

Bogotá, D.C., 30 de julio de 2014

2014_6187485

PARA: **PAULA MARCELA CARDONA RUIZ**
Vicepresidente de Beneficios y Prestaciones

ZULMA CONSTANZA GUAUQUE BECERRA
Gerente Nacional de Reconocimiento
Vicepresidencia de Beneficios y Prestaciones

DORIS PATARROYO PATARROYO
Gerente Nacional de Nómina de Pensionados

JOHN LEONARDO CHAVARRO FORERO
Vicepresidente Financiamiento e Inversiones (E)

DE: **GERMÁN ERNESTO PONCE BRAVO**
Gerente Nacional de Doctrina
Vicepresidencia Jurídica y Secretaria General

ASUNTO: Lineamientos para el reconocimiento de pensiones por Invalidez para víctimas de la violencia – Cumplimiento Sentencia T-469 de 2013.

Respetadas Doctoras:

De acuerdo con lo ordenado por la H. Corte Constitucional a través de Sentencia T-469 de 2013 se procede a determinar los lineamientos para el reconocimiento de pensiones por Invalidez para víctimas de la violencia en aplicación a lo establecido en el Artículo 46 de la Ley 418 de 1997, modificada por el artículo 18 de Ley 782 de 2002 en los siguientes términos:

1. Normas a Considerar

- Ley 100 de 1993
- Ley 104 de 1993
- Ley 241 de 1995
- Ley 418 de 1997
- Ley 548 de 1999
- Ley 782 de 2002
- Ley 797 de 2003
- Ley 1106 de 2006
- Ley 1421 de 2010
- Acto Legislativo N° 01 DE 2005

2. Precedente jurisprudencial

- Corte Constitucional. Sentencia T-469 de 23 de julio de 2013.
- Corte Constitucional. Sentencia T-510 de 30 de julio de 2009.
- Corte Constitucional. Sentencia T-463 de 21 de junio de 2012.

3. Vigencia de la norma

El Gobierno Nacional dentro del marco del conflicto armado interno del país decretó medidas encaminadas a garantizar ayudas económicas de reparación integral a víctimas de atentados terroristas, entre ellas estableció a través del artículo 45¹ inciso 2 de la Ley 104 de 1993 una prestación para aquellas personas que presentaran pérdida de capacidad laboral del 66% y no tuviesen ningún otro ingreso para solventar las consecuencias económicas derivadas del Conflicto armado, el pago de esta prestación fue asumido por el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social de la Presidencia de la República²

El artículo 15 de la Ley 241 de 1995 modificó el inciso 2, del artículo 45 de la Ley 104 de 1993, al disminuir la pérdida de capacidad laboral en un 50%, para así aumentar el grado de protección a las víctimas de la violencia.

La Ley 418 de 1997, en su artículo 131³ derogó expresamente la Ley 104 de 1993 y en el inciso 2⁴ del artículo 46 contempló la pensión especial de invalidez para las víctimas de la violencia, el cual fue prorrogado mediante la ley 548 de 1999 por un término de 3 años, luego a través de la ley 782 de 2002 se prorrogó nuevamente su vigencia por 4 años más, y posteriormente el artículo 46 de la norma en mención fue modificado por el inciso tercero del artículo 18 de la Ley 782 de 2002 norma que a su vez prorrogó nuevamente su vigencia por 4 años más.

¹ Inciso 3 Artículo 45 de la Ley 104 de 1993 *“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.”*

² Inciso 3 Artículo 45 de la Ley 104 de 1993 Este fondo fue creado por el Decreto 356 de 1992 (febrero 25). Con posterioridad se fusionó al Fondo Especial de la Presidencia de la República, por medio de Decreto 2133 de 1992 (diciembre 30), para más tarde convertirse en la Red de Solidaridad Social de la Presidencia de la República mediante Decreto 2099 de 1994 (septiembre 6).

³ Artículo 131 Ley 418 de 1997 *“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.”*

⁴ Inciso 2 artículo 46 Ley 418 de 1997 *“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.”*

Esta prestación ha tenido un carácter progresivo, no obstante, la Ley 1106 de 2006 por medio de la cual se prorrogó la vigencia de la Ley 418 de 1997 no contempló la prorroga del artículo 46, como tampoco lo hizo la Ley Ley 1421 de 2010.

