

Sentencia T-506/17

PRESTACION HUMANITARIA PERIODICA PARA PERSONAS VICTIMAS DE LA VIOLENCIA-Desarrollo normativo

PENSION ESPECIAL MINIMA DE INVALIDEZ PARA VICTIMAS DE ATENTADOS TERRORISTAS-Evolución y vigencia del régimen legal

PRESTACION HUMANITARIA PERIODICA PARA VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO-Requisitos para acceder

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

Referencia: Expediente T-6.190.537

Acción de tutela instaurada por Martín Gallo Gallo contra COLPENSIONES y el Ministerio del Trabajo.

Magistrada Ponente:

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá D.C., cuatro (4) de agosto de dos mil diecisiete (2017).

La Sala Séptima de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, conformada por las magistradas Cristina Pardo Schlesinger -quien la preside-, Diana Fajardo Rivera y el magistrado Alberto Rojas Ríos, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución Política, profiere la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo de única instancia[1] que declaró improcedente la acción de tutela incoada por Martín Gallo Gallo contra COLPENSIONES.

I. ANTECEDENTES

De acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Política (arts. 86 y 241-9), el Decreto 2591 de 1991 (art. 33) y el Acuerdo 02 de 2015 (art. 55), la Sala de Selección Número Seis de la Corte Constitucional escogió, para efectos de su revisión, la acción de tutela de la referencia[2]. De conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión procede a dictar la sentencia correspondiente.

1. Hechos y solicitud

Martín Gallo Gallo instauró el 17 de enero de 2017 acción de tutela contra la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES por considerar que ésta vulneró sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la vida en condiciones dignas y al debido proceso, al negarle el reconocimiento y pago de la pensión especial de invalidez por ser víctima del conflicto

armado[3] y el correspondiente retroactivo, a los cuales considera tiene derecho. Funda su solicitud en los siguientes hechos:

1.1. El accionante (de 55 años) comenta que el 26 de marzo de 1998 en la vereda El Rosal de la zona rural de Duitama (Boyacá), fue víctima de un intento de homicidio con arma de fuego. Como consecuencia de lo anterior, fue calificado el 15 de octubre de 2014, por Colpensiones, con una pérdida de capacidad laboral de 51.05% y fecha de estructuración 26 de marzo de 1998, por lo que no pudo volver a trabajar ya que se dedicaba a oficios varios, lo cual le exigía desplazarse diariamente largas distancias.

1.2. Al conocer el dictamen proferido por Colpensiones, el 15 de octubre de 2014 el actor radicó ante dicha entidad solicitud de reconocimiento y pago de una pensión de invalidez, aportando los documentos requeridos por ley. Petición a la que Colpensiones se negó a través de la Resolución GNR 232781 del 31 de julio de 2015, por cuanto el actor no cumplió los requisitos legales para el efecto, esto es, la densidad en las cotizaciones[4].

1.3. El 22 de diciembre de 2014 el actor fue reconocido por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas como "VÍCTIMA DIRECTA" del conflicto armado en el Registro Único de Víctimas en virtud del Decreto 1290 de 2008 con ocasión del "hecho victimizante de Lesiones Personales y Psicológicas" ocurrido el 26 de marzo de 1998 en Duitama (Boyacá)[5].

1.4. Teniendo en cuenta el reconocimiento anterior, el actor radicó ante Colpensiones los documentos requeridos para solicitar la pensión especial de invalidez para víctimas del conflicto armado – a partir de ahora, prestación humanitaria periódica - a la que considera tener derecho por su condición de víctima del conflicto armado. La accionada contestó señalando que la pretensión no era viable ya que la solicitud no había superado las validaciones del SIAFP (Sistema de Información de los Afiliados a los Fondos de Pensión) (Esta afirmación no tiene sustento probatorio, por lo que posteriormente se precisará la real respuesta de la demandada).

1.5. Ante la respuesta negativa recibida, el señor Gallo Gallo el 19 de septiembre de 2016 radicó una segunda solicitud con igual pretensión, de la cual afirma no haber recibido respuesta a la fecha de la interposición de la acción de tutela.

1.6. Afirma que su condición ha empeorado con el paso del tiempo ya que ha desarrollado patologías como "inmovilidad motora de pómulo derecho mandíbula izquierda con región pectoral brazo mano y pie bilateral rodilla, escoliosis de columna y aumento de lordosis fisiológica y también hipertensión pulmonar"[6]. Además, señala que vive con su señora madre por lo que la falta de un ingreso fijo no solo afecta su mínimo vital sino el de ella.

2. Contestación de la acción de tutela[7]

2.1. Colpensiones[8]

La Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, a través de la Gerente Nacional de Defensa Judicial respondió la acción de tutela solicitando se declarara la carencia actual de objeto por hecho superado o la improcedencia de la misma por cuanto el actor cuenta con otros mecanismos de defensa. Al respecto, presentó los siguientes argumentos:

2.1.1. En primer lugar, señala que en relación con el derecho fundamental de petición se está frente a una carencia actual de objeto por hecho superado ya que Colpensiones respondió las

diferentes peticiones interpuestas por el actor así: (i) Resolución GNR 232781 del 31 de julio de 2015, por la cual se niega una pensión de invalidez, notificada personalmente el 3 de agosto de 2015 y (ii) Resolución GNR 296884 del 7 de octubre de 2016, "por la cual se deja en suspenso el estudio de una pensión de invalidez para víctimas de la violencia", notificada personalmente el 25 de noviembre de 2016.

2.1.2. Indica también que la pensión especial solicitada no es asimilable a la pensión de invalidez regulada por la Ley 100 de 1993, pues la primera no requiere la verificación de requisitos de semanas cotizadas y edad para el reconocimiento del derecho, sino que se encuentra enmarcada en el ámbito de los derechos humanos y de los deberes del Estado[9].

2.1.3. Frente a la financiación y pago de la pensión especial de invalidez para víctima de la violencia señaló que el artículo 48 de la Constitución Política consagra la seguridad social como garantía constitucional y prohíbe la "destinación y/o utilización de los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella". Por lo tanto, Colpensiones no puede reconocer y destinar dineros públicos para el pago de dicha pensión especial que no pertenece al sistema general de pensiones. Lo anterior podría derivar en una desviación de recursos públicos que puede constituirse en un delito tipificado en la Ley 599 de 2000 y modificaciones, como "peculado por apropiación oficial frente a recursos de la seguridad social integral".

2.1.4. Finalmente, aduce que la acción de tutela en el presente caso es improcedente por no cumplir el requisito de subsidiariedad teniendo en cuenta que el actor cuenta con otros mecanismos idóneos para ventilar sus inconformidades y presentar sus pretensiones. Esto es, respecto de las resoluciones expedidas por Colpensiones dando respuesta a sus dos solicitudes, el accionante contó con la posibilidad de interponer los recursos de ley, aunado a que tiene la oportunidad de presentar la demanda ordinaria respectiva.

2.2. Ministerio de Hacienda[10]

El Ministerio de Hacienda, a través de su abogada asesora respondió la acción de tutela solicitando se declarara su improcedencia por cuanto el actor cuenta con otros mecanismos de defensa como el proceso ordinario para ejercitar sus derechos.

2.3. Ministerio del Trabajo[11]

El Ministerio de Trabajo, a través del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, respondió la acción de tutela solicitando se nieguen las pretensiones del actor frente a dicho Ministerio. Al respecto, presenta los siguientes argumentos:

2.3.1. Como primera medida manifiesta que "el Ministerio del Trabajo, debe ser desvinculado de la presente Acción de Tutela, pues dentro de sus funciones no se encuentra la de reconocer o restablecer los derechos pensionales, pues la entidad competente es COLPENSIONES, quien determina si el accionante cumple o no con los requisitos señalados en la Ley para acceder a la pensión de invalidez por víctimas de la violencia".

2.3.2. Arguye que de acuerdo con el artículo 46 de la Ley 418 de 1997, modificado por el artículo 18 de la Ley 782 de 2002, la prestación de invalidez para las víctimas de la violencia "será cubierta por el Fondo de Solidaridad Pensional a que se refiere el artículo 25 de la Ley 100 de 1993", sin embargo afirma que esto no es posible teniendo en cuenta lo siguiente:

a) El Fondo de Solidaridad Pensional es una cuenta especial de la Nación, adscrita al Ministerio del Trabajo, sin personería jurídica y administrada mediante encargo fiduciario. El artículo 27 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 8 de la Ley 797 de 2003, determinó las fuentes de los recursos de dicho fondo, de las cuales se extrae que son de naturaleza parafiscal[12].

Así las cosas, la prestación analizada no puede pagarse con los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional ya que éstos son considerados aportes parafiscales con destinación específica, "las cuales son: a) subsidiar parcialmente los aportes de pensión a la población que por sus características y condiciones socioeconómicas no tienen acceso a los sistemas de seguridad social y, b) el otorgamiento de subsidios económicos para la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema".

b) Los aportes realizados al Régimen de Prima Media administrado por Colpensiones, "constituyen un fondo común de naturaleza pública, que garantiza el pago de las prestaciones de quienes tengan la calidad de pensionados" (Artículo 32 de la Ley 100 de 1993), por lo que la prestación especial a víctimas de la violencia tampoco se puede financiar con este fondo "pues éste es el producto de los aportes parafiscales que hacen los afiliados, esto es, que su destinación solamente puede estar encaminada a pagar las pensiones de que trata el Sistema General de Pensiones".

c) El Fondo de Solidaridad Pensional fue creado a través del artículo 25 de la Ley 100 de 1993, lo que significa que también forma parte del Sistema General de Pensiones, de tal manera que sus recursos son considerados aportes parafiscales con destinación específica, afirmación reiterada por la Corte Constitucional en la sentencia SU-587 de 2016.

d) Pagar una prestación como la analizada con recursos del Sistema General de Pensiones "conlleva a una trasgresión a la Carta Política, por cuanto la causa de tal alivio no son las contingencias que protege dicho sistema sino el conflicto armado que sufre nuestro país".

