

Sentencia T-366/18

DERECHO AL DEBIDO PROCESO Y A LA REPARACION INTEGRAL DE LAS VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-Caso en que se negó indemnización por incapacidad permanente a víctima de explosión de mina antipersonal

VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-Procedencia de tutela por ser sujetos de especial protección constitucional

En materia de protección de los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado en condición de discapacidad, la jurisprudencia constitucional ha considerado, de manera reiterada y uniforme, que la acción de tutela constituye el mecanismo judicial idóneo y eficaz para garantizar el goce efectivo de sus garantías fundamentales. Ello, en atención a la protección constitucional doblemente reforzada de la que son titulares ante la situación de extrema vulnerabilidad en la que se encuentran y que, por tanto, obliga a las autoridades del Estado a brindarles un trato diferencial positivo.

INDEMNIZACION POR INCAPACIDAD PERMANENTE DERIVADA DE EVENTOS TERRORISTAS PREVISTA EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD-Naturaleza jurídica y marco normativo

PROTECCION ESPECIAL A VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO EN CONDICION DE DISCAPACIDAD-Jurisprudencia constitucional

La jurisprudencia de esta corporación ha insistido en el reconocimiento del estatus de sujetos de especial protección constitucional de las víctimas del conflicto armado interno en condición de discapacidad y, por lo tanto, en la necesidad de brindarles un trato especial y preferente, a través de la adopción de medidas afirmativas en su favor, tendientes a satisfacer cada una de sus necesidades con un especial grado de diligencia y celeridad, en procura de la garantía efectiva de sus derechos fundamentales.

INDEMNIZACION POR INCAPACIDAD PERMANENTE DERIVADA DE EVENTOS TERRORISTAS-Prestación económica creada con el fin de reparar el daño ocasionado a la salud y a la integridad física de las víctimas de acciones terroristas

INDEMNIZACION POR INCAPACIDAD PERMANENTE DERIVADA DE EVENTOS TERRORISTAS-
Reconocimiento y pago sin obstáculos ni barreras administrativas que impidan la garantía efectiva de los derechos fundamentales de las víctimas de acciones terroristas

INDEMNIZACION POR INCAPACIDAD PERMANENTE DERIVADA DE EVENTOS TERRORISTAS-
Orden de otorgar a agenciada indemnización por incapacidad permanente en su condición de víctima de explosión de mina antipersonal

Referencia:

Expediente T-6.629.126

Acción de tutela presentada por Valentina Vera Quiroz, en calidad de agente oficioso de Ángela Dayanna Rúales Álvarez, en contra de la Unión Temporal Fosyga 2014

Magistrado Ponente:

Luis Guillermo Guerrero Pérez

Bogotá D.C., cuatro (4) de septiembre de dos mil dieciocho (2018)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo y Luis Guillermo Guerrero Pérez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

En la revisión del fallo de tutela proferido por el Juzgado 40 Civil del Circuito de Bogotá el 2 de febrero de 2018, que confirmó el dictado por el Juzgado 29 Civil Municipal de la misma ciudad el 12 de enero anterior, en el trámite del amparo constitucional promovido por Valentina Vera Quiroz, en calidad de agente oficioso de Ángela Dayanna Rúales Álvarez, en contra de la Unión Temporal Fosyga 2014.

I. ANTECEDENTES

1. La solicitud

El 6 de diciembre de 2017, Valentina Vera Quiroz, actuando en calidad de agente oficioso de Ángela Dayanna Rúales Álvarez, promovió acción de tutela en contra de la Unión Temporal Fosyga 2014, en procura de obtener la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso y a la reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, presuntamente vulnerados como consecuencia de la negativa de esa entidad de aprobar, luego de numerosas subsanaciones, la reclamación administrativa que presentó con el fin de obtener el pago de la indemnización por incapacidad permanente, a cargo de la Subcuenta del Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito (ECAT), a la que considera tener derecho en su condición de víctima de un evento terrorista (mina antipersonal).

2. Hechos relevantes y pretensiones

2.1. El 8 de marzo de 2013, mientras se desplazaba por la vereda La Cabaña del municipio de Puerto Asís (Putumayo) con su sobrina de cuatro meses de edad en brazos, Ángela Dayanna Rúales Álvarez, quien para ese entonces tenía 14 años de edad[1], fue víctima de la explosión de una mina antipersonal[2] que le produjo la amputación de ambos miembros inferiores y le ocasionó la muerte a su sobrina[3].

2.2. Como consecuencia de estos hechos, fue calificada con el 79.2% de pérdida de la capacidad laboral, mediante dictamen[4] emitido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá el 30 de agosto de 2013.

2.3. El 12 de noviembre de 2013, el señor Ángel David Rúales Araujo, padre de Ángela Dayanna Rúales Álvarez, presentó, en su nombre y presentación –por ser menor de edad–, reclamación administrativa ante la entonces Unión Temporal Nuevo Fosyga, hoy Unión Temporal Fosyga 2014, tendiente a obtener el pago de la indemnización por incapacidad permanente, beneficio establecido en el Sistema General de Seguridad Social en Salud en favor de las víctimas de eventos terroristas en el marco del conflicto armado interno. A la solicitud, junto con los respectivos documentos de soporte, le fue asignado el número de radicado 51011209.

2.4. El 11 de febrero de 2014, en respuesta a su reclamación[5], la entidad accionada le informó que, una vez surtido el correspondiente trámite de auditoría, la solicitud no había sido aprobada. Ello, bajo las causales de glosa[6] consistentes en la ausencia de los

siguientes documentos: (i) “certificado de la Personería Municipal de Puerto Asís en original”; (ii) “copia auténtica del registro civil de nacimiento de la víctima”; (iii) “certificado de incapacidad permanente en original”; y (iv) “ausencia total o parcial, inconsistencia, enmendaduras o ilegibilidad del poder otorgado al beneficiario por su cónyuge, o registro civil de defunción de este último, para el cobro de la indemnización plena”.

2.5. Por consiguiente, el 25 de abril de 2014, radicó escrito de subsanación de glosas[7] respecto de la reclamación núm. 51011209, adjuntando, para estos efectos, la documentación relacionada en la comunicación del 11 de febrero anterior y el respectivo formulario técnico diligenciado. Sin embargo, en respuesta del 23 de julio de 2014, por segunda vez, la entidad demandada le informó que su reclamación no había sido aprobada, invocando las siguientes causales de glosa: (i) “el formulario FURPEN debe presentarse en original, completamente diligenciado y firmado en todos sus numerales por el beneficiario de la víctima. No diligenció en el numeral II campo telefónico”; (ii) “allegar el certificado en original del dictamen de la incapacidad permanente, firmado por quienes intervienen en el documento”; (iii) “anexar poder debidamente otorgado por parte del otro padre de la víctima o registro civil de defunción del padre en caso de que se encuentre fallecido”[8].

2.6. En consecuencia, nuevamente el 1º de septiembre de 2015, el padre de la agenciada radicó, por segunda vez, escrito de subsanación de glosas[9], aclarando que adjuntaba únicamente los documentos exigidos en la respuesta del 23 de julio de 2014, dado que los aportados con la subsanación del 25 de abril de 2014, nunca fueron devueltos por la entidad. Sin embargo, mediante comunicación del 3 de marzo de 2016[10], por tercera vez, la demandada no aprobó la solicitud, aduciendo causales de glosa relacionadas con documentos aportados previamente y otros que no le había exigido hasta ese momento como, por ejemplo, una certificación bancaria de una entidad vigilada por la Superintendencia Financiera que acreditara a la beneficiaria de la reclamación como titular de la cuenta.

2.7. Esta situación se repitió en varias oportunidades en las que, negada la reclamación, el petitionario subsanaba las glosas impuestas, radicando los soportes exigidos y, nuevamente, la Unión Temporal Fosyga 2014 persistía en su decisión de no aprobar la solicitud, aduciendo nuevamente la carencia de algún documento que, por lo general, ya había aportado o no le había exigido antes.

2.8. Lo anterior, obligó a que, el 10 de marzo de 2017[11], habiendo cumplido ya la mayoría de edad, Ángela Dayanna Ruales Álvarez solicitara, en nombre propio, el pago de la indemnización por incapacidad permanente, objetando las glosas aplicadas en la comunicación inmediatamente anterior (6 de diciembre de 2016) y aportando los documentos correspondientes. No obstante, en comunicación del 6 de julio de 2017[12], por quinta vez, la entidad accionada le informó que, agotado el trámite de auditoría integral a su solicitud, la misma no había sido probada, aduciendo las causales de glosa referentes a: (i) que la subsanación se radicó fuera del término de dos (2) meses establecido en el artículo 24 de la Resolución 1645 de 2016; y (ii) que en la certificación bancaria allegada la titularidad de la cuenta no correspondía a la beneficiaria de la reclamación, sino a su padre.

2.9. En consecuencia, el 23 de agosto de 2017[13], radicó el último escrito de subsanación, adjuntando una nueva certificación expedida por el Banco Agrario de Colombia el 1º de agosto de 2017, en la que se indicó que era titular de una cuenta de ahorros en dicha entidad, pero, por sexta vez, la Unión Temporal Fosyga 2014 se ratificó en la causal de glosa aplicada, mediante comunicación del 8 de noviembre de 2017[14].

2.10. Fue así como luego de realizar numerosas gestiones para obtener la indemnización por incapacidad permanente, aportando todos los documentos exigidos que demostraban su condición de víctima de un hecho terrorista que le generó la amputación de ambos miembros inferiores y que, por tanto, la hacía merecedora de dicho beneficio, sin obtener respuesta favorable a su solicitud, la joven Ángela Dayanna Rúales Álvarez, por intermedio de la agente oficiosa Valentina Vera Quiroz, miembro activo del Consultorio Jurídico de la Universidad de los Andes[15], promovió la presente acción de tutela, con el fin de que le fueran amparados sus derechos fundamentales al debido proceso y a la reparación integral a las víctimas de la violencia y, en tal virtud, se ordenara a la Unión Temporal Fosyga 2014, aprobar la reclamación núm. 51011209 y proceder al pago de la indemnización reclamada.

