

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia T-431/24

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

(...) el Ministerio del Trabajo [i] vulneró los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, al mínimo vital, a la igualdad y a la dignidad humana del (accionante) al negar la prestación humanitaria con fundamento en el incumplimiento del requisito de nexo causal y en la no cobertura de la Ley 418 de 1997... [ii] vulneró los derechos fundamentales del accionante a la vida digna, al mínimo vital y al debido proceso administrativo al resolver la solicitud de reconocimiento de prestación humanitaria en un término superior a cuatro meses.

EXCEPCION DE INCONSTITUCIONALIDAD-Aplicación/EXCEPCION DE INCONSTITUCIONALIDAD-Casos en que puede aplicarse

(...) excepción de inconstitucionalidad en el caso concreto, ya que el artículo 2.2.9.5.2 del Decreto 600 de 2017 vulnera las garantías fundamentales del accionante al mínimo vital, al debido proceso administrativo y la igualdad. Primero, porque impone una barrera no consagrada por el legislador para acceder a la prestación humanitaria, restringiendo su acceso a las víctimas del conflicto por hechos anteriores a la entrada en vigencia de la Ley 418 de 1997. Segundo, contraviene la interpretación del artículo 46 ejusdem ya referida. Y, tercero, para garantizar el derecho a la igualdad del actor en relación con casos resueltos por la Corte Constitucional en decisiones anteriores, donde ha ordenado el reconocimiento del beneficio por estar debidamente acreditados los requisitos, sin valorar si la ocurrencia del hecho victimizante fue previa a 1997.

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

PRESTACION HUMANITARIA PERIODICA PARA VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO-Desarrollo jurisprudencial

PRESTACION HUMANITARIA PERIODICA PARA VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO-Desarrollo

normativo

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

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

EXCEPCION DE INCONSTITUCIONALIDAD-Concepto y alcance

EXCEPCION DE INCONSTITUCIONALIDAD-Faculta a funcionarios judiciales, autoridades administrativas y particulares para inaplicar una determina norma porque sus efectos en un caso concreto resultan contrarios a los mandatos constitucionales

DEBIDO PROCESO-Decisiones deben ser en plazo razonable

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

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Octava de Revisión

Sentencia T-431 de 2024

Referencia: expediente T-10.116.562

Accionante: Defensoría del Pueblo como agente oficioso de Andrés

Accionados: el Ministerio del Trabajo, la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) y la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas (UARIV)

Magistrada ponente:

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá D.C., once (11) de octubre de dos mil veinticuatro (2024)

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por el magistrado José Fernando Reyes Cuartas y las magistradas Natalia Ángel Cabo y Cristina Pardo Schlesinger, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2591 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión de las sentencias proferidas en primera y segunda instancia, respectivamente, por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Cúcuta, el 25 de enero de 2024; y por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, Sala Laboral, el 26 de febrero de 2024. Decisiones adoptadas en el marco de la acción de tutela interpuesta a través de agente oficioso por Andrés, en contra del Ministerio del Trabajo, Colpensiones y la UARIV, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso administrativo, al mínimo vital y la vida en condiciones dignas.

Aclaración previa

La presente decisión contiene información relacionada con la historia clínica y estado actual de salud del accionante, asimismo, relata los hechos victimizantes sufridos por él y su hermano. En consecuencia, para proteger el derecho de ambos a la privacidad e integridad personal, la Sala Octava de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional suscribirá dos versiones del fallo adoptado.

La primera versión de la decisión será comunicada a las partes del proceso y contendrá los nombres reales del accionante y su hermano. La segunda versión será remitida a la Relatoría de la Corte Constitucional y en esta se suprimirán los datos que permitan la identificación del accionante y su hermano, para lo cual sus verdaderos nombres serán reemplazados, respectivamente, por los nombres ficticios de Andrés y Manuel, que se escribirán en letra cursiva. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 62 del Acuerdo 02 de 2015, Reglamento de la Corte Constitucional, y en la Circular Interna número 10 de 2022 de esta Corporación.

Síntesis de la decisión

La Sala Octava de la Corte Constitucional revisó las decisiones proferidas en el marco de la acción de tutela interpuesta por la Defensoría del Pueblo en representación de Andrés, en contra del Ministerio del Trabajo y otras entidades, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la vida digna, a la igualdad y al debido proceso administrativo.

En el escrito de tutela se alegó que el Ministerio del Trabajo vulneró los derechos mencionados al negar el reconocimiento y pago de la prestación humanitaria periódica para víctimas del conflicto armado, consagrada por el artículo 46 de la Ley 418 de 1997. Beneficio que se otorga a las víctimas del conflicto armado que por causa de este sufran un 50% o más de pérdida de capacidad laboral. Asimismo, se cuestionó que la actuación administrativa tardara más de tres años en concluirse.

Las decisiones de tutela, que habían negado el amparo solicitado, fueron revocadas por la Sala Octava para, en su lugar, conceder la protección requerida. A partir de la reiteración de la jurisprudencia constitucional relevante, la Corte encontró que el Ministerio del Trabajo no sustentó su decisión según la cual no estaba probado el nexo causal, en tanto no adelantó la valoración probatoria de los documentos allegados por el peticionario, de los cuales sí podía demostrarse el aludido nexo causal. De igual modo, reiteró que la Ley 418 de 1997 no restringe su ámbito de aplicación temporal en relación con la fecha de ocurrencia del hecho victimizante a efectos de reconocer la prestación humanitaria, razón por la cual aplicó la excepción de inconstitucionalidad respecto de la norma reglamentaria que fija un límite en este sentido. Y, finalmente, constató que la entidad tardó más de dos años en resolver la solicitud, cuando el decreto reglamentario respectivo señala que el plazo máximo es de cuatro meses.

En consecuencia, entre otras medidas, la Corte Constitucional dejó sin efectos las resoluciones que negaron la prestación humanitaria y ordenó al Ministerio del Trabajo reconocer ese beneficio en un plazo máximo de cuarenta y ocho horas luego de notificada la presente decisión.

I. I. ANTECEDENTES

Hechos en los que se sustenta la acción de tutela

Del escrito de tutela y sus anexos, se desprende lo siguiente:

1. Según lo narrado en el escrito de tutela, el 12 de noviembre de 1987, en el municipio de Arauquita (Arauca), «la guerrilla acudió al lugar» de residencia de Manuel y Andrés para secuestrar al padre de estos dos. No obstante, Andrés intervino para tratar de evitarlo, razón por la cual «le propinaron un disparo, el cual, le afectó el cráneo». Debido a la herida, Andrés fue trasladado a Cúcuta «donde fue intervenido quirúrgicamente en la Clínica Santa Ana, derivando de tal situación una discapacidad total y permanente».
2. Por lo anterior, en el año 2009 Andrés recibió indemnización administrativa por el hecho victimizante de «lesiones personales y psicológicas» bajo los criterios del Decreto 1290 de 2008. Hecho por el cual fue incluido en el Registro Único de Víctimas (RUV).
3. El 20 de septiembre de 2011, por los sucesos ocurridos en 1987, Andrés fue incluido en el RUV por desplazamiento forzado. En 2012, su hermano Manuel también fue incluido por la misma razón. Ambos recibieron la correspondiente indemnización administrativa conforme el artículo 132 de la Ley 1448 de 2011.
4. Según certificación del 23 de octubre de 2008, expedida por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Norte de Santander, esta entidad calificó al señor Andrés y determinó que tenía un 91.50% de pérdida de capacidad laboral (PCL) debido a «HEMIPLEJIA DERECHA 29 HERIDA POR PROYECTIL DE ARMA DE FUEGO A NIVEL CEREBRAL». La certificación no indicó la fecha de estructuración de la PCL.
5. El 13 de julio de 2018, con apoyo del consultorio jurídico de una institución de educación superior, el señor Andrés presentó a Colpensiones solicitud de reconocimiento de la prestación humanitaria periódica para víctimas del conflicto armado consagrada en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997. El 27 de octubre de 2018, Colpensiones remitió esta solicitud al Ministerio del Trabajo por ser la entidad competente para resolverla.
6. El 6 de mayo de 2019, el Ministerio del Trabajo informó al señor Andrés que, de conformidad con el Decreto 600 de 2017, para iniciar el trámite de reconocimiento de la prestación humanitaria periódica debía entregar documentos adicionales. Por tanto, le

manifestaron que, pese a haber allegado la certificación del dictamen de PCL, todavía le faltaba por entregar (i) copia de la cédula de ciudadanía, (ii) declaración del aspirante en la que indique que cumple con los requisitos y condiciones establecidas en el mencionado decreto y (iii) certificado expedido por la Entidad Promotora de Salud en el que se indique el estado de la afiliación. Esta comunicación fue entregada al peticionario el 23 de julio de 2019.

