

PENSION DE INVALIDEZ A VICTIMAS DE LA VIOLENCIA – Alcance y evolución /
PENSION DE INVALIDEZ A VICTIMAS DE LA VIOLENCIA – Hecho generador

La Ley 418 de 1997, por medio de la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones, define por víctimas, aquellas personas de la población civil que sufren perjuicios en su vida, grave deterioro en su integridad personal y/o bienes, por razón de actos que se susciten en el marco del conflicto armado interno, tales como atentados terroristas, combates, ataques y masacres entre otros y en su artículo 46 consagró: “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. 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”. El artículo 131 ibidem, determinó que la vigencia de la ley sería de dos años contados a partir de su promulgación. Algunas de las disposiciones de la Ley 418 de 1997 fueron prorrogados nuevamente por cuatro años a través de la Ley 782 de 2002 y modificó otras, entre ellas el artículo 46, en el sentido de indicar que la pensión de invalidez 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 (artículo 18 de la Ley 782 de 2002). La Ley 1106 de 2006, prorrogó por el término de cuatro años los efectos de algunos de los artículos de la Ley 418 de 1997 y otros de las leyes 548 de 1999 y 782 de 2002, que la modificaron y adicionaron, sin que dentro de dicha normatividad apareciera el artículo 18 de esta última, relacionado con el reconocimiento de la pensión de invalidez a las víctimas de la violencia. Si bien es cierto en la actualidad no se encuentra vigente el reconocimiento de una pensión de invalidez a favor de las víctimas del conflicto armado, también lo es que el combate presuntamente generador de la incapacidad del actor ocurrió el 11 de abril de 2005, es decir, con anterioridad a la vigencia de la Ley 1106 de 2006, 22 de diciembre.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION “B”

Consejero ponente: BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ

Bogotá D.C., dos (2) de abril de dos mil nueve (2009).

Radicación numero: 25000-23-15-000-2008-00942-01(AC)

Actor: ORLANDO VERGARA QUIMBAYA

Demandado: MINISTERIO DE HACIENDA Y OTROS

Decide la Sala la impugnación propuesta por el actor contra la providencia de 8 de septiembre de 2008, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que accedió parcialmente a la

tutela incoada por el señor ORLANDO VERGARA QUIMBAYA contra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de la Protección Social y Acción Social de la Presidencia de la República.

PRETENSIONES Y HECHOS DE LA TUTELA

El Señor Orlando Vergara Quimbaya, actuando en nombre propio, instauró acción de tutela contra los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, de la Protección Social y Acción Social de la Presidencia de la República, con el fin de que se le amparen sus derechos fundamentales a la salud, vida en condiciones dignas, igualdad y mínimo vital vulnerados por las entidades al negarle la pensión de invalidez como víctima del conflicto armado.

Como consecuencia solicitó ordenarle a las entidades demandadas que le entreguen los alivios establecidos por el Gobierno a favor de las víctimas del conflicto armado y le reconozcan en forma definitiva una pensión por invalidez a la que tiene derecho por la pérdida de la capacidad laboral sufrida en el conflicto.

Fundamentó sus pretensiones en los siguientes hechos:

El actor está inscrito en el registro de Acción Social como desplazado por la violencia.

En abril de 2005 fue visitado por dos personas que le pidieron 50 millones de pesos como vacuna, suma que no poseía por lo que les solicitó hablar con un Comandante para negociar pero no fue escuchado. El plazo dado para el pago fue de 8 días.

El 14 de abril de 2005, entre las 7 y 8 p.m. fue visitado nuevamente por 7 u 8 guerrilleros armados que le proporcionaron cinco impactos de bala dejándolo gravemente herido, a su esposa la maltrataron y les advirtieron que no acudieran a la Policía ni al Ejército.

El actor fue llevado a la clínica con ayuda de su esposa y un vecino donde lo atendieron y tomaron sus datos, pero encontrándose allí llegaron los guerrilleros y se enfrentaron con los miembros de la Policía.

