

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-028
		Versión: 01
		Página 1 de 21

ANÁLISIS DOCTRINAL Y JURISPRUDENCIAL SOBRE LOS LINEAMIENTOS PARA EL RECONOCIMIENTO DE PENSIONES POR INVALIDEZ PARA VÍCTIMAS DEL CONFLICTO COLOMBIANO EN CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA T-469 DE 2013

LILIANA RESTREPO ORTIZ
E-mail: lilirpo23@yahoo.es

MARÍA CATALINA SALGADO OBANDO
E-mail: katasalgado@hotmail.com

PATRICIA LUCÍA MORALES SILVA
E-mail: patriciamorales@une.net.co

Institución Universitaria de Envigado
2016

Resumen: El propósito del presente artículo consiste en analizar los lineamientos para el reconocimiento de pensiones por invalidez para víctimas del conflicto colombiano en cumplimiento de la Sentencia T-469 de 2013; para ello, se hace necesario establecer los antecedentes jurisprudenciales de orden constitucional que legitiman el reconocimiento de pensiones por invalidez para víctimas del conflicto colombiano; de igual manera, se identifican los fundamentos normativos de la pensión por invalidez para víctimas de la violencia, dispuesta en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997; y por último, se describen los lineamientos necesarios para el reconocimiento de pensiones por invalidez para víctimas del conflicto colombiano que hacen exigible la mencionada ley.

Palabras claves: *Pensión de invalidez, conflicto armado, violencia, víctimas del conflicto, Colpensiones, Fondo de solidaridad pensional, terrorismo.*

Abstract: The purpose of this article is to analyze the guidelines for the recognition of disability pensions for victims of the Colombian conflict in compliance with the Judgment T-469 of 2013; for this, it is necessary to establish the legal background of constitutional order, legitimizing the recognition of disability pensions for victims of the Colombian conflict; likewise, the normative foundations of the disability pension to identify victims of violence, provided for in Article 46 of Law 418 of 1997; and finally, the necessary guidelines for the recognition of disability pensions for victims of the Colombian conflict that make enforceable the Act are described.

Keywords: *Disability pension, armed conflict, violence, conflict victims, Colpensiones, Solidarity Pension Fund, terrorism.*

1. INTRODUCCIÓN

El conflicto armado colombiano obtuvo pleno reconocimiento legal, aún a pesar de

más de cinco décadas de existencia, con la Ley 1448 de 2011; aun así, desde la década del noventa, el Gobierno Nacional había decretado una serie de medidas encaminadas

a garantizar ayudas económicas de reparación integral a víctimas de atentados terroristas; dentro de dichas medidas se estableció a través del artículo 45 inciso 2 de la Ley 104 de 1993 (Derogada posteriormente por la Ley 448 de 1997) una prestación para aquellas personas que presentaran pérdida de su capacidad laboral del 66% y que por ende no tuviesen ningún otro ingreso para solventar las consecuencias económicas derivadas del conflicto armado; el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social de la Presidencia de la República fue el organismo delegado para asumir dicho rubro.

Posteriormente, el artículo 15 de la Ley 241 de 1995 modificó el inciso 2, del artículo 45 de la Ley 104 de 1993, al reducir la pérdida de capacidad laboral en un 50%, para así aumentar el grado de protección a las víctimas de la violencia.

De conformidad con el artículo 46 de la Ley 418 de 1993, modificado por el artículo 18 de la Ley 782 de 2002, incisos 2 y 3:

Las víctimas que sufrieren una pérdida del 50% o más de su capacidad laboral calificada con base en el Manual Único para la calificación de invalidez expedido

por el Gobierno Nacional, tendrán derecho a una pensión mínima legal vigente, de acuerdo con lo contemplado en el Régimen General de Pensiones de la Ley 100 de 1993, siempre y cuando carezcan de otras posibilidades pensionales y de atención en salud, la que será cubierta por el Fondo de Solidaridad Pensional a que se refiere el Artículo 25 de la Ley 100 de 1993.

Los pagos que deban hacerse por razón de los seguros que se contraten se harán con cargo a los recursos de la Red de Solidaridad Social.

Dicha disposición fue prorrogada mediante la Ley 548 de 1999 por un término de 3 años, luego a través de la ley 782 de 2002 se prorrogó nuevamente su vigencia por 4 años más, y posteriormente el artículo 46 de la norma en mención fue modificado por el inciso tercero del artículo 18 de la Ley 782 de 2002 norma que a su vez prorrogó nuevamente su vigencia por 4 años más.

Dicha prestación ha tenido un carácter progresivo, sin embargo, la Ley 1106 de 2006 por medio de la cual se prorrogó la vigencia de la Ley 418 de 1997 no contempló la prorroga del artículo 46, como tampoco lo hizo la Ley 1421 de 2010.

 <p>INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENVIGADO</p> <p>Ciencia, educación y desarrollo</p>	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 3 de 21

Aún así, la Corte Constitucional en Sentencia T-469 de 23 de julio de 2013 dispuso que la pensión por invalidez para víctimas de la violencia tiene carácter progresivo y vocación de permanencia, lo cual significa que se encuentra vigente, hasta el momento en que se superen las condiciones de orden público que dieron origen a dicha prestación.