7. El 2 de enero de 2020, el señor Andrés solicitó al Ministerio del Trabajo dar respuesta de fondo. En respuesta, el 31 de enero de 2020, la entidad le manifestó que todavía no había entregado la documentación faltante a efectos de realizar el estudio acerca de la procedencia de la prestación humanitaria requerida. Además, le señalaron que si bien había allegado un certificado del dictamen de PCL fechado en 2008 y expedido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Norte de Santander, era preciso adjuntar el dictamen completo. No obstante, la entidad le anunció que solicitaría copia completa de ese documento a la respectiva junta regional de calificación.

8. El documento fechado el 10 de febrero de 2020, el señor Andrés allegó al Ministerio del Trabajo declaración de cumplimiento de los requisitos previstos por el artículo 2.2.5.9.5.3 del Decreto 600 de 2017.

9. El 19 de marzo de 2022, la Junta Regional de Calificación de Invalidez calificó por segunda vez a Andrés con un 82.94% de PCL, estructurada el 23 de octubre de 2008. Según el escrito de tutela, esta calificación obedeció a una exigencia del Ministerio del Trabajo con el fin de acreditar uno de los requisitos para acceder a la prestación humanitaria periódica a víctimas del conflicto armado.

10. A través de Resolución 1570 del 13 de mayo de 2022, la Subdirección de Subsidios Pensionales, Servicios Sociales Complementarios y otras Prestaciones del Ministerio del Trabajo negó la solicitud de reconocimiento de la prestación humanitaria periódica en favor de Andrés. Señaló que el peticionario no cumple con varios de los requisitos señalados en el artículo 2.2.9.5.3. del Decreto 600 de 2017, así:

A. A. Ausencia de nexo causal. La entidad afirmó que el peticionario no cumple con el requisito de «existir nexo causal de la pérdida de capacidad laboral con actos violentos propios del conflicto armado», consagrado en el numeral 4 del artículo 2.2.9.5.3 del Decreto

600 de 2017. Según el acto administrativo «no obra prueba alguna que permita establecer que la pérdida de capacidad laboral del peticionario, producto de las heridas por arma de fuego de las que fue víctima, ocurrieron en el marco del conflicto interno armado».

B. Inclusión en el RUV no prueba nexo causal. Además, el Ministerio del Trabajo advirtió que el nexo causal no se demuestra por el hecho de que el peticionario está incluido en el RUV. Señaló que este registro «no otorga la calidad de víctima pues se trata de un acto de carácter declarativo» tal como lo ha dicho la jurisprudencia constitucional. Con base en esto, concluyó que «la inscripción en el Registro Único de Víctimas-RUV, no suple ni reemplaza la acreditación del nexo causal dado que, en el marco de lo establecido por el artículo 2.2.9.5.3 del Decreto 600 de 2017, se trata de dos requisitos diferentes entre los exigidos para el reconocimiento de la prestación».

C. La prestación humanitaria solo aplica para hechos ocurridos con posterioridad a la promulgación de la Ley 418 de 1997. La entidad señaló que el peticionario no es beneficiario de la prestación económica porque el artículo 2.2.9.5.3 del Decreto 600 de 2017 indica que su reconocimiento se efectuaría a partir del 26 de diciembre de 1997, fecha de promulgación de la Ley 418 de 1997, que creó el beneficio. Por este motivo, advirtió que según la narración del señor Andrés «los hechos ocurrieron el 12 de noviembre de 1987 en el municipio de Arauquita (Arauca), es decir, antes de la expedición de la Ley 418 de 1997». Para sustentar esta postura, el ministerio señaló que de conformidad con la Sentencia C-932 de 2006 una ley tiene efectos jurídicos a partir de su promulgación.

11. Contra la anterior decisión, el 5 de agosto de 2022, el señor Andrés presentó recurso de reposición y en subsidio apelación. Expuso que la entidad no analizó integralmente las pruebas que demuestran su calidad de víctima del conflicto armado, situación que le generó una PCL del 82.94%. Asimismo, señaló que en su caso sí existe nexo causal entre el hecho victimizante y la PCL, pues según los diagnósticos médicos en los que se basó el dictamen, sus traumatismos fueron generados por herida de arma de fuego en hechos ocurridos en 1987 en el municipio de Arauquita. Alegó que este hecho fue «debidamente certificado por la Unidad para las Víctimas», y que en un caso similar la Corte Constitucional, en Sentencia T-290A de 2018, encontró que existía nexo causal entre el hecho victimizante y la PCL, por cuanto del dictamen se desprendía la razón de las lesiones y la inclusión en el RUV.

12. Mediante Resolución 2153 del 7 de julio de 2023, la Subdirección de Subsidios Pensionales, Servicios Sociales Complementarios y Otras Prestaciones del Ministerio del Trabajo no repuso su decisión y concedió el recurso de apelación. En resumen, señaló que para acceder a la prestación humanitaria, el requisito de inclusión en el RUV es distinto de aquel que exige la existencia de un nexo causal entre la PCL y actos derivados del conflicto armado. Asimismo, precisó que mediante Sentencia C-781 de 2012, la Corte Constitucional «indicó que la valoración probatoria que se efectúa para la inscripción de una persona en el RUV, en el marco de la Ley 1448 de 2011, no puede trasladarse al estudio de reconocimiento de la Prestación Humanitaria Periódica, porque dicho registro “no confiere la calidad de víctima” [...]». Además, reiteró el argumento relacionado con la aplicación temporal de la Ley 418 de 1997. Finalmente, advirtió que la Sentencia T-290A de 2018 no era aplicable al caso del peticionario porque allí se resolvió una problemática relacionada con la negativa de la prestación a raíz del tránsito de competencias entre Colpensiones y el Ministerio del Trabajo, con ocasión de la expedición del Decreto 600 de 2017.

13. Por Resolución 2295 del 14 de julio de 2023, la Dirección de Pensiones y Otras Prestaciones negó la apelación con fundamento en las mismas razones esgrimidas en los actos administrativos anteriormente descritos.

La solicitud de amparo

14. El 15 de enero de 2024, Edgar Orlando León Molina, en su condición de defensor público de la Defensoría del Pueblo, presentó acción de tutela en calidad de agente oficioso de Manuel quien, a su vez, actúa como agente oficioso de su hermano Andrés, «quien por su situación de discapacidad le es imposible acudir a reclamar sus derechos por su propia cuenta».

15. Afirma el defensor público que el señor Manuel «desconoce los medios para solicitar la protección de los derechos fundamentales de su hermano, por tanto, solicita la intervención de la Defensoría del Pueblo».

16. La solicitud de amparo va dirigida contra el Ministerio del Trabajo, Colpensiones y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, por la presunta vulneración de los derechos fundamentales a la dignidad humana, a la igualdad, al debido proceso

administrativo y al mínimo vital del señor Andrés.

17. El agente oficioso atribuye la vulneración de los derechos fundamentales del señor Andrés a las resoluciones expedidas por el Ministerio del Trabajo mediante las cuales le negó el reconocimiento de la prestación económica periódica para víctimas del conflicto.

18. En concreto, indicó que su agenciado sí cumple con el requisito de nexo causal que echa de menos el Ministerio del Trabajo. Esto por cuanto su inclusión en el RUV por los hechos victimizantes de lesiones personales y psicológicas y desplazamiento forzado tuvo origen en lo ocurrido durante noviembre de 1987, cuando aquél recibió un impacto de bala por arma de fuego en la cabeza. Por tanto, la misma UARIV reconoce que las lesiones están relacionadas con lo ocurrido en esa época con ocasión del conflicto armado, siendo esta la razón para su inclusión en el RUV. Además, afirmó que las calificaciones de pérdida de capacidad laboral realizadas al agenciado tuvieron como sustento la historia clínica de 1987.

