

Expediente T-8.087.764.

Sentencia T-218/21

ACCION DE TUTELA PARA RECLAMAR EL RECONOCIMIENTO Y PAGO DE LA PRESTACION HUMANITARIA PERIODICA PARA VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO-Procedencia excepcional

(...) la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Huila vulneró los derechos al debido proceso administrativo, al mínimo vital, a la dignidad humana y a la igualdad del actor, al omitir pronunciarse sobre el nexo causal entre la invalidez y el hecho victimizante... el Ministerio del Trabajo desconoció los estándares de debido proceso que rigen los trámites relacionados con el reconocimiento de medidas de atención y reparación para las víctimas, y esto condujo a la violación de otras garantías.

PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD DE LA ACCION DE TUTELA Y SUS EXCEPCIONES EN MATERIA DE DICTAMENES DE PERDIDA DE LA CAPACIDAD LABORAL-Procedencia cuando afecta derechos fundamentales

PRESTACION HUMANITARIA PERIODICA PARA VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO-Requisitos para acceder y características de la prestación

PRESTACION HUMANITARIA PERIODICA PARA VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO-Evolución normativa

PRESTACION HUMANITARIA PERIODICA PARA VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO-Ámbito de aplicación

(...) la prestación humanitaria periódica es una medida que tiene por objeto garantizar un mínimo de subsistencia a quienes han sufrido una disminución en su capacidad laboral, con ocasión de hechos suscitados en el marco del conflicto armado interno.

VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-Sujetos de especial protección constitucional

VICTIMAS DE CONFLICTO ARMADO-Trato diferenciado por ser sujetos de especial protección constitucional

DERECHOS DE LAS VICTIMAS-Imponen deberes correlativos en las autoridades públicas

(...), en virtud de la protección especial que les asiste a las víctimas, las autoridades que integran el SNARIV deben observar unos parámetros de conducta resaltados por la jurisprudencia. En particular, estos se concretan en aspectos como la interpretación y aplicación de las normas legales y constitucionales, la valoración probatoria y la prevalencia del derecho sustancial.

DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Alcance y contenido

PRESTACION HUMANITARIA PERIODICA PARA VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO-Estándar del debido proceso administrativo

PRESTACION HUMANITARIA PERIODICA PARA VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO-Papel de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez

(...) las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez y el Ministerio del Trabajo deben observar los estándares del debido proceso que rigen el trámite de acreditación y reconocimiento de la prestación humanitaria periódica.

PRESTACION HUMANITARIA PERIODICA A VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO-Orden al Ministerio del Trabajo reconocer y pagar prestación humanitaria periódica a víctima del conflicto

Acción de tutela promovida por Yamid Calapzu González contra el Ministerio del Trabajo y otro.

Procedencia: Tribunal Administrativo del Caquetá -Sala Cuarta de Decisión-.

Asunto: La prestación humanitaria periódica como medio para garantizar el mínimo vital y la dignidad humana de las víctimas del conflicto. El derecho al debido proceso administrativo y su carácter reforzado en los procedimientos relacionados con la atención y reparación.

Magistrada Sustanciadora:

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D.C., nueve (9) de julio de dos mil veintiuno (2021).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por el Magistrado José Fernando Reyes Cuartas y las Magistradas Cristina Pardo Schlesinger y Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo de segunda instancia, emitido el 7 de diciembre de 2020 por el Tribunal Administrativo del Caquetá –Sala Cuarta de Decisión–. Esta providencia revocó aquella proferida el 28 de octubre de 2020, por el Juzgado Tercero Administrativo de Florencia que concedió el amparo invocado por Yamid Calapzu González para, en su lugar, declarar improcedente la acción de tutela formulada contra el Ministerio del Trabajo y la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Huila.

El asunto llegó a la Corte Constitucional en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 31 y 32 del Decreto 2591 de 1991, por remisión que efectuó el Tribunal Administrativo del Caquetá –Sala Cuarta de Decisión–. El 26 de marzo de 2021, la Sala de Selección de Tutelas Número Tres de esta Corporación escogió el presente caso para su revisión.

I. ANTECEDENTES

El 19 de octubre de 2020, Yamid Calapzu González formuló acción de tutela contra el Ministerio del Trabajo y la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Huila. El propósito del amparo es solicitar al juez que ordene el reconocimiento y pago de la prestación humanitaria periódica.

A. Hechos y pretensiones

1. El actor reside en Puerto Rico (Caquetá). Tiene 42 años y tres hijos de 19, 14 y 10 años. Manifestó que, el 6 de febrero de 2008, integrantes de las FARC le dispararon con arma de fuego en la cabeza y esto le provocó ceguera bilateral. En consecuencia, fue incluido en el Registro Único de Víctimas (RUV) por los hechos de “lesiones personales, (...) acto terrorista, atentado, combates, enfrentamientos y hostigamientos”, ocurridos en la fecha referida.

2. El 26 de septiembre de 2017, la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Huila le dictaminó un porcentaje de pérdida de capacidad laboral (en adelante PCL) del 83,40%. Además, estableció que aquella se estructuró el 7 de febrero de 2008.

3. El 8 de febrero de 2018, el accionante solicitó el reconocimiento de la prestación humanitaria periódica ante el Ministerio del Trabajo. La entidad negó lo pretendido mediante Resolución No. 3246 del 2 de septiembre de 2019. A su juicio, el expediente no contiene ninguna prueba que evidencie las circunstancias de modo, tiempo y lugar en las que ocurrió el hecho victimizante. En este sentido, no está acreditado el nexo causal entre la PCL y los actos violentos, como lo exige el artículo 2.2.9.5.3. del Decreto 600 de 2017.

4. El peticionario formuló los recursos de reposición y apelación contra la resolución. En su criterio, el nexo causal puede inferirse de manera lógica y razonable, ya que el hecho victimizante ocurrió el 6 de febrero de 2008 y la PCL se estructuró al día siguiente.

5. La entidad confirmó el acto administrativo en las Resoluciones No. 984 de mayo y No. 1283 de julio, ambas de 2020. A diferencia de la primera decisión, sostuvo que la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Huila no estableció el nexo causal entre la PCL y el conflicto armado como lo exige el artículo 2.2.9.5.5. del Decreto 600 de 2017. Agregó que la inclusión en el RUV no basta para acreditar el requisito referido, pues es necesario que el dictamen evidencie la relación de causalidad entre el hecho victimizante y la invalidez.

6. En sede de tutela, el actor argumentó que el Ministerio del Trabajo no valoró integralmente los elementos fácticos y desconoció los principios de buena fe y pro homine. Resaltó que el hecho victimizante ocurrió el 6 de febrero de 2008 y que la invalidez se estructuró el 7 de febrero del mismo año. Además, varias pruebas evidencian el vínculo extrañado por la entidad. Por otra parte, sostuvo que la Junta Regional omitió referirse al nexo causal en su dictamen y que no procede ningún recurso contra esa decisión.

7. Por lo anterior, el señor Calapzu González invocó la protección de los derechos al mínimo vital, a la dignidad humana, la seguridad social, debido proceso y a la igualdad. En consecuencia, solicitó al juez de tutela ordenar al Ministerio del Trabajo reconocerle y pagarle la prestación humanitaria periódica.

B. Actuaciones en sede de tutela

Mediante Auto del 20 de octubre de 2020, el Juzgado Tercero Administrativo de Florencia admitió la demanda y ofició al Ministerio del Trabajo y a la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Huila para que ejercieran su derecho de defensa.

Intervención del Ministerio del Trabajo

En escrito del 26 de octubre de 2020, la entidad se opuso a la prosperidad de la tutela. Resaltó que, según el artículo 2.2.9.5.3. del Decreto 600 de 2017, el solicitante de la prestación humanitaria debe tener la calidad de víctima y estar inscrito en el RUV. Además, debe existir un nexo causal entre la PCL y el acto ocurrido en el marco del conflicto armado interno. En este punto, indicó que la inscripción en el RUV no es suficiente para acreditar ese vínculo, pues una Junta Regional de Calificación de Invalidez debe establecer la relación de causalidad entre el hecho victimizante y la invalidez.

En cuanto al caso concreto, explicó que el accionante no cumplió con el mencionado requisito. Por lo tanto, acceder a la pretensión implicaría reabrir una discusión zanjada en sede administrativa. De igual forma, supondría una intromisión del juez de tutela en las competencias del Ministerio. Por último, señaló que el actor puede gestionar otro tipo de ayudas ante la UARIV.

C. Decisiones objeto de revisión

Fallo de tutela de primera instancia

En sentencia del 28 de octubre de 2020, el Juzgado Tercero Administrativo de Florencia concedió el amparo y ordenó al Ministerio del Trabajo reconocer y pagar la prestación reclamada. Ello, dado que el tutelante cumplía con los requisitos previstos en el artículo 2.2.9.5.3. del Decreto 600 de 2017; en particular, la inscripción en el RUV y el nexo causal. Para sustentar lo primero, el juez se refirió a la certificación del 6 de septiembre de 2019, expedida por la UARIV. Según ese documento, el peticionario fue inscrito en el RUV por el hecho victimizante “lesiones personales”, acaecido el 6 de febrero de 2008. Ese día, integrantes de las FARC le dispararon con arma de fuego en la cabeza.

En relación con el segundo requisito, el despacho argumentó que el hecho y la estructuración de la PCL coincidían temporalmente. En efecto, ello podía inferirse de las pruebas aportadas

por el demandante, a saber: la historia clínica, el dictamen del Instituto Nacional de Medicina Legal, las certificaciones expedidas por la Personería de Puerto Rico y dos declaraciones extrajuicio. En tal sentido, explicó que, según la Sentencia T-005 de 2020, el nexo causal “(...) no puede estar sometido a una verificación rígida que ignore todos los hechos que rodean la situación del solicitante (...)”.

Impugnación

El 4 de noviembre de 2020, el Ministerio del Trabajo impugnó el fallo y solicitó declarar la improcedencia de la tutela. Resaltó que la decisión era imposible de cumplir, pues el accionante no acreditó los requisitos previstos en el Decreto 600 de 2017. Agregó que la entidad hizo “(...) un estudio concienzudo e integral de la solicitud y de los documentos allegados en su momento (...)” y negó la prestación conforme a derecho. En esa medida, reprochó el análisis del a quo, quien, “(...) con base en documentación nueva aportada (...) en sede de tutela, pretende que se dé por acreditado e[l] nexo causal (...)”.