2.11. Como fundamento del amparo constitucional deprecado, sostuvo que las causales de glosa aducidas por la Unión Temporal Fosyga 2014, relacionadas con la supuesta extemporaneidad en la radicación del escrito de subsanación del 10 de marzo de 2017 y la ausencia de los presupuestos formales de la certificación bancaria aportada con la solicitud,

no resultan ajustadas a la realidad de los hechos.

2.12. Al respecto, aclaró que la comunicación del 6 de diciembre de 2016, mediante la cual no se aprobó, por cuarta vez, la reclamación de indemnización, fue remitida el 27 de diciembre de 2016, a través de la empresa de Servicios Postales Nacionales 4-72 con el número de guía RN690432255CO, y recibida en su dirección de notificaciones el 12 de enero de 2017, tal y como se evidencia en el correspondiente registro de trazabilidad[16], de manera que la subsanación presentada el 10 de marzo de 2017 se realizó dentro del término de 2 meses siguientes al recibo de dicha comunicación. Asimismo, explicó que, desde el 20 de septiembre de 2016, su padre aportó, con el correspondiente escrito de subsanación, la certificación bancaria[17] en la cual él figuraba como titular de una cuenta de ahorros, toda vez que, para ese entonces, ella era menor de edad. Sin embargo recalcó que, con la subsanación presentada en nombre propio el 23 de agosto de 2017, adjuntó certificación expedida por el Banco Agrario de Colombia el 1º de agosto de 2017[18], en la que consta que es la titular de una nueva cuenta de ahorros, pero dicho documento no fue tenido en cuenta por la firma auditora.

3. Trámite procesal y respuesta a la acción de tutela

Por medio de Auto del 11 de diciembre de 2017, el Juzgado 29 Civil Municipal de Bogotá admitió la acción de tutela y, con el fin de conformar debidamente el contradictorio, ordenó correr traslado de la misma a la Unión Temporal Fosyga 2014; así como vincular a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y a la Personería de Bogotá, a fin de que se pronunciaran acerca de los hechos que la motivaron y las pretensiones incoadas. Sin embargo, vencido el término dispuesto para el efecto, únicamente la Unión Temporal Fosyga 2014 y la Personería de Bogotá atendieron el requerimiento judicial.

3.1. Unión Temporal Fosyga 2014

La Unión Temporal Fosyga 2014, por intermedio de su representante legal, dio respuesta a la acción de tutela, mediante escrito en el que se opuso a la prosperidad del amparo solicitado.

A manera de ilustración, inició señalando que la Unión Temporal Fosyga 2014, en virtud del contrato de consultoría N°. 043 del 10 de diciembre de 2013 suscrito con el Ministerio

de Salud y Protección Social, es la firma encargada de adelantar la auditoría en salud, jurídica y financiera de las reclamaciones que presentan las personas naturales para obtener los beneficios que se otorgan con cargo a los recursos de Sistema General de Seguridad Social en Salud. Indicó, que el procedimiento de verificación y control para obtener el pago de dichas reclamaciones se encuentra regulado en la Resolución 1645 de 2016, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Respecto de la situación planteada por la actora, explicó, textualmente, lo siguiente:

“ÁNGELA DAYANA RÚALES ÁLVAREZ presentó reclamación de indemnización por incapacidad permanente 51011209, con ocasión del evento terrorista ocurrido el 08 de marzo de 2013. La reclamación inicialmente fue radicada a través del señor ÁNGEL DAVID RUALES y posteriormente por la accionante.

La primera radicación la hizo ÁNGEL DAVID RÚALES el 12 de noviembre de 2013 ante la Unión Temporal Nuevo Fosyga (anterior firma auditora, en virtud del Contrato No. 055 de 2011 suscrito con el Ministerio de Salud y Protección Social), la reclamación surtió el proceso de auditoría y quedó con estado No Aprobado en el paquete 18051, su resultado se informó mediante carta UTNF-DO-2190 de fecha 07 de febrero de 2014, realizándose la devolución de los documentos mediante el acta UT-DEV-002462, aportada por la accionante al escrito de tutela.

La segunda radicación la hizo ÁNGEL DAVID RÚALES el 25 de abril de 2014 ante la Unión Temporal Fosyga 2014, para subsanar las glosas impuestas, quedando con estado No Aprobado en el paquete 19020, su resultado se comunicó a través de la carta UTF2014-OPE-1504 de fecha 07 de noviembre de 2014, remitida con la guía No. RN271422926CO de la empresa de servicios de envíos nacionales 472, pero fue devuelto dicho envío por la causal ‘dirección incorrecta’; no obstante se realizó un segundo envío con la guía 236767512 de Aeromensajería, pero también fue devuelta por la misma causal, razón por la cual los documentos de la reclamación fueron entregados por la Unión Temporal al FOSYGA, hoy ADRES para su custodia, como se demuestra en los soportes anexos.

La tercera radicación la hizo ÁNGEL DAVID RÚALES el 01 de septiembre de 2015, para subsanar las glosas impuestas, quedando con estado No Aprobado en el paquete 20026, su resultado se comunicó a través de la carta UTF2014-OPE-10750 de fecha 03 de marzo de

2016, realizándose la devolución de los documentos mediante el acta UT-DEV-6165, remitidos con la guía No. RN533815165CO de la empresa de Servicios de envíos Nacionales 472, la cual fue recibida el 18 de marzo de 2016 en el Consultorio Jurídico de la Universidad de los Andes.

La cuarta radicación la hizo ÁNGEL DAVID RÚALES el 20 de septiembre de 2016, para subsanar las glosas impuestas, quedando en estado No Aprobado en el paquete 21064, su resultado se comunicó a través de la carta UTF2014-OPE-15431 de fecha 06 de diciembre de 2016, remitida con la guía No. 265099897 de Aeromensajería, la cual fue devuelta. Sin embargo, el segundo envío que se hizo con la guía No. RN690432255CO de la empresa de Servicios de envíos Nacionales 472 y fue recibido el 12 de enero de 2017.

La quinta radicación la hizo la accionante el 10 de marzo de 2017, quedó en estado definitivo No Aprobado en el paquete 22039, su resultado se comunicó a través de la carta UTF2014-OPE-23332 de fecha 06 de julio de 2017, remitida con la guía No. RN785983638CO de la empresa de Servicios de envíos Nacionales 472, la cual fue recibida el 07 de julio en el Consultorio Jurídico de la Universidad de los Andes.

La sexta radicación la hizo la accionante el 23 de agosto de 2017, la reclamación quedó incluida en el paquete 22056, ratificándose las glosas impuestas, y su resultado se comunicó a través de la carta UTF2014-OPE-25827 de fecha 08 de noviembre de 2017, remitida con la guía No. RN855891428CO de 472, como se demuestra en soportes anexos.

Respecto de las radicaciones del 20 de septiembre de 2016 y posteriores, se tiene que para dicha fecha entró en vigencia la Resolución 1645 de 2016, la cual dispone que los soportes de las reclamaciones en estado No Aprobado no son objeto de devolución a los reclamantes porque quedan en custodia del FOSYGA, hoy ADRES, por el término de que trata el artículo 24 ibídem, pasado éste, dentro del mes siguiente se devuelven definitivamente.”.

Con todo, informó que “si la señora ÁNGELA DAYANA RÚALES ÁLVAREZ se encuentra en desacuerdo con el resultado de la reclamación comunicado con la carta UTF2014-OPE-25827, podrá presentar nuevamente la reclamación, para lo cual deberá anexar los mismos documentos que radicó el 23 de agosto de 2017, junto con el FURPEN (formato único de reclamación de personas naturales) debidamente diligenciado en todos sus

campos y firmado por ella, y una certificación bancaria en original expedida por una entidad bancaria, con firma autógrafa y cuya fecha de expedición no supere los 3 meses. Lo anterior, teniendo en cuenta que la aportada el 23 de agosto del año en curso tiene fecha de 01 de agosto de 2017, es decir superior a los 3 meses, como lo dispone la Resolución 1645 de 2016” [sic].

3.2. Personería de Bogotá D.C.

En respuesta al requerimiento judicial, el apoderado de la Personería de Bogotá D.C. solicitó la desvinculación de esa entidad del trámite de la acción de tutela, aduciendo la falta de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que en esta no se hizo señalamiento alguno en su contra.

No obstante, informó que, de acuerdo con la consulta realizada al sistema VIVANTO de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la joven Ángela Dayanna Rúales Álvarez se encuentra incluida en el RUV desde el 12 de marzo de 2007, por dos hechos victimizantes: (i) desplazamiento forzado registrado el 19 de febrero de 2007 y (ii) explosión de mina antipersonal ocurrida el 8 de marzo de 2013.

Asimismo, que según la información obtenida del sistema SINPROC de la Personería de Bogotá D.C., el 22 de mayo de 2013, la Personería Local de Teusaquillo recibió la declaración de los padres de la agenciada, provenientes del municipio de Puerto Asís (Putumayo), en relación con el hecho terrorista del que resultó víctima, procediendo a su inscripción en el RUV.

II. DECISIONES JUDICIALES

1. Primera instancia

El Juzgado 29 Civil Municipal de Bogotá, en sentencia proferida el 12 de enero de 2018, declaró improcedente el amparo deprecado en favor de Ángela Dayanna Rúales Álvarez, tras considerar que se superó la causa que dio origen a la acción de tutela.

