

Sentencia T-074/15

ACCION DE TUTELA PARA RECONOCIMIENTO DE PENSION DE INVALIDEZ-Procedencia excepcional

Cuando la reclamación pensional consiste en el reconocimiento de una pensión por invalidez, la jurisprudencia constitucional ha considerado que, en estos casos, por tratarse de un derecho fundamental per se, es susceptible la protección por vía de la acción de tutela, particularmente por que coinciden dos elementos fundamentales: (i) la calidad del sujeto de especial protección que la reclama, pues las circunstancias de vulnerabilidad y de debilidad manifiesta en que se encuentra ya sea por sus condiciones físicas o mentales, hace necesaria la inmediata protección del derecho a la pensión de invalidez, asegurando con este reconocimiento, el amparo de los derechos fundamentales como la vida, la dignidad, la integridad física y el mínimo vital entre otros y, (ii) porque la importancia de su reconocimiento radica en el hecho de que en la gran mayoría de los casos esta prestación se constituye en el único sustento económico con el que contaría la persona inválida y su grupo familiar. Así pues, la Corte ha considerado que por tratarse de personas que, debido a la pérdida de su capacidad laboral, no pueden acceder a un trabajo quedando en una situación de indefensión y vulnerabilidad, la pensión de invalidez constituye la única fuente de ingresos con la que cuentan para satisfacer sus necesidades y las de su núcleo familiar.

PENSION POR INVALIDEZ PARA VICTIMAS DE LA VIOLENCIA-Procedencia excepcional de la acción de tutela para reconocimiento y pago

PROTECCION ESPECIAL A VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO EN CONDICION DE DISCAPACIDAD-Acciones afirmativas que mitiguen la extrema situación de vulnerabilidad de las víctimas de violencia

El Estado tiene la obligación de desarrollar medidas afirmativas que mitiguen la extrema situación de vulnerabilidad de las víctimas de la violencia, que además sufren algún grado de discapacidad debido al conflicto armado interno. Por su parte, la jurisprudencia ha advertido la omisión en el cumplimiento de dicha responsabilidad, resulta en la anulación de

las garantías constitucionales de esta población.

VIGENCIA DE LA PENSION POR INVALIDEZ PARA VICTIMAS DE LA VIOLENCIA-Sigue produciendo plenos efectos

La pensión especial para víctimas de la violencia es exigible y las entidades están en la obligación de efectuar su reconocimiento. La procedente comprensión encuentra claro fundamento en la necesidad de garantizar el principio de seguridad jurídica, pues resultaría desproporcionado reclamar a los entes obligados cancelar sumas de dinero surgidas de un derecho que fue incierto por varios años.

PENSION ESPECIAL MINIMA DE INVALIDEZ PARA VICTIMAS DE ATENTADOS TERRORISTAS-Requisitos

La jurisprudencia constitucional ha establecido cuatro (4) requisitos para que una persona pueda acceder a la pensión para víctimas de la violencia contemplada en artículo 46 de la Ley 418 de 1997. Estos son: i) la calidad de víctima"; ii) haber sufrido una pérdida de más del 50% de la capacidad laboral a causa de acciones u omisiones de actores armados que constituyan infracciones al Derecho Internacional Humanitario o violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos; iii) carecer de otras posibilidades pensionales y, iv) carecer de otras posibilidades de atención en salud.

PENSION POR INVALIDEZ PARA VICTIMAS DE LA VIOLENCIA-Colpensiones es la entidad responsable del reconocimiento/PENSION POR INVALIDEZ PARA VICTIMAS DE LA VIOLENCIA-Fondo de solidaridad pensional es la entidad responsable de efectuar los pagos periódicos

DERECHO AL MINIMO VITAL, A LA VIDA DIGNA Y A LA SEGURIDAD SOCIAL DE VICTIMA DE MINA ANTIPERSONAL-Orden a Colpensiones reconocer y pagar pensión de invalidez para víctimas de la violencia de forma definitiva

PENSION POR INVALIDEZ PARA VICTIMAS DE LA VIOLENCIA-Orden a Colpensiones, que en adelante informe a los ciudadanos víctimas de la violencia que soliciten el reconocimiento y pago, que no tengan posibilidad pensionarse, de acceder a la pensión consagrada en el art. 46 de la ley 418/97

PENSION POR INVALIDEZ PARA VICTIMAS DE LA VIOLENCIA-Exhortar al Congreso para que legisle sobre los aspectos financieros y demás aspectos de la pensión especial de víctimas del conflicto armado, respecto de las cuales no exista claridad a partir de la sentencia C-767/14

Referencia: Expediente T-4.549.534

Demandante: Heriberto Prada Ardila

Magistrado Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá D.C., veinte (20) de febrero de dos mil quince (2015)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Gloria Stella Ortiz Delgado y Jorge Iván Palacio Palacio y, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En la revisión del fallo proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga, que confirmó el dictado por el Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Oralidad en Bucaramanga, dentro del expediente T- 4.549.534, en el que se negaron las pretensiones del amparo iusfundamental promovido por el señor Heriberto Prada Ardila.

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 86 y 241 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección número Diez de la Corte Constitucional, mediante Auto del 20 de octubre de 2014, decidió seleccionar para revisión el expediente de tutela de la referencia, correspondiendo su estudio a la Sala Cuarta de Revisión.

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Heriberto Prada Ardila, víctima de una mina antipersonal y a quien le fue declarada una pérdida de capacidad laboral del 79.95%, impetró acción de tutela, en procura de obtener la protección de sus derechos fundamentales a la seguridad social, al

mínimo vital, a la vida digna, a la igualdad y al debido proceso, presuntamente conculcados por Colpensiones. Lo anterior, por cuanto la mencionada entidad le negó el reconocimiento de la pensión de invalidez para víctima del conflicto armado, bajo el fundamento de que había solicitado una “pensión de vejez por incapacidad”.

1.1 Hechos

El demandante los narra, en síntesis, así:

1. Manifiesta que el 2 de febrero de 1993 fue víctima de una mina antipersonal, que le causó la avulsión del ojo derecho, trauma en el ojo izquierdo por esquirlas con deterioro progresivo y la amputación de ambas manos por encima de la muñeca.
2. Luego de realizar los trámites respectivos, el 12 de diciembre de 2012[1], Colpensiones dictaminó que su pérdida de capacidad laboral ascendía a 79.95%, a causa de accidente, con fecha de estructuración de 2 de febrero de 1993.
3. Actualmente se encuentra afiliado al Fondo de Solidaridad Pensional y cuenta con 523 semanas cotizadas al Sistema General de Seguridad Social.
4. El 15 de mayo de 2013 presentó ante la entidad administradora solicitud de reconocimiento de su prestación pensional, la cual, por error involuntario, denominó “pensión de vejez por incapacidad”[2].
5. Mediante resolución del 20 de mayo de 2013 Colpensiones decidió negar el reconocimiento de la pensión solicitada por el actor, por cuanto no cumplía con los requisitos exigidos para la pensión de vejez anticipada, es decir 1.000 semanas cotizadas en cualquier tiempo y 55 años de edad.[3]
6. Inconforme con la decisión, el 23 de mayo de 2013 interpuso recurso de reposición y solicitó a la entidad administradora el reconocimiento y pago de la misma prestación. En dicha oportunidad procesal el actor reiteró su estado de indefensión.
7. A través de oficio del 9 de diciembre del mismo año, Colpensiones confirmó lo decidido, bajo el fundamento de que el actor no cumple con los requisitos legales para acceder a la pensión de vejez anticipada.

8. En virtud de lo anterior, presentó mecanismo de amparo al considerar que la actuación de Colpensiones de tramitar su solicitud como pensión anticipada de vejez vulneró sus derechos fundamentales a la seguridad social, al mínimo vital, a la vida digna, a la igualdad y al debido proceso, pues considera que de las circunstancias particulares de su requerimiento se concluye que la pretensión requerida es la pensión de invalidez de las víctimas del conflicto armado.

9. En consecuencia, solicita a la entidad accionada, que proceda conforme con el artículo 18 de la Ley 782 de 2002, que modificó el artículo 46 de la Ley 418 de 1997, por tener una pérdida de capacidad laboral del 79.95% y ser víctima del conflicto armado.

1.2 Pretensiones de la demanda

El demandante, presentó acción de tutela para que le sean amparados sus derechos fundamentales a la seguridad social, al mínimo vital, a la vida digna, a la igualdad y al debido proceso y, en consecuencia, solicitó que se ordene a Colpensiones el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez para víctimas de la violencia, señalada en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997, con efectos retroactivos desde la fecha de la solicitud de la prestación social.

1.3 Pruebas documentales

En el trámite de la acción de amparo se aportaron las siguientes pruebas relevantes:

- Registro Civil de Nacimiento del señor Heriberto Prada Ardila (folio 21, cuaderno 2).
- Cédula de ciudadanía del señor Heriberto Prada Ardila (folio 22, cuaderno 2).
- Escrito de petición fechado del 1º de noviembre de 2012, en el que el señor Prada Ardila solicita que se le realice una nueva valoración de pérdida de capacidad laboral para el trámite de reconocimiento de pensión de invalidez (folio 23, cuaderno 2).
- Copia del dictamen de pérdida de capacidad laboral No. 201201399BC, proferido por Colpensiones, del 12 de diciembre de 2012 en el que se determina el 79.95 % de invalidez, con fecha de estructuración del 2 de febrero de 1993, por amputación de ambas manos, avulsión del ojo y secuelas de traumatismo del ojo y de la órbita (folios 36 y 367, cuaderno

2).

- Oficio No. BZ2012_541350-0220580 del 1º de noviembre de 2012 de Colpensiones en el que se le informa al señor Heriberto Prada Ardila el trámite para determinar su pérdida de capacidad laboral (folio 27, cuaderno 2).
- Oficio No. BZ2013_3251448-0958604 del 15 de mayo de 2013 en el cual Colpensiones, informa el trámite para el reconocimiento de pensión especial de vejez anticipada por invalidez (folio 34, cuaderno 2).
- Resolución No. GNR 103190 del 20 de mayo de 2013 de Colpensiones, en el que se niega el reconocimiento y pago de la prestación, al no cumplir con el número de semanas cotizadas requeridas (folios 29 y 30, cuaderno 2).
- Copia simple del formulario de peticiones, quejas y reclamos del 5 de noviembre de 2013, mediante el cual el demandante solicita que se resuelva el recurso de reposición elevado el 24 de mayo de 2013 (folio 24, cuaderno 2).
- Oficio No. BZ2013_7935185-2347292 del 5 de noviembre de 2013, emitido por Colpensiones, en el que se informa que el su recurso sería resuelto el 27 de noviembre del mismo año (folio 28, cuaderno 2).
- Copia de notificación personal de acto administrativo proferido por Colpensiones que resuelve el recurso de reposición presentado por el demandante el 4 de diciembre de 2013 (folio 25, cuaderno 2).
- Comunicación de Colpensiones sobre el dictamen de calificación de pérdida de capacidad laboral del 27 de febrero de 2013, en el que le determina al actor un porcentaje de invalidez 79.95%, y fecha de estructuración del 2 de febrero de 1993 (folio 26, cuaderno 2).
- Resolución No. GNR 347046 del 9 de diciembre de 2013, proferida por Colpensiones, en la que se resuelve de fondo el recurso de reposición interpuesto por el señor Prada Ardila, confirmando que no cumple con los requisitos establecidos por ley para el reconocimiento de la prestación (folios 31 a 33, cuaderno 2).

1.4 Actuación procesal y respuesta de la entidad demandada

Mediante auto del 17 de marzo de 2014, el Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Oralidad en Bucaramanga admitió la acción de tutela y dio traslado a la Entidad Administradora de Pensiones, Colpensiones, para que se pronunciara sobre los hechos y pretensiones de la demanda.

Por medio de auto del 21 de marzo del mismo año, el operador judicial procedió a vincular como sujetos pasivos de la tutela a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al Programa Presidencial para la Atención Integral contra Minas Antipersonal y al Ministerio de Trabajo- Fondo de Solidaridad Pensional-Consorcio Colombia Mayor. De igual manera, les otorgó un término de cuatro (4) horas para que se pronunciaran sobre lo alegado por el accionante.

1.4.1 Consorcio Colombia Mayor

El gerente general del Consorcio Colombia Mayor 2013, en su condición de administrador fiduciario del Fondo de Solidaridad Pensional señalado en el artículo 25 de la Ley 100 de 1993, indicó que el señor Heriberto Prada Ardila se encuentra activo en el Programa de Subsidio al Aporte en Pensión, el cual tiene como objeto subsidiar los aportes al régimen general de pensiones de los trabajadores asalariados o independientes del sector rural y urbano que carezcan de suficientes recursos para efectuar la totalidad del aporte, tales como personas en condición de discapacidad, psíquicos y sensoriales.

No obstante, solicitó la desvinculación de la entidad, al considerar que las pretensiones del actor van encaminadas a obtener prestaciones ajenas a sus competencias legales, reglamentarias y contractuales. En efecto, reseñó que era necesario vincular al Ministerio de Trabajo para que se refiriera sobre la presunta vulneración de los derechos del peticionario, ya que de acuerdo al contrato de encargo fiduciario No. 216 de 24 de 2013, su actividad se limita a observar las instrucciones y ordenamientos formulados por la mencionada entidad.

1.4.2 Colpensiones

La entidad administradora de pensiones guardó silencio dentro del término conferido por la

autoridad judicial para ejercer su derecho de defensa.

1.4.3 Ministerio de Trabajo

En la oportunidad procesal otorgada, el asesor delegado de la oficina jurídica del Ministerio de Trabajo solicitó como pretensión principal la desvinculación de la entidad en el trámite de la acción iusfundamental. Sobre este aspecto, refirió que en virtud de lo dispuesto en el artículo 2º del Decreto 4108 de 2011, la autoridad carecía de competencia para reconocer y pagar pensiones de personas víctimas de la violencia o de invalidez.

Ahora bien, respecto a las pretensiones del actor, arguyó que de acuerdo con el artículo 18 de la Ley 782 de 2002, que modificó el artículo 46 de la Ley 418 de 1997, sería el Instituto de Seguros Sociales – ahora Colpensiones – el encargado de otorgar la pensión a personas víctimas de la violencia. Sin embargo, desde el 29 de enero de 2003, fecha en la cual entró en vigencia la Ley 797[4], ya no se reconocen pensiones bajo regímenes especiales que no correspondan a tiempos de servicios efectivamente cotizados.

Del mismo modo, indicó que la pensión consagrada en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997, modificada por la Ley 782 de 2002, que a su vez fue derogada tácitamente por la Ley 797 de 2003, no tiene un mecanismo específico de financiación previsto en el Sistema de Seguridad Social. Lo anterior, por cuanto la mencionada disposición había modificado el Fondo de Solidaridad Pensional de que trata la Ley 100 de 1993, incluyendo un subsidio a las cotizaciones; sin embargo, no había incluido ningún financiamiento de pensiones de las víctimas de actos violentos.

Finalmente, concluyó que el señor Heriberto Prada Ardila debía solicitar la pensión de invalidez prevista en el artículo 39 de la Ley 100 de 1993, por cuanto los hechos en los que fue víctima de la mina antipersonal fueron anteriores a la vigencia de la ley.

1.4.4 Presidencia de la República – Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal – (PAICAMA)

La apoderada de la entidad demandada relacionó que, de acuerdo con la información remitida por el Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal-PAICMA-, el señor Heriberto Prada Ardila se encuentra registrado en el Sistema de

Información IMSMANG como víctima de mina antipersonal que le causó la amputación en ambas manos, pérdida de ambos ojos y afectación auditiva.

Aunado a lo expuesto, aseveró que la entidad ha cumplido con lo que concierne a su competencia de coordinación, como lo es la asistencia a víctimas. En esa medida, refirió que el 28 de enero de 2013, mediante correo electrónico, el Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal realizó la gestión correspondiente con la Organización de Estados Americanos -OEA- y el Comité Internacional de la Cruz Roja brindando ayuda oportuna en temas relacionados con alojamiento, alimentación y transporte para el señor Prada Ardila y su acompañante, con el fin de acceder a una intervención quirúrgica en la Clínica Barraquer en la ciudad de Bogotá.

1.4.5 Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

La Directora de la UARIV, no se pronunció respecto de las pretensiones y hechos expuestos en la acción de tutela.

II. DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN DENTRO DEL EXPEDIENTE T- 4.549.534

2.1 Decisión de primera instancia

Mediante providencia del 31 de marzo de 2014 el Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Oralidad en Bucaramanga, declaró improcedente el amparo deprecado al considerar que si bien el demandante es un sujeto de especial protección constitucional, que tiene una pérdida de capacidad laboral superior al 50% a causa de una mina antipersonal, éste había gestionado ante Colpensiones la reclamación correspondiente a una “pensión de vejez por incapacidad”, en lugar de solicitar el reconocimiento de la pensión de invalidez para víctimas del conflicto armado. En ese orden de ideas, el actor debía acudir a la entidad demandada para solicitar la prestación alegada y no hacerlo por vía de tutela.

2.2 Impugnación del fallo

En la oportunidad procesal correspondiente, el actor ratificó todo lo esbozado en el escrito de tutela y, añadió que la decisión del a quo de someterlo una vez más a trámites administrativos ante Colpensiones victimizaba más su condición de discapacitado por el conflicto armado interno. En esa medida, refirió que estaba plenamente demostrado que no

puede laborar debido al accidente que sufrió a causa de una mina antipersonal por lo que, someterlo a excesivas formalidades solo empeoraría sus condiciones de salud y supervivencia.

2.3 Decisión de segunda instancia

Mediante providencia del 14 de mayo de 2014, la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga confirmó lo decidido por el operador judicial de primera instancia, por cuanto el actor había pretermitido la instancia administrativa ante Colpensiones para el reconocimiento de la pensión de invalidez por acto terrorista, prevista en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997. Al respecto, manifestó que del legajo del expediente se desprendía que la Administradora del Régimen de Prima Media con Prestación Definida había decidido sobre una solicitud de reconocimiento y pago de una “pensión de vejez por incapacidad” precedentemente requerida por el mismo actor.

III. CONSIDERACIONES

3.1 Competencia

La Corte Constitucional es competente, a través de esta Sala Cuarta, para revisar la decisión proferida en el proceso de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

3.2 Legitimación por activa

En virtud de lo establecido en el artículo 86 de la Carta Política, el mecanismo tuitivo de derechos fundamentales es un instrumento de defensa judicial al cual puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de los derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados como consecuencia de las acciones u omisiones de las autoridades públicas y, excepcionalmente, de los particulares.

En concordancia con lo anterior, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 estableció que esta acción constitucional podrá ser ejercida en todo momento y lugar, por cualquier persona, quien podrá actuar por sí misma o a través de apoderado judicial.

En esta oportunidad, la acción de tutela fue presentada por el señor Heriberto Prada Ardila, a quien presuntamente le fueron vulnerados sus derechos constitucionales fundamentales.

3.3 Legitimación por pasiva

De conformidad con el artículo 13 y 42 del Decreto 2591 de 1991 Colpensiones, Consorcio Colombia Mayor, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV-, el Programa Presidencial para la Atención Integral contra Minas Antipersonal y el Ministerio de Trabajo están legitimadas como parte pasiva en el proceso de tutela bajo estudio, en la medida en que son entidades públicas a las que se les atribuye la vulneración de los derechos fundamentales en cuestión.

3.4 Problema jurídico

Delimitado el contexto de la presente causa, corresponde a la Sala Cuarta de Revisión de esta Corporación determinar si los derechos fundamentales a la seguridad social, el mínimo vital, la vida digna, la igualdad y el debido proceso del accionante fueron vulnerados por Colpensiones al negarle, con fundamento en el supuesto incumplimiento de los requisitos legales del parágrafo 4, del artículo 33 de la Ley 100 de 1993, la pensión anticipada de vejez sin tener en cuenta que de las circunstancias alegadas, se desprende que la pretensión requerida por el actor es el reconocimiento de la pensión de invalidez para víctimas del conflicto armado.

Para el efecto, la Sala deberá determinar si al peticionario le asiste el derecho acceder a la pensión de invalidez para víctimas del conflicto armado interno, señalada en el artículo 18 de la Ley 782 de 2002, que modificó el artículo 46 de la Ley 418 de 1997. Conforme a la mencionada disposición, solo podrá acceder a dicha prestación quien no le asista otra posibilidad pensional. En consecuencia, se deberá analizar los regímenes pensionales a los que podría acceder el accionante para el reconocimiento de la pensión invalidez, teniendo en cuenta la fecha de estructuración de su invalidez, la pérdida de capacidad laboral y las semanas cotizadas al Sistema General de Pensiones.

Para resolver el presente asunto, resulta necesario hacer un análisis jurisprudencial de los siguientes temas: (i) Procedibilidad de la acción de tutela para solicitar el reconocimiento y

pago de la pensión de invalidez; (ii) la especial protección constitucional para las víctimas del conflicto armado que han adquirido la condición de personas en situación de discapacidad; (iii) la vigencia de la pensión de invalidez para víctimas de la violencia dispuesta en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997; (iv) requisitos para acceder a la pensión de invalidez para víctimas de la violencia; (v) autoridades encargadas de efectuar el reconocimiento y pago de la pensión para víctimas de la violencia; (vi) y, caso concreto.

3.5 Procedibilidad de la acción de tutela para solicitar el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez. Reiteración de jurisprudencia

En virtud del principio de subsidiariedad, la acción tuitiva de derechos es excepcionalmente procedente para solicitar el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez ya que existen escenarios procesales especialmente diseñados por el legislador para dirimir las controversias de esa naturaleza, como lo es la jurisdicción ordinaria laboral o contencioso administrativa, según sea el caso. Así lo consideró la Corte Constitucional, por ejemplo, en la sentencia T-480 de 2011[5] :

“La jurisprudencia constitucional ha sido reiterativa en señalar que, en virtud del principio de subsidiariedad de la tutela, los conflictos jurídicos relacionados con los derechos fundamentales deben ser en principio resueltos por las vías ordinarias -jurisdiccionales y administrativas.”

No obstante, la Corte Constitucional ha establecido que, aún existiendo otros mecanismos de defensa judicial, se ha admitido la procedencia de este mecanismo de protección, cuando se acredita que los mismos no son lo suficientemente eficaces e idóneos para otorgar un amparo integral[6], o no son los adecuadamente expeditos para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

En esta dirección, ha dicho este Tribunal que factores como la edad, el estado de salud, las condiciones económicas y la forma en que está integrado el grupo familiar de quién reclama el amparo constitucional son algunos de los aspectos que deben valorarse para establecer si la pretensión puede ser resuelta a través de los mecanismos ordinarios o si, en realidad, las dilaciones y complejidades que caracterizan esos procesos judiciales podrían conducir a que la amenaza o la vulneración iusfundamental denunciada se prolongue de manera injustificada y resulte en un perjuicio irremediable. En relación con este tema, en la

sentencia T-063 de 2009[7], se expresó:

“En síntesis, se puede indicar que en virtud del principio de subsidiariedad la acción de tutela es improcedente para ordenar el reconocimiento de una pensión. Sin embargo,(...) el juez de tutela puede ordenar el reconocimiento de dicha prestación económica, si: (i) existe certeza sobre la ocurrencia de un perjuicio irremediable a los derechos fundamentales si el reconocimiento de la pensión no se hace efectivo[8]; (ii) se encuentra plenamente demostrada la afectación de los derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida digna del accionante o de su núcleo familiar; (iii) los beneficiarios del derecho pensional son sujetos de especial protección constitucional; [9] y, (iv) cuando conforme a las pruebas allegadas al proceso, el juez de tutela determina que efectivamente, a pesar de que le asiste al accionante el derecho pensional que reclama, este fue negado de manera caprichosa o arbitraria.”

Bajo esa consideración, el exigir idénticas cargas procesales a personas que soportan diferencias materiales relevantes, frente a quienes no se encuentran en estado de vulnerabilidad alguno, puede resultar discriminatorio y comportar una infracción constitucional al acceso a la administración de justicia en igualdad de condiciones. Sobre este aspecto la sentencia T-456 de 2004 M.P. Jaime Araujo Rentería, manifestó lo siguiente:

“debemos recordar que la misma jurisprudencia constitucional ha señalado que no resulta aceptable someter a las personas con una particular condición de vulnerabilidad, al agotamiento de actuaciones administrativas o judiciales de carácter ordinario, que por su dispendioso y lento trasegar judicial, no surgen como el medio más adecuado e idóneo para proteger de manera oportuna y efectiva sus derechos fundamentales, pues de someterlas a dichos trámites se podría llegar a comprometer hasta su propia dignidad.”

Así las cosas, cuando la reclamación pensional consiste en el reconocimiento de una pensión por invalidez, la jurisprudencia constitucional ha considerado que, en estos casos, por tratarse de un derecho fundamental per se, es susceptible la protección por vía de la acción de tutela, particularmente por que coinciden dos elementos fundamentales: (i) la calidad del sujeto de especial protección que la reclama, pues las circunstancias de vulnerabilidad y de debilidad manifiesta en que se encuentra ya sea por sus condiciones

físicas o mentales, hace necesaria la inmediata protección del derecho a la pensión de invalidez, asegurando con este reconocimiento, el amparo de los derechos fundamentales como la vida, la dignidad, la integridad física y el mínimo vital entre otros y, (ii) porque la importancia de su reconocimiento radica en el hecho de que en la gran mayoría de los casos esta prestación se constituye en el único sustento económico con el que contaría la persona inválida y su grupo familiar[10].

Así pues, la Corte ha considerado que por tratarse de personas que, debido a la pérdida de su capacidad laboral, no pueden acceder a un trabajo quedando en una situación de indefensión y vulnerabilidad, la pensión de invalidez constituye la única fuente de ingresos con la que cuentan para satisfacer sus necesidades y las de su núcleo familiar[11]. Por lo anterior, es que la Corte ha reconocido la pensión de invalidez a varias personas a través de la acción de tutela, y para ello ha optado incluso por la inaplicación de algunas disposiciones legales que contemplaban exigencias normativas que se apreciaban como excepcionalmente inconstitucionales, vistas las circunstancias de cada caso en concreto[12].

En este orden de ideas, la eficacia y aptitud de los instrumentos judiciales ordinarios dispuestos en el ordenamiento jurídico para promover controversias que tengan una pretensión pensional, deben ser analizados de manera más flexible al tratarse, en muchas situaciones, de sujetos de especial protección constitucional o en situación de debilidad manifiesta.

3.6 La especial protección constitucional para las víctimas del conflicto armado que han adquirido la condición de personas en situación de discapacidad. Reiteración de jurisprudencia

De conformidad con lo estipulado en el artículo 47 de la Carta Política, el Estado tiene el deber de “adelantar políticas de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran”.

Ahora bien, el artículo 13 de la Ley 1448 de 2011 consignó las medidas de enfoque diferencial para las víctimas del conflicto armado, expresando: “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.”[13](Subrayado por fuera del texto)

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.”

Conforme a lo expuesto, 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.” [14]

Ahora bien, 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. Respecto a 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.”[15]

En efecto, mediante los Autos de seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004, 006 de 2009 y 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. Mediante Auto 173 de 2014 el Tribunal Constitucional enfatizó en la necesidad de emprender acciones afirmativas en relación con esta población que presenta una especial

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.”[16]

De lo expuesto, se concluye entonces que el Estado tiene la obligación de desarrollar medidas afirmativas que mitiguen la extrema situación de vulnerabilidad de las víctimas de la violencia, que además sufren algún grado de discapacidad debido al conflicto armado interno. Por su parte, la jurisprudencia ha advertido la omisión en el cumplimiento de dicha responsabilidad, resulta en la anulación de las garantías constitucionales de esta población.

3.7 La vigencia de la pensión de invalidez para víctimas de la violencia dispuesta en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997. Reiteración de jurisprudencia

En aras de atender la problemática de aquellas personas que como consecuencia del conflicto armado habían perdido su capacidad laboral, el Gobierno Nacional radicó el Proyecto de Ley No. 40 de 1993, con el objetivo de crear una ley que permitiera enfrentar la violencia generada por grupos guerrilleros y organizaciones delincuenciales vinculadas al narcotráfico y al terrorismo que se había desatado desde septiembre de 1992, cuando las acciones delictivas contra la población civil y la infraestructura económica se incrementaron notoriamente.

Así, mediante la Ley 104 de 1993 se crearon varios mecanismos de mitigación de violencia causada por el conflicto armado en el país. Con ese criterio, el artículo 45 de la mencionada disposición[17] estableció una prestación económica equivalente a un salario mínimo mensual para aquellas personas que, debido al conflicto armado interno, sufrieran una disminución de su capacidad laboral desde el 66% y que no tuviesen otra posibilidad de

obtener ingresos económicos.

Más adelante, el artículo 15 de la Ley 241 de 1995 aumentó la protección a las personas con discapacidad, al reducir al 50% el porcentaje de pérdida de capacidad laboral que se debía acreditar para acceder a esta pensión especial de invalidez[18].

Posteriormente, la Ley 418 de 1997 derogó la Ley 104 de 1993 y 241 de 1995, y estableció los siguientes requisitos para acceder a la pensión de incapacidad como consecuencia del conflicto armado interno: i) tener la condición de 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 de no tenga otra posibilidad para acceder a una pensión.

Simultáneamente, el artículo 131[19] de la ley extendió por dos (2) años su vigencia. Esta, fue prorrogada por medio del artículo 1 de la ley 548 de 1999, por el término de tres (3) años.

En el año 2002, fue promulgada la Ley 782 de 2002 a través de la cual se prorrogó por el término de cuatro (4) años la vigencia de algunas disposiciones de la Ley 418 de 1997. El mencionado ordenamiento en su artículo 18 consagró nuevamente que el artículo 46 de la citada disposición quedaría así: “[l]as 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 1º de la Ley 1106 de 2006 y el artículo 1º de la Ley 1421 de 2010 extendieron por cuatro años los efectos de las disposiciones de algunos artículos de la Ley 418 de 1997. No obstante, no hicieron 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 tuvieran otra alternativa de pensión.

En esa medida, la pensión de víctimas del conflicto armado dejó de ser reconocida a las personas que presentaban su reclamación con fundamento en dos argumentos: i) la Ley 418 de 1997 se encontraba tácitamente derogada del ordenamiento jurídico y, ii) a partir del Acto Legislativo 01 de 2005 desaparecieron los regímenes especiales.[20]

Dicho de otra manera, el silencio del legislador generó una indeterminación en la existencia del derecho, que derivó en una disyuntiva para su efectivo reconocimiento y pago, afectando a varias personas que se acercaban a presentar la solicitud de reconocimiento de la pensión especial para víctimas de la violencia.

Mediante sentencias T-463 de 2012 y T-469 de 2013[21], este Tribunal Constitucional refirió que la prestación especial señalada en el artículo 46 de la ley 418 de 1997, responde a las obligaciones del Estado de solventar las graves consecuencias que genera la pérdida de la capacidad laboral para las víctimas del conflicto armado, por lo que la posición de dejarla fuera del ordenamiento jurídico, desconoce el principio de progresividad. De esa manera, haciendo una aplicación directa a los postulados constitucionales, ordenó el reconocimiento y pago de la pensión para víctimas del conflicto armado.

Recientemente, esta Corporación mediante sentencia C-767 de 2014[22] hizo un estudio de constitucionalidad de los artículos 1º de la Ley 1106 de 2006 y 1º de la Ley 1421 de 2010, con el fin de determinar si la actuación por parte del legislador de no prorrogar nuevamente la vigencia del artículo 46 de la Ley 418 de 1997, constituía una omisión legislativa relativa.

En esa ocasión, la Sala Plena observó 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 sufrieran 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, y (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.

Conforme a tales antecedentes, determinó que, efectivamente, se estaba ante una omisión relativa del legislador, por cuanto éste amplió el término de otras disposiciones de la Ley 418 de 1997, pero no lo hizo en relación con la prestación económica reconocida a favor de las víctimas del conflicto armado, señalada en el artículo 46.

Por ello, refirió que la omisión relativa, desconocía los postulados constitucionales, en especial el deber específico impuesto por el Constituyente, de ampliar progresivamente la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales y la proscripción de adoptar medidas regresivas, sin que acreditara los presupuestos relativos a razonabilidad, necesidad y proporcionalidad requeridos para adoptar las mencionadas medidas[23].

En ese orden de ideas, concluyó que resultaba necesario proferir una sentencia integradora que introdujera al ordenamiento el ingrediente omitido por el legislador y, en consecuencia, declaró la exequibilidad condicionada de dichas disposiciones en el entendido que las víctimas que sufrieren una pérdida del 50% o más de su capacidad laboral calificada con base en el Manual Único para la calificación de invalidez expedido por el Gobierno Nacional, tendrán derecho a una pensión mínima legal vigente, de acuerdo con lo contemplado en el Régimen General de Pensiones de la Ley 100 de 1993, siempre y cuando carezcan de otras posibilidades pensionales y de atención en salud.

Con ese criterio, la Sala Cuarta de Revisión destaca que, aunque los hechos que le dieron origen a la pensión a favor de las víctimas de la violencia siguieron existiendo, solo a partir del 22 de octubre de 2014, día en que fue proferida la sentencia C-767 de 2014, existe certeza que dicha prestación sigue vigente en el ordenamiento jurídico.

Por tal razón, se debe entender que, desde ese momento la pensión especial para víctimas de la violencia es exigible y las entidades están en la obligación de efectuar su reconocimiento. La procedente comprensión encuentra claro fundamento en la necesidad de garantizar el principio de seguridad jurídica, pues resultaría desproporcionado reclamar a los entes obligados cancelar sumas de dinero surgidas de un derecho que fue incierto por

varios años.

3.8 Requisitos para acceder a la pensión de invalidez para víctimas de la violencia. Reiteración de jurisprudencia

La jurisprudencia constitucional ha establecido cuatro (4) requisitos[24] para que una persona pueda acceder a la pensión para víctimas de la violencia contemplada en artículo 46 de la Ley 418 de 1997. Estos son: i) la calidad de víctima[25]; ii) haber sufrido una pérdida de más del 50% de la capacidad laboral a causa de acciones u omisiones de actores armados que constituyan infracciones al Derecho Internacional Humanitario o violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos[26]; iii) carecer de otras posibilidades pensionales y, iv) carecer de otras posibilidades de atención en salud.

En lo relacionado con el requisito de no tener ninguna otra posibilidad pensional, este Tribunal Constitucional mediante sentencia T-921 de 2014[27] definió que “la prestación especial sólo tiene cabida cuando la persona víctima no tiene ninguna expectativa razonable de poder acceder a una mesada pensional, habida cuenta de que es un mecanismo que permite garantizar la subsistencia de los afectados por el conflicto y, eventualmente, de sus familias.”

En esa medida, si una persona es beneficiaria de esta pensión especial y, por algún motivo, accede a una prestación de carácter pensional, verbigracia una pensión de sobreviviente o algún beneficio estatal que le permita garantizar su mínimo vital, las entidades encargadas del reconocimiento y pago de la prestación excepcional podrán suspender legítimamente dicho pago, al entenderse superados los supuestos fácticos que dieron origen al mencionado reconocimiento.

Finalmente, en lo referente al requisito de “carecer de otras posibilidades de atención en salud”, la Corte Constitucional fijó el alcance de este requisito acorde con la naturaleza de la prestación especial, estableciendo que los aspirantes a recibir la pensión no podrán pertenecer al régimen contributivo con anterioridad a que ésta les sea reconocida, ya que de encontrarse en este último, se entiende que tiene al menos los recursos mínimos para la subsistencia[28].

Es necesario acentuar que este Tribunal Constitucional ha señalado que no se puede confundir la pensión de invalidez para víctimas del conflicto armado con las contempladas en el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, estipuladas en la Ley 100 de 1993. Lo anterior, por cuanto la fuente jurídica de la pensión de invalidez para víctimas del conflicto armado, “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.”

Por tanto, la entidad encargada de su reconocimiento, no puede afirmar que es una pensión ordinaria de invalidez ni tampoco exigir requisito de cotización y tiempos de servicio establecidos para las pensiones del régimen contributivo. De esta manera, este Tribunal Constitucional 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 [...] no resultaría pertinente la acusación señalada por algunos de los intervinientes, en el sentido que la norma demandada sería inexecutable 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.”

En este orden de ideas, la pensión de invalidez para víctimas del conflicto armado interno recae en la categoría de subsidio, con el fin de mitigar los impactos producidos en el marco del conflicto armado interno. Por lo anterior, la entidad encargada del reconocimiento de esta pensión especial solo deberá verificar que cumpla con los requisitos señalados en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997.

3.9 Autoridades encargadas de efectuar el reconocimiento y pago de la prestación de la pensión para víctimas de la violencia. Reiteración de jurisprudencia

El artículo 18 de la Ley 782 de 2002, que modificó el artículo 46 de la Ley 418 de 1997, estableció que el Instituto de Seguros Sociales -ISS- sería la autoridad competente para el reconocimiento de la pensión para víctimas de la violencia. No obstante, luego de la entrada en proceso de liquidación del mencionado Instituto, las obligaciones derivadas del reconocimiento de pensiones fueron asumidas por Colpensiones, de conformidad con lo señalado en el artículo 155 de la Ley 1151 de 2007 y los literales 3° y 4° del Decreto 2011 de 2012.

Igualmente, según lo señalado en el artículo 35 del Decreto 2013 de 2012, Colpensiones asumió el cumplimiento de las sentencias judiciales que se proferirían contra el ISS en liquidación, por cuanto esta entidad actualmente sólo tiene competencia para realizar actos jurídicos que faciliten el proceso liquidatorio.

Conforme a tales antecedentes, se entiende que Colpensiones subrogó al antiguo ISS en las obligaciones que por ley le correspondían a este último y que incluyen el reconocimiento de la pensión de invalidez para víctimas de la violencia.

Ahora bien, respecto a la entidad encargada de asumir los pagos periódicos por concepto de la pensión de invalidez para víctimas, conviene destacar que el artículo 46 de la Ley 418 de 1997 estableció que sería el Fondo de Solidaridad Pensional.

Mediante el artículo 25 de la Ley 100 de 1993, se creó el Fondo de Solidaridad Pensional, como una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Protección Social, ahora Ministerio de Trabajo, destinado a ampliar la cobertura mediante un subsidio a las cotizaciones para pensiones de las personas que por sus características y condiciones socioeconómicas no tienen acceso al sistema de seguridad social, así como para el otorgamiento de subsidios para personas en pobreza extrema.

El Fondo se encuentra administrado por un consorcio de empresas fiduciarias del sector público surgido a partir del 30 de noviembre de 2012, se constituyó una alianza estratégica por las sociedades fiduciarias Fiduprevisora S.A., Fiducoldex S.A. y Fiducentral S.A., quienes conformaron el denominado Consorcio Colombia Mayor 2013, antes Consorcio Prosperar, Colombia Mayor. El objeto del mencionado contrato es que el Consorcio administre fiduciariamente los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional, a cargo del manejo de las dos (2) subcuentas denominadas: i) Subcuenta de Solidaridad, que financia el Programa de

Subsidio al Aporte en Pensión y, ii) Subcuenta de Subsistencia, con la cual se financia el Programa Colombia Mayor.

Bajo las anteriores consideraciones, se puede establecer que el Consorcio Colombia Mayor es el encargado de garantizar el pago periódico por concepto de la pensión para víctimas del conflicto armado interno, dada su condición de administrador fiduciario del Fondo de Solidaridad Pensional, cuenta a cargo de la cual se deben hacer estos pagos.

4. Caso concreto

Delimitado el contexto en el que esta Sala de Revisión debe intervenir en la presente causa, se advierte que la acción de tutela se presenta con el fin de obtener el amparo los derechos fundamentales a la seguridad social, al mínimo vital, a la vida digna, a la igualdad y al debido proceso del señor Heriberto Prada Ardila, quien ostenta una doble condición de vulnerabilidad, la de víctima del conflicto y de persona en situación de discapacidad.

El actor allegó a Colpensiones solicitud de reconocimiento de “pensión de vejez por incapacidad”, alegando que cuenta con una pérdida de capacidad laboral del 79.95% a causa de un accidente con una mina antipersonal ocurrido el 2 de febrero de 1993, que le causó la amputación de ambas manos por encima de la muñeca y la pérdida total de su visión.

La entidad administradora de pensiones negó el reconocimiento de la prestación reclamada, fundamentándose en el artículo 33, parágrafo 4 de la Ley 100 de 1993, concerniente a la pensión de vejez anticipada, que exige tener 55 años de edad y haber cotizado 1.000 semanas en cualquier época, continuas o discontinuas, independientemente de la fecha en la que se haya estructurado la deficiencia física.

Inconforme con el juicio realizado por Colpensiones, el accionante elevó acción de tutela con el fin de que la entidad proceda a efectuar el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez para víctimas de la violencia, estipulada en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997, teniendo en cuenta que fue víctima de un acto violento a causa del conflicto armado con el cual vio disminuida su capacidad laboral en un porcentaje que no puede desarrollar tareas para su congrua subsistencia.

Según el actor, Colpensiones fundó su negativa en argumentos puramente formales relacionados con la pensión anticipada de vejez, desconociendo de esta manera, las condiciones especiales que rodeaban su condición de víctima del conflicto armado.

Conforme con los lineamientos expuestos, esta Sala de Revisión procederá a analizar la situación fáctica y jurídica del caso subexamine, con el fin de determinar si las entidades demandadas vulneraron los derechos fundamentales del accionante.

4.1 Procedencia de la acción de tutela en el asunto sub examine

En relación con los hechos y el material probatorio obrante en el expediente, la Sala de Revisión observa que, en el presente asunto, la acción de tutela impetrada cumple con el requisito de inmediatez, toda vez que no transcurrieron más de tres (3) meses entre la última actuación administrativa, es decir el acto administrativo del 9 de diciembre de 2013 que resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la resolución que niega el reconocimiento y pago de la pensión anticipada de vejez, y la presentación del mecanismo de amparo iusfundamental, en este caso, el 17 de marzo de 2014.

Ahora bien, respecto a la subsidiariedad de la acción de tutela, mediante Sentencia T-044 de 2010[29] esta Corporación determinó que la acción de tutela es el medio de defensa judicial pertinente e idóneo, en el caso de las personas desplazadas, y también de quienes han sido víctimas de la violencia originada en el conflicto armado dada la situación de extrema vulnerabilidad en la cual suelen encontrarse.

Bajo ese contexto, verificada la condición de sujeto de especial protección constitucional del señor Heriberto Prada Ardila, habida cuenta de la situación de discapacidad en la que se encuentra como consecuencia de un acto violento y, ante la ineficacia de otros mecanismos ordinarios que garanticen efectivamente la defensa de los derechos invocados, la acción de tutela resulta ser la vía adecuada para solicitar el amparo de las garantías constitucionales fundamentales.

4.2 Presunta vulneración de los derechos fundamentales del señor Heriberto Prada Ardila

Conforme al legajo probatorio, la Sala Cuarta de Revisión deberá determinar si Colpensiones

vulneró los derechos fundamentales del peticionario al negarle el reconocimiento a la pensión de invalidez para víctima del conflicto armado, bajo el fundamento de que elevó una solicitud de reconocimiento de una “pensión de vejez por incapacidad”, sin hacer un estudio de fondo a las circunstancias de hecho en las que se encuentra, en razón del accidente que padeció en 1993, al ser víctima de una mina antipersonal.

Respecto a las víctimas de la violencia en el marco del conflicto armado interno, la Corte Constitucional ha establecido que las disposiciones legales relacionadas con este grupo de personas, deben interpretarse conforme a los principios de favorabilidad, de buena fe y el principio de prevalencia del derecho sustancial, propios del Estado Social de Derecho.

Tal y como lo expresó recientemente esta Corporación, mediante Auto 173 de 2014, en la actualidad persisten importantes falencias en cuanto al acceso a la información por parte de grupos vulnerables como lo son las víctimas del conflicto armado en condición de discapacidad, quienes desconocen las ayudas ofrecidas por parte del Estado, los bienes y servicios que dichas ayudas contienen, los trámites que han de realizarse, los documentos que deben ser aportados para acceder a éstas y los criterios que se tienen en cuenta para su asignación o rechazo.

En concordancia con lo señalado en los artículos 13 y 47 de la Constitución Política el Estado tiene el deber de informar y orientar de manera oportuna y completa, a quienes por sus especiales condiciones de vulnerabilidad desconocen la manera de hacer efectiva la protección y satisfacción oportuna de sus derechos fundamentales. La ausencia de tal información disminuye y obstaculiza el ejercicio pleno de sus derechos fundamentales.

De tal manera, con fundamento en dichos presupuestos y teniendo en cuenta que el señor Prada Ardila es una persona que ostenta doble condición de vulnerabilidad, pues es víctima del conflicto armado y padece de una discapacidad, la Sala concluye que Colpensiones debió realizar las acciones tendientes a mitigar la extrema situación de vulnerabilidad en la que se encuentra.

En efecto, se considera que la actuación desplegada por Colpensiones de abstenerse de estudiar de fondo las circunstancias particulares del actor y aplicar un régimen legal menos beneficioso como lo es el dispuesto en el parágrafo 4º del artículo 33 de la Ley 100 de 1993, resulta contrario al principio de favorabilidad, a la igualdad, a la preeminencia del derecho

sustancial y a los postulados constitucionales de un Estado Social de Derecho, toda vez que, una entidad encargada de administrar y reconocer prestaciones pensionales y ayudas estatales a sujetos en condiciones de vulnerabilidad, debe procurar aplicar el régimen más favorable, teniendo en cuenta las circunstancias de hecho relevantes.

4.3 Análisis de requisitos para acceder a pensión de invalidez para víctimas del conflicto armado interno señalada en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997

Conforme a las pretensiones del demandante, corresponde a esta Sala de Revisión determinar si en efecto cumple con los cuatro (4) requisitos establecidos en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997 para que pueda acceder a la pensión especial de invalidez para víctimas de la violencia.

(ii) Haber sufrido una pérdida de más del 50% de la capacidad laboral a causa de acciones u omisiones de actores armados que constituyan infracciones al DIH o violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos: el actor tiene una pérdida de capacidad laboral del 79.95%, estructurada el 2 de febrero de 1993, a causa de una explosión de una mina antipersonal -artefacto contrario al DIH-, que le causó una mutilación en sus dos manos a la altura de las muñecas y la pérdida de la visión (fls. 36 y 37, cuaderno 2).

(iii) Carecer de otras posibilidades pensionales: en el caso sub examine, el demandante ha cotizado al sistema 523 semanas como beneficiario del programa de subsidio al aporte en pensión y ostenta una pérdida de capacidad laboral del 79.95%, con fecha de estructuración del 2 de febrero de 1993.

Así, haciendo un estudio del artículo 6º del Decreto 758 de 1990, se observó que el actor no cumplía con el requisito de haber cotizado 300 semanas en cualquier época con anterioridad al estado de invalidez.[31]Tampoco cumplía con el requisito de haber cotizado cincuenta (50) semanas dentro de los últimos 3 años anteriores al hecho causante de la misma, contemplado en el numeral 2º del artículo 39 de la Ley 100 de 1993, por cuanto las 523 semanas a las que se hace referencia fueron aportadas al sistema a partir del 1º de diciembre de 2000, es decir, con posterioridad a la fecha de estructuración de la pérdida de

capacidad laboral. Por tanto, se concluye que el actor no cumple con los postulados de la ley para acceder a la pensión ordinaria de invalidez.[32]

(iv) carecer de otras posibilidades de atención en salud: el accionante aparece en el RUAF como afiliado activo a la CAPRECOM, en el régimen subsidiado. De lo anterior, se infiere que actor no cuenta con los recursos económicos mínimos para poder vivir en condiciones dignas.

Conforme a los criterios señalados, se concluye que el accionante cumple con los requisitos para acceder a la pensión señalada en el artículo 18 de la Ley 782 de 2002, que modificó el artículo 46 de la Ley 418 de 1997, por lo que se le ordenará a Colpensiones que, dentro del término improrrogable de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo, proceda a tramitar el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez para víctimas de la violencia a favor del señor Heriberto Prada Ardila, que será incompatible con cualquier otra a la que pueda tener derecho.

Como se señaló anteriormente, el Consorcio Colombia Mayor será el encargado de garantizar el pago periódico por concepto de la pensión de invalidez para víctimas del conflicto, dada su condición de administrador fiduciario del Fondo de Solidaridad Pensional. Por lo anterior, se autorizará a Colpensiones a repetir contra el fondo mencionado, a través del Consorcio Colombia Mayor. Así se reconocerá que Colpensiones tiene derecho a repetir contra el Fondo de Solidaridad Pensional, a través del Consorcio Colombia Mayor, para recuperar las sumas de dinero adeudadas y no pagadas por concepto del reconocimiento y pago de la pensión por invalidez para víctimas de la violencia de conformidad con el artículo 18 de la Ley 782 de 2002, según lo dispuesto en esta sentencia. El Consorcio Colombia Mayor dispondrá de quince (15) días para reconocer lo debido, o indicar la fecha máxima en la cual lo hará, fecha que no podrá exceder de seis (6) meses una vez presentada la solicitud para el respectivo pago, o cuenta de cobro, por parte de Colpensiones.

No es de recibo el argumento del Ministerio de Trabajo de que la pensión de víctimas del conflicto armado había dejado de ser reconocida a las personas que presentaban su reclamación, por cuanto se encontraba tácitamente derogada del ordenamiento jurídico. Aunque estos argumentos ya habían sido debatidos en sede de Revisión, desde que fue proferida la sentencia C-767 de 2014, la pensión especial de invalidez para las víctimas del

conflicto se encuentra vigente dentro del ordenamiento jurídico colombiano y constituye una prestación que debe ser garantizada a todas aquellas personas que cumplan con los requisitos para acceder a ella. Por lo anterior, la entidad deberá pagar las mesadas pensionales causadas hacia el futuro y, retroactivamente desde el 22 de octubre de 2014, fecha en que fue promulgada la mencionada sentencia.

En línea con lo anterior, se le ordenará a Colpensiones, que en adelante informe a los ciudadanos víctimas de la violencia, que soliciten el reconocimiento y pago de una pensión por invalidez y que no tengan alguna otra posibilidad de pensionarse, sobre la decisión adoptada en este fallo y la posibilidad de acceder a la pensión consagrada en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997.

En este orden de ideas, se revocarán la sentencia proferida 15 de mayo de 2014 por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga y, la dictada por el Juzgado 5 Laboral del Circuito de Oralidad en Bucaramanga del 31 de marzo de 2014, dentro del expediente T- 4.549.534 y, en su lugar, se concederá el amparo solicitado.

Con el fin de que efectúe el seguimiento respectivo a cada una de las órdenes decretadas en la parte resolutive y se disponga de todos los poderes que la Constitución y la ley le faculden para asegurar el cumplimiento integral de esta decisión, se notificará a Defensoría del Pueblo sobre el contenido de esta sentencia.

Finalmente, se ordenará al Ministerio de Educación Nacional que, por medio del Instituto Nacional para Ciegos -INCI-, reproduzca para el ciudadano Heriberto Prada Ardila en braille, audiodescripción, lectura fácil y demás materiales accesibles, el contenido de la presente providencia, en un término no mayor a dos (2) meses, contados a partir de la notificación de esta sentencia, teniendo en cuenta que el demandante es invidente, a causa del accidente con la mina antipersonal.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR el fallo proferido el 14 de mayo de 2014, por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga, y el dictado el 31 de marzo de 2014 por el Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Oralidad en Bucaramanga, en el trámite de la acción de tutela presentada por el ciudadano Heriberto Prada Ardila contra Colpensiones, y, en consecuencia, CONCEDER el amparo de los derechos fundamentales a la seguridad social, al mínimo vital, a la vida digna, a la igualdad y al debido proceso.

SEGUNDO.- ORDENAR a Colpensiones que, dentro del término improrrogable de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, proceda a tramitar el reconocimiento y pago de la pensión por invalidez para víctimas de la violencia contemplada en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997, a favor del señor Heriberto Prada Ardila, identificado con cédula de ciudadanía número 13.643.214, a partir del 22 de octubre de 2014, día en que fue promulgada la sentencia C-767 de 2014.

TERCERO.- RECONOCER que Colpensiones tiene derecho a repetir contra el Fondo de Solidaridad Pensional, a través del Consorcio Colombia Mayor, para recuperar las sumas de dinero adeudadas y no pagadas por concepto del reconocimiento y pago de la pensión por invalidez para víctimas de la violencia, de conformidad con el artículo 18 de la Ley 782 de 2002, según lo dispuesto en esta sentencia. El Consorcio Colombia Mayor dispondrá de quince (15) días para reconocer lo debido, o indicar la fecha máxima en la cual lo hará, plazo que no podrá exceder de seis (6) meses una vez presentada la solicitud para el respectivo pago o cuenta de cobro, por parte de Colpensiones.

CUARTO.- ORDENAR a Colpensiones, que en adelante informe a los ciudadanos víctimas de la violencia, que soliciten el reconocimiento y pago de una pensión por invalidez y que no tengan alguna otra posibilidad de pensionarse, sobre la decisión adoptada en este fallo y la posibilidad de acceder a la pensión consagrada en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997.

QUINTO.- NOTIFICAR a la Defensoría del Pueblo sobre el contenido de esta sentencia, para que efectúe el seguimiento respectivo a cada una de las órdenes decretadas en la parte resolutive y disponga de todos los poderes que la Constitución y la ley le faculden para asegurar el cumplimiento integral de esta decisión.

SEXTO.- ORDENAR al Ministerio de Educación Nacional que, por medio del Instituto Nacional para Ciegos -INCI-, reproduzca, para el señor Heriberto Prada Ardila, en braille,

audiodescripción, lectura fácil y demás materiales accesibles, el contenido de la presente providencia, en un término no mayor a dos (2) meses, contados a partir de la notificación de esta providencia.

SÉPTIMO.- EXHORTAR al Congreso de la República para que legisle sobre los aspectos financieros y demás aspectos de la pensión especial de víctimas del conflicto armado, respecto de las cuales no exista claridad a partir de la sentencia C-767 de 2014.

OCTAVO.- LÍBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

ANDRÉS MUTIS VANEGAS

Secretario General (e)

[1] Dictamen No. 201201399BC

[2] Folio 29, cuaderno 2

[3] Parágrafo 4º del artículo 33 de la Ley 100 de 1993.

[4] Artículo 2, literal I, Ley 797 de 2003: “En ningún caso a partir de la vigencia de esta ley, podrán sustituirse semanas de cotización o abonarse semanas cotizadas o tiempo de

servicios con el cumplimiento de otros requisitos distintos a cotizaciones efectivamente realizadas o tiempo de servicios efectivamente prestados antes del reconocimiento de la pensión. Tampoco podrán otorgarse pensiones del Sistema General que no correspondan a tiempos de servicios efectivamente prestados o cotizados, de conformidad con lo previsto en la presente ley. Lo anterior sin perjuicio de lo dispuesto en pactos o convenciones colectivas de trabajo.”

[5] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

[6] Cfr. Sentencias T-826 de 2008, T-075 de 2009, T-048 de 2010, T-223 de 2012, entre otras.

[7] M. P. Jaime Araújo Rentería

[8] Sentencia T-376 de 2011, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

[9] Corte Constitucional, sentencia T-103 del 8 de febrero de 2008 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[10] Ver Sentencia T-938 de 30 de septiembre de 2008 M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

[11] Sentencia T-653 de 8 de julio de 2004 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[12] Sentencia T-550 de 29 de enero de 2008 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

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

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

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

[17] “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.”

[18] “Las víctimas que sufrieren 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”. Como lo señala la mencionada sentencia T-469, a partir de la Ley 241 el ámbito de protección de la norma aumentó, por cuanto el límite para el reconocimiento de la prestación ya no estaba en el 60% de pérdida de capacidad laboral, sino en el 50%.

[19] 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.

[20] Sentencia C-767 de 2014 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

[21] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

[22] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

[23] “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”. C-767 de 2014 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[24] Sentencia T-469 de 2013 y T-917 de 2014 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

[25] Mediante sentencia T-921 de 2014 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, se indicó que sólo hasta la expedición del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, el ordenamiento jurídico colombiano adquirió una definición legal y comprensiva acerca de quiénes pueden ser

considerados como víctimas del conflicto. No obstante, aclaró que, en vista que la Ley 418 de 1997 no había establecido una fecha límite para efectos de reconocimiento y pago de la pensión de invalidez, esta tendrá que ser reconocida incluso por hechos ocurridos con anterioridad al 1º de enero de 1985 siempre que se cumplan los demás requisitos establecidos en la norma.

[26] Esta calificación deberá hacerse con base en el Manual Único para la Calificación de Invalidez expedido por el Gobierno Nacional.

[27] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

[28] Sentencia T-917 de 2014 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

[29] M.P. María Victoria Calle Correa

[30] Mediante sentencia T-921 de 2014 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, se indicó que sólo hasta la expedición del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, el ordenamiento jurídico colombiano adquirió una definición legal y comprensiva acerca de quiénes pueden ser considerados como víctimas del conflicto. Sin embargo, esta definición solo podrá ser tomado como criterio interpretativo.

[31] Si bien no ha sido el fundamento aquí reconocido, no sobra señalar que la Corte Constitucional ha sostenido que, cuando el padecimiento sea considerado progresivo, crónico o degenerativo, la fecha razonable para establecer la estructuración es aquella en la que efectivamente la persona pierde de manera definitiva y permanente su capacidad para trabajar que, generalmente, es aquel momento en que debido a la gravedad de la incapacidad, solicita que dicha pérdida sea calificada. De esa manera, ha controvertido el punto relacionado con la fecha de estructuración es fijada en momento diferente al de la realización del dictamen de calificación, se deben tener en cuenta los aportes que la persona realice durante el periodo comprendido entre la estructuración y el tiempo en que queda incapacitado para trabajar de manera permanente y definitiva.

[32] Para el caso de la referencia, la Sala solo analizó si el peticionario cumplía con los requisitos establecidos en el Decreto 758 de 1990 y la Ley 100 de 1993, teniendo en consideración la fecha de estructuración de la invalidez que le otorgó Colpensiones.