del programa. La ambigüedad o la incoherencia de los fines del programa, la incertidumbre suscitada por una evidencia empírica insuficiente o la no sostenibilidad económica del programa amenazan con frustrar la debida prestación de la seguridad social y el cumplimiento de los deberes sociales del Estado respecto de los más necesitados. En el proceso de toma de decisiones administrativas deben observarse, por lo tanto, las exigencias mínimas que se desprenden del derecho al debido proceso frente a las actuaciones de la administración y los principios que rigen el ejercicio de la función pública, como la igualdad, la imparcialidad, la publicidad y la eficacia (artículo 209, inciso 1, C.P.). Con respecto a la transparencia y al manejo de la información – aspectos ambos relevantes en el presente proceso – no sobra resaltar lo importante que resulta su acatamiento. La transparencia del proceso decisorio no sólo facilita su inteligibilidad para el ciudadano, sino que promueve un trato digno y justo de la persona solicitante. Lo contrario es instaurar un proceso secreto e incontrolable en el que el ciudadano ignora la forma y las razones que llevan a la administración a una decisión con implicaciones vitales para el solicitante. Un proceso poco o nada transparente, impide al interesado participar en la administración racional de su caso y adoptar las decisiones informadas pertinentes frente a las diversas alternativas de acción que le abre la actuación estatal. En tales circunstancias el participante se percibe a sí mismo como un objeto manipulable por el sistema. En orden a evitar esta sensación de alienación, los particulares que acuden ante la administración pública para tramitar peticiones generales o particulares deben contar con la suficiente información sobre la materia a decidir así como sobre el proceso decisorio que es debido en su caso.

4.4. La Corte Constitucional ya se ha referido en el pasado a la importancia del correcto manejo y oportuno suministro de información por parte de la administración en los procesos de distribución de bienes, servicios, subsidios, recursos etc., de forma que se respete el principio de igualdad de trato a todos sus potenciales beneficiarios (art. 13 C.P.), se asegure el respeto a los principios que rigen la función pública (artículo 209, inciso 1, C.P.) y se creen las condiciones para hacer efectivo el debido proceso administrativo como expresión del principio fundamental que garantiza a las personas la participación en las decisiones que los afectan e interesan (artículo 2 C.P.). A este respecto ha sostenido la Corte lo siguiente:

“La realización del principio de igualdad en la asignación de recursos escasos consiste en garantizar, a los posibles beneficiarios, el acceso, en condiciones de igualdad, a los procedimientos por medio de los cuales las instituciones distribuyen esos recursos. Si bien la elección de los principios y procedimientos particulares de distribución que cada entidad establece -con base en la ley- forman parte de su autonomía operativa, éstos no pueden contrariar los parámetros que se derivan de los principios y valores constitucionales: todos los posibles beneficiarios deben tener iguales oportunidades de acceso; el procedimiento no puede favorecer a ningún grupo de beneficiarios en particular; los mecanismos de selección no pueden conducir a establecer discriminaciones contrarias a la Carta, etc.

(...)

La efectividad de la participación depende, de manera fundamental, de la información que posean los posibles beneficiarios. Una incidencia real de la comunidad en los procesos de gestión pública y el ejercicio adecuado de la acción colectiva en las decisiones que afectan a la ciudadanía, sólo es posible si ésta posee los conocimientos suficientes y necesarios. Esto con el fin de que las exclusiones finales, en un proceso de asignación de recursos escasos, no sean producto de la desinformación, la ignorancia o de la falta de capacidad técnica.

(...)

Las normas en las que se plasman las bases, criterios y procedimientos de distribución de prestaciones y bienes sociales, deben ofrecer a los beneficiarios todas las herramientas posibles de información, con la finalidad de que las exclusiones finales no sean producto de la ignorancia o de las equivocaciones incurridas al formular las respectivas peticiones. De igual forma, la adjudicación de subsidios debe caracterizarse por una transparencia mucho

más exigente que en otras actuaciones administrativas, toda vez que el resultado final – luego de agotarse un procedimiento a veces largo y dispendioso – consiste, en suma, en la realización progresiva de valiosos principios sociales que no pueden quedar al arbitrio de los servidores públicos encargados de realizarlos, ni resultar ajenos a los mecanismos de control social y jurídico.¹⁰ (subrayas fuera de texto).

