

Sentencia T-417/04

RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL-Solicitud de subsidio para personas víctimas de atentados terroristas no fue extemporánea

La solicitud hecha ante la Red de Solidaridad Social, no fue extemporánea como lo argumenta la entidad, tan sólo habían transcurrido seis meses después del deceso de su hijo. Por ello, no puede ésta ser la razón por la cual, la Red de Solidaridad Social considere que los actores no son acreedores a la ayuda humanitaria que reclaman, mas aún cuando “hay derecho a protección cuando un titular de derechos fundamentales le exige al Estado que lo defienda frente a intervenciones injustas de terceros o del mismo Estado. El caso clásico es la protección a la vida. Pero en circunstancias particularmente complicadas, como es el caso de la violencia en Colombia, la posición no puede ser de todo o nada, sino que el propio Estado puede efectuar una competencia de pronóstico para ponderar cuándo y hasta donde puede dar el Estado una protección real y no teórica”. Con fundamento en lo anterior, la Sala considera que a los demandantes se les ha vulnerado su derecho fundamental de petición, en el sentido en que acuden a una entidad estatal solicitando ayuda humanitaria, por cuanto su hijo fue víctima de la violencia existente en Colombia y sin resolver de fondo su solicitud, simplemente la entidad manifiesta que de conformidad con el artículo 16 de la ley 418 de 1997, la pretendida ayuda debió haberse reclamado dentro del año siguiente a la ocurrencia del hecho, esto sin tener en cuenta la exequibilidad condicionada de la norma, y las razones de fuerza mayor, que hicieron que se inscribiera el registro civil de defunción de su hijo en abril de 2002. Finalmente, ha de tenerse en cuenta, que los demandantes son personas de la tercera edad de 66 y 62 años respectivamente, y en declaración juramentada afirman dependían económicamente de la ayuda que periódicamente les otorgaba su hijo, quien víctima de la violencia murió por la situación de orden público y si bien, señalan que tienen otro hijo, que precisamente, fue el que logró rescatar el cadáver de su hermano, deberá la Red de Solidaridad Social, estudiar a fondo su solicitud, y determinar, si en realidad los demandantes son acreedores de la ayuda humanitaria que solicitan.

Referencia: expediente T-842973

Acción de tutela de María Clara Meneses de Gélvez y Alirio Gélvez Becerra contra Red de Solidaridad Social.

Procedencia: Juzgado Primero Penal del Circuito de Pamplona

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Bogotá, D. C., seis (6) de mayo de dos mil cuatro (2004).

La Sala Segunda (2a.) de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Alfredo Beltrán Sierra, Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo adoptado por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Pamplona, en la acción de tutela instaurada por los señores María Clara Meneses de Gélvez y Alirio Gélvez Becerra, contra la Red de Solidaridad Social.

I.- ANTECEDENTES.

A.- Hechos.

Los demandantes, viven en el municipio de Cucutilla- Norte de Santander y subsisten de la ayuda económica que les proporcionan sus hijos. Señalan que uno de ellos, llamado Quintín Antonio, trabajaba por temporadas en la vereda “La Última Gota” del municipio de “El Tarra” (Norte de Santander), y cada dos o tres meses viajaba a entregarles dinero para su manutención.

El 20 de agosto de 2001 cuando su hijo, junto con otros compañeros de trabajo se disponían a cumplir con su rutina fueron tomados a la fuerza por un grupo armado al margen de la ley, siendo internados en la selva. Tres días después, dieron con su paradero pero lamentablemente habían sido asesinados. Sin embargo, por razones de seguridad no pudieron recuperar los cadáveres ya que los enfrentamientos persistían en los sectores aledaños.

En consecuencia, otro de sus hijos llamado Lisandro, envió a un amigo suyo a recuperar el cadáver de su hermano, logrando rescatarlo el día 4 de septiembre de 2001 y expusieron el

hecho ante el Inspector de Policía mas cercano, quien ordenó realizar la inhumación del cadáver el día 7 de septiembre de 2001.