A su juicio, la entidad demandada logró demostrar que atendió y resolvió las solicitudes relacionadas con la reclamación N°. 51011209, así como todas las subsanaciones que de esta se derivaron, a fin de que le fuera otorgada la indemnización por incapacidad

permanente en su condición de víctima de evento terrorista que le ocasionó la pérdida de sus miembros inferiores. Sobre esa base, adujo que si dicho trámite no resultó favorable a sus intereses, ello obedeció a diferentes inconsistencias, tales como: haber aportado documentación incompleta o fuera de término; y al cambio normativo introducido a su regulación, situaciones que no beneficiaron, en su momento, la gestión adelantada por el padre y luego por ella misma.

En todo caso, advirtió que el derecho a obtener el pago de la indemnización por incapacidad permanente no es objeto de discusión y, por tanto, puede presentar nuevamente la reclamación, allegando, en debida forma, todos los documentos requeridos para dicho efecto, bajo el entendido de que, ajustada la petición a los cánones de ley, la misma debe ser aprobada.

2. Impugnación

La anterior decisión fue recurrida oportunamente por la parte actora, quien se ratificó en todo lo expuesto en su escrito introductorio y, agregó, que no es cierto que la situación de hecho que originó la solicitud de tutela se encuentre superada, habida cuenta que el desconocimiento de los derechos fundamentales de su agenciada aún persiste. Ello, si se tiene en cuenta que, a pesar de acreditar la condición de víctima de un hecho terrorista y su incapacidad física permanente, así como de realizar numerosos esfuerzos para obtener la indemnización reclamada, la Unión Temporal Fosyga 2014 le sigue negando dicho beneficio, sin justificación razonable.

3. Segunda instancia

Al resolver la impugnación, el Juzgado 40 Civil del Circuito de Bogotá, en providencia del 2 de febrero de 2018, confirmó el fallo de primer grado, con fundamento en las mismas razones expuestas en esa oportunidad y, reiteró, que la agenciada “puede agotar, una vez más, el trámite de la reclamación directa, ante la accionada [...] con el lleno total de los requisitos y documentos exigidos”.

III. REVISIÓN DEL PROCESO DE TUTELA POR PARTE DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Remitido el expediente de tutela de la referencia a la Corte Constitucional para su eventual

revisión, la Sala de Selección Número Tres, mediante Auto del 12 de marzo de 2018, notificado el 3 de abril siguiente, decidió seleccionarlo y asignar su conocimiento a la Sala Tercera de Revisión.

Conforme con lo anterior, procede esta Sala a dictar sentencia dentro del proceso de tutela T-6.629.126.

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para revisar las decisiones proferidas dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto 2591 de 1991, y en cumplimiento del Auto del 12 de marzo de 2018, dictado por la Sala de Selección Número Tres de esta corporación.

2. Planteamiento del problema jurídico

2.1. De acuerdo con la situación fáctica descrita en los antecedentes de esta providencia, el problema jurídico que le corresponde resolver a la Corte, se contrae a la necesidad de establecer si la Unión Temporal Fosyga 2014 vulneró los derechos fundamentales al debido proceso y a la reparación integral de Ángela Dayanna Rúales Álvarez, al no aprobar, en seis oportunidades, la reclamación que presentó ante esa entidad desde el 12 de noviembre de 2013, con el fin de obtener el reconocimiento y pago de la indemnización por incapacidad permanente prevista en la Ley 100 de 1993, prestación económica a la que considera tener derecho en su condición de víctima de la explosión un artefacto explosivo (mina antipersonal) que le ocasionó la amputación de sus miembros inferiores y, en consecuencia, le generó un grado de pérdida de la capacidad laboral del 79.2%.

2.2. Con el fin de resolver dicho interrogante, la Sala Tercera de Revisión abordará los siguientes temas: (i) la procedencia de la acción de tutela en el presente asunto; (ii) el marco normativo que regula la indemnización por incapacidad permanente derivada de eventos terroristas; y (iii) las víctimas del conflicto armado interno en situación de discapacidad como sujetos de especial protección constitucional para, finalmente, dar

solución al caso concreto.

3. Procedencia de la acción de tutela

3.1. Legitimación por activa

3.1.1. El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela es un mecanismo de defensa judicial al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por las actuaciones u omisiones de las autoridades públicas y, excepcionalmente de los particulares, en los casos específicamente previstos por la ley.

“La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos.

También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud.

También podrá ejercerla el defensor del pueblo y los personeros municipales.” (Subrayado fuera del texto original)

3.1.3. Particularmente, frente a la posibilidad de arrogarse la defensa de derechos de terceros cuando su titular no está en condiciones de hacerlo por sí mismo, la jurisprudencia constitucional hapreciado su alcance, señalando los requisitos que deben acreditarse para el correcto ejercicio de la agencia oficiosa. Tales requisitos son:

“que el agente manifieste actuar en esa calidad y, por otro lado, que el titular de los derechos presuntamente conculcados no esté en condiciones físicas o mentales para promover su propia defensa. Dicha manifestación, en todo caso, puede ser explícita o inferida de la demanda de tutela, lo que quiere decir que la exigencia se cumple bien sea porque el agente afirme desempeñarse en cuanto tal o porque los hechos puestos de presente o las pruebas revelen que es a través de ese mecanismo que se quiso dirigir la acción. Y, de otra parte, la imposibilidad del titular de los derechos supuestamente lesionados puede ser físico, mental o derivado de circunstancias socioeconómicas, tales

como el aislamiento geográfico, la situación de especial marginación o las circunstancias de indefensión en que se encuentre el representado, de ahí que la verificación de que el agenciado no le era razonablemente posible reclamar la protección de sus derechos dependa siempre de la apreciación de los elementos del caso”[19].

3.2.4. En el asunto sub judice, la Sala encuentra acreditados dichos presupuestos. En efecto, (i) la estudiante de derecho y miembro activo del Consultorio Jurídico de la Universidad de los Andes, Valentina Vera Quiroz, manifestó expresamente en su demanda de tutela que actúa en calidad de agente oficioso de la joven Ángela Dayanna Rúales Álvarez, toda vez que esta no se encuentra en condiciones físicas de promover su propia defensa. Ello, comoquiera que (ii) es una persona en situación de discapacidad con un grado de pérdida de la capacidad laboral del 79.2%, producto de la explosión de una mina antipersonal que le ocasionó la pérdida de ambos miembros inferiores[20] y, además, reside en el municipio de Puerto Asís (Putumayo), razones que, aunadas a la carencia de recursos económicos, la imposibilitan para trasladarse a la ciudad Bogotá D.C. donde tiene su domicilio principal la firma accionada.

3.2. Legitimación por pasiva

3.2.1. La Unión Temporal Fosyga 2014 es la firma contratada por el Ministerio de Salud y Protección Social para realizar la auditoría en salud, jurídica y financiera de las reclamaciones por accidentes de tránsito, eventos catastróficos de origen natural y eventos terroristas, con cargo a los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga).

3.2.2. En ese orden, según lo dispuesto en el artículo 42.2 del Decreto 2591 de 1991, se encuentra legitimada como parte pasiva en el presente asunto, dado que se trata de una firma auditora que, por disposición del Ministerio de Salud y Protección Social, es la encargada de aprobar las reclamaciones para el reconocimiento y pago de indemnizaciones con cargo a los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud; y en la medida en que se le atribuye la vulneración de los derechos fundamentales en discusión.

3.3. Subsidiariedad

3.3.1. La jurisprudencia constitucional ha señalado, de manera reiterada y uniforme, que la acción de tutela es un instrumento de defensa judicial dotado de un carácter subsidiario y

residual, en virtud del cual, es posible, a través de un procedimiento preferente y sumario, obtener el amparo inmediato de los derechos constitucionales fundamentales cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares en los casos expresamente previstos por el legislador.

3.3.2. El carácter subsidiario y residual, significa entonces que solo es procedente supletivamente, es decir, cuando no existan otros medios de defensa a los que se pueda acudir, o cuando existiendo estos, se promueva para precaver la ocurrencia de un perjuicio irremediable. A este respecto, el artículo 86 de la Constitución Política señala expresamente que “esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.

3.3.3. Bajo esa orientación, se entiende que “la acción de tutela, en términos generales, no puede ser utilizada como un medio judicial alternativo, adicional o complementario de los establecidos por la ley para la defensa de los derechos, pues con ella no se busca reemplazar los procesos ordinarios o especiales y, menos aún, desconocer los mecanismos dispuestos dentro de estos procesos para controvertir las decisiones que se adopten”[21].

3.3.5. En materia de protección de los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado en condición de discapacidad, la jurisprudencia constitucional ha considerado, de manera reiterada y uniforme, que la acción de tutela constituye el mecanismo judicial idóneo y eficaz para garantizar el goce efectivo de sus garantías fundamentales. Ello, en atención a la protección constitucional doblemente reforzada de la que son titulares ante la situación de extrema vulnerabilidad en la que se encuentran y que, por tanto, obliga a las autoridades del Estado a brindarles un trato diferencial positivo[22].

3.3.6. Bajo ese entendido, de acuerdo con el material probatorio que obra dentro del expediente, la Sala advierte que, el presente caso, involucra a un sujeto de especial protección constitucional, dado que se persigue la garantía efectiva de los derechos fundamentales al debido proceso y a la reparación integral de una persona calificada con el 79.2% de pérdida de la capacidad laboral a consecuencia de la explosión de una mina antipersonal que le generó la amputación de sus extremidades inferiores.

3.3.7. Así las cosas, en virtud de las actuales circunstancias de debilidad manifiesta en las que se encuentra Ángela Dayanna Rúales Álvarez en su condición de víctima de un artefacto explosivo, la exigencia de agotar otros posibles mecanismos judiciales o administrativos de defensa, resultaría ineficaz y, por tanto, la acción de tutela se erige en el único medio que reúne la idoneidad, eficacia y celeridad para el propósito de salvaguardar sus derechos fundamentales al debido proceso y a la reparación integral.