El anterior precedente muestra la crucial función que cumple el suministro oportuno, pertinente, correcto y completo de información en la asignación de subsidios estatales con miras a garantizar la participación de todos los potenciales beneficiarios sin ningún tipo de favoritismo en condiciones de transparencia que aseguren la igualdad de trato para todos los interesados. Lo afirmado para la participación comunitaria en los procesos de adjudicación de subsidios – caso de la jurisprudencia citada – es predicable igualmente de la participación individual en los procesos de asignación de subsidios. La persona que no obtiene la administración información oportuna, pertinente, correcta y completa del procedimiento a seguir para hacerse acreedora de una prestación positiva del Estado es colocada en una situación de desventaja no compatible con el marco constitucional. La Constitución consagra el derecho a acceder a la información (art. 15 C.P.). Esta debe ser suministrada a los petitionarios en condiciones de igualdad. Sin ella, el proceso administrativo que debe seguir el interesado habrá sido, ab initio, desconocido por la administración y, por ende, el derecho al debido proceso administrativo carecerá de sustrato real y pertinente. Es lo que le sucedió en este caso como se verá más adelante.

5. Derecho al debido proceso administrativo

Las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones deben respetar estrictamente el derecho en cabeza de las partes o interesados a un debido proceso administrativo (art. 29 C.P.). Estima la Corte necesario ahondar brevemente en el alcance del derecho fundamental consagrado en la Constitución a un proceso debido en las actuaciones administrativas. Para ello cabe analizar cómo se determina, en cada caso, cuál es el proceso debido.

5.1. Históricamente el derecho al debido proceso está relacionado con las garantías a no ser condenado sin ser previamente oído y vencido en juicio seguido con estricta sujeción a la ley. Esta garantía judicial se extendió posteriormente al ciudadano respecto de la administración ante actos o decisiones que lo privaran de un beneficio, como por ejemplo un permiso, una

licencia o un subsidio. Es discutible si tales beneficios son propiamente derechos constitucionales. Lo que parecería ser una discusión académica adquiere, sin embargo, en un Estado social de derecho una creciente importancia, ya que muchas veces el bienestar de la persona depende de prestaciones que dada su complejidad y envergadura sólo el Estado está en posibilidad de garantizar. Es así como en el derecho anglosajón se acuñó el término de “entitlements” para referirse a los derechos y beneficios creados por ley que no puede revocar la administración sin que se garantice al beneficiario una audiencia o, más abstractamente, un debido proceso.¹¹ En la tradición jurídica colombiana el derecho administrativo se refiere a este tipo de beneficios con la institución de las “situaciones subjetivas consolidadas”, para distinguirlas de una mera expectativa no susceptible de protección jurídica.

En materia de prestaciones positivas del Estado, en desarrollo del principio de Estado social de derecho, el debido proceso administrativo cumple una función de primer orden. Quien puede ser beneficiario de una prestación estatal no puede ser privado de la misma sino mediante una decisión respetuosa del debido proceso.

5.2. Ahora bien, la Corte se pregunta si el derecho al debido proceso puede ser invocado para impedir que la administración prive a su titular de un beneficio legal que aún no ha sido reconocido a la persona. A primera vista podría pensarse que por tratarse de una mera expectativa no nos encontramos ante un interés susceptible de protección constitucional. No obstante, la exclusión injustificada de la persona y la vulneración de su derecho al debido proceso, se presenta no sólo por la privación del beneficio ya reconocido, sino también por la negación de la oportunidad procesal para obtener dicho reconocimiento, pese a encontrarse en las circunstancias descritas por la ley o el reglamento. En efecto, cuando la persona alega que materialmente cumple con el supuesto de hecho de una norma jurídica que asigna un beneficio, la administración no puede privar a dicha persona del procedimiento debido para determinar si procede o no el reconocimiento del respectivo beneficio. Tal proceder priva ex ante a la persona del derecho al debido proceso administrativo dispuesto para decidir sobre el reconocimiento del beneficio legal, con lo que se desconocen los derechos fundamentales al debido proceso administrativo (art. 29 C.P.) y a la igualdad de trato (art. 13 inc. 1 C.P), dada la exclusión injustificada del solicitante.