Los heridos, incluyendo el actor, fueron trasladados a Florencia y luego a Neiva donde le iniciaron el tratamiento que requería luego de realizarle 7 cirugías en el tórax y extraerle un pulmón.

La incapacidad que padece desde el ataque le impide valerse por sí mismo, debe permanecer con tanque de oxígeno y no puede hacer ninguna fuerza.

La incapacidad dictaminada supera el 50% por lo que pide que se le reconozca una pensión de invalidez que le permita atender sus necesidades básicas y las de su familia.

Personas desplazadas en iguales circunstancias a las suyas han logrado el reconocimiento de una pensión de invalidez por lo que solicita que se le de la misma solución.

LA PROVIDENCIA IMPUGNADA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró la falta de legitimación por pasiva del Ministerio de Hacienda y accedió parcialmente a la tutela incoada (fls. 136 a 158). Tuteló los derechos fundamentales de petición, a la vida, a la salud y al mínimo vital del actor, ordenándole al Ministerio de la Protección Social que en el término de 48 horas contadas a partir de la

notificación de la providencia, le notifique al actor el Oficio No. 253740 de 28 de agosto de 2006 en los términos del C.C.A. y a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional que prorrogue la ayuda humanitaria otorgada al actor relacionada con vivienda, vestuario alimentación y salud hasta cuando cese su situación de desplazado.

La Ley 387 de 18 de julio de 1997, adoptó las medidas necesarias para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, protección, consolidación, y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en Colombia. En el artículo 4 creó el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, constituido por un conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias, que adelantan planes, programas, proyectos y acciones específicas tendientes a la atención integral de la población desplazada.

Como entidad Coordinadora de dicho sistema fue designada Acción Social, entidad pública Adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente.

Por ser el demandante una persona de la tercera edad y tener la condición de desplazado debe prorrogársele la atención humanitaria de emergencia que presta Acción Social y otorgársele vivienda, vestuario, alimento y salud hasta tanto cese su condición de desplazado.

Negó la tutela del derecho a la igualdad porque no encontró prueba alguna que permita determinar su vulneración comparándola con otras personas en iguales condiciones y circunstancias.

Tampoco accedió al reconocimiento y pago de la pensión de invalidez, porque al momento de la admisión de la acción de tutela se encontraban derogadas las normas que otorgaban los beneficios de pensión de invalidez a las víctimas de la violencia, además la Ley 797 de 2003 modificó el Fondo de Solidaridad Pensional y no incluyó como opción de éste otorgar pensiones a las víctimas de actos violentos sino que previó un subsidio para las cotizaciones destinado a las Subcuentas de Solidaridad y Subsistencia.

Para lograr el reconocimiento de la pensión de invalidez el demandante deberá acudir al Instituto de Seguros Sociales quien determinará si es procedente.

IMPUGNACION

El actor impugnó el anterior proveído sólo en cuanto negó la protección del derecho a la igualdad y la pensión de invalidez (fl. 213).

Es procedente la tutela del derecho a la igualdad porque a otra persona victima del conflicto armado le concedieron una pensión de invalidez en forma definitiva por padecer una pérdida de la capacidad laboral del 70%, situación muy parecida a la del actor.

Solicitó darle prevalencia a los principios y derechos establecidos en la Constitución Política, referentes al estado social de derecho, la protección de la familia, la seguridad social, la integración a la vida activa de las personas de la tercera edad, etc.

CONSIDERACIONES

Problema Jurídico

Consiste en determinar si las entidades demandadas, han vulnerado los derechos fundamentales

del actor en su condición de desplazado por la suspensión de la ayuda humanitaria y la negativa de reconocimiento de una pensión de invalidez.

De lo probado en el proceso

A folio 16 del plenario obra copia del formato para certificar la discapacidad para el programa de protección social al mayor adulto del Ministerio de la Protección Social fechado 27 de mayo de 2008, con firma y sello de la Dra. Yolanda Russey Giraldo, Medicina Laboral, Salud Ocupacional, en el que se consignó con letra imprenta que el paciente Orlando Vergara Quimbaya de 63 años de edad padece una pérdida de la capacidad superior al 70%.