19. Aseguró que la jurisprudencia constitucional exige a la autoridad administrativa realizar de oficio un recaudo probatorio exhaustivo a efectos de determinar el nexo causal, tal como lo indica en las sentencias T-005 de 2020 y T-218 de 2021.

20. De otro lado, sobre la aplicación de la Ley 418 de 1997, argumentó que la Corte Constitucional, en Sentencia T-921 de 2014 manifestó que esa ley no estableció una fecha límite desde la cual deba reconocer la prestación, por tanto, el beneficio puede ser recibido por personas con hechos victimizantes ocurridos con anterioridad a la entrada en vigencia de la norma.

21. Por lo anterior, resaltó: «mi agenciado el señor [Andrés] se encuentra en condiciones de extrema vulnerabilidad, toda vez, que, desde hace más de treinta y seis (36) años que sucedieron los hechos quedó supeditado a una silla de ruedas, que le impiden laborar, por lo tanto, conseguir recursos para brindar su congrua subsistencia viéndose sometido a la poca ayuda que recibe de familiares y amigos para dignificar sus condiciones de vida».

22. Además, el defensor público alegó que los actos administrativos cuestionados contienen la misma fundamentación, y «a pesar de que la entidad se tomó más de tres (3) años para resolver la solicitud pensional, ninguna actividad probatoria desplegó para corroborar lo concerniente al nexo de causalidad».

23. Con fundamento en estos argumentos, el agente oficioso solicitó al juez de tutela dejar sin efectos las resoluciones que negaron el reconocimiento de la prestación económica y se ordene al Ministerio del Trabajo expedir un nuevo acto administrativo donde la conceda al señor Andrés, por cuanto cumple todos los requisitos exigidos por las normas que rigen la materia.

24. Asimismo, que el pago se reconozca «desde el mismo momento en que sucedieron los hechos, en el entendido que se trata de una persona que por su condición de discapacidad no le fue posible reclamar ese derecho en la oportunidad debida, o en su defecto desde la fecha de estructuración de la invalidez, es decir, desde el 23 de octubre de 2008».

Trámite de primera instancia

25. La acción de tutela fue repartida al Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Cúcuta, quien la admitió y corrió traslado a las accionadas. Las entidades respondieron así:

26. Colpensiones alegó falta de legitimación en la causa por pasiva porque no tiene la competencia para resolver la solicitud de prestación humanitaria que reclama el agenciado. Por tanto, pidió ser desvinculada del trámite.

27. El Ministerio del Trabajo señaló que el defensor público carece de legitimación en la causa por activa porque no está demostrado que el señor Manuel no pueda acudir directamente a la acción de tutela en representación de su hermano Andrés.

28. En seguida, señaló que las decisiones atacadas por vía tutela gozan de presunción de legalidad y deben ser controvertidas a través de los mecanismos ordinarios, pues de lo contrario se desconocería el requisito de subsidiariedad que caracteriza la acción de tutela.

29. Finalmente, para defender la actuación administrativa con la cual negó la prestación, reiteró los argumentos esgrimidos al interior de las resoluciones.

30. La UARIV confirmó el estado del inclusión del accionante en el RUV por los hechos victimizantes de desplazamiento y «LESIONES PERSONALES Y PSICOLÓGICAS QUE PRODUZCAN INCAPACIDAD PERMANENTE». En cuanto a la solicitud de amparo, alegó falta de legitimación en la causa por activa al no tener competencia frente a las pretensiones del accionante.

Sentencia de tutela de primera instancia

31. Por sentencia del 25 de enero de 2024, el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Cúcuta negó el amparo solicitado.

32. En cuanto la legitimación por activa consideró que sí se acreditaba porque la Defensoría del Pueblo está autorizada por el Decreto 2591 de 1991 para interponer la acción de tutela. Respecto de la legitimación pasiva, señaló que Colpensiones, la UARIV y el Ministerio del Trabajo son autoridades públicas contra las cuales procede la solicitud de amparo.

33. También consideró acreditado el requisito de inmediatez porque la resolución del Ministerio del Trabajo que confirmó la negativa de reconocimiento de la prestación humanitaria fue notificada a la parte accionante el 18 de julio de 2023, y la acción de tutela fue presentada el 15 de enero de 2024. Como entre ambas fechas transcurrieron 5 meses y 28 días, consideró razonable este tiempo.

34. Respecto de la exigencia de subsidiariedad, la autoridad judicial la encontró superada. Si bien reconoció que los actos administrativos pueden ser demandados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, donde pueden solicitarse medidas cautelares, advirtió que en este caso debía flexibilizar este requisito teniendo en cuenta la condición de sujeto de especial protección constitucional de la que goza el señor Andrés, debido a su situación de discapacidad.

35. Finalmente, al resolver el caso concreto, señaló que la decisión del Ministerio del Trabajo estaba bien argumentada por cuanto, efectivamente, el beneficio consagrado por el artículo 46 de la Ley 418 de 1997 solo rige a partir de su promulgación, lo cual ocurrió el 26 de diciembre de ese año. Por tanto, no cobijan las circunstancias del hecho victimizante sufrido por el actor que tuvieron lugar el 12 de noviembre de 1987, en tanto ocurrieron diez años antes de la promulgación de la referida norma que, además, no contempló su aplicación retroactiva.

Impugnación

36. El defensor público impugnó la anterior decisión al considerar que el juez de tutela no analizó el problema jurídico desde una perspectiva constitucional, en la que se tuviera en

cuenta la doble condición de vulnerabilidad el señor Andrés como víctima y persona en situación de discapacidad.

37. Asimismo, expuso que la decisión impugnada desconoció el precedente de la Corte Constitucional en el que ha otorgado el amparo solicitado y ordenado el reconocimiento de la prestación humanitaria a los accionantes víctimas del conflicto, pese a que el hecho victimizante sufrido hubiera ocurrido con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 418 de 1997. Al respecto, se refirió a las sentencias T-921 de 2014, T-032 de 2015, T-074 de 2015 y T-209 de 2018.

38. Recordó, además, que la Sentencia T-921 de 2014 fue clara en señalar que el artículo 46 de la Ley 418 de 1997 no fijó un límite temporal para su aplicación, de modo que la prestación humanitaria puede reconocerse incluso para hechos anteriores al 1 de enero de 1985, es decir, más allá del límite impuesto por el legislador para las medidas contempladas en la Ley 1448 de 2011.

39. En consecuencia, solicitó revocar la decisión de primera instancia, conceder el amparo y ordenar el reconocimiento de la prestación humanitaria junto con las demás pretensiones.

Sentencia de tutela de segunda instancia

40. Mediante fallo del 26 de febrero de 2024, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, Sala Laboral, confirmó la sentencia de primera instancia.

41. Frente al argumento del impugnante en el que cita jurisprudencia de la Corte Constitucional para resaltar que el beneficio prestacional de la Ley 418 de 1997 no tiene fecha límite de aplicación para las víctimas, el tribunal precisó que la referida ley no reglamentó el otorgamiento de dicha prestación, sino que esto ocurrió con la expedición del Decreto 600 de 2017, donde sí se fija el límite temporal. Por tanto, la decisión de negar el amparo «se ciñó a la normatividad aplicable al caso concreto» y no merece reproche.

. CONSIDERACIONES

42. Con fundamento en los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591, la Sala Octava de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos en el proceso de la referencia.

Cuestión previa. Procedencia de la acción de tutela en el caso concreto

Antes de resolver el fondo del asunto, la Sala establecerá si la presenta acción de tutela cumple con los requisitos generales de procedencia.

43. Legitimación en la causa por activa. En los términos del artículo 86 superior, la legitimidad en la causa por activa la tiene el titular de los derechos amenazados o vulnerados. Sin embargo, en lo que toca al caso concreto, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 señala que «también se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa» y, cuando sea así, «deberá manifestarse en la solicitud». La misma norma señala que la acción de tutela podrá ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales.

44. En concordancia, el artículo 46 del mismo decreto consagra que «[e]l Defensor del Pueblo podrá, sin perjuicio del derecho que [le] asiste a los interesados, interponer la acción de tutela en nombre de cualquier persona que se lo solicite o que esté en situación de desamparo e indefensión».

