

INEPTITUD DE LA DEMANDA - No se configura porque se indicaron las normas violadas y se adujeron las razones de la violación bajo el título de hechos / DEMANDA - Interpretación por el juez

La entidad demandada ha propuesto la excepción de ineptitud de la demanda por falta de indicación y explicación del concepto de violación. Observa la Sala que el memorialista indicó varias disposiciones legales como violadas, y aunque en el capítulo respectivo no expuso el concepto de la violación, se encuentra que en el de los hechos de la demanda desarrolla varios comentarios críticos contra el acto acusado que bien pueden llenar ese vacío, pese a que no es lo técnico o debido desde el punto de las formas de la demanda, ni lo más útil para las posibilidades de éxito de la misma. Por consiguiente, la Sala estima que a pesar de esa deficiencia formal de la demanda, se puede tener como cumplido el requisito correspondiente, haciendo uso de la facultad oficiosa de interpretarla, ya que lo necesario para el efecto es que se exponga las razones de hecho y/o de derecho por las cuales estima que fue violada la norma o las normas que indique como violadas, y en este caso es claro que el memorialista ha traído como razones de la violación, las censuras que formula bajo el título de hechos. Por lo tanto, contrario a lo afirmado por dicha entidad, la actora sí cumple con el requisito de indicar la norma que considera violada, y exponer el concepto de la violación, de allí que la excepción no prospera y se ha de declarar como no probada, en efecto se hará en la parte resolutive de esta providencia.

NORMA DEMANDADA: RESOLUCION 7381 DE 2004 (SEPTIEMBRE 21) – ARTICULO 2 – PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL (NO ANULADA) / RESOLUCION 7381 DE 2004 (SEPTIEMBRE 21) – ARTICULO 3 – PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL (NO ANULADA) / RESOLUCION 7381 DE 2004 (SEPTIEMBRE 21) – ARTICULO 4 – PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL (NO ANULADA)

AYUDA HUMANITARIA ECONOMICA - Fijación de su monto: Se toma como medida referente el salario mínimo legal vigente en el año de ocurrencia de los hechos / ASISTENCIA HUMANITARIA - Quantum / VICTIMAS DE LA VIOLENCIA Y O EL DESPLAZAMIENTO - Montos de asistencia o apoyo económico

La Sala no encuentra en la expresión acusada “del año de ocurrencia del hecho”, el alcance o la implicación que le atribuye el actor, puesto en ella no se está abordando el tema del plazo o la oportunidad para solicitar la ayuda humanitaria objeto de la norma, sino la fijación del monto de la misma según cada uno de los casos o conceptos de que tratan los tres artículos demandados (2, 3 y 4 de la Resolución 7381 de 2004), para lo cual se ha tomado como medida referente el salario mínimo legal vigente en el año en que ocurrieron los hechos. En efecto, en los tres artículos atacados se dice: “Adoptar como monto a reconocer, una vez se cumplan los requisitos exigidos por la Red de Solidaridad Social, por concepto de..., por una sola vez la suma de...salarios mínimos legales vigentes del año de ocurrencia del hecho,” Al respecto téngase en cuenta que se trata de señalar montos de determinada asistencia o apoyo económico a las personas destinatarias de las disposiciones acusadas, que como víctimas de la violencia y/o el desplazamiento están cobijadas jurídicamente por diversas formas de apoyo y asistencia estatal en desarrollo de los artículos 15 y 16 de la Ley 418 de 1997, en concordancia con la Ley 387 de 1997, de suerte que se está ante una de esas múltiples formas de asistencia humanitaria a las que tienen derecho tanto por virtud del derecho internacional humanitario como por el derecho interno que