3.4. Inmediatez

3.4.1. La eficacia de la acción de tutela frente a la protección de los derechos fundamentales se encuentra relacionada directamente con la aplicación del principio de la inmediatez, supuesto sine qua non de procedencia de dicha acción, dado que su objetivo primordial se encuentra orientado hacia la protección actual, inmediata y efectiva de derechos fundamentales. Bajo ese contexto, la jurisprudencia constitucional ha establecido que, siendo el elemento de la inmediatez consustancial al amparo que este mecanismo brinda a los derechos de las personas, ello necesariamente conlleva que su ejercicio deba ser oportuno y razonable[23].

3.4.2. Respecto de la oportunidad para su presentación, esta corporación ha sido enfática en señalar que debe ejercitarse dentro de un término razonable que permita la protección inmediata del derecho fundamental presuntamente trasgredido o amenazado, pues, de lo contrario, el amparo constitucional podría resultar inocuo y, a su vez, desproporcionado frente a la finalidad que persigue, que no es otra que la protección actual, inmediata y efectiva de los derechos fundamentales[24].

3.4.3. Sobre esa base, será el juez de tutela el encargado de ponderar y establecer, a la luz del caso concreto[25], si la acción se promovió dentro de un lapso prudencial, de tal modo que, de un lado, se garantice la eficacia de la protección impetrada y, de otro, se evite satisfacer las pretensiones de aquellos que, por su desidia e inactividad, acudieron tardíamente a solicitar el amparo de sus derechos.

3.4.4. Según se expuso en los antecedentes de esta providencia, la última respuesta emitida por la Unión Temporal Fosyga 2014 a las subsanaciones presentadas por la actora corresponde al 8 de noviembre de 2017, cuyo escrito fue recibido en la sede del Consultorio Jurídico de la Universidad de los Andes el 14 de noviembre siguiente.

3.4.5. De este modo, la Sala encuentra que la exigencia de inmediatez también se encuentra debidamente acreditada en el asunto que se revisa, toda vez que el amparo constitucional se promovió en un término razonable y proporcional al hecho que originó la presunta vulneración, pues la actora radicó la correspondiente demanda el 6 de diciembre de 2017, es decir, veintidós (22) días después de haber tenido conocimiento de la respuesta emitida por la firma accionada.

4. La indemnización por incapacidad permanente derivada de eventos terroristas prevista en el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Naturaleza jurídica y marco normativo

4.1. En desarrollo del artículo 48 de la Constitución Política, el Congreso de la República expidió la Ley 100 de 1993, a través de la cual se creó el sistema de seguridad social integral, orientado a procurar el bienestar y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas mediante la protección de las contingencias que los afectan, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica. Bajo esa orientación, el diseño acogido por dicho estatuto para implementar el sistema de seguridad social integral, se estructuró a partir de cuatro componentes básicos: (i) el sistema general de salud; (ii) el sistema general de pensiones; (iii) el sistema general de riesgos profesionales y (iv) los servicios sociales complementarios definidos en la misma ley.

4.2. Particularmente y por interesar a esta causa, el sistema general de seguridad social en salud incluye, dentro de sus planes de beneficios, la atención de accidentes de tránsito y eventos catastróficos. En efecto, el artículo 167 del citado ordenamiento[26], dispone que, en casos de urgencias generadas en accidentes de tránsito, acciones terroristas ocasionadas por bombas o artefactos explosivos y catástrofes naturales, los afiliados al sistema de salud “tendrán derecho al cubrimiento de los servicios médico-quirúrgicos, indemnización por incapacidad permanente y por muerte, gastos funerarios y gastos de transporte al centro asistencial” (negrilla fuera del texto original). Asimismo, establece que, excepto en los casos de accidentes de tránsito, los demás eventos “serán atendidos con cargo a la subcuenta del fondo de solidaridad y garantía”, al tiempo que el Gobierno Nacional “reglamentará los procedimientos de cobro y pago de estos servicios”.

4.3. En cumplimiento del anterior mandato, el presidente de la República expidió el Decreto

3990 de 2007, por medio del cual reglamentó la subcuenta del seguro de riesgos catastróficos y accidentes de tránsito (ECAT) del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga) y estableció las condiciones de operación y aseguramiento de los riesgos derivados de daños corporales causados a las personas en accidentes de tránsito, eventos catastróficos y terroristas. Sin embargo, dicha norma fue derogada expresamente por el Decreto 56 del 14 de enero de 2015, siendo este el que actualmente regula “las condiciones de cobertura, ejecución de recursos, funcionamiento y aspectos complementarios para el reconocimiento y pago de los servicios de salud, indemnizaciones y gastos derivados de accidentes de tránsito, eventos catastróficos de origen natural, eventos terroristas y demás eventos aprobados por el Ministerio de Salud y Protección Social”[27].

4.4. En relación con su alcance, cabe anotar que el Decreto 56 de 2015 excluye de su regulación las reparaciones a las víctimas del conflicto armado interno de que trata el artículo 3º de la Ley 1448 de 2011[28], las cuales se rigen, principalmente, por lo dispuesto en dicha ley y en el Decreto reglamentario 4800 de 2011[29].

4.5. Precisado esto, en lo que respecta a las indemnizaciones a reconocer en favor de las víctimas por los daños causados como consecuencia de eventos terroristas, conviene señalar que estas se otorgan en dos situaciones concretas: incapacidad permanente o fallecimiento. En el primer caso, la indemnización se paga en proporción al porcentaje de pérdida de la capacidad laboral en un monto mínimo de 14 smldv y máximo de 180 smldv[30]; y, en el segundo, en una única suma equivalente a 750 smldv[31], ambas con cargo a la subcuenta ECAT del Fosyga.

4.6. Puntualmente, la indemnización por incapacidad permanente se encuentra regulada en el artículo 12 del mencionado decreto. Conforme a dicha disposición, “es el valor a reconocer, por una única vez, a la víctima de un accidente de tránsito, de un evento catastrófico de origen natural, de un evento terrorista o de los que sean aprobados por el Ministerio de Salud y Protección Social en su calidad de Consejo de Administración del Fosyga, cuando como consecuencia de tales acontecimientos se produzca en ella la pérdida de su capacidad para desempeñarse laboralmente” (negrilla fuera de texto).

4.7. Según lo dispuesto en los artículos 13 y 15 siguientes, el beneficiario y legitimado para presentar la reclamación de indemnización por incapacidad permanente es la víctima[32]

del evento terrorista[33] que, como consecuencia del mismo, hubiere perdido parte de su capacidad laboral. Para iniciar este trámite, dispone del término de un (1) año contado a partir de la fecha en la que adquirió firmeza el respectivo dictamen de pérdida de la capacidad laboral emitido por la autoridad competente[34].

4.8. En cuanto hace a la documentación exigida para la radicación de la solicitud, el artículo 27 determina que la misma debe ir acompañada de los siguientes documentos:

- (i) formulario de reclamación que para el efecto adopte la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social del Ministerio de Salud y Protección Social debidamente diligenciado;
- (ii) dictamen de calificación de pérdida de capacidad laboral en firme emanado de la autoridad competente, de acuerdo a lo establecido en el artículo 142 del Decreto-ley 019 de 2012, en el que se especifique el porcentaje de pérdida de capacidad laboral;
- (iii) epicrisis o resumen clínico de atención expedido por el Prestador de Servicios de Salud y certificado emitido por el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, en el que conste que la persona atendida fue víctima de eventos catastróficos de origen natural o de eventos terroristas;
- (iv) cuando la reclamación se presente ante el Fosyga, declaración por parte de la víctima en la que indique que no se encuentra afiliado al Sistema General de Riesgos Laborales y que no ha recibido pensión de invalidez o indemnización sustitutiva de la misma por parte del Sistema General de Pensiones;
- (v) sentencia judicial ejecutoriada en la que se designe el curador, cuando la víctima requiera de curador o representante;
- (vi) copia del registro civil de la víctima, cuando esta sea menor de edad, en el que se demuestre el parentesco con el reclamante en primer grado de consanguinidad o sentencia ejecutoriada en la que se designe el representante legal o curador;
- (vii) poder en original mediante el cual la víctima autoriza a una persona natural para que presente la solicitud de pago de la indemnización por incapacidad.

4.9. En relación con el término para resolver y pagar la indemnización, el artículo 38 dispone que la reclamación surtirá un proceso de auditoría integral dentro de los dos (2) meses siguientes al cierre de cada período de radicación, los cuales serán establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social. Asimismo, prevé que, si hay lugar a la imposición de glosas como consecuencia de dicha auditoría, se comunicará la totalidad de ellas al reclamante, quien deberá subsanarlas u objetarlas dentro de los dos (2) meses siguientes a la comunicación de su imposición, en caso contrario, se entenderán aceptadas. De cualquier modo, la reclamación de indemnización que resulte aprobada se pagará dentro del mes siguiente a la fecha de cierre efectivo y certificación del proceso de auditoría integral.

4.10. Ahora bien, es menester señalar que el Decreto 56 de 2015 no se ocupó de regular todos los aspectos concernientes al trámite de las reclamaciones con cargo a la subcuenta que se viene mencionando y, en particular, al procedimiento para el reconocimiento y pago de la indemnización por incapacidad permanente. De ahí que se le atribuyera al Ministerio de Salud y Protección Social la facultad de “adoptar los requisitos, criterios y condiciones para la presentación de las reclamaciones, la realización de la auditoría integral y el pago de las mismas con cargo a la subcuenta ECAT del Fosyga” (art. 39).

4.11. En cumplimiento de dicha preceptiva, el Ministerio de Salud y Protección Social emitió la Resolución 1645 del 3 de mayo 2016, por medio de la cual estableció los requisitos, criterios, condiciones y el procedimiento para el trámite de las reclamaciones por concepto de salud y prestaciones económicas con cargo a la subcuenta ECAT del Fosyga.