En seguida, comparó los documentos aportados por el señor Calapzu González (i) para solicitar el reconocimiento de la prestación y para (ii) recurrir la Resolución No. 3246 de septiembre de 2019. Así, resaltó que no allegó las siguientes pruebas durante el trámite administrativo: los certificados expedidos por la Personería de Puerto Rico, el oficio remitido por la UARIV, el concepto rendido por el médico adscrito al Hospital Sor Teresa Adele, la historia clínica del Hospital María Inmaculada y el informe del Instituto Nacional de Medicina Legal. Por último, indicó que la inscripción en el RUV no releva al solicitante de acreditar el nexo causal.

Fallo de tutela de segunda instancia

En sentencia del 7 de diciembre de 2020, el Tribunal Administrativo del Caquetá –Sala Cuarta de Decisión– revocó el fallo de primera instancia y, en su lugar, declaró improcedente el amparo. Estimó que se trataba de un asunto de naturaleza legal, en tanto el actor cuestionaba resoluciones expedidas por el Ministerio del Trabajo. Además, la tutela no satisfacía el requisito de subsidiariedad, pues aquella entidad debía resolver el asunto con base en los nuevos documentos aportados. Así, en caso de que persistiera la negativa, el peticionario podría acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Finalmente, sostuvo que no se configuraba un perjuicio irremediable que habilitara la intervención del

juez constitucional.

D. Actuaciones en sede de revisión

Mediante Auto del 6 de mayo de 2021, la Magistrada Sustanciadora decretó la práctica de pruebas con el fin de recopilar elementos adicionales relacionados con: (i) la condición económica del peticionario; (ii) su estado de salud actual; (iii) la documentación analizada en sede administrativa; y (iv) el contenido del dictamen de PCL. En consecuencia, ofició al señor Yamid Calapzu González, al Ministerio del Trabajo y a la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Huila.

Respuesta de la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Huila

El 10 de mayo de 2021, la entidad refirió que “toda la información y las medidas que se optaron para minimizar el riesgo de Contagio Coronavirus-Covid-19” se encuentra en su página web.

Respuesta de Yamid Calapzu González

En escrito del 11 de mayo de 2021, el accionante informó que padece intensos dolores de cabeza derivados del ataque con arma de fuego, perpetrado en 2008. De otra parte, señaló que su discapacidad le impide acceder a un empleo formal, por lo cual obtiene su sustento de “ventas del día a día”. En este punto, explicó que sus ingresos son variables y se destinan a la manutención de sus padres y sus tres hijos, quienes adelantan estudios universitarios y secundarios.

Respuesta del Ministerio del Trabajo

El 13 de mayo de 2021, el Ministerio remitió el expediente administrativo del peticionario.

El 24 de mayo de 2021, la entidad solicitó a la Corte confirmar el fallo de segunda instancia. Resaltó que las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez son competentes para establecer el nexo causal entre la PCL y el hecho victimizante. En este sentido, la falta de respuesta por parte de la accionada a los interrogantes de la Magistrada Sustanciadora, impide adoptar una decisión. Agregó que ni la manifestación del interesado ni la inscripción en el RUV suplen el contenido del dictamen.

En este punto, destacó que “no resulta viable que el juez de amparo revoque los actos administrativos”. Lo anterior, porque el accionante debe presentar una nueva solicitud ante el Ministerio y aportar las pruebas que no allegó en la primera oportunidad. De esta manera, la entidad “podría requerir nueva información acerca de la existencia del nexo causal, resolviendo de manera prioritaria la solicitud”. Luego, si persiste la negativa, podrá acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Por otra parte, indicó que los ciudadanos deben enviar a las autoridades toda la documentación que posean. Ello, sin importar que las normas les exijan allegar determinados elementos de juicio. Finalmente, pidió requerir a la Junta demandada y solicitar información sobre los hechos a la Fiscalía General de la Nación y a la Jurisdicción Especial para la Paz.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

1. La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 86 y 241 de la Constitución, y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. En esta oportunidad, la Sala estudia la acción de tutela promovida por una persona que pretende el reconocimiento de la prestación humanitaria periódica. El 6 de febrero de 2008, fue víctima de un ataque con arma de fuego perpetrado por presuntos miembros de las FARC. Este suceso le provocó ceguera bilateral y fue tomado como hecho victimizante para la inclusión en el RUV. En consecuencia, la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Huila le dictaminó una PCL del 83,40%, estructurada el 7 de febrero de 2008. Sin embargo, omitió referirse al nexo causal entre la invalidez y el acto violento. Por su parte, el Ministerio del Trabajo negó el reconocimiento de la prestación en varias resoluciones, dado que, a su juicio, la documentación aportada no evidenciaba el referido vínculo.

El demandante sostiene que el Ministerio no realizó una valoración integral de las pruebas, ya que varias demuestran el nexo causal exigido. Además, el hecho victimizante ocurrió el 6 de febrero de 2008 y la invalidez se estructuró el 7 de febrero del mismo año. En esa medida, es evidente la relación de causalidad. Por lo anterior, invoca la protección de los derechos al

mínimo vital, a la dignidad humana, a la seguridad social, al debido proceso y a la igualdad y solicita al juez ordenar el reconocimiento y pago de la prestación reclamada.

3. Con fundamento en la situación fáctica descrita, inicialmente, la Corte debe determinar si se cumplen los requisitos de procedencia de la acción de tutela. En tal caso, le corresponde formular y resolver los respectivos problemas jurídicos de fondo.

Procedencia de la acción de tutela

Legitimación en la causa por activa y por pasiva

4. En cuanto a la legitimación por activa, el artículo 86 de la Constitución establece que la acción de tutela es un mecanismo de defensa al que puede acudir cualquier persona, “(...) por sí misma o por quien actúe en su nombre”, para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales. En desarrollo de lo anterior, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 define a los titulares de esta acción. En concreto, consagra que podrá ser interpuesta (i) en forma directa por el interesado; (ii) por intermedio de un representante legal (caso de los menores de edad y las personas jurídicas); (iii) mediante apoderado judicial (esto es, a través de un abogado titulado con poder judicial); o (iv) por medio de un agente oficioso.

En esta oportunidad, se encuentra acreditada dicha legitimación. El demandante promovió directamente el recurso de amparo, en defensa de sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la dignidad humana, a la seguridad social, al debido proceso y a la igualdad.

5. Respecto de la legitimación por pasiva, el artículo 86 de la Carta establece que la tutela tiene por objeto la protección efectiva e inmediata de los derechos fundamentales, cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades o por el actuar de los particulares. En este contexto, dicha legitimación exige acreditar dos requisitos. Por una parte, que se trate de uno de los sujetos respecto de los cuales procede el amparo y, por la otra, que la conducta que genera la vulneración o amenaza del derecho se pueda vincular, directa o indirectamente, con su acción u omisión.

6. La citada disposición y el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991 establecen que la tutela procede contra particulares cuando: (i) se encargan de la prestación de un servicio público; (ii) su conducta afecta grave y directamente el interés colectivo; y (iii) el solicitante se

encuentra en estado de subordinación o indefensión. Según la jurisprudencia constitucional, en estos supuestos, un sujeto asume una posición de autoridad respecto de otro, lo cual "(...) conduce a la extinción del carácter horizontal de la igualdad que por presunción impera entre los particulares".

Asimismo, la Corte ha delimitado los conceptos de subordinación e indefensión. Por ejemplo, la Sentencia T-290 de 1993 los diferenció de la siguiente manera:

"la subordinación alude a la existencia de una relación jurídica de dependencia, como ocurre, por ejemplo, con los trabajadores respecto de sus patronos, o con los estudiantes frente a sus profesores o ante los directivos del establecimiento al que pertenecen, en tanto que la indefensión, si bien hace referencia a una relación que también implica la dependencia de una persona respecto de otra, ella no tiene su origen en la obligatoriedad derivada de un orden jurídico o social determinado sino en situaciones de naturaleza fáctica en cuya virtud la persona afectada en su derecho carece de defensa, entendida ésta como posibilidad de respuesta efectiva ante la violación o amenaza de que se trate".

7. Para la Sala, esta legitimación se satisface respecto de las dos entidades demandadas, tal y como se expone a continuación.

7.1. El Ministerio del Trabajo es una autoridad pública a la que le compete estudiar la solicitud de reconocimiento de la prestación humanitaria periódica. Dado que resolvió de manera desfavorable la pretensión del actor, es posible vincular su conducta con la vulneración alegada. En concreto, se trata de la entidad a la que se le atribuye la violación de los derechos fundamentales del accionante.

7.2. La Junta Regional de Calificación de Invalidez del Huila es un organismo de carácter privado que ejerce una función pública. Según los artículos 2.2.9.5.5. y 2.2.9.5.11. del Decreto 600 de 2017, actúa como perito y le corresponde emitir dictámenes que evidencien la PCL del interesado y el nexo causal entre la invalidez y el hecho victimizante. Por otra parte, los ciudadanos se encuentran en situación de indefensión respecto de estas entidades. Lo anterior, porque no tienen capacidad de respuesta efectiva ante las irregularidades que acontezcan en estos trámites. En este caso, el demandante invocó la protección de sus derechos fundamentales debido a que la referida entidad omitió referirse al nexo causal en su dictamen. En tal sentido, también está legitimada en la causa por pasiva.

Inmediatez

8. Como presupuesto de procedibilidad, la inmediatez exige que la tutela se presente en un plazo razonable, contado desde el momento de la supuesta vulneración o amenaza. De esta manera, se garantiza que el amparo sea un instrumento judicial de aplicación inmediata y urgente (artículo 86 de la Constitución).

A juicio de la Corte, el peticionario promovió el recurso de amparo en un tiempo razonable. En efecto, formuló la acción el 19 de octubre de 2020, esto es, tres meses después de que el Ministerio del Trabajo emitiera el último acto administrativo desfavorable a sus intereses (Resolución No. 1283 del 14 julio de 2020). En consecuencia, se tiene por acreditado el presupuesto de inmediatez.

Subsidiariedad

9. Conforme a los artículos 86 de la Constitución y 6º del Decreto 2591 de 1991, la procedencia de la acción de tutela está condicionada al principio de subsidiariedad. Aquel autoriza su utilización en tres hipótesis: (i) cuando no exista otro medio de defensa judicial que permita resolver el conflicto relacionado con la afectación de un derecho fundamental; o (ii) el mecanismo existente no resulte eficaz e idóneo; o, (iii) la intervención transitoria del juez constitucional sea necesaria para evitar la consumación de un perjuicio irremediable.

En cuanto al segundo supuesto, se entiende que el mecanismo ordinario no es idóneo en el evento en que, por ejemplo, no permite resolver el conflicto en su dimensión constitucional o no ofrece una solución integral respecto del derecho comprometido. En este sentido, la jurisprudencia ha indicado que, al evaluar la idoneidad, “(...) el juez de tutela debe dar prioridad a la realización de los derechos sobre las consideraciones de índole formal (...)”. Además, la aptitud del medio de defensa debe analizarse en cada caso, en atención a las circunstancias del peticionario, el derecho fundamental invocado y las características procesales del mecanismo en cuestión.