2.3.3. Por otro lado, en caso de que se aceptara que la prestación en este caso es aplicable, el actor no cumple con los requisitos señalados en el artículo 18 de la Ley 782 de 2002 que modifica el artículo 46 de la Ley 418 de 1997, así:

a) en cuanto al primer requisito, de las pruebas aportadas por el accionante "no evidencia este Ministerio que (...) ostente la calidad de víctima de la violencia pues no obra prueba que demuestre encontrarse inscrito en el Registro Único de Víctimas- Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, o denuncia del hecho delictivo en donde se adelanten las investigaciones por parte de las autoridades correspondientes en los cuales sufrió daño por parte de grupos al margen de la ley", solo lo mencionado en el escrito tutelar de haber sido víctima de tentativa de homicidio;

b) en relación con el segundo requisito, al Ministerio no le consta el dictamen que determinó la calificación de invalidez proferida por la Junta Regional de Calificación de invalidez;

c) respecto del tercer y cuarto requisito, al Ministerio no le consta si el actor carece de otras posibilidades pensionales, lo cual debe ser valorado por el juez de tutela. Sin embargo, en la base de Datos Única de Afiliación al Sistema de Seguridad Social BDUA, el petitionerario se encuentra activo en el Régimen Subsidiado de Salud.

2.3.4. Finalmente, recuerda que el actor no ejerció los mecanismos idóneos que tenía a su alcance para controvertir las decisiones proferidas por Colpensiones.

2.4. Procuraduría Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social[13]

La Procuradora Delegada interviene en el proceso para informar que al revisar la base de datos, el actor "no tiene una solicitud de intervención preventiva en la Procuraduría General de la Nación", no obstante se requirió al Gerente Nacional de Reconocimiento de Prestaciones Económicas de Colpensiones para que diera respuesta a la acción de tutela.

Precisa que la Pensión de Invalidez para Personas Víctimas del Conflicto Armado técnicamente no es una pensión, por lo tanto, "no podría ser financiada por el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, no por el Fondo de solidaridad Pensional en razón a que el Sistema General de Pensiones administrado por el Instituto de Seguros Sociales hoy Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, está conformado por los aportes parafiscales que hacen los afiliados al Régimen de Prima Media y constituyen un fondo de naturaleza pública que está llamado a garantizar el pago de las prestaciones de los pensionados".

Finaliza manifestando que el Gobierno Nacional está estudiando un mecanismo para financiar dicha prestación.

2.5. Procuraduría General de la Nación[14]

La Procuraduría General de la Nación, a través de la Oficina Jurídica, solicita negar las pretensiones del actor frente a dicho Ministerio basada en la intervención de la Procuraduría Delegada y teniendo en cuenta que no hay legitimación por pasiva frente a la causa principal de la tutela ya que no es la entidad vulneradora de los derechos fundamentales alegados por el señor Martín Gallo Gallo.

3. Pruebas que obran en el expediente

3.1. Copia de la cédula de ciudadanía del actor, donde consta que tiene 55 años[15].

3.2. Copia de la historia clínica del actor[16].

3.3. Copia de constancia suscrita por la Fiscal Quinta Delegada ante los Jueces Penales del Circuito de Duitama, Boyacá, de fecha 21 de julio de 2014, donde señala que adelantó la investigación preliminar en contra de "RESPONSABLES" por los delitos de homicidio y tentativa de homicidio, siendo víctima, entre otros, el señor Martín Gallo Gallo como lesionado, hechos estos ocurridos en la vereda el Rosal del Municipio de Duitama, el 27 de marzo de 1998. Indica también que la "actuación se encuentra suspendida con fecha 12 de abril de 1999 de conformidad con lo indicado en el art. 326 del C. de P.P. vigente para la época, al no contar con fundamentos suficientes para adoptar la determinación correspondiente, es decir la apertura de investigación o la resolución inhibitoria"[17].

3.4. Copia del oficio No. 20157209192261 de fecha 22 de mayo de 2015, suscrito por la Directora de Registro y Gestión de la Información de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, dirigido a Martín Gallo Gallo donde dan respuesta a su solicitud informando que "ha sido reconocido como VÍCTIMA DIRECTA por el hecho victimizante de Lesiones Personales y Psicológicas Que Produzcan Incapacidad Permanente, en el Registro Único de Víctimas (...), en virtud del Decreto 1290 de 2008 bajo el radicado 248562"[18].

3.5. Copia de la Resolución GNR 232781 del 31 de julio de 2015, por medio de la cual Colpensiones niega una pensión de invalidez al actor, por cuanto no cumple los requisitos legales

para el efecto[19].

3.6. Declaración extrajuicio ante la Notaría Primera del Círculo de Duitama, fechada 14 de septiembre de 2016, del señor Martín Gallo Gallo donde declara que en la fecha se encuentra desempleado y que debido a las lesiones que presenta, Colpensiones lo calificó con 51.5% "de discapacidad permanente". No le es posible acceder a un empleo que le permita cotizar a salud y pensión y no puede hacerlo de manera independiente por falta de recursos. Señala también que sus lesiones fueron producto del conflicto armado interno, como resultado de un atentado terrorista ocurrido en Duitama el día 27 de marzo de 1998[20].

3.7. Copia de "Formato Solicitud de Prestaciones Económicas" de Colpensiones de fecha 19 de septiembre de 2016, con el lleno de datos correspondientes al actor, solicitando pensión de invalidez[21].

3.8. Copia de la Resolución GNR 296884 del 7 de octubre de 2016 y su correspondiente oficio de notificación, por medio de la cual se deja en suspenso el estudio de una pensión de invalidez para víctimas de la violencia[22].

3.9. Copia del Oficio BZ2016_10980692-2915495 del 11 de octubre de 2016, suscrito por la Gerente Nacional de Servicio al Ciudadano de Colpensiones, dirigido a Martín Gallo Gallo en donde le informan que debe presentarse a un punto de atención de Colpensiones para que se notifique del acto administrativo que resuelve su solicitud[23].

3.10. Copia de oficio 2014-8640651 del 15 de octubre de 2014, suscrito por médico laboral de Colpensiones, dirigido a Martín Gallo Gallo, con asunto "Comunicación Dictamen de Calificación de Pérdida de Capacidad Laboral". En dicho oficio se señala "le informamos que el Grupo Médico Laboral de COLPENSIONES le determinó en primera oportunidad una Pérdida de la Capacidad Laboral de 51.05% de origen Accidente y riesgo Común y Fecha de Estructuración jueves, 26 de marzo de 1998 según los criterios establecidos en el Manual Único para la Calificación de la Invalidez adoptado por decreto 917/99"[24].

3.11. Copia de constancia expedida por el Administrador del Sistema de Selección de Beneficiarios "SISBEN" del Municipio de Duitama, de fecha 29 de noviembre de 2016, donde se indica que el actor se encuentra inscrito como beneficiario en el programa Nuevo SISBEN año 2016, personas en condición especial (desplazamiento forzado), puntaje cero (0), ingresado el 8 de noviembre de 2016[25].

3.12. Copia de certificación (sin fecha) expedida por el Personero Municipal de Duitama, donde consta que Martín Gallo Gallo "fue víctima del Conflicto Armado Interno el día veintisiete (27) [de marzo] de 1998 en el Municipio de Duitama (Boyacá), razón por la que fue Reconocido e Incluido en el Registro Único de Víctimas de la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas por el Hecho Victimizante Lesiones Personales y Sicológicas que Produzcan Incapacidad Permanente"[26].

3.13. Copia del Oficio BZ2016_13761312-3097757 del 25 de noviembre de 2016, suscrito por una agente de servicio de Colpensiones de Duitama, dirigido a Martín Gallo Gallo en donde dan respuesta a su solicitud y hacen entrega de las copias de los documentos entregados en el trámite correspondiente a un auxilio funerario radicado con número 2016_10980692[27].

3.14. Copia de "Declaración de No Pensión", suscrita por el actor dirigida a Colpensiones, donde manifiesta que no recibe pensión de jubilación, vejez, invalidez, sobreviviente u otra por parte de

esa entidad y tampoco se encuentra adelantando trámites de reconocimiento en fondo público o privado[28].

4. Decisión judicial objeto de revisión

El Juzgado Laboral del Circuito de Duitama, en sentencia del 30 de enero de 2017, resolvió declarar improcedente el amparo invocado teniendo en cuenta que el accionante no ejerció su derecho de contradicción frente a las resoluciones que le negaron las solicitudes de pensión de invalidez y pensión especial de invalidez a personas víctimas de la violencia, interponiendo los recursos de reposición y/o apelación. Además, señala que tiene a su alcance el proceso ordinario. Finalmente, sostiene que no se acreditó la inminencia de un perjuicio grave que haga necesaria la intervención del juez constitucional para que tome medidas de carácter urgente e impostergradable.

El accionante impugna la anterior decisión pero por auto del 7 de febrero de 2017, proferido por el Juzgado Laboral del Circuito de Duitama, se rechaza la impugnación por extemporánea.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia y procedibilidad

1.1. Competencia

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución, es competente para revisar el fallo de tutela adoptado en el proceso de esta referencia.

1.2. Cumplimiento de los requisitos de procedencia de la acción de tutela

1.2.1. La acción de tutela fue interpuesta por Martín Gallo Gallo como afectado directo de lo que considera una violación de sus derechos fundamentales. Lo anterior encuentra su fundamento constitucional en el artículo 86 de la Carta[29], el cual establece que toda persona que considere que sus derechos fundamentales han sido vulnerados o se encuentran amenazados, podrá interponer acción de tutela en nombre propio o a través de un representante que actúe en su nombre.

1.2.2. La Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, es una Empresa Industrial y Comercial del Estado organizada como entidad financiera de carácter especial, vinculada al Ministerio de Trabajo[30], que hasta la entrada en vigencia del Decreto 600 de 2017, era la encargada de reconocer la pensión mínima de invalidez para víctimas del conflicto de acuerdo con la Ley 418 de 1997 modificada por la Ley 782 de 2002.