La sentencia en comentario contiene, por tanto, los lineamientos para el reconocimiento de pensiones por invalidez para víctimas del conflicto colombiano, los cuales conviene analizar; pero a pesar de ello, urge en Colombia una normativa que regule el tema, asunto problemático éste ya que legitima una norma derogada, pero a su vez, exhorta al Congreso a legislar sobre el asunto. Es por ello que se hace necesario partir de los antecedentes jurisprudenciales de orden constitucional que legitiman el reconocimiento de pensiones por invalidez para víctimas del conflicto colombiano, para luego identificar los fundamentos normativos y finalmente describir los lineamientos necesarios para el reconocimiento de pensiones por invalidez.

Para el abordaje metodológico del problema planteado, además de tener como fuente primaria la Sentencia T-469 de 2013, se hace necesario indagar por una serie de fuentes secundarias identificadas a través de bases de datos de revistas indexadas y catálogos públicos de bibliotecas universitarias; de esta forma, se podrá extraer la información relevante para este trabajo, información que será sometida a un proceso de interpretación bajo un enfoque de naturaleza cualitativa.

2. ANTECEDENTES JURISPRUDENCIALES DEL RECONOCIMIENTO DE PENSIONES POR INVALIDEZ

En el presente capítulo, se identifican los diferentes referentes teóricos a través de los cuales se determinan las bases para el análisis de los lineamientos para el reconocimiento de pensiones por invalidez para víctimas del conflicto colombiano; para ello se estudia desde la doctrina y la jurisprudencia las categorías de pensión por invalidez, la fundamentación doctrinal del derecho

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 4 de 21

pensional, teniendo como referente lo que dice la doctrina colombiana.

Sobre lo anterior, en la Carta Política de 1991 se consagraron principios y derechos fundamentales que -según el artículo 4 Constitucional en el que la Constitución es norma de normas- inspiran el funcionamiento y la interpretación del nuevo orden político constituido. El desarrollo y cumplimiento de dichos principios significa el paso de un Estado legislativo (consagrado en la Constitución de 1886) a uno constitucional, y busca la preocupación por la efectividad del verdadero goce y disfrute de todos los derechos consagrados a favor de la población, titular de los mismos.

(...) la acepción Estado de derecho se refiere a que la actividad del Estado está regida por las normas jurídicas, es decir que se ciñe al derecho. La norma jurídica fundamental es la Constitución, lo cual implica que toda la actividad del Estado debe realizarse dentro del marco de la última. En esta situación se habla entonces de Estado constitucional de derecho (...) (Corte Constitucional, 1998, SU-747).

Debido a esa nueva forma de gobierno a partir de 1991, cuyo énfasis está en los derechos y libertades fundamentales, según

el artículo 48 constitucional se abrieron las puertas a un Sistema de Seguridad Social Integral que busca garantizar el derecho a la Seguridad Social a todos los habitantes del territorio nacional para mejorar su calidad de vida. Este nuevo sistema pretende acabar con la desigualdad en las oportunidades y en la percepción de beneficios ofrecidos por el sistema anterior.

Un Sistema de Seguridad Social creado bajo los principios estipulados en el artículo 48 de la Constitución Política colombiana, debe asegurar que todos los habitantes del país enfrenten las mismas oportunidades sociales y económicas sin que ninguna de ellas se vea menguada en la materialización de las consecuencias negativas de cualquiera de los riesgos a los que está expuesta la población, tales como la vejez.

Pues la filosofía que implica el modelo de Estado Social de Derecho apunta por el reconocimiento y efectividad no sólo de los derechos subjetivos sino también de los derechos sociales, económicos y culturales, dentro de los cuales se encuentra la Seguridad Social; pues es en ellos donde el

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 5 de 21

Estado se convierte en un mediador e interventor de la vida social y económica de sus ciudadanos para dar desarrollo a los fines esenciales que le fueron impuestos en la norma superior.

Además porque el artículo 2 de la Carta comienza estableciendo que: “son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (...)”.

De tal manera que su política debe dirigirse a la totalidad de la población sin exclusión para que puedan verse realizados los principios de Universalidad y Solidaridad que orientan la aplicación del derecho a la seguridad social. El primero, como garantizador de la cobertura del Sistema General de Pensiones a todas las personas durante toda su vida, y el segundo como la prestación de los más capacitados hacia los más necesitados económicamente.

Inicialmente, la Corte Constitucional clasificó los derechos en razón a los procesos históricos que les dieron origen en:

(i) los llamados Derechos Civiles y Políticos, que buscaban principalmente proteger al individuo en su autonomía, estableciendo obligaciones negativas o de no hacer a los Estados (no detener a una persona arbitrariamente), por dicho carácter negativo se entendió que estos derechos eran totalmente justiciables y exigibles, por ende, fundamentales. De otro lado, (ii) los denominados Derechos Económicos, Sociales y Culturales, dentro de los cuales se enmarca la seguridad social, que apuntaban a la protección de la sociedad frente a ciertas necesidades y contingencias de la vida humana e imponían a los Estados obligaciones positivas o de hacer (establecer la prestación del servicio de salud para todos los habitantes), implicando estos, entre muchas otras acciones, la asignación de partidas presupuestales para su realización, condición que les situó como derechos prestacionales, programáticos, no justiciables ni exigibles, en consecuencia no fundamentales (Corte Constitucional, 2011, T-334).

Así, en principio se sostuvo la tesis de la “improcedencia general de la acción de tutela para la protección de los derechos sociales, por no ser ellos fundamentales” (Lázaro, 2011, p. 16); sin embargo, la Corte Constitucional reconoció que la rigidez de la clasificación presentaba dificultades, estableciendo por ello, excepciones.