El que las normas legales denominen auxilio al beneficio no le resta derechos al interesado.

La denominación del beneficio tampoco lo convierte en una simple gracia del Estado cuando la reglamentación de su asignación en lugar de librarla a la mera voluntad de la administración, define precisos requisitos para determinar a partir de criterios objetivos quienes son los destinatarios del beneficio. Es lo que sucede con la reglamentación del auxilio para ancianos indigentes objeto de este proceso.

6. El trámite administrativo en el presente caso

En el presente caso, la Corte advierte una serie de irregularidades en el trámite administrativo dado a la solicitud del peticionario para ser admitido al programa de protección al anciano indigente a cargo del Departamento Administrativo de Bienestar Social – DABS – del Distrito Especial de Bogotá (Localidad de Suba), entidad territorial encargada de la administración y ejecución de dicho programa. A continuación se mencionan dichas irregularidades para luego determinar si como consecuencia de las mismas se vulneraron los derechos fundamentales del accionante.

6.1. El manejo deficiente de la información

Bien puede afirmarse que el deficiente manejo de la información por parte de las autoridades administrativas y las entidades estatales que intervinieron en este caso tornaron el goce de los derechos fundamentales del petente en mera ilusión y la actuación del estado en un laberinto burocrático intrincado, más propio de un Estado lejano e inaccesible que de un Estado social de derecho, cuyo fin es “servir a la comunidad” (artículo 2 C.P.). Veamos en qué consistió la sistemática desinformación de la administración:

La entidad administrativa demandada comunicó en septiembre 6 de 2000 al accionante que para tramitar su solicitud de ingreso al programa de protección al mayor adulto debía presentar un “certificado de invalidez con porcentaje definido, expedido por un profesional con registro médico ante la Secretaría de Salud”. Pese a que el Decreto 1135 de 1994, artículo 14, dispone expresamente que el grado de invalidez de los “ancianos indigentes minusválidos” “será determinado por las Juntas que para dicho objeto fueron creadas por la Ley 100 de 1993”, la administración, en lugar de remitir inmediatamente al interesado a la entidad competente para hacer el examen médico y pagar el costo de la tarifa exigida para su práctica, como era de esperarse de una administración pública eficiente y conocedora de la ley, se limitó a suministrar información incorrecta al ciudadano creando una barrera,

adicional a las ya existentes dadas sus limitaciones físicas, que le impedía el goce efectivo de sus derechos.

La irregular actuación de la administración en materia de seguridad social no se atenúa por la presunta “buena intención” de los servidores públicos. Si bien el gerente del DABS ofició en octubre 3 de 2000 al Hospital Simón Bolívar y le solicitó certificar el grado de invalidez del petente, quién fuera allí atendido, lo previsible es que tal esfuerzo estaba condenado al fracaso, tal y como se desprende de la respuesta del mencionado hospital al denegar la petición por carecer de una junta calificadora de invalidez.

Posteriormente, en contestación a la acción de tutela interpuesta en su contra, la demandada justificó el rechazo a la solicitud del petente por estar en espera de que el interesado allegara la valoración de discapacidad “exigida por la ley”, razón que los jueces de tutela en primera y segunda instancia aceptaron como suficiente para denegar la protección impetrada. Lo anterior pese a que la administración nunca informó correctamente al interesado cuál era la instancia competente por ley para realizar el examen de grado de incapacidad.