45. En esta oportunidad, al igual que lo concluyeron los jueces de instancia, la Sala encuentra cumplido el requisito de legitimación en la causa por activa. Del escrito de tutela se desprende que la intervención de la Defensoría del Pueblo, en defensa de los derechos fundamentales del señor Andrés, está justificada en su situación de discapacidad y en la facultad otorgada por el artículo 46 del Decreto 2591 de 1991, en virtud del cual pueden interponer acciones de tutela en nombre de otras personas si estas se lo solicitan.

46. La Sala entiende que por las circunstancias particulares que rodean el caso, en esta oportunidad la solicitud a la Defensoría del Pueblo para que interviniera en favor de Andrés provino del hermano de este, Manuel, quien actúa como su agente oficioso.

47. Legitimación pasiva. El Ministerio del Trabajo cuenta con legitimidad por pasiva al ser la entidad con competencia para adoptar los actos administrativos atacados vía tutela. Por disposición del artículo 2.2.9.5.6 del Decreto 600 de 2017, actualmente tiene la función de «estudiar la solicitud de reconocimiento de la prestación humanitaria periódica y [determinar] si la persona se hace o no acreedora a dicha prestación».

48. Es por lo anterior que ni la UARIV ni Colpensiones están legitimados en la causa por pasiva ya que ninguna de esas entidades tiene hoy la responsabilidad legal y administrativa de atender y resolver las solicitudes de reconocimiento de la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado. En consecuencia, la Sala dispondrá su desvinculación del presente trámite.

49. Además, de los hechos narrados por el defensor público en el escrito de tutela, no hay un indicio que permita establecer la posible responsabilidad de esas entidades frente a la vulneración de los derechos fundamentales cuya protección se solicita.

50. Subsidiariedad. Conforme el artículo 86 superior, el Decreto 2591 de 1991 y la jurisprudencia constitucional, la acción de tutela no procede si el presunto afectado dispone de otro medio de defensa judicial eficaz e idóneo, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

Así, el principio de subsidiariedad que rige la procedencia de la acción de tutela permite que este mecanismo sea usado en las siguientes hipótesis: «(i) cuando no exista otro medio de defensa judicial que permita resolver el conflicto relativo a la afectación de un derecho fundamental; (ii) cuando el mecanismo existente no resulte eficaz e idóneo; o (iii) cuando la intervención transitoria del juez constitucional sea necesaria para evitar la consumación de un perjuicio irremediable debidamente acreditado».

51. En el asunto bajo revisión, la acción de tutela se dirige contra las resoluciones expedidas por el Ministerio del Trabajo que negaron en dos instancias el reconocimiento de la prestación humanitaria periódica al señor Andrés. Actos administrativos de carácter particular y concreto que pueden ser controvertidos ante la jurisdicción de los contencioso administrativo a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

52. En estos eventos, la jurisprudencia constitucional ha considerado que el análisis de procedencia de la acción de tutela contra actos administrativo debe ser estricto, en tanto «no es el mecanismo idóneo para atacarlos ya que, por su propia naturaleza, se encuentran amparados por la presunción de legalidad, pues se parte del presupuesto de que la Administración, al momento de manifestarse a través de un acto, debe acatar las prerrogativas constitucionales y legales a las que se encuentra subordinada». De modo que el debate sobre su legalidad obliga a quien pretende controvertirla demostrar ante el juez

competente que la Administración se apartó del ordenamiento jurídico.

53. También ha resaltado esta Corporación que en el marco del proceso de nulidad, la persona afectada puede solicitar como medida cautelar la suspensión del acto administrativo desde la presentación de la demanda.

54. Sin embargo, de manera excepcional, ha establecido que el requisito de subsidiariedad debe ser menos estricto cuando el peticionario es un sujeto de especial protección constitucional, especialmente, si se trata de víctimas del conflicto armado.

55. Análisis que ha llevado a concluir que en tales casos la acción de nulidad y restablecimiento del derecho carece de idoneidad y eficacia para salvaguardar los derechos fundamentales de la población víctima del conflicto. Lo anterior por tres razones: «En primer lugar, la complejidad técnico jurídica de estos trámites dificulta el acceso a la justicia contencioso administrativa por parte de las víctimas. En segundo lugar, esa jurisdicción carece de la celeridad para brindarles una respuesta oportuna cuando se debate una eventual afectación al mínimo vital. Por último, su condición de sujetos de especial protección constitucional y la situación de vulnerabilidad e indefensión en la que se encuentran justifican la adopción de un tratamiento diferencial positivo».

56. Siguiendo el precedente jurisprudencial en la materia, la Sala encuentra que en el caso bajo análisis la acción de tutela es procedente como mecanismo principal. Esto se debe a que el señor Andrés es un sujeto de especial protección constitucional a causa de su situación de discapacidad, asociada a su pérdida capacidad laboral superior al 80%. Además, se trata de una víctima del conflicto armado por los hechos de desplazamiento y lesiones personales, que generaron su inclusión en el RUV, tal como se reseñó en los antecedentes de la presente providencia.

57. La Sala advierte que debido a la especial condición de vulnerabilidad en la que se encuentra el accionante, requiere de la intervención del juez de tutela para determinar la posible vulneración, entre otros, de sus derechos fundamentales el mínimo vital y a la vida en condiciones dignas. No sería acorde con esta situación someterlo a un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que carece de la idoneidad necesaria para resolver de manera expedita la posible vulneración contra sus garantías constitucionales.

58. El análisis flexible del requisito de subsidiariedad ha sido una regla constante en la jurisprudencia constitucional ante los casos en los que se controvierten las decisiones que niegan la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado. Así ha sucedido, por ejemplo, en las sentencias T-005 de 2020 y T-218 de 2021, en los que la Corte Constitucional concluyó que la acción de tutela era el mecanismo principal porque el mecanismo ordinario «no responde de manera integral y oportuna a la salvaguarda invocada», además de resultar ineficaz debido a su falta de celeridad.

59. Inmediatez. La Sala encuentra que la acción de tutela fue interpuesta en un término razonable porque, tal como lo señaló el juez de primera instancia, el Ministerio del Trabajo notificó el acto administrativo que confirmó la negativa de la prestación económica fue notificado el 18 de julio de 2023, y la acción de tutela fue presentada el 15 de enero de 2024. Entre una y otra fecha transcurrieron cinco meses y veintisiete días. Se trata de un tiempo prudencial que atiende la especial condición del señor Andrés, en tanto según afirma el defensor público, el hermano de aquel desconocía los medios para lograr la defensa de sus derechos fundamentales.

Planteamiento del caso, problema jurídico y metodología de solución

60. La Defensoría del Pueblo alega que los derechos al mínimo vital, al debido proceso administrativo, a la igualdad y a la vida digna del señor Andrés fueron vulnerados por el Ministerio del Trabajo al negarle el reconocimiento de la prestación humanitaria periódica para víctimas del conflicto, beneficio estipulado en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997.

61. En esencia, el Ministerio del Trabajo negó tal prestación porque el peticionario (i) no demostró el nexo causal entre su PCL superior al 50% y un hecho victimizante asociado al conflicto armado; (ii) situación que no puede ser probada simplemente por estar incluido en RUV. Y, en todo caso, (iii) la Ley 418 de 1997 solo aplica para hechos ocurridos con posterioridad a su promulgación y en el caso del del accionante esto no ocurre, porque el hecho victimizante sucedió en 1987.

62. El defensor público sostiene que el nexo causal sí está demostrado por cuanto el dictamen de PCL hace referencia al hecho victimizante ocurrido en 1987, cuando el señor Andrés recibió un disparo en la cabeza y por lo cual está incluido en el RUV por “lesiones personales” y “desplazamiento forzado”. De otro lado, cuestiona el argumento relacionado

con la aplicación de la Ley 418 de 1997, puesto que la jurisprudencia constitucional ha precisado que el beneficio contenido en el artículo 46 ejusdem no establece un límite temporal. Además, reprocha que la entidad haya tardado más de tres años en resolver la solicitud aludida.