En relación con el tercer evento, esta Corporación ha establecido que el perjuicio irremediable debe:

“(...) ser inminente, esto es, que esté por suceder; (ii) las medidas que se requieren para

conjugarlo han de ser urgentes, tanto por brindar una solución adecuada frente a la proximidad del daño, como por armonizar con las particularidades del caso; (iii) el perjuicio debe ser grave, es decir, susceptible de generar un detrimento transcendente en el haber jurídico de una persona; y (iv) la respuesta requerida por vía judicial debe ser impostergable, o fundada en criterios de oportunidad y eficiencia, a fin de evitar la consumación de un daño antijurídico irreparable” (énfasis agregado).

10. En lo que atañe a los dictámenes de pérdida de capacidad laboral, expedidos por las Juntas de Calificación de Invalidez, el artículo 4º del Decreto 1352 de 2013 señala que aquellos podrán cuestionarse ante la jurisdicción ordinaria, en su especialidad laboral. Sin embargo, esta Corte ha indicado que, cuando el peticionario es un sujeto de especial protección constitucional, el examen de subsidiariedad debe ser menos estricto. Lo anterior obedece a que, en estas situaciones, “el Estado y la sociedad deben efectuar una diferenciación positiva, para cumplir materialmente los postulados de igualdad”.

En lo que respecta a las controversias relacionadas con actos administrativos de contenido particular y concreto, en principio, el afectado puede acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 138 del CPACA. En esa medida, por regla general, la tutela resulta improcedente para cuestionar este tipo de decisiones. No obstante, en el caso de las víctimas del conflicto, la jurisprudencia ha entendido que el mecanismo referido carece de idoneidad y eficacia para salvaguardar sus derechos fundamentales.

Lo anterior obedece a tres razones. En primer lugar, la complejidad técnico jurídica de estos trámites dificulta el acceso a la justicia contencioso administrativa por parte de las víctimas. En segundo lugar, esa jurisdicción carece de la celeridad necesaria para brindarles una respuesta oportuna cuando se debate una eventual afectación de su mínimo vital. Por último, su condición de sujetos de especial protección constitucional y la situación de vulnerabilidad e indefensión en la que se encuentran, justifican la adopción de un tratamiento diferencial positivo.

11. En esta oportunidad, la situación del actor hace que sea desproporcionado exigirle acudir a la jurisdicción ordinaria y a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En esa medida, el proceso laboral no es idóneo ni eficaz para cuestionar el dictamen de PCL. Tampoco lo es

el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, a través del cual podrían controvertirse las resoluciones expedidas por el Ministerio del Trabajo. Por consiguiente, en ambos casos, la tutela resulta procedente como mecanismo definitivo. Tres importantes razones sustentan esta conclusión.

En primer lugar, a diferencia del trámite de amparo, el proceso contencioso administrativo exige la representación de un abogado (artículo 160, CPACA). En efecto, se requiere de un conocimiento específico y técnico para comprender aspectos como los requisitos de procedibilidad (artículo 161, ejusdem) y el contenido mínimo de la demanda (artículo 162, ejusdem). Por lo tanto, para acudir al medio de control, el peticionario estaría obligado a pagar los honorarios de un profesional del derecho.

En segundo lugar, debido a su condición de vulnerabilidad, resulta desproporcionado exigirle asumir ese costo. Ello, dado que se trata de una víctima del conflicto con una PCL de 83,40%, derivada de una discapacidad visual. Estas circunstancias le impiden acceder a un empleo formal, por lo cual obtiene su sustento de “ventas del día a día”. Concretamente, sus ingresos son variables y se destinan a la manutención de sus padres y sus tres hijos, quienes adelantan estudios universitarios y secundarios. Adicionalmente, está afiliado al régimen subsidiado de salud, lo que evidencia que se encuentra en una precaria situación económica.

Por último, el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho y el proceso laboral carecen de la celeridad necesaria para brindar una respuesta oportuna al actor. Según el estudio de tiempos procesales realizado por el Consejo Superior de la Judicatura y la Corporación Excelencia en la Justicia, la primera instancia de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho tarda, en promedio, 330 días hábiles (549 días corrientes). En el caso del proceso laboral son 167 días hábiles (366 corrientes). A juicio de la Sala, estos términos resultan desproporcionados e irrazonables. En efecto, la controversia versa sobre el reconocimiento de una prestación que tiene por objeto garantizar el mínimo vital a una víctima del conflicto, que se encuentra en situación de vulnerabilidad y que merece una especial protección por parte del Estado.

12. Visto lo anterior, la Corte descarta la tesis de la improcedencia, sostenida por el Tribunal Administrativo del Caquetá y el Ministerio del Trabajo. En su criterio, el accionante debía presentar una nueva solicitud ante la entidad, y aportar las pruebas que no allegó en la

primera oportunidad. Así, en caso de que persistiera la negativa, podría acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Para la Sala, este planteamiento ignora que la subsidiariedad se examina a partir de los mecanismos judiciales existentes. También, desconoce que sería desproporcionado exigir, por segunda vez, el agotamiento del trámite administrativo, ya que esto dilataría la resolución de la controversia, en perjuicio de los intereses de una víctima del conflicto armado, en la situación de vulnerabilidad descrita.

Formulación de los problemas jurídicos de fondo

13. En esta oportunidad, el accionante refiere la violación de sus derechos fundamentales debido a que el Ministerio del Trabajo negó el reconocimiento de la prestación humanitaria periódica. A su vez, esa entidad aduce que su decisión se sustentó en una omisión de la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Huila, en tanto aquella no estableció si existe un nexo causal entre la invalidez del actor y el conflicto armado. En tal perspectiva, corresponde a la Corte evaluar la alegada vulneración de los derechos en dos escenarios. De un lado, en la instancia de calificación de la PCL y, de otro, en el trámite administrativo. Por lo tanto, la Sala resolverá los siguientes problemas jurídicos:

- ¿La Junta Regional de Calificación de Invalidez del Huila vulneró los derechos al debido proceso, al mínimo vital, a la dignidad humana y a la igualdad del demandante, al no establecer si existe un nexo causal entre la invalidez y el hecho victimizante, en el dictamen de pérdida de capacidad laboral?

- ¿El Ministerio del Trabajo vulneró los derechos al debido proceso, al mínimo vital, a la dignidad humana y a la igualdad del actor, al negarle el reconocimiento de la prestación humanitaria periódica, con fundamento en que la documentación aportada no evidenciaba el aludido nexo causal?

14. Con el propósito de resolver estos interrogantes, se abordarán los siguientes temas: (i) el fundamento constitucional y la regulación de la prestación humanitaria periódica; (ii) la protección especial que les asiste a las víctimas del conflicto y los deberes correlativos para las autoridades involucradas en la materialización de sus derechos; (iii) el debido proceso administrativo y su carácter reforzado en los procedimientos relacionados con la atención y reparación. Finalmente, (iv) la Sala analizará el caso concreto.

Fundamento constitucional y regulación de la prestación humanitaria periódica

“Artículo 46. (...) Las víctimas que sufrieren una pérdida del 50% o más de su capacidad laboral calificada con base en el Manual Único para la calificación de invalidez, expedido por el Gobierno Nacional, tendrán derecho a una pensión mínima legal vigente, de acuerdo con lo contemplado en el Régimen General de Pensiones de la Ley 100 de 1993, siempre y cuando carezcan de otras posibilidades pensionales y de atención en salud, la que será cubierta por el Fondo de Solidaridad Pensional a que se refiere el artículo 25 de la Ley 100 de 1993 y reconocida por el Instituto de Seguros Sociales, o la entidad de naturaleza oficial señalada por el Gobierno Nacional”.

Como se observa, la norma condicionó el reconocimiento de la prestación al cumplimiento de dos requisitos, a saber: (i) acreditar una PCL del 50% o más; y (ii) carecer de otras posibilidades pensionales y de atención en salud.

16. Con posterioridad, la Sentencia C-767 de 2014 se refirió a la finalidad y a la naturaleza de este auxilio. En primer lugar, explicó que constituye una medida afirmativa. Además, tiene por objeto garantizar una vida digna a las víctimas de atentados terroristas, minas antipersonales y otros actos contra la población civil. También, desarrolla el mandato del artículo 47 superior según el cual, el Estado debe adelantar una política de previsión, rehabilitación e integración social en favor de las personas en situación de discapacidad.

En segundo lugar, aclaró que este beneficio tiene una naturaleza especial. En efecto, su fuente jurídica no es el Régimen General de Pensiones, sino el marco de los derechos humanos y los deberes constitucionales del Estado. Asimismo, pretende mitigar el especial impacto del conflicto armado interno en las personas que se encuentran en situación de debilidad manifiesta. En esa medida, no ampara las contingencias cubiertas por las prestaciones de la Ley 100 de 1993, y su regulación no prevé requisitos de edad o semanas de cotización para acceder al derecho.

17. En esta línea, la Sentencia SU-587 de 2016 señaló que esta prestación fue creada con el propósito de garantizar la efectividad de los derechos de las víctimas del conflicto armado (artículo 2º superior). De igual forma, busca mitigar las dificultades en la satisfacción de sus necesidades básicas, derivadas de la disminución en su capacidad laboral.

En ese sentido, el fallo resaltó que este auxilio asegura “un entorno mínimo de subsistencia para una población que se encuentra en situación de especial vulnerabilidad, frente a la cual, en virtud del artículo 13 del Texto Superior, el Estado tiene el deber de promover condiciones acordes con la realización de la igualdad material, a través de una especie de acción afirmativa, que asegure la efectividad de sus derechos en términos de dignidad”. También, reiteró que los requisitos para su reconocimiento difieren de aquellos para acceder a las prestaciones del sistema tradicional de pensiones.

18. Luego, el Presidente de la República expidió el Decreto 600 de 2017, para reglamentar la prestación humanitaria periódica consagrada en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997. Cabe destacar que esta normativa designó al Ministerio del Trabajo como entidad encargada de estudiar las solicitudes de los aspirantes. Con anterioridad, COLPENSIONES ejercía dicha función.

Según el artículo 2.2.9.5.2. de dicho decreto, la norma aplica a las víctimas que, con posterioridad al 26 de diciembre de 1997, “hubieren sufrido una pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50% como consecuencia de un acto de violencia suscitado en el marco del conflicto armado interno”.