La desinformación de las autoridades públicas se trasladó luego a la instancia judicial. Es así como el juez de tutela en primera instancia solicitó al Instituto Colombiano de Medicina Legal certificar sobre el grado de invalidez del tutelante, a lo que se negó la entidad forense por no ser competente para ello. Además, añadió que la solicitud de certificación sobre el grado de invalidez debía ser presentada ante un juzgado laboral quien a su vez debería solicitar a la empresa prestadora de salud a la que estuviera afiliado el interesado la realización de los mencionados exámenes. Resulta palmario como el instituto de medicina legal ni siquiera entendió la situación fáctica que se le planteaba, ya que el caso no involucraba relaciones contractuales en materia laboral y de salud, por lo que su respuesta era totalmente equivocada.

6.2. La desatención de los principios de la función administrativa

En el presente caso la entidad demandada se apartó de los principios que rigen el ejercicio de la función administrativa, en especial de los principios de igualdad, eficacia, economía, celeridad y publicidad (art. 209 C.P.). Tal es la conclusión del manejo errático de la información dada al peticionario para acceder al programa de atención social al mayor adulto discapacitado e indigente. La omisión en la identificación de la entidad competente y en el

señalamiento del trámite a seguir para obtener la certificación del grado de invalidez exigido por ley para acceder al subsidio hizo el procedimiento administrativo algo ineficaz, lento, costoso y poco transparente. Ello colocó al peticionario en posición de desventaja frente a otros potenciales solicitantes, lo cual no se compadece con el principio de igualdad de trato (art. 13 C.P.) que debe primar en las actuaciones de la administración. Pero el proceder de la entidad demandada no sólo desconoció estas normas sino también otros derechos subjetivos, como se verá a continuación.

7. Vulneración y amenaza de los derechos fundamentales del petente

7.1. La vulneración del derecho al debido proceso administrativo

El artículo 29 de la Constitución establece que el debido proceso se aplicará en toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. La sentencia de tutela objeto de revisión no encontró vulnerados los derechos fundamentales del peticionario y, por el contrario, consideró que éste no había aportado la certificación de invalidez exigida por la ley para ser admitido al programa de atención al mayor adulto. La Corte no comparte tal conclusión, ya que si se analiza la actuación administrativa surtida por la entidad demandada se encuentra que ella adolece de graves irregularidades en el suministro de la información necesaria para ser admitido al subsidio estatal. En efecto, al peticionario se le suministró información errónea sobre la manera de llenar los requisitos para acceder al programa de atención ofrecido por la administración distrital, ya que no bastaba – como lo comunicara la administración – simplemente con la certificación del grado de invalidez expedida por un médico registrado ante la Secretaría de Salud del Distrito. La omisión de la administración en suministrarle información pertinente, correcta oportuna y completa – la cual habría consistido como mínimo en la identificación de la junta competente para certificar sobre el grado de invalidez del petente – vulneró el derecho fundamental al debido proceso administrativo del señor Moreno Pérez, ya que con ello se le impidió cumplir a cabalidad con las condiciones legales y reglamentarias para acceder al subsidio estatal y, por ende, seguir el proceso debido para acceder al beneficio del cual el interesado no quería ser excluido, ya que estimaba cumplía con los requisitos para recibirlo.

7.2. Amenaza de los derechos fundamentales a la vida y a la seguridad social

Si bien los argumentos anteriores bastarían para conceder la tutela, la Corte considera

necesario subrayar que, dadas las particularidades del presente caso,

las irregularidades en el trámite administrativo de la solicitud del peticionario amenazan además sus derechos a la vida y a la igualdad. De los hechos expuestos en la demanda de tutela y en las pruebas allegadas al expediente se desprendía claramente que la enfermedad cardíaca del tutelante comprometía su vida y así como el sostenimiento de su familia ante su imposibilidad de trabajar. No obstante, la administración suministró información errónea e incompleta al actor, lo que a su vez se constituyó en una amenaza cierta y clara de sus derechos fundamentales a la vida y a la seguridad social. En efecto, la única esperanza que el peticionario guardaba de obtener un ingreso, así fuese módico, ante su incapacidad de trabajar y la ausencia de otras fuentes económicas, residía en acceder al subsidio estatal representado en el programa de atención al adulto mayor en estado de indigencia e incapacidad. En dicha prestación se concretaba su derecho a la seguridad social que, desarrollado por la ley y el reglamento, constituía el camino a disposición del peticionario para garantizar su subsistencia. Es por ello que la actuación administrativa al desinformarlo sobre los trámites a seguir para acceder al programa amenazó gravemente sus derechos fundamentales a la vida y a la seguridad social.