63. Con fundamento en lo anterior, la Sala considera que los problemas jurídicos a resolver son los siguientes:

64. ¿El Ministerio del Trabajo vulneró los derechos fundamentales del señor Andrés a la vida digna, al mínimo vital, a la igualdad y al debido proceso administrativo, al negarle el reconocimiento de la prestación humanitaria periódica para víctimas del conflicto de que trata el artículo 46 de la Ley 418 de 1997, con fundamento en que la documentación aportada no acreditaba el nexo causal entre la PCL y un hecho ocurrido con ocasión del conflicto armado interno; la inclusión en el RUV no prueba el nexo causal; y el beneficio solo aplica a hechos victimizantes sucedidos con posterioridad a la expedición de la mencionada ley, mientras que el del accionante sucedió en 1987?

65. ¿El Ministerio del Trabajo vulneró los derechos fundamentales del señor Andrés a la vida digna, al mínimo vital, a la igualdad y al debido proceso administrativo al presuntamente haberse tardado más de tres años en resolver la solicitud de reconocimiento de la prestación humanitaria periódica estipulada en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997?

66. Para resolver estos interrogantes, la Sala se remitirá a la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la prestación humanitaria periódica para víctimas del conflicto y a las normas legales y reglamentarias que la sustentan. A partir esto abordará los requisitos para acceder a dicha prestación y las garantías que la Administración debe brindar a los solicitantes durante su trámite. Luego de esto, solucionará el caso concreto.

La prestación humanitaria periódica para víctimas del conflicto armado consagrada en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997

67. Vigencia del artículo 46 de la Ley 418 de 1997. Desde su adopción en 1993, la prestación humanitaria para víctimas del conflicto armado ha sido progresivamente ampliada hasta llegar al texto hoy vigente contemplado en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997:

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

68. La Ley 418 de 1997 tenía una vigencia inicial de dos años, término sucesivamente prorrogado por leyes posteriores, hasta que esto comenzó a suceder de manera fraccionada en tanto el Legislador decidió dar continuidad a algunas medidas allí adoptadas y a otras no.

69. Así, los artículos 1º de las leyes 1421 de 2010 y 1106 del 22 de diciembre de 2006 prorrogaron por cuatro años más varias disposiciones de la Ley 418 de 1997, pero no su artículo 46.

70. Por lo que, formalmente, la última prórroga del artículo 46 de la Ley 418 de 1997 finalizó el 22 de diciembre de 2016, momento en el cual podía entenderse que no estaba vigente. No obstante, en sede de revisión, mediante Sentencia T-469 de 2013 la Corte Constitucional concluyó que la medida no había sido derogada ni expresa ni tácitamente, sino que continuaba estando vigente porque se trata una medida protegida por el principio de progresividad y prohibición de regresividad en materia de derechos sociales, respecto de la cual el Legislador no había justificado su exclusión de la ley que prorrogó las otras medidas.

71. En consecuencia, ante el silencio del Legislador en justificar la adopción de la medida regresiva, la Corte Constitucional concluyó que al no cumplirse con los requisitos para su derogatoria, debe entenderse que la prestación estipulada en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997 «seguirá produciendo plenos efectos, máxime si las condiciones que dieron origen a la misma no han desaparecido y los sujetos destinatarios de esta norma, son de especial protección constitucional, no sólo por su condición física, sino por ser víctimas del conflicto armado interno».

72. Luego, en la Sentencia C-767 de 2014 esta Corte ratificó definitivamente los anteriores argumentos al resolver una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1 de la Ley

1106 de 2006 y 1 de la Ley 1421 de 2010, por incurrir en una omisión legislativa relativa al no haber prorrogado el artículo 46 de la Ley 418 de 1997, en abierto desconocimiento del principio de progresividad y prohibición de no regresividad. Por ello, declaró exequibles las normas acusadas «en el entendido que las víctimas del conflicto armado interno, que sufrieron una pérdida del 50% o más de su capacidad laboral calificada con base en el Manual Único para la calificación de invalidez expedido por el Gobierno Nacional, tendrán derecho a una pensión mínima legal vigente, de acuerdo con el Régimen General de Pensiones de la Ley 100 de 1993, siempre y cuando carezca de otras posibilidades pensionales y de atención en salud».

73. Características de la prestación humanitaria. Tiene el propósito de garantizar la efectividad de los derechos de la población víctima del conflicto armado, permitiéndole satisfacer sus necesidades básicas debido a la afectación que la violencia ha producido en su capacidad laboral. En otras palabras, se trata de «una herramienta para procurar el aseguramiento de un entorno mínimo de subsistencia para una población que se encuentra en situación de especial vulnerabilidad, frente a la cual, en virtud del artículo 13 del Texto Superior, el Estado tiene el deber de promover condiciones acordes con la realización de la igualdad material, a través de una especie de acción afirmativa, que asegure la efectividad de sus derechos en términos de dignidad».

74. En línea con lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha diferenciado la prestación humanitaria contenida en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997 de aquellas prestaciones contempladas en la Ley 100 de 1993. En este sentido, ha explicado que la primera no se enmarca en el régimen de seguridad social integral porque está dirigida a las víctimas y tiene como objetivo mitigar los impactos producidos por el conflicto armado interno, lo cual dista de los hechos contingentes que cubre la Ley 100 de 1993, que beneficia a trabajadores activos con la obligación de realizar aportes al sistema durante un determinado lapso.

75. Reglamentación de la prestación humanitaria. Más adelante, mediante Decreto 600 de 2017, que adicionó un capítulo al Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, el presidente de la República reglamentó la prestación humanitaria periódica establecida en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997.

76. A partir de esta normativa, se determinó que el Ministerio del Trabajo sería el competente

para resolver sobre las solicitudes de reconocimiento y pago de la prestación humanitaria referida, toda vez que esa competencia estaba a cargo de Colpensiones desde que fue creada con ocasión de la liquidación del Instituto de Seguros Sociales.

77. Asimismo, su artículo 2.2.9.5.2 define su ámbito de aplicación así: «aplica a las víctimas que con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 418 de 1997, es decir el 26 de diciembre de 1997, hubieren sufrido una pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50% como consecuencia de un acto de violencia suscitado en el marco del conflicto armado interno».

78. A su turno, el artículo 2.2.9.5.3 del mismo decreto señala que los requisitos para acceder al beneficio son: (i) ser colombiano; (ii) tener la calidad de víctima del conflicto armado interno y estar incluido en el RUV; (iii) tener una PCL del 50% o más; y (iv) que exista nexo causal entre la PCL y los hechos victimizantes. Además, (v) el peticionario debe carecer de posibilidad pensional; (vi) no debe recibir ingresos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo; y (vii) no debe recibir ningún otro tipo de ayuda o subvención periódica por ser víctima.

79. El término previsto para resolver estas solicitudes es de cuatro (4) meses según el artículo 2.2.9.5.6 del referido decreto. Esta misma disposición contempla que para el trámite de reconocimiento de la prestación, debe existir una colaboración armónica entre el Ministerio del Trabajo y la UARIV, para lo cual esta última debe facilitar a la primera toda «información institucional con la que cuente, y que resulte pertinente para analizar las solicitudes».

80. Ahora bien, en atención a las razones que en este caso llevaron al Ministerio del Trabajo a negar la prestación humanitaria al accionante, la Sala considera oportuno enforzarse en el desarrollo jurisprudencial que han tenido (i) el ámbito de aplicación del artículo 46 de la Ley 418 de 1997, y (ii) el requisito del nexo causal.

81. Jurisprudencia constitucional relevante sobre el ámbito de aplicación del artículo 46 de la Ley 418 de 1997. En la Sentencia T-921 de 2014, en el marco de la revisión de un caso en el que se había negado la prestación económica aludida, la Corte Constitucional precisó el alcance temporal del artículo 46 de la Ley 418 de 1997.

82. En esa oportunidad, tomó como referente interpretativo el concepto de víctima contenido en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, según el cual las medidas allí adoptadas están dirigidas a «aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos a partir del 1 de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno».

83. Así, la Corte señaló que, a diferencia de la Ley 1448 de 2011, «la Ley 418 de 1997 no estableció una fecha límite desde la cual se deba reconocer la prestación». Por tanto, «esta tendrá que ser reconocida incluso por hechos ocurridos con anterioridad al 1º de enero de 1985 siempre que se cumplan los demás requisitos».