El actor interpuso la acción de tutela contra Colpensiones pues al momento de radicar su escrito tutelar esa entidad era la legalmente responsable. No obstante, como se verá más adelante, en virtud del Decreto 600 de 2017, el encargado del reconocimiento y pago de la prestación humanitaria periódica es el Ministerio del Trabajo, vinculado en el auto de admisión de la acción de tutela de la referencia proferido por el Juzgado Laboral del Circuito de Duitama el 17 de enero de 2017 y que se pronunció respecto de los hechos y pretensiones de la demanda a través del escrito radicado el 26 de enero de 2017, en donde solicitó su desvinculación del proceso por cuanto era Colpensiones la encargada de lo relacionado con la prestación solicitada. De tal manera que la legitimación por pasiva se cumple en el presente asunto.

1.2.3. El escrito tutelar fue radicado el día 17 de enero de 2017 y el actor se notificó

personalmente el 25 de noviembre de 2016 de la Resolución GNR 296884 del 7 de octubre de 2016, es decir que transcurrió poco más de un mes entre la última actuación por parte del tutelante y la solicitud de protección de los derechos fundamentales, lo que para la Sala es un tiempo razonable.

1.2.4. El amparo constitucional resulta procedente en aquellos eventos en que existiendo otros mecanismos ordinarios de protección, éstos se tornan ineficaces y carecen de idoneidad para evitar un perjuicio irremediable, o cuando recae sobre un sujeto de especial protección.

Respecto de esa última calidad, la Corte Constitucional indicó que la categoría de sujeto de especial protección constitucional está conformada por "aquellas personas que debido a su condición física, psicológica o social particular, merecen una acción positiva estatal para efectos de lograr una igualdad efectiva"[32]. Teniendo en cuenta lo anterior, se puede concluir que en este grupo de especial protección se encuentran "los niños, los adolescentes, los adultos mayores, los disminuidos físicos, síquicos y sensoriales, las mujeres cabeza de familia, las personas desplazadas por la violencia y aquellas que se encuentran en extrema pobreza"[33], de tal manera que resultaría desproporcionado exigirle a este tipo de personas (en una situación de vulnerabilidad) el "agotamiento de actuaciones administrativas o judiciales de carácter ordinario, que por su dispendioso y lento trasiego judicial, no surgen como el medio más adecuado e idóneo para proteger de manera oportuna y efectiva sus derechos fundamentales".

Así las cosas, la Corporación ha concluido que "exigir idénticas cargas procesales [tanto a las] personas que soportan diferencias materiales relevantes [como a las que] no se encuentran en estado de vulnerabilidad alguno, puede resultar discriminatorio y comportar una infracción constitucional al acceso a la administración de justicia en igualdad de condiciones"[35] por lo que el juez constitucional puede conceder el reconocimiento y pago de prestaciones económicas que derivan de una pensión, de manera definitiva[36], si del material probatorio se puede concluir que (i) el actor es sujeto de especial protección constitucional[37], (ii) lo pretendido constituye el único sustento del peticionario y su núcleo familiar de tal manera que al negarlo se comprometería de manera grave su mínimo vital[38], y (iii) los requisitos legales exigidos para el reconocimiento prestacional se cumplen en el caso concreto.

En el presente caso se evidencia que la acción de tutela interpuesta por el señor Martín Gallo Gallo es procedente como mecanismo definitivo por cuanto: (i) fue identificado como víctima directa de un hecho victimizante[40] en el marco del conflicto armado (lesiones personales y psicológicas que producen incapacidad permanente) que le ocasionó una pérdida de capacidad laboral del 51.05% y, además, es una persona en situación de desplazamiento[41]. Sus limitaciones físicas (inmovilidad motora de pómulo derecho mandíbula izquierda con región pectoral brazo mano y pie bilateral rodilla, escoliosis de columna y aumento de lordosis fisiológica y también hipertensión pulmonar) y su condición de desplazado son elementos suficientes para catalogarlo como un sujeto de especial protección constitucional; (ii) el actor en su escrito tutelar afirma que debido a su condición de discapacidad no pudo volver a trabajar "ya que se dedicaba a oficios varios" y que vive con su señora madre por lo que la falta de un ingreso fijo no solo afecta su mínimo vital sino el de ella. Adjunta como prueba de su estado de desempleo una declaración juramentada ante el Notario Primero de Duitama, argumentando también que no puede cotizar a salud y pensión, lo cual se refuerza con lo señalado en la historia clínica del peticionario como afiliado al régimen subsidiado en salud; (iii) en el expediente se encuentra acreditado que el accionante fue víctima del "conflicto armado interno", que no cuenta con ningún ingreso que garantice su congrua subsistencia y la de su núcleo familiar, y que en

virtud del atentado fue calificado con una pérdida de capacidad laboral de 51.05%. De esta manera la acción ordinaria con que cuenta se estima ineficaz por no garantizar la protección de los derechos fundamentales invocados y que se encuentran presuntamente vulnerados en este caso.

2. Presentación del caso y problema jurídico

2.1. La Sala considera necesario hacer una presentación del caso analizado pues los hechos inicialmente presentados por el actor y que dieron pie para formular la presente acción de tutela han cambiado a causa del análisis probatorio y las intervenciones de las entidades accionadas, de tal manera que es pertinente esclarecer la controversia planteada.

2.2. El señor Martín Gallo Gallo es una persona víctima de un atentado en una vereda de Duitama Boyacá, quien, como consecuencia de ello y en el marco del conflicto armado, fue calificado con una pérdida de capacidad laboral del 51.05%. Señala que sus condiciones físicas no le permiten trabajar pues su salud cada vez empeora y, además, tiene a cargo a su señora madre y no cuenta con un ingreso fijo que le permita satisfacer sus necesidades básicas ni las de ella. Al no poseer recursos económicos se encuentra en el sistema de salud en el régimen subsidiado.

Teniendo en cuenta lo anterior, solicitó el 15 de octubre de 2014 el reconocimiento y pago de una pensión de invalidez, la cual fue negada por no cumplir los requerimientos de ley para el efecto (solo cotizó 126 semanas entre 1984 y 1988). Posteriormente, el 19 de septiembre de 2016 radicó solicitud de reconocimiento y pago de una pensión especial de invalidez para víctima de la violencia, aportando para el efecto los documentos requeridos, pero a través de la Resolución GNR 296884 del 7 de octubre Colpensiones dejó en suspenso dicha prestación en tanto no hay claridad de los Fondos que deberán destinarse para el pago de dichas pensiones especiales ya que los dineros que posee el Fondo de Solidaridad Pensional son de naturaleza parafiscal.

2.3. Así las cosas, esta Sala debe entrar a determinar si Colpensiones vulneró los derechos al mínimo vital, a la vida en condiciones dignas y al debido proceso del señor Martín Gallo Gallo al dejar en suspenso su derecho a la prestación humanitaria periódica a pesar de que el actor considera cumplidos los requisitos legales para el efecto, argumentando que es necesario primero determinar la entidad que debe asumir el pago de dicha prestación pues si se ordena su reconocimiento y pago se afectan recursos parafiscales del Fondo de Solidaridad Pensional.

2.4. Para resolver la cuestión planteada, la Sala Séptima de Revisión de Tutelas analizará la prestación humanitaria periódica para víctimas de la violencia para luego abordar el caso concreto.

3. La prestación humanitaria periódica para personas víctimas de la violencia (antes pensión especial de invalidez para personas víctimas de la violencia)

3.1. Desarrollo normativo

3.1.1. La Constitución Política establece que es deber del Estado proteger de manera especial a aquellas personas que se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta, ya sea por su condición económica, física o mental[42]. Con el fin de que esta protección sea real se han impulsado una serie de actuaciones que buscan materializar dicho mandato y así lograr asegurar la vigencia del Estado Social de Derecho[43]. Una de las estrategias orientadas a este propósito ha sido la expedición de diferentes leyes que en su momento han velado por proteger a la

población víctima de la violencia. Algunas de estas normas son: Ley 104 de 1993[44], 241 de 1995[45], 387 de 1997[46], 418 de 1997[47], 548 de 1999[48], 782 de 2002[49], 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1448 de 2011.

3.1.2. La Ley 104 de 1993, en su artículo 45 inciso 2º, señaló que "las víctimas de los atentados que sufrieren una disminución de su capacidad física desde un 66% calificada por el Fondo de Solidaridad Pensional" podrían acceder a una pensión mínima legal siempre y cuando no tuvieran la posibilidad de acceder a otras formas pensionales y de atención en salud. Posteriormente, ese porcentaje se redujo al 50% con la expedición de la Ley 241 de 1995, artículo 15, además de que dicha norma indicó que ya la calificación no estaba a cargo del Fondo de Solidaridad sino que debía hacerse conforme a lo estipulado en el Manual Único para la Calificación de Invalidez.

3.1.3. Años más tarde, la Ley 418 de 1997 derogó las disposiciones anteriores[53] pero reiteró la vigencia del auxilio económico en comento, es decir, preservó la posibilidad de acceder a la pensión especial a las víctimas de la violencia la cual debía ser pagada por el Fondo de Solidaridad Pensional del que trata el artículo 25 de la Ley 100 de 1993 y para la cual se tenían que acreditar los mismos requisitos previstos a partir de la modificación introducida por la Ley 241 de 1995, estos son: (i) haber perdido el 50% o más de la capacidad laboral como resultado de la violencia en el marco del conflicto armado interno y (ii) carecer de otras posibilidades pensionales y de atención en salud.

3.1.4. El artículo 131 de la Ley 418 de 1997 dispuso su vigencia por dos años a partir de su promulgación, pero a través de la Ley 548 de 1999 se decidió prorrogar por tres años más su duración, término que fue extendido a su vez por cuatro años a través de la Ley 782 de 2002 y la cual le agregó al artículo 46 de la Ley 418 de 1997 la expresión "y reconocida por el Instituto de Seguros Sociales, o la entidad de naturaleza oficial señalada por el Gobierno Nacional".

3.1.5. Finalmente, al vencerse el término de cuatro años, el Congreso expidió las Leyes 1106 de 2006 y 1421 de 2010 por medio de las cuales se prorrogaba por cuatro años más la vigencia de algunos de los artículos de la Ley 418 de 1997 pero sin referirse específicamente al artículo 46 referente a la pensión especial de invalidez. Por tal razón, Colpensiones se negaba a reconocer dicha prestación alegando una derogación tácita de la norma que la contemplaba.