Desde muy temprano, el Tribunal Constitucional colombiano admitió que los

derechos sociales, económicos y culturales, llamados también de segunda generación, podían ser amparados por vía de tutela cuando se lograba demostrar un nexo inescindible entre estos derechos de orden prestacional y un derecho fundamental, lo que se denominó ‘tesis de la conexidad’ (Cfr. Corte Constitucional, 1992, T-406; Corte Constitucional, 2010, T-122).

Con todo, el patrón que definía el carácter fundamental de un derecho era el tipo de obligación que imponía al Estado y su clasificación como de primera o segunda generación.

Bajo esa línea argumentativa, la Corte Constitucional ha venido aceptando que el carácter fundamental de un derecho, lo otorga su consagración en la Constitución Política Colombiana, debido a que todos los allí consignados son fruto del desarrollo de los principios y valores en que se funda este Estado Social de Derecho, razón por la cual la distinción que otrora se realizó hoy resulta inocua.

El derecho a la seguridad social tiene un fuerte contenido de obligaciones positivas que implantan la responsabilidad en cada Estado de realizar importantes erogaciones

presupuestales con el fin de ponerlo en marcha y promover, facilitar y extender su cobertura.

Esto supone que algunas veces sea necesario adoptar políticas legislativas y/o reglamentarias para determinar específicamente las prestaciones exigibles y las condiciones para acceder a las mismas, las instituciones obligadas a brindarlas y su forma de financiación, teniendo en cuenta que se debe atender, de modo prioritario, a quienes más lo necesitan (Corte Constitucional, 2010, T-122).

De igual forma, a través de la Sentencia T-138 de 2012, la Corte ha establecido que hay algunos grupos especiales para quienes el constituyente consagró un deber de especial protección y reconoció en la acción de tutela el mecanismo propicio de protección de los derechos vulnerados cuando quiera que el reconocimiento o restablecimiento y pago de una pensión suponga la protección de un derecho de alcance constitucional.

Así, el artículo 48 de la Constitución colombiana instituyó la obligatoriedad del servicio público de la seguridad social, mandato desarrollado ampliamente en la Ley 100 de 1993 y disposiciones que la

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 7 de 21

complementan y reforman, estableciéndose en estas normas específicamente las prestaciones exigibles y las condiciones para acceder a ellas.

En este entendido, creada legal y reglamentariamente la estructura básica del sistema de seguridad social y determinadas las diferentes facetas que desarrollan dicho derecho, se entiende que su protección por vía de tutela se limita al examen de los requisitos generales de procedibilidad de ese mecanismo constitucional.

Como referentes posteriores a la Sentencia T-469 de 2013, es posible identificar diferentes pronunciamientos que refuerzan lo establecido la Corte en la precitada sentencia.

Así, por ejemplo, en la Sentencia C-767 de 2014, la Corte establece varias conclusiones:

- (i) que el legislador creó una prestación a favor de las víctimas del conflicto armado con un término expreso de vigencia, (ii) dicho término fue ampliado sucesivamente por el Legislador y (iii) los artículos 1 de la Ley 1106 de 2006 y 1 de la Ley 1421 de 2010, prorrogaron nuevamente algunas disposiciones de la

Ley 418 de 1997, pero omitieron hacerlo frente al artículo 46 (Corte Constitucional, 2014, C-767).

Según la Corte, las anteriores situaciones generaron un vacío normativo, al dejar fuera del ordenamiento jurídico la prestación reconocida a las víctimas del conflicto armado que les otorga el derecho de ser beneficiarios de un salario mínimo mensual vigente, cuando la pérdida de la capacidad se ha producido con ocasión del conflicto y no se tiene otra alternativa pensional. En otros términos, el referido vacío se produce por la omisión del legislador de no haber prorrogado la vigencia de la prestación de las víctimas de la violencia del conflicto armado, en los artículos 1 de la Ley 1106 de 2006 y 1 de la Ley 14 21 de 2010.

En la Sentencia T-009 de 2005 pone en evidencia que en aquellas situaciones de especial vulnerabilidad en que se encuentra una persona que ha sido víctima de la violencia propia del conflicto colombiano, resulta necesario concluir que forzarla a acudir a los mecanismos ordinarios de protección para definir si los requisitos que le son exigidos por la entidad accionada tienen

o no sustento legal, resulta a todas luces desproporcionado y terminaría permitiendo el desconocimiento de sus demás garantías constitucionales, en cuanto el mecanismo ordinario no sería lo suficientemente idóneo como para permitir su salvaguardia.

En la Sentencia T-074 de 2015 destaca la Corte que el Estado tiene la obligación de desarrollar medidas afirmativas que mitiguen la extrema situación de vulnerabilidad de las víctimas de la violencia, que además sufren algún grado de discapacidad debido al conflicto armado interno.

Por su parte, la jurisprudencia ha advertido la omisión en el cumplimiento de dicha responsabilidad, resulta en la anulación de las garantías constitucionales de esta población.

Y en la Sentencia T-065 de 2016, la Corte hace referencia a la inexistencia de un régimen de transición en pensión de invalidez, advirtiendo que a diferencia de la regulación sobre pensión de vejez, el Legislador no ha dispuesto un régimen de transición en relación con la pensión de

invalidez. En ese contexto, no existen reglas especiales legales para determinar cuál es la normativa aplicable cuando una persona que ha cotizado a varios regímenes pensionales y ha creado una expectativa legítima de obtener un derecho, pero no cumple los requisitos fijados por la norma vigente al momento de la fecha de estructuración de su enfermedad, a pesar de reunir los requerimientos de las disposiciones jurídicas que regían con anterioridad.