justamente le da desarrollo y aplicación a aquél. (...) Es menester advertir que las normas legales invocadas como violadas, artículos 15 y 16 de la Ley 418 de 1997, ni ningún otro de esa ley, se ocupan del monto de esa específica forma de asistencia, ni otra cualquiera de las ayudas a que tienen derecho las personas o familias que son objeto de la protección que se persigue con dicha normatividad. Tampoco lo hace la Ley 387 de 1997, “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”, a la cual se remite el parágrafo 4º del artículo 16 de la Ley 418 de 1997 para la regulación de los aspectos económicos de la asistencia que se debe conceder a los desplazados, al señalar que “Los beneficios de contenido económico que se otorguen a los desplazados se regirán” por esa ley, lo cual justamente trata en sus artículos 21 a 25, que corresponden al Título II, Capítulo III, “DEL FONDO NACIONAL PARA LA ATENCION INTEGRAL A LA POBLACION DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA.” Si no lo hacen de modo general, menos se ocupan de las sumas a pagar por los casos atrás puntualizados (muerte, incapacidad permanente, pérdida de bienes, heridas leves, secuestro o amenazas), sea a modo de fijar parámetros o criterios que de alguna manera delimiten o conduzcan a una cuantificación en cada uno de esos insucesos. Por lo tanto, uno es el tópico de que trata la expresión salarios mínimos legales vigentes del año de ocurrencia del hecho en los tres artículos reglamentarios censurados, esto es, delimitar el quantum o monto de la asistencia humanitaria en cada uno de los casos aludidos, y otro muy distinto el precisado en el artículo 16 de la Ley 418 de 1997, pues éste no se refiere al monto, sino a la oportunidad, ya que no hace más que establecer que la ayuda humanitaria se ha de conceder a quienes la soliciten dentro del año siguiente a la ocurrencia de los hechos por la cual se pide. En esas circunstancias, no hay lugar a que la cuestionada expresión se oponga o exceda dicha disposición legal, ni siquiera con el alcance que le ha dado la Corte Constitucional en su sentencia C-047 de 2001, pues la misma se refiere al mismo tópico temporal; y sin lugar a dudas, uno es aspecto de señalar el plazo o la oportunidad para poder acceder a la ayuda humanitaria y otro, muy diferente, es fijar el quantum de esa ayuda, que es lo que se hace en el reglamento enjuiciado.

NORMA DEMANDADA: RESOLUCION 7381 DE 2004 (SEPTIEMBRE 21) – ARTICULO 2 – PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL (NO ANULADA) / RESOLUCION 7381 DE 2004 (SEPTIEMBRE 21) – ARTICULO 3 – PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL (NO ANULADA) / RESOLUCION 7381 DE 2004 (SEPTIEMBRE 21) – ARTICULO 4 – PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL (NO ANULADA)

FUENTE FORMAL: LEY 418 DE 1997 – ARTICULO 15 / LEY 418 DE 1997 – ARTICULO 16 / LEY 418 DE 1997 – ARTICULO 21 / LEY 418 DE 1997 – ARTICULO 22 / LEY 418 DE 1997 – ARTICULO 23 / LEY 418 DE 1997 – ARTICULO 24 / LEY 418 DE 1997 – ARTICULO 25 / LEY 387 DE 1997

NOTA DE RELATORIA: Se cita la sentencia de la Corte Constitucional C-047 de 2001, en la cual se condiciona la exequibilidad del artículo 16 de la Ley 418 de 1997.

AYUDA HUMANITARIA ECONOMICA - Actualización

En relación con (...) la posible pérdida del valor de la ayuda por el correr del tiempo, la Sala igualmente no encuentra que el cargo tenga sustento en los artículos 15 y 16 de la Ley 418 de 1997, invocados como violados, ni en el sentido

de la exequibilidad condicionada que la Corte Constitucional ha declarado de la expresión "del año de ocurrencia del hecho", en su sentencia en comento C-047 de 2001, como tampoco en la Ley 387 de 1997, pues como atrás se enfatizó, en ninguna de esas normas se regula lo concerniente a la determinación o fijación de los montos de la ayuda humanitaria económica, de suerte que igualmente no lo hace en relación con los tres casos aquí reseñados, sino formas de la misma, fuentes y organismos encargados de gestionarla y hacerla efectiva. (...) Además, la acusación está basada en una mera apreciación personal o suposición del actor, al sostener que la cancelación del monto respectivo se tardará tanto que pueda tener ese efecto sobre el valor real del monto de la ayuda humanitaria otorgada o concedida, lo cual en sí mismo no puede considerarse como una circunstancia demostrativa de la violación de los referidos preceptos legales en mención, los cuales al tratar el tema del monto, de suyo no se refieren al punto de la actualización o no de dicho monto en los casos en comento.

NORMA DEMANDADA: RESOLUCION 7381 DE 2004 (SEPTIEMBRE 21) – ARTICULO 2 – PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA - RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL (NO ANULADA) / RESOLUCION 7381 DE 2004 (SEPTIEMBRE 21) – ARTICULO 3 – PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA - RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL (NO ANULADA) / RESOLUCION 7381 DE 2004 (SEPTIEMBRE 21) – ARTICULO 4 – PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA - RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL (NO ANULADA)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA

Bogotá, D. C., dos (2) de diciembre de dos mil diez (2010)

Radicación número: 11001-03-24-000-2008-00120-01

Actor: MIGUEL BARBERI

Demandado: PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA - RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL

Referencia: ACCION DE NULIDAD

Procede la Sala a decidir en única instancia, la demanda que en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 84 del C.C.A. instauró el actor para que se declare la nulidad parcial de la Resolución Núm. 7381 del 21 de septiembre de 2004, del Director General del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Agencia Presidencial para la Acción Social y Cooperación Internacional.