En conclusión, los errores en el suministro completo y oportuno al interesado de la información requerida para acceder al programa de seguridad social, así como la falta de sensibilidad de la administración frente a la situación de necesidad extrema en que aquél se encontraba, además de desconocer los principios de la administración pública, vulneró su derecho al debido proceso administrativo y amenazó con vulnerar sus derechos a la vida y a la seguridad social.

8. Una excusa precaria. La escasez de recursos y racionalidad constitucional

Finalmente, la Corte estima necesario pronunciarse sobre una de las excusas invocadas por la administración para justificar excluir al peticionario del auxilio por él solicitado.

La administración en su primera respuesta al peticionario adujo que por el recorte de recursos en la Red de Solidaridad Social no podría por el momento ser admitido al programa de atención al adulto mayor. Por otra parte, el subsidio dispuesto por la ley para este tipo de programa tiene un límite máximo de 50% del salario mínimo legal mensual vigente (art. 258 inc. 1 de la Ley 100 de 1993). No corresponde a la Corte en sede de tutela pronunciarse

sobre la constitucionalidad de esta norma, así como tampoco sobre la validez de la negativa temporal de admisión al programa de atención al mayor adulta indigente por razones presupuestales o económicas.

En lo que respecta a razones presupuestales para no dar acceso a un programa de protección a personas en situación de debilidad manifiesta (art. 13 inc. 3 C.P.), si bien ellas pueden ser una limitante real ante la escasez de recursos para la financiación de programas sociales, el buen gobierno de una administración presupone el conocimiento demográfico de la población que habita en su jurisdicción, la medición objetiva de sus necesidades y la planeación para dar respuesta a los cambios que se puedan presentar. De lo contrario no se presentará la racionalidad mínima de un proceso democrático de fijación de prioridades y de adopción de políticas públicas para lograr las metas trazadas. Afirmar, sin argumentos adicionales, que “no hay plata” no constituye entonces una razón constitucionalmente suficiente para excluir a una persona que llena los requisitos establecidos por el legislador y desarrollados por vía reglamentaria para ser admitida a un programa financiado por el presupuesto democráticamente adoptado.

En cuanto a las dificultades económicas por falta de recursos para financiar los diversos programas sociales ellas pueden obedecer, entre otros factores, a la insuficiencia de las apropiaciones presupuestales para asegurar su ejecución, al súbito aumento de las necesidades de la población o a la intensidad de las necesidades en el caso particular. Lo primero, se presenta cuando en la fijación de prioridades de gasto, el órgano democráticamente representativo distribuye los recursos escasos de tal forma que la apropiación presupuestal es menor a la requerida para cubrir a todos los necesitados. No es lo que sucedió en el presente caso porque finalmente la autoridad administrativa dispuso de recursos para pagar el auxilio al peticionario. En cuanto a lo segundo – las situaciones que llevan a un empobrecimiento masivo de la población – es claro que sólo mediante medidas adicionales, ordinarias o extraordinarias, es posible enfrentarlas mediante el esfuerzo conjunto de diversas entidades del Estado y con el apoyo económico de la comunidad. Tal circunstancia, no obstante, no fue alegada en el presente caso. Por último, en cuanto a la intensidad de las necesidades de la persona es importante anotar que se trata de un factor determinante para la fijación del monto del auxilio. A la luz de la Constitución y de conformidad con el principio de igualdad, la regulación del subsidio a la persona debe atender a las particularidades de su caso, exigencia ésta no suficientemente considerada