En general, la pensión especial para víctimas de la violencia es exigible y las entidades están en la obligación de efectuar su reconocimiento.

La procedente comprensión encuentra claro fundamento en la necesidad de garantizar el principio de seguridad jurídica, pues resultaría desproporcionado reclamar a los entes obligados cancelar sumas de dinero surgidas de un derecho que fue incierto por varios años.

3. FUNDAMENTOS NORMATIVOS DE LA PENSIÓN POR INVALIDEZ PARA VÍCTIMAS DE LA VIOLENCIA

A partir del recrudecimiento de la violencia en 1992, con ocasión al conflicto armado interno, el Gobierno Nacional emprendió la búsqueda de mecanismos legales que permitieran la disposición de ayudas económicas a la ciudadanía afectada por las acciones de grupos armados ilegales.

De acuerdo con Briceño (2015), el 8 de noviembre de 1992, por medio del Decreto 1793, se declaró el estado de conmoción interior; mecanismo con el cual se pretendía contrarrestar las acciones de los grupos de delincuencia organizada, puesto que éstos persistían en sus prácticas de violencia contra el Estado y la población civil.

Durante la vigencia del mismo, el Gobierno Nacional decretó medidas encaminadas garantizar la atención integral de las víctimas de atentados terroristas dentro del marco del conflicto armado. Por medio del Decreto 263 de 1993, subrogado por el Decreto 444 de 1993, dictó medidas con el

objetivo de garantizar la atención hospitalaria, asistencia humanitaria, médica, quirúrgica y hospitalaria, así como a brindarles apoyo económico para la reparación de los daños causados por tales acciones. También presentó el Proyecto de Ley No. 40 de 1993, con el objetivo de que las medidas expuestas tuvieran carácter permanente.

El referido proyecto fue aprobado y se expidió la Ley 104 de 1993, la cual desarrolló algunos mecanismos encaminados a fortalecer la convivencia ciudadana y restablecimiento del orden público, con el propósito de contrarrestar algunos de los factores que generaban violencia en el país.

De esta manera, el artículo 45 de la Ley 104 de 1993, dispuso lo siguiente:

Las víctimas de los atentados que sufrieren una disminución de su capacidad física desde un 66% calificada por el Fondo de Solidaridad Pensional, tendrán derecho a una pensión mínima legal vigente siempre y cuando carezca de otras posibilidades pensionales y de atención en salud (Ley 104 de 1993, art. 45).

De esta forma, la disposición legal expuesta recoge el contenido básico del Decreto 443 de 1993 y regula diversos mecanismos a través de los cuales se materializan dichos principios y propósitos de apoyo y atención integral, especialmente en los campos de asistencia de salud, vivienda, educación, crédito a víctimas de atentados de las acciones terroristas.

A partir de esa norma se diseñó un modelo institucional, que en un primer momento asumió el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social de la Presidencia de la República, para coordinar la financiación y cofinanciación de los diferentes programas de atención a víctimas, entre los cuales asumir el costo de la pensión para los civiles víctimas del conflicto armado del país que carezcan de otra posibilidad pensional y que hayan sufrido una disminución de su capacidad laboral igual o superior al 66%.

Posteriormente, el Congreso de la República estudió la posibilidad de prorrogar las medidas legislativas adoptadas en la Ley 104 de 1993; es así como se establece la Ley 241 de 1995, la cual, en relación con la

pensión por invalidez para víctimas de la violencia, modificó el inciso 2, del artículo 45 de la Ley 104 de 1993, al establecer lo siguiente:

Las víctimas que sufrieren una pérdida del 50% o más de su capacidad laboral calificada con base en el Manual Único para la Calificación de Invalidez expedido por el Gobierno Nacional, tendrán derecho a una pensión mínima legal vigente, de acuerdo con lo contemplado en el Régimen General de Pensiones de la Ley 100 de 1993, siempre y cuando carezcan de otras posibilidades pensionales y de atención en salud (Ley 241 de 1995, art. 15).

Así las cosas, la Ley 241 de 1995 aumentó el grado de la protección a la ciudadanía víctima de la violencia, puesto que se exigió 50% de pérdida de capacidad laboral, y no un 66% como se estipuló en la ley precedente. En ese sentido, se concluye que hubo un avance significativo en seguridad social, de carácter progresivo y con vocación de permanencia, esto es, hasta el momento en que se superaran las condiciones de orden público que dieron origen a dicha prestación.

De otra parte, a través de la Ley 418 de 1997 se propuso que la pensión para víctimas de la violencia consagrada en el artículo 45 de la Ley 104 de 1993, modificado por el

artículo 15 de la Ley 241 de 1995, fuera adoptada nuevamente. De esta manera, el legislador extendió la vigencia de la pensión para víctimas de la violencia por un período de dos años más y expidió su soporte legal definitivo, del modo siguiente:

Las víctimas que sufrieren una pérdida del 50% o más de su capacidad laboral calificada con base en el Manual Único para la calificación de invalidez, expedido por el Gobierno Nacional, tendrán derecho a una pensión mínima legal vigente, de acuerdo con lo contemplado en el Régimen General de Pensiones de la Ley 100 de 1993, siempre y cuando carezcan de otras posibilidades pensionales y de atención en salud, la que será cubierta por el Fondo de Solidaridad Pensional a que se refiere el artículo 25 de la Ley 100 de 1993 y reconocida por el Instituto de Seguros Sociales, o la entidad de naturaleza oficial señalada por el Gobierno Nacional (Ley 418 de 1997, art. 46).