I. LA DEMANDA

El señor Miguel Barberi, en ejercicio de la acción pública de nulidad prevista en el artículo 84 del C.C.A., solicita a la Sala que en proceso de única instancia acceda a las siguientes:

1.- Pretensiones

Declarar la nulidad de la expresión “**del año de la ocurrencia del hecho**” subrayada y en negrilla de los artículos 2, 3 y 4 de la Resolución N° 7381 del 21 de septiembre de 2004, expedida por la Presidencia de la República, Red de Solidaridad Social, “*por la cual se adopta el Reglamento Operativo de Atención a Víctimas de la Violencia de la Red de Solidaridad Social y se integran al presente Reglamento Operativo los valores a reconocer por concepto de Asistencia Humanitaria y Gastos Funerarios a las Víctimas de la Violencia, establecidos por el Consejo Directivo de la Red de Solidaridad Social*”, dictada por el Director General de la Presidencia de la República, Red de Solidaridad Social, a saber:

*“Artículo 2°. Adoptar como monto a reconocer, una vez se cumplan los requisitos exigidos por la Red de Solidaridad Social, por concepto de asistencia humanitaria y gastos funerarios, por muerte, a las víctimas de la violencia, por una sola vez la suma de cuarenta (40) salarios mínimos legales vigentes **del año de ocurrencia del hecho**, de que trata el artículo 15 de la Ley 418 de 1997, prorrogada por la Ley 548 de 1999 y prorrogada y modificada por la Ley 782 de 2002.*

*Artículo 3°. Adoptar como monto a reconocer, una vez se cumplan los requisitos exigidos por la Red de Solidaridad Social, por concepto de asistencia humanitaria por incapacidad permanente al afectado por la violencia, por una sola vez, hasta la suma de cuarenta (40) salarios mínimos legales vigentes **del año de la ocurrencia del hecho**, de que trata el artículo 15 de la Ley 418 de 1997, prorrogada por la Ley 548 de 1999 y prorrogada y modificada por la Ley 782 de 2002, de acuerdo con la siguiente tabla de incapacidades...*

*Artículo 4°. Adoptar como monto a reconocer, una vez se cumplan los requisitos exigidos por la Red de Solidaridad Social, por concepto de asistencia humanitaria por pérdida de bienes, heridas leves, secuestro o amenazas, a las familias víctimas de la violencia afectadas, por una sola vez, la suma de dos (2) salarios mínimos legales vigentes **del año de ocurrencia del hecho**, de que trata el artículo 15 de la Ley 418 de 1997, prorrogada por la Ley 548 de 1999 y prorrogada y modificada por la Ley 782 de 2002.”*

2.- Hechos

Como hechos que fundamentan la presente acción, el demandante en realidad le hace cuestionamientos al acto acusado, al manifestar que la entidad demandada desconoció el término de un año fijado por el legislador para acceder a la ayuda humanitaria, que comenzará a contarse a partir del momento en que cese la fuerza mayor o el caso fortuito que impidieron presentar oportunamente la solicitud, según la sentencia de la Corte Constitucional C-047 de 2001.

Que la expresión demandada no tiene en cuenta los casos de fuerza mayor y caso fortuito, generando que al momento en que se profiere el acto administrativo, no se reconozca a las víctimas que se encuentren en estos eventos, la asistencia o ayuda humanitaria.

Por lo tanto, la expresión “*del año de ocurrencia del hecho*” debe declararse nula, toda vez que en muchos de estos casos y dado que Acción Social no siempre tiene la disponibilidad presupuestal correspondiente, el pago se deja de cancelar oportunamente, lo cual genera que cada año que pasa se reconozca a las víctimas, un monto menor diferente al que corresponde en la actualidad, es decir que se paga un valor no indexado ni traído a valor presente.

3.- Normas violadas y concepto de violación

Indica como tales los artículos 15 y 16 de la Ley 418 de 1997, prorrogada por la Ley 548 de 1999 y prorrogada y modificada por la Ley 782 de 2002, prorrogada y modificada por la Ley 1106 de 2006 y la sentencia C-047 de 2001, sin explicar el concepto de violación de una forma diferente a lo expuesto en los hechos.

II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

1.- El apoderado de la **Nación, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional**, contestó la demanda, oponiéndose a sus pretensiones, en términos donde expone los antecedentes históricos jurídicos en materia de ayuda humanitaria a las víctimas y las razones de la defensa así:

La demanda incumple los requisitos previstos en el artículo 137 del C.C.A., toda vez que el actor al explicar la presunta ilegalidad de las disposiciones acusadas, las confronta con el artículo 16 de la Ley 418 de 1997 y la sentencia de

constitucionalidad C-047 de 2001, confundiendo el plazo de un año que da la ley para presentar la solicitud de ayuda humanitaria a título de reparación por vía administrativa con la expresión “*del año de ocurrencia del hecho*”, aparte atacado, el cual se refiere al pago de la ayuda solidaria teniendo como referencia los salarios mínimos legales vigentes del año de la ocurrencia del hecho.