cuando en la determinación del monto del subsidio no se aprecia la existencia de circunstancias relevantes que deben ser atendidas para asegurar la igual consideración y respeto que merece cada persona por parte de un Estado que tiene el deber general de servir a la comunidad (art. 2 C.P.) y ha de cumplir varios deberes específicos de protección especial a personas vulnerables. Es así como el hecho de que el accionante tuviera personas a su cargo, en especial niños que dependen del beneficiario del subsidio, no puede pasarse por alto en la determinación del auxilio. Salvo la existencia de otros programas sociales para atender a los menores con padres en situación de pobreza, en la estimación del subsidio al mayor adulto pobre y discapacitado debe ser valorado el número de personas que dependen directamente de su ingreso. Dicha valoración puede incidir en la fijación de prioridades y en el tipo de auxilio o en el monto del mismo.

DECISION

En conclusión, la administración pública debe asegurarse de que en la asignación de beneficios, auxilios, subsidios o ayudas estatales se respete el debido proceso administrativo (art. 29 C.P.), el cual incluye no sólo la prohibición de privar de la prestación al actual beneficiario, sin sujeción al proceso debido establecido en las normas legales vigentes, sino también la exigencia de suministrar información clara, oportuna y completa al potencial beneficiario para que éste tenga la oportunidad efectiva de acceder a tales prestaciones.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión,

RESUELVE

Primero.- REVOCAR la sentencia del catorce (14) de febrero de dos mil uno (2001), proferida por el Juzgado Treinta y Dos Civil del Circuito de Bogotá, al resolver en segunda instancia la acción de tutela instaurada por Alfredo Moreno Pérez contra el Departamento Administrativo de Bienestar Social – Alcaldía Mayor de Bogotá.

Segundo.- CONCEDER al peticionario, señor Alfredo Moreno Pérez, la tutela de sus derechos fundamentales al acceso a la información, al debido proceso administrativo, a la vida y a la seguridad social. Ordenar al Gerente del Departamento Administrativo de Bienestar Social – Alcaldía Mayor de Bogotá, Seccional Suba, que se sirva estudiar la situación del peticionario, señor Alfredo Moreno Pérez, para determinar si en su caso han sido tenidos en cuenta todos

los factores relevantes para la estimación de la modalidad del subsidio a él reconocido, advirtiéndole que en caso afirmativo deberá orientarse al mencionado señor Moreno Pérez sobre los demás programas sociales de la administración nacional o local a los que puede acudir para la protección de sus derechos fundamentales y los de su familia.

Tercero.- ADVERTIR al Gerente del Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito de la Alcaldía Mayor de Bogotá, Seccional Suba, que en el trámite para el ingreso al programa del mayor adulto (Decreto 1135 de 1994) debe adoptar las medidas de información adecuadas para garantizar plenamente los derechos analizados en la presente providencia para el acceso a dicho programa social.

Cuarto.- SOLICITAR al Personero de Bogotá que se sirva vigilar el efectivo cumplimiento de lo ordenado en la presente sentencia, para lo cual se le remitirá copia de la misma por la Secretaría de la Corte Constitucional.

Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, cópiese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Son fines sociales del Estado, entre otros, “servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución” (art. 2 C.P.).

2 Ver en especial la sentencia de la Corte Constitucional T-533 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

3 Henry Shue, *Mediating Duties*, *Ethics* 98 (1988), p. 687-704; Virginia Held, *Rights and Goods: justifying Social Action*, University of Chicago Press, Chicago 1984, p. 21-40; Jerry L. Mashaw, *Bureaucratic Justice, Managing Social Security Disability Claims*, Yale University Press, New Haven and London, 1983; R. Shep Melnick, *Between The Lines, Interpreting Welfare Rights*, The Brookings Institution Washington, D.C. 1994.

4 Esto es compatible con lo sostenido en Sentencia T-401 de 1992 respecto a la relación entre el artículo 47 y el artículo 13 de la constitución.