En conclusión, la disposición legal expuesta definió de manera clara y precisa los requisitos para acceder a la pensión por invalidez para víctimas de la violencia, es decir:

i) la condición de víctima con ocasión al conflicto armado interno; ii) acreditar un porcentaje de pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50%; y iii) que el beneficiario de la prestación carezca de

cualquier otra posibilidad para acceder a una pensión (Madrigal, 2011, p. 39).

También, identificó la entidad responsable de cubrir los gastos en que se incurra por ese concepto, el obligado a reconocerla y la institución encargada de efectuar los pagos periódicos.

Ahora bien, para 1999 se dictó la Ley 548, norma a través de la cual el legislador extendió algunos de los efectos de la Ley 418 de 1997, por un período de 3 años, argumentando que

la convicción de que los instrumentos jurídicos que la ley pone a disposición del Gobierno Nacional han cumplido con su propósito y han sido primordiales para alcanzar el punto en el que nos encontramos hoy. Contar con ellos durante el proceso en que estamos empeñados y que progresivamente nos acercara a la distensión y finalización del conflicto es de la mayor importancia (Congreso de la República de Colombia. Gaceta 364, Ley 548 de 1999, p. 8).

En esa oportunidad se precisó, que la implementación de algunas de las medidas dispuestas en la ley eran necesarias para la consecución de la paz, pues generaban equidad. Entre esos mecanismos, se puede identificar la pensión para víctimas de la

violencia, la cual fue prorrogada y cuyo contenido se mantuvo incólume en su integridad, puesto que no se modificó ninguno de los requisitos para acceder a la prestación, y se entendió que las condiciones que originaron dicha prestación seguían vigentes.

Con la Ley 782 de 2002, se prorrogó por un período de cuatro años, la vigencia de la Ley 548 de 1999, que a su vez había extendido los efectos dispuestos en la Ley 418 de 1997. En esa oportunidad, el legislador trabajó sobre el concepto de víctima, haciéndolo extensivo también a los menores de edad (Cfr. Raigoza y Ballesteros, 2010).

En relación a la pensión para víctimas de la violencia, es importante resaltar que, el artículo que la consagraba, fue prorrogado sin modificación alguna y de esta manera siguió surtiendo plenos efectos.

En 2003, se dicta la Ley 797, con la cual se modificó la Ley 100 de 1993, aumentando los requisitos para acceder a la pensión por vejez. Por medio de ésta, se aumentaron las

semanas necesarias y la edad para pensionarse de los afiliados que no pertenecieran al régimen de transición. De conformidad con el artículo 2º literal (l) de la Ley 797 de 2003, se estableció que en ningún caso para acceder al reconocimiento de la pensión se podría sustituir cotizaciones o tiempos de servicio por el cumplimiento de otros requisitos, razón por la cual, algunas entidades, consideran que esta norma derogó tácitamente el artículo 46 de la Ley 418 de 1997.

Sobre el particular, la Corte Constitucional, a través de la Sentencia T-463 de 2012, expuso que la pensión para víctimas de la violencia, dispuesta en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997, no se debe enmarcar dentro de las prestaciones generales reconocidas por el régimen de seguridad social integral consagrado en la Ley 100 de 1993. De igual manera, las prestaciones reconocidas en la Ley 100 de 1993, exigen como requisito previo la realización de aportes al sistema de salud, riesgos profesionales y pensión, situación que difiere ampliamente de los requisitos exigidos para

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 13 de 21

el reconocimiento de la pensión para víctimas de la violencia.

Aunado a ello, expuso que, mal podrían las entidades administrativas encargadas del reconocimiento de la pensión especial mínima de invalidez, exigir presupuestos legales que la Ley 418 de 1997 no contempla. Esto tiene como fundamento, el hecho que una norma posterior estaría haciendo más gravosa la situación de los sujetos de especial protección que fueron beneficiados con el aludido beneficio y de contera se les haría nugatorios los derechos fundamentales reconocidos en desarrollo del artículo 48 superior (Corte Constitucional, 2012, T-463).

Para la Corte es claro que la pensión para víctimas de la violencia, no puede equipararse a las pensiones contempladas en el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, pues el objeto de la prestación estipulada en la Ley 418 de 1997, fue mitigar los impactos producidos en el marco del conflicto armado interno, hecho distinto a las contingencias que cubre las prestaciones de la Ley 100 de 1993, las cuales benefician a los trabajadores activos, que efectuaron aportes al sistema, y que se generan a partir de una relación de carácter laboral.

De igual manera, reitera la Corte que la prestación objeto de estudio es de carácter

excepcional, con fundamento en la ocurrencia de un hecho violento, que tiene como consecuencia la disminución de la capacidad laboral, hasta el punto de no permitirle a la víctima producir el sustento mínimo para su familia.

Ahora bien, con el Acto Legislativo 01 de 2005 se introdujeron reformas al artículo 48 de la Constitución Política y se estableció que:

Para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir con la edad, el tiempo de servicio, las semanas de cotización o el capital necesario, así como las demás condiciones que señala la ley, sin perjuicio de lo dispuesto para las pensiones de invalidez y sobrevivencia. Los requisitos y beneficios para adquirir el derecho a una pensión de invalidez o de sobrevivencia serán los establecidos por las leyes del Sistema General de Pensiones. Para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones. A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo, no habrá regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la fuerza pública, al Presidente de la República y lo establecido en los parágrafos del presente artículo (Acto Legislativo 01 de 2005).