3.1.6. A raíz de la señalada situación, la Corte Constitucional profirió la sentencia C-767 de 2014[55] en la que se indicó que la pensión especial en favor de las víctimas en condición de discapacidad "es una prestación que supone el reconocimiento de un derecho social, respecto del cual se predica la exigibilidad del principio de progresividad y no regresividad"[56]. Además su origen se remite a una obligación constitucional del Estado frente a sujetos de especial protección con el fin de mitigar los efectos de la violencia interna. Teniendo en cuenta lo anterior y que a pesar de que el término de vigencia de dicha prestación había sido ampliado sucesivamente por el legislador pero que en las últimas disposiciones legales había omitido hacerlo, se concluyó que se presentaban los presupuestos jurisprudenciales para la configuración de una omisión legislativa relativa[57] que vulneraba principios constitucionales "en especial la obligación de ampliación progresiva de la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, los deberes impuestos por el Estado Social de Derecho y el mandato de igualdad material"[58]. Por tanto, "declaró la exequibilidad condicionada de dichas disposiciones en el entendido que 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".

3.1.7. Teniendo en cuenta que este Tribunal admitió la existencia de una omisión legislativa relativa en relación con la pensión especial de invalidez, y que se concluyó que a dicho beneficio no le eran aplicables las reglas del Sistema General de Pensiones, se hizo necesario "establecer el procedimiento operativo, los beneficiarios, la fuente de recursos, las condiciones de acceso a la – prestación humanitaria periódica – de que trata la Corte Constitucional en la sentencia C-767 de 2014 y el responsable de su reconocimiento"[60], por tanto el Ministerio del Trabajo expidió el Decreto 600 del 6 de abril de 2017, "Por el cual se adiciona al título 9 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1072 de 2015 un capítulo 5º, para reglamentar la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado, de que trata el artículo 46 de la Ley 418 de 1997, y su fuente de financiación".

En dicho Decreto se señalaron al detalle, los requisitos para acceder a la prestación humanitaria periódica: (i) ser colombiano, (ii) ser víctima del conflicto armado y estar registrado en el RUV, (iii) ser calificado con pérdida de capacidad laboral del 50% o más, (iv) que exista nexo causal entre la pérdida de capacidad con actos violentos propios del conflicto, (v) carecer de posibilidad pensional, (vi) no recibir ingresos mensuales iguales o superiores a 1 salario mínimo legal mensual vigente, y (vii) no ser beneficiario de algún tipo de ayuda como víctima.[61]

Además de los requisitos enumerados, el Decreto consagra las características del beneficio[62] y los documentos que se deben presentar en la solicitud ante el Ministerio de Trabajo para su reconocimiento[63]. Acá se presenta un cambio sustancial teniendo en cuenta que anteriormente la entidad encargada del reconocimiento y pago de la prestación periódica de invalidez era Colpensiones.

Otro aspecto nuevo que presenta el Decreto en mención, es el trámite de reconocimiento. En éste se señala que es el Ministerio del Trabajo, de manera directa o a través de un encargo fiduciario o de convenio interadministrativo que se suscriba, el que debe estudiar la solicitud de la prestación, la cual deberá ser resuelta en un término no mayor a cuatro (4) meses. De tal manera que el Ministerio debe adelantar los trámites administrativos y presupuestales necesarios para reconocerla y pagarla cuando haya lugar[64].

En cuanto a la financiación y pago de la prestación humanitaria periódica, indica el Decreto que:

"Los recursos que se requieran para el pago de la prestación de que trata el presente capítulo provendrán del Presupuesto General de la Nación. Para el efecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público apropiará anualmente los recursos que sean necesarios en el presupuesto del Ministerio del Trabajo y éste a su vez deberá realizar todas las actuaciones administrativas y presupuestales que correspondan para garantizar el pago de dicha prestación".[65]

También aclaró que el Fondo de Solidaridad Pensional continuará con el pago del beneficio que actualmente hace y asumirá transitoriamente los que viene efectuando Colpensiones, "con la fuente de financiación prevista en el presente artículo, hasta tanto el Ministerio del Trabajo adelante las acciones administrativas para establecer el mecanismo que se adoptará para el giro de la pensión como víctimas de la violencia"[66].

Por otra parte, Colpensiones deberá, dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia del Decreto 600 del 2017, hacer entrega al Ministerio del Trabajo de toda la información relacionada con las pensiones especiales de víctimas de la violencia y al Fondo de

Solidaridad de los pagos que esté efectuando por las mismas. Sin perjuicio de lo anterior, se deberá garantizar la continuidad en el pago mientras se concreta el traspaso.

El artículo 2.2.9.5.8. señala las obligaciones del Ministerio del Trabajo, dentro de las cuales se encuentran: (i) efectuar el estudio y reconocimiento de la prestación humanitaria periódica a quienes cumplan los requisitos; (ii) realizar el pago de dicha prestación cuando sea reconocida; (iii) verificar el cumplimiento de los requisitos de los solicitantes; (iv) revisar cada tres (3) años la calificación de pérdida de capacidad laboral, para ratificar, modificar o dejar sin efectos el dictamen que sirvió para obtener el beneficio; y (v) ejercer la defensa judicial en los casos relacionados con esta prestación[67].

Además de los aspectos anteriores, el Decreto señalado consagra cómo se pierde la prestación humanitaria periódica[68] y la necesidad de crear una base de datos por parte del Ministerio del Trabajo para que esté a disposición del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la UARIV.

3.2. Desarrollo jurisprudencial

3.2.1. La Corte Constitucional en Sentencia T-463 de 2012[70] estudió el caso de una persona que fue víctima de un atentado terrorista en 1996 que le causó una pérdida de capacidad laboral de 51.44%. Las entidades accionadas (Ministerio de Protección Social y el ISS) negaron el reconocimiento de la pensión especial de invalidez aduciendo que no estaba clara la reglamentación acerca de quién debía asumir el pago de dicha prestación. La Corte consideró que los supuestos fijados en la Ley 418 de 1997 eran suficientes y precisos en cuanto a que ésta sería cubierta por el Fondo de Solidaridad Pensional. Por lo anterior, ordenó al ISS que reconociera y pagara la pensión solicitada.

3.2.2. En Sentencia T-469 de 2013[71] se analizó el caso de una persona víctima de una mina antipersonal en el 2010, la cual le generó una pérdida de capacidad laboral de 56.15%. El actor solicitó el reconocimiento y pago de la pensión especial de invalidez pero le fue negado por el Ministerio de la Protección Social argumentando que dicha prestación había sido derogada con la expedición de la Ley 797 de 2003. Esta Corporación resolvió conceder el amparo al verificar que el accionante cumplía los requisitos para el efecto, concluyendo además que la pensión solicitada se encontraba vigente teniendo en cuenta que es una "prestación de carácter progresivo". Adujo también el Tribunal que dicho beneficio no podía ser derogado por la Ley 797 de 2003 por cuanto su origen no se encuentra en el Régimen General de Pensiones "sino en el marco de los derechos humanos y deberes constitucionales del Estado". De tal manera, este beneficio sigue surtiendo efectos si, por demás, las condiciones que le dieron origen no han desaparecido.

3.2.3. Posteriormente, y teniendo en cuenta la sentencia C-767 de 2014 que declara la exequibilidad condicionada de los artículos 131 de la Ley 418 de 1997 (parcial), 1° de la Ley 548 de 1999, 1° de la Ley 782 de 2002, 1° de la Ley 1106 de 2006 y 1° (parcial) de la Ley 1421 de 2010, la Corte Constitucional profirió las Sentencias T-921 de 2014[72] (MP Luis Ernesto Vargas), T-009 de 2015[73] (MP Martha SÁCHICA), T-032 de 2015[74] (MP Jorge Pretelt), y T-074 de 2015[75] (MP Gabriel Mendoza) que han concedido el amparo y han ordenado el reconocimiento y pago de las pensiones especiales de invalidez, previa verificación del cumplimiento de los requisitos de ley, autorizándole a Colpensiones la posibilidad de repetir contra el Fondo de Solidaridad Pensional.

3.2.4. En el año 2016, a la Corte Constitucional llegó el caso de un señor que había sido víctima de una mina antipersonal en el 2002 y como consecuencia de la explosión resultó herido y

calificado con una pérdida de capacidad laboral de 59.45%. Solicitó la pensión especial de invalidez para víctimas del conflicto armado pero, a la fecha de la presentación de la acción de tutela, no había obtenido una respuesta de fondo por parte de Colpensiones. La instancia de tutela concedió el amparo al derecho de petición y ordenó a la entidad resolver de fondo la solicitud.

El caso fue seleccionado para su revisión asignándosele a la Sala Segunda de Tutelas de la Corporación. En el trámite, Colpensiones remitió oficio para que el caso lo asumiera la Sala Plena con el fin de que se solucionaran algunos aspectos relacionados con el reconocimiento, pago y financiación del beneficio, por cuanto no estaban claros y se estaban generando amenazas a los derechos fundamentales de un grupo poblacional protegido constitucionalmente.