84. Consecuente con esta aclaración, la referida decisión en su parte resolutive advirtió a las entidades accionadas (Ministerio del Trabajo y Colpensiones y el Consorcio Colombia Mayor) «que en adelante interpreten el contenido del artículo 46 de la Ley 418 de 1997 de conformidad con el contenido de [esa] providencia y de la jurisprudencia a la que se ha hecho referencia en su parte considerativa».

85. Como se advierte, en criterio de la Corte, la prestación humanitaria para las víctimas del conflicto creada con la Ley 418 de 1997 no señala que sus beneficiarios sean aquellas víctimas que con posterioridad a su expedición sufran una pérdida de capacidad laboral superior al 50% con ocasión del conflicto armado interno. El Legislador no estableció un límite temporal en relación con la ocurrencia del hecho victimizante que generó la PCL. De modo que el hecho pudo haber ocurrido incluso con anterioridad a la expedición de la referida ley. Lo relevante es cumplir con los demás requisitos.

86. Antes y después de la citada decisión, la Corte Constitucional ha entendido que esa es la interpretación que se desprende el artículo 46 de la Ley 418 de 1997. Por ejemplo, en la Sentencia T-463 de 2012 ordenó el reconocimiento de la prestación humanitaria a una persona que sufrió un atentado terrorista en 1996 y por el cual fue calificado en 2004 con un porcentaje de pérdida de capacidad laboral superior al 50%.

87. Asimismo, en Sentencia T-209A de 2018, ordenó reconocer el beneficio a una víctima de herida por arma de fuego durante una toma guerrillera ocurrida el 14 de abril de 1996, a raíz de lo cual en el 2014 fue calificado con un 76% de pérdida de capacidad laboral.

88. En igual sentido, mediante Sentencia T-005 de 2020, la Corte Constitucional ordenó el reconocimiento de la prestación humanitaria periódica para víctimas del conflicto armado a una persona cuyo hecho victimizante ocurrió en 1988, cuando fue contagiado con VIH producto de una agresión sexual por parte de integrantes de la guerrilla de las FARC.

89. Jurisprudencia constitucional relevante sobre el requisito del nexo causal. Sobre el artículo 46 de la Ley 418 de 1997 la Corte Constitucional ha entendido que uno de los requisitos para acceder a la pensión mínima es «que la causa de la invalidez debe ser el o los hechos victimizantes, es decir, aquellas acciones u omisiones de los actores armados que constituyen infracciones al Derecho Internacional Humanitario o violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos». Esto se debe a que «no estaría acorde con la naturaleza y el fin de esta prestación especial el que se entregara a personas que por motivos diversos al conflicto armado han perdido el 50% o más de su capacidad laboral». En concordancia, el Decreto 600 de 2017 replica esta exigencia a nivel reglamentario.

90. La evidencia del nexo causal es otro aspecto que ha sido abordado por la Corte Constitucional al revisar acciones de tutela donde el reconocimiento de la pensión mínima para víctimas del conflicto había sido negado por no cumplir este requisito.

91. Sobre este aspecto, en la ya mencionada Sentencia T-005 de 2020 esta Corte señaló que, en atención del principio de buena fe, las autoridades no deben «dar preponderancia a la mala fe para presumir que lo señalado por el actor, en relación con los hechos de los que fue víctima, no ha ocurrido de esa manera, salvo que se demuestre lo contrario». De manera que, el requisito del nexo causal «no puede estar sometido a una verificación rígida y absoluta, en la que se ignore la integralidad de los hechos que rodean la situación».

92. El anterior fundamento se reiteró en la Sentencia T-218 de 2021, donde esta Corporación conoció la acción de tutela presentada por una víctima del conflicto con un 83.40% de PCL, en contra del Ministerio del Trabajo y de una junta regional de calificación de invalidez, por considerar que habían vulnerado sus derechos fundamentales al debido proceso, al mínimo vital y a la dignidad humana. El actor alegó que la primera de estas entidades le había negado el reconocimiento de la prestación humanitaria por no haber probado el nexo causal entre la pérdida de capacidad laboral superior al 50% y el hecho victimizante. Y, además,

porque el dictamen de PCL no daba cuenta de la referida causalidad.

93. La Corte recordó que de conformidad con el artículo 2.2.9.5.11 del Decreto 600 de 2017, a efectos de la prestación humanitaria periódica, las Juntas Regionales de Calificación «actúan como peritos y deben establecer si existe un nexo entre la invalidez y el hecho victimizante». Pues de no cumplir con esta obligación «pueden frustrar el acceso a la prestación y vulnerar el debido proceso y, por consiguiente, los derechos al mínimo vital y a la dignidad humana del aspirante». Por tanto, este deber exige emitir la PCL «y un análisis que determine si el estado de invalidez fue ocasionado por el acto violento».

94. En el caso concreto, por un lado, la Corte advirtió que la respectiva junta regional de calificación de invalidez había vulnerado los derechos fundamentales al mínimo vital y a la dignidad humana por no haber determinado en el dictamen si existía nexo entre la PCL y el hecho victimizante. Consideró que esto había impedido al actor acceder a la prestación humanitaria periódica, ya que el Ministerio del Trabajo invocó esta omisión en el dictamen para negar el reconocimiento de la prestación.

95. Por el otro, también concluyó que el Ministerio del Trabajo había desconocido los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, al mínimo vital, a la dignidad humana y a la igualdad del accionante, al negar el reconocimiento de la prestación humanitaria con fundamento en que no había probado que el hecho victimizante fue el que produjo la PCL.

96. Primero, porque no valoró las pruebas aportadas y tampoco aplicó la presunción de veracidad que opera sobre aquellas y las afirmaciones del accionante. Para la Corte, la historia clínica aportada por el peticionario permitía inferir el nexo causal entre el conflicto armado y la PCL, además de la razón de su inclusión en el RUV. Por ello, recalcó que la omisión de este análisis en el dictamen de pérdida de capacidad laboral no era una dificultad insuperable.

97. Segundo, porque para la Corte el Ministerio del Trabajo desconoció la inversión de la carga de la prueba, en tanto descalificó sin respaldo probatorio las afirmaciones del actor al considerarlas insuficientes para probar el nexo causal. Con lo cual, además, también encontró vulnerado el principio de publicidad que exige que los actos administrativos se motiven con suficiencia, sin que puedan limitarse a negar la pretensión del ciudadano.

99. Jurisprudencia constitucional relevante sobre la garantía del debido proceso administrativo en el trámite de reconocimiento de la prestación humanitaria. Sobre el particular, la Sentencia T-218 de 2021 estableció los parámetros que la Administración debe garantizar al momento de resolver la solicitud de reconocimiento de la prestación humanitaria. Esto teniendo en cuenta que sus destinatarios son sujetos de especial protección constitucional, con ocasión de su doble condición de vulnerabilidad por ser víctimas del conflicto y estar en situación de discapacidad.

100. En la citada decisión, la Corte definió los siguientes estándares del debido proceso que deben regir el trámite administrativo:

101. (i) El principio de buena fe (art. 83 superior), el cual se proyecta mediante la inversión de la carga de la prueba, por tanto, opera la presunción de veracidad sobre las afirmaciones y elementos de juicio aportados por el ciudadano. De modo que corresponde a la Administración demostrar lo contrario. Criterio que encuentra justificación en las dificultades que pueden enfrentar las víctimas al momento de obtener información, mientras que, por otro lado, el Ministerio del Trabajo está obligado a verificar el cumplimiento de los requisitos «mediante cruces periódicos con las bases de datos disponibles a nivel nacional».

102. (ii) El principio de publicidad (art. 209 superior), conforme el cual los actos administrativos de motivarse suficientemente. Lo anterior «evita que las autoridades incurran en abusos o arbitrariedades, en tanto las obliga a emitir decisiones sustentadas en argumentos razonables y en las pruebas». También garantiza las condiciones necesarias para que el ciudadano ejerza el derecho de contradicción y defensa, pues al conocer las razones de la decisión puede controvertirlas.