19. El artículo 2.2.9.5.3. establece los requisitos para acceder a la prestación. Estos son: (i) ser colombiano; (ii) tener la calidad de víctima del conflicto y estar incluido en el RUV; y (iii) tener una PCL del 50% o más. Además, (iv) debe existir nexo causal entre la PCL y los actos violentos; (v) el peticionario debe carecer de posibilidad pensional; (vi) sus ingresos deben ser inferiores al salario mínimo; y (vii) no puede ser beneficiario de ninguna ayuda derivada de su condición de víctima.

Por su parte, el artículo 2.2.9.5.5. de la misma normativa dispone que el interesado debe allegar la siguiente documentación al Ministerio del Trabajo: (i) copia de la cédula de ciudadanía; (ii) dictamen expedido por la respectiva Junta Regional de Calificación, en el que se evidencie una PCL del 50% o más y el nexo causal entre el hecho victimizante y el estado de invalidez; (iii) declaración juramentada en la que indique que cumple con los requisitos exigidos por el decreto; y (iv) certificado de afiliación a una EPS.

20. Según el artículo 2.2.9.5.6., corresponde al Ministerio del Trabajo, directamente o a través de un encargo fiduciario o de convenio interadministrativo, estudiar la solicitud de

reconocimiento y resolverla en cuatro meses. Además, el párrafo 2º señala que la UARIV le facilitará “el acceso a aquella información institucional con la que cuente, y que resulte pertinente para analizar las solicitudes”. En esta línea, el artículo 2.2.9.5.8. establece que esa cartera está obligada a verificar el cumplimiento de los requisitos por parte de los aspirantes “mediante cruces periódicos con las bases de datos disponibles a nivel nacional”.

Por último, de conformidad con el artículo 2.2.9.5.11. del Decreto 600 de 2017, los interesados deben acudir a la correspondiente Junta Regional de Calificación de Invalidez y demostrar “el interés jurídico y la historia clínica que reflejen los hechos de la fecha en que ocurrió el acto de violencia que causó la invalidez. En este caso [esas entidades] actuarán como peritos”.

21. En síntesis, la prestación humanitaria periódica es una medida que tiene por objeto garantizar un mínimo de subsistencia a quienes han sufrido una disminución en su capacidad laboral, con ocasión de hechos suscitados en el marco del conflicto armado interno. Con ese propósito, el Decreto 600 de 2017 establece una serie de obligaciones a cargo del Ministerio del Trabajo, tal es el caso de verificar el cumplimiento de los requisitos por parte de los aspirantes, mediante el recaudo de información disponible en bases de datos.

La protección especial que les asiste a las víctimas del conflicto y los deberes correlativos para las autoridades involucradas en la materialización de sus derechos

22. En oportunidades anteriores, esta Corte ha resaltado que las víctimas del conflicto se encuentran en una situación de extrema urgencia y vulnerabilidad. Lo anterior obedece a factores como las secuelas de la violencia, el desempleo, la marginación, el desconocimiento de sus derechos y de los trámites institucionales y las condiciones de vida inadecuadas, entre otros. Por esta razón, son merecedoras de un trato preferente por parte del Estado.

23. Esta protección especial debe orientar todos los procedimientos que tengan por objeto materializar sus derechos. En particular, aquellos que se surten ante las entidades que integran el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), creado por el artículo 159 de la Ley 1448 de 2011; por ejemplo, el trámite de reconocimiento de la prestación humanitaria periódica.

En concreto, ese trato preferente genera unos deberes para los funcionarios. Especialmente,

para aquellos involucrados en el reconocimiento de las medidas de atención y reparación. Lo anterior se deriva del mandato consagrado en el artículo 13 superior, según el cual “[e]l Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta”.

24. A continuación, la Sala se referirá a los parámetros que deben guiar estos procedimientos:

i. (i) El principio de buena fe, que exige que se presuma la veracidad de las afirmaciones y de los documentos aportados por el ciudadano, salvo que se demuestre lo contrario.

() El principio de favorabilidad, en virtud del cual los enunciados legales o reglamentarios deben interpretarse de la manera que más beneficie a las víctimas.

() La prohibición de exigir requisitos formales irrazonables o desproporcionados o de imponer limitantes no previstas en las normas aplicables.

() La obligación de proferir decisiones suficientemente motivadas.

() La prohibición de resolver desfavorablemente la solicitud por causas imputables a la administración y ajenas al peticionario.

() El correspondiente deber de desplegar oficiosamente todas aquellas actuaciones necesarias para evitar un pronunciamiento contrario a los intereses del ciudadano.

() La prohibición de impedir el ejercicio del derecho de defensa y la consecuente interposición de recursos contra la decisión.

() El principio de prevalencia del derecho sustancial, el cual se opone a la aplicación mecánica y rígida de las normas que regulan el reconocimiento de las medidas de atención y reparación. En tal virtud, los funcionarios deben materializar los derechos de las víctimas y no limitarse a cumplir las disposiciones jurídicas.

25. En suma, en virtud de la protección especial que les asiste a las víctimas, las autoridades que integran el SNARIV deben observar unos parámetros de conducta resaltados por la jurisprudencia. En particular, estos se concretan en aspectos como la interpretación y

aplicación de las normas legales y constitucionales, la valoración probatoria y la prevalencia del derecho sustancial.

El derecho al debido proceso administrativo y su carácter reforzado en los procedimientos relacionados con la atención y reparación a las víctimas del conflicto armado

26. Según el artículo 29 de la Constitución, el debido proceso “se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”. En la Sentencia C-980 de 2010, la Corte explicó que este derecho constituye un límite al ejercicio del poder público. También, que, en virtud de esta garantía, “las autoridades estatales no [pueden] actuar en forma omnímoda, sino dentro del marco jurídico (...), respetando las formas propias de cada juicio y asegurando la efectividad de aquellos mandatos que garantizan a las personas el ejercicio pleno de sus derechos”.

27. En consecuencia, todo proceso que culmine con una decisión de carácter particular y concreto se encuentra sujeto a una serie de principios. En oportunidades anteriores, la jurisprudencia se ha referido a aquellos que rigen el trámite administrativo de inclusión en el RUV, como los principios de legalidad y publicidad, entre otros. Sobre el particular, la Sentencia T-412 de 2019 señaló: “esta Corporación ha reiterado de manera consistente a través de sus distintas salas de revisión que en el proceso de valoración de las declaraciones rendidas por las víctimas, la UARIV debe observar con especial cuidado los principios de carga de la prueba, buena fe y favorabilidad, como elementos esenciales de la garantía del debido proceso administrativo”.

28. En este punto, la Corte advierte que, si bien estas decisiones versan sobre ese escenario concreto, sus consideraciones resultan aplicables a cualquier procedimiento administrativo relacionado con la atención y reparación a las víctimas. En tal perspectiva, tres razones fundamentales justifican la aplicación de los estándares del debido proceso en materia de inclusión en el RUV, al trámite de acreditación y reconocimiento de la prestación humanitaria periódica.

En primer lugar, estos mandatos se derivan directamente de los artículos 6º, 29, 83, 123 y 209 de la Carta. En segundo lugar, integran el contenido del debido proceso y, por lo tanto, deben observarse en todos los trámites administrativos que puedan comprometer los derechos de las víctimas. En tercer lugar, son estándares que materializan el tratamiento

diferenciado que merece este grupo. Por una parte, se trata de sujetos que han sufrido una grave afectación a sus derechos como consecuencia del conflicto armado, la cual involucra omisiones del Estado en el deber de proteger a sus habitantes. Y, por otra, los requisitos para acceder a la prestación evidencian la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran quienes pretenden su reconocimiento.

Como ya se dijo, tienen derecho a la prestación objeto de estudio, los aspirantes que han sufrido una disminución significativa en su capacidad laboral, con ocasión de hechos ocurridos en el marco del conflicto armado, sus ingresos son inferiores al salario mínimo, no devengan una pensión y tampoco ninguna ayuda derivada de su condición de víctima (2.2.9.5.3. del Decreto 600 de 2017). A juicio de la Sala, estas circunstancias demandan una conducta cualificada de las autoridades involucradas en el trámite de reconocimiento de la prestación humanitaria periódica. En consecuencia, sus actuaciones deben dirigirse a proteger los derechos de las víctimas, a no agravar su situación de vulnerabilidad y a materializar el fin último de este auxilio económico, que no es otro que garantizarles un mínimo de subsistencia en condiciones de dignidad.

29. En concordancia con lo anterior, la Sala abordará los estándares del debido proceso que deben regir el trámite de acreditación y reconocimiento de la prestación humanitaria periódica.

30. En primer lugar, el principio de buena fe, consagrado en el artículo 83 superior, se proyecta mediante la inversión de la carga de la prueba. En esa medida, se presumen verídicos las afirmaciones y los elementos de juicio aportados por el ciudadano. Al respecto, la Sentencia T-069 de 2021 explicó que “en los casos de duda, en aplicación de los principios de buena fe y el principio pro personae, deberán tenerse por ciertas las afirmaciones de las víctimas del conflicto armado”. De manera que, si un funcionario considera que no se ajustan a la realidad, deberá demostrarlo.

Lo anterior, se refuerza por las condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentran las víctimas del conflicto y las dificultades que enfrentan para acceder a evidencia que respalde sus pretensiones. En contraste, las autoridades públicas pueden recopilar elementos para esclarecer los hechos. Este recaudo oficioso es una facultad, pero también un deber. De hecho, según el Decreto 600 de 2017, el Ministerio del Trabajo está obligado a verificar el

cumplimiento de los requisitos “mediante cruces periódicos con las bases de datos disponibles a nivel nacional”. En esa medida, es exigible desde una perspectiva legal, pero especialmente desde una perspectiva constitucional, una actividad probatoria diligente por parte de la entidad.

31. Precisamente, en atención al principio de buena fe, la Sentencia T-005 de 2020 amparó los derechos de un ciudadano que pretendía el reconocimiento de la prestación humanitaria periódica. En esa oportunidad, la Corte resaltó que las autoridades no deben “dar preponderancia a la mala fe para presumir que lo señalado por el actor, en relación con los hechos de los que fue víctima, no ha ocurrido de esa manera, salvo que se demuestre lo contrario”. Por consiguiente, el requisito del nexo causal “no puede estar sometido a una verificación rígida y absoluta, en la que se ignore la integralidad de hechos que rodean la situación del [peticionario]”.