El actor no estableció las disposiciones constitucionales o legales que a su juicio se vulneraron mediante la expedición de los artículos de la resolución demandada, por lo cual mal podría pronunciarse de fondo.

El inconformismo del demandante pareciera residir en que los montos reconocidos como parte de la ayuda solidaria a título de reparación individual por vía administrativa deberían ser objeto de indexación, lo cual no es procedente, toda vez que la indemnización de perjuicios por daño emergente que se debe desde el momento en que el deudor entra en mora, es un criterio que no se aplica a los montos que reconoce el Estado en virtud del principio de solidaridad social. En cambio la reparación individual por vía administrativa que reconoce Acción Social, no tiene la connotación de una indemnización.

III. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Dentro del término legal para presentar alegatos de conclusión las partes no se pronunciaron.

IV. MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador Primero Delegado ante la Corporación solicita que se acceda a las pretensiones de la demanda, porque a su juicio la ayuda humanitaria para las víctimas del conflicto armado interno sólo puede ser reconocida y pagada en salarios mínimos legales vigentes, correspondientes al año de ocurrencia del hecho, mientras que los actos acusados son injustos y deben adecuarse a los fines de la ley que los autoriza y deben ser proporcionales a los hechos que le sirven de causa,

La expresión “*del año de ocurrencia del hecho*” implica que el reconocimiento y pago de la sumas de dinero sea desactualizada, habida cuenta que no considera los eventos en que por fuerza mayor o caso fortuito la víctima no presente la solicitud a la Red de Solidaridad Social oportunamente, lo cual resulta ser injusto y contrario a la finalidad de la ayuda humanitaria que persigue la ley.

El pago en esas condiciones no sería actualizado y terminaría recibiendo una suma totalmente devaluada.

VI.- DECISIÓN

No observándose causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir el asunto sub lite, previas las siguientes:

CONSIDERACIONES

1.- La excepción propuesta

La entidad demandada ha propuesto la excepción de ineptitud de la demanda por falta de indicación y explicación del concepto de violación.

Observa la Sala que el memorialista indicó varias disposiciones legales como violadas, y aunque en el capítulo respectivo no expuso el concepto de la violación, se encuentra que en el de los hechos de la demanda desarrolla varios comentarios críticos contra el acto acusado que bien pueden llenar ese vacío, pese a que no es lo técnico o debido desde el punto de las formas de la demanda, ni lo más útil para las posibilidades de éxito de la misma.

Por consiguiente, la Sala estima que a pesar de esa deficiencia formal de la demanda, se puede tener como cumplido el requisito correspondiente, haciendo uso de la facultad oficiosa de interpretarla, ya que lo necesario para el efecto es que se exponga las razones de hecho y/o de derecho por las cuales estima que fue violada la norma o las normas que indique como violadas, y en este caso es claro que el memorialista ha traído como razones de la violación, las censuras que formula bajo el título de hechos.

Por lo tanto, contrario a lo afirmado por dicha entidad, la actora sí cumple con el requisito de indicar la norma que considera violada, y exponer el concepto de la violación, de allí que la excepción no prospera y se ha de declarar como no probada, en efecto se hará en la parte resolutive de esta providencia.

2.- El acto acusado

Se trata de la expresión “**del año de ocurrencia del hecho**” contenida en los artículos 2, 3 y 4 de la Resolución N° 7381 del 21 de septiembre de 2004, expedida por la Presidencia de la República, Red de Solidaridad Social, “*por la cual se adopta el Reglamento Operativo de Atención a Víctimas de la Violencia de la Red de Solidaridad Social y se integran al presente Reglamento Operativo los valores a reconocer por concepto de Asistencia Humanitaria y Gastos Funerarios a las Víctimas de la Violencia, establecidos por el Consejo Directivo de la Red de Solidaridad Social*”, dictada por el Director General de la Presidencia de la República, Red de Solidaridad Social, que conviene traer nuevamente en su contexto normativo, así:

*“Artículo 2°. Adoptar como monto a reconocer, una vez se cumplan los requisitos exigidos por la Red de Solidaridad Social, por concepto de asistencia humanitaria y gastos funerarios, por muerte, a las víctimas de la violencia, por una sola vez la suma de cuarenta (40) salarios mínimos legales vigentes **del año de ocurrencia del hecho**, de que trata el artículo 15 de la Ley 418 de 1997, prorrogada por la Ley 548 de 1999 y prorrogada y modificada por la Ley 782 de 2002.*

*Artículo 3°. Adoptar como monto a reconocer, una vez se cumplan los requisitos exigidos por la Red de Solidaridad Social, por concepto de asistencia humanitaria por incapacidad permanente al afectado por la violencia, por una sola vez, hasta la suma de cuarenta (40) salarios mínimos legales vigentes **del año de la ocurrencia del hecho**, de que trata el artículo 15 de la Ley 418 de 1997, prorrogada por la Ley 548 de 1999 y prorrogada y modificada por la Ley 782 de 2002, de acuerdo con la siguiente tabla de incapacidades...*