Así las cosas, en Sentencia de unificación 587 de 2016, esta Corporación hizo algunas precisiones:

(i) "no existe prohibición constitucional que excluya la posibilidad del legislador de otorgar a las Institucionales de la Seguridad Social, como lo es el Fondo de Solidaridad Pensional, de funciones diferentes a aquellas estrictamente vinculadas con la salvaguarda de los distintos componentes que integran el derecho a la seguridad social, con la limitante de que las actividades que se impongan no pueden ser financiadas con los recursos respecto de los cuales se predica una naturaleza parafiscal";

(ii) "una lectura razonable de la forma como debe operativizarse la labor de financiación otorgada al citado Fondo, a partir de la armonización que se exige entre el artículo 46 de la Ley 418 de 1997 y el artículo 25 de la Ley 100 de 1993, es la de entender que las sumas que se destinen para cubrir la pensión especial de invalidez, en principio, podrían manejarse a través de una fiducia, independiente y distinta, de aquella que tiene a su cargo la administración de las rentas que componen las subcuentas de solidaridad y subsistencia. Este nuevo negocio fiduciario debe capitalizarse, mientras no se disponga una fuente distinta, con recursos del Presupuesto General de la Nación por cuenta del Ministerio de Hacienda y Crédito Público";

(iii) "se advierte la posibilidad de que el Ministerio del Trabajo señale otra modalidad operativa distinta a la fiducia, que se considere adecuada para el cumplimiento eficiente de los fines y de las obligaciones derivadas de la pensión especial de invalidez a favor de las víctimas de la violencia";

(iv) "Por ello, además de la vía previamente expuesta por medio de la cual se logra el cumplimiento de la labor de financiación que se impone a cargo del Fondo de Solidaridad Pensional, y sin perjuicio del deber legal de reconocimiento que le asiste a COLPENSIONES, siguiendo la jurisprudencia reiterada de esta Corporación, cabe igualmente disponer como función sometida a la competencia de esta última entidad, como se resaltó en el acápite 4.5.5.4 del presente fallo, y mientras no se defina algo distinto por parte del Gobierno Nacional, la obligación de pago periódico, pues es la fórmula que, pese a la afectación transitoria de la regla de la parafiscalidad, mejor se ajusta a la realización de los derechos fundamentales que están en juego y a los principios de economía, eficacia y celeridad de la administración pública, en el entendido que le compete al aludido Fondo, restituir o rembolsar los valores que se hayan destinado para cancelar la prestación objeto de estudio".

3.2.5. Finalmente, en Sentencia T-684 de 2016[76] se analizó el caso de una mujer víctima de una atentado terrorista con una motobomba en el 2003 que le causó una pérdida de capacidad laboral de 58.71%. En esta ocasión, como en las anteriores, se accedió al amparo de los derechos

fundamentales invocados pero, teniendo en cuenta la SU 587 de 2016[77] se le dio la posibilidad a Colpensiones de repetir contra "la fiducia o la forma de administración financiera que cree el Fondo de Solidaridad Pensional, con el fin de recuperar las sumas de dinero que deba asumir por concepto del reconocimiento y pago de la pensión especial por invalidez para víctimas del conflicto armado a favor de" la accionante.

3.3. Requisitos para acceder a la prestación humanitaria periódica

El Decreto 600 de 2017 expedido por el Ministerio del Trabajo, señaló en su artículo primero (1º) la adición de un capítulo al Decreto 1072 de 2015, que en lo relacionado con los requisitos para acceder a la prestación analizada indicó:

"CAPÍTULO 5

Artículo 2.2.9.5.3. Requisitos. Las personas beneficiarias de la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado, deberán cumplir con los siguientes requisitos:

1. Ser colombiano;
2. Tener calidad de víctima del conflicto armado interno y estar incluido en el Registro Único de Víctimas - RUV;
3. Haber sufrido pérdida del 50% o más de la capacidad laboral, calificada con base en el Manual Único para la Calificación de la Pérdida de la Capacidad Laboral y Ocupacional, expedido por el Gobierno Nacional;
4. Existir nexo causal de la pérdida de capacidad laboral con actos violentos propios del conflicto armado interno;
5. Carecer de requisitos para pensión y/o de posibilidad pensional;
6. No debe percibir ingresos por ningún concepto y/o mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal vigente;
7. No ser beneficiario de subsidio, auxilio, beneficio o subvención económica periódica, ni de otro tipo de ayuda para subsistencia por ser víctima;

PARÁGRAFO: Para los fines del presente capítulo tienen la calidad de víctimas, las personas que han padecido daño como consecuencia y con ocasión del conflicto armado interno".

De tal manera que frente a las solicitudes presentadas, el Ministerio del Trabajo deberá verificar el cumplimiento de los anteriores postulados.

4. Caso concreto

4.1. Como primera medida, es necesario recordar que la pretensión final de la presente acción de tutela es el reconocimiento y pago de la prestación humanitaria periódica para personas víctimas del conflicto a la que considera tener derecho el señor Martín Gallo Gallo, la cual fue recientemente reglamentada mediante el Decreto 600 de 2017, expedido por el Ministerio del Trabajo el cual adicionó un capítulo para regular la prestación solicitada al Decreto 1072 de 2015.

4.2. En el presente asunto, la Sala considera que el señor Martín Gallo Gallo cumple con las

condiciones establecidas en el Decreto 1072 de 2015 (artículo 2.2.9.5.3. adicionado por el Decreto 600 de 2017) para ser beneficiario de la prestación humanitaria periódica para las víctimas de la violencia como se verá a continuación:

(i) Ser colombiano. El actor adjunta al expediente (a folio 10 cuaderno 2) fotocopia de su cédula de ciudadanía colombiana en donde se indica que su lugar de nacimiento es el Municipio de Duitama, Boyacá.

(ii) Tener calidad de víctima del conflicto armado interno y estar incluido en el Registro Único de Víctimas – RUV. Se observa que el 26 de marzo de 1998 el actor fue víctima de tentativa de homicidio con arma de fuego en la vereda El Rosal de la zona rural de Duitama (Boyacá). Esta situación fue corroborada a) por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que a través del oficio No. 20157209192261 del 22 de mayo de 2015 le reconoció como "VÍCTIMA DIRECTA" por el hecho victimizante de Lesiones Personales y Psicológicas, en virtud del Decreto 1290 de 2008; b) por la constancia suscrita por la Fiscal Quinta Delegada ante los Jueces Penales del Circuito de Duitama; c) y por el Personero Municipal de Duitama que certificó que el actor "fue víctima del Conflicto Armado Interno el día 27 de marzo de 1998", razón por la cual fue reconocido e incluido en el RUV. Dicho atentado le causó "lesión definitiva del plexo braquial unilateral"[78].

(iii) Haber sufrido pérdida del 50% o más de la capacidad laboral, calificada con base en el Manual Único para la Calificación de la Pérdida de la Capacidad Laboral y Ocupacional, expedido por el Gobierno Nacional. El 22 de septiembre de 2014 el señor Martín Gallo Gallo fue calificado por Colpensiones con una pérdida de capacidad laboral de 51.05% con fecha de estructuración 26 de marzo de 1998. No obstante, se advierte que el mismo Decreto en el artículo 2.2.9.5.5. indica que se debe adjuntar la calificación de la pérdida de capacidad laboral expedida por la Junta Regional correspondiente.

Al respecto se señala que al enlistar los requisitos no se menciona la entidad que debe expedir dicha calificación, pero posteriormente se restringe a que únicamente son las Juntas Regionales, lo cual permite concluir que se está haciendo más gravoso un requisito que ya existía en la antigua normativa (artículo 46 de la Ley 418 de 1997), el cual estaba vigente al momento de la solicitud de la prestación humanitaria que se analiza y que prescribía que para ser beneficiario de pensión especial se debía "haber sufrido una pérdida de más del 50% de la capacidad laboral a causa de acciones u omisiones de actores armados que constituyan infracciones al DIH o violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos".

De tal manera que, en el presente caso, y atendiendo a los principios de progresividad y de condición más beneficiosa y a que en Colombia según el Decreto 19 de 2012 "por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública", la pérdida de capacidad laboral la determinan en un primer momento: el Instituto de Seguros Sociales, la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES-, las Administradoras de Riesgos Profesionales - ARP-, las Compañías de Seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte, y las Entidades Promotoras de Salud EPS[79] se tendrá por cumplido dicho requisito.

(iv) Existir nexo causal de la pérdida de capacidad laboral con actos violentos propios del conflicto armado interno. Como se señaló anteriormente, el 22 de septiembre de 2014 el señor Martín Gallo Gallo fue calificado por Colpensiones con una pérdida de capacidad laboral de 51.05%, con sustentación "fecha de herida por arma de fuego que ocasiona lesión definitiva

plexo braquial, se toman en cuenta conceptos de especialistas y paraclínicos", de "origen: evento" y "fecha de estructuración: 26 de marzo de 1998" y riesgo común. Es de resaltar que la fecha de estructuración coincide con (i) la fecha del evento por el cual fue declarado víctima (tentativa de homicidio) y (ii) con el mecanismo que ocasionó la lesión (arma de fuego).

(v) Carecer de requisitos para pensión y/o de posibilidad pensional. El accionante tiene 55 años pero, como afirma en su escrito tutelar, se dedicaba a oficios varios y por el atentado sufrido no pudo seguir laborando por los desplazamientos que debía llevar a cabo, aunado a que su condición cada día empeora al punto que ha desarrollado patologías como "inmovilidad motora del pómulo derecho, mandíbula izquierda con región pectoral brazo mano y pie bilateral rodilla, escoliosis de columna y aumento de lordosis fisiológica y también hipertensión pulmonar". Además de lo anterior, Colpensiones a través de la Resolución GNR 232781 del 31 de julio de 2015 negó el reconocimiento y pago de una pensión de invalidez al actor por no cumplir los requisitos legales por cuanto no acredita la cantidad de semanas cotizadas necesarias. El señor Gallo Gallo solo tiene 126 semanas entre 1984 a 1988, las cuales no son suficientes para acceder a cualquier otra prestación teniendo en cuenta las leyes aplicables al caso.

(vi) No debe percibir ingresos por ningún concepto y/o mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal vigente. Como se señaló anteriormente, el actor realizaba oficios varios que requerían desplazarse largos trayectos y de manera regular, pero a causa del atentado no le fue posible continuar trabajando y percibir un ingreso fijo para él y su señora madre. Al expediente adjunta declaración extrajuicio ante la Notaría Primera del Círculo de Duitama donde manifiesta, bajo la gravedad de juramento, que no ha podido acceder a un empleo que le permita cotizar a salud y pensión y no lo ha podido hacer como independiente por falta de recursos.

(vii) No ser beneficiario de subsidio, auxilio, beneficio o subvención económica periódica. El señor Martín Gallo presentó declaración juramentada donde señala que no cuenta con recursos que le permitan solventar sus gastos básicos, que no puede trabajar, y que no recibe ningún tipo de ingreso o ayuda que le permita satisfacer sus necesidades básicas. De lo anterior puede extraerse que el actor no recibe ningún tipo de ayuda periódica, ni mayor ni menor a un salario mínimo, ni como víctima ni de personas cercanas como familiares o amigos. Aunado a esto, en dicha declaración el actor afirma que hace dichas manifestaciones con el fin de acompañar la documentación necesaria para presentar solicitud ante Colpensiones.