4.12. Específicamente, en materia de requisitos y condiciones para la reclamación de la indemnización por incapacidad permanente, dispone que además de los documentos relacionados en el Decreto 56 de 2015, a los que se hizo referencia en líneas anteriores, se deben anexar los siguientes:

(i) “si se actúa por intermedio de apoderado, poder original debidamente otorgado a profesional del derecho, con presentación personal y huella del poderdante y del apoderado ante el juez o notario, en el que se detallen las facultades otorgadas, acompañado de fotocopia legible de la tarjeta profesional y documento de identificación del apoderado”.

(ii) “certificación de cuenta bancaria en original generada por la entidad financiera con

fecha de expedición no mayor a tres (3) meses, cuyo titular sea la personal natural beneficiaria, donde indique tipo de cuenta, número, estado, fecha de apertura, sucursal y nombre e identificación del titular” (art. 5).

4.13. Con respecto a la oportunidad para radicar la reclamación, la mencionada resolución precisa que el término es de 1 año, para aquellos casos en los que el derecho a reclamar se generó entre el 10 de enero de 2012 y el 8 de junio de 2015[35]; y de 3 años, para aquellos casos en los que el derecho a reclamar surgió a partir del 9 de junio de 2015[36] (art. 7). Ello, bajo el entendido de que el hecho generador del derecho a reclamar, cuando el amparo solicitado es la indemnización por incapacidad permanente, es la adquisición de firmeza del dictamen de pérdida de la capacidad laboral (art. 8).

4.14. De igual forma, se estableció un procedimiento de verificación y control para el pago de las reclamaciones, incluida la indemnización por incapacidad permanente. Este se encuentra regulado en el capítulo IV y comprende cinco etapas, a saber: (i) pre-radicación[37]; (ii) radicación[38]; (iii) auditoría integral[39]; (iv) comunicación del resultado de auditoría y respuesta al mismo[40]; y/o (v) pago[41]. Dado que, en esta oportunidad, la problemática jurídica planteada está relacionada con aparentes irregularidades surgidas durante las etapas de auditoría integral y de comunicación del resultado y respuesta al mismo, la Sala se ocupará de explicar en detalle los aspectos más relevantes de cada una de estas.

4.15. La auditoría integral, tal y como lo prevé el artículo 16 de la regulación en mención, “inicia con el cargue de la información de las reclamaciones al sistema de información del FOSYGA o quien haga sus veces y concluye con la certificación de cierre del paquete en el mismo”. Esta etapa se desarrolla dentro de los dos (2) meses siguientes al cierre del período de radicación y, durante ese lapso, el Fosyga realiza la validación del cumplimiento de los aspectos mínimos de verificación que, en el caso particular de las reclamaciones por incapacidad permanente, se encuentran descritos en el artículo 17-B del mismo ordenamiento[42].

4.16. Seguidamente, como resultado de la auditoría integral, se aplica a la reclamación uno de los siguientes estados: (i) Aprobado; (ii) Aprobado parcial; y (iii) No aprobado. Una vez conformado el respectivo paquete y realizadas las validaciones de calidad del mismo, se

emite una certificación de cierre definitivo en el sistema de información del Fosyga (art. 18).

4.17. Con posterioridad a la expedición de dicha certificación, inicia la etapa de comunicación del resultado de auditoría y respuesta, regulada en los artículos 20 a 25 de la mencionada regulación. Durante esta etapa, el Fosyga comunica al reclamante el resultado de la auditoría integral, dentro de los diez (10) días calendario siguientes a la emisión de la certificación de cierre definitivo del paquete, vía correo electrónico o, en su defecto, mediante comunicación remitida por correo certificado a la dirección informada en el respectivo formulario técnico (art. 22).

4.18. Comunicado el resultado de la auditoría -que se entiende surtido en la fecha de recibo de la comunicación- (art. 23), el reclamante cuenta con un plazo máximo de dos (2) meses siguientes para subsanar u objetar, en una única oportunidad, la totalidad de las glosas aplicadas, para lo cual deberá aportar los documentos correspondientes o sustentar en forma concreta los motivos de objeción a las mismas. La objeción no puede versar sobre nuevos hechos ni controvertir argumentos diferentes a los contenidos en el resultado de auditoría (art. 24).

Para tal efecto, se debe diligenciar el respectivo formulario y anexo técnico en el que se señale el número de radicado de la reclamación y se indique que se trata de una respuesta al resultado de auditoría. Si el interesado no da respuesta dentro del plazo señalado, se entenderá que aceptó la glosa impuesta y, en consecuencia, la reclamación adquiere el estado “No aprobado” con carácter definitivo.

Con todo, la respuesta al resultado de auditoría se tramitará en el término de dos (2) meses siguientes y surtirá las mismas etapas del procedimiento de verificación y control al que se ha venido haciendo referencia. Asimismo, será objeto de comunicación al reclamante en las mismas condiciones previamente expuestas, esto es, en los términos de los artículos 22 y 23 de la mentada resolución.

4.19. Adicionalmente, se establece que las reclamaciones no aprobadas serán objeto de custodia por parte del Fosyga, a través de la firma auditora contratada para el efecto, durante el mismo término de respuesta al resultado de auditoría mencionado en el párrafo anterior y que, en el evento en que durante ese lapso no se obtenga dicha respuesta por

parte del reclamante, se procederá en el mes siguiente a la devolución definitiva de los documentos correspondientes a la reclamación.

4.20. Por último, es menester indicar que, en virtud de lo dispuesto en la Ley 1753 de 2015[43] (Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018), el Fosyga desapareció como cuenta especial del SGSSS y fue reemplazado por la Entidad Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES). Por lo tanto, mantuvo su vigencia hasta la entrada en operación de esa nueva entidad, que tuvo lugar el 1º de agosto de 2017.[44]

4.21. De igual manera, se tiene que, mediante el Decreto Único Reglamentario 780 del 6 de mayo de 2016, el Gobierno Nacional compiló y racionalizó las normas preexistentes de carácter reglamentario que rigen al sector salud y, en tal virtud, incorporó a ese instrumento el Decreto 56 de 2015, cuyas disposiciones se hallan contenidas en la parte 6, título 1, capítulo 4, secciones 1 a 4 de dicho ordenamiento.

4.22. Del anterior recuento normativo cabe concluir, entonces, que la indemnización por incapacidad permanente derivada de eventos terroristas es una prestación económica establecida dentro de los planes de atención en salud del SGSSS, creada con el fin de reparar el daño ocasionado a la salud y a la integridad física de las víctimas de acciones terroristas ocasionadas por bombas o artefactos explosivos que, a consecuencia de estos hechos, han perdido su capacidad laboral de forma permanente. Dicho beneficio se encuentra regulado, actualmente, en la Ley 100 de 1993, en los Decretos 56 de 2015 y 780 de 2016, así como en la Resolución 1645 de 2016, y su financiación está a cargo de los fondos de la subcuenta de riesgos catastróficos y accidentes de tránsito del Fosyga, hoy Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES).

Específicamente, consiste en el pago de una única suma de dinero al beneficiario de la reclamación, cuyo monto corresponderá al valor determinado según el porcentaje de pérdida de la capacidad laboral. Para su reconocimiento y pago se exige que la víctima agote el procedimiento establecido en la normatividad vigente, el cual consta de cinco etapas, a saber: (i) pre-radición; (ii) radición; (iii) auditoría integral; (iv) comunicación del resultado y respuesta al mismo; y/o (v) pago, cuando sea procedente.

5. Las víctimas del conflicto armado interno en situación de discapacidad son sujetos de

especial protección constitucional reforzada

5.1. Bien es sabido que los conflictos armados generan devastadoras consecuencias en materia de salud pública. La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha asociado a esta problemática altos índices de discapacidad, mortalidad infantil y en adultos, morbilidad, contagio de enfermedades e impactos en la salud mental[45]. Dentro de este escenario, el uso indiscriminado de minas antipersonal es, quizás, la mayor fuente de discapacidad en la población víctima de este flagelo[46].

5.2. Esta corporación, en numerosos pronunciamientos[47], ha advertido acerca de la extrema situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las víctimas del conflicto armado interno y, en particular, aquellas que con ocasión del mismo han adquirido algún tipo de discapacidad, reconociendo en este grupo poblacional el impacto desproporcionado de la violencia y la vulneración masiva de sus derechos fundamentales, lo que hace que estén comprendidos dentro de la categoría de sujetos de especial protección constitucional[48].

5.3. El carácter de sujetos de especial protección constitucional conlleva, entonces, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1º, 2º, 13, 47, 90, 209 y 229 de la Constitución Política, el deber correlativo del Estado y, en general, de las autoridades públicas, de brindarle a esta población en circunstancias de debilidad manifiesta un trato especial y preferente, orientado a atender, con alto grado de diligencia y celeridad, todas sus necesidades en materia de salud, rehabilitación e integración social, y a velar por la garantía efectiva de sus derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición, reconocidos en el ámbito internacional de protección de los derechos humanos[49].[50]

5.4. En ese sentido, dentro de las acciones afirmativas que debe adoptar el Estado en su favor, la jurisprudencia constitucional ha destacado la obligación de las autoridades públicas de eliminar las barreras excesivas e injustificadas que enfrentan las víctimas en situación de discapacidad para el goce efectivo de sus derechos y que les impide acceder, de manera oportuna y eficaz, a los beneficios que la ley les otorga para la atención de sus necesidades y la reparación del daño ocasionado[51].