En virtud de lo anterior, en dicha oportunidad, la Sala consideró que la invalidez del actor –derivada de su diagnóstico de VIH– estaba relacionada con la agresión sexual perpetrada por actores armados, cinco años atrás. Además, resaltó que el Ministerio del Trabajo es “la primera autoridad llamada a observar y materializar el propósito constitucional de [la] prestación: la garantía de un mínimo vital y de una vida en condiciones de dignidad”. Así, concluyó que la entidad vulneró los derechos referidos, en tanto no valoró integralmente el contexto fáctico del caso y privilegió elementos formales. En consecuencia, le ordenó reconocer el auxilio económico pretendido.

32. En segundo lugar, según el principio de publicidad, consagrado en el artículo 209 de la Constitución, los actos administrativos deben motivarse suficientemente. A juicio de la Corte, esto evita que las autoridades incurran en abusos o arbitrariedades, en tanto las obliga a emitir decisiones sustentadas en argumentos razonables y en las pruebas. Por otra parte, asegura las condiciones sustanciales y procesales para que el ciudadano ejerza su derecho de defensa y contradicción, de conformidad con el artículo 29 de la Carta. Así, al conocer la motivación del acto administrativo, podrá controvertirlo y cuestionar su legalidad o su constitucionalidad ante un juez.

Visto lo anterior, es claro que existe una relación inescindible entre los principios de buena fe y de publicidad. La inversión de la carga de la prueba, derivada del primero, exige desvirtuar

la presunción de veracidad que opera sobre las afirmaciones y los elementos de juicio allegados por las víctimas. En atención al segundo mandato, los actos administrativos deben demostrar, con el debido sustento probatorio, que los elementos aportados por el peticionario no se ajustan a la realidad.

33. Finalmente, el principio de legalidad, consagrado en los artículos 6º y 123 de la Carta, exige la plena observancia de los procedimientos y condiciones establecidos en las normas. En esa medida, las actuaciones de los poderes públicos deben ajustarse a la ley y al reglamento. Por consiguiente, las autoridades no pueden exigir la acreditación de requisitos no contemplados en el ordenamiento jurídico, y deben cumplir rigurosamente los trámites y los términos. Estos últimos adquieren especial relevancia, en tanto permiten a los ciudadanos prever las etapas que se surtirán y, también, un plazo máximo en el que se resolverá su caso.

Cabe resaltar que el cumplimiento de los trámites debe orientarse a materializar el derecho sustancial. Al respecto, la Sentencia T-116 de 2004 precisó que: “[l]os procedimientos constituyen medios para lograr ciertos fines (instrumentalidad de las formas). Si bien, en si mismos contienen elementos sustantivos, como el respeto por el derecho de defensa y el principio de legalidad (publicidad, universalidad y predeterminación normativa), también ha de considerarse su finalidad. La realización del fin para el cual fue dispuesto el procedimiento constituye un parámetro, que ha de respetarse, so pena de invalidar el ejercicio hermenéutico”.

34. En tal virtud, la observancia de los procedimientos no puede derivar en una actuación irreflexiva o formal. Por el contrario, debe materializar los objetivos que subyacen a los mismos y, también, los derechos de los administrados. De ahí que el trámite de acreditación y reconocimiento de la prestación humanitaria periódica deba concretar la finalidad de este auxilio: asegurar la subsistencia de las víctimas y garantizar sus derechos al mínimo vital y a la dignidad humana.

Por lo tanto, el desconocimiento del trámite previsto en el Decreto 600 de 2017 supone la afectación al debido proceso y a las garantías referidas. En esa medida, las autoridades deben ejercer sus funciones con arreglo a esa norma y, también, interpretarla y aplicarla en atención al objetivo en mención. Una actitud distinta agrava la situación de vulnerabilidad de

quienes pretenden acceder a la prestación y desconoce los deberes constitucionales de las autoridades en la atención de las víctimas y sujetos en condiciones de debilidad. En efecto, se trata de personas que sufrieron una disminución en su capacidad laboral con ocasión del conflicto y que, por esta razón, enfrentan dificultades para satisfacer sus necesidades básicas.

36. Por otra parte, el Ministerio del Trabajo debe estudiar y resolver las solicitudes de reconocimiento en cuatro meses (artículo 2.2.9.5.6.). Igualmente, debe verificar el cumplimiento de los requisitos por parte de los aspirantes, mediante cruces con bases de datos disponibles a nivel nacional (artículo 2.2.9.5.8). En consecuencia, la inobservancia del término referido y del recaudo obligatorio de información, constituye una conducta al margen del Decreto 600 de 2017 y, por lo tanto, desconoce el derecho al debido proceso del peticionario.

Además, supone la vulneración de los derechos al mínimo vital y a la dignidad humana, pues la tardanza en la resolución de la solicitud afecta la subsistencia del interesado. También, la omisión en el recaudo de datos dificulta el acceso a este auxilio, ya que impide subsanar o corroborar información inexacta o incompleta, contenida en los documentos expedidos por las EPS o las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez (artículo 2.2.9.5.5.), de los cuales depende la acreditación de requisitos. En esa medida, el Ministerio del Trabajo debe resolver el asunto con prontitud y desplegar actuaciones oficiosas para evitar que errores no imputables al peticionario deriven en un pronunciamiento desfavorable a sus intereses.

37. En suma, las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez y el Ministerio del Trabajo deben observar los estándares del debido proceso que rigen el trámite de acreditación y reconocimiento de la prestación humanitaria periódica. Se trata de tres mandatos que demandan una conducta cualificada de estas entidades, dada la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran quienes pretenden acceder a este auxilio. En primer lugar, en virtud del principio de buena fe, deben presumir la veracidad de las afirmaciones y de los elementos de juicio aportados por el ciudadano. En segundo lugar, en atención al principio de publicidad, los actos administrativos deben motivarse suficientemente. Por último, el principio de legalidad exige que las actuaciones de las autoridades se ajusten al Decreto 600 de 2017 y que materialicen la finalidad de la prestación y los derechos de las víctimas.

Respuestas a los problemas jurídicos planteados: la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Huila y el Ministerio del Trabajo vulneraron los derechos al debido proceso, al mínimo vital, a la dignidad humana y a la igualdad del demandante

38. En esta oportunidad, la Sala estudia la acción de tutela promovida por un ciudadano que pretende el reconocimiento de la prestación humanitaria periódica. El 6 de febrero de 2008, fue víctima de un ataque con arma de fuego perpetrado por presuntos miembros de las FARC, y este hecho le provocó ceguera bilateral y la inscripción en el RUV. En consecuencia, la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Huila le dictaminó una PCL del 83,40%, estructurada el 7 de febrero de 2008. Sin embargo, omitió analizar el nexo causal entre la invalidez y el acto violento. Por su parte, el Ministerio del Trabajo negó el reconocimiento de la prestación en varias resoluciones. Ello, dado que, a su juicio, la documentación aportada no evidenciaba el referido vínculo.

39. A juicio de la Corte, está acreditada la vulneración de los derechos al debido proceso, al mínimo vital, a la dignidad humana y a la igualdad por parte de las entidades demandadas. A continuación, se presentan los argumentos que sustentan dicha postura:

40. En primer lugar, la conducta de la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Huila resulta contraria al principio de legalidad. Como ya se dijo, este organismo de carácter privado ejerce una función pública. Por consiguiente, sus actuaciones están sometidas al ordenamiento jurídico y, en particular, al Decreto 600 de 2017. Según el artículo 2.2.9.5.5., quienes aspiren al reconocimiento de la prestación humanitaria periódica deben aportar un dictamen que evidencie una PCL del 50% o más y “el nexo causal entre el acto de violencia suscitado en el territorio nacional con ocasión del conflicto armado interno y el estado de invalidez”. En esa medida, la disposición señala expresamente qué elementos deben contener estos conceptos.

A pesar de lo anterior, la entidad desconoció esa normativa y no estableció si existía un nexo causal entre la invalidez y el hecho victimizante. En efecto, sólo indicó la fecha de estructuración y la PCL, y ello impidió que el demandante accediera a la prestación humanitaria periódica. Como se verá, el Ministerio del Trabajo invocó las falencias del dictamen para negar su reconocimiento. En este contexto, la omisión de la Junta tuvo un impacto significativo en el derecho al debido proceso del accionante. Además, supuso la

inobservancia de la especial protección que, por virtud del artículo 13 superior, debe brindar a las víctimas. También, de las obligaciones que le asisten como particular que ejerce una función pública, que incide en el reconocimiento de una medida de protección de las víctimas.

41. En este punto, la Sala destaca que la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran quienes pretenden el reconocimiento de la prestación humanitaria periódica demanda una conducta cualificada de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez. En efecto, estas personas sufrieron una disminución significativa en su capacidad laboral, con ocasión de hechos ocurridos en el marco del conflicto armado. Además, sus ingresos son inferiores al salario mínimo, no devengan una pensión y tampoco ninguna ayuda derivada de su condición de víctima. Por consiguiente, la omisión del deber de analizar el nexo causal genera una barrera para el acceso a este auxilio, que deriva en una grave afectación de los derechos al mínimo vital y a la dignidad humana.

42. Finalmente, la conducta omisiva de la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Huila, con impacto en los derechos fundamentales del actor, se extendió al trámite de tutela. Para iniciar, no atendió el llamado del juez de primera instancia y ello contribuyó a que el Ministerio del Trabajo insistiera en que la falla del dictamen constituía una dificultad insuperable, incluso después de que el Juzgado Tercero Administrativo de Florencia concediera el amparo pretendido. Además, ignoró el requerimiento probatorio de la Corte, lo cual evidencia una falta de colaboración con el funcionamiento de la administración de justicia.

En este sentido, la Sala advertirá a la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Huila que, según el artículo 50 del Decreto 2067 de 1991, “[l]os jueces y los demás servidores públicos deberán de manera eficaz e inmediata prestar a la Corte la colaboración que ésta les requiera. El incumplimiento de este deber será causal de mala conducta”. De igual forma, el artículo 44 del Código General del Proceso consagra los poderes correccionales del juez. Entre esos, la facultad de sancionar con multa a los particulares que, sin justa causa, incumplan sus órdenes o demoren su ejecución. En todo caso, lo anterior no impide la apertura de una investigación penal, por el delito de fraude a resolución judicial.

En suma, además de vulnerar los derechos del actor, la Junta desconoció la obligación de

colaborar con la administración de justicia. También, la especial protección que debe brindar a sujetos en situación de vulnerabilidad, al ejercer una función pública con incidencia en la materialización de sus derechos. En consecuencia, la Sala prevendrá a la entidad para que, en adelante, atienda los requerimientos judiciales.

43. En segundo lugar, el Ministerio del Trabajo vulneró los derechos al debido proceso administrativo, al mínimo vital, a la dignidad humana y a la igualdad del peticionario.