Así las cosas, se concluye que el señor Martín Gallo Gallo cumple con los siete requisitos consagrados en el artículo 2.2.9.5.3. del Decreto 1072 de 2015 (adicionado por el Decreto 600 de 2017) para que le sea reconocida la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto.

4.3. Ahora bien, es claro que el accionante presentó su solicitud ante Colpensiones porque de acuerdo con la Ley 418 de 1997 y sus posteriores modificaciones, era esa entidad la encargada de reconocer y pagar la pensión especial de invalidez para víctimas del conflicto, hoy prestación humanitaria periódica. En el momento en que el actor radicó la solicitud (19 de septiembre de 2016) y que ésta le fue negada (7 de octubre de 2016) sin siquiera verificar el cumplimiento de los requisitos que exigía la Ley mencionada y la jurisprudencia de la Corte Constitucional (Sentencia SU 587 de 2016) invocando causas ajenas a la situación particular del actor (no existir claridad en quién debe asumir los costos de reconocimiento y pago de dicha pensión) y "dejar en suspenso" el beneficio reclamado, se concluye que Colpensiones vulneró en su momento los derechos fundamentales al mínimo vital, a la vida en condiciones dignas y al debido proceso del señor Gallo Gallo, al trasladarle una "carga irrazonable y desproporcionada de tener que asumir

una discusión netamente institucional, cuyo origen deviene de las controversias planteadas" ya resueltas en la sentencia SU 587 de 2016, sobre "la forma en que se debe organizar el Fondo de Solidaridad Pensional para financiar la obligación económica a su cargo, y sobre la entidad que tiene que proceder al pago periódico del beneficio previsto en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997." [80]

Pero, dadas las circunstancias sobrevinientes en el transcurso del trámite de la acción de tutela, no es posible emitir una orden dirigida a tal entidad, teniendo en cuenta que a partir del 6 de abril de 2017 (fecha de publicación del Decreto 600 de 2017) la competencia para reconocer y pagar la prestación humanitaria periódica se le trasladó al Ministerio del Trabajo. De tal manera, las órdenes impartidas serán dirigidas a dicho Ministerio, vinculado desde un inicio al presente asunto, para que no sea necesario todo un nuevo trámite (el cual puede durar hasta cuatro meses, según el Decreto 600 de 2017) que se convierta en otra traba administrativa que le impida al actor acceder al beneficio solicitado y se prolongue más en el tiempo la vulneración de sus derechos fundamentales.

Así las cosas, (i) se revocará el fallo de instancia que declaró improcedente el amparo y se ordenará al Ministerio del Trabajo, directamente o a través de un encargo fiduciario o de convenio interadministrativo que suscriba para tal efecto, que en el término de diez (10) días a partir de la notificación de esta providencia, lleve a cabo los trámites necesarios para el reconocimiento y pago de la prestación solicitada al señor Martín Gallo Gallo, así como del correspondiente retroactivo a partir de la primera solicitud de dicha prestación ante Colpensiones. (ii) Se ordenará también a la autoridad de primera instancia que envíe copia íntegra del expediente de tutela de la referencia al Ministerio del Trabajo, con el fin de que todos los documentos que obran como prueba en él se tengan en cuenta como soporte de la solicitud del actor. (iii) Finalmente, se ordenará al Ministerio del Trabajo que una vez dé cumplimiento a lo ordenado en la presente sentencia, remita un informe de las actuaciones adelantadas para ello al Juez de primera instancia como autoridad competente. Copia de este informe deberá ser enviado a la Corte Constitucional.

III. DECISIÓN

Una persona que cumpla con los requisitos señalados en el artículo 2.2.9.5.3. del Título 9º de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1072 de 2015 (adicionado por el Decreto 600 de 2017), tiene derecho a que el Ministerio del Trabajo le reconozca y pague la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado.

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

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia del treinta (30) de enero de dos mil diecisiete (2017) proferida por el Juzgado Laboral del Circuito de Duitama que declaró improcedente el amparo y, en su lugar, **TUTELAR** los derechos fundamentales al mínimo vital, a la vida en condiciones dignas y al debido proceso de Martín Gallo Gallo.

SEGUNDO.- ORDENAR al Ministerio del Trabajo, directamente o a través de un encargo fiduciario o de convenio interadministrativo que suscriba para tal efecto, que en el término de diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia, lleve a cabo los trámites necesarios para el reconocimiento y pago de la prestación humanitaria periódica como víctima del conflicto

a Martín Gallo Gallo, así como del correspondiente retroactivo a partir de la primera solicitud de dicha prestación ante Colpensiones.

TERCERO.- ORDENAR al Juzgado Laboral del Circuito de Duitama, autoridad de instancia dentro del proceso de la referencia, que a la notificación que se haga al Ministerio del Trabajo de la presente sentencia, se adjunte copia íntegra del expediente de tutela, con el fin de que todos los documentos que obran como prueba en él se tengan en cuenta como soporte de la solicitud del actor.

CUARTO. – ORDENAR al Ministerio del Trabajo que una vez dé cumplimiento a lo ordenado en la presente sentencia, remita un informe de las actuaciones adelantadas para ello al Juzgado Laboral del Circuito de Duitama, como autoridad competente. Copia de este informe deberá ser enviado a la Corte Constitucional.

QUINTO. – LIBRAR las comunicaciones –por la Secretaría General de la Corte Constitucional–, así como DISPONER las notificaciones a las partes –a través del Juez de tutela de instancia–, previstas en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

ROCÍO LOAIZA MILIÁN

Secretaria General (e)

[1] Sentencia proferida por el Juzgado Laboral del Circuito de Duitama el treinta (30) de enero de dos mil diecisiete (2017) que declaró improcedente la acción de tutela.

[2] Sala de Selección Número Seis, conformada por las magistradas Gloria Stella Ortiz Delgado y Diana Fajardo Rivera. Auto de selección del 30 de junio de 2017, notificado el 18 de julio de 2017.

[3] Como se verá más adelante, la denominación de dicho beneficio cambió de nombre atendiendo a su naturaleza, a partir de la expedición del Decreto 600 de 2017 expedido por el Ministerio del Trabajo, de tal manera que, cuando en el proyecto se use la expresión "pensión especial de invalidez para víctimas del conflicto armado" se debe entender que se refiere a la prestación humanitaria periódica de que trata el citado Decreto.

[4] Folios 91 al 94, cuaderno 2 del expediente.

[5] Folios 32, cuaderno 2 del expediente.

[6] Escrito tutelar. Folio 38, cuaderno 2 del expediente.

[7] El Juzgado Laboral del Circuito de Duitama, en Auto del 17 de enero de 2017, admitió la acción de tutela, corrió traslado a Colpensiones para que en el término de 2 días rindiera informe sobre los hechos presentados. Posteriormente, en auto del 25 de enero de 2017, dicha autoridad vinculó al Ministerio de Trabajo, al Ministerio de Hacienda, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y a la Procuraduría General de la Nación – Delegada para asuntos del Trabajo y de la Seguridad Social para que se pronunciaran sobre los hechos del caso en el término de 24 horas corridas a partir de la notificación de la providencia.

[8] Escrito el 24 de enero de 2017. Folios 95 al 110, cuaderno 2 del expediente.

[9] Como sustento de la afirmación, cita la sentencia de la Corte Constitucional C-767 de 2014 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

[10] Escrito radicado el 26 de enero de 2017. Folios 119 al 124, cuaderno 2 del expediente.

[11] Escrito radicado el 26 de enero de 2017. Folios 125 al 131, cuaderno 2 del expediente.

[12] Ver Corte Constitucional, sentencia C-368 de 2012 (MP Luis Ernesto Vargas Silva).

[13] Escrito radicado el 26 de enero de 2017. Folios 132 al 134, cuaderno 2 del expediente.

[14] Folios 134 al 136, cuaderno 2 del expediente.

[15] Folio 10, cuaderno 2 del expediente.

[16] Folios 11 al 27, cuaderno 2 del expediente.

[17] Folios 35 y 36, cuaderno 2 del expediente.

[18] Folio 32, cuaderno 2 del expediente.

[19] Folios 91 al 94, cuaderno 2 del expediente.

[20] Folio 31, cuaderno 2 del expediente.

[21] Folio 9, cuaderno 2 del expediente.

[22] Folios 1 al 5, cuaderno 2 del expediente.

[23] Folio 7, cuaderno 2 del expediente.

[24] Folios 28 al 30, cuaderno 2 del expediente.

[25] Folio 6, cuaderno 2 del expediente.

[26] Folio 33, cuaderno 2 del expediente.

[27] Folio 8, cuaderno 2 del expediente.

[28] Folio 34, cuaderno 2 del expediente.

[29] Constitución Política, Artículo 86 "toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales

fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública".

[30] Decreto número 2011 del 28 de septiembre de 2012 por el cual se determina y reglamenta la entrada en operación de la Administradora Colombiana de Pensiones- COLPENSIONES y se dictan otras disposiciones.

[31] Artículo 18. El artículo 46 de la Ley 418 de 1997, prorrogada por la Ley 548 de 1999, quedará así: "Artículo 46. (...) 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. 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."

[32] Corte Constitucional, sentencia T-486 de 2010 (MP Juan Carlos Henao Pérez).

[33] Corte Constitucional, sentencias T-719 de 2003 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), T-456 de 2004 (MP Jaime Araújo Rentería), T-700 de 2006 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), T-953 de 2008 (MP Rodrigo Escobar Gil), T-707 de 2009 (MP Juan Carlos Henao Pérez), T-979 de 2011 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), T-1000 de 2012 (MP Jorge Iván Palacio Palacio), T-395 de 2013 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), entre otras.