5.5. En efecto, la Corte ha sostenido que, cuando se está ante disposiciones normativas en

favor de las víctimas que buscan conjurar su situación de vulnerabilidad, a través de medidas de atención, asistencia y reparación, las mismas deben interpretarse y aplicarse de conformidad con los principios de favorabilidad, buena fe, confianza legítima y de prevalencia del derecho sustancial, asegurando siempre el respeto por su dignidad humana[52]. Ello, partiendo de la consideración de que “la condición de víctima es una situación fáctica soportada en el padecimiento, no en la certificación que lo indique, tampoco en el censo que revela la magnitud del problema”[53].

5.6. Bajo ese entendido, ninguna autoridad judicial o administrativa puede imponer requisitos o condiciones gravosas que impliquen para las víctimas de la violencia en condición de discapacidad una carga irrazonable o desproporcionada para el acceso efectivo a las prestaciones asistenciales reconocidas en su beneficio, pues de esta manera no solo se vulneran sus garantías fundamentales, sino que también se desconoce la especial protección que el ordenamiento constitucional les confiere.

5.7. En síntesis, la jurisprudencia de esta corporación ha insistido en el reconocimiento del estatus de sujetos de especial protección constitucional de las víctimas del conflicto armado interno en condición de discapacidad y, por lo tanto, en la necesidad de brindarles un trato especial y preferente, a través de la adopción de medidas afirmativas en su favor, tendientes a satisfacer cada una de sus necesidades con un especial grado de diligencia y celeridad, en procura de la garantía efectiva de sus derechos fundamentales.

5.8. De ese modo, según quedó explicado en el capítulo anterior, la indemnización por incapacidad permanente derivada de eventos terroristas es una prestación económica establecida dentro de los planes de atención en salud del SGSSS, creada con el fin de reparar el daño ocasionado a la salud y a la integridad física de las víctimas de acciones terroristas ocasionadas por bombas o artefactos explosivos que, a consecuencia de estos hechos, han perdido su capacidad laboral de forma permanente. Siendo ello así, las autoridades y entidades que tienen a su cargo el reconocimiento y pago de dicha prestación, se encuentran obligadas a brindarles a las víctimas con discapacidad un trato especial y preferente, de manera que les permita acceder a la indemnización, sin obstáculos ni barreras administrativas que impidan la garantía efectiva de sus derechos fundamentales.

Habiéndose dejado claro esto, pasa la Sala a resolver el caso concreto.

6. Caso concreto

Según se expuso en los antecedentes de esta providencia, el 12 de noviembre de 2013, la joven Ángela Dayanna Rúales Álvarez, inicialmente a través de su padre y luego en nombre propio, radicó ante la Unión Temporal Fosyga 2014 solicitud de reconocimiento y pago de indemnización por incapacidad permanente, en razón de habersele calificado con el 79.2% de pérdida de la capacidad laboral, como consecuencia del hecho victimizante acaecido el 8 de marzo de 2013, cuando la explosión de una mina antipersonal le produjo la amputación de ambos miembros inferiores.

En tal virtud, pasará la Sala a examinar si la decisión de la Unión Temporal Fosyga 2014, de no aprobar el reconocimiento y pago de la indemnización por incapacidad permanente solicitada por la agenciada se ajusta a los mandatos constitucionales de protección especial a las víctimas del conflicto armado interno en condición de discapacidad y al marco normativo aplicable a este tipo de reclamaciones.

6.1. El argumento relativo a la extemporaneidad en la radicación del escrito de subsanación del 10 de marzo de 2017

6.1.1. Como se explicó en líneas anteriores, comunicado al reclamante el resultado de la auditoría integral en los términos descritos en los artículos 22 a 24 de la Resolución 1645 de 2016, este cuenta con un plazo de dos (2) meses siguientes al recibo de dicha comunicación para dar respuesta al mismo, subsanando u objetando la totalidad de las glosas aplicadas por la firma auditora. En caso contrario, se entenderá que las aceptó y, por consiguiente, el respectivo ítem adquiere, con carácter definitivo, el estado “no aprobado”.

6.1.2. En el presente caso, la Sala observa que, mediante comunicación del 6 de diciembre de 2016, la Unión Temporal Fosyga 2014 le informó al padre de la agenciada, por cuarta vez, que agotado el trámite de auditoría integral a su reclamación la misma había resultado “no aprobada”. Dicha comunicación se le remitió por correo certificado, el 19 de diciembre de 2016, a través de la empresa Aeromensajería, pero fue devuelta el 23 de diciembre siguiente, tal y como lo reconoce la firma accionada en su respuesta a la acción

de tutela y se evidencia de la copia de la guía de transporte que obra a folio 141 del expediente principal.

En consecuencia, se efectuó un segundo envío el 26 de diciembre de 2016, esta vez, por medio de la empresa de Servicios Postales Nacionales 4-72, con el número de guía RN690432255CO, la cual fue efectivamente entregada en la sede del consultorio jurídico de la Universidad de los Andes el 12 de enero de 2017, conforme se advierte de la copia de la guía de transporte y del registro de trazabilidad que obra a folios 84 y 85 del cuaderno principal.

Así pues, habiendo recibido dicha comunicación el 12 de enero de 2017, Ángela Dayanna Rúales Álvarez, en nombre propio, radicó el 10 de marzo de 2017, escrito de respuesta al resultado de auditoría, objetando y allegando la documentación respectiva en subsanación a las glosas aplicadas. Sin embargo, mediante comunicación del 6 de julio de 2017, la entidad accionada le informó nuevamente que la reclamación había resultado “no aprobada”, invocando como causal de glosa la “extemporaneidad” de su respuesta. Ello, al tomar como referencia la fecha de devolución de la primera comunicación, esto es, el 23 de diciembre de 2016, y no la fecha efectiva de entrega de la segunda el 12 de enero de 2017.

Cabe agregar que, una vez objetado el resultado de dicha auditoría el 23 de agosto de 2017, la entidad accionada se reafirmó en la glosa impuesta, por medio de comunicación del 8 de noviembre de 2017.

6.1.3. Así las cosas, sin mayores ambages cabe concluir que, contrario a las afirmaciones hechas por la Unión Temporal Fosyga 2014, el escrito de respuesta al resultado de la auditoría del 6 de diciembre de 2016 se radicó oportunamente, es decir, dentro del término de dos (2) meses siguientes al recibo de la respectiva comunicación. Lo anterior, si se tiene en cuenta que dicha comunicación fue entregada el 12 de enero de 2017 y la subsanación se presentó el 10 de marzo de 2017, esto es, tres días antes del vencimiento del plazo establecido en la normatividad vigente para dicho efecto[54].

6.1.4. En ese orden de ideas, al menos en lo que al argumento de extemporaneidad se refiere, no existe fundamento alguno para negar el reconocimiento y pago de la indemnización por incapacidad permanente reclamada por la actora.

6.2. El argumento relativo a la aportación de una certificación bancaria sin el lleno de los requisitos legales

6.2.1. Conforme se explicó en la parte considerativa de esta providencia, la exigencia de aportar una certificación bancaria para el trámite de la reclamación de indemnización por incapacidad permanente se introdujo a partir de la entrada en vigencia de la Resolución 1645 de 2016, pues el Decreto 56 de 2015 no previó dicho requisito. En efecto, el artículo 5º de la citada resolución dispuso lo siguiente:

“Artículo 5. Documentos para reclamaciones presentadas por personas naturales. Además de los documentos relacionados en los artículos 27, 28 y 29 del Decreto 056 de 2015, para presentar las reclamaciones ante la Subcuenta ECAT del FOSYGA, o quien haga sus veces, las personas naturales deberán anexar los siguientes documentos:

[...]

2. Certificación de cuenta bancaria en original generada por la entidad financiera con fecha de expedición no mayor a tres (3) meses, cuyo titular sea la persona natural beneficiaria, donde indique tipo de cuenta, número, estado, fecha de apertura, sucursal y nombre e identificación del titular” (subraya fuera de texto).

6.2.2. Sin embargo, en el asunto objeto de revisión, se observa que la Unión Temporal Fosyga 2014, en comunicación del 3 de marzo de 2016, al informar acerca del resultado de la auditoría integral, señaló que la reclamación no había sido aprobada, con fundamento, entre otras, en la causal de glosa relativa a la ausencia de certificación bancaria. Ello, cuando aún no se había expedido la Resolución 1645 del 3 de mayo de 2016 que estableció tal exigencia.

6.2.3. Lo anterior, llevó a que el padre de la agenciada, en el escrito de respuesta al resultado de auditoría del 20 de septiembre de 2016, manifestara su oposición a esa glosa, en el sentido de señalar que dicho documento carecía de fundamento legal o reglamentario para ser exigido como soporte de la reclamación[55]. Aun así, adjuntó a su escrito certificación expedida por el Banco Agrario de Colombia el 28 de julio de 2016, en la que se dejó constancia de la apertura de una cuenta de ahorros a su nombre, pues, para ese entonces, Ángela Dayanna acababa de cumplir la mayoría de edad y no se le había

expedido la cédula de ciudadanía para ser titular de una cuenta bancaria[56].

6.2.4. Posteriormente, al comunicarle el resultado de la consecuente auditoría integral el 6 de diciembre de 2016, la accionada nada señaló en relación con la certificación bancaria, lo que permitía inferir que dicha glosa había sido subsanada en debida forma.

6.2.5. No obstante, en la aludida comunicación del 6 de julio de 2017, al tiempo que invocó la extemporaneidad en la radicación del escrito de subsanación del 10 de marzo de 2017, como ya se hizo expresa referencia, adujo que la certificación bancaria allegada por el solicitante no reunía los requisitos exigidos para tal fin, por cuanto la beneficiara de la reclamación no era la titular de la respectiva cuenta bancaria.

6.2.6. Por lo tanto, el 23 de agosto de 2017, Ángela Dayanna Rúales Álvarez aportó, con el correspondiente escrito de subsanación, certificación expedida por el Banco Agrario de Colombia el 1º de agosto de 2017, visible a folio 90 del expediente principal, en la que consta que posee una cuenta de ahorros en dicha entidad financiera. Sin embargo, la Unión Temporal Fosyga 2014, en comunicación del 8 de noviembre de 2017, se ratificó en la causal de glosa aplicada, recurriendo al argumento de extemporaneidad de la subsanación, lo que quiere decir que no tuvo en cuenta la nueva certificación bancaria aportada por la agenciada.

6.2.7. Bajo el anterior contexto, la Sala advierte que el documento que se adujo como faltante o irregular dentro del trámite que en esta oportunidad se cuestiona nunca tuvo tal connotación y, por consiguiente, la decisión de la Unión Temporal Fosyga 2014 de no aprobar el reconocimiento y pago de la indemnización reclamada, basada en dicha justificación, carece de todo respaldo.

6.2.8. A esa conclusión llega la Sala, luego de establecer que: (i) la certificación bancaria se exigió cuando ni siquiera constituía requisito para adelantar el referido trámite, con claro desconocimiento del derecho fundamental al debido proceso de la agenciada; sin embargo, (ii) en la correspondiente subsanación se allegó tal documento, aun cuando quien figuraba como titular de la cuenta no era la beneficiaria de la indemnización, sino su padre como representante legal y reclamante inicial, dado que aquella era menor de edad para ese entonces. En este punto, conviene señalar que la regulación vigente sobre la materia no prevé en ninguno de sus apartes el manejo que se le debe dar al trámite de la

indemnización por incapacidad permanente cuando su beneficiario es menor de edad; (iii) al no haberse cuestionado la validez de dicha certificación en la comunicación del resultado de la auditoría integral realizada a esta, cabía entender que la causal de glosa se había subsanado, de manera que no era posible alegar después el hecho de que la agenciada no fuera la titular de la cuenta bancaria; (iv) con todo, habiéndose aclarado en el apartado precedente que el escrito de subsanación del 10 de marzo de 2017, al cual se anexó la nueva certificación del Banco Agrario, fue presentado de manera oportuna, surge como consecuencia necesaria que este documento debe ser objeto de valoración.

6.2.9. Así las cosas, el resumen de la actuación adelantada por la Unión Temporal Fosyga 2014 durante el trámite de la reclamación presentada por Ángela Dayanna Rúales Álvarez, inicialmente a través de su representante legal y luego en nombre propio, evidencia, sin lugar a dudas, que esta se desarrolló fuera del marco legal establecido para el reconocimiento y pago de la indemnización por incapacidad permanente derivada de eventos terroristas, desconociendo que, al ser las víctimas del conflicto armado interno en condición de discapacidad las beneficiarias de dicha prestación, el cumplimiento de los presupuestos formales debe evaluarse con particular atención a la compleja situación de vulnerabilidad en la que se encuentran[57], esto es, en consideración a la especial protección constitucional de que son destinatarias.

6.2.10. Siguiendo esa pauta, en consecuencia, se ha debido dar aplicación al principio constitucional de prevalencia del derecho sustancial[58] propio del Estado Social de Derecho y flexibilizar el trámite de auditoría de los documentos allegados como soporte de la reclamación, si cuando menos no existía duda acerca de la calidad de víctima de la solicitante y la pérdida de su capacidad laboral por efecto de la explosión de un artefacto explosivo, circunstancias que se encontraban plenamente acreditadas, puesto que no fueron objeto de cuestionamiento por parte de la demandada en ninguna de las etapas del procedimiento de reclamación.

6.2.11. Sin embargo, se advierte que siendo Ángela Dayanna Rúales Álvarez un sujeto de especial protección constitucional por su condición de víctima del conflicto armado interno y su discapacidad, la Unión Temporal Fosyga 2014 le impuso cargas desproporcionadas carentes de toda razonabilidad durante el trámite de su reclamación, a tal punto de someterla a más de cuatro años de incertidumbre; desplazamientos desde el municipio de

Puerto Asís (Putumayo) hasta la ciudad de Bogotá D.C. donde se encuentra la sede de esa entidad; erogaciones económicas para asumir el costo de los documentos soporte de la reclamación, algunos de los cuales, valga resaltar, le eran exigidos en repetidas ocasiones a pesar de haberlos aportado previamente con cada subsanación; y, en general, a una serie de diligencias injustificadas que solo han obstaculizado y dilatado en el tiempo el acceso efectivo a su derecho a la reparación integral. Ello, sin la más mínima consideración con su estado de invalidez y respeto por su dignidad humana.

6.2.12. Sobre el particular, conviene traer a colación lo expuesto en la sentencia C-180 de 2014, a propósito del alcance del derecho a la reparación de las víctimas en el marco del conflicto armado interno y el deber de las autoridades estatales de facilitar su acceso de forma ágil, oportuna y eficaz a los mecanismos diseñados para hacer efectiva dicha garantía. En esa oportunidad, la Corte sostuvo que:

“[E]n materia de reparación, las víctimas tienen, en términos generales, dos derechos: i) a tener y poder ejercer un recurso accesible, rápido y eficaz para obtener la reparación y ii) a ser reparadas adecuadamente por los perjuicios sufridos.

El primer matiz del derecho a la reparación, esto es, la disponibilidad de un recurso efectivo, impone al Estado distintas obligaciones de procedimiento frente al ejercicio del derecho a la reparación: i) respeto por la dignidad de las víctimas; ii) garantía en cuanto a establecer medios que permitan a las víctimas participar en el diseño y ejecución de los programas de reparaciones; y iii) el deber de garantizar mecanismos adecuados, efectivos y de fácil acceso, a través de los cuales las víctimas, sin discriminación alguna, puedan obtener una reparación que tenga en cuenta la gravedad del daño que han sufrido e incluya restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y medidas para evitar la repetición de las violaciones”.

6.2.13. En virtud de las consideraciones precedentes, cabe concluir que la Unión Temporal Fosyga 2014, al negarse a aprobar el reconocimiento y pago de la indemnización por incapacidad permanente reclamada por Ángela Dayanna Rúales Álvarez, en su condición de víctima de la explosión de una mina antipersonal que le produjo la amputación de sus miembros inferiores y, por consiguiente, la pérdida del 79.2 % de su capacidad laboral, sin justificación razonable, basada en un formalismo excesivo y en la aplicación irregular de la

normatividad que rige el trámite de dicha reclamación, desconoció la especial protección constitucional de la que es titular y su obligación de brindarle un trato especial y preferente acorde a su situación de debilidad manifiesta, vulnerando de este modo sus derechos fundamentales a la dignidad humana, al debido proceso y a la reparación integral.

6.2.14. Como consecuencia de lo anterior, se impone revocar la sentencia proferida por el Juzgado 40 Civil del Circuito de Bogotá el 2 de febrero de 2018, que confirmó la dictada por el Juzgado 29 Civil Municipal de la misma ciudad el 12 de enero de 2017, en el trámite de la presente acción de tutela y, en su lugar, conceder el amparo constitucional deprecado, ordenando a la Unión Temporal Fosyga 2014 o, quien haga sus veces, que dentro de los diez (10) días siguientes contados a partir de la notificación de esta providencia, si aún no lo ha hecho, apruebe la reclamación radicada con el número 51011209 y, por tanto, le otorgue a Ángela Dayanna Rúales Álvarez la indemnización por incapacidad permanente objeto de dicha reclamación, sin exigirle aportar los mismos documentos u otros adicionales a los ya suministrados.

6.2.15. Asimismo, habrá de advertirse a la Unión Temporal Fosyga 2014 o, quien haga sus veces, que, en lo sucesivo, se abstenga de incurrir en acciones que generen barreras u obstáculos para el acceso efectivo de las víctimas de eventos terroristas a las prestaciones que les otorga el Sistema General de Seguridad Social en Salud y, en particular, las que motivaron la presente acción de tutela.

V. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR, por las razones expuestas en esta providencia, la sentencia proferida por el Juzgado 40 Civil del Circuito de Bogotá el 2 de febrero de 2018, que confirmó la dictada por el Juzgado 29 Civil Municipal de la misma ciudad el 12 de enero de 2018, en el trámite de la acción de tutela promovida por Valentina Vera Quiroz, en calidad de agente oficioso de Ángela Dayanna Rúales Álvarez, en contra de la Unión Temporal Fosyga 2014.

SEGUNDO.- CONCEDER el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso y a la reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno de Ángela Dayanna Rúales Álvarez. En consecuencia, ORDENAR a la Unión Temporal Fosyga 2014 o, quien haga sus veces, que dentro de los diez (10) días siguientes contados a partir de la notificación de esta providencia, si aún no lo ha hecho, apruebe la reclamación radicada con el número 51011209 y, por tanto, le otorgue a Ángela Dayanna Rúales Álvarez la indemnización por incapacidad permanente objeto de dicha reclamación, sin exigirle aportar los mismos documentos u otros adicionales a los ya suministrados.

TERCERO.- ADVERTIR a la Unión Temporal Fosyga 2014 o, quien haga sus veces, que, en lo sucesivo, se abstenga de incurrir en acciones que generen barreras u obstáculos para el acceso efectivo de las víctimas de eventos terroristas a las prestaciones que les otorga el Sistema General de Seguridad Social en Salud y, en particular, las que motivaron la presente acción de tutela.

CUARTO.- Líbrese la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado Ponente

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] La menor de edad nació el 22 de julio de 1998.

[2] Ver folios 66 a 68 del cuaderno principal.

[3] Ver folio 53 del cuaderno principal.

[4] Ver folio 54 del cuaderno principal.

[5] Ver folios 6 y 7, cuaderno principal.

[6] De acuerdo con la definición establecida en el artículo 3.1 de la Resolución 1645 de 2016, se entiende por Glosa: No conformidad que afecta en forma parcial o total el reconocimiento y pago de una reclamación, por la existencia de un error, una inconsistencia, o la ausencia de alguno de los documentos, requisitos o datos previstos en la normativa vigente.