44. El 8 de febrero de 2018, el accionante solicitó el reconocimiento de la prestación humanitaria periódica. Para el efecto, aportó los documentos exigidos por el artículo 2.2.9.5.5. del Decreto 600 de 2017, a saber: (i) cédula de ciudadanía; (ii) dictamen de PCL; (iii) certificado de afiliación a la EPS ASMET SALUD; y (iv) declaración extrajuicio en la que indica que cumple los requisitos del artículo 2.2.9.5.3. ejusdem.

En la Resolución No. 3246 del 2 de septiembre de 2019, el Ministerio del Trabajo resolvió la solicitud de manera desfavorable. En concreto, señaló que: “[n]o obra en el expediente administrativo, prueba alguna aportada por el peticionario que demuestre las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que ocurrió el hecho victimizante, en el marco del conflicto armado interno del país, que le produjo su pérdida de capacidad laboral”.

De igual forma, la entidad indicó que la invalidez se estructuró el 7 de febrero de 2008 y que, según la plataforma VIVANTO de la UARIV, el peticionario se encuentra registrado como víctima del conflicto. En particular, por los hechos acto terrorista, atentados, combates, enfrentamientos, hostigamientos y desplazamiento forzado, ocurridos el 6 de febrero de 2008. Sin embargo, concluyó que no estaba acreditado el nexo causal entre la ceguera bilateral y los hechos victimizantes.

45. El peticionario formuló los recursos de reposición y apelación. En el escrito, relató los hechos ocurridos el 6 de febrero de 2008, de la siguiente manera: “hombres armados pertenecientes a la columna Teófilo Forero de las FARC irrumpieron en mi vivienda, ubicada en el municipio de Puerto Rico Caquetá, propinándome un disparo en la cara, lo cual me ocasionó ceguera de ambos ojos”. Además, sostuvo que, si bien ningún documento refiere expresamente el nexo causal, este puede inferirse “de manera lógica y razonable”. Ello, dada la proximidad temporal entre el acto violento y la estructuración de la invalidez.

Igualmente, el accionante aportó la siguiente documentación con el recurso:

- Comunicación del 6 de septiembre de 2019 remitida por la UARIV. La entidad certifica que el actor se encuentra incluido en el RUV por los hechos de desplazamiento forzado y lesiones personales, ocurridos el 6 de febrero de 2008.
- Declaraciones extrajuicio de las señoras Marina Álvarez Yunda y Alba Lucía Parra Aguirre, quienes residen en el municipio de Puerto Rico. Las ciudadanas se refieren a las circunstancias en las que acaeció el ataque del 6 de febrero de 2008.
- Historia clínica expedida por el Hospital Local de San José y el Hospital María Inmaculada, en la que se evidencia la atención médica suministrada al actor entre el 6 y el 15 de febrero de 2008.

46. Con posterioridad, el Ministerio del Trabajo resolvió los recursos en las Resoluciones No. 0984 del 6 de mayo y No. 1283 del 14 de julio de 2020.

En la primera, indicó que los documentos aportados por el solicitante deben evidenciar el nexo causal. En este caso, el dictamen no “registró ninguna relación de los hechos que le originaron la pérdida de capacidad laboral”. Agregó que la proximidad temporal entre el hecho y la invalidez es insuficiente para acreditar el requisito. También lo son las afirmaciones del actor.

47. Este recuento evidencia que el Ministerio del Trabajo vulneró los derechos al debido proceso administrativo, al mínimo vital, a la dignidad humana y a la igualdad del demandante.

En primer lugar, no valoró las pruebas aportadas y tampoco aplicó la presunción de veracidad que opera sobre estas y las afirmaciones del actor. A juicio de la Sala, estos tres elementos permitían inferir el nexo causal entre el conflicto armado y la invalidez estructurada el 7 de febrero de 2008. En efecto, en la historia clínica se observa que, el 6 de febrero del año en cita, el actor fue víctima de un ataque con arma de fuego y esto le ocasionó una pérdida completa de la visión. De igual manera, la certificación de la UARIV confirma que se encuentra inscrito en el RUV por “lesiones personales físicas”, generadas el “06/02/2008”. Finalmente, según la declaración extrajuicio rendida por él, cumple con todos

los requisitos exigidos por el artículo 2.2.9.5.3. del Decreto 600 de 2017. Por su parte, aquellas rendidas por dos habitantes del municipio de Puerto Rico indican que el hecho violento fue perpetrado por miembros de las FARC. En consecuencia, no es cierto que la entidad hubiese efectuado “un estudio concienzudo e integral de la solicitud y de los documentos allegados”. Tampoco lo es que la falla en el dictamen sea una dificultad insuperable.

En segundo lugar, desconoció la inversión de la carga de la prueba. De hecho, en la Resolución No. 0984 del 6 de mayo de 2020 señaló que las afirmaciones del actor eran insuficientes para acreditar el nexo causal. Sin embargo, esa conclusión carece de respaldo documental. Por consiguiente, el Ministerio también desatendió el principio de publicidad. Como se advirtió, este mandato exige que los actos administrativos se motiven con suficiencia. En esa medida, no pueden limitarse a negar la pretensión del ciudadano, sino que deben sustentarse en material probatorio adecuado.

A juicio de la Sala, el Ministerio no ejerció las facultades previstas en los artículos 2.2.9.5.6. y 2.2.9.5.8. del Decreto 600 de 2017, para verificar el nexo causal. Según estas disposiciones, es su obligación hacer cruces de información con bases de datos de la UARIV y de otras entidades a nivel nacional. De esta manera, habría podido confirmar o desvirtuar el relato y las pruebas aportadas por el actor. En tal perspectiva, contrario a lo sostenido por la entidad en sede de revisión, no es deber del juez constitucional esclarecer los hechos del 6 de febrero de 2008.

48. En este punto, la Corte advierte que, si bien el dictamen de pérdida de capacidad laboral es la prueba más idónea para acreditar el nexo causal, corresponde al Ministerio del Trabajo subsanar las eventuales falencias de ese documento. En esa medida, es inadmisibile que niegue el reconocimiento de la prestación por irregularidades en la actuación de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, en tanto sus omisiones no son imputables a los administrados. Por consiguiente, debe valorar integralmente los elementos de juicio aportados por los aspirantes y aplicar la presunción de veracidad o, dado el caso, requerir oficiosamente a las entidades concernidas para recaudar información sobre los hechos.

49. En tercer lugar, las resoluciones que resolvieron los recursos evidencian una lectura formal de los requisitos consagrados en el Decreto 600 de 2017. A pesar de que las pruebas

permitían inferir de manera diáfana el nexo causal, el Ministerio del Trabajo impuso una tarifa probatoria no prevista en la regulación. En efecto, esa norma no exige que el vínculo sea determinado exclusivamente por las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez. Además, la interpretación de la entidad desconoce la especial protección que merecen las víctimas en virtud del artículo 13 de la Constitución, y también la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran quienes pretenden el reconocimiento de la prestación humanitaria periódica.

Sumado a lo anterior, la lectura del Ministerio ignora la jurisprudencia constitucional relativa a la finalidad de este auxilio y a la valoración del nexo causal. Como se advirtió, según las Sentencias C-767 de 2014 y SU-587 de 2016, esta prestación es una medida afirmativa que garantiza los derechos al mínimo vital y a la dignidad humana de quienes han sufrido una disminución en su capacidad laboral, con ocasión de hechos suscitados en el marco del conflicto armado interno. Por su parte, la Sentencia T-005 de 2020 señaló que el requisito mencionado “no puede estar sometido a una verificación rígida y absoluta, en la que se ignore la integralidad de hechos que rodean la situación del [peticionario]”.

50. Por último, la violación del debido proceso se intensifica, por cuanto la entidad desconoció que debía resolver la solicitud en cuatro meses (artículo 2.2.9.5.6. del Decreto 600 de 2017). En efecto, el actor radicó los documentos el 8 de febrero de 2018, y sólo hasta el 2 de septiembre de 2019 obtuvo un pronunciamiento sobre su caso. Lo anterior evidencia que la actuación superó el término legal por 15 meses.

En este sentido, la Sala reprocha la inobservancia de los términos por parte del Ministerio. En este trámite administrativo, la mora afecta los derechos al mínimo vital y a la dignidad humana de una víctima que pretende acceder a una medida de protección, que tiene por objeto asegurar su subsistencia y mitigar el impacto del conflicto. Por otra parte, llama la atención el planteamiento de exigencias estrictas al ciudadano, en la remisión de todos los elementos a su alcance. A juicio de la Corte, esto desconoce que sólo estaba obligado a aportar la documentación que demanda el Decreto 600 de 2017, como en efecto lo hizo.

51. Finalmente, en el trámite de tutela, el Ministerio del Trabajo cuestionó el rol del juez en el amparo de los derechos fundamentales. En particular, sostuvo que acceder a las pretensiones supondría una intromisión en sus funciones, por lo cual no resultaba viable invalidar los actos administrativos que negaron el acceso a la prestación. Además, en la

impugnación, alegó la imposibilidad de cumplir el fallo de primera instancia, favorable a los intereses del demandante.

En este punto, la Sala resalta que, como entidad competente para resolver sobre el reconocimiento de este auxilio, era la primera autoridad llamada a materializar su finalidad constitucional y a proteger los derechos del peticionario. En concreto, una víctima del conflicto en situación de discapacidad, que enfrenta serias dificultades socioeconómicas que planteó ante esa instancia.

Por consiguiente, es pertinente advertirle que, en virtud del artículo 86 superior, el juez de tutela es competente para valorar las actuaciones de todas las autoridades públicas. También, para adoptar el remedio que permita proteger los derechos vulnerados por su acción u omisión. En esa medida, el Ministerio del Trabajo, como cualquier otra entidad, se encuentra sujeto a la Carta Política y a las órdenes judiciales orientadas a enmendar las consecuencias de la inobservancia de sus deberes constitucionales. Sumado a lo anterior, según el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991, la impugnación del fallo no justifica su incumplimiento.

52. En virtud de lo expuesto, la Sala concluye que el Ministerio del Trabajo vulneró los derechos del señor Calapzu González. En concreto, desconoció los estándares de debido proceso que rigen los trámites relacionados con las medidas de atención y reparación para las víctimas, y esto condujo a la violación de otras garantías. Lo anterior obedece a que:

(i) No valoró los elementos que demostraban el nexo causal y tampoco aplicó la presunción de veracidad; (ii) desconoció la inversión en la carga de la prueba; (iii) no motivó suficientemente los actos administrativos; (iv) circunscribió su respuesta a una exigencia formal, esto es, la definición del nexo por parte de la Junta, a pesar de que la omisión de esa entidad no era imputable al accionante; (v) le impuso una tarifa probatoria no prevista en el Decreto 600 de 2017; (vi) no emprendió una actividad dirigida a subsanar la falla en el dictamen; (vii) desconoció la especial protección que merece el peticionario, derivada de su calidad de víctima del conflicto, su situación de discapacidad y las dificultades socioeconómicas que enfrenta; (viii) ignoró la jurisprudencia constitucional relativa a la finalidad de esta prestación y a la valoración del nexo causal; y (ix) desconoció el término legal para resolver la solicitud.

