C-767-14

Sentencia C-767/14

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Reconocimiento de derecho a pensión consistente en salario mínimo a víctimas del conflicto armado que perdieron capacidad laboral y no tienen otra alternativa pensional/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Existencia de omisión legislativa relativa

La Corte concluye (i) que el legislador creó una prestación a favor de las víctimas del conflicto armado con un término expreso de vigencia, (ii) dicho término fue ampliado sucesivamente por el Legislador y (iii) los artículos 1 de la Ley 1106 de 2006 y 1 de la Ley 1421 de 2010, prorrogaron nuevamente algunas disposiciones de la Ley 418 de 1997, pero omitieron hacerlo frente al artículo 46. Ello generó un vacío normativo, al dejar fuera del ordenamiento jurídico la prestación reconocida a las víctimas del conflicto armado que les otorga el derecho de ser beneficiarios de un salario mínimo mensual vigente, cuando la pérdida de la capacidad se ha producido con ocasión del conflicto y no se tiene otra alternativa pensional. En otros términos, el referido vacío se produce por la omisión del legislador de no haber prorrogado la vigencia de la prestación de las víctimas de la violencia del conflicto armado, en los artículos 1 de la Ley 1106 de 2006 y 1 de la Ley 14 21 de 2010. La Sala encontró que se encontraban acreditados los requisitos establecidos por la jurisprudencia para que pueda considerarse que se produjo una omisión legislativa relativa. En este orden de ideas, las analizadas disposiciones excluyen de sus consecuencias jurídicas el ingrediente que de acuerdo con la Constitución debía estar incluido, para hacerlo acorde con sus postulados. Ello se traducía en el incumplimiento de un deber específico impuesto por el Constituyente, específicamente el de ampliar progresivamente la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales y la proscripción de adoptar medidas regresivas, sin una justificación suficiente, así como los deberes impuestos por el Estado Social de Derecho y el artículo 13 Superior.

PERSONAS CON DISCAPACIDAD-Protección constitucional

PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD-Concepto

PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD-Jurisprudencia constitucional

DISCAPACIDAD-Definición

CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD-Concepto de discapacidad

VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO-Protección especial

LEY DE VICTIMAS-Propósito de implementar medidas de atención, asistencia y reparación integral de personas que han sufrido consecuencias de hechos violentos

LEY DE VICTIMAS-Medidas de atención, asistencia y reparación deben adaptarse a criterios diferenciales que respondan a particularidades y grado de vulnerabilidad de cada grupo poblacional/LEY DE VICTIMAS-Ejecución de medidas de atención, asistencia y reparación debe dirigirse a eliminación de esquemas de discriminación y marginación que pudieron ser causa de hechos victimizantes

PROTECCION ESPECIAL A VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO EN CONDICION DE DISCAPACIDAD-Jurisprudencia constitucional

DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES-Mandato de progresividad y no regresividad

PENSION POR INVALIDEZ PARA VICTIMAS DE LA VIOLENCIA-Jurisprudencia constitucional/PENSION POR INVALIDEZ PARA VICTIMAS DE LA VIOLENCIA-Prestación de carácter progresivo

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD-Ha sido reconocido en diversos tratados internacionales de derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad

MANDATO DE PROGRESIVIDAD EN MATERIA DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES-Obligaciones para el Estado

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD EN MATERIA DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES-Alcance

Este principio no implica una prohibición absoluta de adoptar medidas regresivas; se trata de una prohibición prima facie, pues tales medidas pueden tener lugar al amparo de la Carta, siempre y cuando se encuentren debidamente justificadas en términos de realización de otros derechos fundamentales y después de un exhaustivo análisis de las otras opciones disponibles. En este sentido, en la sentencia C-1141 de 2008, la Corte precisó que la cláusula de no retroceso en definitiva supone que una vez logrados ciertos avances en la concreción de los derechos, "(…) las condiciones preestablecidas no pueden ser desmejoradas sin el cumplimiento de una rigurosa carga justificativa por las autoridades competentes."

REGRESIVAD DE MEDIDA-Determinación/MEDIDA REGRESIVA-Escrutinio constitucional

UNIDAD NORMATIVA-Hipótesis de presentación

La jurisprudencia ha señalado que la unidad normativa se presenta en varias hipótesis: una primera "se da cuando la norma acusada o su contenido normativo se encuentran reproducidos en otro u otros textos legales no demandados, de manera tal que la declaración de la Corte -especialmente la declaración de inconstitucionalidad- puede resultar inocua si no se refiere a todas las disposiciones con el mismo alcance regulador. No obstante, en un sentido lato o amplio del concepto, la Corte ha entendido que también se presenta la unidad normativa cuando no es posible pronunciarse respecto de una norma expresamente demandada, sin referirse también a la constitucionalidad de otras disposiciones con las cuales se encuentra íntimamente relacionada.

UNIDAD NORMATIVA-Inexistencia de presupuestos para la integración

RECONOCIMIENTO DE PENSION CONSISTENTE EN SALARIO MINIMO A VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO QUE PERDIERON CAPACIDAD LABORAL-Vigencia de disposición acusada

CONTROL CONSTITUCIONAL DE OMISION LEGISLATIVA ABSOLUTA-Incompetencia de la Corte Constitucional/CONTROL CONSTITUCIONAL DE OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Competencia de la Corte Constitucional

OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Concepto/OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Eventos en

que se configura

La omisión legislativa relativa tiene lugar cuando el legislador “al regular o construir una institución omite una condición o un ingrediente que, de acuerdo con la Constitución, sería exigencia esencial para armonizar con ella, y puede ocurrir de varias maneras: (i) cuando expide una ley que si bien desarrolla un deber impuesto por la Constitución, favorece a ciertos sectores y perjudica a otros; (ii) cuando adopta un precepto que corresponde a una obligación constitucional, pero excluye expresa o tácitamente a un grupo de ciudadanos de los beneficios que otorga a los demás; y (iii) cuando al regular una institución omite una condición o un elemento esencial exigido por la Constitución.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Requisitos de procedencia

La jurisprudencia constitucional resalta, igualmente, que la declaratoria de omisión legislativa relativa está precedida de requisitos definidos, que responden a la necesidad de preservar el principio democrático, el cual sustenta la libertad de configuración normativa de que es titular el legislador. En este sentido, el precedente en comento ha sistematizado los requisitos que deben concurrir para que se declare la inconstitucionalidad de un precepto en razón de la omisión legislativa relativa. Así, es necesario que, “(i) que exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo; (ii) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente; (iv) que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador”.

Referencia: expediente D-10145

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1 de la Ley 1106 de 2006 y 1 de la Ley 1421 de 2010

Magistrado Ponente

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D. C., dieciséis (16) de octubre de dos mil catorce (2014)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Luís Ernesto Vargas Silva -quien la preside-, María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Jorge Iván Palacio Palacio, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Martha Victoria Sáchica Méndez, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia con fundamento en los siguientes:

1. ANTECEDENTES

Jorge Armando Otálora Gómez, en su calidad de ciudadano y Defensor del Pueblo, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, presentó demanda de inconstitucionalidad, contra 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.

Mediante Auto del cuatro (4) de abril de dos mil catorce (2014), se admitió la demanda interpuesta y se consideró pertinente poner en conocimiento a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, al Ministerio del Trabajo, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Departamento de Planeación Nacional, al Departamento Administrativo de la Función Pública, al Presidente del Congreso de la República, a la Contraloría General de la República, a la Administradora Colombiana de Pensiones -Colpensiones-, a la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales -UGPP-, a la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (Centro Regional en Colombia), a la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), a la Corporación Viva la Ciudadanía, a la Casa de la Mujer, al CINEP- Programa por la Paz, al Secretariado Nacional de Pastoral Social, al Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ), a Asofondos, a la Central Unitaria de Trabajadores -CUT-, a la Confederación General de Trabajadores, a la Fiduprevisora, así como al Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional de

Colombia –Facultad de Ciencias Económicas-, a la Directora de la Especialización de Derecho a la Seguridad Social y a la Clínica Jurídica de Víctimas, doctor Roberto Vidal, de la Universidad Javeriana, al Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo -Cider- Universidad de los Andes, al Centro de Estudios Sobre Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes, al Programa de Justicia Global y Derechos Humanos de la Universidad de los Andes, al Grupo de Investigación en Derechos Humanos de la Universidad del Rosario, al Grupo de Investigación de Justicia Transicional de la Universidad del Rosario, a la Universidad Sergio Arboleda, a la Comisión Colombiana de Juristas y al Centro de Estudios de Derechos, Justicia y Sociedad -DeJusticia-,

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

1.1. NORMAS DEMANDADAS

LEY 418 DE 1997

(Diciembre 26)

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 131. Esta ley tendrá una vigencia de dos (2) años a partir de la fecha de su promulgación, deroga las Leyes 104 de 1993 y 241 de 1995, así como las disposiciones que le sean contrarias.

LEY 548 DE 1999

(Diciembre 23)

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA

Artículo 1°. Prorrógase la vigencia de la Ley 418 de 1997 por el término de tres (3) años, contados a partir de la sanción de la presente ley.

LEY 782 DE 2002

(Diciembre 23)

Reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 4436 de 2006

"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".

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1°.Prorróguese por el término de cuatro (4) años la vigencia de los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 13, 14, 20, 22,23, 24, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 34, 35, 37, 42, 43, 44, 45, 47, 49, 52, 54, 55, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 66, 67, 68, 69, 72, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 83, 91, 92, 93, 94, 95, 98,102, 103, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 112, 113, 114, 115, 117, 118, 119, 121, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129 y 130 de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997, prorrogado por la Ley 548 de 1999.

LEY 1106 DE 2006

(Diciembre 22)

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.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. De la prórroga de la ley. Prorróguese por el término de cuatro (4) años, la vigencia de los

artículos: 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, 7°, 13, 14, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28,30, 31, 34, 35, 37, 42, 43, 44, 45, 47, 49, 54, 55, 58, 59, 61, 62, 63, 64, 66, 68, 69, 72, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 83, 91, 92, 93, 94, 95, 98, 102, 103, 106, 107, 108, 109, 110,112, 113, 114, 115, 117, 118, 119, 121, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129 y 130 de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997, y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002. Prorróguese de igual forma, los artículos: 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9°, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 35, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 43 y 46 de la Ley 782 de 2002.

LEY 1421 DE 2010

(Diciembre 21)

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

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.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. DE LA PRÓRROGA DE LO <sic> LEY. Prorróguese por el término de cuatro (4) años, la vigencia de los artículos: 1o, 2o, 3o, 4o, 5o, 6o, 13, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 34, 35, 37, 42, 43, 44, 45, 47,49, 54, 55, 58, 59, 61, 62, 63, 64, 66, 68, 69, 72, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 83, 1, 92, 93, 94,95, 98, 102, 103,106, 107, 108, 109, 110, 112, 113, 114, 115, 117, 118, 121, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129 y 130 de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997, y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002. Prorróguese de igual forma, los artículos: 2o, 3o, 4o, 5o, 6o, 7o, 9o, 10, 11, 12, 15, 16, 17, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 35, 36,39, 40, 41, 42, 43 y 46 de la Ley 782 de 2002 y los artículos 2o, 3o, 4o, 5o y 6o de la Ley 1106 de 2006.

1.2. LA DEMANDA

Jorge Armando Otálora Gómez, en su calidad de ciudadano y Defensor del Pueblo, señala que las normas demandadas vulneran los artículos 13, 48 y 94 de la Constitución Política.

Por tanto, solicita la declaración de inexequibilidad, teniendo en cuenta lo siguiente:

1.2.1. Antecedentes:

La Ley 104 de 1993 creó, como parte de los mecanismos de mitigación de la violencia causada por el conflicto armado en el país, una prestación económica consistente en un salario mínimo para aquellas personas que a raíz del conflicto sufrieran una disminución de su capacidad laboral desde un 66% y que no tuvieran otra posibilidad de obtener ingresos económicos. Posteriormente, la Ley 241 de 1995 aumentó la protección a las personas con discapacidad, al reducir al 50% el porcentaje de pérdida de capacidad que se debía acreditar para acceder a dicha pensión de invalidez.

En 1997, la Ley 418 derogó la Ley 104 de 1993, pero consagró nuevamente la pensión de incapacidad como consecuencia del conflicto armado con tres condiciones específicas para su acceso: i) la condición de ser víctima del conflicto armado interno, ii) demostrar un porcentaje de pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50%, y iii) que el beneficiario carezca de otros medios para acceder a una pensión. En ese momento, la Ley consagró una vigencia concreta de dos años para el artículo 131, tal cual como había ocurrido con las leyes 104 de 1993 y 241 de 1995. Esta vigencia temporal fue prorrogada por medio de la ley 548 de 1999.

Posteriormente, las leyes 782 de 2002 y 1106 de 2006, fueron las encargadas de extender en el tiempo los efectos de las disposiciones de la Ley 418 de 1997. Sin embargo, estas leyes no se refirieron al artículo que consagraba la pensión por incapacidad a consecuencia del conflicto armado, por lo que a partir del 2002 la prestación dejó de ser reconocida a las personas que presentaban su reclamación con base en dos razones principales: en primer lugar porque la norma que establecía la prestación no tenía vigencia, y en segundo lugar, porque a partir de 2005 con el Acto Legislativo 01, se estableció la desaparición de los regímenes especiales, por lo que se estableció como condición de posibilidad para acceder a pensión cumplir con los requisitos de tiempo y edad que contempla la ley.

1.2.2. Concepto de la violación:

El demandante, previo a la exposición de las razones por las cuales considera que las normas acusadas desconocen la norma superior, realiza consideraciones sobre la necesidad

de la integración normativa y la competencia de la Corporación en relación con normas derogadas.

1.2.2.1 En cuanto a la primera cuestión, el demandante señala que es necesario que la Corte en su decisión haga la integración tanto de todas las normas que establecen y prorrogan la prestación económica en cuestión, así como de todas aquellas que la eliminan de manera injustificada.

Cita el actor la sentencia C-553 de 2010 en la cual la Corte establece los casos excepcionales en los que procede la integración de la unidad normativa, para afirmar que en este caso se configura una de las hipótesis que ha fijado la jurisprudencia de esta Corporación para que resulte procedente dicha integración dado que, aunque lo demandado conforma una proposición normativa autónoma, existe un vínculo inescindible con otros textos legales, razón por la cual, de no hacerse dicha integración, la decisión adoptada sería inocua.

1.2.2.2 En relación con la vigencia de la disposición, el Defensor del Pueblo, Jorge Armando Otálora, destaca que la jurisprudencia constitucional en varias ocasiones ha admitido la posibilidad de desarrollar el juicio de constitucionalidad sobre las normas derogatorias, pues las mismas tienen valor jurídico propio dado que siguen produciendo consecuencias normativas aún después de su promulgación. Esta consideración la fundamenta en las sentencias C-055 de 1996 y C-801 de 2008.

En cuanto a los efectos que conllevaría la eventual declaración de inexequibilidad el actor estima que, en principio, se reviven los contenidos normativos que habían perdido vigencia a causa de la norma derogatoria puesto que no se trata de una decisión política del legislador sino del mecanismo constitucional de contraste objetivo entre dos normas de jerarquía distinta. [1]

1.2.2.3 En cuanto a la transgresión del derecho a la igualdad de las personas en condición de discapacidad y de las víctimas (artículo 13), el demandante recuerda la necesidad de protección reforzada que revisten los derechos de esta población, la cual supone la obligación del Estado de adoptar todas las medidas necesarias para lograr una igualdad real y eliminar el marginamiento al que son sometidos estos sujetos.

En tal sentido, el demandante refiere jurisprudencia de la Corte Constitucional en la que se reconocen las características especiales de la discriminación hacia las personas en condición de discapacidad[2], y que fundamentan la obligación estatal de brindar mayor protección a sus derechos, mediante acciones positivas que contribuyan a lograr una cierta igualdad de oportunidades para estas personas frente a los demás miembros de la sociedad.

Adicionalmente, expresa el accionante, que los derechos de las personas en condición de discapacidad han sido reconocidos por múltiples instrumentos internacionales, y han sido objeto de varias recomendaciones y declaraciones de diferentes organismos, pronunciamientos que han sido recogidos por la Corte en su jurisprudencia. Bajo estos preceptos, encuentra la Defensoría que es claro el deber especial que tiene el Estado frente a las personas en condición de discapacidad, tendiente no sólo a evitar la discriminación sino a promover acciones que permitan que las personas puedan gozar de sus derechos en igualdad. Esta protección se ve reforzada si además de estar en condición de discapacidad las personas son víctimas del conflicto armado.

1.2.2.4 El demandante afirma que el principio de progresividad y la prohibición de retroceso de los derechos sociales han sido reconocidos en la jurisprudencia constitucional. De acuerdo con dicho postulado, todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado en un derecho económico, social o cultural debe presumirse en principio inconstitucional.

El mandato de progresividad impone entonces ciertas restricciones sobre el Congreso al momento de legislar sobre estos derechos, pudiendo tomar medidas que no signifiquen un retroceso de los derechos, o que a pesar de implicar una regresión tengan una justificación en términos constitucionales, evento en el cual se somete la medida a evaluación a través del test de regresividad. Para el demandante, en este caso la realización efectiva de los llamados DESC involucra la satisfacción de los contenidos prestacionales de los derechos fundamentales tanto de las víctimas como de las personas en condición de discapacidad.

Adicionalmente, el Defensor estima que en el caso de la pensión para víctimas del conflicto en condición de discapacidad ha habido un desarrollo progresivo en cuanto al establecimiento de la medida y al alcance de la protección, que en un momento era a partir del 66% de pérdida de capacidad y luego se amplió al 50%. Tanto dicho carácter progresivo

de la prestación como la regresión en que incurrió la Ley 1106 de 2006 al no prorrogar la vigencia de la medida han sido reconocidos en sentencia T-469 de 2013 por la misma Corte Constitucional, fallo en el cual ordena el pago de la pensión de invalidez a una persona víctima del conflicto.

En consecuencia, para la Defensoría del Pueblo las normas que se demandan implican una medida no solo regresiva e injustificada, sino también una negación de acceso absoluta al contenido básico de los derechos de las personas en condición de discapacidad y víctimas del conflicto, por lo que solicita la inexequibilidad de las normas.

Con base en el anterior panorama, considera el actor que hay una violación al principio de progresividad de los derechos sociales y a los derechos al mínimo vital, a la vida digna, a la igualdad, a la seguridad social y a la reparación de las víctimas en condición de discapacidad, al establecer el legislador anticipadamente un término preciso de vigencia para una prestación económica en favor de los referidos grupos poblacionales y luego suspenderla sin tener razones que justificaran esa situación.