[7] Ver folios 8 a 9 del cuaderno principal.

[9] Ver folios 19 a 20 del cuaderno principal.

[10] Ver folio 21 del cuaderno principal.

[11] Ver folios 32 a 39 del cuaderno principal.

[12] Ver folios 40 a 41 del cuaderno principal.

[13] Ver folios 44 a 49 del cuaderno principal.

[14] Ver folios 50 a 51 del cuaderno principal.

[15] A folio 3 del cuaderno principal, obra certificación del 5 de diciembre de 2017, expedida por Norberto Hernández Jiménez, en calidad de director (e) del Consultorio Jurídico de la Universidad de los Andes, en la que se acredita que la estudiante de derecho Valentina Vera Quiroz es miembro activo de ese consultorio jurídico.

[16] Documento visible a folios 84 y 85 del cuaderno principal.

[17] Documento visible a folio 89 del cuaderno principal.

[18] Documento visible a folio 90 del cuaderno principal.

[19] Sentencias T-926 de 2011, T-096 de 2016, T-120 de 2017 y T-196 de 2018.

[20] Circunstancias corroboradas a partir del informe técnico emitido por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses el 3 de abril de 2013 (f. 67) y el dictamen de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá proferido el 30 de agosto de 2013 (f. 54).

[21] Consultar, entre otras, las sentencias SU-544 de 2001, T-599 de 2002, T-803 de 2002, T-273 de 2006, T-093 de 2008, SU-037 de 2009, T-565 de 2009, T-424 de 2010, T-520 de 2010, T-859 de 2010, T-1043 de 2010, T-076 de 2011, T-333 de 2011, T-377A de 2011, T-391 de 2013, T-627 de 2013, T-502 de 2015 y T-022 de 2017.

[22] Consultar, entre otras, las sentencias T-025 de 2004, T-853 de 2011, T-360 de 2012, T-732 de 2013 T-032 de 2015, T-083 de 2017 y T-478 de 2017.

[23] Sentencias 1043 de 2010 y T-022 de 2017.

[24] Sentencias T-797 de 2013, T-022 de 2017 y T-153 de 2017.

[25] Sentencias T-604 de 2004, T-022 de 2017 y T-153 de 2017.

[26] “ARTICULO. 167.-Riesgos catastróficos y accidentes de tránsito. En los casos de urgencias generadas en accidentes de tránsito, en acciones terroristas ocasionadas por bombas o artefactos explosivos, en catástrofes naturales u otros eventos expresamente aprobados por el consejo nacional de seguridad social en salud, los afiliados al sistema general de seguridad social en salud tendrán derecho al cubrimiento de los servicios médico-quirúrgicos, indemnización por incapacidad permanente y por muerte, gastos funerarios y gastos de transporte al centro asistencial. El fondo de solidaridad y garantía pagará directamente a la institución que haya prestado el servicio a las tarifas que establezca el Gobierno Nacional de acuerdo con los criterios del consejo nacional de seguridad social en salud.

PARAGRAFO. 1º-En los casos de accidentes de tránsito, el cubrimiento de los servicios médico-quirúrgicos y demás prestaciones continuará a cargo de las aseguradoras

autorizadas para administrar los recursos del seguro obligatorio de accidentes de tránsito con las modificaciones de esta ley.

PARAGRAFO. 2º-Los demás riesgos aquí previstos serán atendidos con cargo a la subcuenta del fondo de solidaridad y garantía, de acuerdo con la reglamentación que establezca el Gobierno Nacional.

PARAGRAFO. 3º-El Gobierno Nacional reglamentará los procedimientos de cobro y pago de estos servicios.

PARAGRAFO. 4º-El sistema general de seguridad social en salud podrá establecer un sistema de reaseguros para el cubrimiento de los riesgos catastróficos.”

[27] Artículo 1º, Decreto 56 de 2015.

[28] “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.

[29] “Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones”.

[30] Ver tabla contenida en el artículo 14 del Decreto 56 de 2015.

[31] Artículo 19, Decreto 56 de 2015.

[32] De acuerdo con la definición contenida en el artículo 3.8. del Decreto 56 de 2015, se considera víctima: “toda persona que ha sufrido daño en su salud como consecuencia de un accidente de tránsito, de un evento catastrófico de origen natural, de un evento terrorista o de otro evento aprobado”.

[33] De acuerdo con la definición contenida en el artículo 3.4. del Decreto 56 de 2015, se consideran eventos terroristas: “los provocados con bombas u otros artefactos explosivos, los causados por ataques terroristas a municipios, así como las masacres terroristas que generen a personas de la población civil, la muerte o deterioro en su integridad personal”.

[34] Artículo 15, Decreto 56 de 2015.

[35] Artículo 111 del Decreto Ley 19 de 2012.

[36] Artículo 73 de la Ley 1753 de 2015 (Plan Nacional de Desarrollo).

[37] En el caso de las personas naturales, esta inicia con el alistamiento documental soporte de la reclamación y culmina con el recibo, por parte del Fosyga o quien haga sus veces, del formulario completamente diligenciado que, para el efecto, adopte el ministerio a través de la Administración de Fondos de la Protección Social (art. 10).

[38] Inicia con el recibo de los soportes físicos de las reclamaciones que hubieren superado la etapa de pre-radicación y culmina con el cargue de la información de cada reclamación al sistema de información Fosyga o, en su defecto, con el reporte de rechazo y devolución de los soportes físicos recibidos a los reclamantes (art. 13).

[39] Inicia con el cargue de la información de las reclamaciones al sistema de información del Fosyga y concluye con la certificación de cierre del paquete en el mismo (art. 16).

[41] Inicia con la certificación de cierre del paquete en el sistema de información del Fosyga y culmina con el giro al beneficiario de los valores aprobados en el mencionado paquete o con la extinción del derecho a recibir dicho pago, según corresponda (art. 26).

[42] “B. Aspectos mínimos de verificación para reclamaciones por incapacidad permanente:

1. Que el formulario que adopte para el efecto este Ministerio a través de la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social esté completa y correctamente diligenciado de acuerdo al instructivo correspondiente.
2. Que la subcuenta ECAT del FOSYGA sea competente para reconocer y pagar la reclamación presentada.
3. Que la reclamación se presente dentro del término de establecido en el artículo 73 de la Ley 1753 de 2015 o la norma que le resulte aplicable.
4. Que los ítems reclamados no hayan sido reconocidos o pagados por el FOSYGA o por otra entidad, en los términos del Decreto 056 de 2015 o la norma que lo modifique o

sustituya.

5. Que la pérdida de capacidad laboral permanente del reclamante guarde relación directa con el evento.
6. Que la información presentada por el reclamante sea consistente.
7. Que la condición de víctima se encuentre acreditada según lo establecido en el Decreto 056 de 2015 o la norma que lo modifique o sustituya y en la presente resolución.
8. Que la calificación de la pérdida de capacidad laboral se haya generado dentro del término máximo establecido en el artículo 15 del Decreto 056 de 2015 o la norma que lo modifique o sustituya”.

[43]Artículo 66.

[44] Por medio del Decreto 1429 del 1º de septiembre de 2016, dispuso que cualquier referencia normativa al Fosyga o las sub-cuentas que lo conforman debe entenderse dirigida a la ADRES (art. 31).

[45] Instituto Nacional de Salud, Observatorio Nacional de Salud, Consecuencias del Conflicto Armado en Salud en Colombia; Noveno Informe Técnico (Pág. 209). Bogotá, D.C., 2017. Disponible en:
<https://www.ins.gov.co/Direcciones/ONS/Informes/9%20Consecuencias%20del%20Conflicto%20Armado%20en%20la%20Salud%20en%20Colombia.pdf>

[46] Según la información reportada por la Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal, a 30 de junio de 2018, “se han registrado 11.601 víctimas por minas antipersonal y munición sin explosionar, siendo 2006 el año más crítico, pues se presentaron 1232 víctimas, el mayor número en toda la historia de Colombia. En la última década, la tendencia ha venido cayendo, con excepción del año 2012, hasta ubicarse en 2016 en niveles que no se presentaban desde el año 1999. En lo corrido de 2018, se ha presentado 73 víctimas. Esta problemática ha dejado heridas al 80 % (9315) de las víctimas y 2286 personas han fallecido a causa del accidente, es decir, 1 de cada 5 víctimas muere. Por otra parte, Colombia ha sido uno de los países del mundo con mayor cantidad de víctimas de la fuerza pública y esto ha significado que del total de víctimas, el 61 % han

sido miembros de la fuerza pública y el 39 % restante, corresponde a civiles”.

[47] Consultar, entre otras, las sentencias C-609 de 2012, T-702 de 2012, C-715 de 2012, SU-254 de 2013, C-767 de 2016, T-305 de 2016 y T-083 de 2017.

[48] Sentencia C-767 de 2014.

[49] Entre los instrumentos internacionales más relevantes que reconocen los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación se encuentran: la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 8º); la Declaración Americana de Derechos del Hombre (art. 23); la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso del poder (arts. 8 y 11); el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra (art. 17); la Convención Americana de Derechos Humanos; la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, entre otros.

[50] Sentencia C-609 de 2012.

[51] Auto 173 de 2014.

[52] Sentencia C-781 de 2012.

[53] Sentencia T-188 de 2007, reiterada, entre otras, en las sentencias T-702 de 2012, C-781 de 2012.

[54] El 12 de marzo de 2017 fue festivo y, por consiguiente, el término se extendió al siguiente día hábil.

[55] Documento visible a folios 22 a 27 del cuaderno principal.

[56] Documento visible a folio 89 del cuaderno principal.

[57] Consultar, entre otras, las sentencias C-781 de 2012 y T-732 de 2013

[58] Constitución Política, artículo 228.