53. La actuación descrita afectó el derecho al debido proceso del actor y su derecho a la igualdad, pues supuso un desconocimiento del tratamiento preferente que le asiste en virtud del artículo 13 superior. Igualmente, impidió que el peticionario accediera a la prestación humanitaria periódica. En esa medida, también vulneró sus derechos al mínimo vital y a la dignidad humana.

54. Así las cosas, la Sala ordenará el reconocimiento de la prestación, porque los elementos de juicio permiten inferir con claridad el nexo causal exigido por el artículo 2.2.9.5.3. del Decreto 600 de 2017. Cabe agregar que esa norma establece otros requisitos, como carecer de posibilidad pensional y percibir ingresos inferiores al salario mínimo. Para la Corte, estos también se encuentran acreditados por dos razones:

En primer lugar, el peticionario aportó una declaración extrajuicio en la que indica que los cumple. Dado que sus afirmaciones se presumen ciertas, en virtud del principio de buena fe y de la presunción de veracidad contenida en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, correspondía al Ministerio del Trabajo desvirtuarlas mediante cruces de información con bases de datos (artículo 2.2.9.5.8. del del Decreto 600 de 2017). En segundo lugar, el accionante está afiliado al régimen subsidiado de salud e informó a la Corte que no tiene un empleo formal. En efecto, indicó que sus ingresos son variables y provienen de “ventas del día a día”. Lo anterior tampoco fue controvertido por la entidad.

A juicio de la Corte, las condiciones de vulnerabilidad del actor exigen la adopción de medidas urgentes para conjurar la afectación de sus derechos. Por lo tanto, no cabe emitir una orden dirigida a la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Huila, pues una determinación en tal sentido extendería en el tiempo la vulneración que inició en 2018.

Asimismo, la Sala dictará una serie de órdenes dirigidas a garantizar el derecho al debido proceso de las víctimas del conflicto, mediante la observancia del Decreto 600 de 2017. Estas medidas tienen como propósito que el Ministerio del Trabajo y las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez ejerzan sus funciones con arreglo a esa norma y, también, que la apliquen en atención a su finalidad constitucional: asegurar a este grupo un mínimo vital en condiciones de dignidad.

Órdenes a proferir

55. De acuerdo con lo expuesto, la Corte adoptará las siguientes medidas:

En primer lugar, revocará el fallo dictado por el Tribunal Administrativo del Caquetá –Sala Cuarta de Decisión–, que declaró improcedente la acción de tutela promovida por Yamid Calapzu González y, en su lugar, concederá el amparo de los derechos al debido proceso administrativo, al mínimo vital, a la dignidad humana y a la igualdad. En consecuencia, dejará sin efectos las Resoluciones No. 3246 de 2019, No. 984 de 2020 y No. 1283 de 2020 y ordenará al Ministerio del Trabajo que, en el término de cinco días hábiles siguientes a la notificación de esta sentencia, expida a favor del accionante la resolución de reconocimiento y pago de la prestación humanitaria periódica, y del retroactivo correspondiente a partir del 8 de febrero de 2018. En esta fecha, el actor solicitó por primera vez el reconocimiento de dicho auxilio.

En segundo lugar, la Corte ordenará al Ministerio del Trabajo que, un mes después de la notificación de esta sentencia, expida una resolución dirigida a las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, en la que les reitere la obligación de pronunciarse sobre el nexo causal entre el estado de invalidez y los hechos suscitados en el marco del conflicto armado interno. Lo anterior, en ejercicio de la función prevista en el artículo 20 de la Ley 1562 de 2012 y en los términos del Decreto 600 de 2017.

En tercer lugar, la Sala advertirá al Ministerio del Trabajo que, si las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez incumplen la obligación de establecer el nexo causal, no podrá negar el reconocimiento de la prestación por esta razón. Por lo tanto, deberá evaluar integralmente los elementos aportados por el peticionario y emprender actividades probatorias, como los cruces de información entre entidades previstos en el Decreto 600 de 2017.

En cuarto lugar, la Corte le ordenará a la entidad difundir esta providencia entre los funcionarios de la Subdirección de Subsidios Pensionales, Servicios Sociales Complementarios y Otras Prestaciones, y de la Dirección de Pensiones y Otras Prestaciones para que, en adelante, apliquen los estándares de debido proceso que rigen los trámites relacionados con las medidas de atención y reparación. También, para que observen la especial protección que les asiste a quienes aspiran al reconocimiento de la prestación humanitaria periódica, pues se trata de víctimas del conflicto, en situación de discapacidad, que enfrentan dificultades socioeconómicas.

En quinto lugar, la Sala advertirá a la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Huila que, de conformidad con el artículo 2.2.9.5.5. del Decreto 600 de 2017, los dictámenes de pérdida de capacidad laboral deben establecer si existe un nexo causal entre el estado de invalidez y los hechos suscitados en el marco del conflicto armado interno. Asimismo, que como particular que ejerce una función pública relacionada con el reconocimiento de la prestación humanitaria periódica, debe brindar una especial protección a las víctimas del conflicto. Lo anterior, en atención al artículo 13 de la Constitución.

Finalmente, esta Corporación advertirá a la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Huila que tiene la obligación de atender los requerimientos judiciales. En efecto, según el artículo 50 del Decreto 2067 de 1991, “[l]os jueces y los demás servidores públicos deberán de manera eficaz e inmediata prestar a la Corte la colaboración que ésta les requiera. El incumplimiento de este deber será causal de mala conducta”. De igual forma, el artículo 44 del Código General del Proceso consagra los poderes correccionales del juez. Entre esos, la facultad de sancionar con multa a los particulares que, sin justa causa, incumplan sus órdenes o demoren su ejecución. En todo caso, lo anterior no impide la apertura de una investigación penal, por el delito de fraude a resolución judicial.

Conclusiones

56. En esta oportunidad, la Sala estudió la acción de tutela promovida por un ciudadano que pretendía el reconocimiento de la prestación humanitaria periódica. La Junta Regional de Calificación de Invalidez del Huila le dictaminó una PCL del 83,40%, estructurada el 7 de febrero de 2008. Sin embargo, omitió referirse al nexo causal entre la invalidez y el ataque perpetrado el 6 de febrero del año en cita por miembros de las FARC. Por su parte, el Ministerio del Trabajo negó el auxilio pretendido en varias resoluciones. Ello, dado que, a su juicio, la documentación aportada no evidenciaba el referido vínculo.

57. En sede de revisión, la Corte verificó que la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Huila vulneró los derechos al debido proceso administrativo, al mínimo vital, a la dignidad humana y a la igualdad del actor, al omitir pronunciarse sobre el nexo causal entre la invalidez y el hecho victimizante. En efecto, sólo indicó la fecha de estructuración y la PCL, contrario a lo exigido por el artículo 2.2.9.5.5. del Decreto 600 de 2017. Además, no atendió el llamado del juez de primera instancia e ignoró el requerimiento probatorio de la

Magistrada Sustanciadora.

58. Por su parte, el Ministerio del Trabajo desconoció los estándares de debido proceso que rigen los trámites relacionados con el reconocimiento de medidas de atención y reparación para las víctimas, y esto condujo a la violación de otras garantías. Lo anterior obedece a que:

(i) No valoró los elementos que demostraban el nexo causal y tampoco aplicó la presunción de veracidad; (ii) desconoció la inversión en la carga de la prueba; (iii) no motivó suficientemente los actos administrativos; (iv) circunscribió su respuesta a una exigencia formal, esto es, la definición del nexo por parte de la Junta, a pesar de que la omisión de esa entidad no era imputable al accionante; (v) le impuso una tarifa probatoria no prevista en el Decreto 600 de 2017; (vi) no emprendió una actividad dirigida a subsanar la falla en el dictamen; (vii) desconoció la especial protección que merece el peticionario, derivada de su calidad de víctima del conflicto, su situación de discapacidad y las dificultades socioeconómicas que enfrenta; (viii) ignoró la jurisprudencia constitucional relativa a la finalidad de esta prestación y a la valoración del nexo causal; y (ix) desconoció el término legal para resolver la solicitud.

La actuación descrita afectó el derecho al debido proceso del actor y su derecho a la igualdad, pues supuso un desconocimiento del tratamiento preferente que le asiste en virtud del artículo 13 superior. Igualmente, impidió que el peticionario accediera a la prestación humanitaria periódica. En esa medida, también vulneró sus derechos al mínimo vital y a la dignidad humana.

59. De acuerdo con lo expuesto, la Corte adoptará las siguientes medidas: (i) revocará el fallo de segunda instancia y, en su lugar, concederá el amparo de los derechos invocados. En consecuencia, (ii) dejará sin efectos las Resoluciones No. 3246 de 2019, No. 984 de 2020 y No. 1283 de 2020, y (iii) ordenará al Ministerio del Trabajo expedir a favor del demandante la resolución de reconocimiento y pago de la prestación humanitaria periódica, y del retroactivo correspondiente.

Asimismo, le ordenará (iv) expedir una resolución dirigida a las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, en la que les reitere la obligación de pronunciarse sobre el nexo causal. En este sentido, (v) le advertirá que, si estas entidades la incumplen, no podrá negar el reconocimiento de la prestación por esta razón.

De igual forma, le ordenará al Ministerio del Trabajo (vi) difundir esta providencia entre los funcionarios involucrados en el reconocimiento de la prestación humanitaria periódica para que, en adelante, apliquen los estándares de debido proceso que rigen los trámites relacionados con las medidas de atención y reparación a las víctimas. También, para que observen la especial protección que les asiste a quienes aspiran acceder a este auxilio.

Por otra parte, (vii) la Corte advertirá a la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Huila que los dictámenes de pérdida de capacidad laboral deben analizar el nexo causal. Asimismo, que debe brindar una especial protección a las víctimas del conflicto. Lo anterior, en atención al artículo 13 de la Constitución.

Finalmente, la Sala advertirá a la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Huila que tiene la obligación de atender los requerimientos judiciales. Ello, de conformidad con el artículo 50 del Decreto 2067 de 1991 y el artículo 44 del Código General del Proceso.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia del 7 de diciembre de 2020 proferida por el Tribunal Administrativo del Caquetá –Sala Cuarta de Decisión–, que declaró improcedente la acción de tutela promovida por Yamid Calapzu González y, en su lugar, CONCEDER el amparo de los derechos al debido proceso administrativo, al mínimo vital, a la dignidad humana y a la igualdad.