El registro civil de defunción se asentó por orden de la Fiscalía Quinta Unidad de Vida de Cúcuta, el día 9 de abril de 2002. Una vez, obtenido el registro civil con fecha agosto 25 de 2002, se dirigieron a la Red de Solidaridad, donde expusieron los hechos, y reclamaron el subsidio que el Estado suministra a las personas “víctimas de atentados terroristas”.

Mediante oficio de junio 10 de 2003, la Red de Solidaridad Social les comunicó que no entregará la ayuda humanitaria, porque el plazo para hacer la reclamación era de un año contado a partir de la ocurrencia del hecho, por tanto, consideró que el mismo se encontraba vencido.

El 2 de julio de 2003, los actores solicitaron nuevamente a la Coordinadora de la Red que tuviera en cuenta su reclamación, ya que la defunción de su hijo sólo se registro hasta el 9 de abril de 2002. Además según las orientaciones de ese organismo al hacer la reclamación debía anexarse el registro civil de defunción, pues es la única prueba válida e idónea para demostrar la muerte de la persona.

B.- La acción de tutela.

Según los actores, existe vulneración de su derecho fundamental a la igualdad, por cuanto la Red de Solidaridad Social, debe a través de su programa de atención a víctimas de la violencia, hacer efectivo el subsidio por parte del Estado Colombiano, teniendo en cuenta la fecha en que se registró la defunción de su hijo.

D.- Fallo de primera instancia.

El Juzgado Primero Penal del Circuito de Pamplona, mediante sentencia de noviembre cuatro de 2003, denegó la acción de la referencia al considerar que no existe ningún trato desigual que justifique la protección del derecho a la igualdad, pues son los mismos demandantes quienes en la diligencia de ampliación de la tutela, manifiestan no conocer a alguna persona que en las mismas circunstancias fácticas, el Estado les haya reconocido ayuda humanitaria.

Igualmente, afirmó que la sola manifestación de los demandantes sobre la dependencia

económica de su fallecido hijo no puede ser tenida en cuenta, mas aún cuando la muerte de éste ocurrió hace dos años y aún así han podido sobrevivir sin ella. Además cuentan con otro hijo que fácilmente puede ayudarles económicamente en su sustento.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera.- Competencia.

La Sala es competente para decidir el asunto de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 241, numeral 9o., de la Constitución, y 33 y 34 del decreto 2591 de 1991.

Segunda.- Lo que se debate.

Se afirma que debe la Red de Solidaridad Social, reconocer una ayuda económica a los demandantes, por cuanto dependían económicamente de su hijo, quien víctima de la violencia de este país fue asesinado en el municipio de “El Tarra” (Norte de Santander).

El juez de instancia consideró que el amparo solicitado era improcedente, en razón a que no existe vulneración de ningún derecho fundamental.

Tercera.- Red de Solidaridad Social – Competencia – Análisis del caso objeto de revisión.

La Red de Solidaridad Social es un establecimiento público del orden nacional, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Su principal objetivo, es promover el mejoramiento de las condiciones de vida de la población más pobre y vulnerable del país, de la que hace parte la población desplazada.

En muchas ocasiones, la Corte se ha ocupado de la problemática existente con la población desplazada, señalando que es deber del Estado a través de diferentes entidades estatales, entre ellas la Red de Solidaridad Social, adelantar las gestiones necesarias para conceder la ayuda humanitaria que se necesite. Frente a esta problemática, un reciente pronunciamiento decretó el estado de cosas inconstitucionales, señalando que:

“Las autoridades están obligadas -por los medios que estimen conducentes - a corregir las

visibles desigualdades sociales, a facilitar la inclusión y participación de sectores débiles, marginados y vulnerables de la población en la vida económica y social de la nación, y a estimular un mejoramiento progresivo de las condiciones materiales de existencia de los sectores más deprimidos de la sociedad. Ello se ve reflejado, entre otras, en el artículo segundo de la Carta: “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad,...garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan ...asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares” (subraya la Sala); en el mandato del artículo 13 Superior, según el cual el Estado “promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados”, y “protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”; en lo dispuesto por el artículo 334 superior, según el cual “...el Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos”; y en el mandato del artículo 366 de la Carta, que otorga la máxima prioridad al gasto social en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales; y de manera general, en las múltiples disposiciones constitucionales que protegen los derechos fundamentales, los derechos económicos, sociales y culturales y los derechos colectivos de las personas, como concreción amplia del principio de la dignidad humana y de la solidaridad (artículo 1, C.P.).

De lo anterior se derivan dos clases de deberes para el Estado. Por una parte, debe adoptar e implementar las políticas, programas o medidas positivas para lograr una igualdad real de condiciones y oportunidades entre los asociados y al hacerlo, dar cumplimiento a sus obligaciones constitucionales de satisfacción progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales básicos de la población -en aplicación de lo que la jurisprudencia constitucional ha denominado “cláusula de erradicación de las injusticias presentes”-1. Y, por otra, debe abstenerse de adelantar, promover o ejecutar políticas, programas o medidas ostensiblemente regresivos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, que conduzcan clara y directamente a agravar la situación de injusticia, de exclusión o de

marginación que se pretende corregir, sin que ello impida avanzar gradual y progresivamente hacia el pleno goce de tales derechos²

En este sentido, también ha resaltado esta Corporación que la adopción de medidas en favor de los grupos marginados, no constituye una competencia meramente facultativa del legislador sino que es un mandato de acción, encaminado a transformar las condiciones materiales que engendran o perpetúan la exclusión y la injusticia social. Este deber estatal, si bien necesita ser desarrollado por la ley, y está atado a las apropiaciones presupuestales correspondientes, no puede quedar indefinidamente aplazado en la agenda estatal. Así lo señaló esta Corte en la sentencia SU-225 de 1997:3 (Se subraya).

A juicio de la Corte Constitucional un mandato de erradicación de las injusticias presentes, sólo puede actualizarse en el tiempo y requiere de la puesta en obra de una vasta gama de acciones que, sin lugar a dudas, deben ser decididas por el Congreso y ejecutadas por la administración.

(...)Es importante, a este respecto, subrayar que la cláusula de erradicación de las injusticias presentes, apela a la discrecionalidad de los órganos del poder sólo en el sentido de que éstos con base en los recursos disponibles y los medios que consideren más adecuados e idóneos, o sea dentro de lo que en cada momento histórico resulte posible, pueden encontrar para su tarea un espacio de libre configuración normativa y administrativa. Sin embargo, en cuanto a la prioridad y a la necesidad de que las medidas efectivamente se lleven a cabo, ningún órgano del poder puede declararse libre, pues, el mandato constitucional en estos aspectos ha limitado la competencia de los órganos constituidos al vincularlos a un función que en los términos de la Carta es perentoria". (Sentencia T-025 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa)

Por otra parte, la ley 418 de 1997, "por la cual se consagran instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones", en el título II estableció la atención a las víctimas de hechos violentos que susciten en el marco del conflicto armado interno, en su artículo 15 dispone que "para efectos de esta ley se entiende por víctimas, aquellas personas de la población civil que sufren perjuicios en su vida, grave deterioro en su integridad personal y/o bienes, por razón de actos que se susciten en el marco del conflicto armado interno, tales como atentados terroristas, combates, ataques y

masacres entre otros”.

Pues bien, en el caso objeto de revisión debe entenderse que los actores instauran la acción de tutela, considerando que tienen derecho a recibir la ayuda humanitaria por parte del Estado Colombiano, en condición de víctimas de atentados terroristas, al señalar que “uno de sus hijos, de quien dependían económicamente, fue internado en una selva por grupos subversivos, que posteriormente causaron su muerte en el municipio de “El Tarra” - Norte de Santander. Aclaran que en dicho municipio, la situación de orden público, ha sido constantemente alterada y aún persisten enfrentamientos en los sectores aledaños..

El juez de instancia sin profundizar el tema, consideró simplemente que han pasado dos años de la muerte del hijo de los actores. Por tanto, si existía la supuesta dependencia económica, ésta debe entenderse superada. Igualmente, consideró que a pesar de que en su escrito de tutela, los demandantes consideran vulnerado su derecho a la igualdad, no dan a conocer un caso igual o similar que permita concluir tal vulneración.

No obstante lo anterior, al contestar la acción de tutela instaurada en su contra, la Red de Solidaridad Social, expresa que niega la ayuda humanitaria reclamada por los demandantes, por la extemporaneidad de su solicitud, sin cuestionar en ningún momento la dependencia económica de los familiares, pues para la ley 418 de 1997 en su artículo 16, quien pretenda una ayuda humanitaria debe solicitarla dentro del año siguiente a la ocurrencia del hecho.

Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia C-047 de enero 24 de 2014 declaró la exequibilidad condicionada del aparte normativo acusado contenido en el artículo 16 de la Ley 418 de 1997, bajo el entendido de que el término de un año fijado por el Legislador para acceder a la ayuda humanitaria, comenzará a contarse a partir del momento en que cese la fuerza mayor o el caso fortuito que impidieron presentar oportunamente la solicitud.

Dijo la Corte: “esta Corporación no puede desconocer que el conflicto armado colombiano genera desplazamiento de campesinos⁵ y enormes dificultades para proveer la seguridad a sectores de la población, por lo que en ocasiones las víctimas de la confrontación armada deben marginarse para no ser amenazadas. Así las cosas, resulta evidente para la Corte, que dado la complejidad e intensidad de la controversia armada que ocurre en nuestro medio, los destinatarios de la ayuda humanitaria a que se refiere el artículo 16, no pueden, por razones de fuerza mayor o caso fortuito, acudir ante la autoridad correspondiente para solicitarla. Por

lo tanto, es diferente la situación de quienes pueden acceder a las autoridades y quienes no lo hacen porque están inmersos en hechos de fuerza mayor o caso fortuito, pese a ello el Legislador otorgó el mismo trato jurídico. En consecuencia, la exclusión de la fuerza mayor o del caso fortuito como condiciones relevantes para la solicitud de la ayuda humanitaria, es discriminatoria”.

Así las cosas, en el caso bajo estudio, independientemente de cuando ocurrió la muerte del hijo de los actores, la certeza de este hecho se tuvo cuando se asentó por orden de la Fiscalía el registro de defunción, pues a pesar de que los hechos ocurrieron en el año 2001, la imposibilidad de recuperar el cadáver y las gestiones adelantadas ante la Fiscalía impidieron que los demandantes acudieran inmediatamente ante la Red solicitando la ayuda humanitaria y sólo hasta cuando se inscribió la defunción de su hijo en abril de 2002, se acudió ante esa entidad. Es decir, la ocurrencia del hecho fue el día 9 de abril de 2002.

Entonces, la solicitud hecha ante la Red de Solidaridad Social, no fue extemporánea como lo argumenta la entidad, tan sólo habían transcurrido seis meses después del deceso de su hijo, pues la petición, tiene fecha de agosto 25 de 2002, y fue enviada “por correo vía servientrega bajo la remesa 7-26620788 del 15 de octubre de 2002”.

Por ello, no puede ésta ser la razón por la cual, la Red de Solidaridad Social considere que los actores no son acreedores a la ayuda humanitaria que reclaman, mas aún cuando “hay derecho a protección cuando un titular de derechos fundamentales le exige al Estado que lo defienda frente a intervenciones injustas de terceros o del mismo Estado. El caso clásico es la protección a la vida. Pero en circunstancias particularmente complicadas, como es el caso de la violencia en Colombia, la posición no puede ser de todo o nada, sino que el propio Estado puede efectuar una competencia de pronóstico para ponderar cuándo y hasta donde puede dar el Estado una protección real y no teórica”. (Sentencia T-227 de 1997)

Con fundamento en lo anterior, la Sala considera que a los señores Gélvez Meneses se les ha vulnerado su derecho fundamental de petición, en el sentido en que acuden a una entidad estatal solicitando ayuda humanitaria, por cuanto su hijo fue víctima de la violencia existente en Colombia y sin resolver de fondo su solicitud, simplemente la entidad manifiesta que de conformidad con el artículo 16 de la ley 418 de 1997, la pretendida ayuda debió haberse

reclamado dentro del año siguiente a la ocurrencia del hecho, esto sin tener en cuenta la exequibilidad condicionada de la norma, y las razones de fuerza mayor, que hicieron que se inscribiera el registro civil de defunción de su hijo en abril de 2002.

Finalmente, ha de tenerse en cuenta, que los demandantes son personas de la tercera edad de 66 y 62 años respectivamente, y en declaración juramentada afirman dependían económicamente de la ayuda que periódicamente les otorgaba su hijo, quien víctima de la violencia murió por la situación de orden público y si bien, señalan que tienen otro hijo, que precisamente, fue el que logró rescatar el cadáver de su hermano, deberá la Red de Solidaridad Social, estudiar a fondo su solicitud, y determinar, si en realidad los señores Gélvez Meneses son acreedores de la ayuda humanitaria que solicitan.

Por consiguiente, se revocará el fallo proferido por el juez de instancia, debido a que las razones expuestas en su providencia no son suficientes para negar el amparo solicitado y se concederá la acción de tutela ordenando al Gerente de la Red de Solidaridad Social, o a quien haga sus veces que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de esta providencia, resuelva de fondo la petición hecha por los demandantes el 25 de agosto de 2002, sin considerarla extemporánea, pues, para ello debe tenerse en cuenta la fecha en que se asentó el registro civil de defunción del señor Quintín Antonio Gélvez Meneses.

III.- DECISIÓN.

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

RESUELVE:

Primero: REVÓCASE, la sentencia del cuatro (4) de noviembre de dos mil tres (2003), proferida por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Pamplona, en la acción de tutela instaurada por los señores María Clara Meneses de Gélvez y Alirio Gélvez Becerra contra la Red de Solidaridad Social. En consecuencia, CONCÉDASE la protección de los derechos de los actores.

Segundo. ORDÉNASE al Director de la Red de Solidaridad Social, o quien haga sus veces, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, resuelva de fondo la petición hecha por los demandantes el día 25 de agosto de 2002, sin considerarla extemporánea, pues para ello debe tenerse en cuenta la fecha en que se asentó el registro civil de defunción del señor Quintín Antonio Gélvez Meneses.

Por Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, insértese en al Gaceta de al Corte Constitucional y cúmplase.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado Ponente

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (e)

1 Corte Constitucional, Sentencia SU-225 de 1997, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz, donde la Corte ordena a las autoridades estatales adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la vacunación gratuita para prevenir meningitis a niños pertenecientes a sectores históricamente marginados, con base en la cláusula de erradicación de las injusticias presentes. Esta jurisprudencia ha sido reiterada entre otras, en las sentencias T-177 de 1999, MP: Carlos Gaviria Díaz; T-840 de 1999, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz, T-772 de 2003, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

2 Ver, en este sentido, la sentencia C-671 de 2002 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett).

3 Corte Constitucional, Sentencia SU-225 de 1997, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz, ya citada.

4 Magistrado Ponente. Doctor. Eduardo Montealegre Lynett.

5 Sobre el tema de desplazamiento de campesinos, pueden consultarse las sentencias SU-1150 de 2000, T-448 de 2000 y T-227 de 1997.