1.3. INTERVENCIONES

Durante el trámite del proceso se presentaron, dentro de los términos legales las intervenciones de las siguientes personas y entidades: el Ministerio del Interior, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Hacienda, la Asociación Colombiana de Fondos de Pensiones y Cesantías – Asofondos -, la Casa de la Mujer, el Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario, el Grupo de Acciones Constitucionales de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Colombia y Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, Sede Bogotá. De igual manera, se recibieron las intervenciones ciudadanas de la Fundación Semillas de Esperanza y de la Cooperación para el Progreso de las Familias Desplazadas – COPAFAD-. A continuación, se presenta el resumen de cada una de estas intervenciones ciudadanas:

1.3.1. Ministerio del Interior

El Ministerio del Interior, presentó intervención en relación con la demanda de la referencia en la que solicita que la Corte se declare INHIBIDA para fallar en el presente caso.

1.3.1.1. Tras hacer una reseña de los principales argumentos de la demanda en líneas generales pasa a ocuparse de las consideraciones previas, acápite donde se plantean los motivos por las que el interviniente considera que la Corte Constitucional no debe proferir un fallo de fondo con respecto al asunto que se estudia. Se aduce en primer lugar que, aunque las normas demandadas se refieren a múltiples temas, el demandante las cita de manera general sin limitarse solo a los asuntos pensionales que desarrolla en su demanda. Por dicha razón, el Ministerio del Interior solicita que la Corte se circunscriba únicamente al análisis del tema pensional sin extender su juicio a otras consideraciones.

1.3.1.2. El Ministerio estima que, de conformidad con el Decreto 2067 de 1991, corresponde al actor integrar la unidad normativa para evitar fallos inocuos o inhibitorios, sin que el hecho de ya haberse admitido la demanda de inconstitucionalidad obligue a la Corte a pronunciarse de fondo sobre el asunto.

Igualmente, considera que la Corte puede inhibirse para conocer de una demanda de inconstitucionalidad en varios casos, entre ellos cuando las normas están desuetas y derogadas y no se proyectan sus consecuencias jurídicas hacia el futuro. El interviniente insiste en un capítulo posterior en la imposibilidad de que la Corte realice un juicio de exequibilidad sobre una norma derogada, dado que dichas disposiciones carecen de validez y ya no producen efectos jurídicos.

Además, aduce que los apartes jurisprudenciales citados carecen de carga argumentativa específica y las normas acusadas forman parte del proceso de configuración normativa del legislador, razones todas por las cuales considera que debe darse lugar a un fallo inhibitorio.

1.3.1.3. Seguidamente, el Ministerio expone otra serie de fundamentos que, si bien afirma que se dirigen a respaldar la inhibición de la Corte frente al caso sub examine, parecen orientados más bien a defender la exequibilidad de la norma. Así, sostiene el interviniente que no se da discriminación alguna ni existe una norma regresiva, pues aunque los contenidos acusados perdieron vigencia, existen otros conjuntos normativos que suplen de contenido esta materia.

1.3.1.4. En concepto de la entidad interviniente existen algunas precisiones con respecto del test de constitucionalidad frente a las medidas regresivas. A partir de la sentencia C-536 de 2012, el Ministerio del Interior señala que "no desconoce el principio de progresividad aquella medida de carácter regresivo que esté justificada de manera suficiente" por razones imperiosas. Insiste además en la importancia de realizar dicho test de constitucionalidad, que debe obedecer a una carga específica argumentativa que ya la misma Corte ha señalado en diversos pronunciamientos.

1.3.1.5. Por último, indica que el asunto que se discute en sede de constitucionalidad ya había sido dilucidado por la Corte Constitucional en materia de tutela, pues en sentencia T-469 de 2013 se ordenó a Colpensiones interpretar el alcance y contenido de la pensión de invalidez en los términos de dicha sentencia.

1.3.2. Departamento Administrativo Para la Prosperidad Social

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), intervino dentro del término legal, con el fin de que se declare la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA de las normas demandadas.

1.3.2.1. Como punto de partida, el interviniente expresa que la Ley 418 de 1997 tiene como finalidad dotar al Estado de una serie de instrumentos de diferente índole para asegurar la vigencia del Estado Social de Derecho y adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados entre las que se encuentra la asistencia humanitaria, en salud, vivienda, crédito, educación, etc.

A continuación, presenta el desarrollo que ha tenido en la legislación y en la jurisprudencia constitucional la pensión mínima legal originada en el artículo 46 de la citada Ley 418. Así, en relación con la interpretación que esta norma ha recibido por parte de la Corte Constitucional, el interviniente refiere las sentencias T-463 de 2012 y T-469 de 2013. A partir de dichos fallos, el Departamento Administrativo concluye que la pensión contemplada en la Ley 418 no se enmarca dentro de las prestaciones reconocidas por el Sistema General de Seguridad Social consagrado en la Ley 100 de 1993 y normas afines, dadas sus excepcionales características. Por ende, las entidades administrativas no podrían

exigir presupuestos legales que la Ley 418 no contempla, toda vez que dicho régimen especial exime a sus beneficiarios de los requerimientos propios del ordenamiento prestacional.

1.3.2.2. Además, en lo atinente a la vigencia de la norma, el Departamento para la Prosperidad Social reconoce que existen posturas que sostienen que la Ley 797 de 2003 derogó tácitamente el artículo 46 de la Ley 418 al establecer que no se podían sustituir las cotizaciones o tiempos de servicios por otros requisitos. Sin embargo, a partir del precedente constitucional sostiene que las disposiciones de la Ley 797 (así como el Acto Legislativo 01 de 2005) tienen un campo material diferente, pues el objeto de sus prestaciones es distinto al de la Ley 418.

Advierte además la intervención que, según ha sostenido esta Corporación, tampoco socava la vigencia de la norma el hecho de que la misma no haya sido prorrogada por la Ley 1106 de 2006 puesto que la Corte ha ordenado a Colpensiones que siga reconociendo la pensión a estas víctimas tal como se contempla en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997, extendiendo incluso sus efectos a casos similares. Por lo anterior, estima que el citado artículo mantiene plena vigencia y efectos jurídicos, no obstante el hecho de no haberse prorrogado de forma expresa.

En razón de lo anterior, concluye que la prestación especial estipulada en favor de las víctimas de la violencia se encuentra vigente y sigue produciendo plenos efectos ya que no han operado los requisitos para que opere su derogatoria, las causas que dieron origen al beneficio no han desaparecido y los sujetos destinatarios de esta pensión son de especial protección constitucional por su doble carácter de personas en condición de discapacidad y víctimas del conflicto armado interno.

1.3.2.3. Sin embargo, observa que la transitoriedad del artículo 46 de la Ley 418 genera una constante revisión en cabeza del legislador acerca de la pertinencia de la continuidad de las medidas, revisión que debe tener un carácter progresivo y no regresivo de los derechos sociales. No obstante, al no haberse prorrogado la prestación del referido artículo 46 en la expedición de la Ley 1106 de 2006, se incurrió en una medida regresiva pues se desconocieron los niveles de protección alcanzados con anterioridad (que de hecho se habían ampliado en su espectro, al incorporar a los menores de edad y disminuir el

porcentaje de pérdida de capacidad laboral para ser beneficiario de la pensión).

Por lo tanto, a juicio del interviniente, existe una medida de carácter regresivo que no resulta justificada pues el legislador no expuso de manera clara y suficiente las razones por las cuales la pensión por invalidez para las víctimas no debía ser prorrogada, incumpliendo los presupuestos de orden constitucional para la adopción de disposiciones regresivas que imponen criterios de razonabilidad, necesidad, proporcionalidad de acuerdo con el examen desarrollado por la Corte Constitucional en estas materias. Así las cosas, habiendo guardado silencio el órgano legislativo sobre los motivos para no prorrogar la prestación, no se desvirtuó la presunción de inconstitucionalidad de la medida regresiva.

1.3.2.4. Empero, si bien la derogatoria tácita que realizó la Ley 1106 de 2006 del artículo 46 genera la finalización del reconocimiento de la prestación de invalidez contemplada en la norma, produciendo además condiciones de regresividad en los derechos sociales, la inexequibilidad propuesta por el actor no resulta de recibo para el Departamento Administrativo interviniente.

En efecto, en su concepto la declaratoria de inexequibilidad del artículo 131 de la Ley 418 de 1997 tal y como lo propone el actor afecta la temporalidad de la totalidad de la Ley y no exclusivamente de las disposiciones referentes a la pensión de invalidez sobre las que se sustenta el cargo de inconstitucionalidad de la norma. Por consiguiente, una decisión que retire completamente el artículo 131 del ordenamiento podría crear antinomias y contradicciones con el marco jurídico vigente de protección a las víctimas, además de resultar contrario al principio de libertad de configuración legislativa.

1.3.2.5. Así las cosas, el Departamento para la Prosperidad Social solicita que se declare que las normas demandadas son ajustadas a la Constitución pero de manera condicionada, en el entendido que no se desconozcan los avances en materia de protección prestacional y pensional señalados en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997.

1.3.3. Ministerio del Trabajo

El Ministerio del Trabajo presentó intervención en el asunto de la referencia para pedirle a esta Corporación que declare la EXEQUIBILIDAD de las normas demandadas, señalando con ello la carencia de vigencia de la pensión especial de invalidez para las

víctimas de la violencia.

1.3.3.1. La entidad interviniente estableció que el problema jurídico delimitado por el demandante consiste en la presunta violación de la Constitución Política por las normas demandadas al establecer anticipadamente un término preciso de vigencia para una prestación social para posteriormente suspenderla sin ofrecer razones que justificaran tal situación.

1.3.3.2. Ante este panorama, el Ministerio del Trabajo esgrime su defensa de la exequibilidad de la norma en varios argumentos. En primer lugar, considera que la eliminación de la pensión de invalidez para víctimas de hechos violentos no vulnera el artículo 13 Superior, pues dentro de la potestad de configuración normativa del legislador la Corte Constitucional ha entendido que caben regulaciones que faculten o impidan a individuos en iguales condiciones acceder a una pensión en distintos momentos sin que exista afectación en el principio de igualdad.

1.3.3.3. Expone además que el legislador tiene un amplio margen de configuración en materia de Seguridad Social, tal y como lo ha reconocido esta Corporación en diversos pronunciamientos, entre ellos las sentencias C- 967 de 2003, C-243 de 2006 y C- 368 de 2012. A partir de lo establecido en los citados fallos, precisa el interviniente que la Corte tiene una significativa libertad de configuración frente al sistema de pensiones que incluye además el sometimiento al principio de sostenibilidad financiera, incorporado por el Acto Legislativo 01 de 2005, mandato que permite al órgano legislativo tomar medidas orientadas a la protección de los recursos del sistema y al aseguramiento del equilibrio financiero.

1.3.3.4. Con respecto de la derogatoria de normas, el Ministerio resalta su importancia, además la amplitud de las facultades del Congreso en dicha materia corroborada además por la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional. Enfatiza en la potestad que tiene el cuerpo legislativo para derogar una disposición de forma tácita, destacando que “cuando se deroga tácitamente una disposición, no se está frente a una omisión del legislador sino que al crear una nueva norma ha decidido que la anterior deje de aplicarse siempre que no pueda conciliarse con la recientemente aprobada.”[3]. Sobre este particular, establece además que la norma sub examine fue condicionada en su vigencia por el legislador en

unos términos muy precisos y este no la prorrogó por ser contraria a la Constitución.

En torno a este último aspecto, considera que el artículo 46 de la Ley 418 de 1997 fue tácitamente derogado por la Ley 797 de 2003, pues con el objetivo de construir esquemas fiscales solidarios, financieramente viables y sostenibles en el tiempo, conllevó a la eliminación de ciertas prerrogativas que poseían ciertos sectores sociales, representadas en regímenes pensionales especiales. Esta supresión se produjo a través de la prohibición de otorgarse pensión alguna sustituyendo semanas de cotización o tiempos de servicio por el 'cumplimiento de otros requisitos distintos', como ocurre con la pensión de invalidez de la Ley 418, dado que se reconoce la pensión con base en requisitos diferentes al tiempo de servicio o cotizaciones.

1.3.3.5. Igualmente, alega que se ha producido una inconstitucionalidad sobreviniente de la norma que estableció la pensión de invalidez de la Ley 418, toda vez que el Acto Legislativo 01 de 2005 reformó el artículo 48 de la Carta estipulando que solo se puede acceder a pensión cuando se cumplan los requisitos de edad, tiempo de servicio y semanas de cotización, suprimiendo además los regímenes especiales. En este orden de ideas, a juicio del interviniente existe una incompatibilidad entre la disposición constitucional indicada y la disposición legal que establece la pensión de invalidez, pues la norma superior abolió los regímenes pensionales especiales.

1.3.3.6. El Ministerio del Trabajo propone un juicio de proporcionalidad estricto, para justificar las razones por las cuales, desde su óptica, no resulta violatoria del principio de progresividad la medida de retirar del ordenamiento la pensión de vejez para víctimas de la violencia. Para ello, se argumenta que el fin perseguido en la norma es legítimo toda vez que la sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones no solo es un objetivo perseguido por el ordenamiento sino contemplado por la propia Constitución como un principio. Estima además que la norma es adecuada para lograr la finalidad propuesta pues ella permite preservar dicha sostenibilidad.

1.3.3.7. Finalmente, la intervención hace hincapié en que lo pretendido por el actor no es declarar la inexequibilidad de una norma sino que busca revivir una norma retirada del ordenamiento jurídico, ya sea mediante su derogatoria tácita por la Ley 797 de 2003 o por haberse cumplido su vigencia.

1.3.4. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En desarrollo del proceso, presentó su concepto dentro del término legal el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y solicita la declaratoria de EXEQUIBILIDAD de las normas demandadas.

1.3.4.1. En primer término, considera innecesaria la integración normativa invocada por el demandante dado que las normas demandadas por sí solas son claras y determinantes al ordenar derogar la pensión que se otorgaba a las víctimas de la violencia y que no se hace necesario establecer vínculo alguno entre ellas porque son autónomas y el actor demanda cada una de ellas. Fundamenta dicha conclusión en los supuestos establecidos por la Corte Constitucional en sentencia C-713 de 2009, pues considera que en el presente caso no se configura ninguna de dichas circunstancias y, por ende, no procede la integración normativa.

1.3.4.2. También, el Ministerio de Hacienda hace referencia a la libertad de configuración legislativa en materia de seguridad social, potestad que incluye aspectos como el diseño de la seguridad social, sus requisitos y facultades, así como la necesidad de adaptar las normas al contexto económico, social, demográfico y otras variables que definen el Sistema de Seguridad Social.

1.3.4.3. El interviniente además recalca que la seguridad jurídica, principio que ha sido reconocido por esta Corporación como de rango constitucional, se vería afectada ya que las administradoras de pensiones se verían obligadas a reconocer una pensión especial que había sido retirada del ordenamiento por el legislador, en uso de sus facultades. Así mismo, alega que al tratarse de una norma derogada, esta no tiene efectos jurídicos y por ende no podría ser declarada inexequible.

1.3.4.4. Manifiesta que el demandante no consigue demostrar que las disposiciones demandadas sean discriminatorias, marginadoras o vulneren el derecho el derecho a la igualdad, porque “se limitan a dar impresiones muy propias de lo que considera es desigual, pero no demuestra la desigualdad material en las normas”. En este sentido, afirma que el Estado jamás ha discriminado a las personas con discapacidad física y que por el contrario, ha adoptado medidas para estas personas cuando no cuentan con recursos suficientes, tal como ocurre con el Fondo de Solidaridad Pensional, que destina subsidios al aporte para

este grupo poblacional. El interviniente enuncia también otras medidas de apoyo a la población discapacitada, como el programa Colombia Mayor y las leyes de adecuación de escenarios deportivos y mecanismos de integración social para las personas con limitaciones físicas.

1.3.4.5. El concepto del Ministerio también sugiere a la Corte la aplicación de un test de proporcionalidad en materia de regresividad desarrollándolo en los siguientes términos: se indica que el fin perseguido por las normas demandadas es constitucionalmente válido, pues consiste en "acompasar a las personas con discapacidad física producto de violencia con las demás personas que sufren discapacidad de origen común". Considera entonces que la medida busca evitar que haya una distinción entre aquellos que sufren una contingencia cualquiera que los deja en situación de discapacidad y aquellos que son víctimas de hechos violentos.

1.3.4.6. De igual manera, el interviniente asegura que "estas normas derogatorias no son las medidas más regresivas entre otras que pudo adoptar el Congreso", y que al confrontarlas con principios como el de sostenibilidad financiera, las disposiciones demandadas son válidas.

1.3.4.7. Concluye indicando que declarar la inconstitucionalidad de las normas demandadas resulta en una afrenta al Acto Legislativo 01 de 2005, en virtud del cual se prohíben los regímenes especiales o exceptuados, así como todas las prestaciones que no estén garantizadas en cotizaciones efectivas.

1.3.5. Grupo de Acciones Constitucionales de la Universidad Católica de Colombia

El Grupo de Acciones Constitucionales de la Universidad Católica de Colombia allegó concepto acerca del asunto de la referencia para solicitar que se declare la INEXEQUIBILIDAD de las disposiciones demandadas.

1.3.5.1. Inician su exposición refiriéndose al objeto de los derechos sociales fundamentales, pues según su postura, las prestaciones económicas se constituyen como fundamentales por virtud de la Constitución por la conexidad con un derecho fundamental. En este caso, existe una especial protección a dicha prestación por estar relacionada con el derecho fundamental al mínimo vital y dado que las normas acusadas violan de manera

directa este derecho fundamental, deberían declararse inexequibles. Citan además la sentencia T-469 de 2013 donde la Corte Constitucional afirma que debe entenderse que esta prestación sigue produciendo plenos efectos para establecer que a pesar de estos pronunciamientos, las entidades no necesariamente cumplen con su deber de reconocer esta prestación.

Igualmente, recuerdan que los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC) son de desarrollo progresivo y existe una prohibición de regresividad frente a los mismos, lo cual implica que todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado debe presumirse, en principio, inconstitucional. Por ende, en el caso sub examine el legislador vulnera el derecho del mínimo vital de las personas que han sufrido cierta discapacidad laboral, en concordancia también con lo expuesto por la Corte en el citado fallo T-469 de 2013.

1.3.5.2. Por otra parte, el citado Grupo presenta motivos de seguridad jurídica por los cuales debe declararse la inexequibilidad de la norma. Aducen que la Ley 1106 de 2006, al derogar tácitamente la prestación en favor de las personas discapacitadas, configura una omisión del legislador de justificar el retiro de esta disposición, incumplimiento que ha ocasionado inseguridad jurídica entre los beneficiarios de la prestación.

El interviniente insiste en que, si bien la Corte Constitucional ha señalado que la disposición se encuentra vigente en el ordenamiento jurídico (basándose en la mencionada sentencia T-469 de 2013), de no ser por esta interpretación no existiría certeza de la existencia de la prestación económica estipulada en favor de las víctimas del conflicto, razón por la cual la inexistencia de una ley expresa y vigente afecta negativamente la seguridad jurídica.

1.3.5.3. El Grupo enuncia como normas vulneradas por la disposición demandada los artículos 13, 48 y 93 de la Constitución Política. A juicio del interviniente, el legislador, al no consagrar en la Ley 1106 de 2006 la prestación económica en favor de las víctimas del conflicto armado, se sustrae del mandato constitucional de igualdad que impone al Estado la adopción de medidas en favor de grupos discriminados o marginados para que la igualdad sea real y efectiva. El artículo 48 resulta violado dado que el no reconocimiento de un derecho pensional pone en peligro derechos fundamentales como la vida, dignidad humana e integridad física, como la propia jurisprudencia constitucional lo ha admitido. Por último, entiende afectado el artículo 93 a partir de la prevalencia de los tratados

internacionales de derechos humanos en el orden interno.

1.3.6. Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario – GAP –

El Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario – GAP- aportó su concepto en el presente proceso para que la Corte Constitucional declare la INEXEQUIBILIDAD de las disposiciones acusadas de conformidad con la demanda interpuesta.

1.3.6.1. Inicia resaltando la idoneidad de la acción pública de inconstitucionalidad que se examina, dado que cumple con los requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico para hacerla admisible, en concordancia con el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991. Verificadas las exigencias formales de acuerdo con tal disposición legal y la jurisprudencia constitucional, el GAP realiza la identificación de las normas demandadas y de los diversos problemas jurídicos planteados por el actor, anunciando que su intervención versará únicamente respecto de la prohibición de regresividad en el tratamiento de los derechos económicos, sociales y culturales.

Bajo ese entendido, el interviniente analiza el marco normativo internacional y posteriormente el interno para de allí concluir la discordancia de las disposiciones demandadas con la Carta Política.

1.3.6.2. En lo concerniente al marco jurídico internacional, el Grupo describe de forma detallada los principios y normas que imponen la obligación de progresividad en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), así como su correlativa prohibición de regresividad o de retroceso, abarcando en su estudio tanto el Sistema Universal de protección de Derechos Humanos como el Sistema Interamericano de protección de Derechos Humanos.

Partiendo de ello, el GAP concluye que las disposiciones demandadas vulneran varias reglas de Derecho Internacional vinculantes para Colombia, tanto en el plano universal como en el ámbito regional. A modo de ilustración, se citan en la intervención instrumentos como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)[4], la Recomendación General No. 3 del Comité encargado de la interpretación del referido Tratado (conocido como CDESC), los Principios de Limburgo[5], la Convención Americana

sobre Derechos Humanos[6] y el Protocolo de San Salvador sobre derechos económicos, sociales y culturales[7].

Así, el interviniente recuerda que la Asamblea General de la OEA adoptó la resolución AG/RES 2074 en la cual señala que "por medidas regresivas se entienden todas aquellas disposiciones o políticas cuya aplicación signifique un retroceso en el nivel de goce o ejercicio de un derecho protegido"[8].

1.3.6.3. Frente al ordenamiento jurídico patrio, el GAP expresa en primer lugar que estos Tratados de Derechos Humanos forman parte del bloque de constitucionalidad en los términos del artículo 93 de la Carta Política. Igualmente, explica que a partir de la normatividad Superior, el Estado no solo tiene obligaciones negativas (de abstención de vulneración) sino positivas (de garantía) frente a los DESC. En efecto, señala que la propia Constitución incluye una cláusula de progresividad orientada al goce pleno y efectividad de los derechos sociales, cuya contrapartida consiste en una prohibición de regresividad o retroceso en los niveles de cobertura y garantía de los derechos reconocidos.

1.3.6.4. En el asunto sub examine, el interviniente estima que existe una vulneración tanto de lo consagrado en el marco normativo interno como lo estipulado en los Tratados e instrumentos internacionales. En su concepto es claro el desconocimiento del ordenamiento superior, específicamente en lo tocante a la prohibición de regresividad, toda vez que la prórroga reiterada e injustificada del beneficio económico reconocido a las víctimas del conflicto armado en condición de invalidez, conlleva a la privación fáctica de medidas de naturaleza positiva que permiten materializar la igualdad. Sumado a lo anterior, al tratarse de sujetos de especial protección constitucional son aún más graves tales infracciones.

Aunque en su intervención, el GAP admite que los DESC pueden eventualmente ser objeto de medidas regresivas, estas deben ser proporcionales y justificadas teleológicamente, y se exige que estén sustentadas en finalidades legítimas y constitucionalmente relevantes. En el presente asunto, el Grupo toma como referencia la sentencia C-1165 de 2000 para concluir que existe una presunción de inconstitucionalidad de las medidas regresivas y a partir de dicho fallo, enuncia que basta con demostrar que una regulación es más desfavorable que la anterior para que pueda declararse como inconstitucional por constituir una afrenta a la prohibición de regresividad.

1.3.6.5. Por otra parte, debido a la ausencia de una motivación clara y expresa por parte del legislador frente a la adopción de las normas jurídicas acusadas, el interviniente asegura que existe una dificultad manifiesta (incluso una eventual imposibilidad) de llevar a cabo el test de proporcionalidad que el precedente constitucional ha indicado que debe realizarse en estos eventos para evitar restricciones desmesuradas a los derechos consagrados en la Carta.

1.3.6.6. En razón de todo lo anterior, el GAP solicita que se declare la inconstitucionalidad de las normas demandadas pues ellas contravienen las cláusulas de progresividad y no regresividad de los derechos económicos, sociales y culturales, así como conculcan los artículos 13, 48 y 93 de la Constitución Política.

1.3.7. Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá

Intervino también la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá, por medio de su Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional, para solicitarle a la Corte que se declare INHIBIDA de fallar de fondo el presente asunto frente a cuatro preceptos normativos: Ley 418 de 1997, Ley 548 de 1999 (artículo 1), Ley 782 de 2002 (artículo 1), Ley 1106 de 2006 (artículo 1). Frente a la otra disposición demandada pide a la Corte que establezca como EXEQUIBLE aquella norma.

1.3.7.1. El interviniente advierte que, a pesar de que la Corte Constitucional es competente en principio para estudiar la constitucionalidad de los preceptos acusados, en el caso de las cuatro disposiciones citadas en el párrafo anterior no es dable que la Corte emita un pronunciamiento de fondo toda vez que las normas señaladas han perdido su objeto jurídico para ser atacadas a través de la acción pública de inconstitucionalidad.

Sostiene entonces que la carencia actual de objeto se deriva de que cada una de las normas referidas se encamina a extender los efectos de una ley expedida en otrora por un tiempo determinado, razón por la cual, luego de finiquitado ese término, tales actos sometidos a control no están vigentes y debido a ello la Corte no resulta competente para conocer los cargos atribuidos. Por dicha razón, la Corte debe declararse inhibida a juicio del interviniente.

1.3.7.2. Con respecto al artículo 1 de la Ley 1421 de 2010, el concepto del Observatorio reflexiona en torno a la cláusula de progresividad del artículo 48 y a partir de ello, concluye que una posible declaratoria de inexequibilidad de la norma violentaría el principio de progresividad y prohibición.

1.3.8. Asociación Colombiana de Fondos de Pensiones y Cesantías – Asofondos –

En nombre de la Asociación Colombiana de Fondos de Pensiones y Cesantías – Asofondos – intervino en el presente proceso su representante legal para solicitarle a la Corte INHIBIRSE y subsidiariamente, que se declare que las normas demandadas son EXEQUIBLES por ajustarse a la Constitución Política.

1.3.8.1. En primera medida, analiza detalladamente la competencia de la Corte Constitucional frente al examen de constitucionalidad de las normas derogatorias, indicando en primer lugar, que la inexequibilidad de una disposición derogatoria puede predicarse de la disposición per se o puede estar determinada por el efecto modificatorio del orden jurídico que ella produce. Así, el interviniente encuentra que existe certeza de la Competencia que tiene la Corte Constitucional para examinar la constitucionalidad de normas derogatorias.

No obstante, dado que la pensión de invalidez para las víctimas de la violencia en cuestión no tenía vocación de permanencia desde su creación y solo se mantenía vigente en el evento en que el legislador decidiera prorrogarla, es evidente para Asofondos que no se trata de una norma posterior que retira la vigencia de una norma anterior sino que la norma que consagra la prestación económica, por su propio diseño, no tenía vocación de permanencia.

En este sentido, entiende que no resulta claro si tal disposición continúa produciendo efectos y si, por ende, le es dable a la Corte realizar un pronunciamiento de fondo. Explica entonces que no se cumple ninguno de los dos supuestos excepcionales en los que la jurisprudencia ha permitido un pronunciamiento de fondo de la Corte Constitucional frente a una norma que ha perdido su vigencia, eventos que toma con base en la sentencia C-333 de 2010.

1.3.8.2. Otro aspecto desarrollado en el concepto emitido por la Asociación se refiere a la posibilidad de solicitar la reviviscencia de normas de vigencia temporal al cuestionar la

constitucionalidad de normas posteriores que no prorrogaron su permanencia dentro del ordenamiento legal. En este punto, el interviniente cita la sentencia C-402 de 2010 para indicar que la jurisprudencia más reciente de esta Corporación ha declarado que la declaración de una norma derogada como inexequible no necesariamente implica "la reviviscencia de normas derogadas" como sostiene el actor, pues el examen de constitucionalidad debe determinar si el vacío normativo es de tal entidad que el orden constitucional puede verse afectado y debe efectuar una ponderación entre los principios de justicia y seguridad jurídica. De modo que, aunque la Corte inicialmente defendió la tesis de la reincorporación automática, hoy en día no es factible sostener esta tesis pues el precedente constitucional se ha modificado a partir de la sentencia C-421 de 2006.

Ahora bien, para el interviniente la función de integración de vacíos o lagunas del ordenamiento corresponde al legislador y no al Tribunal Constitucional en sede de acción de inexequibilidad, pues solicitar dicha declaratoria para que automáticamente reviva una norma derogada no es una solicitud acorde con la naturaleza de la acción que busca excluir del ordenamiento disposiciones contrarias a la Constitución pero no reincorporar otras que han sido eliminadas por el legislador.

1.3.8.3. Por otra parte, a juicio del interviniente se configura una ineptitud sustancial de la demanda frente a la supuesta omisión legislativa en la que habría incurrido el legislador al no prorrogar estas disposiciones de carácter temporal, deficiencia que tiene lugar primordialmente porque el demandante no logra cumplir con su carga argumentativa, razón por la cual la Corte debería declararse inhibida de fallar de fondo en este asunto.

Al respecto, comienza por explicar las diferencias entre las clases de omisiones en las que puede incurrir el legislador, distinguiendo entre los casos en los cuales no se expide precepto alguno (omisiones absolutas) y los eventos cuando a pesar de hacerlo, dicha labor se llevó a cabo de manera incompleta (omisiones relativas). Frente a las omisiones absolutas asevera que la Corte Constitucional carece de competencia para conocer de ellas toda vez que no es posible cotejar la ausencia íntegra de normatividad con el texto constitucional. Tratándose de las omisiones relativas, a pesar de existir competencia para el Juez Constitucional de acometer su examen, la jurisprudencia constitucional ha fijado una carga argumentativa cualificada que debe cumplir el demandante, obligación que el interviniente considera que no se ha satisfecho por el actor en el presente caso.[9]

1.3.8.4. En idéntico sentido, Asofondos considera que la argumentación del demandante es insuficiente para sustentar la existencia de un vacío inconstitucional ocasionado por el retiro de la norma. Al respecto, se citan diversas alternativas de medidas que se tomaron coetáneamente con la derogatoria de la Ley 104 de 1993 que establecía dicha pensión, tales como los mecanismos de protección integral a las víctimas de actos terroristas, sistema general de seguridad social en pensiones y salud, entre otros mecanismos que ha implementado el legislador.

1.3.8.5. Estima el interviniente que es precisamente por el carácter de progresivo que tiene el derecho a la seguridad social y la amplitud de mecanismos que puede emplear el Congreso para su protección que el hecho de no prorrogar una forma específica de protección no genera una omisión inconstitucional. De este modo, no parece razonable exigir al legislador que se acoja una única fórmula de protección de sujetos en condición de discapacidad en las situaciones previstas por la ley que contiene esta prestación.

1.3.8.6. Por todos los motivos anteriormente expuestos y al estimar que no existen elementos suficientes para tal efecto, la Asociación solicita que la Corte se inhiba de proferir pronunciamiento de fondo.

1.3.8.7. Sin embargo, el interviniente expone una serie de razones para preservar las disposiciones demandadas dentro del ordenamiento, en caso de que la Corte decida emprender el conocimiento de fondo sobre el asunto. Advierte que el órgano legislativo goza de una amplia libertad de configuración en materia de seguridad social que le permite el diseño de sistemas y determinación de prioridades y mecanismos de protección así como las fuentes de financiación de los mismos.

1.3.8.8. De igual forma, la argumentación del interviniente se encuentra dirigida a probar que la medida no resulta contraria al principio de progresividad. Tras describir el alcance que se le ha otorgado a dicho principio en la doctrina constitucional y en los instrumentos internacionales, colige que la decisión del legislador se basó en la multiplicidad de instrumentos que se crearon para proteger a los sujetos que eran beneficiarios de la norma mediante otros mecanismos.

1.3.8.9. Así las cosas, considera el interviniente que el contexto en el que fueron expedidas las normas cuestionadas no fue el de protección de los derechos sociales de las personas

con discapacidad, sino de la atención a las víctimas en general, en esa medida no es posible alegar la existencia de un vacío que no suponga la evaluación integral de los mecanismos de protección de las personas con discapacidad. Por lo anterior, observa que su decisión obedece a un fin legítimo y que el demandante no demuestra la regresividad de la medida ni el vacío de protección que se genera en los sujetos en condición de discapacidad que eran beneficiados por la prestación.

1.3.9. Casa de la Mujer

La Casa de la Mujer presentó intervención dentro del presente proceso con el fin de solicitar que se declaren INEXEQUIBLES las disposiciones demandadas.

1.3.9.1. Su postura se fundamenta en la noción de Estado Social de Derecho, que a su juicio involucra la erradicación de las formas de desigualdad y exclusión. Lo anterior, se corresponde con el mandato que imponen los artículos 2 y 13 de la Carta, en cuya virtud se consagran las obligaciones estatales de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes, así como adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

1.3.9.3. En este sentido, la Casa de la Mujer enfatiza en la protección reforzada para las personas en situación de discapacidad. Al respecto, asevera que la Corte Constitucional ha entendido como sujeto de especial protección constitucional a "aquellas personas que debido a su condición física, psicológica o social particular, merecen una acción positiva estatal para efectos de lograr una igualdad efectiva"[10]. Esta noción emerge de elementos del orden interno como el artículo 13 Superior, e igualmente de instrumentos internacionales como la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación.

Entre los grupos de especial protección constitucional que ha identificado la jurisprudencia se encuentran las niñas y niños, las y los adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad, personas cabeza de familia, personas en condición de desplazamiento o de extrema pobreza y víctimas del conflicto armado, aclarando además que en una sola persona puede recaer más de una situación de vulnerabilidad.

1.3.9.4. Por otro lado, la intervención aboga por la urgencia de la aplicación efectiva del enfoque diferencial en el caso de las víctimas del conflicto armado, entendido este como

una herramienta que permite hacer una lectura de la realidad e identificar las mejores vías de acción de acuerdo con dicha interpretación. Señala que la Corte Constitucional ha sido reiterativa en términos de la necesidad de adoptar un enfoque diferencial de discapacidad, pues ha establecido que "el grado de discriminación, aislamiento y exclusión que sufren a diario las personas con discapacidad se ve agudizado por el conflicto y el desplazamiento".[11]

Ante este panorama, las personas con discapacidad son especialmente sensibles ante el conflicto armado, pues además de existir unas condiciones de victimización en el contexto de dicho conflicto que dejan secuelas desproporcionadas en aquellos que viven situaciones de mayor vulnerabilidad, aquellos eventos lesivos para los derechos humanos se suman al contexto de injusticias y marginación que subyace al entorno colombiano en general.

Por lo anterior, la Casa de la Mujer estima urgente una interpretación extensiva del enfoque diferencial que abarca un trato especial para las víctimas del conflicto armado en situación de discapacidad, tratamiento que se ejemplifica en la prestación económica objeto de debate en este proceso. Así, considera oportuno brindar un marco diferencial de acceso a la seguridad social para aquellas personas que tienen una discapacidad, causada además injustamente por el conflicto armado.

1.3.9.5. Adicionalmente, la interviniente resalta que la jurisprudencia de esta Corporación se ha pronunciado sobre la vigencia y viabilidad de dicha prestación en sentencias de tutela. Así, ha establecido una prohibición de derogatoria tácita para la pensión por invalidez para víctimas del conflicto armado con discapacidad contemplada en la Ley 418 de 1997, además de haber reiterado que dicha prestación se encuentra vigente en el ordenamiento jurídico interno y por ende sigue produciendo plenos efectos, sosteniendo también en tales fallos que las condiciones que dieron origen a esta pensión no han desaparecido y los sujetos destinatarios son de especial protección constitucional.

1.3.9.6. Puesto de presente dicho concepto jurisprudencial, la Casa de la Mujer estima que si se elaborara un test de regresividad, se podría verificar que las condiciones que originaron el derecho a dicha prestación económica no han desaparecido y que el principio de progresividad implica no desconocer derechos ya reconocidos.

1.3.9.7. Finalmente, la intervención considera que el resurgimiento de las normas

originarias de la pensión de invalidez para las víctimas del conflicto armado puede mejorar los mecanismos de acceso a tal beneficio en la práctica.

1.3.10Fundación Semillas de Esperanza

De manera extemporánea, la Fundación Semillas de Esperanza presentó su concepto con relación al asunto de la referencia, para manifestar apoyo incondicional a la demanda de la referencia y solicitar la INEXEQUIBILIDAD de las normas y apartes acusados en calidad de población civil víctima del conflicto armado interno.

1.3.11Cooperación para el Progreso de las Familias Desplazadas – COPAFAD –

Transcurrido el término legal, intervino la Cooperación para el Progreso de las Familias Desplazadas – COPAFAD -, con el fin de expresar su apoyo decidido a la acción pública interpuesta por el Defensor del Pueblo, pidiendo a la Corte acoger los argumentos allí consignados y declarar la INEXEQUIBILIDAD de las normas acusadas, en su calidad de víctimas del conflicto armado.

2 CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, solicitó a la Corte Constitucional declararse INHIBIDA de pronunciarse de fondo sobre la exequibilidad de los artículos demandados por ineptitud sustantiva de la demanda pues lo que pretende el actor es restablecer la pensión de invalidez para víctimas del conflicto armado, prestación que a su juicio, sigue vigente.

No obstante, pide a la Corte que EXHORTE al Congreso de la República para que expida las medidas necesarias en relación con esta prestación, de manera que se eviten las confusiones sobre su vigencia y que tales medidas se realicen de conformidad con el principio de progresividad y la prohibición de regresividad de estos derechos.

2.3 Inicia su concepto el Ministerio Público sintetizando los argumentos expuestos por el demandante, haciendo referencia a cada uno de ellos y su respectivo sustento en la jurisprudencia de la Corte.

2.4 A modo de cuestión preliminar, expresa el señor Procurador que los cargos

señalados por el accionante no reúnen las condiciones que ha señalado el precedente constitucional. En el cargo por violación al artículo 13 de la Carta, el demandante se limita a enunciar las acusaciones, haciendo referencia a la doctrina constitucional y los tratados internacionales al respecto sin justificar por qué razón las normas acusadas vulneran la Constitución.

Considera la Vista Fiscal que la demanda no contiene los motivos de violación, y echa de menos un análisis de los supuestos susceptibles de comparación que evidencien que ha existido un trato divergente, mereciendo uno igual al de otros regímenes.

2.6 Sin embargo, encuentra el señor Procurador que respecto al segundo cargo existe una duda mínima de si se está desconociendo el principio de progresividad, dado el estado actual de las normas que prorrogan la prestación examinada. Por ello, estima pertinente efectuar el análisis correspondiente para determinar si las normas demandadas están vigentes y si efectivamente se vulnera el principio de progresividad de los derechos sociales.

2.7 Sobre la vigencia de las disposiciones acusadas, la Procuraduría distingue entre aquellas que fueron derogadas de forma expresa de aquellas cuya prórroga simplemente fue omitida por el legislador. Estima entonces que los artículos 131 de la Ley 418 de 1997, 1 de la Ley 548 de 1999, 1 de la Ley 782 de 2002 se encuentran expresamente derogados por lo que no pueden ser objeto de análisis de constitucionalidad y le solicita a la Corte que se declare inhibida. Es decir que hasta el 23 de diciembre de 2006 se prorrogó la existencia de la pensión de invalidez para víctimas del conflicto.

2.8 Por otra parte, frente las leyes 1106 de 2006 y 1421 de 2010 que guardaron silencio frente a la prórroga de la pensión de invalidez a las víctimas del conflicto, advierte el Ministerio Público que tal omisión constituye una restricción a los derechos de los sujetos de especial protección constitucional, dada su situación de discapacidad como consecuencia de la violencia.

En este caso, se trata de una prestación de carácter progresivo, sobre la cual recae la prohibición de regresividad, y por una omisión del legislador no puede operar injustamente

la derogatoria tácita de la disposición, máxime si se tiene en cuenta que la jurisprudencia ha determinado que las restricciones a los derechos constitucionales establecidas por el Congreso de la Republica solo son válidas si están justificadas razonablemente por los hechos y las circunstancias que les han dado origen, por la necesidad de salvaguardar el interés público y proporcionales a fines que se procura alcanzar con ellas.

2.9 Dado su carácter progresivo, la pensión de invalidez para víctimas de la violencia sigue vigente aunque el legislador, en ejercicio de su libertad de configuración limitada, no haya cumplido su deber de prorrogarla. Por tal motivo, la Corte en sentencia T-469 de 2013 amparó los derechos de un ciudadano postulando en la parte motiva de dicho fallo que no puede predicarse derogatoria alguna en materia de derechos sociales sin que medie justificación del legislador con respecto a tales derechos.

2.10 El Procurador pone de presente que "la actividad del legislador se circunscribe a desarrollar los derechos sociales dentro del ámbito de libertad para definir su alcance y las condiciones de acceso. Esta configuración tiene límites pues no puede desconocer derechos adquiridos y las medidas que adopte deben estar plenamente justificadas conforme al principio de progresividad". De esta manera, no es posible que el legislador desmejore las condiciones de las víctimas del conflicto, por lo que teniendo en cuenta el vacío jurídico que se evidencia, solicita el Procurador que se exhorte al Congreso de la Republica para que expida las medidas necesarias en torno a la pensión de invalidez para víctimas de la violencia.

3 CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

3.3 COMPETENCIA

Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de las disposiciones de las Leyes 1106 de 2006 y 1421 de 2010, ya que se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de textos normativos que hacen parte de una ley.

3.4 PROBLEMA JURÍDICO Y APTITUD DE LA DEMANDA

Jorge Amando Otálora, ciudadano y Defensor del Pueblo considera que a partir de la

promulgación de la Ley 1106 de 2006, la prestación económica para personas víctimas de la violencia que cumplieran las condiciones consagradas en el la Ley dejó de ser reconocida, lo que implica una trasgresión a la prohibición de regresividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Ello se traduce en un desmejoramiento del mínimo vital y de la calidad de vida de las personas en condición de discapacidad que han sido víctimas del conflicto armado interno y que gozan de una especial protección constitucional (artículo 13 C.P). De igual manera, implica una suspensión abrupta y sorpresiva de una prestación social sin que el legislador hubiese sustentado ni demostrado las razones que lo justificaran.

Los ciudadanos y entidades intervinientes sostuvieron distintas posturas frente a la demanda de inconstitucionalidad presentada por la Defensoría del Pueblo.

Un grupo de intervinientes considera que las disposiciones acusadas deben declararse INEXEQUIBLES dado que encuentran que tales preceptos normativos vulneran efectivamente el principio de igualdad, los derechos de las personas en condición de discapacidad, de las víctimas del conflicto armado, el derecho prestacional a la seguridad social junto con el mandato de progresividad y prohibición de retroceso que conllevan los derechos sociales. Algunos ciudadanos abogan además por la aplicación de un enfoque diferencial como sustento de la inconstitucionalidad de la omisión del legislador de prorrogar las normas correspondientes a la pensión consagrada en beneficio de las víctimas en situación de discapacidad.

Compartiendo la anterior fundamentación, una entidad interviniente manifiesta que se debe declarar la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA, en el entendido de que se entienden prorrogadas las disposiciones que consagran esta prestación. Se plantea esta fórmula con el fin de no desconocer las demás derogatorias que han sido efectuadas a través de los artículos demandados.

Otros ciudadanos y entidades se pronunciaron a favor de la EXEQUIBILIDAD de las normas demandadas, aduciendo que protegen la seguridad jurídica, la sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones, la libertad de configuración normativa en cabeza del Legislador, así como el derecho fundamental de igualdad. Así mismo, se orientan a probar una de dos hipótesis: o que la medida no implica un retroceso en materia de progresividad de derechos porque no ha sido derogada o que, siendo regresiva, está justificada de

acuerdo a la necesidad y proporcionalidad que exige la jurisprudencia constitucional.

Finalmente, otras intervenciones (entre las que se encuentra el concepto del Ministerio Público) solicitan a la Corte que se declare INHIBIDA de proferir un fallo de fondo en el presente asunto. Por una parte, afirman que existe una ausencia de claridad en los cargos formulados pues no argumentan por qué los apartes acusados vulneran la Carta. Por otra, se afirma que la prestación económica cuya derogatoria se debate se encuentra plenamente vigente, razón por la cual la Corte Constitucional no podría examinar la constitucionalidad de una norma que nunca se retiró del ordenamiento. Otros ciudadanos afirman que existe carencia absoluta de objeto toda vez que las normas que se pretenden estudiar ya han sido derogadas y han perdido sus efectos.

En relación con este último punto, considera la Sala que no asiste la razón a algunos de los intervinientes que solicitan la inhibición, por cuanto los cargos presentados por el Defensor del Pueblo, cumplen con las exigencias establecidas en el Decreto 2067 de 1991 y la jurisprudencia constitucional, y los cargos se encuentran dirigidos a (i) demostrar el carácter regresivo de la supuesta derogatoria de la prestación contenida en el artículo 46 de la Ley 418 de 1996 y (ii) el desconocimiento de la especial protección que el Estado debe brindar a la población en situación de discapacidad en especial en materia de seguridad social al no haberse prorrogado dicha prestación.

Establecido entonces el problema jurídico procede la Sala a su resolución.

3.5 LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

El artículo 47 de la Carta Política señala que el Estado tiene el deber de “adelantar políticas de previsión, rehabilitación e integración social para los diminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran”.

Así mismo, el artículo 13 de la Carta propugna a que el derecho a la igualdad de las personas con limitaciones sea real y efectiva. En este sentido, ordena al Estado adoptar medidas a favor de grupos discriminados o marginados, en especial aquellos que su condición física o mental se encuentran en situaciones de debilidad manifiesta, lo que ha sido llamado por la jurisprudencia constitucional acciones afirmativas.

Lo anterior significa que la igualdad de oportunidades, no sólo implica la ausencia de discriminaciones, sino también ayuda efectiva para que quienes se encuentren en situación de inferioridad o desventaja puedan remediarlas eficazmente.

De igual manera, la jurisprudencia de esta Corporación ha considerado, de manera reiterada, que la población en situación de discpacidad se encuentra comprendida dentro de la categoría de los sujetos de especial protección constitucional.

3.5.10Esta Corporación ha resaltado que el Constituyente de 1991 erigió el principio de solidaridad como elemento esencial del Estado Social de Derecho, tal como se expresa en el artículo 1 de la Carta. En este sentido, la Corte ha definido el principio de solidaridad como: "un deber, impuesto a toda persona por el solo hecho de su pertenencia al conglomerado social, consistente en la vinculación del propio esfuerzo y actividad en beneficio o apoyo de otros asociados o en interés colectivo". La dimensión de la solidaridad como deber, impone a los miembros de la sociedad la obligación de coadyuvar con sus congéneres para hacer efectivos los derechos de éstos, máxime cuando se trata de personas en situación de debilidad manifiesta, en razón a su condición económica, física o mental"[12].

Igualmente, la jurisprudencia constitucional ha manifestado que este principio de solidaridad se concreta en una serie de obligaciones exigidas a los distintos componentes de la sociedad, orientadas hacia la consecución de los fines esenciales de la organización política consagrados en el artículo 2 constitucional. Además, ha establecido que "este principio se traduce en la exigencia dirigida especialmente al Estado, de intervenir a favor de los más desaventajados de la sociedad cuando éstos no pueden ayudarse por sí mismos.[13]

Así, el principio de solidaridad "impone una serie de "deberes fundamentales" al poder público y a la sociedad para la satisfacción plena de los derechos"[14]. Por lo tanto, este principio se manifiesta como deber del Estado Social de Derecho a través de estos "deberes fundamentales" que en ciertos escenarios se refuerzan, cuando se trata de asegurar a sujetos en condiciones desfavorables, la protección de todas las facetas de sus garantías fundamentales.[15] La Carta proyecta este deber de solidaridad, de manera específica, a partir de los mandatos constitucionales que establecen una obligación de especial protección para personas y grupos humanos en situación de vulnerabilidad y debilidad

manifiesta, como las mujeres cabeza de familia (art. 43 CP), los menores de edad (arts. 44 y 45), las personas enfermas y discapacitadas (art. 47) y los ancianos (art. 46), entre otros.[16]

En tal sentido, la Corte ha establecido en forma reiterada que las personas en situación de discapacidad se encuentran amparadas por dicha protección especial constitucional, prevista, por una parte, por el artículo 13 de la Carta que en su inciso tercero ordena la protección que deben recibir los grupos que se encuentren en condiciones de debilidad manifiesta.[17]

De este modo, es posible afirmar que la Constitución establece un régimen de protección para este grupo poblacional fundamentado en el principio de solidaridad, orientado al logro de los fines esenciales de la organización política (artículos 1 y 2 C.N.), el derecho fundamental a la igualdad que se traduce en la protección de personas en condición de debilidad manifiesta (artículo 13 C.N.) y la tutela jurídica específica frente a los discapacitados (artículo 46 C.N.)[18].

3.3.2 Por otra parte, en el Sistema Interamericano de Derecho Humanos, la OEA adoptó la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación de las Personas con Discapacidad, que reiteró el compromiso internacional de los Estados parte en garantizar la adopción de las medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, para eliminar plenamente cualquier forma de discriminación contra las personas con discapacidad.

Dicha Convención entiende por "discapacidad" "una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social".

Posteriormente, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad[19] (En adelante la CDPD), adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006, aprobada en Colombia mediante la Ley 1346 de 2009 y declarada exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-293 de 2010[20], reúne las garantías fundamentales que deben brindar todos los Estados vinculados para la protección de los derechos de las personas con discapacidad.

Al respecto, vale destacar que este instrumento representa la adopción normativa del modelo social de la discapacidad, estableciendo una nueva forma de entender este concepto, que busca tanto igualar las condiciones de las personas con discapacidad como fortalecer su participación plena, eliminando barreras.

De acuerdo con dicho modelo, la discapacidad se genera por las barreras propias del contexto en donde se desenvuelve la persona, por lo que resulta necesario asegurar adecuadamente sus necesidades dentro de la organización social. Así, pretende aminorar dichos límites sociales de modo que se puedan prestar servicios apropiados que aseguren que las necesidades de las personas con discapacidad sean tomadas en consideración[21].

Lo anterior se refleja en la CDPD, al reconocer que "la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones que los demás"[22].

En tal sentido, su artículo 3º señala los principios rectores de la materia: (i) el respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas; (ii) la no discriminación; (iii) la participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad; (iv) el respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas; (v) la igualdad de oportunidades; (vi) la accesibilidad; (vii) la igualdad entre el hombre y la mujer; y (viii) el respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad y de su derecho a preservar su identidad.

Asimismo, mediante la Ley 762 de 2002, adoptó la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, antes referida.

Posteriormente, se profirió la Ley 1306 de 2009[24], en la cual se consagró el régimen jurídico para las personas con discapacidad mental.

Por esa misma época, el legislador expidió la Ley 1346 de 2009, mediante la cual aprobó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, adoptada por la

Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006.

Finalmente, de manera reciente, el Congreso profirió la Ley 1618 de 2013, cuyo objetivo es "garantizar y asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad, mediante la adopción de medidas de inclusión, acción afirmativa y de ajustes razonables y eliminando toda forma de discriminación por razón de discapacidad", todo ello, en concordancia de la Ley 1346 de 2009.

3.3.4 En el tema de la protección de víctimas del conflicto armado que además han adquirido la condición de personas en condición de discapacidad, tanto la Corte Constitucional como el legislador se han referido a la protección especial de la cual son merecedoras, estableciendo la necesidad de acciones estatales efectivas que promuevan y protejan los derechos de este grupo poblacional.

Así en el ámbito legislativo, la Ley 1448 de 2011, llamada ley de víctimas, es uno de los instrumentos normativos de mayor importancia en relación con los derechos de las víctimas del conflicto armado, pues tiene como propósito implementar medidas de atención, asistencia y reparación integral a las personas que han sufrido las consecuencias de hechos violentos en el país.

Dentro de los principios generales que orientan la aplicación de estas medidas se encuentra el de enfoque diferencial, consignado en el artículo 13 de la Ley 1448, a partir del cual se reconoce que "hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad. Por tal razón, las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral que se establecen en la presente ley, contarán con dicho enfoque."[25](Subrayado y negrillas por fuera del texto original)

En consonancia con tal mandato, el segundo inciso de la norma dispone que: "el Estado ofrecerá especiales garantías y medidas de protección a los grupos expuestos a mayor riesgo de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente Ley tales como mujeres, jóvenes, niños y niñas, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, campesinos, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de Derechos Humanos y víctimas de desplazamiento forzado." (Subrayado y negrillas por fuera del texto original)

En tal sentido, este precepto normativo toma en cuenta dos aspectos con respecto a las medidas de atención, asistencia y reparación. En primer lugar, la ejecución y adopción de tales políticas deben "adoptarse criterios diferenciales que respondan a las particularidades y grado de vulnerabilidad de cada uno de estos grupos poblacionales."[26] Así mismo, la ejecución de tales medidas "debe dirigirse a la eliminación de los esquemas de discriminación y marginación que pudieron ser la causa de los hechos victimizantes."[27]

Por consiguiente, el enfoque diferencial consiste en un marco de acción que implica la adopción de criterios diferenciales de acuerdo con las especificidades de cada grupo, buscando la superación de esquemas de discriminación y marginación social que afecta tales sectores de la población.

Con fundamento en el principio de enfoque diferencial, la Ley 1448 de 2011 ha ordenado que dentro de las medidas de rehabilitación en favor de las víctimas debe formularse un programa que involucre la promoción de "acciones de discriminación positiva a favor de mujeres, niños, niñas, adultos mayores y discapacitados debido a su alta vulnerabilidad y los riesgos a los que se ven expuestos." (Subrayado y negrillas por fuera del texto original)[28]

Igualmente, en desarrollo de la Ley 1448, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 4800 de 2011, a través del cual se concretan varias disposiciones dirigidas a la protección especial de los sujetos en condición de discapacidad, dentro de las que se contemplan: incentivos de acceso a la educación superior (artículo 95), condiciones especiales frente a la ayuda humanitaria (artículo 112), priorización para subsidio especial de vivienda (artículo 133), enfoque diferenciado para programas de protección (artículo 212), medidas de reparación colectiva (artículo 222), posibilidad de involucrarse en mesas de participación (artículo 264), etc. Igualmente, dicha norma caracteriza como población en situación especial de vulnerabilidad a las personas discapacitadas.

3.3.5. En varias oportunidades, la Corte Constitucional se ha referido a la protección especial de la que son merecedoras las víctimas del conflicto armado en condición de discapacidad. La mayoría de estos pronunciamientos se han dado en torno del caso de las personas que padecen el desplazamiento forzado. Acerca de las personas en situación de discapacidad, la jurisprudencia constitucional ha reconocido el "impacto cualitativamente

diferencial y agravado que el desplazamiento forzado ejerce sobre las personas con discapacidad, al igual que sobre sus familias.”[29]

Recientemente, esta Corporación profirió el Auto 173 de 2014[30], providencia que forma parte del seguimiento de la sentencia T-025 de 2004[31] que declaró el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado. Este auto se pronuncia acerca del cumplimiento de las órdenes impartidas tanto en la sentencia T-025 de 2004 como en el Auto de seguimiento 006 de 2009 concretamente en materia de personas en situación de discapacidad en el marco de la problemática de la población desplazada por el conflicto.

En el Auto 173 de 2014, si bien la Corte destaca los avances en las políticas de atención, asistencia y reparación a la población en situación de discapacidad, advierte que el estado de cosas inconstitucional persiste en la actualidad. Por tal motivo, enfatiza en la necesidad de emprender acciones afirmativas en esta población que presenta un carácter especial de vulnerabilidad:

“Así las cosas, la Corte reitera que las causas de la discapacidad son preponderantemente sociales y en esta medida, la vulneración del derecho fundamental a la igualdad de esta población se origina no solo por acción sino por la omisión de tomar acciones afirmativas que contrarresten las barreras impuestas por las estructuras sociales que obstaculizan el goce pleno de sus derechos. Por lo tanto, la aplicación del enfoque de discapacidad de forma transversal a la política pública sobre desplazamiento forzado así como en la política de atención, asistencia y reparación a las víctimas, se constituye en una medida necesaria para identificar las barreras que aún persisten para esta población y para realizar los ajustes razonables idóneos para garantizar el goce pleno de sus derechos.”[32]

Igualmente, es indispensable tener en cuenta las conclusiones que expone la Corte Constitucional en el citado Auto 006 de 2009,[33] providencia que también verifica la superación del estado de cosas inconstitucional y realiza un diagnóstico acerca de la doble vulnerabilidad a la que se expone la población desplazada en situación de discapacidad en los siguientes términos:

“El conflicto armado y el desplazamiento forzado son fenómenos que causan y exacerban la discapacidad. El grado de discriminación, aislamiento y exclusión que sufren a diario las personas con discapacidad, se ve agudizado por el conflicto y por el desplazamiento. Ante

estos eventos, las necesidades de la población con discapacidad tienden a ser dejadas de lado, se olvida que, a diferencia de otras víctimas del conflicto armado, ellas enfrentan barreras adicionales, tanto sociales, como de acceso al espacio físico, a la comunicación, a la información, a la participación. En situaciones de conflicto esta población está expuesta a un mayor riesgo de perder la vida, de ser sometida a violencia, de ser víctima de abusos y tratos denigrantes, o de ser abandonada. Muchas personas con discapacidad, por las múltiples barreras y restricciones que enfrentan, ni siquiera tienen la oportunidad de escapar para sobrevivir. Pero incluso, aquéllas que logran hacerlo para garantizar su vida, seguridad e integridad personal, se ven abocadas en un nuevo entorno a un mayor aislamiento y marginación que les hace más difícil recuperarse y recobrar sus medios de subsistencia.

Las personas desplazadas con discapacidad son sin duda uno de los grupos más vulnerables y discriminados del conjunto de población desplazada. Sin embargo, como se pondrá de presente a lo largo de esta providencia, esta mayor vulnerabilidad no ha venido acompañada de acciones decididas para enfrentarla. (…)

Aunque la Constitución exige que las personas con discapacidad deben recibir una especial protección, el común denominador de la política de atención a la población desplazada es la indiferencia frente sus particulares necesidades en todas las etapas del desplazamiento. Así, lejos de cumplir con su obligación de identificar y remover barreras que generan discapacidad, el Estado con su indiferencia profundiza la discapacidad y la discriminación que sufre la población desplazada con limitaciones físicas, mentales, intelectuales o sensoriales. La omisión del Estado en la materia conduce a anular o restringir los derechos y libertades de las personas con discapacidad víctimas del desplazamiento y a excluirlas de beneficios y oportunidades necesarios para mejorar sus condiciones de vida.

3.3.6. Se observa entonces que la Corporación ha advertido la extrema situación de vulnerabilidad de las víctimas de la violencia que además sufren algún grado de discapacidad, imponiendo al Estado la obligación de desarrollar medidas afirmativas que mitiguen las consecuencias del conflicto. De igual manera, la jurisprudencia ha advertido la omisión en el cumplimiento de dicha responsabilidad, lo que se traduce en la anulación de las garantías constitucionales de esta población.

3.6 EL MANDATO DE PROGRESIVIDAD Y NO REGRESIVIDAD EN MATERIA DE DERECHOS ECONÓMICOS SOCIALES Y CULTURALES

3.6.10La adopción del modelo de Estado Social de Derecho, su nueva concepción del individuo –individuo libre pero con necesidades- y su preocupación por la desigualdad material, conlleva el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) como derechos fundamentales.

3.6.11La jurisprudencia constitucional[35] ha señalado que el reconocimiento de los DESC como derechos fundamentales ha implicado la reconceptualización de muchas de las instituciones políticas creadas o reconocidas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución de 1991. Por ejemplo, "bajo el nuevo paradigma constitucional, el Legislador ya no goza de una discrecionalidad absoluta para regular y desarrollan asuntos relacionados con la garantía de los DESC; la Constitución le impone no sólo un mandato de desarrollo legislativo en estas materias[36], sino también de progresividad y no regresión[37], y de respeto por sus contenidos, los que han sido fijados por la Constitución, el bloque de constitucionalidad y el juez constitucional con el paso de los años[38]. Estos deberes se traducen, entre otras, en la obligación de adoptar leyes que contengan lineamientos de política pública dirigidos a garantizarlos en todas sus dimensiones, por su puesto, con fundamento en información relevante de carácter técnico, dada la complejidad que implica su satisfacción, no sólo por la intervención de distintos actores institucionales y la disposición de recursos económicos y humanos, entre otros".[39]

3.6.12El principio de progresividad ha sido reconocido en diversos tratados internacionales de derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad[40] y se traduce en "la obligación del Estado de adoptar medidas, especialmente económicas y técnicas, para lograr gradual, sucesiva, paulatina y crecientemente la plena efectividad de los DESC reconocidos por los Estados. Esa progresividad en la satisfacción de los derechos implica para el Estado tanto apropiar el máximo de sus recursos como adoptar las medidas legislativas y de otro tipo para lograr su efectivo disfrute." [41]

El artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales –adoptado en 1966- dispone:

"Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas,

tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos."

El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas en la Observación General No. 3, consideró que "(…) el concepto de realización progresiva constituye un reconocimiento del hecho de que la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales generalmente no podrá lograrse en un periodo corto de tiempo", no obstante, ello no significa que los Estados no se encuentren obligados a adoptar medidas de manera inmediata; y por tanto, "(…) impone la obligación de moverse tan rápida y efectivamente como sea posible hacia la meta", así como la adopción de medidas "(…) deliberadas, concretas y orientadas hacia el cumplimiento de las obligaciones reconocidas en el Pacto".

De igual manera, el artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos –suscrita en 1969- dispone:

"Artículo 26. Desarrollo Progresivo

Los Estados partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados."

Una disposición muy similar a la del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se encuentra en el artículo 1 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales –Protocolo de San Salvador-.

Se observa entonces que la comunidad internacional propende por el desarrollo gradual de los contenidos prestacionales de los derechos económicos, sociales y culturales, y proscribe regresiones en el goce efectivo de manera injustificada. Así, por ejemplo, el Principio 14 b) de los Principios de Maastricht[42] señala que se produce una violación del Pacto con

actuaciones tales como “la derogación o suspensión de la legislación necesaria para el goce continuo de un derecho económico, social y cultural del que ya se goza”. Otros eventos en los que se presenta una situación regresiva fueron descritos en la sentencia C-507 de 2008 de la siguiente manera:

“… la disminución del radio de protección de un derecho social. En otras, se ha referido a la violación de esta garantía constitucional, por la disminución de los recursos públicos invertidos en la satisfacción de un derecho social[43] o el aumento significativo del costo para la persona de escasos recursos que está en proceso de acceder al derecho[44]. En otro tipo de decisiones la Corte ha reiterado la aplicación del principio de progresividad y la prohibición de regresividad cuando se está frente a sectores especialmente vulnerables de la población[45].” (Negrillas fuera del texto)

3.6.13El mandato de progresividad implica varios tipos de obligaciones para el Estado.[46] De un lado, se halla la de mejorar los resultados de las políticas públicas en términos de goce efectivo de los derechos. De otro lado, desde el punto de vista normativo, el Estado debe introducir normas que extiendan la satisfacción de los derechos y debe abstenerse de modificar la normativa vigente para limitar, suprimir o restringir los derechos o garantías ya reconocidas.[47]

Ello implica entonces deberes concretos para el Estados referidos a la adopción de un plan de acción o un programa para la ampliación de los contenidos prestacionales del derecho con miras a lograr su goce efectivo. Al respecto, la Corte señaló lo siguiente en la sentencia T-595 de 2002[48]: “(…) lo mínimo que debe hacer [la autoridad responsable] para proteger la prestación de carácter programático derivada de la dimensión positiva de [un derecho fundamental] en un Estado Social de Derecho y en una democracia participativa, es, precisamente, contar con un programa o con un plan encaminado a asegurar el goce efectivo de sus derechos”.[49] De igual manera, comprende la prohibición de disminuir o desviar sensiblemente los recursos públicos invertidos en la satisfacción de un derecho.[50] En tercer lugar, proscribe aumentar significativamente el costo para acceder a un servicio necesario para garantizar un derecho, especialmente para las personas de escasos recursos.[51] En cuarto lugar, el principio obliga al Estado a no incrementar los requisitos para la satisfacción del respectivo derecho.[52]

Cabe señalar que este principio no implica una prohibición absoluta de adoptar medidas regresivas; se trata de una prohibición prima facie, pues tales medidas pueden tener lugar al amparo de la Carta, siempre y cuando se encuentren debidamente justificadas en términos de realización de otros derechos fundamentales y después de un exhaustivo análisis de las otras opciones disponibles[53]. En este sentido, en la sentencia C-1141 de 2008[54], la Corte precisó que la cláusula de no retroceso en definitiva supone que una vez logrados ciertos avances en la concreción de los derechos, "(…) las condiciones preestablecidas no pueden ser desmejoradas sin el cumplimiento de una rigurosa carga justificativa por las autoridades competentes.[55]" (Resaltado fuera del texto)

En consecuencia, las medidas regresivas deben sujetarse a un escrutinio de constitucionalidad más estricto que otras decisiones legislativas, que además comprenda una comparación con los estándares de protección anteriores, es decir, el juicio de constitucionalidad de estas medidas incluye también un examen de evolución cronológica de las garantías asociadas al derecho correspondiente.[56] Así, como se indicó en la sentencia C-671 de 2002[57], para que una medida regresiva pueda considerarse ajustada a la Carta, "(…) las autoridades tienen que demostrar que existen imperiosas razones que hacen necesario ese paso regresivo en el desarrollo de un derecho social prestacional". Además, con fundamento en la Observación General No. 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en este mismo fallo, la Corporación precisó que para justificar medidas regresivas "(…) el Estado tiene que demostrar que esas medidas eran necesarias y que 'se han aplicado tras el examen exhaustivo de todas las alternativas posibles'".

La jurisprudencia constitucional ha desarrollado un test de constitucionalidad para determinar si una medida es regresiva. La Sentencia C-536 de 2012[58], analizó y condensó los parámetros adoptados por la Corporación para el efecto.

Allí se dijo que el test de constitucionalidad de las medidas regresivas en materia de derechos sociales se compone de tres elementos: estudio de la posible regresividad, examen de la afectación de los contenidos mínimos intangibles de los derechos sociales y análisis de la justificación.

En este orden de ideas, el primer paso habilitante para efectos de desplegar el control de

constitucionalidad, es determinar si la medida objeto de control es efectivamente regresiva. La regresividad, en palabras de la Corte, “implica que la disposición demandada modifica las condiciones normativas que le prexisten, ya sea porque reduce el “radio de protección de un derecho social”, disminuye “los recursos públicos invertidos en [su] satisfacción”, aumente “el costo para acceder al derecho”, o en términos generales, la tal disposición “retrocede, por cualquier vía, el nivel de satisfacción de un derecho social”.[59]

Para ello es necesario adelantar un cotejo entre la norma de la disposición demandada y la norma que se afectaría con dicho cambio normativo. Para la Corte, el escrutinio constitucional comprende “una comparación con los estándares de protección anteriores, es decir, el juicio de constitucionalidad de estas medidas incluye también un examen de evolución cronológica de las garantías asociadas al derecho correspondiente.”[60] Sólo si la medida es efectivamente regresiva, se continuará con el análisis de la medida.

La Sentencia C-532 de 2012 establece que una vez establecido el carácter regresivo de la medida, la Corte debe examinar si ésta desconoce o no, los contenidos mínimos intangibles de los derechos sociales. Sobre el particular consideró que “no existen reglas generales en los tratados internacionales, ni en la Jurisprudencia de esta Corte que precisen cuál es el contenido mínimo intangible de los derechos sociales. Este análisis debe hacerse caso por caso, consultando la naturaleza de cada derecho, las garantías reconocidas por los tratados internacionales que los desarrollan, la doctrina del Comité para la vigilancia del PIDESC y, sobre todo, el régimen constitucional de cada uno de ellos. Así, unas serán las reglas aplicables para definir, por ejemplo, el contenido mínimo del derecho al trabajo, otras el de la seguridad social, y unas diferentes en relación con el derecho a la educación o a la vivienda. En el caso de la Sentencia C-038 de 2004, la Corte consideró que las reformas a las garantías del derecho al trabajo no desconocían los contenidos mínimos del derecho al trabajo como “el salario mínimo y el principio de favorabilidad en la interpretación de las normas laborales” o “la prohibición de discriminación laboral o la jornada máxima de ocho horas”, tal y como estas habían sido precisadas en la Constitución y en los tratados internacionales pertinentes.[61]En el mismo sentido, en la Sentencia C-228 de 2011 la Corte consideró que la reforma a los requisitos para acceder a la pensión de vejez en el caso de los aviadores civiles, a pesar de ser regresivas, no afectaba la garantía de “los derechos adquiridos” entendida como un contenido mínimo inalterable del derecho a la seguridad

social.[62]

Finalmente, el tercer elemento del test es la justificación de la medida regresiva. Si se comprueba que una medida es regresiva, debe la Corporación analizar si el legislador dio cuenta de las razones por las cuales rompió el mandato de progresividad. Los Tratados Internacionales establecen criterios para estudiar si una razón alegada por el legislador es o no admisible. Así, el PIDESC y el Protocolo a la CADH en materia de derechos sociales, consideran que las restricciones a los derechos sociales solamente podrán ser introducidas mediante leyes formales "promulgadas con el objeto de preservar el bienestar general" y en la medida "en que no contradigan el propósito y razón" de los derechos sociales (art. 4 del Protocolo de San Salvador) o que "sea[n] compatible[s]con la naturaleza de esos derechos" (art. 4 del PIDESC). En este sentido, el Comité PIDESC ha indicado que "las medidas de carácter deliberadamente retroactivo (…) requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto."[63]

Por otro lado, la jurisprudencia constitucional ha impuesto un test estricto de proporcionalidad si se llega a comprobar que la medida adoptada por el legislador es efectivamente regresiva. Es por ello que se requiere que el Legislador demuestre que, con la medida restrictiva, persigue "una finalidad constitucionalmente imperiosa", que es "adecuada y necesaria" y que es "estrictamente proporcional en términos costo beneficio".[64] También ha considerado, como criterio para determinar la justificación, que la medida regresiva haya sido adoptada "luego de un análisis serio de las distintas alternativas posibles dentro de las cuales la escogida resulta ser la menos costosa para el conjunto de derechos que se encuentren involucrados", siempre que esté soportada en "razones ciertas, claras, suficientes y contundentes."[65]O también que las medidas regresivas "fueron cuidadosamente estudiadas y justificadas, y representan medidas adecuadas y proporcionadas para alcanzar un propósito constitucional de particular importancia" bajo la premisa de que "no es necesario que la restricción promueva todos los derechos [del PIDESC]."[66] Igualmente, la Corte ha considerado que las medidas regresivas "no se encuentran justificadas cuando en el trámite legislativo no fueron discutidas las razones por las cuales la medida regresiva era necesaria, o cuando no fueron estudiadas otras alternativas menos lesivas, porque por ejemplo, no "existen reportes sobre la existencia de un debate, en el curso del trámite legislativo de[la disposición demandada]"

o no “existan datos precisos sobre la real afectación [del contenido del derecho en cuestión].”[67] O debido a que “no se vislumbra que la medida promueva la realización de otros derechos fundamentales” y que la misma “no fue acompañada de ninguna justificación de porqué (sic) una medida menos lesiva no podía emplearse para el propósito de descongestión judicial.”[68]

Una vez señalados los elementos del test de constitucionalidad de las medidas regresivas en materia de derechos sociales, pasa la Corte a resolver el problema jurídico del caso. Debe la Corte entonces determinar si el artículo 3 de la Ley 1276 de 2009 es inconstitucional por desconocer el mandato de no progresividad y no regresividad en relación con la protección de los derechos de la personas de la tercera edad.

3.7 CASO CONCRETO

El demandante solicita a esta Corporación declarar la inexequibilidad del artículo 1 de la Ley 1106 de 2006 y del artículo 1 de la Ley 1421 de 2010, por considerarlos contrarios a los artículos 13, 48 y 93 de la Constitución Política.

Para sustentar su afirmación, relata que el Legislador, mediante la Ley 104 de 1993, creó varios mecanismos para mitigar las consecuencias derivadas del conflicto armado, entre ellos, se encuentra el artículo 45 que estableció una prestación económica equivalente a un salario mínimo, para las personas que como consecuencia del conflicto armado hubiesen perdido su capacidad laboral en un 66% y no tuviesen otra posibilidad de obtener ingresos económicos. Posteriormente, el artículo 15 de la Ley 241 de 1995 amplió el ámbito de protección y redujo el porcentaje de pérdida de capacidad laboral al 50%.

La Ley 418 de 1997 derogó la Ley 104 de 1993, no obstante, extendió, por el término de dos años, la vigencia de la pensión de incapacidad de las víctimas del conflicto armado que cumpliesen con las siguientes condiciones: (i) ser víctima del conflicto armado interno; (ii) acreditar un porcentaje de pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50%, como consecuencia del conflicto armado y (iii) que el beneficiario de la prestación carezca de cualquier otra posibilidad para acceder a una pensión (artículo 46 de la Ley 418 de 1997). La misma norma definió las instituciones de cubrir el pago, reconocerla y realizar los pagos periódicos. El artículo 1 de la Ley 548 de 1999 prorrogó, por el término de tres años, la vigencia de la Ley 418 de 1997.

En el año 2002 se promulgó la Ley 782 de 2002, por medio de la cual se prorroga por el término de cuatro años algunas disposiciones de la Ley 418 de 1997. Dicha normativa en su artículo 18 consagra nuevamente 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, 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."

Posteriormente, el artículo 1 de la Ley 1106 de 2006 y el artículo 1 de la Ley 1421 de 2010 extienden en el tiempo algunos artículos de la Ley 418 de 1997, pero sin hacer referencia expresa al artículo 46, que establecía la prestación económica a favor de las víctimas de violencia que hubiesen perdido el 50% de su capacidad y que no tuvieren otra alternativa de pensión.

En este orden de ideas, para el demandante a partir de la promulgación de la Ley 1106 de 2006 y posteriormente con la Ley 1421 de 2010, la prestación económica para personas víctimas de la violencia que cumplieran las condiciones consagradas en la Ley fue objeto de una derogatoria tácita, lo que implica una trasgresión a la prohibición de regresividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Esta situación, a juicio del ciudadano, deja sin protección a una población que tiene una doble condición de vulnerabilidad, la de víctima del conflicto y de persona en situación en discapacidad.

Para resolver el problema jurídico puesto a consideración de la Sala deben delimitarse previamente las disposiciones que serán objeto de control y establecer si resulta procedente la integración normativa, como fue solicitado por el accionante.

3.5.1 NORMAS OBJETO DE CONTROL Y NECESIDAD DE UNA INTEGRACIÓN NORMATIVA

A continuación se transcriben las normas que han sido referidas por el accionante con el fin de establecer de cuáles de ellas es predicable la supuesta transgresión de postulados constitucionales y si en realidad resulta necesaria la integración normativa:

LEY 104 DE 1993

(diciembre 30)

<NOTAS DE VIGENCIA: Esta Ley fue derogada por el artículo 131 de la Ley 418 de 1997>

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

Artículo 45. En cumplimiento de su objetivo constitucional, y en desarrollo de las facultades que le otorga el Decreto 2133 de 1992, el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social atenderá gratuitamente a las víctimas de los atentados a que se refiere el presente Título, en los términos previstos en los artículos 23 y 36 de la presente Ley, los gastos funerarios de las mismas, los seguros que se considere necesario contratar para proteger a los habitantes contra las consecuencias de los atentados terroristas, y subsidiará las líneas de crédito a que se refiere el presente Título, de conformidad con las reglamentaciones que adopte su Consejo Directivo. Igualmente podrá cofinanciar los programas que adelanten las entidades territoriales para atender a las víctimas de los atentados a que se refiere el presente Título y apoyar los programas que con el mismo propósito realicen 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.

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

Los pagos que deban hacerse por razón de los seguros que se contraten se harán con cargo a los recursos del Fondo de Solidaridad y Emergencia Social de la Presidencia de la República.

LEY 241 DE 1995

(diciembre 26)

Diario Oficial No. 42.719, de 14 de febrero de 1996.

<NOTA: Esta Ley fue derogada expresamente por el artículo 131 de la Ley 418 de 1997, publicada en el Diario Oficial No. 43.201 del 26 de diciembre de 1997>

Por la cual se prorroga la vigencia, se modifica y adiciona la Ley 104 de 1993.

<Resumen de Notas de Vigencia>

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. Prorrógase la vigencia de los artículos 1o., 2o., 3o., 4o., 5o., 6o., 7o., 8o.. 10, 11, 12, 13, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 51, 55, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 72, 73, 74, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 92, 93, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 109, 110, 111, 112, 113, 115, 116, 117, 120, 121, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134 y 135 de la Ley 104 de 1993.

ARTÍCULO 15. El segundo inciso del artículo 45 de la Ley 104 de 1993, quedará así:

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

LEY 418 DE 1997

(diciembre 26)

Diario Oficial No. 43.201, de 26 de diciembre de 1997

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

ARTÍCULO 46. <Opera la pérdida de fuerza ejecutoria por no haber sido prorrogado este artículo por la Ley 1106 de 2006> <Artículo modificado por el artículo 18 de la Ley 782 de

2002. El nuevo texto es el siguiente:> 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 sufrieren una pérdida del 50% o más de su capacidad laboral calificada con base en el Manual Unico 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.

LEY 548 DE 1999

(Diciembre 23)

“Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997 y se dictan otras disposiciones”.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

Ver la Ley 418 de 1997 , Ver la Ley 782 de 2002 , Ver el Decreto Nacional 128 de 2003 , Ver el Decreto Nacional 1740 de 2010

DECRETA:

Artículo 1°. Prorrógase la vigencia de la Ley 418 de 1997 por el término de tres (3) años, contados a partir de la sanción de la presente ley.

LEY 782 DE 2002

Reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 4436 de 2006

“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”.

Ver la Ley 975 de 2005 , Ver el Decreto Nacional 1740 de 2010

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1°. Corregido por el art. 1, Decreto Nacional 1000 de 2003Prorróguese por el término de cuatro (4) años la vigencia de los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 13, 14, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 30,31, 34, 35, 37, 42, 43, 44, 45, 47, 49, 52, 54, 55, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 66, 67, 68, 69, 72, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 83, 91, 92, 93, 94, 95, 98, 102, 103, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 112, 113,114, 115, 117, 118, 119, 121, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129 y 130 de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997, prorrogado por la Ley 548 de 1999.

Artículo 18. El artículo 46 de la Ley 418 de 1997, prorrogada por la Ley 548 de 1999, quedará así:

Artículo 46. 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 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.

LEY 1106 DE 2006

(diciembre 22)

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.

El Congreso de la República

Ver el Decreto Nacional 1740 de 2010

DECRETA:

Artículo 1°. De la prórroga de la ley. Prorróguese por el término de cuatro (4) años, la vigencia de los artículos: 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, 7°, 13, 14, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 34, 35, 37, 42 ,43, 44, 45, 47, 49, 54, 55, 58, 59, 61, 62, 63, 64, 66, 68, 69, 72, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 8 3, 91, 92, 93, 94, 95, 98, 102, 103, 106, 107, 108, 109, 110, 112, 113, 114, 115, 117, 118, 11 9, 121, 123,124, 125, 126, 127, 128, 129 y 130 de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997, y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002. Prorróguese de igual forma, los

artículos: 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9°, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 35, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 43 y 46 de la Ley 782 de 2002.

LEY 1421 DE 2010

(diciembre 21)

Diario Oficial No. 47.930 de 21 de diciembre de 2010

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. DE LA PRÓRROGA DE LO <sic> LEY. Prorróguese por el término de cuatro (4) años, la vigencia de los artículos: 1o, 2o, 3o, 4o, 5o, 6o, 13, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 34, 35, 37, 42, 43, 44,45, 47, 49, 54, 55, 58, 59, 61, 62, 63, 64, 66, 68, 69, 72, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 83, 91, 92, 93, 94,95, 98,102, 103, 106, 107, 108, 109, 110, 112, 113, 114, 115, 117, 118, 121, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129 y 130de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997, y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002. Prorróguese de igual forma, los artículos: 2o, 3o, 4o, 5o, 6o, 7o, 9o, 10, 11, 12, 15, 16, 17, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 35,36, 39, 40, 41, 42, 43 y 46 de la Ley 782 de 2002 y los artículos 2o, 3o, 4o, 5o y 6o de la Ley 1106 de 2006.

Se observa entonces que (i) la Ley 104 de 1993 en su artículo 45 creó una prestación económica a favor de las víctimas de la violencia terrorista que sufrieran una pérdida de capacidad laboral del 66% y que no tuvieran otra posibilidad de acceso a la pensión, (ii) posteriormente, el artículo 15 de la Ley 241 de 1995 amplió el nivel de protección y disminuyó a un 50% la pérdida de capacidad laboral, (iii) la Ley 418 de 1997, en su artículo 46, reguló nuevamente este beneficio y dispuso que las víctimas que sufrieren una pérdida del 50% o más, calificada con base en el Manual Único para la calificación de invalidez, expedido por el Gobierno Nacional, tendrían derecho a un salario mínimo mensual vigente, siempre y cuando no tuvieran otras oportunidades de acceder al sistema, (iv) la Ley 548 de 1999 prorroga por el término de tres años, todas las disposiciones de la Ley 418 de 1997, (v) nuevamente, la Ley 782 de 2002 extiende por cuatro años algunas disposiciones de la

Ley 418 de 1997, entre las que se encuentra lo dispuesto en el artículo 46, (vi) la Ley 1106 de 2006 no amplió de forma expresa la prestación económica a favor de las víctimas, ni tampoco lo hizo la Ley 1421 de 2010.

Este recuento permite concluir que en realidad los cargos se encuentran dirigidos contra el artículo 1 de la Ley 1106 de 2006 y el artículo 1 de la Ley 142 de 2010, por cuanto es de las referidas disposiciones que puede predicarse un retroceso en el reconocimiento y cobertura de la prestación por invalidez de las víctimas del conflicto armado, al no haberse extendido expresamente su vigencia, y por tanto, no es necesario proceder a la integración de la unidad normativa.

Sobre el particular, el artículo 6° del Decreto 2067 de 1991 establece que "El magistrado sustanciador tampoco admitirá la demanda cuando considere que ésta no incluye las normas que deberían ser demandadas para que el fallo en sí mismo no sea inocuo, y ordenará cumplir el trámite previsto en el inciso segundo de este artículo. La Corte se pronunciará de fondo sobre todas las normas demandadas y podrá señalar en la sentencia las que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras que declara inconstitucionales." (Negrillas y subrayas fuera del original)

Ciertamente, sobre este asunto la jurisprudencia ha señalado que la unidad normativa se presenta en varias hipótesis: una primera "se da cuando la norma acusada o su contenido normativo se encuentran reproducidos en otro u otros textos legales no demandados, de manera tal que la declaración de la Corte -especialmente la declaración de inconstitucionalidad- puede resultar inocua si no se refiere a todas las disposiciones con el mismo alcance regulador. No obstante, en un sentido lato o amplio del concepto, la Corte ha entendido que también se presenta la unidad normativa cuando no es posible pronunciarse respecto de una norma expresamente demandada, sin referirse también a la constitucionalidad de otras disposiciones con las cuales se encuentra íntimamente relacionada. Sin embargo, esta íntima relación entre las normas no es de cualquier tipo sino aquella que hace que sea "imposible estudiar su constitucionalidad sin analizar las otras disposiciones".[69] Las normas en este caso tienen cada una un sentido regulador propio y autónomo[70], pero el estudio de constitucionalidad de la disposición acusada impone el examen de la conformidad o inconformidad con la Constitución de algunos elementos normativos a los cuales hace referencia, que están contenidos en otras disposiciones no

demandadas. Con estas últimas se constituye la unidad normativa.”[71]

Observa la Sala que en el presente asunto no se presentan las condiciones referidas para integrar la unidad normativa, en la medida que aunque para entender el problema jurídico es necesario hacer una lectura integral de las diversas disposiciones que fueron ampliando el término de vigencia de la prestación para víctimas de la violencia, la inconstitucionalidad alegada por el ciudadano demandante, es predicable, únicamente, de los artículos 1 de la Ley 1106 de 2006 y de la Ley 1421 de 2010, y no resulta indispensable para llevar a cabo el examen, el estudio de elementos normativos diversos contenidos en otras normas.

De otra parte, el estudio de constitucionalidad debe circunscribirse a tales disposiciones, no sólo por lo anteriormente señalado, sino en razón a que todos los cargos alegados por el demandante se encuentran dirigidos a demostrar que el legislador, ha debido en el artículo 1 de la Ley 1106 de 2006 y 1 de la Ley 1421 de 2010, prorrogar la vigencia de la prestación de víctimas de la violencia, puesto que, de lo contrario, estaría desconociendo el principio de progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales.

3.5.2 ANÁLISIS DE LA VIGENCIA COMO ELEMENTO PARA ESTUDIAR EL CARÁCTER REGRESIVO DE LA MEDIDA

En primer lugar, debe recordarse que esta Corporación ha señalado que el control de constitucionalidad no procede frente a normas derogadas. En este orden de ideas, antes de adelantar el juicio abstracto de constitucionalidad es preciso analizar la vigencia de la disposición atacada. En ese sentido, es claro que normas que ya no están en el ordenamiento jurídico por decisión expresa o tácita del legislador ordinario o extraordinario no pueden ser objeto del control de constitucionalidad, por cuanto su exclusión del mundo jurídico ya se produjo y, como tal, carece de fundamento contrastar la disposición con la Constitución, toda vez que la supremacía e integridad de la normativa superior no está en juego.

La regla anterior tiene una excepción que la jurisprudencia constitucional se ha encargado de elaborar, al admitir que el análisis sobre la vigencia de una disposición no debe estudiar simplemente si ella ha sido derogada, sino que también debe indagar si, pese a su exclusión del ordenamiento, la misma sigue proyectando sus efectos, evento en el cual,

pese a que el precepto ya no hace parte del ordenamiento jurídico, a la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus funciones de salvaguarda de la integridad y supremacía de la Constitución, le compete realizar el análisis correspondiente, para determinar su compatibilidad con los preceptos superiores y en caso de encontrarla incompatible con el ordenamiento constitucional, impedir que sus efectos se sigan irradiando. Ha dicho esta Corporación:

"Ciertamente, la jurisprudencia reiteradamente ha sostenido que la sustitución o derogatoria de una norma no es por sí misma motivo o causa para el rechazo de la demanda o para que la Corte profiera un fallo inhibitorio; lo anterior por cuanto la norma puede encontrarse produciendo efectos jurídicos, o llegar a producirlos en el futuro, por lo cual puede ser necesario un pronunciamiento de mérito. Así pues, si la Corte ha considerado que mantiene competencia para conocer y decidir demandas de inconstitucionalidad dirigidas en contra de disposiciones que han perdido vigencia mas no eficacia, es decir que siguen produciendo efectos jurídicos a pesar de haber sido derogadas o sustituidas"[72].

3.5.2.1 Al hacer un análisis cronológico de la llamada pensión para las víctimas de la violencia, se infiere que desde el año 1993 el legislador, en aras de atender la problemática de aquellas personas que como consecuencia del conflicto armado habían perdido su capacidad laboral, crea una prestación económica a cargo del Estado por un monto de un salario mínimo mensual.

Como antecedente de este beneficio, se encuentra el Decreto 1793 de 1992, por medio del cual se decretó el estado de conmoción interior; y se adoptaron medidas encaminadas a garantizar la atención hospitalaria, asistencia humanitaria, médica, quirúrgica y hospitalaria, así como a brindarles apoyo económico para la reparación de los daños causados por acciones terroristas.

Posteriormente, el Gobierno Nacional radicó el Proyecto de Ley No. 40 de 1993[73], con el objetivo de que las medidas expuestas tuvieran carácter permanente,[74] lo que dio origen a la Ley 104 de 1993[75]. Entre los mecanismos, se estableció una prestación para personas, que con ocasión al conflicto interno, presentaran una pérdida de la capacidad laboral del 66% y que no tuvieren ningún otro tipo de ingreso para enfrentar las

consecuencias económicas derivadas del desempleo. Así, el artículo 45 de la Ley 104 de 1993, dispuso que "Las víctimas de los atentados que sufrieren una disminución de su capacidad física desde un 66% calificada por el Fondo de Solidaridad Pensional, tendrán derecho a una pensión mínima legal vigente siempre y cuando carezca de otras posibilidades pensionales y de atención en salud."[76]

La Ley 241 de 1995 modificó y amplió el margen de protección de aquellas víctimas de la violencia, puesto que se exigió 50% de pérdida de capacidad laboral en razón de dicho conflicto, y no un 66% como se estipuló en la ley anterior

La Ley 418 de 1997 derogó de manera expresa a la Ley 104 de 1993. No obstante, por iniciativa del Gobierno Nacional se propuso al Congreso de la República una serie de ajustes para mejorar la eficacia material de la ley derogada. De conformidad con la exposición de motivos del Proyecto de Ley se consideró que las condiciones de orden público y las causas concretas que justificaron la expedición de la Ley 104 de 1993, habían variado y adquirido otra connotación[77], sin que ello implicara que esos presupuestos habían sido superados.[78]Bajo estas consideraciones, se propuso prorrogar la prestación económica y establecer las condiciones para su acceso.[79] Sobre el particular dijo:

"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."[80]

La referida normativa "definió de manera clara y precisa los requisitos para acceder a la pensión por invalidez para víctimas de la violencia, es decir: i) la condición de víctima con ocasión al conflicto armado interno; ii) acreditar un porcentaje de pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50%; y iii) que el beneficiario de la prestación carezca de cualquier otra posibilidad para acceder a una pensión. También, identificó la entidad responsable de cubrir los gastos en que se incurra por ese concepto, el obligado a

reconocerla y la institución encargada de efectuar los pagos periódicos."[81]

La Ley 418 de 1997 fue creada con una vigencia transitoria, en razón a que el artículo 131 establecía: "Esta ley tendrá una vigencia de dos (2) años a partir de la fecha de su promulgación, deroga las Leyes 104 de 1993 y 241 de 1995, así como las disposiciones que le sean contrarias." Pese a ello, fue objeto de varias prorrogas por el legislador. Así, la Ley 548 de 1999 extiende la vigencia por el término de tres años de todas las disposiciones de las Ley 418 de 1997 y la Ley 782 de 2002 prorroga por cuatro años algunas disposiciones de la Ley 418 de 1997, entre las que se encuentra lo dispuesto en el artículo 46.

En el año 2006, el artículo 1 de la Ley 1106 de 2006 prorroga, por el término de cuatro años, la vigencia de algunos artículos de la Ley 418 de 1997, pero omitió hacerlo frente al artículo 46. Esto mismo ocurrió con la Ley 1421 de 2010, la cual también amplió por 4 años más, la vigencia de varias normas de la misma Ley 418 de 1997.

3.5.2.2 De lo anterior se concluye (i) que el legislador creó una prestación a favor de las víctimas del conflicto armado con un término expreso de vigencia, (ii) dicho término fue ampliado sucesivamente por el Legislador, (iii) los artículos 1 de la Ley 1106 de 2006 y 1 de la Ley 1421 de 2010, prorrogaron nuevamente algunas disposiciones de la Ley 418 de 1997, pero omitieron hacerlo frente al artículo 46. Ello genera entonces un vacío normativo, al dejar fuera del ordenamiento jurídico la prestación reconocida a las víctimas del conflicto armado que les otorga el derecho de ser beneficiarios de un salario mínimo mensual vigente, cuando la pérdida de la capacidad se ha producido con ocasión del conflicto y no se tiene otra alternativa pensional.

En otros términos, el referido vacío se produce en razón a que el legislador no amplió la vigencia de la prestación de las víctimas de la violencia del conflicto armado, en los artículos 1 de la Ley 1106 de 2006 y 1 de la Ley 14 21 de 2010. En este orden de ideas, el asunto puesto en consideración no se circunscribe a estudiar si la norma objeto de control fue derogada de forma expresa o tácita por la ley, como lo proponen algunos intervinientes, sino el análisis debe centrarse en establecer si dicha conducta omisiva desconoce los postulados constitucionales.

Por lo anterior, la Sala debe resolver el interrogante ¿la omisión por parte del legislador, de prorrogar nuevamente la vigencia del artículo 46 de la Ley 418 de 1997, desconoce el

principio de progresividad en materia de derechos económicos, sociales y culturales y otras obligaciones consagradas en el Texto Superior?

La misma jurisprudencia ha precisado empero que no toda omisión puede ser sometida a control constitucional. En procura de respetar la autonomía e independencia del Congreso, la Corte ha señalado que el juicio de constitucionalidad en estas circunstancias sólo puede darse, sí y sólo sí, la omisión que se ataca es por esencia relativa o parcial y en ningún caso absoluta[83].

En efecto, la jurisprudencia constitucional ha señalado que la Corte carece de competencia para pronunciarse acerca de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una omisión legislativa absoluta, aunque puede hacerlo respecto de la omisión relativa.

Esta última tiene lugar cuando el legislador "al regular o construir una institución omite una condición o un ingrediente que, de acuerdo con la Constitución, sería exigencia esencial para armonizar con ella. v.gr.: si al regular un procedimiento, se pretermite el derecho de defensa."[84] y puede ocurrir de varias maneras: (i) cuando expide una ley que si bien desarrolla un deber impuesto por la Constitución, favorece a ciertos sectores y perjudica a otros; (ii) cuando adopta un precepto que corresponde a una obligación constitucional, pero excluye expresa o tácitamente a un grupo de ciudadanos de los beneficios que otorga a los demás; y (iii) cuando al regular una institución omite una condición o un elemento esencial exigido por la Constitución.

La jurisprudencia constitucional resalta, igualmente, que la declaratoria de omisión legislativa relativa está precedida de requisitos definidos, que responden a la necesidad de preservar el principio democrático, el cual sustenta la libertad de configuración normativa de que es titular el legislador. En este sentido, el precedente en comento ha sistematizado los requisitos que deben concurrir para que se declare la inconstitucionalidad de un precepto en razón de la omisión legislativa relativa. Así, es necesario que, "(i) que exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo; (ii) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) que la exclusión de los casos o ingredientes

carezca de un principio de razón suficiente; (iv) que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador" [85]

3.5.2.4 Procede la Sala entonces a analizar si estos requisitos se encuentran acreditados en el proceso objeto de análisis. En primer lugar, existen disposiciones normativas de las cuales se predica la omisión, esto es, los artículos 1 de las Leyes 1106 de 2006 y 1421 de 2010 que excluyeron expresamente prorrogar la vigencia del artículo 46 de la Ley 418 de 1997.

Aquí debe señalarse que efectivamente se está en presencia de una omisión legislativa relativa, y no absoluta, en la medida que el legislador sí amplió el término de otras disposiciones de la Ley 418, pero no lo hizo en relación con la prestación económica reconocida a favor de las víctimas del conflicto armado.

De igual manera, se observa que las disposiciones excluyen de sus consecuencias jurídicas, el ingrediente que de acuerdo con la Constitución debía estar incluido, para hacerlo acorde con sus postulados. En efecto, a pesar que se prorrogan varias normas de la Ley 418 de 1997, no se procede a ampliar la vigencia del artículo 46. Así mismo, no se presenta razón alguna que justifique su exclusión del ordenamiento.

Todo lo anterior se traduce en el incumplimiento de un deber específico impuesto por el Constituyente, específicamente el de ampliar progresivamente la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales y la proscripción de adoptar medidas regresivas, sin una justificación suficiente, así como los deberes impuestos por el Estado Social de Derecho y el artículo 13 Superior, como pasará a explicarse.

En efecto, tal y como ya se señaló en la parte motiva de esta providencia, el principio de progresividad ha sido reconocido en diversos tratados internacionales de derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad[86] y se traduce en la obligación del Estado de adoptar medidas, especialmente económicas y técnicas, para lograr gradual, sucesiva, paulatina y crecientemente la plena efectividad de los derechos económicos sociales y culturales.

Este principio conlleva también la prohibición de regresividad. Ambos se desprenden del artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales –adoptado en 1966- y que disponen:

“Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.”

De igual manera, como se explicó, la jurisprudencia constitucional, acudiendo a la interpretación del Pacto por parte los organismos internacionales,[87] ha considerado que el principio de progresividad y no regresión conlleva (i) la obligación del Estado de ampliar la realización de todos los derechos fundamentales y (ii) la proscripción de reducir los niveles de satisfacción actuales.[88] Por tanto, este principio constituye una limitación de la libertad de configuración del Legislador.

Ello implica distintos tipos de obligaciones como las de mejorar los resultados de las políticas públicas en términos de goce efectivo de los derechos y desde el punto de vista normativo, el Estado debe introducir normas que extiendan la satisfacción de los derechos y debe abstenerse de modificar la normativa vigente para limitar, suprimir o restringir los derechos o garantías ya reconocidas.[89] Por ello se ha establecido que, cuando el legislador decide adoptar una medida que implica un retroceso en relación a la protección alcanzada por la legislación anterior, “debe presumirse la inconstitucionalidad de la medida regresiva, por cuanto el principio de progresividad ordena que, prima facie, estén prohibidas este tipo de medidas.”[90]

En consecuencia, para desvirtuar la presunción, debe aplicarse un test estricto de razonabilidad donde se demuestre la estricta necesidad de la disposición regresiva[91], “por la existencia de un importante interés estatal permisible, el carácter imperioso de la medida la inexistencia de cursos de acción alternativos o menos restrictivos del derecho[92] en cuestión”.[93]

A partir de las consideraciones expuestas puede observarse lo siguiente. Primero, la pensión por invalidez para víctimas de la violencia es una prestación de carácter

progresivo, sobre la cual, en principio, recae la prohibición de regresividad. Así, si se hace un análisis de la evolución de la prestación se tiene que no sólo se había venido ampliando el término de vigencia, sino que las condiciones se fueron haciendo más favorables para ampliar su nivel de protección. De igual manera, cabe señalar que las causas que dieron origen a la misma no han podido superarse. En otras palabras, la pensión analizada tuvo significativos avances de carácter progresivo, aumentando de manera programática sus niveles de protección.

No obstante, como se tuvo oportunidad de estudiar, la prohibición de regresividad no es de carácter absoluto, pues el Estado con el objetivo de garantizar la prestación del derecho puede tomar medidas regresivas respecto al mismo. Para la adopción de éstas debe efectuarse un examen que corresponda a tres criterios, a saber: la razonabilidad, la justificación o necesidad de la medida y, la proporcionalidad de fines y medios,

Segundo, es evidente que el Estado colombiano no cumplió las exigencias de orden constitucional, para la adopción de medidas regresivas, encaminadas a no ampliar la vigencia la pensión por invalidez para víctimas de la violencia. De esa manera, se encuentra acreditado el incumplimiento de las disposiciones internacionales que versan sobre la materia. En efecto, no existe en los debates legislativos de las Leyes 1106 de 2006 y 1421 de 2010, razón alguna que justifique no haber prorrogado su vigencia, pese a que los hechos que le dieron origen continuaron existiendo.[94]

Esto implica entonces que el legislador tampoco acreditó los presupuestos expuestos en esta sentencia, relativos a razonabilidad, necesidad y proporcionalidad, para la adopción de medidas regresivas, así como tampoco sustentó su decisión a partir de la existencia de un interés estatal permisible, el carácter imperioso de la misma y finalmente la inexistencia de cursos de acción alternativos o menos restrictivos del derecho en cuestión. Tampoco se efectuó una restricción del alcance de la prestación, puesto que ésta fue sustraída del ordenamiento jurídico de manera total, sin ningún tipo de explicación, disminuyendo el nivel de protección alcanzado por las personas discapacitadas víctimas de la violencia.

De igual manera, la conducta omisiva del legislador se traduce en un incumplimiento de las obligaciones de un Estado Social de Derecho y de la garantía efectiva de la igualdad material. Así, la prestación creada a través del artículo 46 de la Ley 418 de 1997 busca

amparar a las personas que, con ocasión del conflicto armado, sufrieron una pérdida de capacidad laboral y que no tienen otra forma de obtener ingresos; muchos de ellos han sido víctimas de atentados terroristas, minas antipersonales, y otros actos contra la población civil. El Estado, tal y como lo ha señalado la jurisprudencia, se encuentra obligado a establecer acciones afirmativas que les permita llevar una vida en condiciones de dignidad.

En especial esta prestación realiza los derechos de la población discapacitada, frente a la cual existe una expresa obligación constitucional contenida en el artículo 47 Superior y que dispone que el Estado se encuentra obligado a "adelantar una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran". De igual manera, esta protección de las que son sujetos las personas en situación de discapacidad, se ve reforzada cuando esta discapacidad tuvo su origen en el conflicto armado. En efecto, tal y como lo han referido los Autos de seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004, Autos 006 de 2009 y Auto 173 de 2014, la Corte Constitucional advirtió al Estado sobre la situación de abandono, discriminación, aislamiento y exclusión de la población discapacitada en el conflicto. Ha dicho expresamente esta Corporación que ante la violencia generalizada "las necesidades de la población con discapacidad tienden a ser dejadas de lado, se olvida que, a diferencia de otras víctimas del conflicto armado, ellas enfrentan barreras adicionales, tanto sociales, como de acceso al espacio físico, a la comunicación, a la información, a la participación. En situaciones de conflicto esta población está expuesta a un mayor riesgo de perder la vida, de ser sometida a violencia, de ser víctima de abusos y tratos denigrantes, o de ser abandonada. Muchas personas con discapacidad, por las múltiples barreras y restricciones que enfrentan, ni siquiera tienen la oportunidad de escapar para sobrevivir. Pero incluso, aquéllas que logran hacerlo para garantizar su vida, seguridad e integridad personal, se ven abocadas en un nuevo entorno a un mayor aislamiento y marginación que les hace más difícil recuperarse y recobrar sus medios de subsistencia."[95]

3.5.2.5 Cabe señalar que la posición referida a que dejar fuera del ordenamiento la pensión de víctimas, desconoce el principio de progresividad, ya ha sido sostenida por la Corporación en la Sentencia T-469 de 2013[96], reiterando lo señalado en la Sentencia T-463 de 2012[97]. En dichas providencias, con base en una aplicación directa de los postulados constitucionales, se continúa reconociendo los efectos jurídicos de la prestación

contenida en el artículo 46 de la Ley 418 de 1996.

En dicha oportunidad, la Corporación estudió la acción de tutela interpuesta por un campesino del Municipio de Mocoa que había sido víctima de una mina antipersonal atribuida al grupo armado ilegal FARC. El actor era quien proveía la subsistencia de su esposa y sus tres hijos y fue calificado por la Junta de Calificación de Invalidez con un porcentaje de 56.15%. De igual manera, se encontraba demostrado que el actor no cotizaba al sistema de pensiones, y por tanto, le era imposible adquirir la pensión de invalidez o tener otro medio de subsistencia. En este orden de ideas, solicitó al Ministerio de la Protección Social, la aplicación del artículo 46 de la Ley 418 de 1997[98]. La respuesta fue negativa y se fundamentó en la derogatoria de dicha disposición.

En la referida providencia, luego de hacer un análisis de las prórrogas del artículo 46 de la Ley 418 de 1997, la Sala concluyó que la pensión para víctimas de la violencia es una prestación social, que responde a las obligaciones del Estado de solventar las graves consecuencias que para las víctimas del conflicto armado genera la pérdida de la capacidad laboral, cuando no existe otra posibilidad de adquirir una pensión. En razón de su naturaleza de derecho social, este beneficio ha respondido al principio de progresividad, en la medida en que el Estado ha ampliado su margen de protección. A contrario sensu, un recorte o derogatoria se traduciría en una medida de carácter regresivo, al desconocer los niveles de protección alcanzados con anterioridad.

Dijo la Sentencia T-469 de 2013[99] que “cuando una norma retrocede, por cualquier vía, el nivel de satisfacción de un derecho social, inmediatamente debe presumirse inconstitucional.”[100] Esto explica la obligación de todas las instituciones al interior del Estado colombiano, de garantizar los derechos sociales de manera progresiva.” Agregó la providencia que esa presunción admite prueba en contrario, siempre y cuando se encuentre plenamente justificada. Reiteró que la medida se entiende regresiva, al menos, en los siguientes eventos: (i) cuando recorta o limita el ámbito sustantivo de protección del respectivo derecho,[101] (ii) cuando aumentan sustancialmente los requisitos exigidos para acceder al respectivo derecho[102] o (iii) Cuando disminuye o desvía sensiblemente los recursos públicos destinados a la satisfacción del derecho.”Dijo expresamente la Corporación:

A partir de las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta sentencia, se concluyó que la pensión por invalidez para víctimas de la violencia es una prestación de carácter progresivo, sobre la cual, en principio, recae la prohibición de regresividad. No obstante, como se tuvo oportunidad de estudiar, esta prohibición no es de carácter absoluto, pues el Estado con el objetivo de garantizar la prestación del derecho puede tomar medidas regresivas respecto al mismo. Para la adopción de éstas debe efectuarse un examen que corresponda a tres criterios, a saber: la razonabilidad, la justificación o necesidad de la medida y, la proporcionalidad de fines y medios.

Como se presentó, cada uno de estos criterios debe ser abordado por la entidad que pretenda limitar, de manera total o parcial, el contenido y alcance de un derecho social. Así las cosas, para que opere la derogatoria o, en este caso, para que la norma no fuera prorrogada, correspondía al legislador asumir la carga de la prueba con observancia de los criterios expuestos, con el propósito de desvirtuar la presunción de inconstitucionalidad que recae sobre esa medida regresiva.

Sin embargo, como se tuvo oportunidad de estudiar en el acápite sobre la Ley 1106 de 2006, el legislador guardó silencio en relación a la pensión por invalidez para víctimas de la violencia, estipulada en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997, reservándose las razones que a bien tuvo para no prorrogar la prestación. Frente a esta situación, la consecuencia es notoria: no se desvirtuó la presunción de inconstitucionalidad sobre la medida regresiva.

Por tanto, mal haría esta Sala de Revisión en aplicar la tesis, según la cual, la pensión por invalidez para víctimas de la violencia estipulada en un primer momento en la Ley 104 de 1993 y prorrogada en por las leyes 241 de 1995, 418 de 1997, 548 de 1999, 782 de 2002, fue derogada tácitamente por la Ley 1106 de 2006, pues no puede predicarse derogatoria alguna en materia de derechos sociales, sin que medie justificación alguna, teniendo en cuenta las consideraciones expuestas en esta sentencia. (…)

3.5.2.6 Por otro lado, considera la Sala que tampoco son de recibo los argumentos de algunos intervinientes sobre la posible trasgresión del Acto Legislativo 1 de 2005, por la existencia de la prestación a favor de las víctimas de la violencia en relación con el Acto Legislativo 1 de 2005.

En efecto, tal y como lo han sostenido las Sentencias T- 463 de 2012[103] y T-469 de

2013[104] la fuente jurídica de la prestación ahora analizada, “no se encuentra en el Régimen General de Pensiones, sino en el marco de los derechos humanos y de los deberes constitucionales del Estado colombiano, razón por la cual la prestación estudiada es de naturaleza especial, fundamentada en una situación generalizada de violencia, con efectos tangibles, reales, actuales y cuantificables, producto del conflicto armado interno.” En este orden de ideas, el objeto de la prestación estipulada en la Ley 418 de 1997, fue mitigar los impactos producidos en el marco del conflicto armado interno, hecho distinto a las contingencias que cubre las prestaciones de la Ley 100 de 1993, las cuales benefician a los trabajadores activos, que efectuaron aportes al sistema, y que se generan a partir de una relación de carácter laboral. Sostuvo la Corporación:

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

Esta posición también ha sido sostenida por el Consejo de Estado, al referirse a la naturaleza jurídica de la prestación y considerar que “Es claro que la seguridad social está regulada por normas que fijan los requisitos mínimos para tener derecho a sus beneficios, sin embargo, el objeto de la presente acción de tutela, es la pensión mínima que se concede como consecuencia de un acto violento, que se encuentra regulada por disposiciones propias y exclusivas que surgen por la situación de violencia del País, cuyo régimen especial exime a sus beneficiarios de los requerimientos propios del ordenamiento prestacional.”[105]

Cabe señalar que en otras oportunidades, la jurisprudencia constitucional ha admitido la existencia de prestaciones económicas de carácter periódico a cargo del Estado, y ha considerado además que tales prestaciones no forman parte del Sistema General de Pensiones.

Así, a modo ilustrativo, esta Corporación en sentencia C-221 de 2011[106] estudió el

incentivo económico a deportistas sin recursos o de menores ingresos, contemplados por la Ley 181 de 1995 en su artículo 45. En este fallo, se discutió la constitucionalidad de un estímulo económico (inicialmente llamado "pensión vitalicia" pero reformado en su denominación por el legislador en 2010)[107] a las glorias del deporte nacional, entendiéndose por tales a los medallistas en campeonatos mundiales oficiales reconocidos por el Comité Olímpico Colombiano o medallistas de Juegos Olímpicos.

Dentro de los distintos reparos formulados, se cuestionó en ese momento la compatibilidad del artículo 45 de la Ley 181 con el Acto Legislativo 01 de 2005, modificatorio del artículo 48 Superior. Sobre el particular, la Corte Constitucional encontró que la disposición normativa no estaba en contravía de la Carta, al no consistir real y estrictamente dicho estímulo en una pensión sujeta al régimen del Sistema General de Pensiones.

"Sin embargo, contra la anterior conclusión podría plantearse que la reforma legal contenida en la norma acusada se limitó a cambiar la denominación "pensión vitalicia", por la de "estímulo", pero dejó sin alteración alguna el resto del artículo, de modo que no puede concluirse que haya mutado la naturaleza jurídica de la prestación. Esta interpretación, en criterio de la Sala, es equivocada (…)

En ese orden de ideas, no es viable insistir en la naturaleza pensional del estímulo, puesto que conforme con el actual ordenamiento jurídico – es decir, el resultante luego de las reformas introducidas por la Ley 1389/10 – esta erogación no comparte ninguna de las características que definen a las prestaciones propias del régimen pensional. En efecto, la norma no prevé un método de cotización previa por parte del interesado, ni requisitos de tiempo de servicios, cotización o edad mínima y, lo que es más importante, somete la exigibilidad del estímulo a un factor variable, vinculado con el nivel socioeconómico del beneficiario, del cual depende la concesión del estímulo. Esta última circunstancia demuestra que, en realidad, la norma acusada se limita a prever una subvención económica para un grupo de la población, a partir de un criterio de focalización del gasto público social" (Subrayado y negrillas por fuera del texto). [108]

Como puede apreciarse a partir de los apartes transcritos, la Corte ha estimado que cuando la ley no tiene previsto un método de cotización previa, ni requisitos de tiempo de servicio o edad o semanas de cotización para otorgar una subvención, la prestación económica de la

cual se trata no puede considerarse en modo alguno una pensión de vejez o invalidez estrictamente hablando pues carece de los requisitos y características propias del régimen de pensiones, debiendo entenderse como un estímulo de otra naturaleza. Por consiguiente, esta Corporación en el fallo anteriormente citado expresó:

"Por ende, una prestación económica a cargo del Estado con estas características en modo alguno puede comprenderse como una pensión. Esto conlleva, además, dos consecuencias importantes. En primer término, que al estímulo a los medallistas olímpicos y campeones mundiales no le serán aplicables las reglas del sistema general de seguridad social en pensiones, ni ninguna otra normativa previa o posterior que regule esa materia. En segundo lugar, como ya se ha explicado, no resultaría pertinente la acusación señalada por algunos de los intervinientes, en el sentido que la norma demandada sería inexequible al contravenir la prohibición de constituir regímenes pensionales especiales ni exceptuados, prevista en el artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2005, que adicionó el artículo 48 de la Constitución. Ello debido a que, se insiste, el estímulo analizado no tiene naturaleza pensional, pues recae en la categoría de subsidio o incentivo." (Subrayado y negrillas por fuera del texto).[109]

3.5.2.7 Del recuento anterior se concluye que la omisión del legislador, referida a no haber extendido la vigencia de la prestación a favor de las víctimas de la violencia, desconoce los postulados 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. Dicha situación genera un vacío en el ordenamiento jurídico, poniendo en riesgo a una población en un alto grado de vulnerabilidad. Por ello, resulta necesario que la Corte Constitucional, profiera una sentencia integradora que introduzca al ordenamiento el ingrediente omitido por el legislador y que permite que las normas acusadas están acordes con nuestro ordenamiento Superior.