De folios 19 a 38 obran resúmenes de la historia clínica del actor proferidos por el Centro de Investigaciones Oncológicas Ciosad S.A. en los que constan que ingresó a esa institución el 7 de mayo de 2005 y salió el 15 del mismo mes y año, por las siguientes razones (fl.19):

“Paciente quien hace 25 días sufre herida por proyectil de arma de fuego ameritando toracostomía derecha y laparatomía con frenirrafia y sutura hepática. Posteriormente el paciente presenta disnea en reposo.., Bajo anestesia local se practica toracotomia se evidencia pulmón colapsado, paquipleuritis, empiema biliar, fistula a nivel del segmento apical del lobolo inferior con lesión del diafragma derecho, se practica rafia de diafragma, cierre de fistula. Procedimiento sin complicaciones.”.

El Ministerio de la Protección Social, Coordinación del Grupo Pensiones, a través de oficio 253740 de 28 de agosto de 2008 respondió el derecho de petición presentado por el actor con el fin de obtener el reconocimiento de una pensión de invalidez informándole que la solicitud fue remitida al Instituto de Seguros Sociales por ser esa la entidad competente para resolverla (fl.130).

Sustentó la decisión argumentando que el Ministerio no puede disponer de los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional por estar dirigidos a efectos diferentes a los beneficios pensionales consagrados en la Ley 782 de 2002.

Contestación de la acción

El representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicitó declarar improcedente la acción respecto de esa entidad por haber cumplido con las obligaciones que la Constitución y la ley le imponen, como lo es girar los recursos a Acción Social y a Fonvivienda (fl. 89).

Adjuntó la relación parcial de los giros hechos a la Agencia para la Acción Social, al Inurbe y a Fonvivienda pero desconoce si esos dineros han sido utilizados para cancelar las obligaciones que genera la atención a la población desplazada.

La representante del Ministerio de la Protección Social solicitó negar las pretensiones de la acción de tutela (fl. 124). Manifestó que el derecho de petición presentado por el actor con el fin de obtener el reconocimiento de una pensión de invalidez fue atendido a través del oficio No. 253740 de 28 de agosto de 2008 en el que se le explicó que la pensión era competencia del ISS, y la decisión que profiriera podía ser impugnada ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Agregó que la pensión otorgada en virtud de la Ley 418 de 1997, era una prestación periódica de carácter especial, solventada con recursos del Sistema General de Pensiones, a través de la cuenta de Solidaridad Pensional vigente hasta la expedición de la Ley 797 de 2003 y el Acto Legislativo

01 de 2005.

El apoderado de Acción Social solicitó negar la tutela incoada (fl. 170). Manifestó que el estudio de los móviles del evento violento son esenciales para reconocer la ayuda humanitaria que sólo procede en los casos en que el mismo haya ocurrido por causa del conflicto armado, situación esta que no ha probado el actor.

Análisis de la Sala

Como la impugnación presentada por el actor está dirigida a obtener el reconocimiento de una pensión de invalidez en su condición de desplazado por la violencia sólo se estudiará tal pretensión teniendo en cuenta que las demás fueron falladas en forma favorable.

El artículo 1 de la Ley 387 de 1997 define la condición de desplazado en los siguientes términos:

“Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones . Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias derivadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público. (...)”

A su vez, la Ley 418 de 1997, por medio de la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones, define por víctimas, aquellas personas de la población civil que sufren perjuicios en su vida, grave deterioro en su integridad personal y/o bienes, por razón de actos que se susciten en el marco del conflicto armado interno, tales como atentados terroristas, combates, ataques y masacres entre otros y en su artículo 46 consagró:

“En cumplimiento de su objeto y en desarrollo de sus facultades, la Red de Solidaridad Social atenderá gratuitamente y sin intermediarios a las víctimas de actos a que se refiere el artículo 15, en los términos previstos en los artículos 20 y 23 de la presente ley, los gastos funerarios de las mismas, para proteger a los habitantes contra las consecuencias de actos que se susciten en el marco del conflicto armado interno, subsidiará las líneas de crédito a que se refiere el presente título, de conformidad con las reglamentaciones que adopte su Junta Directiva. Igualmente podrá cofinanciar los programas que adelanten entidades sin ánimo de lucro, celebrando para este último efecto los contratos a que se refiere el artículo 355 de la Constitución Política y las normas que lo reglamentan, todo en función de la protección y ayuda a los damnificados.