*Artículo 4°. Adoptar como monto a reconocer, una vez se cumplan los requisitos exigidos por la Red de Solidaridad Social, por concepto de asistencia humanitaria por pérdida de bienes, heridas leves, secuestro o amenazas, a las familias víctimas de la violencia afectadas, por una sola vez, la suma de dos (2) salarios mínimos legales vigentes **del año de ocurrencia del hecho**, de que trata el artículo 15 de la Ley 418 de 1997, prorrogada por la Ley 548 de 1999 y prorrogada y modificada por la Ley 782 de 2002.”*

3.- Examen de los cargos

3.1.- Por tener en sus enunciados la expresión censurada, el actor le endilga a las referidas disposiciones la violación de los artículos 15 y 16 de la Ley 418 de 1997, “*Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones*”, prorrogada por la Ley 548

de 1999 y prorrogada y modificada por la Ley 782 de 2002, prorrogada y modificada por la Ley 1106 de 2006, así como la sentencia C-047 de 2001

3.2.- Los mencionados artículos hacen parte del TÍTULO II, "ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS DE HECHOS VIOLENTOS QUE SE SUSCITEN EN EL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO " de la citada ley, y a la letra dicen:

"ARTÍCULO 15. <Modificado por el artículo 6 de la Ley 782 de 2002> *Para los efectos de esta ley, se entiende por víctimas de la violencia política, aquellas personas de la población civil que sufran perjuicios en su vida, o grave deterioro en su integridad personal o en sus bienes, por razón de atentados terroristas, combates, secuestros, ataques y masacres en el marco del conflicto armado interno. Son víctimas los desplazados en los términos del artículo 1o. de la Ley 387 de 1997.*

Así mismo, se entiende por víctima de la violencia política toda persona menor de edad que tome parte en las hostilidades."

"ARTÍCULO 16. <Modificado por el artículo 7 de la Ley 782 de 2002.> *En desarrollo del principio de solidaridad social, y dado el daño especial sufrido por las víctimas, estas recibirán asistencia humanitaria, entendida por tal la ayuda indispensable para sufragar los requerimientos esenciales, a fin de satisfacer los derechos que hayan sido menoscabados por los actos enunciados en el artículo 15. Esta ayuda humanitaria será prestada por las entidades públicas así: Por la Red de Solidaridad Social, en desarrollo de su objeto legal y de acuerdo con las directrices que para el efecto señale su Consejo Directivo, y por las demás entidades públicas señaladas en la presente ley, dentro del marco de sus competencias, siempre que la solicitud se eleve dentro del año siguiente a la ocurrencia del hecho. (subrayas, de la Sala)*

PARÁGRAFO 1o. En caso fuerza mayor o caso fortuito que impidan a la víctima presentar oportunamente la solicitud, el término a que se refiere la presente disposición debe contarse a partir del momento en que cesen los hechos motivo de tal impedimento.

PARÁGRAFO 2o. El Gobierno Nacional apropiará los recursos necesarios en el Presupuesto General de la Nación –Red de Solidaridad Social–, con el objeto de prestar asistencia humanitaria, conforme a los fines previstos en la presente ley.

PARÁGRAFO 3o. La ayuda humanitaria será entregada por la Red de Solidaridad Social en forma directa, asegurando la gratuidad en el trámite, para que los beneficiarios la reciban en su totalidad.

PARÁGRAFO 4o. Los beneficios de contenido económico que se otorguen a los desplazados se regirán por la Ley 387 de 1997."

3.3.- La corte Constitucional declaró exequible de modo condicionado la expresión *dentro del año siguiente a la ocurrencia del hecho*, en los siguientes términos de la parte resolutive de la sentencia C-047 de 2001, que invoca el actor como violada:

“Segundo. Declarar **EXEQUIBLE** la expresión "siempre que la solicitud se eleve dentro del año siguiente a la ocurrencia del hecho", contenida 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”.

3.5.- Fueron consideraciones de esa Corporación para adoptar dicha decisión, las que se transcriben a continuación.

“12. En el asunto sub iudice, la Corte considera que el término de un año para presentar la solicitud de ayuda humanitaria es razonable. En efecto, el objetivo de la medida es atender de manera urgente las necesidades de las víctimas del conflicto armado, lo cual, en desarrollo del principio de solidaridad, encuentra sustento constitucional. Al mismo tiempo, tal y como lo sostuvo el Procurador, la norma acusada busca facilitar la debida y oportuna planeación de los gastos públicos, puesto que el presupuesto del Estado debe planificarse y ejecutarse anualmente (C.P. arts. 346 y siguientes).