103. Y, (iii) el principio de legalidad, (artículos 6 y 123 superiores), que exige la observancia plena de los procedimientos y condiciones establecidos en las normas. Esto impide que se exijan requisitos no contemplados en el ordenamiento jurídico y se cumplan «rigurosamente los trámites y los términos». Sobre esto último, la Corte precisó que «el desconocimiento del trámite previsto en el Decreto 600 de 2017 supone la afectación al debido proceso». De manera que si el Ministerio del Trabajo no respeta el término de cuatro meses para resolver la solicitud, implica por igual «la vulneración de los derechos al mínimo vital y a la dignidad humana, pues la tardanza en la resolución de la solicitud afecta la subsistencia del

interesado».

Análisis del caso concreto

104. Solución al primer problema jurídico: el Ministerio del Trabajo vulneró los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, al mínimo vital, a la igualdad y a la dignidad humana del señor Andrés al negar la prestación humanitaria con fundamento en el incumplimiento del requisito de nexo causal y en la no cobertura de la Ley 418 de 1997.

105. En atención a que el argumento esgrimido por el Ministerio del Trabajo, referido a la no aplicación retroactiva de la Ley 418 de 1997, resulta determinante para estudiar los requisitos de acceso a la prestación, la Sala lo abordará primero. Luego, se referirá al nexo causal y, por último, al término en que se resolvió la solicitud.

106. Sobre el argumento para negar la prestación humanitaria consistente en afirmar que el accionante no es beneficiario porque el hecho victimizante ocurrió con anterioridad a la expedición de la Ley 418 de 1997. En la Resolución 1570 del 13 de mayo de 2022, el Ministerio del Trabajo reflejó lo anterior así:

«En el presente caso, conforme con las afirmaciones del peticionario, los hechos ocurrieron el 12 de noviembre de 1987 en el municipio de Arauquita (Arauca), es decir, antes de la expedición de la ley 418 de 1997 que consagró el beneficio, por lo que su solicitud está por fuera del ámbito de aplicación de la normatividad vigente que regula la Prestación Humanitaria Periódica para Víctimas del Conflicto Armado.

[...]

De otra parte, la Ley 418 de 1997, no contempla disposición alguna en la que se indique que pueda efectuarse su aplicación retroactiva»

107. Como se advirtió en las consideraciones de esta decisión, la Corte Constitucional ha interpretado que la prestación contenida en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997 no tiene un límite temporal en relación con la fecha de ocurrencia del hecho victimizante del cual se deriva la PCL superior al 50%. Lo señaló claramente en la Sentencia T-921 de 2014, en donde advirtió a las entidades allí accionadas, entre ellas al Ministerio del Trabajo, que debían interpretar el contenido de esa disposición legal de esta forma.

108. El argumento de la no retroactividad de la ley, esgrimido por el Ministerio del Trabajo, desconoce que el legislador está facultado no solo para fijar el instante a partir del cual sus disposiciones serán aplicadas, sino también para cobijar incluso situaciones consolidadas con anterioridad a su promulgación.

109. Sucedió por ejemplo con la expedición de la Ley 1448 de 2011 o ley de víctimas. Aun cuando el artículo 208 ejusdem sostiene que «rige a partir de su promulgación», su artículo 3, al definir los destinatarios de las medidas allí adoptadas, señaló que serían aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos «a partir del 1º de enero de 1985», como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

110. El Ministerio del Trabajo reforzó este argumento con el artículo 2.2.9.5.2 del Decreto 600 de 2017, referido al ámbito de aplicación de la prestación humanitaria, según el cual: «el presente capítulo aplica a las víctimas que con posterioridad a las entrada en vigencia de la Ley 418 de 1997, es decir el 26 de diciembre de 1997, hubieren sufrido una pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50% como consecuencia de un acto de violencia suscitado en el marco del conflicto armado interno».

111. La referida norma reglamentaria es claramente contraria a la interpretación que esta Corte ha dado al artículo 46 de la Ley 418 de 1997. Por lo que, como autoridad pública conocedora de la Sentencia T-921 de 2014, el Ministerio del Trabajo debió acudir al artículo 4 superior y aplicar la excepción de inconstitucionalidad en relación con el artículo 2.2.9.5.2 del Decreto 600 de 2017.

112. Valga recordar que la excepción de inconstitucionalidad se deriva directamente del artículo 4 de la Constitución Política, el cual señala que «en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales». Esta corporación ha dicho que se trata de una herramienta a la que pueden acudir tanto operadores jurídicos como autoridades administrativas en los eventos en que detecten una contradicción evidente entre la disposición aplicable y las normas de orden constitucional.

113. Herramienta que tiene por finalidad «proteger, en un caso concreto y con efecto inter

partes, los derechos fundamentales que se vean en riesgo por la aplicación de una norma de inferior jerarquía que, de forma clara y evidente, contraría las normas contenidas dentro de la Constitución Política».

114. Para remediar esta situación, la Sala procederá a aplicar la excepción de inconstitucionalidad en el caso concreto, ya que el artículo 2.2.9.5.2 del Decreto 600 de 2017 vulnera las garantías fundamentales del accionante al mínimo vital, al debido proceso administrativo y la igualdad. Primero, porque impone una barrera no consagrada por el legislador para acceder a la prestación humanitaria, restringiendo su acceso a las víctimas del conflicto por hechos anteriores a la entrada en vigencia de la Ley 418 de 1997. Segundo, contraviene la interpretación del artículo 46 ejusdem ya referida. Y, tercero, para garantizar el derecho a la igualdad del actor en relación con casos resueltos por la Corte Constitucional en decisiones anteriores, donde ha ordenado el reconocimiento del beneficio por estar debidamente acreditados los requisitos, sin valorar si la ocurrencia del hecho victimizante fue previa a 1997.

115. Así las cosas, aunque en esta oportunidad los efectos de la presente decisión son inter partes y la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad no expulsa la norma reglamentaria del ordenamiento jurídico, sino que esta sigue vigente, la Sala considera necesario exhortar al Ministerio del Trabajo para que en adelante haga uso de esta herramienta sustentada en el artículo 4 superior y, conforme las razones expuestas en esta providencia, inaplique el artículo 2.2.9.5.2 del Decreto 600 de 2017 al resolver las solicitudes de reconocimiento de la prestación humanitaria periódica para víctimas del conflicto. Además, para que atienda la interpretación del artículo 46 de la Ley 418 de 1997, contenida en la Sentencia T-921 de 2014.

116. Sobre el argumento para negar la prestación humanitaria según el cual no está probado el nexo causal entre la PCL y el hecho victimizante ocurrido en el marco del conflicto armado. En la Resolución 1570 del 13 de mayo de 2022, con la cual el Ministerio del Trabajo negó inicialmente el reconocimiento de la prestación humanitaria, la entidad señaló que las pruebas aportadas por el peticionario eran las siguientes:

(i) La solicitud de reconocimiento de la prestación humanitaria en la que el actor afirma ser desplazado de Arauquita (Arauca), por hechos ocurridos en noviembre de 1987, fecha en la

cual, según su relato, «la guerrilla amenazó a mi familia y me propinaron un disparo que me produjo una discapacidad del 91.50%».

(ii) Declaración rendida por el peticionario donde pretendió evidenciar el nexo causal al afirmar que la Junta Regional de Calificación de Invalidez indica que la PCL del 91.50% está asociada a «una herida por arma de fuego en la cabeza, siendo a nivel cerebral». Lo que juicio del solicitante coincide con el evento por el cual fue declarado víctima y con el mecanismo que originó la lesión (arma de fuego);

(iii) Constancia expedida el 14 de enero de 2007 por el Centro de Rehabilitación Cardioneuromuscular ESE de la gobernación de Norte de Santander, en donde se lee que el agenciado «presenta discapacidad como secuela de diagnóstico “HEMIPLEJIA DERECHA SECUNDARIA A HERIDA POR PROYECTIL DE ARMA DE FUEGO A NIVEL CEREBRAL”».

(iv) Copia del dictamen del 19 de marzo de 2022, proferido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Norte de Santander, que bajo el título conceptos médicos señala: «Fecha: 13/11/1987. // Especialidad Clínica Santa Ana. // Resumen: Folio 6. Paciente de 21 años quien hace 16 horas recibió herida por arma de fuego en la cabeza (...)».

117. Tras reseñar estos documentos, el Ministerio del Trabajo concluyó, sin razones adicionales, que «en el citado expediente no obra prueba que permita establecer que la pérdida de capacidad laboral del peticionario, producto de las heridas por arma de fuego de las que fue víctima, ocurrieron en el marco del conflicto armado, tal como lo exige el numeral 4º del artículo 2.2.9.5.3 del Decreto 600 de 2017».