La Corte Constitucional en Sentencia T-469 de 23 de julio de 2013 dispuso que la pensión por invalidez para víctimas de la violencia tiene **carácter progresivo⁵ y vocación de permanencia**, lo cual significa que se encuentra vigente, hasta el momento en que se superen las condiciones de orden público que dieron origen a dicha prestación, en los siguientes términos:

“En consecuencia, al no cumplirse con los requisitos necesarios para que opere la derogatoria de la pensión por discapacidad, para víctimas de la violencia, estipulada en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997, deberá entenderse que esta prestación sigue produciendo plenos efectos, máxime si las condiciones que dieron origen a la misma no han desaparecido y los sujetos destinatarios de esta norma, son de especial protección constitucional, no sólo por su condición física, sino por ser víctimas del conflicto armado interno.”⁶

De otra parte determinó quienes se consideran víctimas de la violencia en los siguientes términos: *“En ese sentido, son víctimas de la violencia aquellas personas que, con ocasión al conflicto armado interno, sufran daños en su integridad personal, ya sea por acciones de grupos ilegales o aún por grupos legalmente constituidos. Así las cosas, se advierte que el legislador estipuló que el objeto de la prestación pensional, fue proteger a las víctimas de la violencia de las contingencias generadas por la pérdida de capacidad laboral.”*

De otra parte señaló, que no puede predicarse derogatoria en materia de derechos sociales sin que medie justificación alguna, tampoco puede determinarse que fue derogada por la Ley 797 de 2003 y el acto el Acto Legislativo 01 de 2005, por cuanto, la fuente jurídica de la pensión de invalidez para víctimas de la violencia, no pertenece al Régimen General de Pensiones, sino al marco de los derechos humanos y de los deberes constitucionales del Estado colombiano, siendo esta prestación de naturaleza especial, que tiene como fundamento una situación generalizada de violencia, con efectos tangibles, reales, actuales y cuantificables, que son producto del conflicto armado interno.

4. Reconocimiento de pensiones de invalidez para víctimas de la violencia

4.1. Requisitos

⁵Sentencia T-469 de 2013 “A partir de las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta sentencia, se concluyó que la pensión por invalidez para víctimas de la violencia es una prestación de carácter progresivo, sobre la cual, en principio, recae la prohibición de regresividad. No obstante, como se tuvo oportunidad de estudiar, esta prohibición no es de carácter absoluto, pues el Estado con el objetivo de garantizar la prestación del derecho puede tomar medidas regresivas respecto al mismo. Para la adopción de éstas debe efectuarse un examen que corresponda a tres criterios, a saber: la razonabilidad, la justificación o necesidad de la medida y, la proporcionalidad de fines y medios.”

⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-469/13. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva. Bogotá, D.C., veintitrés (23) de julio de dos mil trece (2013).

El inciso 2º del artículo 46 de la ley 418 de 1997, modificado por el artículo 18 de la ley 782 de 2002⁷, estableció los siguientes requisitos para acceder a la pensión para víctimas de la violencia:

- 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.

Es de aclarar, que no se exige como requisito previo la realización de aportes al Sistema de Seguridad Social en pensiones, por ser una pensión especial⁸, cuya fuente jurídica no es el Régimen General de Pensiones, sino como ya se mencionó anteriormente su fuente es los derechos humanos y los deberes constitucionales del Estado colombiano.

4.2.Monto de la pensión especial de víctimas de la violencia

De acuerdo a lo señalado en el inciso 2º del artículo 46 de la ley 418 de 1997, modificado por el artículo 18 de la ley 782 de 2002, el monto de la pensión equivale a un salario mínimo mensual legal vigente y su pago es periódico y mensual.

4.3.Causación de la pensión

Teniendo en cuenta la naturaleza especial de la pensión para víctimas de la violencia, la misma se reconocerá a partir de la fecha de solicitud.

⁷ Ley 782 de 2002. Artículo 18: “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.”