Por lo expuesto, la Corte considera que la disposición normativa acusada consagra un término razonable, por lo que con él no se vislumbra violación de ninguna norma constitucional.

13. Ahora bien, algunos intervinientes consideran que la Corte debe proferir una sentencia condicionada que declare la exequibilidad de la norma en el entendido de que, en caso de presentarse fuerza mayor o caso fortuito, el término de un año deberá contarse desde el momento en que cesen los hechos que impidieron la presentación de la solicitud.

La Corte coincide con ese argumento por la siguiente razón: esta Corporación no puede desconocer que el conflicto armado colombiano genera desplazamiento de campesinos^s 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,

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

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.

Por lo anterior, la Corte declarará la exequibilidad 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.”

3.6.- Las razones en que finca el actor la violación de las aludidas normas legales se centran en que i) fue desconocido el término de un año fijado por el legislador para acceder a la ayuda humanitaria, contado a partir del momento en que cese la fuerza mayor o el caso fortuito que impidieron presentar oportunamente la solicitud, según la sentencia de la Corte Constitucional C-047 de 2001, y ii) al no ser cancelada oportunamente se genera un monto menor al que corresponde en la actualidad, es decir, se paga un valor no indexado ni traído a valor presente.

3.6.1.- Sobre la primera cuestión, la Sala no encuentra en la expresión acusada “**del año de ocurrencia del hecho**”, el alcance o la implicación que le atribuye el actor, puesto en ella no se está abordando el tema del plazo o la oportunidad para solicitar la ayuda humanitaria objeto de la norma, sino la fijación del monto de la misma según cada uno de los casos o conceptos de que tratan los tres artículos demandados, para lo cual se ha tomado como medida referente el salario mínimo legal vigente en el año en que ocurrieron los hechos.

En efecto, en los tres artículos atacados se dice: “**Adoptar como monto a reconocer, una vez se cumplan los requisitos exigidos por la Red de Solidaridad Social, por concepto de..., por una sola vez la suma de...salarios mínimos legales vigentes del año de ocurrencia del hecho,**” (Las negrillas no son del texto)

Al respecto téngase en cuenta que se trata de señalar montos de determinada asistencia o apoyo económico a las personas destinatarias de las disposiciones acusadas, que como víctimas de la violencia y/o el desplazamiento están cobijadas jurídicamente por diversas formas de apoyo y asistencia estatal en desarrollo de los artículos 15 y 16 de la Ley 418 de 1997, en concordancia con la Ley 387 de 1997, de suerte que se está ante una de esas múltiples formas de asistencia humanitaria a las que tienen derecho tanto por virtud del derecho

internacional humanitario como por el derecho interno que justamente le da desarrollo y aplicación a aquél.

Los casos previstos en los tres artículos parcialmente enjuiciados, con el respectivo monto de asistencia económica son los siguientes:

- Por **muerte**, la suma de **cuarenta (40) salarios** mínimos legales vigentes **del año de ocurrencia del hecho**, por concepto de asistencia humanitaria y gastos funerarios, a ser pagada por una sola vez a las víctimas de la violencia.

- Por **incapacidad permanente**, hasta la suma de **cuarenta (40) salarios** mínimos legales vigentes **del año de la ocurrencia del hecho** al afectado por la violencia, por una sola vez por concepto de asistencia humanitaria, de acuerdo con la tabla de incapacidades que se adopta en el mismo artículo 3º acusado.

- Por **pérdida de bienes, heridas leves, secuestro o amenazas**, la suma de dos **(2) salarios** mínimos legales vigentes del año **de ocurrencia del hecho** a las familias víctimas de la violencia afectadas, por concepto de asistencia humanitaria por una sola vez.

Es menester advertir que las normas legales invocadas como violadas, artículos 15 y 16 de la Ley 418 de 1997, ni ningún otro de esa ley, se ocupan del monto de esa específica forma de asistencia, ni otra cualquiera de las ayudas a que tienen derecho las personas o familias que son objeto de la protección que se persigue con dicha normatividad.

Tampoco lo hace la Ley 387 de 1997, *“Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”*, a la cual se remite el parágrafo 4º del artículo 16 de la Ley 418 de 1997 para la regulación de los aspectos económicos de la asistencia que se debe conceder a los desplazados, al señalar que *“Los beneficios de contenido económico que se otorguen a los desplazados se regirán”* por esa ley, lo cual justamente trata en sus artículos 21 a 25, que corresponden al Título II, Capítulo III, *“DEL FONDO NACIONAL PARA LA ATENCION INTEGRAL A LA POBLACION DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA.”*

Si no lo hacen de modo general, menos se ocupan de las sumas a pagar por los casos atrás puntualizados, sea a modo de fijar parámetros o criterios que de alguna manera delimiten o conduzcan a una cuantificación en cada uno de esos insucesos.