A partir de la lectura del texto constitucional, algunas entidades consideran

que, en razón a la entrada en vigencia del referido acto legislativo, no es procedente conceder pensiones que no cumplan con los requisitos establecidos en el Sistema General de Pensiones, razón por la cual no es viable reconocer la pensión para víctimas de la violencia, puesto que se legitimaría la violación de normas específicas que regulan dicha materia, además de vulnerar la propia Constitución Política. En la misma línea de argumentación, afirman que a partir de la entrada en vigencia del acto legislativo, es decir, el 29 de julio de 2005, las leyes que consagraban la pensión para víctimas de la violencia devinieron inconstitucionales.

Al respecto, es importante recordar que, como se expuso en el apartado anterior, la pensión por invalidez para víctimas de la violencia no hace parte del Sistema General de Pensiones. Al ser una prestación de carácter excepcional, únicamente hace remisión al sistema de la Ley 100 de 1993, en razón a que el monto mensual de la pensión mínima de vejez no podía ser inferior al valor del salario mínimo legal mensual vigente.

Así las cosas, esta prestación de carácter excepcional no debe confundirse con las contempladas en el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, estipuladas en la Ley 100 de 1993. Por tanto, la entidad encargada de su reconocimiento, no puede exigir requisito alguno que no se encuentre expresamente consagrado en la norma especial que la creó. En ese orden de ideas, mal haría cualquier entidad del Estado en afirmar que es una pensión ordinaria de invalidez, o que debe aplicarse los requisitos de cotización y tiempos de servicio establecidos para las pensiones del régimen contributivo.

Finalmente, con la Ley 1106 de 2006, se prorrogaron algunas medidas adoptadas en la Ley 418 de 1997. Con el objetivo de implementar medidas de seguridad ciudadana, se confirieron facultades al Ejecutivo, para que bajo un marco normativo específico desarrollara herramientas jurídicas, políticas y económicas, para contrarrestar los factores que alteraran la seguridad y convivencia pacífica. Respecto a la pensión por invalidez para víctimas de la violencia, no hay pronunciamiento alguno.

Este asunto adquiere especial relevancia, pues la prestación estudiada fue prorrogada de manera sucesivas en varias disposiciones legales, sobre la base según la cual, las causas que dieron origen a la misma no pudieron superarse. Como se estudió en un primer momento, la pensión para víctimas de la violencia requería requisitos más gravosos para poder acceder a ella; con posterioridad se amplió su espectro de protección, al incorporar en la categoría de víctimas a los menores de edad y al disminuir el porcentaje de pérdida de capacidad laboral de un 66% a 50%, para ser beneficiario de la misma. De esta manera, la pensión analizada tuvo significativos avances de carácter progresivo, aumentando de manera programática sus niveles de protección.

De esta manera, la Corte Constitucional, establece lo siguiente:

La pensión para víctimas de la violencia ha tenido un carácter progresivo, asunto de la mayor trascendencia, puesto que cuando la Ley 1106 de 2006 no prorrogó la prestación objeto de estudio, pudo incurrir en una medida de carácter regresiva, al desconocer los niveles de protección

alcanzados con anterioridad (Corte Constitucional, 2013, T-469).

De otra parte, la Corte ha sostenido que “cuando una norma retrocede, por cualquier vía, el nivel de satisfacción de un derecho social, inmediatamente debe presumirse inconstitucional” (Corte Constitucional, 2009, C-556). Esto explica la obligación de todas las instituciones al interior del Estado colombiano, de garantizar los derechos sociales de manera progresiva.

En resumen, la prohibición de regresividad es apenas una prohibición prima facie y no absoluta. Por tanto, la adopción de medidas regresivas en materia de derechos sociales, no es inconstitucional por sí misma. La jurisprudencia de esta Corte, además de un amplio sector de la academia, reconoce que en ocasiones es plausible acudir a medidas de carácter regresivas, más si se cumple una serie de requisitos especiales, dispuestos para tal fin.

4. EL RECONOCIMIENTO DE PENSIONES POR INVALIDEZ PARA VÍCTIMAS DEL CONFLICTO COLOMBIANO SEGÚN LA LEY 418 DE 1997

4.1. REQUISITOS PARA ACCEDER A LA PRESTACIÓN

La Sentencia T-469 de 2013 identifica los dos requisitos para poder acceder a la pensión por invalidez para víctimas de la violencia contemplada en la Ley 418 de 1997. El primero de ellos hace referencia a la calidad de víctima contemplada en el artículo 15 de la Ley 418 de 1997, modificado por el artículo 18 de la Ley 782 de 2002, que adjudica dicha calidad a

... 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 (Ley 418 de 1997, art. 15).

De esta forma, son víctimas de la violencia aquellas personas que, con ocasión al conflicto armado interno, sufran daños en su integridad personal, ya sea por acciones de grupos ilegales o aún por grupos legalmente

constituídos. Así las cosas, se advierte que el legislador estipuló que el objeto de la prestación pensional, fue proteger a las víctimas de la violencia de las contingencias generadas por la pérdida de capacidad laboral.