⁸ Sentencia T-463 de 21 de junio de 2012. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. “De otro lado se debe precisar que la pensión mínima especial creada mediante la Ley 418 de 1997, artículo 46, no se debe enmarcar dentro de las prestaciones generales reconocidas por el régimen de seguridad social integral consagrado en la Ley 100 de 1993. Ello atendiendo a que cada una las prestaciones reconocidas en la ley de seguridad social exigen como requisito previo la realización de aportes al sistema de salud, riesgos profesionales y pensión, situación que difiere ampliamente de los requisitos exigidos en el artículo 46 de la primera ley mencionada. Luego mal podrían las entidades administrativas encargadas del reconocimiento de la pensión especial mínima de invalidez, exigir presupuestos legales que la misma norma (ley 418/97) no contempla. Lo anterior, por cuanto se estaría haciendo más gravosa la situación de los sujetos de especial protección que se quisieron beneficiar con el aludido beneficio y de contera se les haría nugatorios los derechos fundamentales reconocidos en desarrollo del artículo 48 superior”

4.4. Incompatibilidad pensional

La pensión especial para víctimas de la violencia, no es compatible con otra de naturaleza similar, por cuanto la misma es EXCLUYENTE, toda vez que la norma que la consagró, expresamente señala *“tendrán derecho a una pensión mínima legal vigente”* siempre y cuando *“carezcan de otras posibilidades pensionales”*

4.5. Competencia para el reconocimiento y pago de la prestación

El inciso 2 del artículo 46 de la Ley 418 de 1997, modificado por el artículo 18⁹ de la Ley 782 de 2002 estableció que la pensión por invalidez para víctimas de la violencia sería cubierta por el Fondo de Solidaridad Pensional (adscrito al Ministerio de la Protección Social, hoy al Ministerio de Trabajo), al que se refiere el artículo 25 de la Ley 100 de 1993¹⁰ no obstante, en razón del encargo fiduciario celebrado por el Ministerio de la Protección Social - Fondo de Solidaridad- al Consorcio Prosperar hoy denominado Consorcio Colombia Mayor, esta última entidad tiene la obligación de garantizar los pagos periódicos causados por el pago de la prestación social y debe ser reconocida actualmente por Colpensiones, previo cumplimiento de los requisitos exigidos.

5. Lineamientos para el reconocimiento de las pensiones de víctimas de la violencia:

Para el reconocimiento de las pensiones para aquellas personas que han sido víctimas del conflicto armado, los analistas y revisores deben tener en cuenta los siguientes lineamientos:

⁹ Inciso 2 del artículo 46 de la Ley 418 de 1997, modificado por el artículo 18 de la Ley 782 de 2002: “la que será cubierta por el Fondo de Solidaridad Pensional a que se refiere el artículo 25 de la Ley 100 de 1993 y reconocida por el Instituto de Seguros Sociales, o la entidad de naturaleza oficial señalada por el Gobierno Nacional.

Los pagos que deban hacerse por razón de los seguros que se contraten se harán con cargo a los recursos de la Red de Solidaridad Social.”

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-469/13. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva. Bogotá, D.C., veintitrés (23) de julio de dos mil trece (2013): “El referido fondo es una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de la Protección Social, destinado a ampliar la cobertura mediante un subsidio a las cotizaciones para pensiones de los grupos de población que por sus características y condiciones socioeconómicas, no tienen acceso a los sistemas de seguridad social, así como el otorgamiento de subsidios económicos para la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema. En razón de lo expuesto, el Ministerio de la Protección Social, por medio de Contrato No. 352 de 2007, encargó la administración del fondo a una alianza estratégica entre fiducias del sector público, que se denominó *Consortio Prosperar*, entidad que empezó a ejercer sus funciones a partir del 1º de diciembre de 2007. El objeto social desarrollado por el Consorcio, es administrar fiduciariamente los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional, de conformidad al artículo 25 de la Ley 100 de 1993, como una cuenta sin personería jurídica, en la actualidad adscrita al Ministerio de la Protección Social.

¹⁰ De conformidad con el artículo 46 de la Ley 418 de 1997, el Fondo de Solidaridad Pensional es el responsable de hacer efectivo el reconocimiento de la pensión por invalidez para víctimas de la violencia. No obstante, en razón del encargo fiduciario efectuado por el Ministerio de la Protección Social al *Consortio Prosperar*, este último, tiene la obligación de garantizar los pagos periódicos causados por el pago de la prestación social.

i) Verificación documental

Se debe verificar los documentos probatorios que debe aportar el solicitante de pensión especial de víctima de la violencia, como son:

- 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 2012¹¹ y el decreto 1532 de 2013¹², calificada con base en el Manual Único para la calificación de invalidez, expedido por el Gobierno Nacional, donde se realiza valoración de su estado de salud y se certifican las secuelas que padece el accionante como víctima de un acto terrorista, con un porcentaje de pérdida de capacidad laboral del 50% o más.
- b) Copia de la Historia clínica del solicitante
- c) Certificación emitida por parte del Comité de Emergencia y Desastres del Municipio o la Alcaldía Municipal donde 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 parte de la Personería Municipal del mismo lugar.
- e) Copia del documento de identidad del solicitante