Por lo tanto, uno es el tópico de que trata la expresión *salarios mínimos legales vigentes del año de ocurrencia del hecho* en los tres artículos reglamentarios censurados, esto es, delimitar el quantum o monto de la asistencia humanitaria en cada uno de los casos aludidos, y otro muy distinto el precisado en el artículo 16 de la Ley 418 de 1997, pues éste no se refiere al monto, sino a la oportunidad, ya que no hace más que establecer que la ayuda humanitaria se ha de conceder a quienes la soliciten dentro del año siguiente a la ocurrencia de los hechos por la cual se pide.

En esas circunstancias, no hay lugar a que la cuestionada expresión se oponga o exceda dicha disposición legal, ni siquiera con el alcance que le ha dado la Corte Constitucional en su sentencia C-047 de 2001, pues la misma se refiere al mismo tópico temporal; y sin lugar a dudas, uno es aspecto de señalar el plazo o la oportunidad para poder acceder a la ayuda humanitaria y otro, muy diferente, es fijar el quantum de esa ayuda, que es lo que se hace en el reglamento enjuiciado.

3.6.2. En relación con el segundo punto, el de la posible pérdida del valor de la ayuda por el correr del tiempo, la Sala igualmente no encuentra que el cargo tenga sustento en los artículos 15 y 16 de la Ley 418 de 1997, invocados como violados, ni en el sentido de la exequibilidad condicionada que la Corte Constitucional ha declarado de la expresión *“del año de ocurrencia del hecho”*, en su sentencia en comento C-047 de 2001, como tampoco en la Ley 387 de 1997, pues como atrás se enfatizó, en ninguna de esas normas se regula lo concerniente a la determinación o fijación de los montos de la ayuda humanitaria económica, de suerte que igualmente no lo hace en relación con los tres casos aquí reseñados, sino formas de la misma, fuentes y organismos encargados de gestionarla y hacerla efectiva.

Es así como, v. gr. el artículo 17 de la Ley 387 de 1997 atrás comentada, prevé:

“ARTICULO 17. DE LA CONSOLIDACION Y ESTABILIZACION SOCIOECONOMICA. El Gobierno Nacional promoverá acciones y medidas de mediano y largo plazo con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población

desplazada en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas.

Estas medidas deberán permitir el acceso directo de la población desplazada a la oferta social del gobierno, en particular a los programas relacionados con:

- 1. Proyectos productivos.*
- 2. Sistema Nacional de Reforma Agraria y de Desarrollo Rural Campesino.*
- 3. Fomento de la microempresa.*
- 4. Capacitación y organización social.*
- 5. Atención social en salud, educación y vivienda urbana y rural, la niñez, la mujer y las personas de la tercera edad, y*
- 6. Planes de empleo urbano y rural de la Red de Solidaridad Social.”*

A su turno, el artículo 19 *ibídem* designa las entidades y organismos responsables de desarrollar y hacer efectivas esas formas de apoyos económicos, a saber:

“ARTICULO 19. DE LAS INSTITUCIONES. Las instituciones comprometidas en la Atención Integral a la Población Desplazada, con su planta de personal y estructura administrativa, deberán adoptar a nivel interno las directrices que les permitan prestar en forma eficaz y oportuna la atención a la población desplazada, dentro del esquema de coordinación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.

Las instituciones con responsabilidad en la Atención Integral de la Población Desplazada deberán adoptar, entre otras, las siguientes medidas:

- 1. El Instituto Colombiano para la Reforma Agraria, Incora, adoptará programas y procedimientos especiales para la enajenación, adjudicación y titulación de tierras, en las zonas de expulsión y de recepción de la población afectada por el desplazamiento forzado, así como líneas especiales de crédito, dando prelación a la población desplazada.*

El Incora llevará un registro de los predios rurales abandonados por los desplazados por la violencia e informará a las autoridades competentes para que procedan a impedir cualquier acción de enajenación o transferencia de títulos de propiedad de estos bienes, cuando tal acción se adelante contra la voluntad de los titulares de los derechos respectivos.

En los procesos de retorno y reubicación de desplazados por la violencia, el Gobierno Nacional dará prioridad a éstos en las zonas de reserva campesina y/o en aquellos predios rurales que hayan sido

objeto de la acción de extinción de dominio mediante sentencia administrativa o judicial.

El Instituto Agropecuario de la Reforma Agraria establecerá un programa que permita recibir la tierra de personas desplazadas a cambio de la adjudicación de otros predios de similares características en otras zonas del país.

El Fondo Agropecuario de Garantías otorgará garantías del 100% a los créditos de los proyectos productivos de los desplazados.

2. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la Dirección de Desarrollo Social y de la Oficina de Mujer Rural, diseñará y ejecutará programas para la atención y consolidación y estabilización socioeconómica de la población desplazada.