De esta manera, la prestación es excluyente con otras de naturaleza similar, razón por la cual la norma es categórica al afirmar que “tendrán derecho a una pensión mínima legal vigente” siempre y cuando “carezcan de otras posibilidades pensionales”. Sumado a ello, se dispuso que la pérdida de capacidad laboral fuera igual o superior al 50% y, que la calificación del porcentaje de pérdida de capacidad debería practicarse de conformidad al Manual Único para la Calificación de Invalidez.

4.2. MONTO Y PERIODICIDAD

El artículo 46 de la Ley 418 de 1997, estableció que el monto de la pensión por discapacidad para víctimas de la violencia era igual a un salario mínimo mensual legal vigente, de conformidad a lo dispuesto en el Régimen General de Pensiones de la Ley 100 de 1993.

Al establecer que el pago deberá efectuarse de acuerdo a lo dispuesto para las pensiones de la Ley 100 de 1993, se entiende que este pago es periódico y mensual. En ese sentido, los beneficiarios de esa prestación pueden reclamarla cada mes, en la cuantía expuesta, sin más requisitos que los dispuestos para esta prestación de carácter excepcional.

4.3. ENTIDADES RESPONSABLES DE GARANTIZAR LA PRESTACIÓN

La Corte Constitucional también preceptúa que a partir de la interpretación literal del artículo 46 de la Ley 418 de 1997, es necesario abordar dos elementos importantes en relación a las entidades obligadas a satisfacer esta prestación social.

El primero de ellos hace referencia a la entidad encargada del reconocimiento de la prestación. El segundo, guarda relación con la entidad responsable de hacer efectivo dicho reconocimiento, efectuando los pagos correspondientes por concepto de dicha obligación (Corte Constitucional, 2013, T-469).

Con el objetivo de precisar el alcance de las obligaciones de las entidades encargadas

de garantizar la pensión por invalidez para víctimas de la violencia, estudiaremos cada uno de los componentes relacionados con anterioridad.

La Ley 418 de 1997 dispuso que el Instituto de Seguros Sociales (o en su defecto la entidad de naturaleza oficial señalada por el gobierno) fuera la entidad competente para efectuar el reconocimiento de la prestación estudiada.

Sin embargo, a partir del 28 de septiembre de 2012 el Instituto de Seguros Sociales entró en proceso liquidatorio, por medio de Decreto 1012 de 2012, el cual suprimió de la estructura del mismo, entre otras, las siguientes funciones: “Garantizar a sus afiliados y beneficiarios el pago de las prestaciones económicas en materia de salud, riesgos profesionales y pensiones, de acuerdo con las normas legales vigentes” (Decreto 1012 de 2012, art. 2, num. 4).

En ese orden de ideas, el Instituto de Seguros Sociales era el competente para efectuar reconocimientos pensionales, inclusive el de la pensión para víctimas de la

violencia, en cumplimiento de lo ordenado por el artículo 46 de la Ley 418 de 1997 y hasta en que esa entidad perdiera su competencia para ello, es decir, hasta el 27 de septiembre de 2012, en virtud del Decreto 2013 de 2012. No obstante ante la apertura del proceso liquidatorio de esa entidad, las obligaciones derivadas del reconocimiento y pago de pensiones fueron asumidas por Colpensiones, en virtud del artículo 155 de la Ley 1151 de 2007 y de los literales 3° y 4° del Decreto 2011 de 2012.

De la misma manera, las decisiones adoptadas en el marco de procesos judiciales como acciones de tutela, entre otras, deben ser acatadas por Colpensiones, de conformidad con el artículo 35 del Decreto 2013 de 2012, el cual expone que “las sentencias judiciales que afecten a los fondos de prestaciones de invalidez, vejez y muerte, o relacionadas con la función de administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida serán cumplidas por Colpensiones” (Decreto 2013 de 2012, art. 35).

Por tanto, algunas de las funciones que venía cumpliendo el ISS, fueron asignadas a Colpensiones de manera definitiva, entre ellas el reconocimiento de pensiones y el cumplimiento de fallos de tutela, pues a partir de la entrada en vigencia del Decreto 2013 de 2012, se asignaron funciones al ISS en liquidación, para que efectuara únicamente actos jurídicos que facilitaran su proceso liquidatorio.

Una vez identificada la entidad responsable de efectuar el reconocimiento de la prestación, esto es, Colpensiones, es indispensable establecer la entidad responsable de efectuar los respectivos pagos periódicos por concepto del pago de la pensión. El artículo 46 de la Ley 418 de 1997, estableció que la pensión por invalidez para víctimas de la violencia sería cubierta por el Fondo de Solidaridad Pensional, al que se refiere el artículo 25 de la Ley 100 de 1993.

El referido fondo es una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de la Protección Social, destinado a ampliar la cobertura mediante un

subsidio a las cotizaciones para pensiones de los grupos de población que por sus características y condiciones socioeconómicas, no tienen acceso a los sistemas de seguridad social, así como el otorgamiento de subsidios económicos para la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema.

El Ministerio de la Protección Social, por medio de Contrato No. 352 de 2007, encargó la administración del fondo a una alianza estratégica entre fiducias del sector público, que se denominó Consorcio Prosperar, entidad que empezó a ejercer sus funciones a partir del 1º de diciembre de 2007. El objeto social desarrollado por el Consorcio, es administrar fiduciariamente los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional, de conformidad al artículo 25 de la Ley 100 de 1993, como una cuenta sin personería jurídica, en la actualidad adscrita Ministerio de la Protección Social (Corte Constitucional, 2013, T-469).