5 Corte Constitucional, Sentencia T-401 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

6 El término “minusválido(a)s” debería ser reemplazado por el término “discapacitado(a)s”, ya que como lo han puesto de presente activistas defensores de los derechos humanos, el concepto “minusválido(a)s” significa “de menos valor”, y su utilización supone ya un trato discriminatorio y denigrante de la persona. Un término alternativo, aunque no totalmente satisfactorio, sería el de “discapacitado(a)s”, ya que este refiere a la falta de alguna

capacidad que coloca a la persona en situación de desigualdad frente a las otras. Otro término a usar sería el de “personas en situación física especial”, que no parte de que la persona carece de algo que lo coloca en una condición inferior a los demás.

7 El artículo 11 del Decreto 1135 de 1994 reproduce el contenido del artículo 257 de la Ley 100 de 1994, ya citado.

8 La Ley 100 de 1993 establece en relación con las juntas calificadoras del grado de invalidez lo siguiente:

“ARTICULO 41.- Calificación del Estado de Invalidez. El estado de invalidez será determinado de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes y con base en el manual único para la calificación de la invalidez, expedido por el Gobierno Nacional, que deberá contemplar los criterios técnicos de evaluación, para calificar la imposibilidad que tenga el afectado para desempeñar su trabajo por pérdida de la capacidad laboral.

ARTICULO 42.- Juntas Regionales de Calificación de Invalidez. En las capitales de departamento y en aquellas ciudades en las cuales el volumen de afiliados así lo requiera, se conformará una comisión interdisciplinaria que calificará en primera instancia la invalidez y determinará su origen.

Las comisiones estarán compuestas por un número impar de expertos, designados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, quienes actuarán de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional.

Los honorarios de los miembros de la comisión serán pagados por la entidad de previsión o seguridad social o la sociedad administradora a la que esté afiliado el solicitante.

ARTICULO 43.- Junta Nacional de Calificación de Invalidez. Crease la Junta Nacional para la Calificación de los Riesgos de Invalidez con sede en la capital de la República, integrada por un número impar de miembros designados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Esta Junta, que será interdisciplinaria, tiene a su cargo la resolución de las controversias que en segunda instancia sean sometidas para su decisión por las juntas regionales o seccionales respectivas.

Los honorarios de los miembros de la Junta serán pagados, en todo caso por la entidad de previsión o seguridad social correspondiente.

El Gobierno Nacional reglamentará la integración, financiación y funcionamiento de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, de su secretaría técnica y de las Juntas regionales o seccionales, el procedimiento de apelación, el manual único para la calificación de la invalidez y demás normas necesarias para su adecuado funcionamiento.

PARAGRAFO.- Los miembros de la Junta Nacional y los de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez de que trata el artículo anterior, no tienen el carácter de servidores públicos.”

9 El Decreto 1135 de 1994 – en desarrollo del mandato legal de descentralización en la prestación de este servicio – establece que son los municipios o distritos los responsables de la ejecución del programa, pudiendo contratar su administración con entidades promotoras, como por ejemplo entidades no gubernamentales o entidades especializadas, según los convenios respectivos que se suscriban para el efecto (arts. 8 y 9).

10 Corte Constitucional, Sentencia T-499 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. (Se trataba aquí de una acción de tutela instaurada por un miembro de la comunidad del Barrio La Unión del Municipio de Orito en contra de la Red de Solidaridad Social para el Putumayo con fundamento en que la demandada no informó a la mencionada comunidad acerca de la existencia de recursos para proyectos de vivienda y de la forma de acceder a ellos. La Corte confirmó la tutela del derecho de petición y ordenó al Alcalde Municipal de Orito y a la Delegada de la Red de Solidaridad Social para el Putumayo, con el objeto de prevenir la amenaza de los derechos fundamentales a la igualdad y a la participación del demandante, tomar las medidas destinadas a difundir la información pertinente sobre el procedimiento legal y reglamentario para acceder a los recursos del Subsidio Familiar de Vivienda.)

11 Jethro K. Lieberman, *The Evolving Constitution*, Random House, New York et al. 1992, p. 181. El caso que inaugura esta tendencia es el de *Goldberg vs. Kelly*, 397 U.S. 254 (1970).