[34] Corte Constitucional, sentencia T-456 de 2004 (MP Jaime Araújo Rentería), reiterada recientemente en las sentencias T-684 de 2016 (MP María Victoria Calle Correa), T-717 de 2016 (MP Jorge Iván Palacio Palacio) y T-228 de 2017 (MP María Victoria Calle Correa).

[35] Corte Constitucional, sentencia T-074 de 2015 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

[36] Ver al respecto la sentencia T-396 de 2009 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), la cual ha sido reiterada, entre otras, en las sentencias T-820 de 2009 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), T-354 de 2012 (MP Luis Ernesto Vargas Silva), T-491 de 2013 (MP Luis Guillermo Guerrero Pérez), T-327 de 2014 (MP María Victoria Calle Correa).

[37] Corte Constitucional, sentencias T-063 de 2009 (MP Jaime Araújo Rentería), T-562 de 2010 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), T-019 de 2016 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), entre otras.

[38] Corte Constitucional, sentencia T-075 de 2015 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

[39] Corte Constitucional, sentencia T-063 de 2009 (MP Jaime Araújo Rentería).

[40] Ver Copia del oficio No. 20157209192261 de fecha 22 de mayo de 2015, suscrito por la Directora de Registro y Gestión de la Información de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, dirigido a Martín Gallo Gallo donde dan respuesta a su solicitud informando que "ha sido reconocido como VÍCTIMA DIRECTA por el hecho victimizante de Lesiones Personales y Psicológicas Que Produzcan Incapacidad Permanente, en el Registro

Único de Víctimas desde 22 de diciembre de 2014, en virtud del Decreto 1290 de 2008 bajo el radicado 248562" . Visto a folio 32, cuaderno 2 del expediente y copia de una certificación expedida por el Personero Municipal de Duitama, donde consta que Martín Gallo Gallo "fue víctima del Conflicto Armado Interno el día veintisiete (27) de 1998 en el Municipio de Duitama (Boyacá), razón por la que fue Reconocido e Incluido en el Registro Único de Víctimas de la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas por el Hecho Victimizante Lesiones Personales y Sicológicas que Produzcan Incapacidad Permanente" . Visto a folio 33, cuaderno 2 del expediente.

[41] Ver copia de una constancia expedida por el Administrador del Sistema de Selección de Beneficiarios "SISBEN" del Municipio de Duitama, de fecha 29 de noviembre de 2016, donde se indica que el actor se encuentra inscrito como beneficiario en el programa Nuevo SISBEN año 2016, personas en condición especial (desplazamiento forzado), puntaje cero (0), ingresado el 8 de noviembre de 2016. Dicha constancia se expidió con destino a "Programas de Vivienda de Interés Social". Visto a folio 6, cuaderno 2 del expediente.

[42] Constitución Política, artículo 13 "Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan". (Subraya fuera del texto original).

[43] Constitución Política, artículo 47: "El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran".

[44] "Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones."

[45] "Por la cual se prorroga la vigencia, se modifica y adiciona la Ley 104 de 1993."

[46] "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."

[47] "Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones."

[48] "Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997 y se dictan otras disposiciones".

[49] "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".

[50] "Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002 y se modifican algunas de sus disposiciones".

[51] "Por medio de la cual se prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006".

[52] "Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones."

[53] Véase el artículo 131 de la Ley 418 de 1997.

[54] El artículo 46 de la Ley 418 de 1997 establecía: "(...) 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. (...) "

[55] Corte Constitucional, sentencia C-767 de 2014 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

[56] Corte Constitucional, sentencia SU-587 de 2016 (MP Luis Guillermo Guerrero Pérez; AV Alejandro Linares Cantillo y Alberto Rojas Ríos).

[57] Corte Constitucional, sentencia C-543 de 1996 (MP Carlos Gaviria Díaz).

[58] Corte Constitucional, sentencia T-684 de 2016 (MP María Victoria Calle Correa).

[59] Corte Constitucional, sentencia T-684 de 2016 (MP María Victoria Calle Correa). La anterior decisión tuvo su fundamento en la sentencia C-767 de 2014 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), la cual resolvió: "PRIMERO.- Declarar EXEQUIBLES los artículos 1 de la Ley 1106 de 2006 y 1 de la Ley 1421 de 2010, en el entendido que las víctimas del conflicto armado interno, 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. SEGUNDO.- Declararse INHIBIDA para decidir de fondo, en relación con el artículo 131, parcial, de la Ley 418 de 1997, artículo 1 de la Ley 548 de 1999 y el artículo 1 de la Ley 782 de 2002, por ineptitud sustantiva de la demanda."

[60] Decreto 600 de 2017.

[61] "Artículo 2.2.9.5.3. Requisitos. Las personas beneficiarias de la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado, deberán cumplir con los siguientes requisitos: 1. Ser colombiano; 2. Tener calidad de víctima del conflicto armado interno y estar incluido en el Registro Único de Víctimas - RUV; 3. Haber sufrido pérdida del 50% o más de la capacidad laboral, calificada con base en el Manual Único para la Calificación de la Pérdida de la Capacidad Laboral y Ocupacional, expedido por el Gobierno Nacional; 4. Existir nexo causal de la pérdida de capacidad laboral con actos violentos propios del conflicto armado interno; 5. Carecer de requisitos para pensión y/o de posibilidad pensional; 6. No debe percibir ingresos por ningún concepto y/o mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal vigente; 7. No ser beneficiario de subsidio, auxilio, beneficio o subvención económica periódica, ni de otro tipo de ayuda para subsistencia por ser víctima; PARÁGRAFO: Para los fines del presente capítulo

tienen la calidad de víctimas, las personas que han padecido daño como consecuencia y con ocasión del conflicto armado interno". || Aunado a los anteriores requisitos, la persona que pretende ser reconocido como beneficiario de la prestación analizada debe, según el artículo 2.2.9.5.5., presentar los siguientes documentos: (i) Copia de la cédula de ciudadanía, (ii) dictamen ejecutoriado de Calificación de Pérdida de la Capacidad Laboral y Ocupacional expedido por la respectiva Junta Regional de Calificación, donde se evidencie una pérdida del 50% o más de su capacidad laboral y el nexo causal entre el acto de violencia suscitado en el territorio nacional con ocasión del conflicto armado interno y el estado de invalidez, (iii) declaración donde el aspirante indique que cumple con los requisitos y condiciones establecidas en el artículo 2.2.9.5.3. del presente capítulo, la cual se entenderá hecha bajo la gravedad del juramento en los términos del artículo del Decreto 019 de 2012, (iv) Certificado expedido por la Entidad Promotora de Salud en el que se indique el estado de afiliación. || Además, deberá el beneficiario afiliarse al régimen contributivo de salud para comenzar a disfrutar de su beneficio (Artículo 2.2.9.5.6. parágrafo 1).

[62] "Artículo 2.2.9.5.4. Características de la prestación humanitaria periódica. La prestación regulada en este capítulo se entregará directamente a la persona beneficiaria como una ayuda para su subsistencia y tendrá las siguientes características: 1. Es Intransferible. 2. Se entregarán 12 prestaciones por año con una periodicidad mensual. 3. La prestación humanitaria periódica es de un (1) Salario Mínimo Mensual Legal Vigente -SMMLV y su incremento anual estará sujeto al mismo. 4. Es compatible con el reconocimiento de la indemnización sustitutiva o devolución de saldos de que trata la Ley 100 de 1993. 5. No es compatible con ninguna pensión, asignación de retiro o Beneficios

Económicos Periódicos - BEPS. PARÁGRAFO. Las personas a quienes a la entrada en vigencia del presente capítulo se les viene reconociendo la pensión como víctimas de la violencia y se les haya cancelado 13 o 14 prestaciones anuales se les continuará realizando el pago en las mismas condiciones".

[63] "Artículo 2.2.9.5.5. Reconocimiento de la calidad de beneficiario de la prestación humanitaria periódica. La persona que aspire al reconocimiento de la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado y cumpla con los requisitos establecidos en este capítulo, deberá dirigirse al Ministerio del Trabajo para que se inicie el trámite de acreditación y reconocimiento de la correspondiente prestación. Para el efecto deberá presentar la siguiente documentación: 1. Copia de la cédula de ciudadanía. 2. Dictamen ejecutoriado de Calificación de Pérdida de la Capacidad Laboral y Ocupacional expedido por la respectiva Junta Regional de Calificación, donde se evidencie una pérdida del 50% o más de su capacidad laboral y el nexo causal entre el acto de violencia suscitado en el territorio nacional con ocasión del conflicto armado interno y el estado de invalidez. 3. Declaración donde el aspirante indique que cumple con los requisitos y condiciones establecidas en el artículo 2.2.9.5.3. del presente capítulo, la cual se entenderá hecha bajo la gravedad del juramento en los términos del artículo del Decreto 019 de 2012. 4. Certificado expedido por la Entidad Promotora de Salud en el que se indique el estado de afiliación".

[64] "Artículo 2.2.9.5.6. Trámite de reconocimiento. El Ministerio del Trabajo directamente o a través de un encargo fiduciario o de convenio interadministrativo que suscriba para tal efecto, deberá estudiar la solicitud de reconocimiento de la prestación humanitaria periódica y determinará si la persona se hace o no acreedora a dicha prestación. La solicitud deberá ser resuelta en un término que no podrá superar los 4 meses. Para el efecto de lo estipulado en el

inciso anterior, el Ministerio deberá adelantar los trámites administrativos y presupuestales a que haya lugar para reconocer y pagar la prestación de que trata el presente capítulo. PARÁGRAFO 1. La persona beneficiaria de la prestación deberá afiliarse al régimen contributivo de salud para iniciar el disfrute de la misma. PARÁGRAFO 2. La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas facilitará al Ministerio del Trabajo el acceso a aquella información institucional con la que cuente, y que resulte pertinente para analizar las solicitudes de quienes se postulen como beneficiarios de la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado, en los términos del presente capítulo., El Ministerio garantizará al acceder a dicha información, la finalidad pretendida, la seguridad y confidencialidad exigida, según lo ordenado en los artículos 2.2.2.2.3, 2.2.3.2., y 2.2.3.3. del Decreto Sectorial 1084 de 2015".