De conformidad con el artículo 46 de la Ley 418 de 1997, el Fondo de Solidaridad Pensional sería el responsable de hacer efectivo el reconocimiento de la pensión por invalidez para víctimas de la violencia. No obstante, en razón del encargo fiduciario efectuado por el Ministerio de la Protección Social al Consorcio Prosperar, este último, tiene la obligación de garantizar los pagos

periódicos causados por el pago de la prestación social.

5. CONCLUSIONES

Con lo anterior queda claro que la pensión estipulada en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997, no hace parte del Sistema General de Seguridad Social contemplado en la Ley 100 de 1993 y afines; de igual forma, el campo material de la Ley 797 de 2003 que hace referencia a los requisitos para acceder a los diferentes tipos de pensiones, es diferente al dispuesto en la Ley 418 de 1997; por tanto, la Ley 797 de 2003 no derogó la pensión para víctimas de la violencia estipulada en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997, más aún cuando el objeto de las prestaciones estudiadas es diferente: la causa que origina su reconocimiento no es equiparable y las leyes que las establecen tuvieron un propósito y materias diferentes.

Es de aclarar que en la actualidad corresponde a Colpensiones efectuar el reconocimiento de las pensiones que tenía a su cargo el Instituto de Seguros Sociales, a partir de la fecha de inicio del proceso de

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 20 de 21

liquidación de este último, es decir, desde el 28 de septiembre de 2012. Así las cosas, como el Instituto de Seguros Sociales era el encargado de reconocer la pensión para víctimas de la violencia, de conformidad con el artículo 46 de la Ley 418 de 1997, y en la actualidad se encuentra imposibilitado para efectuar dicho reconocimiento, en virtud a la apertura de su proceso liquidatorio, le corresponde a Colpensiones asumir dicha obligación, a partir de lo dispuesto en el artículo 3°, numeral 4 del Decreto 2011 de 2012.

REFERENCIAS

- Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones. (2014). *Concepto 6187485*. Bogotá, 30 de julio. Colpensiones.
- Briceño A., P. (2015). *Sobre la pensión de invalidez para víctimas del conflicto armado interno en Colombia*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Congreso de la República. (1993). *Ley 100, por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: Diario Oficial 41.148 del 23 de Diciembre de 1993.
- Congreso de la República. (1997). *Ley 418, por la cual se consagran unos*

instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Diario Oficial 43201 del 26 de diciembre de 1997.

- Congreso de la República. (1999). *Exposición de motivos*. Bogotá: Gaceta 364, Ley 548 de 1999.
- Congreso de la República. (2002). *Ley 782, por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y se modifican algunas de sus disposiciones*. Bogotá: Diario Oficial No. 45.043 de diciembre 23 de 2002.
- Corte Constitucional. (1992). Sentencia T-406. Bogotá. *Magistrado Ponente: Ciro Angarita Barón*.
- Corte Constitucional. (1998). Sentencia SU-747. Bogotá. *Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz*.
- Corte Constitucional. (2009). Sentencia C-556. Bogotá. *Magistrado Ponente: Nilson Pinilla Pinilla*.
- Corte Constitucional. (2010). Sentencia T-122. Bogotá. *Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto*.
- Corte Constitucional. (2011). Sentencia T-334. Bogotá. *Magistrado Ponente: Nilson Pinilla Pinilla*.
- Corte Constitucional. (2012). Sentencia T-138. Bogotá. *Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto*.

	ARTICULO DEL TRABAJO DE GRADO	Código: F-PI-32
		Versión: 01
		Página 21 de 21

Corte Constitucional. (2012). Sentencia T-463. Bogotá. *Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio.*

Corte Constitucional. (2013). Sentencia T-469. Bogotá. *Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.*

Corte Constitucional. (2014). Sentencia C-767. Bogotá. *Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.*

Corte Constitucional. (2015). Sentencia T-009. Bogotá. *Magistrada Ponente: Martha Victoria Sáchica Méndez.*

Corte Constitucional. (2015). Sentencia T-074. Bogotá. *Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.*

Corte Constitucional. (2016). Sentencia T-065. Bogotá. *Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado.*

Lázaro P., Y. (2011). *Criterios jurisprudenciales del reconocimiento y pago de la pensión de sobreviviente a través de acción de tutela como mecanismo definitivo.* Medellín: Universidad de Antioquia.

Madrigal I., J. (2011). *La aplicación del principio de progresividad en el requisito de fidelidad en las pensiones de invalidez: revisión jurisprudencial de la Corte Constitucional colombiana y de la Corte Suprema de Justicia en el periodo 2006 – 2009.* Medellín: Universidad de Antioquia.

Raigoza D., D., & Ballesteros B., C. (2010). *Elementos jurídicos que permiten la regulación legal de la pensión de invalidez para menores de edad en Colombia.* Medellín: Universidad de Antioquia.

CURRICULUM VITAE

Liliana Restrepo Ortiz: Estudiante del derecho de la Institución Universitaria de Envigado, coautora del presente artículo, el cual hace parte del Diplomado de en Seguridad Social y Pensiones de dicha universidad.

María Catalina Salgado Obando: Estudiante del derecho de la Institución Universitaria de Envigado, coautora del presente artículo, el cual hace parte del Diplomado de en Seguridad Social y Pensiones de dicha universidad.

Patricia Lucia Morales Silva: Estudiante del derecho de la Institución Universitaria de Envigado, coautora del presente artículo, el cual hace parte del Diplomado de en Seguridad Social y Pensiones de dicha universidad.