TERCERO.- ORDENAR al Ministerio del Trabajo que, en el término de cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de esta sentencia, expida a favor del accionante la resolución de reconocimiento y pago de la prestación humanitaria periódica, y del retroactivo correspondiente a partir del 8 de febrero de 2018.

CUARTO.- ORDENAR al Ministerio del Trabajo que, un (1) mes después de la notificación de esta sentencia, expida una resolución dirigida a las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, en la que les reitere la obligación de pronunciarse sobre el nexo causal entre el

estado de invalidez y los hechos suscitados en el marco del conflicto armado interno. Lo anterior, en ejercicio de la función prevista en el artículo 20 de la Ley 1562 de 2012 y en los términos del Decreto 600 de 2017.

QUINTO.- ADVERTIR al Ministerio del Trabajo que, si las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez incumplen la obligación de establecer el nexo causal, no podrá negar el reconocimiento de la prestación por esta razón. Por lo tanto, deberá evaluar integralmente los elementos aportados por el peticionario y emprender actividades probatorias con miras a determinar el nexo causal en mención. Por ejemplo, los cruces de información entre entidades previstos en el Decreto 600 de 2017.

SEXTO.- ORDENAR al Ministerio del Trabajo difundir esta providencia entre los funcionarios de la Subdirección de Subsidios Pensionales, Servicios Sociales Complementarios y Otras Prestaciones, y de la Dirección de Pensiones y Otras Prestaciones para que, en adelante, apliquen los estándares de debido proceso que rigen los trámites relacionados con las medidas de atención y reparación. También, para que observen la especial protección que les asiste a quienes aspiran al reconocimiento de la prestación humanitaria periódica, pues se trata de víctimas del conflicto, en situación de discapacidad, que enfrentan dificultades socioeconómicas.

SÉPTIMO.- ADVERTIR a la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Huila que, de conformidad con el artículo 2.2.9.5.5. del Decreto 600 de 2017, los dictámenes de pérdida de capacidad laboral deben establecer si existe un nexo causal entre el estado de invalidez y los hechos suscitados en el marco del conflicto armado interno. Asimismo, que como particular que ejerce una función pública relacionada con el reconocimiento de la prestación humanitaria periódica, debe brindar una especial protección a las víctimas del conflicto. Lo anterior, en atención al artículo 13 de la Constitución.

Finalmente, la Sala le advertirá que tiene la obligación de atender los requerimientos judiciales. En efecto, según el artículo 50 del Decreto 2067 de 1991, “[l]os jueces y los demás servidores públicos deberán de manera eficaz e inmediata prestar a la Corte la colaboración que ésta les requiera. El incumplimiento de este deber será causal de mala conducta”. De igual forma, el artículo 44 del Código General del Proceso consagra los poderes correccionales del juez. Entre esos, la facultad de sancionar con multa a los particulares que,

sin justa causa, incumplan sus órdenes o demoren su ejecución. En todo caso, lo anterior no impide la apertura de una investigación penal, por el delito de fraude a resolución judicial.

OCTAVO.- Por Secretaría General de la Corte Constitucional, LÍBRESE la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

A LA SENTENCIA T-218/21

JUEZ DE TUTELA-Deber de apreciar en concreto, en cuanto su eficacia, la idoneidad de los mecanismos para restablecer los derechos fundamentales quebrantados (Aclaración de voto)

Expediente T-8.087.764.

Asunto: Acción de tutela promovida por Yamid Calapzu González contra el Ministerio del Trabajo y otro.

Magistrada ponente:

GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, a continuación expongo los argumentos que me llevaron a aclarar el voto sobre la sentencia proferida en el asunto de la referencia.

1. En esta oportunidad, la Sala Sexta de Revisión resolvió la acción de tutela presentada por el señor Calapzu González contra el Ministerio del Trabajo y la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Huila, quien consideró vulnerados sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la dignidad humana, a la seguridad social, al debido proceso y a la igualdad. El accionante reprochó a dichas entidades que le negaran el reconocimiento de la prestación humanitaria periódica a pesar de haber sufrido una pérdida de capacidad laboral del 83,40% con ocasión del hecho victimizante ocurrido el 6 de febrero de 2008. El Juzgado Tercero Administrativo de Florencia amparó los derechos fundamentales y ordenó al Ministerio del Trabajo reconocer y pagar la prestación reclamada. Sin embargo, una vez impugnada la decisión, el Tribunal Administrativo del Caquetá revocó el fallo y, en su lugar, declaró improcedente el amparo.

2. En la sentencia T-218 de 2021, la Sala resolvió revocar el fallo de segunda de instancia y proteger los derechos fundamentales del actor, al encontrar que: (i) la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Huila omitió pronunciarse sobre el nexo causal entre la invalidez y el hecho victimizante; y (ii) el Ministerio del Trabajo desconoció los estándares de debido proceso que rigen los trámites relacionados con el reconocimiento de medidas de atención y reparación para las víctimas.

3. Aunque comparto la mayoría de lo expuesto en la sentencia, consideré necesario aclarar dos aspectos puntuales. A mi parecer: (i) resultaba pertinente hacer un llamado de atención al juez de segunda instancia en tutela; y (ii) las actuaciones y omisiones cometidas por las accionadas requerían de una orden de la Corte, en la que corriera traslado a la entidad

competente del ejercicio del control disciplinario pertinente.

4. En primer lugar, en mi criterio sobre la Sala de Revisión existía el deber de demandar del Tribunal Administrativo del Caquetá, como juez de segunda instancia en tutela, una mayor diligencia y profundidad en el análisis del caso bajo su conocimiento, dados los derroteros superiores que impone la acción de amparo y la efectividad de los derechos fundamentales, al hacer parte de la jurisdicción de los derechos humanos.

5. 5. Para el ad quem se trataba meramente de un asunto de naturaleza legal, que no satisfacía el requisito de subsidiariedad y menos configuraba un perjuicio irremediable, cuando en realidad la situación fáctica y jurídica exponía con claridad que se trata de una víctima del conflicto, en situación de discapacidad, con una pérdida de capacidad laboral del 83,40% y con dificultades socioeconómicas, que aspiraba al reconocimiento de la prestación humanitaria periódica. Ello, además, de desatender la sólida y pacífica línea jurisprudencial de la Corte sobre la materia.

6. Al hacer parte funcionalmente de la jurisdicción constitucional, los jueces de amparo son los encargados de velar por la oportunidad y eficacia de los derechos fundamentales, para que estos dejen de ser simples proclamaciones retóricas o expresiones formales. En este sentido, cuando las particularidades del caso y las evidencias así lo imponen, deben asumir un papel activo y garante -no ciego- frente a la amenaza o violación de los derechos comprometidos. Más aún si se trata de materializar las garantías constitucionales de las víctimas del conflicto -quienes tienen la condición de sujetos de especial protección constitucional-, a la dignidad humana, a la igualdad, al mínimo vital y al debido proceso.

7. Como lo expuso la sentencia, dada la situación de vulnerabilidad e indefensión en que se encuentran, justificaba la adopción de un tratamiento diferencial positivo, además que los mecanismos ordinarios previstos se tornaban carentes de la idoneidad y eficacia requerida, por lo que resultaba irrazonable y desproporcionado su agotamiento previo.

8. Por ello, estimo que el presente asunto ameritaba realizar un llamado de atención que, sin desconocer la autonomía judicial, despertara en el juez de instancia en tutela un actuar hacia los derroteros de la Constitución Política y el orden internacional de los derechos humanos.

9. En segundo lugar, además de las advertencias realizadas al Ministerio del Trabajo y,

particularmente, a la Junta Regional de Calificación de Invalidez así como de atender los requerimientos judiciales, en mi concepto se debieron compulsar copias a la Procuraduría General de la Nación, para que dentro de sus competencias adelantase la investigación que estimara oportuna y pertinente.

10. En relación con la prestación humanitaria periódica, le corresponde al Ministerio del Trabajo estudiar la solicitud de reconocimiento y resolverla dentro del lapso de cuatro meses. En este caso, la petición fue resuelta dieciséis meses después de su presentación, incumpliendo con creces el término legal. Lo anterior, no solo derivó en una vulneración del derecho al debido proceso administrativo del accionante, también amenazó sus derechos a la igualdad, al mínimo vital y a la dignidad humana, e inclusive permite hacer exigible el derecho a la reparación. Si bien es cierto la sentencia reconoció la inobservancia en el término de la resolución de la solicitud, en mi criterio no solo bastaba con reconocer el comportamiento reprochable, sino que exigía de este tribunal, sin mayores miramientos, disponer el traslado para la investigación disciplinaria a que hubiere lugar.

11. No se puede dejar de lado que la prestación humanitaria pretende salvaguardar a un grupo en situación extrema de vulnerabilidad, como lo son las víctimas, que debido a los efectos nocivos del conflicto sufren algún grado de discapacidad, y no tienen otra forma de generar ingresos. Por ello, el Ministerio del Trabajo tiene la obligación de cumplir, sin dilaciones administrativas, el término para resolver las solicitudes de quienes se postulan, pues se trata de sujetos de especial protección constitucional que no están en condiciones de soportar ninguna demora por parte del Estado.

12. En términos similares, las omisiones en que incurrió la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Huila han debido ser motivo suficiente para correr traslado del asunto al Ministerio Público. Como particular que ejerce funciones públicas, no solo fue la responsable directa de la vulneración de los derechos fundamentales del accionante al dejar de establecer el nexo causal entre la pérdida de capacidad laboral y el hecho victimizante, sino que tuvo una conducta displicente con las autoridades judiciales durante el trámite de tutela. Inicialmente, al no allegar la documentación pertinente solicitada por el juez de instancia y, más adelante, cuando hizo caso omiso del mismo requerimiento por la Sala de Revisión.

13. Dado que la Corte solo puede cumplir a cabalidad sus funciones constitucionales y

legales si obtiene la colaboración inmediata y eficaz de las entidades involucradas, en aquellos casos en los que las accionadas han omitido prestar la oportuna y debida colaboración en sede de revisión, esta corporación ha procedido no solo a realizar un llamado de atención sino que ha resuelto remitir el asunto a la autoridad competente para que se investiguen las posibles conductas disciplinable en las que estas hayan podido incurrir.

En los términos de esta aclaración de voto, suscribo la posición de la mayoría en la sentencia T-218 de 2021.

Fecha ut supra,

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

Expediente T-8.087.764.