118. Para la Sala resulta sorprendente que ante las evidencias aportadas por el peticionario, el Ministerio del Trabajo llegara a esa conclusión y sin motivación alguna. El acto administrativo objeto de reproche se caracteriza por la ausencia total de análisis probatorio. Con tal omisión, al expedir la decisión, la autoridad accionada vulneró claramente los derechos al debido proceso administrativo, al mínimo vital y a la dignidad humana.

120. El actor refirió en la solicitud inicial ante Colpensiones, luego trasladada al Ministerio del Trabajo, que es desplazado del municipio de Arauquita por hechos ocurridos en 1987, «cuando la guerrilla incursionó en el casco urbano del municipio, amenazó a mi familia y me propinaron un disparo que me produjo discapacidad». En el dictamen de PCL fechado el 19

de marzo de 2022 y proferido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez, se relaciona la historia clínica cuyo primer concepto médico en la Clínica Santa Ana, calendado el 13 de noviembre de 1987, señala: «Paciente de 21 años quien hace 16 horas recibió herida por arma de fuego en la cabeza, al examen físico paciente en coma [...], en la cabeza orificio de entrada de proyectil a 1cm de región frontal izquierda y orificio de salida región parietal posterior con salida de masa encefálica [...]».

121. Además, en la resolución cuestionada, el Ministerio del Trabajo acreditó el requisito de inclusión en el RUV, cuando señaló que, efectivamente, el peticionario estaba registrado como víctima de «LESIONES PERSONALES Y PSICOLÓGICAS QUE PRODUZCAN INCAPACIDAD DE FORMA PERMANENTE, con fecha de ocurrencia 12 de noviembre de 1987».

122. Como puede advertirse de la documentación descrita, es posible relacionar la causa de la PCL con el hecho victimizante de lesiones personales sufridas en 1987. Esto por cuanto el dictamen reseña la historia clínica de ese año, la cual dice que el paciente llegó el 13 de noviembre de 1987 con una la lesión en la cabeza por arma de fuego. Relato que coincide con el RUV, el cual señala el 12 de noviembre de 1987 como fecha de ocurrencia de las lesiones personales, es decir, un día antes de ser recibido por el centro médico. Por tanto, todo apunta a la consolidación del nexo de causalidad.

123. De otro lado, llama la atención de la Sala que en la Resolución 2153 de 2023, con la cual resolvió no reponer la Resolución 1570 del mismo año, el Ministerio del Trabajo fuera recurrente en afirmar que el nexo causal no podía probarse con la inclusión en el RUV del accionante, ya que ese registro no otorga la calidad de víctima. Para respaldar esta afirmación, la entidad citó la Sentencia C-781 de 2012, a la cual atribuyó el siguiente contenido: «indicó que la valoración probatoria que se efectúa para la inscripción de una persona en el RUV, en el marco de la Ley 1448 de 2011, no puede trasladarse al estudio de reconocimiento de la Prestación Humanitaria Periódica, porque dicho registro “no confiere la calidad de víctima”, ni reemplaza o sustituye el requisito de acreditar el nexo causal [...]».

124. Revisada la Sentencia C-781 de 2012, la Sala debe ser clara y contundente en señalar que no contiene la afirmación que el Ministerio del Trabajo le atribuye. Esa decisión estudió la demanda de inconstitucionalidad presentada contra la expresión «ocurridas con ocasión del conflicto armado» contenida en el art. 3º de la Ley 1448 de 2011, por considerarse que

vulneraba el principio de igualdad, entre otros, al no incluir a las víctimas de hechos que no hayan tenido lugar con ocasión del conflicto armado.

125. Por tanto, el uso de un argumento falaz para resolver la solicitud intensifica la vulneración del derecho fundamental al debido proceso administrativo en cabeza del actor, por cuanto el Ministerio del Trabajo contrarió el principio de publicidad, que implica el deber de las autoridades de motivar sus decisiones con fundamento en argumentos razonables.

126. En resumen, la Sala concluye que el Ministerio del Trabajo contaba con los elementos de juicio suficientes para advertir la existencia del nexo causal. No podía simplemente afirmar que no estaba acreditado sin justificarlo. En consecuencia, vulneró el debido proceso del actor al no aplicar (i) el principio de buena fe a su relato acerca del nexo de causalidad; y (ii) el principio de publicidad por fundamentar la decisión en jurisprudencia inexistente y no adelantar el análisis probatorio correspondiente.

127. Finalmente, en cuanto a los demás requisitos para acceder a la prestación humanitaria, la Sala no se pronunciará al respecto por no ser objeto de controversia. Además, se consideran cumplidos dado que en los actos administrativos objeto de reproche vía tutela no indicaron lo contrario al momento de verificarlos.

128. Así las cosas, la Sala ordenará el reconocimiento de la prestación humanitaria periódica para víctimas del conflicto armado en favor del señor Andrés al cumplir con el requisito de nexo causal y los demás establecidos tanto en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997 como en su decreto reglamentario.

129. Segundo problema jurídico: el Ministerio del Trabajo vulneró los derechos fundamentales del accionante a la vida digna, al mínimo vital y al debido proceso administrativo al resolver la solicitud de reconocimiento de prestación humanitaria en un término superior a cuatro meses.

130. En esta oportunidad la Sala encuentra que el Ministerio del Trabajo vulneró el derecho al debido proceso administrativo del accionante por cuanto desconoció el término reglamentario para resolver la solicitud, en abierta vulneración del principio de legalidad. La entidad accionada excedió de manera desproporcional el término de cuatro meses toda vez que resolvió el asunto dos años después de presentada la petición.

131. Inicialmente, el 13 de julio de 2018, el accionante solicitó a Colpensiones el reconocimiento de la prestación humanitaria periódica para víctimas del conflicto. El 27 de octubre del mismo año, Colpensiones remitió la petición al Ministerio del Trabajo por ser la entidad competente para resolverla de fondo.

132. A su turno, el 6 de mayo de 2019 el Ministerio del Trabajo requirió al peticionario para que allegara la documentación faltante a efectos de iniciar el trámite de reconocimiento. Un segundo requerimiento ocurrió el 31 de enero de 2020. Finalmente, el 10 de febrero de 2020 el señor Andrés allega lo faltante. A partir de esta última fecha la entidad accionada tenía cuatro meses para resolver la solicitud, los cuales culminaban el 10 de junio de 2020. No obstante, el Ministerio del Trabajo expidió respuesta de fondo mediante Resolución 1570 del 13 de mayo de 2022, esto es, dos años, tres meses y tres días después de contar con los elementos necesarios para estudiar la petición. Ni en la actuación administrativa ni ante los jueces de tutela la entidad ofreció una explicación al respecto.

133. Por supuesto, se trata de un término que a todas luces es desproporcionado y contribuyó a la vulneración de los derechos fundamentales al mínimo vital y a una vida digna el actor, por cuanto retrasó de forma injustificada el acceso a una prestación destinada a garantizar la subsistencia de una persona en condición de discapacidad. Una solución a tiempo habría garantizado al accionante la posibilidad de acceder al beneficio periódico desde junio de 2020, pero sin razón vio prolongada en el tiempo la incertidumbre acerca del acceso a tal derecho.

134. En términos del estándar de garantía del debido proceso administrativo, lo anterior se traduce en que el Ministerio del Trabajo desconoció el principio de legalidad que le exige resolver los trámites en el término establecido por la normatividad aplicable. En este caso, excedió el plazo de cuatro meses previsto por el artículo 2.2.9.5.6 del Decreto 600 de 2017.

135. En consecuencia, la Sala ordenará que el reconocimiento de la prestación humanitaria periódica se haga desde el 10 de febrero de 2020, fecha en la cual el Ministerio del Trabajo recibió la documentación completa por parte del accionante. Sumado a ello, en razón del tiempo en que el actor ha tardado en obtener una respuesta de fondo y de acceder a esta prestación, que precisamente busca garantizar el mínimo vital de las víctimas del conflicto en situación de discapacidad, se otorgará un término de cuarenta y ocho horas para que la

entidad cumpla la orden.

En mérito de lo expuesto, la Sala Octa