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.

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.”.

El artículo 131 ibidem, determinó que la vigencia de la ley sería de dos años contados a partir de su promulgación.

Mediante la Ley 548 de 23 de diciembre de 1999 se prorrogó por tres años la vigencia de la Ley 418 de 1997 y se dictaron otras disposiciones.

Algunas de las disposiciones de la Ley 418 de 1997 fueron prorrogados nuevamente por cuatro años a través de la Ley 782 de 2002 y modificó otras, entre ellas el artículo 46, en el sentido de indicar que la pensión de invalidez 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 (artículo 18 de la Ley 782 de 2002).

La Ley 1106 de 2006, prorrogó por el término de cuatro años los efectos de algunos de los artículos de la Ley 418 de 1997 y otros de las leyes 548 de 1999 y 782 de 2002, que la modificaron y adicionaron, sin que dentro de dicha normatividad apareciera el artículo 18 de esta última, relacionado con el reconocimiento de la pensión de invalidez a las víctimas de la violencia.

Si bien es cierto en la actualidad no se encuentra vigente el reconocimiento de una pensión de invalidez a favor de las víctimas del conflicto armado, también lo es que el combate presuntamente generador de la incapacidad del actor ocurrió el 11 de abril de 2005, es decir, con anterioridad a la vigencia de la Ley 1106 de 2006, 22 de diciembre.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala, mediante autos de 20 de noviembre de 2008, 29 de enero y 26 de febrero de 2009, ordenó la valoración médica del actor por parte de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá con el fin de que rindiera dictamen en el que constara el porcentaje de pérdida de la capacidad laboral, la fecha de consolidación de la invalidez y la causa de la misma (fls. 232, 245 y 259).

Por auto de 16 de marzo de 2009 (fl.274) se ordenó notificarle al actor la respuesta emitida por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá, allegada al proceso el 12 de marzo de 2009 (fl.272), en la que se le informaba que debía allegar a esa dependencia su historia clínica, consignación por valor de \$16.500 y la dirección de notificación y teléfono para la citación.

En la providencia se le advirtió al tutelante que debía allegar al proceso constancia del cumplimiento de los anteriores requerimientos en un término máximo de 5 días (fl.274).

La decisión anterior fue notificada al actor a través de correo certificado el 18 de marzo de 2009 (fl.300) a la Carrera 10 No. 15-39 oficina 508 Edificio Unión, que corresponde a la indicada por él en el escrito de tutela.

El expediente subió al Despacho el 30 de marzo de 2009 sin que el actor hubiere dado cumplimiento a lo ordenado (fl. 302).

Por las razones expuestas la pretensión del actor tendiente a obtener el reconocimiento de una pensión de invalidez en su condición de víctima de la violencia, negada por el A quo, será confirmada teniendo en cuenta que no existe prueba de que la incapacidad alegada haya sido adquirida antes de la entrada en vigencia de la ley 1106 de 2006.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

Confirmase el proveído de 8 de septiembre de 2008 proferido por el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, que accedió parcialmente a la tutela incoada por el señor Orlando Vergara Quimbaya y negó el reconocimiento de la pensión de invalidez.

Cópiese, notifíquese, remítase copia al Tribunal de origen y envíese a la Corte Constitucional para su eventual revisión. Publíquese.

La presente providencia fue discutida y aprobada en Sala de la fecha.

VICTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA

GERARDO ARENAS MONSALVE

BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ

MERCEDES TOVAR DE HERRAN

Secretaria General



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.
Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones
ISSN 2256-1633
Última actualización: 31 de agosto de 2019