3. El Instituto de Fomento Industrial, a través de los programas de Propyme y Finurbano otorgará líneas especiales de crédito en cuanto a períodos de gracia, tasas de interés, garantías y tiempos de amortización para el desarrollo de microempresas y proyectos productivos que presenten las personas beneficiarias de la presente ley.

4. El Sistema General de Seguridad Social en Salud implementará mecanismos expeditos para que la población afectada por el desplazamiento acceda a los servicios de asistencia médica integral, quirúrgica, odontológica, psicológica, hospitalaria y de rehabilitación, de acuerdo con lo establecido en la Ley 100 de 1993.

5. La Red de Solidaridad Social dará en las mesas de solidaridad prioridad a las necesidades de las comunidades desplazadas y atenderá a las víctimas de este fenómeno, vinculándolas a sus programas.

6. La Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer dará prelación en sus programas a las mujeres desplazadas por la violencia, especialmente a las viudas y a las mujeres cabeza de familia.

7. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar dará prelación en sus programas a la atención de los niños lactantes, a los menores de edad, especialmente los huérfanos, y a los grupos familiares, vinculándolos al proyecto de asistencia social familiar y comunitaria en las zonas de asentamiento de los desplazados.

8. El Sistema Nacional de Cofinanciación dará atención preferencial a las entidades territoriales que soliciten la cofinanciación de los diferentes proyectos para atender las necesidades de la población afectada por el desplazamiento forzado.

9. Las entidades territoriales desarrollarán programas especiales de atención en materia educativa a la población desplazada por la violencia y accederán a recursos del programa de subsidios a la permanencia y asistencia a la educación básica del FIS.

10. El Ministerio de Educación Nacional y las Secretarías de Educación departamentales, municipales y distritales, adoptarán programas educativos especiales para las víctimas del desplazamiento por la violencia. Tales programas podrán ser de educación básica y media especializada y se desarrollarán en tiempos menores y diferentes a los convencionales, para garantizar su rápido efecto en la rehabilitación y articulación social, laboral y productiva de las víctimas del desplazamiento interno por la violencia.

11. El SENA dará prioridad y facilidad para el acceso de jóvenes y adultos desplazados por la violencia, a sus programas de formación y capacitación técnica.

12. La Defensoría del Pueblo diseñará y ejecutará programas de divulgación y promoción de las normas del Derecho Internacional Humanitario.

En estos programas se deberán integrar las Entidades Gubernamentales del orden nacional, departamental y municipal, las Organizaciones No Gubernamentales y las Organizaciones de Desplazados.

13. La Comisión Nacional de Televisión diseñará y ejecutará campañas de sensibilización y concientización para prevenir el desplazamiento forzado en los canales de la televisión nacional, y

14. El Instituto Nacional de la Reforma Urbana, Inurbe, desarrollará programas especiales de vivienda para atender las necesidades de la población desplazada por la violencia.”

Y como atrás se anotó, el capítulo III del Título II de la misma ley 387 se ocupa del FONDO NACIONAL PARA LA ATENCION INTEGRAL A LA POBLACION DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA, al que le fija como objeto para la atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia el de “financiar y/o cofinanciar los programas de prevención del desplazamiento, de atención humanitaria de emergencia, de retorno, de estabilización y consolidación socioeconómica y la instalación y operación de la Red Nacional de Información.”

Además, la acusación está basada en una mera apreciación personal o suposición del actor, al sostener que la cancelación del monto respectivo se tardará tanto que pueda tener ese efecto sobre el valor real del monto de la ayuda humanitaria otorgada o concedida, lo cual en sí mismo no puede considerarse como una circunstancia demostrativa de la violación de los referidos preceptos legales en mención, los cuales al tratar el tema del monto, de suyo no se refieren al punto de la actualización o no de dicho monto en los casos en comento.

4. Conclusión

Todo lo anterior pone de presente que la violación que se aduce en los cargos de la demanda no ha sido demostrada por el actor, de allí que tales cargos no tienen vocación de prosperar y se deban negar las pretensiones de la demanda.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO.- DECLÁRASE no probada la excepción de inepta demanda, propuesta por la entidad demandada.

SEGUNDO.- NIÉGANSE las pretensiones de la demanda de Miguel Barberi, para que en ejercicio de la acción pública prevista en el artículo 84 del C.C.A., se declarara la nulidad de la expresión ***del año de ocurrencia del hecho***, contenida en los artículos 2, 3 y 4 de la Resolución N° 7381 del 21 de septiembre de 2004, expedida por el Director General de la Presidencia de la República, Red de Solidaridad Social.

Cópiese, notifíquese, publíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión del 2 de diciembre de 2010.

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA MARÍA ELIZABETH GONZÁLEZ G.
Presidente

MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO

