



Sentencia 209A de 2018 Corte Constitucional

Sentencia T-209A/18

Referencia: Expediente T-6.046.031

Acción de tutela instaurada por Nelson Giraldo contra la Administradora Colombiana de Pensiones, COLPENSIONES, y el Ministerio de Trabajo.

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá D.C., de primero (1) de junio de dos mil dieciocho (2018)

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la Magistrada Diana Fajardo Rivera y por los Magistrados Carlos Bernal Pulido y Alberto Rojas Ríos, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política, y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de las decisiones judiciales proferidas, en primera instancia, por el Juzgado Cuarenta Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá el dos (2) de agosto de dos mil dieciséis (2016) y, en segunda instancia, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Cuarta, Subsección B-, el quince (15) de septiembre de dos mil dieciséis (2016), en el proceso de tutela iniciado por Nelson Giraldo Patiño contra la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES-¹.

I. ANTECEDENTES

Nelson Giraldo Patiño, mediante apoderada judicial, formuló acción de tutela para la protección de sus derechos fundamentales de petición, mínimo vital y vida digna.

1. Hechos

1.1. El señor Nelson Giraldo Patiño nació el dieciocho (18) de agosto de mil novecientos sesenta y cinco (1965), en la zona rural de Venadillo, Tolima. Siempre vivió y se desempeñó como agricultor en el municipio de San José del Guaviare en la vereda de Agua Linda.

1.2. El catorce (14) de abril de mil novecientos noventa y seis (1996), durante una toma guerrillera, el accionante ingresó por el servicio de urgencias del Hospital San José del Guaviare, por herida de arma de fuego, con impresión diagnóstica de *"trauma medular nivel T4 en fase shock secundario en el tórax"* y *"herida por arma corto punzante en hemitórax izquierdo paravertebral en T5, con trauma raquímedular T5 completo"*, causándole pérdida de movilidad de sus extremidades inferiores.

1.3. El veintidós (22) de mayo de dos mil catorce (2014), la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá D.C., y Cundinamarca emitió un dictamen para la calificación de invalidez en el que se determinó que Nelson Giraldo Patiño presenta una pérdida de la capacidad laboral del 76%, derivada del siguientes diagnóstico *"TRM 4 ASIA A"*. En el concepto no se estableció la fecha de estructuración de la invalidez².

1.4. El diecisiete (17) de diciembre de dos mil quince (2015), el accionante presentó solicitud de reconocimiento y pago de la pensión mínima para víctimas del conflicto armado³ ante COLPENSIONES.

1.5. El veintiocho (28) de abril de dos mil dieciséis (2016), la entidad accionada negó la solicitud elevada por el accionante, argumentando que la Gerencia Nacional de Doctrina de la Vicepresidencia Jurídica y Secretaría General de COLPENSIONES, había decidido suspender los trámites tendientes al reconocimiento y pago de la pensión especial de invalidez hasta que el Gobierno Nacional, emita un decreto en el cual se reglamenten las condiciones de reconocimiento, procedimiento, fuente de financiación y causales de pérdida respecto a la referida prestación pensional para las víctimas del conflicto armado.

1.6. El veinticuatro (24) de junio de dos mil dieciséis (2016), el señor Nelson Giraldo Patiño formuló acción de tutela contra COLPENSIONES por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales de petición, mínimo vital, vida digna y seguridad social al negarle el reconocimiento de la pensión mínima para las víctimas del conflicto armado, contemplada en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997. El accionante está vinculado a Capital Salud en el régimen subsidiado⁴ e incluido en el Registro Único de Víctimas de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas⁵.

2. Respuesta de las entidades accionadas

2.1. Respuesta de COLPENSIONES

El Vicepresidente de Financiación e Inversiones, asignado temporalmente como Vicepresidente Jurídico y Secretario General, mediante escrito del veinticinco (25) de julio de dos mil dieciséis (2016), se refirió a los hechos y pretensiones de la acción de tutela, en los siguientes términos:

La pensión de invalidez en favor de las víctimas de la violencia está prevista en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997, norma que señala los requisitos y trámite para su reconocimiento.

Indicó que se trata de una prestación ajena y excluyente al régimen de prima media y que su financiación no corresponde directamente a COLPENSIONES sino al Fondo de Solidaridad Pensional.

Aclaró que el referido fondo es administrado por el Ministerio de Trabajo; sin embargo, informó que éste se ha negado a reembolsar los recursos correspondientes a las pensiones de invalidez de víctimas de la violencia. Así mismo, manifestó que esa cartera envió comunicación a la entidad – y a la Defensoría del Pueblo- en la cual indicó que *“COLPENSIONES carecía de competencia para pagar directamente estas pensiones con cargo a sus propios recursos – aún de manera temporal mientras se efectúa el recobro – pues estos son destinaciones específicas de conformidad con el artículo 48 de la Constitución por lo que, no siendo esta una prestación del régimen de prima media los recursos del mismo no pueden ser destinados a esa finalidad”*⁶.

Señaló que la anterior restricción también afecta al Fondo de Solidaridad Pensional, por lo que no procede efectuar el recobro con cargo a esos recursos. Por el contrario, es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el encargado de definir la fuente de financiación de esas pensiones.

Sobre la solicitud presentada por el accionante, el diecisiete (17) de diciembre de dos mil quince (2015), en la que requiere el reconocimiento de su *pensión especial de invalidez*, informó que se presentó una carencia actual de objeto por hecho superado, pues se resolvió mediante Oficio del veintiocho (28) de abril de dos mil dieciséis (2016).

Finalmente, señaló que la acción de tutela de la referencia era improcedente, al existir otros medios de defensa para reclamar la prestación pensional.

2.2. Respuesta del Ministerio de Trabajo

La Jefe de la oficina jurídica del Ministerio del Trabajo, mediante escrito del veinticuatro (24) de agosto de dos mil diecisiete (2017), solicitó declarar improcedente la acción de tutela de la referencia, al considerar que la entidad *“se encuentra en término para resolver la solicitud y además el accionante no cumple con los requisitos para acceder a la prestación”*⁷.

Indicó que en virtud del Decreto 600 del 6 de abril de 2017, el Ministerio del Trabajo quedó encargado del estudio y reconocimiento de la prestación humanitaria periódica para las víctimas de la violencia. Respecto del trámite de reconocimiento el Decreto estableció en el artículo 2.2.9.5.6., que *“la solicitud deberá ser resuelta en un término que no podrá superar los cuatro meses”*. Razón por la cual resaltó que *“habiendo recibido esta entidad el expediente del accionante el pasado 23 de junio, y atendiendo el término para decisión de la prestación contenida en el Decreto No. 600 de 2017, se cuenta hasta el 23 de octubre 2017 para atender la solicitud de la prestación”*⁸

Adicionalmente, afirmó que *“en el hipotético caso que se aceptara que el reconocimiento de la referida prestación resulta procedente (...), el señor Nelson Giraldo, no cumple con los requisitos señalados en la norma para ser acreedor de la prestación”*⁹, específicamente, el establecidos en el artículo 2.2.9.5.3 del Decreto 600 de 2017, según el cual debe *“Existir nexa causal de la pérdida de capacidad laboral con actos violentos propios del conflicto armado”*.

En este sentido señaló: (i) no hay elementos que demuestren que el acto de violencia de que fue víctima el accionante se hayan perpetuado dentro del conflicto armado interno; (ii) en el certificado de la Junta Regional de Calificación de Invalidez aportado por el accionante no aparece registrada la fecha de estructuración de la invalidez para poder compararla con su fecha de ingreso al hospital debido a la herida por arma de fuego; y (iii) el accionante se encuentra incluido en el Registro único de víctimas debido al desplazamiento forzado de que fue víctima el 1º de abril de 1997, por lo que *“su calidad de víctima surge por un hecho violento diferente al señalado por el actor como causante de su invalidez (...) y acaecido en una fecha diferente de la descrita en el escrito de tutela”*¹⁰.

3. Sentencias objeto de revisión

3.1. Primera Instancia

Mediante providencia del dos (2) de agosto de dos mil dieciséis (2016), el Juzgado Cuarenta Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, Sección Cuarta, declaró improcedente la acción de tutela promovida por Nelson Giraldo Patiño contra la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES. Consideró que la acción de amparo no cumplía el requisito de subsidiariedad, en tanto el accionante cuenta con el proceso ordinario, mecanismo idóneo para dirimir la controversia planteada.

Sostuvo que, aun cuando se encuentra probado que el accionante es una persona de especial protección constitucional, es evidente que en su caso particular, no se acreditó que su condición le genere dificultades infranqueables para llevar una vida digna. Así mismo, resaltó que no se demostró que su discapacidad tenga origen en un hecho del conflicto armado interno, a pesar de encontrarse registrado en el RUV.

En lo concerniente a la carencia actual de objeto por hecho superado, alegada por COLPENSIONES, concluyó que era impertinente, toda vez, que el debate de la presente controversia debe dirimirse por un juez natural, quien determinará si el señor Nelson Giraldo le asiste o no el derecho a la *pensión especial de invalidez* como víctima del conflicto armado.

3.2. Impugnación

Mediante escrito presentado el cinco (5) de agosto de dos mil dieciséis (2016), la apoderada judicial del señor Nelson Giraldo impugnó la decisión del dos (2) de agosto de dos mil dieciséis (2016), proferida por el Juzgado Cuarenta Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, Sección Cuarta, en la cual se declaró improcedente el amparo de tutela, por las siguientes razones:

Respecto al argumento expuesto por el juez de primera instancia, sobre la inexistencia de una prueba idónea que certifique que la lesión del accionante fue en virtud del conflicto armado, la apoderada del señor Nelson Giraldo indicó lo siguiente:

"i) La ENTIDAD IDONEA PARA CERTIFICAR TAL CONDICIÓN como lo es Unidad de Reparación de víctimas, así lo determinó al evaluar las condiciones fácticas que determinaron la pérdida de capacidad laboral de mi poderdante;

ii) La historia clínica adjunta, claramente relata lo sucedido, estableciendo que se trata de una herida debido a un enfrentamiento armado;

iii) La zona en que sucedieron los hechos era un territorio con alta presencia de conflicto armado para la época; y,

iv) Una misma Asociación para víctimas del conflicto (abismam) solicitó la calificación del estado de invalidez de mi mandante"¹¹.

Manifestó que, en el presente caso, se demostró la existencia de un perjuicio irremediable, toda vez, que se trata de una persona en condición de minusvalía, que depende de una silla de ruedas para su movilización. Así mismo, alegó que debido al 76% de la pérdida de capacidad laboral que padece su apoderado, (i) se encuentra desempleado; (ii) vive de las pocas ayudas que recibe de personas cercanas; (iii) no pudo volver a cultivar el fundo que tenía; (iv) perdió a su esposa; (v) es desplazado; y, (iv) vive completamente solo.

Concluye que se trata de una persona en extrema vulnerabilidad, que no puede suplir sus propias necesidades básicas, siendo evidente el perjuicio sufrido.

Por todo lo anterior, en el escrito de impugnación, se solicita que se revoque la decisión proferida en primera instancia dentro del proceso de tutela de la referencia; y en su lugar, se ordene a COLPENSIONES reconocer la *pensión especial de invalidez* e incluir en nómina al ciudadano Nelson Giraldo.

3.3. Segunda instancia

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, mediante sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil dieciséis (2016), decidió revocar el fallo de primera instancia proferido el dos (2) de agosto de la misma anualidad, por el Juzgado Cuarenta Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, Sección Cuarta; y en su lugar, le ordenó al director de COLPENSIONES, que en el término de treinta (30) días, procediera a dar respuesta de fondo a la solicitud radicada por Nelson Giraldo el diecisiete (17) de diciembre de dos mil quince (2015), para lo cual, debería tener en cuenta lo previsto en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997 y en el artículo 18 de la Ley 782 de 2002. Lo anterior, al argumentar que:

i) La pensión especial de invalidez para las víctimas de la violencia se encuentra vigente, y que se trata de una prestación de carácter excepcional que no hace parte del Sistema General de Pensiones contemplado en la Ley 100 de 1993, por lo que, su reconocimiento está sujeto al cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997 y en el artículo 18 de la Ley 782 de 2002.

ii) Le corresponde a COLPENSIONES, como entidad que se subrogó en las obligaciones del Instituto de los Seguros Sociales, efectuar el estudio para el reconocimiento de la pensión de invalidez de las víctimas de la violencia, al tiempo que, el pago de la referida prestación se debe realizar a través del Fondo de Solidaridad Pensional, cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Trabajo.

iii) COLPENSIONES omitió realizar un estudio de fondo acerca de la naturaleza de la prestación reclamada, al proferir el Oficio del veintiocho (28) de abril de dos mil dieciséis (2016), por lo que, faltó a su obligación de verificar si el accionante cumplía o no con los requisitos para ser beneficiario de la referida mesada pensional en calidad de víctima.

iv) En el presente caso se desconoció el carácter especial de la pensión reclamada pues la entidad accionada se limitó a informarle al actor que era necesario que las autoridades competentes expidieran un decreto mediante el cual se establecieran las condiciones, el procedimiento y la fuente de financiación para poder resolver la solicitud elevada. En estos términos, el juez de segunda instancia, concluyó que COLPENSIONES desconoció el derecho fundamental de petición del señor Nelson Giraldo.

Por lo anterior, resolvió revocar la sentencia proferida el dos (2) de agosto de dos mil dieciseises (2016), y en su lugar, tutelar el derecho fundamental de petición del accionante.

4. Pruebas allegadas dentro del trámite de revisión

4.1. Mediante Oficio del veinticinco (25) de mayo de dos mil diecisiete (2017), la Secretaría General de esta Corporación, remitió al Despacho del Magistrado Sustanciador, copia de la Resolución número GNR 365856 del dos (2) de diciembre de dos mil dieciséis (2016), mediante la cual, COLPENSIONES decidió sobre la *pensión especial de invalidez* del señor Nelson Giraldo, en cumplimiento de lo ordenado, en segunda instancia, por la Subsección B, Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en sentencia del quince (15) de septiembre de dos mil dieciséis (2016)¹².

4.2. En el referido acto administrativo, COLPENSIONES negó el reconocimiento de la *pensión especial de invalidez* al accionante, al argumentar, que el inciso 2° del artículo 46 de la Ley 418 de 1997, modificado por el artículo 18 de la Ley 782 de 2002, establece como requisitos para acceder a la pensión para víctimas de la violencia, los siguientes:

i) Acreditar la condición de víctima con ocasión al conflicto armado interno;

ii) Acreditar un porcentaje de pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50% calificada con base en el Manual Único para la calificación de invalidez, expedido por el Gobierno Nacional;

iii) Demostrar que el beneficiario de la prestación carece de cualquier otra posibilidad para acceder a una pensión y de atención a salud;

Aunado a lo anterior, la parte accionada señaló que, para que proceda el reconocimiento de las pensiones para aquellas personas que han sido víctimas del conflicto armado, los documentos aportados por el solicitante, deben ser analizados y revisados teniendo en cuenta los siguientes lineamientos:

i) Verificación documental. Al respecto, indicó que el accionante debe aportar los siguientes documentos probatorios con la solicitud pensional:

a) Copia del dictamen de pérdida de capacidad laboral, emitido por la entidad competente conforme a lo señalado en el artículo 42 del Decreto 09 de 2012 y el Decreto 1532 de 2013, calificada con base en el Manual Único para la calificación de invalidez, expedido por el Gobierno Nacional.

b) Copia de la historia clínica del solicitante.

c) Certificación emitida por el Comité de Emergencia y Desastres del Municipio o la Alcaldía Municipal del lugar en que ocurrieron los hechos, donde conste que el solicitante fue víctima de un atentado terrorista y la fecha de ocurrencia del mismo.

d) Certificación en igual sentido que la anterior, suscrita por la Personería Municipal del mismo lugar.

e) Copia del documento de identidad del solicitante.

f) Carta suscrita por el peticionario donde manifieste bajo la gravedad de juramento que no tiene posibilidades económicas para asumir los costos de atención en salud ni tiene otras posibilidades pensionales.

ii) Revisión de base de datos (historia laboral, bonos pensionales, nómina de pensionado, SIAFP) a efectos de verificar que la persona no cumpla requisitos de pensión de invalidez del Régimen General de Pensiones o se encuentre pensionado por otra entidad.

4.3. Finalmente, COLPENSIONES manifestó que, revisado el expediente del señor Nelson Giraldo, se pudo verificar que sólo aportó a la solicitud de reconocimiento pensional los siguientes documentos:

- Copia del documento de identidad.
- Copia del dictamen de pérdida de capacidad laboral.
- Historia clínica.
- Imposibilidad para seguir cotizando.

La entidad accionada concluyó que, una vez verificado el expediente pensional del peticionario, y conforme a lo establecido en la Ley 100 de 1993, la Ley 782 de 2002 y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el actor no cumplió con la totalidad de los documentos requeridos para el reconocimiento de la *pensión especial de invalidez*. Por lo anterior, negó el reconocimiento y pago de la prestación reclamada, mediante Resolución No. GNR 365856 del dos (2) de diciembre de dos mil dieciséis (2016), notificada el dieciocho (18) de enero de dos mil diecisiete (2017). Para tal efecto, señaló que, una vez verificado el expediente pensional del peticionario, se evidenció que el actor no cumplió con la totalidad de los documentos requeridos para el reconocimiento de la pensión reclamada, pues no aportó con su solicitud, una certificación emitida por el Comité de Emergencia y Desastres del Municipio o la Alcaldía Municipal del lugar en que ocurrieron los hechos, donde conste que el solicitante fue víctima de un atentado terrorista y la fecha de ocurrencia del mismo, como tampoco certificación en igual sentido que la anterior, suscrita por la Personería Municipal del mismo lugar.

4.4. El veintisiete (27) de enero de dos mil diecisiete (2017), mediante apoderada judicial, el accionante interpuso recurso de apelación. Sin embargo, en Acto Administrativo del veintisiete (27) de abril de la misma anualidad, COLPENSIONES resolvió confirmar la Resolución No. GNR 365856 del dos (2) de diciembre de dos mil dieciséis (2016).

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos proferidos dentro de la acción de tutela de la referencia de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución Política y en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Planteamiento del caso y problema jurídico a resolver

2.1. El catorce (14) de abril de mil novecientos noventa y seis (1996), el señor Nelson Giraldo Patiño fue afectado por arma de fuego durante una toma guerrillera perpetuada en el municipio de San José del Guaviare, por lo cual se le diagnosticó "*Trauma medular nivel en fase shock secundario por arma de fuego en tórax*" y "*trauma raquimedular T completo*" por herida con objeto corto punzante; ocasionándole la pérdida de movilidad de sus extremidades inferiores¹³.

El veintidós (22) de mayo de dos mil catorce (2014), fue calificado con una pérdida de la capacidad laboral del 76%, con fecha de estructuración del día en que ocurrió el hecho victimizante; es decir, el catorce (14) de abril de mil novecientos noventa y seis (1996)¹⁴. Como consecuencia de lo expuesto, el diecisiete (17) de diciembre de dos mil quince (2015), el demandante radicó solicitud de reconocimiento de la *pensión especial de invalidez* para víctimas del conflicto armado ante COLPENSIONES.

2.2. COLPENSIONES profirió un acto administrativo (Comunicación del veintiocho (28) de abril de dos mil dieciséis (2016)), en el que negó el reconocimiento y pago de su derecho, al argumentar que el Gobierno Nacional no habían proferido un decreto, mediante el cual, se reglamenten las condiciones para el reconocimiento, pago, financiación y demás aspectos que inciden en la prestación reclamada.

2.3. El ciudadano Nelson Giraldo Patiño, mediante apoderada judicial, promovió acción de tutela para la protección de sus derechos fundamentales de petición, mínimo vital y vida digna. El Juzgado Cuarenta Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, Sección Cuarta, declaró improcedente la acción de amparo de la referencia, por no cumplirse el requisito de subsidiariedad; advirtiendo que, el accionante cuenta con el proceso ordinario, mecanismo idóneo para dirimir la controversia planteada.

Impugnada la anterior decisión por la parte accionante, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, decidió revocar el fallo de primera instancia proferido el dos (2) de agosto de dos mil dieciséis (2016), y en su lugar, le ordenó al director de COLPENSIONES dar respuesta de fondo a la solicitud radicada por Nelson Giraldo el diecisiete (17) de diciembre de dos mil quince (2015), para lo

cual, dispuso tener en cuenta lo previsto en el artículo 46 de la Ley 417 de 1998 y en el artículo 18 de la Ley 782 de 2002.

2.4. Durante el trámite de revisión la apoderada judicial del actor remitió al Despacho sustanciador, copia de los actos administrativos por medio de los cuales COLPENSIONES, en cumplimiento de lo ordenado por el juez de segunda instancia, resolvió de fondo la solicitud de reconocimiento y pago de la *pensión especial de invalidez* impetrada por el accionante.

Del material probatorio aportado se pudo constatar que la entidad accionada mediante Resolución No. GNR 365856 del dos (2) de diciembre de dos mil dieciséis (2016), negó la *pensión especial de invalidez* en su condición de víctima de la violencia a favor del señor Nelson Giraldo, al argumentar que, una vez verificado el expediente pensional del peticionario, se evidenció que el actor no cumplió con la totalidad de los documentos requeridos para el reconocimiento de la pensión reclamada, pues no aportó con su solicitud una certificación emitida por el Comité de Emergencia y Desastres del Municipio o la Alcaldía Municipal del lugar en que ocurrieron los hechos, donde conste que el solicitante fue víctima de un atentado terrorista y la fecha de ocurrencia del mismo, como tampoco certificación en igual sentido que la anterior, suscrita por la Personería Municipal del mismo lugar.

2.5. El accionante interpuso recurso de apelación contra la anterior decisión. Mediante acto administrativo No. DIR 4317 del veintisiete (27) de abril de dos mil diecisiete (2017), COLPENSIONES confirmó en todas sus partes la Resolución No. GNR 365856 del dos (2) de diciembre de dos mil dieciséis (2016). Adicionalmente, dicha entidad resolvió "*remitir copia del expediente pensional al Ministerio de Trabajo*", al ser dicho Ministerio el competente para efectuar el reconocimiento, establecer las condiciones de acceso, las fuentes de recursos, entre otros, de la pensión especial de invalidez para víctimas del conflicto armado interno, que fue denominada como *prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado*, en virtud de lo establecido en el Decreto 600 de 6 de abril de 2017. En este sentido afirmó lo siguiente:

"Mediante instrucción No. 06 de abril de 2007, emitida por parte de la Dirección de Prestaciones Económicas, en cuanto a la decisión de solicitudes de pensión de invalidez para víctimas del conflicto armado, indicó lo siguiente: de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2.2.9.5.5., 2.2.9.5.6., y 2.2.9.5.8 del Decreto 1072 de 2015 adicionado por el Decreto 600 de 2017, las personas que pretendan el reconocimiento de la prestación humanitaria periódica de la que son beneficiarios las víctimas del conflicto armado, deberán dirigirse al Ministerio del Trabajo para que esta entidad o aquella que designe, por medio de encargo fiduciario o de convenio interadministrativo, inicie el trámite de acreditación de los requisitos exigidos y el reconocimiento de la prestación"¹⁵.

2.6. Entonces, si bien la acción de tutela fue promovida por el actor ante la negativa de COLPENSIONES de realizar un estudio de fondo sobre la solicitud de reconocimiento y pago de su *pensión especial de invalidez*, hoy denominada *prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado*, durante el trámite de revisión se presentaron nuevos hechos que llevan a la necesidad de adecuar el objeto de la solicitud formulada por el señor Nelson Giraldo Patiño, en ejercicio de las atribuciones del juez de tutela de identificar el motivo real de la controversia y de disponer de sus fallos con efectos *ultra* y *extra petita*.

En virtud del cambio introducido por el Decreto 600 de 6 de abril de 2017, el Magistrado sustanciador vinculó al Ministerio de Trabajo al presente proceso, al ser actualmente la entidad a cargo el reconocimiento y pago de la *prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado*.

De esta manera, no puede entenderse superada la situación fáctica que originó la interposición del recurso de amparo, ya que más allá de que exista una respuesta a la pretensión radicada por el actor por parte de COLPENSIONES, en cumplimiento de la orden proferida por el juez de segunda instancia, dentro del proceso de tutela, esta Corporación no puede pasar por alto que la solicitud del accionante gira en torno al reconocimiento de la pensión de invalidez como víctima del conflicto armado; y es el Ministerio de Trabajo la entidad que debe pronunciarse sobre el reconocimiento de la prestación solicitada.

2.7. Con base en los antecedentes reseñados, le corresponde a la Sala Novena de Revisión determinar si efectivamente el señor Nelson Giraldo Patiño cumple con los requisitos establecidos para el reconocimiento de la Prestación humanitaria periódica, pese a que el Ministerio de Trabajo afirma que este no cumple con uno de los presupuestos consagrados en el Decreto 600 de 2017 para el efecto.

2.8. Para desarrollar el problema jurídico planteados, la Sala estudiará: (i) la procedencia de la acción de tutela para reclamar el reconocimiento y pago de la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado; (ii) la jurisprudencia constitucional y la normatividad vigente relativa a la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado. Finalmente, (iii) se analizará la situación concreta del peticionario.

3. Procedencia de la acción de tutela

3.1. Vistos los antecedentes del caso se observa que se cumplen con los requisitos de *legitimación en la causa* tanto por activa como por pasiva. En cuanto a la primera, porque el accionante actúa como persona natural y además es quien invoca la condición de víctima del conflicto armado interno, con miras a acceder a la pensión especial de invalidez mediante el ejercicio del derecho de petición¹⁶. Respecto de la segunda¹⁷, mediante Auto del once (11) de agosto de dos mil diecisiete (2017) el Magistrado sustanciador vinculó al Ministerio de Trabajo al presente

proceso, debido a que al momento en que el accionante presentó la acción de tutela era COLPENSIONES la entidad a cargo el reconocimiento y pago de la citada prestación económica, en los términos dispuestos en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997. Sin embargo, en virtud del Decreto 600 del 6 de abril de 2017 tal competencia fue asignada al Ministerio.

3.2. En igual medida, se encuentra acreditado el requisito de *inmediatez*, toda vez que la conducta que, en un primer momento, dio lugar a la presunta vulneración de los derechos fundamentales en el caso concreto, se generó con la expedición del Oficio No. Bz2015_12244349-3413470 del diecisiete (17) de abril de dos mil dieciséis (2016), por parte de COLPENSIONES, y el señor Nelson Giraldo Patiño presentó la acción de tutela el diecinueve (19) de julio de dos mil dieciséis (2016)¹⁸, es decir, aproximadamente tres (3) meses después; término que resulta razonable.

3.3. Respecto del requisito de *subsidiariedad*, es preciso anotar que el recurso de amparo es el mecanismo de defensa judicial idóneo y eficaz para la protección del derecho de petición. Esto es así, si se tiene en cuenta que, (i) se trata de un derecho con categoría de fundamental, susceptible de ser protegido a través de la acción de tutela y (ii) de la garantía efectiva de este derecho, en el caso del accionante, depende la realización de otros derechos fundamentales como el mínimo vital y la vida digna. Por lo demás, (iii) se está en presencia de una víctima del conflicto armado, respecto de la cual no es posible exigir el agotamiento previo de las vías ordinarias, en virtud de la necesidad de asegurar la realización oportuna de los derechos que se encuentran comprometidos, acorde con los principios de inmediatez, eficacia y prevalencia del derecho sustancial que caracterizan al amparo constitucional.

4. De la Prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado. Reiteración de jurisprudencia¹⁹

4.1. En Colombia se han proferido varias leyes a través de las cuales, se ha buscado la protección de la población víctima de la violencia, brindándoles una atención oportuna para la satisfacción de sus necesidades básicas, especialmente aquellas generadas como consecuencia del conflicto armado interno.

Así, el artículo 45 de la Ley 104 de 1993²⁰ consagró una prestación económica a favor de las víctimas que como consecuencia del conflicto armado sufrieran una pérdida de su capacidad laboral como mínimo del 66%, y que no tuvieran posibilidad de acceso a las prestaciones del Sistema General de Seguridad Social, tanto en lo relativo a las pensiones que allí se consagran como a la atención en salud. Sin embargo, la *pensión mínima legal vigente*, fue objeto de ampliación con el artículo 15 de la Ley 241 de 1995²¹, en el cual se disminuyó a un porcentaje del 50% el requisito referente a la pérdida de capacidad laboral.

Posteriormente, se profirió la Ley 418 de 1997²², que derogó las dos normas anteriormente citadas²³, reiterando, en todo caso, la vigencia de este auxilio económico. En el artículo 46 de la referida norma, se dispuso que para acceder a la *pensión mínima legal vigente* se deben acreditar los siguientes requisitos: (i) haber perdido el 50% o más de la capacidad laboral como resultado de la violencia en el marco del conflicto armado interno y (ii) carecer de otras posibilidades pensionales y de atención en salud. Sumado a lo anterior, en la norma en mención se añadió que la prestación sería *"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"*.

Luego, la Ley 782 de 2002²⁴ prorrogó por cuatro años el término de vigencia de algunas normas de la Ley 418 de 1997, incluyendo el referido artículo 46, el cual fue modificado en los siguientes términos:

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

4.2. Posteriormente, la Sala Plena de esta Corporación profirió la Sentencia C-767 de 2014, en la que señaló que la pensión especial de invalidez a favor de las víctimas del conflicto armado *"es una prestación que supone el reconocimiento de un derecho social, respecto del cual se predica la exigibilidad del principio de progresividad y no regresividad"*²⁵.

En la referida oportunidad, la Corte explicó que *"su origen se vincula con el cumplimiento de la obligación estatal de garantía frente a los derechos del citado sujeto de especial protección constitucional, con el fin de mitigar los impactos producidos por el escenario de violencia al que fueron sometidos"*.

Por esta razón, este Tribunal consideró que tal beneficio configuraba un derecho plenamente exigible por las víctimas del conflicto²⁶, el cual, en principio, no podía ser recortado de la oferta institucional. Así las cosas, al no haberse extendido expresamente su vigencia en las Leyes 1106 de 2006²⁷ y 1421 de 2010, a través de las cuales se prorrogaron varios mandatos contenidos en la Ley 418 de 1997, esta Corporación indicó que se generó un vacío normativo que introdujo una medida regresiva no justificada²⁸ en contra de las garantías sociales previstas a favor de esta población.

En la Sentencia C-767 de 2014, se determinó que el ingrediente omitido correspondía al contenido normativo del artículo 46 de la Ley 418 de 1997, en el cual se consagra el derecho a la *pensión especial de invalidez*. Esto quiere decir que, “*el Estado mantiene la obligación de reconocer un auxilio equivalente a una pensión mínima legal vigente a las víctimas del conflicto armado que, a partir de hechos relacionados con el mismo, hubieren tenido una pérdida de la capacidad laboral igual o superior al 50% y que carezcan de otras posibilidades pensionales y de atención en salud. Tal prestación deberá ser reconocida por COLPENSIONES o la entidad pública que disponga el Gobierno Nacional y cubierta por el Fondo de Solidaridad Pensional*”²⁹.

Al evidenciarse una violación al derecho a la igualdad material de las víctimas del conflicto armado en condición de invalidez, la Sala Plena decidió declarar la exequibilidad de los artículos 1º de las Leyes 1106 de 2006 y 1421 de 2010³⁰, “*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 atención en salud*”³¹.

4.3. Lo anterior, fue reiterado en la Sentencia SU-587 de 2016, en la cual se resaltó que la *pensión especial de invalidez* requiere, para ser efectiva, la atribución de competencias específicas a determinadas autoridades estatales, a saber: las funciones de *reconocimiento, pago periódico y financiación*. En este sentido, la Corte expresó:

“Las autoridades involucradas en la garantía de este beneficio, por disposición legal, son: (i) el Instituto de Seguros Sociales como entidad encargada de su reconocimiento (hoy COLPENSIONES, como entidad que asumió las obligaciones del ISS, salvo que el Gobierno Nacional designe otra institución oficial para tales efectos), y (ii) el Fondo de Solidaridad Pensional que debe responder por su cubrimiento o financiación.”

Lo anterior se deriva de lo dispuesto en la parte final de la disposición en mención, en la que se señala lo siguiente: “*Las víctimas (...) tendrán derecho a una pensión mínima legal vigente (...) 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. (...)*”.

Siguiendo lo dicho por la Corte en la sentencia en mención, COLPENSIONES era la entidad encargada “*no sólo del reconocimiento sino también del pago del auxilio, pudiendo repetir por las tales sumas de dinero en contra del Fondo de Solidaridad Pensional, en tanto que a éste le asiste, legalmente, su financiamiento*”.

4.4. Sin embargo, con la expedición del Decreto 600 de 6 de abril de 2017, por parte del Ministerio del Trabajo, se adicionó al Decreto 1072 de 2015³², un capítulo denominado “*Condiciones de acceso a la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado y su fuente de financiación*”. En el artículo 1º se estableció que el “*el presente capítulo tiene por objeto establecer el responsable del reconocimiento, las condiciones de acceso, el procedimiento operativo y la fuente de recursos de la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado prevista en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997*”. Adicionalmente señaló, respecto del trámite de reconocimiento, lo siguiente:

“El Ministerio del Trabajo directamente o a través de un encargo fiduciario o de convenio interadministrativo que suscriba para tal efecto, deberá estudiar la solicitud de reconocimiento de la prestación humanitaria periódica y determinará si la persona se hace o no acreedora a dicha prestación. La solicitud deberá ser resuelta en un término que no podrá superar los 4 meses. Para el efecto estipulado en el inciso anterior, el Ministerio deberá adelantar los trámites administrativos y presupuestales a que haya lugar para reconocer y pagar la prestación de que trata el presente capítulo”.

Así las cosas, se advierte que el derecho a la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado fue creada como una manifestación de los deberes constitucionales del Estado para (i) garantizar la efectividad de los derechos de la población víctima del conflicto armado (CP art. 2); (ii) mitigar la afectación producida en su capacidad laboral; y, (iii) satisfacer las necesidades mínimas de subsistencia de una población que se encuentra en situación de especial vulnerabilidad. Lo anterior, a través de una acción afirmativa³³, que asegure la efectividad de sus derechos en términos de dignidad y en desarrollo del artículo 13 Superior, en cumplimiento del deber del Estado de promover condiciones acordes con la realización de la igualdad material.

4.5. Requisitos para acceder a la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado

De acuerdo con lo establecido en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997 tendrán derecho a acceder a la *pensión mínima legal vigente*, quienes cumplan con los siguientes requisitos: (i) ostente la calidad de víctima; (ii) haya sufrido una pérdida de capacidad laboral del 50% o más calificada con base en el Manual Único para la calificación de invalidez expedido por el Gobierno Nacional; (iii) no tenga otras posibilidades pensionales y, (iv) carezca de una afiliación al régimen contributivo en salud.

No obstante, el Decreto 600 de 6 de abril de 2017 expedido por el Ministerio de Trabajo, reglamentó la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado y al hacerlo estableció en el artículo 2.2.9.5.3., los requisitos que deben cumplir quienes pretendan ser beneficiarios de esta prestación:

“1. Ser colombiano;

2. Tener calidad de víctima del conflicto armado interno y estar incluido en el Registro Único de Víctimas - RUV;

3. Haber sufrido pérdida del 50% o más de la capacidad laboral, calificada con base en el Manual Único para la Calificación de la Pérdida de la Capacidad Laboral y Ocupacional, expedido por el Gobierno Nacional;

4. Existir nexo causal de la pérdida de capacidad laboral con actos violentos propios del conflicto armado interno;

5. Carecer de requisitos para pensión y/o de posibilidad pensional;

6. No debe percibir ingresos por ningún concepto y/o mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal vigente;

7. No ser beneficiario de subsidio, auxilio, beneficio o subvención económica periódica, ni de otro tipo de ayuda para subsistencia por ser víctima.”

De tal manera que el Ministerio deberá verificar el cumplimiento de los anteriores requisitos cuando se solicite el reconocimiento de dicha prestación.

5. El señor Nelson Giraldo Patiño cumple con los requisitos establecidos en el Decreto 600 de 2017 para el reconocimiento y pago de la Prestación humanitaria periódica para las personas víctimas del conflicto

5.1. En el caso concreto, de acuerdo con el material probatorio aportado al expediente, la Sala Novena de Revisión concluye que, contrario a lo afirmado por el Ministerio de Trabajo en la contestación de la presente acción de tutela, el accionante cumple las condiciones establecidas en el artículo 2.2.9.5.3 del Decreto 600 de 2017. Lo anterior, al verificarse que:

5.1.1. *Ser colombiano.* El accionante adjunta al expediente varios documentos donde consta que nació el dieciocho (18) de agosto de mil novecientos sesenta y cinco (1965) en Venadillo, Tolima³⁴.

5.1.2. *Tener calidad de víctima del conflicto armado interno y estar incluido en el Registro Único de Víctimas - RUV.* El accionante fue víctima de un atentado terrorista durante una toma guerrillera en el municipio de San José del Guaviare. Por lo anterior, fue incluido como víctima directa en el Registro Único de Víctimas el treinta (30) de septiembre de mil novecientos noventa y siete (1997), por los hechos victimizantes de “actos terroristas/atentados/combatos, enfrentamientos/hostigamientos”, perpetrados por grupos guerrilleros en el municipio de San José del Guaviare, según certificación proferida por la Directora de Registro y Gestión de la Información de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas del trece (13) de septiembre de dos mil trece (2013)³⁵.

La toma guerrillera en el referido municipio, le causó al señor Nelson Giraldo ““TRAUMA MEDULAR NIVEL T4 EN FASE DE SHOK” secundario a herida por arma de fuego en tórax y “TRAUMA RAQUIMEDULAR T5 COMPLETO” por herida con arma corto punzante en hemitórax izquierdo paravertebral en T5”³⁶, lo que generó, que el actor perdiera la movilidad de sus miembros inferiores; por lo que, actualmente, debe usar una silla de ruedas de forma permanente.

Para la Sala está plenamente acreditada la condición de víctima del señor Nelson Giraldo. Lo anterior, en aplicación de lo consagrado en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011. En efecto, en el presente caso, la calidad de víctima del accionante fue certificada por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, mediante Oficio del tres (3) de septiembre de dos mil trece (2013), visible a folio 22 del cuaderno principal del expediente de tutela, circunstancia que a todas luces se encuentra ajustada a derecho, toda vez, que es esa la autoridad administrativa legalmente competente para decidir sobre el reconocimiento y la inclusión en el Registro Único de Víctimas, de personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno, mediante el análisis de los elementos jurídicos, técnicos y de contexto referidos al hecho victimizante declarado.

5.1.3. *Haber sufrido pérdida del 50% o más de la capacidad laboral, calificada con base en el Manual Único para la Calificación de la Pérdida de la Capacidad Laboral y Ocupacional, expedido por el Gobierno Nacional.* El veintidós (22) de mayo de dos mil catorce (2014), Nelson Giraldo Patiño fue calificado por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá D.C. y Cundinamarca con un pérdida de la capacidad laboral del 76% derivado del siguiente diagnóstico médico “TRM T4 ASIA A”³⁷.

5.1.4. *Existir nexo causal de la pérdida de capacidad laboral con actos violentos propios del conflicto armado interno.* La Sala considera que en el caso del señor Nelson Giraldo Patiño existe un nexo causal entre la pérdida de la capacidad laboral y el atentado terrorista por toma guerrillera en el municipio de San Vicente del Guaviare del que fue víctima. Según se advierte de los diagnósticos médicos en los que se soporta el dictamen de invalidez, los traumatismos se generaron “herida de arma de fuego”³⁸ y por “arma corto punzante”³⁹, circunstancia debidamente certificada por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, con base en la información que reposa en la página web de esa entidad⁴⁰, según la cual, el accionante fue víctima de lesiones personales físicas por acto terrorista el catorce (14) de abril de mil novecientos

noventa y seis (1996), fecha en que ocurrió el siniestro en el municipio de San José del Guaviare, lugar en el que residía el actor con su familia.

En ese sentido, la Sala concluye que el referido atentado terrorista por toma guerrillera ocurrido en el municipio de San José del Guaviare, le generó al señor Nelson Giraldo una pérdida de capacidad laboral superior al cincuenta por ciento (50%).

5.1.5. *Carecer de requisitos para pensión y/o de posibilidad pensional.* En el caso sub examine, el demandante ha cotizado un total de 33 semanas al Sistema General de Pensiones⁴¹ y sufre una pérdida de capacidad laboral del 76%, con fecha de estructuración del catorce (14) de abril de mil novecientos noventa y seis (1996), momento en que fue víctima de acto terrorista por toma guerrillera.

Haciendo un estudio del artículo 6º del Decreto 758 de 1990, se observó que el actor no cumple con el requisito de haber cotizado 300 semanas en cualquier época con anterioridad al estado de invalidez. Tampoco cumple 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 debido a su estado de invalidez no pudo continuar cotizando luego del catorce (14) de abril de mil novecientos noventa y seis (1996), 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.

5.1.6. *No debe percibir ingresos por ningún concepto y/o mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal vigente.* Como se señaló en los antecedentes de este proyecto, el accionante se desempeñaba como agricultor en el municipio de San José del Guaviare en la vereda de Agua Linda, por lo que asegura que debido a su condición física, que se traduce en la pérdida de movilidad de la parte inferior de su cuerpo, debe movilizarse en silla de ruedas, lo que le impide continuar realizando su trabajo de agricultor e ingresar al mercado laboral para de este modo satisfacer sus necesidades básicas. Actualmente vive de la ayuda de sus familiares y amigos y de la venta de algunas artesanías que fabrica⁴².

5.1.7. *No ser beneficiario de subsidio, auxilio, beneficio o subvención económica periódica, ni de otro tipo de ayuda para subsistencia por ser víctima.* El accionante presentó declaración juramentada donde señala que no se encuentra recibiendo ningún tipo de pensión⁴³ ni ayuda del gobierno⁴⁴.

5.2. Así las cosas, la Sala Novena de Revisión concluye que Nelson Giraldo Patiño cumple las condiciones establecidas en el Decreto 600 de 2017 para acceder al reconocimiento de la *prestación humanitaria periódica para personas víctimas del conflicto interno*.

6. Síntesis

6.1. En el presente caso, la Sala Novena de Revisión examinó la acción de tutela formulada por el señor Nelson Giraldo Patiño contra COLPENSIONES por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales de petición, mínimo vital, vida digna y seguridad social al negarle el reconocimiento de la pensión mínima para las víctimas del conflicto armado, contemplada en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997.

6.2. Durante el trámite de la acción de tutela el Ministerio de Trabajo expidió el Decreto 600 de 6 de abril de 2017, mediante el cual reglamentó la *prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado*, cambiando los requisitos para acceder a dicha prestación así como la entidad a cargo de su reconocimiento. Designó como entidad encargada del reconocimiento y pago de la misma al Ministerio de Trabajo. Desplazando con ello la competencia que anteriormente se encontraba radicada en cabeza de COLPENSIONES.

6.3. En virtud de lo anterior, la Sala Novena de Revisión vinculó al Ministerio de Trabajo al presente proceso.

6.4. Para lograr un adecuado entendimiento de la controversia, se abordó, (i) la procedencia de la acción de tutela para reclamar el reconocimiento y pago de la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado; y (ii) se reiteró la jurisprudencia constitucional y la normatividad relativa a la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado.

6.5. La Sala Novena de Revisión logró establecer en el proceso de la referencia que el señor Nelson Giraldo Patiño: (i) es colombiano; (ii) tiene la calidad de víctima del conflicto armado interno; (iii) sufrió una pérdida de capacidad laboral del 76% calificada con base en el Manual Único para la calificación de invalidez expedido por el Gobierno Nacional; (iv) existe un nexo causal entre la pérdida de capacidad laboral y los actos violentos propios del conflicto armado de que fue víctima el accionante; (v) carece de otras posibilidades pensionales; (vi) no percibe ingresos por ningún concepto; y (vii) no es beneficiario de ningún subsidio o subvención económica periódica.

6.6. Lo anterior, permitió a esta Corporación determinar que el señor Giraldo cumple con los requisitos para acceder a la *Prestación humanitaria periódica para las personas víctimas del conflicto*.

7. Órdenes a proferir

7.1. Por las razones expuestas, la Sala Novena de Revisión revocará las sentencias de tutela proferidas por el Juzgado Cuarenta Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, Sección Cuarta, el dos (2) de agosto de dos mil dieciséis (2016), en primera instancia, que declaró improcedente la acción de tutela; y en segunda instancia, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, del quince (15) de septiembre de dos mil dieciséis (2016), que revocó la decisión de primera instancia y amparó el derecho fundamental de petición del accionante. En su lugar, se tutelarán los derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida digna del señor Nelson Giraldo.

7.2. Se dispone lo siguiente: Dejar sin efecto la Resolución No. GNR 365856 proferida por la Administradora Colombiana de Pensiones-COLPENSIONES-, del dos (2) de diciembre de dos mil dieciseis (2016) que negó el reconocimiento y pago de la pensión especial de invalidez al señor Nelson Giraldo Patiño y el Acto Administrativo confirmatorio No. DIR 4317 del veintisiete (27) de abril de dos mil diecisiete (2017).

7.3. En consecuencia, se ordenará al Ministerio de Trabajo directamente o a través de un encargo fiduciario o de convenio interadministrativo que suscriba para tal efecto, que en los diez días siguientes a la notificación de esta providencia lleve a cabo los trámites necesarios para el reconocimiento y pago de la *prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado* al señor Nelson Giraldo Patiño identificado con cédula de ciudadanía No. 6.023.726.

7.4. Finalmente, se ordenará remitir copia de esta sentencia a la Defensoría del Pueblo para que, en el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, verifique el cumplimiento de lo dispuesto en esta decisión, con el fin de garantizar los derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida digna del señor Nelson Giraldo Patiño.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia de tutela de segunda instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, el quince (15) de septiembre de dos mil dieciséis (2016), que revocó la decisión de primera instancia y amparó el derecho fundamental de petición del accionante; como también el fallo de tutela proferido en primera instancia por el Juzgado Cuarenta Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, Sección Cuarta, el dos (2) de agosto de dos mil dieciséis (2016), el cual declaró improcedente la acción de tutela de la referencia. En su lugar AMPARAR los derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida digna del señor Nelson Giraldo Patiño.

SEGUNDO.- En consecuencia, DEJAR SIN EFECTOS la Resolución No. GNR 365856 proferida por la Administradora Colombiana de Pensiones-COLPENSIONES-, el dos (2) de diciembre de dos mil dieciseis (2016) que negó el reconocimiento y pago de la pensión a Nelson Giraldo Patiño y el Acto Administrativo confirmatorio No. DIR 4317 del veintisiete (27) de abril de dos mil diecisiete (2017).

TERCERO.- ORDENAR al Ministerio del Trabajo directamente o a través de un encargo fiduciario o de convenio interadministrativo que suscriba para tal efecto, que en el término de diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia, lleve a cabo los trámites necesarios para el reconocimiento y pago de la *prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado* al señor Nelson Giraldo Patiño, identificado con cédula de ciudadanía No. 6.023.726.

CUARTO.- Por Secretaría General de la Corte Constitucional, REMÍTASE copia de esta providencia a la Defensoría del Pueblo para que, en el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, verifique el cumplimiento de lo dispuesto en este fallo, a efecto de materializar la eficacia de los derechos fundamentales reclamados en el marco del amparo solicitado por el ciudadano Nelson Giraldo Patiño.

QUINTO.- Por Secretaría General líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

CARLOS BERNAL PULIDO

A LA SENTENCIA T-209A/18

Referencia: Expediente T-6.046.031

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RÍOS

En atención a la decisión adoptada por la Sala Octava de Revisión de Tutelas en la sentencia T-209A de 2018, me permito presentar aclaración de voto.

Aun cuando estoy de acuerdo con la parte resolutive, considero que el análisis de ciertos requisitos debió haber sido distinto, como paso a exponerlo:

1. El estudio del requisito de subsidiariedad no se hizo de acuerdo con los lineamientos definidos por la Corte Constitucional para el reconocimiento de este tipo de solicitudes. Si bien en este caso resulta claro que el accionante pertenece a un grupo de especial protección constitucional, en razón de su situación de discapacidad, no se analizaron otros elementos que son importantes para determinar la procedencia de la acción de tutela en el caso concreto, como consecuencia de su condición de vulnerabilidad. Así ocurre con el entorno de riesgo en el que puede encontrarse el accionante –derivado, por ejemplo, de causas relativas con el conflicto armado interno- y si éste, por sí mismo o por su contexto familiar, tiene la capacidad para garantizar sus condiciones de subsistencia, mientras espera la resolución de fondo de su pedimento por parte de la jurisdicción ordinaria.

Algunos de los requisitos exigidos por la jurisprudencia para acreditar el ejercicio subsidiario de la acción de tutela en esta materia fueron expuestos en la sentencia T-469 de 2013 así: *“a. La falta de pago de la prestación genera un alto grado de afectación de los derechos fundamentales, en particular del derecho al mínimo vital. b. Se ha desplegado cierta actividad administrativa y judicial por el interesado tendiente a obtener la protección de sus derechos. c. Aparecen acreditadas siquiera sumariamente, las razones por las cuales el medio judicial ordinario es ineficaz (...)”*.

La determinación de la posible ineficacia del medio judicial ordinario debe evaluarse a partir de algunos aspectos como la edad y condición física, económica o mental del accionante, *“[l]a existencia previa del derecho y la acreditación por parte del interesado de la presunta afectación”*, entre otros, tal como se señaló en la sentencia en cita.

Si bien en la sentencia T-209A de 2018 se hizo referencia a algunos elementos fácticos que permiten superar el requisito de subsidiariedad, como la situación de discapacidad de la víctima y la imposibilidad de retomar sus actividades laborales; su falta actual de empleo, que le impide atender sus necesidades básicas; la ayuda que solo en ocasiones recibe por parte de personas cercanas; la pérdida de su esposa y la ausencia de otros familiares que convivan con él y provean para su subsistencia; su condición de desplazado, entre otros aspectos, este análisis debió hacerse explícito para efectos de considerar acreditado el requisito de subsidiariedad de la acción. Varios de estos presupuestos se encuentran en el relato de los hechos, en el trámite surtido ante las instancias o en otros acápites del fallo, pero sin que se aborde el estudio de este requisito a partir de las circunstancias fácticas concretas del caso.

2. El análisis de fondo debió centrarse en las resoluciones proferidas por Colpensiones que negaron esta pensión especial y no en el estudio de los nuevos requisitos previstos por el Decreto 600 de 2017 para esta prestación humanitaria.

Lo anterior tiene importancia por dos razones. La primera, en cuanto ya existe un pronunciamiento de fondo sobre la solicitud del actor, realizado por Colpensiones en resoluciones de diciembre de 2016 y febrero de 2017. En estos actos administrativos, Colpensiones exigió el cumplimiento de requisitos adicionales, no previstos por la ley ni por la jurisprudencia constitucional, para el reconocimiento de esta prestación. Así se constata en las solicitudes de certificación exigidas por Colpensiones, para que la Alcaldía y la Personería Municipal dieran cuenta sobre la ocurrencia del atentado terrorista, que luego utilizó para negar el reconocimiento de la pensión.

Estos hechos eran relevantes para descartar el argumento planteado por el Ministerio de Trabajo relacionado con la improcedencia de la acción de tutela, toda vez que en su criterio aún “se encuentra en término para resolver la solicitud”. En este caso, la petición presentada por el actor fue resuelta por Colpensiones mediante las resoluciones mencionadas, por lo que en este momento no está corriendo ningún término para el Ministerio de Trabajo. Precisamente, la solicitud de reconocimiento fue negada por razones de fondo por la autoridad que en ese momento era competente para resolver y tampoco se tiene conocimiento de un nuevo trámite de acreditación de esta prestación humanitaria promovido por el actor ante el Ministerio.

Adicionalmente, el traslado de competencias entre entidades públicas es una situación ajena al accionante, que no le puede ser atribuida en detrimento de sus derechos fundamentales, más si se tiene en cuenta el considerable lapso que ha transcurrido desde la presentación de su solicitud.

La segunda razón tiene sustento en el artículo 2.2.9.5.2 del Decreto 600 de 2017, según el cual esta nueva regulación solo rige para las víctimas “que con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 418 de 1997, es decir el 26 de diciembre de 1997, hubieren sufrido una pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50% como consecuencia de un acto de violencia suscitado en el marco del conflicto armado interno”. En el presente caso, el accionante fue víctima de un atentado terrorista el 14 de abril de 1996, fecha que se tiene en cuenta en la sentencia para la estructuración de la pérdida de capacidad laboral, por lo que su situación no estaría comprendida dentro del ámbito de aplicación de esta norma. Debido a esto, el análisis debió enfocarse en la actuación surtida por Colpensiones y en la solicitud de reconocimiento presentada por el actor conforme con lo dispuesto en la Ley 418 de 1997, que a su vez recogió las normas anteriores que consagraban la pensión especial de invalidez para víctimas del conflicto armado.

Este último argumento resulta coherente con la obligación de financiación asignada al Ministerio de Trabajo -artículo 2.2.9.5.7-, quien se debe ocupar, en adelante, del pago de las prestaciones que al momento de la entrada en vigencia del Decreto no estuvieren siendo asumidas por el Fondo de Solidaridad Pensional o por Colpensiones. De ahí la importancia de la vinculación de esta entidad al presente trámite de tutela, sin que esto signifique que el estudio del reconocimiento pensional deba comenzar de nuevo, mediante el análisis de la acreditación de los requisitos previstos en el Decreto 600 de 2017.

Con el acostumbrado respeto,

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

¹ En adelante COLPENSIONES.

² Folio 17 del cuaderno principal, en adelante se entenderá que todos los folios a los que se haga referencia, hacen parte del cuaderno principal, a menos que se indique lo contrario.

³ Como se verá más adelante, la denominación de dicho beneficio cambió de nombre a partir de la expedición del Decreto 600 de 2017, expedido por el Ministerio del Trabajo, el cual la denominó *Prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado interno*.

⁴ Folio 9.

⁵ Folio 22.

⁶ Folio 41.

⁷ Folio 58 del cuaderno de revisión.

⁸ Folio 56 del cuaderno de revisión.

⁹ Ibídem.

¹⁰ Folio 57 del cuaderno de revisión.

¹¹ Folio 90.

¹² Folios 17 y siguientes del cuaderno constitucional. Información allegada por la apoderada judicial del accionante, vía correo electrónico a la Corte Constitucional el 24 de mayo de 2017.

¹³ Folios 11 y 12.

¹⁴ En el presente caso, pese a que la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá no determinó la fecha de estructuración de la pérdida de capacidad laboral del accionante dentro del dictamen proferido el 22 de mayo de 2014, la Sala Novena de Revisión considera que la fecha de estructuración de la pérdida de capacidad laboral del accionante se consolidó el 14 de abril de 1996, momento en el cual tuvo lugar el hecho victimizante y durante el cual, se le causaron al señor Nelson Giraldo Patiño las heridas con arma de fuego y objeto corto punzante, que dieron como resultado la pérdida de movilidad de sus miembros inferiores, hechos en los cuales se basó la referida junta de calificación para proferir el dictamen de pérdida de capacidad laboral.

¹⁵ Folio 10 del Cuaderno de Revisión.

¹⁶ El artículo 86 de la Constitución Política dispone que: *“Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales (...)”* Igualmente, en el Decreto 2591 de 1991, se contempla que: *“Artículo 10. Legitimidad e interés. La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos. (...)”*. Énfasis por fuera del texto original.

¹⁷ Sobre la legitimación por pasiva, el artículo 5 del Decreto 2591 de 1991 dispone que: *“La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2 de esta ley. También procede contra acciones u omisiones de particulares, de conformidad con lo establecido en el Capítulo III de este Decreto. La procedencia de la tutela en ningún caso está sujeta a que la acción de la autoridad o del particular se haya manifestado en un acto jurídico escrito.”*

¹⁸ Folio 14.

¹⁹ Sobre la pensión especial de invalidez a favor de las víctimas del conflicto armado interno, la Sala Novena de Revisión, realizará una reiteración de las consideraciones expuestas en la Sentencia SU-587 de 2016, al encontrarlas pertinentes para la resolución del caso concreto.

²⁰ *“Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones.”*

²¹ *“Por la cual se prorroga la vigencia, se modifica y adiciona la Ley 104 de 1993”.*

²² *“Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”.*

²³ Véase el artículo 131 de la Ley 418 de 1997.

²⁴ *“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”.*

²⁵ Sentencia SU-587 de 2016.

²⁶ En palabras de esta Corporación: *“(…) 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”.*

²⁷ *“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”*

²⁸ En la providencia se establece que se está en presencia de una medida regresiva en los siguientes eventos: *“(i) cuando [se] recorta o limita el ámbito sustantivo de protección del respectivo derecho, (ii) cuando aumentan sustancialmente los requisitos exigidos para acceder al respectivo derecho o (iii) cuando [se] disminuye o desvía sensiblemente los recursos públicos destinados a la satisfacción del derecho”.*

²⁹ Sentencias T-469 de 2013, T-921 de 2014, T-009 y T-032 de 2015 y SU-587 de 2016.

³⁰ *“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”.*

³¹ Sentencia C-767 de 2014.

³² *“Por medio del cual se expide el Decreto único reglamentario del sector trabajo”.*

³³ En el aparte pertinente, la norma en cita dispone que: *“(…) El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. // El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta (…)”.*

³⁴ Folios 1, 8 y 11.

³⁵ Folio 17.

³⁶ Folio 12.

³⁷ Visible en el folio 19.

³⁸ Folios 11 y 12.

³⁹ Folio 40.

⁴⁰ Folios 29 y siguientes del cuaderno constitucional.

⁴¹ Folio 26 del cuaderno constitucional.

⁴² Folio 2.

⁴³ Folio 19.

⁴⁴ Folio 21.

Fecha y hora de creación: 2024-09-30 13:51:31