[65] "Artículo 2.2.9.5.7. Financiación y pago de la prestación humanitaria periódica. Los recursos que se requieran para el pago de la prestación de que trata el presente capítulo provendrán del Presupuesto General de la Nación. Para el efecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público apropiará anualmente los recursos que sean necesarios en el presupuesto del Ministerio del Trabajo y éste a su vez deberá realizar todas las actuaciones administrativas y presupuestales que correspondan para garantizar el pago de dicha prestación (...)"

[66] "Artículo 2.2.9.5.7. (...) PARÁGRAFO TRANSITORIO. El Fondo de Solidaridad Pensional continuará con el pago de la pensión como víctimas de la violencia que actualmente se encuentra realizando y asumirá transitoriamente los que viene efectuando la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, con la fuente de financiación prevista en el presente artículo, hasta tanto el Ministerio del Trabajo adelante las acciones administrativas que se requieran para establecer el mecanismo que se adoptará para el giro de la pensión como víctimas de la violencia. Colpensiones, dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente capítulo hará entrega al Ministerio del Trabajo de toda la información relacionada con las pensiones como víctimas de la violencia a trasladar y al Fondo de Solidaridad Pensional de los pagos que venga efectuando por las mismas. En todo caso Colpensiones debe garantizar la continuidad del pago de la pensión como víctimas de la violencia hasta tanto se concrete el paso del pago a quién corresponda".

[67] "Artículo 2.2.9.5.8. Obligaciones del Ministerio del Trabajo. Con relación a la prestación humanitaria' periódica para las víctimas de la violencia, el Ministerio del Trabajo directamente o a través de un encargo fiduciario, o de convenio interadministrativo que suscriba para tal efecto, tendrá a su cargo las siguientes obligaciones: 1. Efectuar el estudio y reconocimiento de la prestación humanitaria periódica a los aspirantes que cumplan con los requisitos establecidos en el presente capítulo. 2. Realizar el pago de la prestación humanitaria periódica, una vez sea reconocido. 3. Verificar el cumplimiento de los requisitos por parte de los aspirantes y beneficiarios de la prestación humanitaria periódica mediante cruces periódicos con las bases de datos disponibles a nivel nacional. 4. Llevar a cabo el procedimiento administrativo para la revisión cada tres (3) años de la calificación en aras de ratificar, modificar o dejar sin efectos el dictamen que sirvió de fundamento para obtener el reconocimiento de la prestación humanitaria periódica y proceder a la extinción de la prestación humanitaria periódica, si a ello hubiere lugar. 5. Ejercer la defensa judicial en los casos relacionados con la prestación humanitaria periódica".

[68] "Artículo 2.2.9.5.9. Pérdida de la prestación humanitaria periódica: La persona beneficiaria perderá la prestación en los siguientes eventos: 1. Muerte del beneficiario. 2. Comprobación de falsedad en la información suministrada o intento de conservar fraudulentamente la prestación humanitaria periódica. 3. Percibir una pensión. 4. No acreditar los requisitos o condiciones

establecidos en el artículo 2.2.9.5.3. del presente capítulo. 5. Recibir algún subsidio, auxilio, beneficio o subvención de carácter económico de forma periódica para su subsistencia, con posterioridad al reconocimiento de la prestación humanitaria periódica de que trata el presente capítulo. 6. Presentar variación de la pérdida de capacidad laboral con un porcentaje inferior al 50%, conforme a las evaluaciones periódicas que se realicen. 7. Desatender el llamado para someterse a las valoraciones periódicas de pérdida de capacidad laboral. 8. Decisión en firme de exclusión del Registro Único de Víctimas –RUV PARÁGRAFO: Las autoridades administrativas garantizarán en este evento el debido proceso administrativo".

[69] "Artículo 2.2.9.5.10. Información. El Ministerio del Trabajo deberá crear una base de datos en la que se encuentren plenamente identificadas todas las personas a las que se les haya reconocido como beneficiarias de la prestación humanitaria periódica prevista en el presente capítulo, la cual pondrá a disposición del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las de Víctimas -UARIV o quien haga sus veces para las acciones a que haya lugar. PARÁGRAFO. Para los efectos del intercambio de información que se requiere conforme a lo previsto en este capítulo se dará aplicación a lo dispuesto en el artículo 159 de la Ley 1753 de 2015".

[70] Corte Constitucional, sentencia T-463 de 2012 (MP Jorge Iván Palacio Palacio).

[71] Corte Constitucional, sentencia T-469 de 2013 (MP Luis Ernesto Vargas Silva).

[72] Corte Constitucional, sentencia T-921 de 2014 (MP Luis Ernesto Vargas Silva). En dicha providencia la Corte analizó el caso de una persona víctima de una mina antipersona que le causó una pérdida de capacidad laboral del 53.15%. Solicitó la pensión especial al Ministerio de Trabajo el cual se declaró incompetente para reconocer su pago y remitió la solicitud a Colpensiones, sin que esta hubiese proferido respuesta para el momento de interposición de la acción de tutela. La Corporación señaló que la prestación solicitada es un mecanismo que permite garantizar la subsistencia de los afectados por el conflicto y, eventualmente, de sus familias por lo que concedió el amparo solicitado y ordenó a Colpensiones tramitar el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez para víctimas de la violencia a favor del actor.

[73] Corte Constitucional, sentencia T-009 de 2015 (MP Martha Victoria Sáchica Méndez). La Corte revisó un caso de una persona víctima de una mina antipersonal que le ocasionó una pérdida de capacidad laboral del 51.85%. Colpensiones negó la pensión aduciendo que su reconocimiento no era viable por no haber pasado las validaciones de los empleadores. La Sala consideró que la pensión especial para víctimas del conflicto armado sigue vigente y argumentó que: (i) ante la falta de prórroga expresa se debe entender que como no han cesado las causas que dieron origen a esta medida y en contravención flagrante del principio de progresividad y la prohibición de regresividad de los derechos sociales, la medida allí contemplada ha perdido vigencia y actualmente es inaplicable. (ii) Que el hecho de que la prestación objeto de estudio haya sido prorrogada de manera sucesiva en numerosas disposiciones legales, el legislador se encuentra limitado tanto en la imposibilidad de desconocer los derechos previamente adquiridos, como por el principio de progresividad, y concluyó que (iii) a pesar de no haber sido expresamente prorrogada, no podía ser derogada sin que mediara el despliegue de una carga argumentativa que evaluara si efectivamente era necesario desmejorar de esa manera los avances logrados hasta el momento en materia del derecho allí comprendido, así como por la evidente necesidad que aún existe de sus contenidos. Concedió el amparo y ordenó a Colpensiones reconocer y pagar la pensión especial solicitada por el actor.

[74] Corte Constitucional, sentencia T-032 de 2015 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub). Aquí se analizó el caso de una señora que fue víctima de impactos de bala al quedar atrapada en medio del fuego cruzado de un enfrentamiento entre grupos armados, siendo calificada con una pérdida de capacidad laboral del 80.25%. El Ministerio del Trabajo negó la pretensión y argumentó que la normativa existente no permite el reconocimiento de una pensión sin el cumplimiento de requisitos establecidos legalmente, teniendo en cuenta que la Ley 797 del 29 de enero de 2003 reformó algunas disposiciones de la Ley 100 de 1993 y adoptó algunas disposiciones sobre los regímenes pensionales exceptuados y especiales. La Corte concedió el amparo de los derechos y ordenó el reconocimiento de la prestación económica.

[75] Corte Constitucional, sentencia T-074 de 2015 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo). Se revisó el caso de una persona víctima de una mina antipersonal que le generó una pérdida de capacidad laboral del 79.95%. Colpensiones negó el reconocimiento de la pensión argumentando que no cumplía con los requisitos exigidos para acceder a la pensión de vejez anticipada, concretamente no contar con 1.000 semanas cotizadas en cualquier tiempo y 55 años de edad. Se concluyó que la entidad había vulnerado los derechos fundamentales del accionante al abstenerse de estudiar de fondo las circunstancias particulares del actor y al aplicar un régimen legal menos beneficioso como lo es el dispuesto en el parágrafo 4º del artículo 33 de la Ley 100 de 1993. Bajo este entendido y atendiendo a que el peticionario cumple con los cuatro (4) requisitos establecidos en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997 para que pueda acceder a la pensión especial de invalidez para víctimas de la violencia, ordenó el reconocimiento pensional.

[76] Corte Constitucional, sentencia T-684 de 2016 (MP María Victoria Calle Correa).

[77] Corte Constitucional, sentencia SU-587 de 2016 (MP Luis Guillermo Guerrero Pérez; AV Alejandro Linares Cantillo y Alberto Rojas Ríos).

[78] Historia clínica vista a folios 11 al 26 del cuaderno 2 del expediente. || Copia del dictamen de pérdida de capacidad laboral proferido por Colpensiones. Visto a folios 28 y 29 del cuaderno 2 del expediente.

[79] "Artículo 41. Calificación del Estado de Invalidez. El estado de invalidez será determinado de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes y con base en el manual único para la calificación de invalidez vigente a la fecha de calificación. Este manual será expedido por el Gobierno Nacional y deberá contemplar los criterios técnicos de evaluación para calificar la imposibilidad que tenga el afectado para desempeñar su trabajo por pérdida de su capacidad laboral. || Corresponde al Instituto de Seguros Sociales, Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES-, a las Administradoras de Riesgos Profesionales - ARP-, a las Compañías de Seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte, y a las Entidades Promotoras de Salud EPS, determinar en una primera oportunidad la pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez y el origen de estas contingencias. En caso de que el interesado no esté de acuerdo con la calificación deberá manifestar su inconformidad dentro de los diez (10) días siguientes y la entidad deberá remitirlo a las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez del orden regional dentro de los cinco (5) días siguientes, cuya decisión será apelable ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, la cual decidirá en un término de cinco (5) días. Contra dichas decisiones proceden las acciones legales". (Subraya fuera de texto original).

[80] A esta misma conclusión se llegó en la Sentencia SU 587 de 2016 donde también se había dejado en suspenso el reconocimiento y pago de una pensión especial de invalidez por conflictos institucionales.



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