En consecuencia, se declarará 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.

3.6 CONCLUSIONES

La Ley 104 de 1993 en su artículo 45 creó una prestación económica a favor de las víctimas de la violencia terrorista que sufrieran una pérdida de capacidad laboral del 66%, con ocasión del conflicto, y que no tuvieran otra posibilidad de acceso a la pensión. Posteriormente, el artículo 15 de la Ley 241 de 1995 amplió el nivel de protección y disminuyó a un 50% la pérdida de capacidad laboral. Las condiciones de acceso a la prestación fueron integralmente reguladas por el artículo 46 de la Ley 418 de 1997. Las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002 prorrogaran la vigencia de dicha disposición.

En el año 2006, el artículo 1 de la Ley 1106 de 2006 prorroga, por el término de cuatro años, la vigencia de algunos artículos de la Ley 418 de 1997, pero omitió hacerlo frente al artículo 46. Esto mismo ocurrió con la Ley 1421 de 2010, la cual también amplió por 4 años más, la vigencia de varias normas de la misma Ley 418 de 1997.

El accionante sostuvo que esta situación implica una trasgresión a la prohibición de regresividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Lo anterior, por cuanto las personas que han perdido su capacidad laboral en razón del conflicto armado y que no tienen otra alternativa para acceder a la pensión, fueron desprotegidas de forma abrupta y les fue recortada, sin justificación alguna, una prestación económica que les permitía hacer frente a sus necesidades básicas.

En otros términos, el referido vacío se produce por la omisión del legislador de no haber prorrogado la vigencia de la prestación de las víctimas de la violencia del conflicto armado, en los artículos 1 de la Ley 1106 de 2006 y 1 de la Ley 14 21 de 2010.

La Sala encontró que se encontraban acreditados los requisitos establecidos por la jurisprudencia para que pueda considerarse que se produjo una omisión legislativa relativa. En este orden de ideas, las analizadas disposiciones excluyen de sus consecuencias jurídicas el ingrediente que de acuerdo con la Constitución debía estar incluido, para hacerlo acorde con sus postulados. Ello se traducía en el incumplimiento de un deber específico impuesto por el Constituyente, específicamente el de ampliar progresivamente la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales y la proscripción de adoptar medidas

regresivas, sin una justificación suficiente, así como los deberes impuestos por el Estado Social de Derecho y el artículo 13 Superior.

4 DECISIÓN

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

RESUELVE

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.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase y archívese el expediente.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrado

Ausente con excusa

Magistrado

Impedimento aceptado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

Ausente en comisión

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrada

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Magistrado

ANDRÉS MUTIS VANEGAS

Secretario General

[1] Para fundamentar su postura, el actor cita las sentencias C-608 de 1992 y C-145 de

1994.

[2] Sentencia T-207 de 1999.MP Eduardo Cifuentes Muñoz

[3] Sentencia C-901 de 2011. Citada por el interviniente.

[4] Artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Citado por el interviniente.

[5] Principios de interpretación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Citado por el interviniente.

[6] Artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Citada por el interviniente.

[7] Artículo 1 del Protocolo de San Salvador sobre derechos económicos, sociales y culturales. Citado por el interviniente.

[8] Artículo 11 de la Resolución 2074 de la Asamblea General de la OEA.

[9] La carga argumentativa cualificada la refiere el interviniente a partir de la Sentencia C-185 de 2002.

[10] Sentencia T-486 de 2010. Citada por el interviniente.

[11] Auto 006 de 2009. Citado por el interviniente.

[12] Sentencia T-413 de 2013. M.P. Nilson Pinilla Pinilla

[13] Sentencia T-225 de 2005. M.P. Clara Inés Vargas Hernández

[14] Sentencia T-413 de 2013. M.P. Nilson Pinilla Pinilla

[15] Sentencia T-413 de 2013. M.P. Nilson Pinilla Pinilla

[16] Sentencia T-658 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa

[17] Sentencia T-413 de 2013. M.P. Nilson Pinilla Pinilla

[18] Constitución Política, artículo 46. “El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria.

El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia”.

[19] De acuerdo con la Convención, las personas con discapacidad “incluyen aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás”.

[20] M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

[21] Al respecto véase A. Palacios, El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Cinca, Madrid, 2008, p. 26.

[22] Preámbulo, literal e) de la Convención.

[23] “Por la cual se establecen mecanismos de integración ”

[24] “Por la cual se dictan normas para la protección de personas con discapacidad mental y se establece el régimen de la representación legal de incapaces emancipados”.

[25] Artículo 13 de la Ley 1448 de 2011.

[26] Artículo 13 de la Ley 1448 de 2011.

[27] Ibíd.

[28] Artículo 136 de la Ley 1448 de 2011.

[29] Auto 006 de 2009. M.P. Manuel José Cepeda Escobar.

[30] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

[31] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

[32] Auto 173 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[33] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

[34] Auto 006 de 2009. M.P. Manuel José Cepeda Escobar.

[35] C-372 de 2011 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

En este mismo sentido, la Corte ha resaltado que el mandato de desarrollo progresivo de los DESC que se desprende de PIDESC no puede ser una excusa para la inacción del estado, particularmente del legislador (ver sentencia C-617 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett).

[37] Ver las sentencias SU-624 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-772 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-025 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[38] Esta idea concuerda en cierta medida con el concepto de contenidos mínimos de los Desc que ha sido desarrollado, entre otras, en las sentencias C-251 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-617 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; T-025 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; y T-760 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[39] C-372 de 2011 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Sobre la necesidad de contar con información técnica relevante para poder diseñar una política pública coherente, comprensiva y eficaz, bien sea que sus lineamientos se recojan en una ley o en normas de menor jerarquía, la Corte se ha pronunciado, entre otras, en las sentencias T-772 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-025 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-760 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[40] Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, articulo 2.1. Convención Americana sobre Derechos Humanos, articulo 26. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, denominado “Protocolo de San Salvador”, articulo 1.

[41] Sentencia C-372 de 2011 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

[42] Sobre las obligaciones extraterritoriales de los Estados en el área de los Derechos

Económicos, Sociales y Culturales.

[43] Sentencia C-1165 de 2000.

[44] Cf. Sentencia T-1318 de 2005.

[45] Así por ejemplo, en la sentencia T-025 de 2004, sobre los derechos de la población víctima de desplazamiento forzado por la violencia, la Corte indicó que los derechos sociales, económicos y culturales consagrados en la Constitución imponían al Estado, el "deber de abstenerse de adelantar, promover o ejecutar políticas, programas o medidas ostensiblemente regresivos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, que conduzcan clara y directamente a agravar la situación de injusticia, de exclusión o de marginación que se pretende corregir, sin que ello impida avanzar gradual y progresivamente hacia el pleno goce de tales derechos".

[46] Ver Christian Courtis. "La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales: apuntes introductorios". En: Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales. Buenos Aires: Centro de Asesoría Legal (CEDAL) y Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), 2006.

[47] Courtis asegura: "En este sentido –no empírico sino normativo-, para determinar que una norma es regresiva, es necesario compararla con la norma que ésta ha modificado o sustituido, y evaluar si la nroma posterior suprime, limita o restringe derechos o beneficios concedidos por la anterior." P. 4. Más adelante sostiene: "Al comparar una norma anterior con una posterior, el estándar de juicio de regresividad normativa consiste en evaluar si el nivel de protección que ofrece el ordenamiento jurídico ante una misma situación de hecho ha empeorado." P. 6.

[48] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[49] La Corte agregó en la misma sentencia "(…) el Estado puede a través de sus órganos competentes definir la magnitud de los compromisos que adquiere con sus ciudadanos con miras a lograr dicho objetivo y, también, puede determinar el ritmo con el cual avanzará en el cumplimiento de tales compromisos. Sin embargo, estas decisiones públicamente adoptadas deben ser serias, por lo cual han de estar sustentadas en un proceso decisorio

racional que estructure una política pública susceptible de ser implementada, de tal manera que los compromisos democráticamente adquiridos no sean meras promesas carentes de toda vocación de ser realizadas. Así, cuando tales compromisos han sido plasmados en leyes y representan medidas indispensables para asegurar el goce efectivo de derechos fundamentales, los interesados podrán exigir por vía judicial el cumplimiento de las prestaciones correspondientes." Esta postura fue reiterada en la sentencia T-760 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. La Corte expresó en esta oportunidad: "En consecuencia, se desconocen las obligaciones constitucionales de carácter prestacional y programático, derivadas de un derecho fundamental, cuando la entidad responsable de garantizar el goce de un derecho ni siquiera cuenta con un programa o con una política pública que le permita avanzar progresivamente en el cumplimiento de sus obligaciones correlativas."

[50] Ver sentencia C-1165 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

[51] Ver sentencia T-1318 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[52] Por ejemplo, los requisitos para acceder a derechos pensionales. Ver sentencias C-789 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil y C-428 de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo. También ver sentencia C-372 de 2011 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

[53] Sentencia C-372 de 2011 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

[54] M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[55] "La prohibición de regresividad ha sido aplicada por la Corte Constitucional, entre otras en las siguientes sentencias: T-595 de 2002, T-025 de 2004, SU-388 de 2005, T-1030 de 2005, T-884 de 2006 y C-991 de 2004."

[56] La doctrina internacional defiende esta conclusión. Por ejemplo, Courtis asegura: "La obligación de no regresividad agrega a las limitaciones vinculadas con la racionalidad, otras limitaciones vinculadas con criterios de evolución temporal o histórica: aún siendo racional, la reglamentación propuesta por el legislador o por el Poder Ejecutivo no puede empeorar la situación de reglamentación del derecho vigente. desde el punto de vista del alcance y ampliación de su goce." Cfr. Christian Courtis. "La prohibición de regresividad en materia de

derechos sociales: apuntes introductorios". En: Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales. Buenos Aires: Centro de Asesoría Legal (CEDAL) y Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), 2006. P. 22.

[57] M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

[58] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

[59] Hipótesis todas recogidas en la consideración 5.6.1, Sentencia C-507 de 2008, ya citada.

[61] Ver consideraciones 19 y 21, Sentencia C-038 de 2005, ya citada.

[62]Consideración 3.2.5, Sentencia C-228 de 2011.

[63]Consideración 10, Observación General 3, sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1º del artículo 2 del Pacto) E/1991/23.

[64]Consideración 2.5.9.6, Sentencia C-444 de 2009 (que consideró regresiva e injustificada, por no superar el test de proporcionalidad y no desvirtuar así la presunción de inconstitucionalidad, la disposición que eliminó la norma que exigía póliza de estabilidad y calidad de vivienda nueva para las viviendas de interés social).

[65] Consideración 5.6.3, Sentencia C-507 de 2008, ya citada.

[66]Consideraciones 25 y 30, Sentencia C-038 de 2004, ya citada.

[67]Consideración 5.6.3, Sentencia C-507 de 2008, ya citada.

[68] Consideración 3.4.7, Sentencia C-372 de 2001, ya citada.

[69] C-320 de 1997

[70] Como se dijo anteriormente, este rasgo permite distinguir la unidad normativa de la llamada proposición jurídica completa, pues esta última figura se presenta cuando el alcance normativo contenidos en la disposición carece de sentido regulante propio aislado del contexto dentro del cual está insertado. Sobre el tema pueden consultarse entre otras

las Sentencias C-357 de 1999 y C-409 de 1994.

[71] Sentencia C-510 de 2007.

[72] Cfr. Sentencia C-1067 de 2008. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. En el mismo sentido se pueden consultar, ente otras, las siguientes sentencias: C-397 de 1995 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-1144 de 2000 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-801 de 2008 M.P. Manual José Cepeda, C-309 de 2009 M.P. Jorge Iván Palacio, y C-714 de 2009 M.P. María Victoria Calle Correa.

[73] Por lo anterior el Gobierno Nacional a fin de brindar una atención a las víctima de atentados terroristas de la bombas y artefactos explosivos dirigidos indiscriminadamente contra la población y quienes causaron muerte, destrucción y grave daño en la integridad física de centenares de personas que afectaron derechos constitucionales fundamentales y generaron perturbación de orden público y alteración de la convivencia y tranquilidad ciudadana, el Estado propuso, mediante el Proyecto de Ley 40 de 1993, instrumentos adecuados para atención y apoyo integral a las víctimas como Estado Social de Derecho fundado en el respeto a la dignidad humano, trabajo, solidaridad y prevalencia del interés general y aunado a lo dispuesto a instrumentos internacionales relativos a principio humanitarios, que le impone el deber de establecer instrumentos y medidas orientadas a garantizar de manera efectiva y permanente la adecuada prestación a víctimas de la acción de esa naturaleza y a brindarles todo el apoyo necesario para la reparación de los daños que con ellas se hayan causado a su integridad física o patrimonio (Antecedentes del proyecto de Ley No. 40 de 1992, posterior Ley 104 de 1993. Congreso de la República, Colombia. Pág. 65).

[74]El proyecto de ley 40 de 1993 fue presentado por el ex Ministro del gobierno Fabio Villegas Ramírez y en el ese entonces Ministro de Justicia y de Derecho Andrés González Díaz. El propósito era la creación de una ley que permitiera enfrentar la violencia desatada por grupos guerrilleros y organizaciones delincuenciales vinculadas al narcotráfico y al terrorismo a partir de septiembre de 1992, cuando las acciones delictivas de éstos se incrementaron notoriamente contra la población civil y la infraestructura económica

[75] Para ese propósito el Estado colombiano decretó el Estado de conmoción interior, el cual no logró contrarrestar las acciones terroristas de los grupos de delincuencia organizada

puesto que éstos persistieron en sus prácticas de violencia contra el Estado y la población civil. El Gobierno Nacional decretó medidas para la atención integral a las víctimas de atentados terroristas dentro del marco del conflicto armado, según el Decreto 263 de 1993, subrogado por el Decreto 444 de 1993. Al respecto el proyecto de Ley 40 de 1993 estableció políticas mediante una ley ordinaria y un conjunto de medidas de carácter permanente, a fin de preservar el orden público ya que si bien las disposiciones que se presentaron en el proyecto fueron originarias en la declaratoria de un estado de conmoción, se pretendió que rigieran a futuro.

[76] La Sentencia T-813 de 2013 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, realizó un profundo análisis sobre la naturaleza y la evolución cronológica de la prest

[77] Congreso de la República de Colombia. Gaceta 371, exposición de motivos.

[78]En 1997 y los primeros meses de 1998, la situación de la población civil que vive en las zonas del conflicto armado fue especialmente grave y difícil. Esto tiene como fundamento el hecho que los actores del conflicto armado, particularmente los paramilitares y los grupos guerrilleros, convirtieron a la población civil en un objetivo militar. Ante los homicidios en masa, desapariciones forzadas y amenazas de muerte, cientos de pobladores tuvieron que huir masivamente de sus lugares de residencia y trabajo hacia los cascos urbanos de los municipios más cercanos y las zonas suburbanas de las grandes capitales. Véase al respecto el documento elaborado por la Consejería Presidencial para la atención a la población desplazada por la violencia, titulado: La atención del desplazamiento forzado un compromiso humanitario nacional, Santafé de Bogotá D.C, julio 13 de 1998. En el que se hace un recuento de los desplazamientos masivos en 1997 y parte de 1998

[79]Proyecto de Ley No. 75 de 1997. Senado de la República, Colombia.

[80] República de Colombia. Ley 418 de 1997. Artículo 46.

[81] T-469 de 2013 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

[82] Ver la Sentencia C-185/02 M.P. Rodrigo Escobar Gil

[83] Ver la Sentencia C- 041 de 2002 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[84] Sentencia C-543 de 1996 M.P Carlos Gaviria Díaz

[85] Sentencia C-1009 de 2005

[86] Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, articulo 2.1. Convención Americana sobre Derechos Humanos, articulo 26. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, denominado "Protocolo de San Salvador", articulo 1.

[87] Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas –Observación General No. 3, órgano encargado de hacer seguimiento al cumplimiento del pacto,

[88] Ver, entre otras, las sentencias C-671 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynnet; C-556 de 2009, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

[89] Courtis asegura: "En este sentido –no empírico sino normativo-, para determinar que una norma es regresiva, es necesario compararla con la norma que ésta ha modificado o sustituido, y evaluar si la nroma posterior suprime, limita o restringe derechos o beneficios concedidos por la anterior." P. 4. Más adelante sostiene: "Al comparar una norma anterior con una posterior, el estándar de juicio de regresividad normativa consiste en evaluar si el nivel de protección que ofrece el ordenamiento jurídico ante una misma situación de hecho ha empeorado." P. 6.

[90] T-469 de 2013 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, C-372 de 2011 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

[91] "Además, todas las medidas de carácter deliberadamente regresivo […] requerirán la consideración más cuidadosa". Naciones Unidas. Orden General. No. 3, punto 9.

[92]"Si se adoptan cualesquiera medidas deliberadamente regresivas, corresponde al Estado parte demostrar que se han aplicado tras el examen más exhaustivo de todas las alternativas posibles y que esas medidas están debidamente justificadas por referencia a la totalidad de los derechos enunciados en el Pacto en relación con la plena utilización de los recursos máximos disponibles del Estado parte". Naciones Unidas. Observación General No. 14, punto 32.

[93] Abramovich, Víctor y Courtis Christian (2004), pág., 103. Los derechos sociales como derechos exigibles. Editorial Trotta, Madrid – España

[94] Ver antecedentes legislativos. (i) Ley 1106 de 2006: Gacetas 388/2006, 456/2006, 470/2006, 01/2007, 635/2006, 502/2006, 541/2006, 580/2006, diciembre 05/2006 (i) Ley 1421 de 2010: Gacetas 769/2010, 622/2010, 908/2010, 666/2010; 53/2011, 793/2010, 1029/2010, 743/2010, 1082/2010 – 80/2011 aprobación plenaria, 1084/2010 – 1096/2010 – 287/2011 aprobación plenaria

[95] Auto 006 de 2009. M.P. Manuel José Cepeda Escobar.

[96] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

[97] M.P. Jorge Iván Palacio Palacio

[98]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.

[99] M.P Luis Ernesto Vargas Silva

[100] Corte Constitucional Colombia. Sentencia C-556 de 2009. M.P, Nilson Pinilla Pinilla.

[101]Cfr., entre otras, C-038 de 2004.

[102]En este sentido Cfr. La sentencia C-789 de 2002, a través de la cual la Corte aplicó la prohibición de regresividad a una ley que aumentaba los requisitos para acceder a la pensión.

[103] M.P Jorge Iván Palacio Palacio

[104] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

[105]Expediente Núm.1108-01(AC) del 1° de marzo de 2007

[106] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

[107] De acuerdo con el artículo 5º de la Ley 1389 de 2010, la expresión “pensión vitalicia” fue sustituida por el término “estímulo”.

[108] Sentencia C-221 de 2011. M.P. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.