¹¹ Ley 100 de 1993. Artículo 142. CALIFICACIÓN DEL ESTADO DE INVALIDEZ. El artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 52 de la Ley 962 de 2005, quedará así:

"Artículo 41. Calificación del Estado de Invalidez. El estado de invalidez será determinado de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes y con base en el manual único para la calificación de invalidez vigente a la fecha de calificación. Este manual será expedido por el Gobierno Nacional y deberá contemplar los criterios técnicos de evaluación para calificar la imposibilidad que tenga el afectado para desempeñar su trabajo por pérdida de su capacidad laboral.

Corresponde al Instituto de Seguros Sociales, Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES-, a las Administradoras de Riesgos Profesionales - ARP-, a las Compañías de Seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte, y a las Entidades Promotoras de Salud EPS, determinar en una primera oportunidad la pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez y el origen de estas contingencias. En caso de que el interesado no esté de acuerdo con la calificación deberá manifestar su inconformidad dentro de los diez (10) días siguientes y la entidad deberá remitirlo a las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez del orden regional dentro de los cinco (5) días siguientes, cuya decisión será apelable ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, la cual decidirá en un término de cinco (5) días. Contra dichas decisiones proceden las acciones legales.

El acto que declara la invalidez que expida cualquiera de las anteriores entidades, deberá contener expresamente los fundamentos de hecho y de derecho que dieron origen a esta decisión, así como la forma y oportunidad en que el interesado puede solicitar la calificación por parte de la Junta Regional y la facultad de recurrir esta calificación ante la Junta Nacional.

¹² Artículo 51. *Toda calificación que llegue a las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez dada por las Empresas Promotoras de Salud, las Administradoras de Riesgos Laborales, las Compañías de Seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte, las Administradoras del Sistema General de Pensiones, y en primera y segunda instancia las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez, sin perjuicio de los documentos y soportes de la calificación, deberán contener (...)*

- f) Carta suscrita por el solicitante donde manifieste bajo la gravedad del juramento que no tiene posibilidades económicas para asumir los costos de atención en salud ni tiene otras posibilidades pensionales.
- ii) Revisión bases de datos (historia laboral, bonos pensionales, nómina de pensionados, 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.
- iii) Elaboración del acto administrativo donde se reconoce la prestación en el cual se debe indicar que de acuerdo con la normatividad enunciada, y la competencia de cada entidad, le corresponde a Colpensiones reconocer la prestación e ingresarla a la nómina de pensionados y repetir con el Ministerio de trabajo - Fondo de Solidaridad Pensional administrado por el 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 Prosperar 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 al Ministerio de trabajo como al Fondo de Solidaridad Pensional administrado por el Consorcio Colombia Mayor del acto administrativo mediante el cual se reconoció la prestación, para que se proceda al pago de la misma.”*¹³

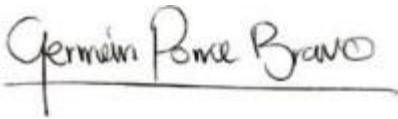
6. Conclusiones

- i) En cumplimiento de lo dispuesto por la H. Corte Constitucional en sentencia T-469 de 23 de julio de 2013, la pensión por invalidez para víctimas de la violencia sigue vigente en virtud del principio de progresividad y continua produciendo plenos efectos jurídicos.
- ii) En consecuencia, para el reconocimiento de la pensión especial para víctimas de la violencia, se debe tener en cuenta lo establecido en el inciso 2º del artículo 46 de la ley 418 de 1997, modificado por el artículo 18 de la ley 782 de 2002, de acuerdo con los parámetros y lineamientos señalados en sentencia T-469 de 23 de julio de 2013 y el presente concepto.

¹³ Corte Constitucional. Sentencia T-469/13. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva. Bogotá, D.C., veintitrés (23) de julio de dos mil trece (2013): Parte resolutive: *“QUINTO: RECONOCER que Colpensiones tiene derecho a repetir contra el Fondo de Solidaridad Pensional, a través del Consorcio Prosperar, 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 Prosperar 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.”*

- iii) Realizar el correspondiente re-cobro de la prestación al Fondo de Solidaridad Pensional administrado por el Consorcio Colombia Mayor de conformidad con lo dispuesto por el numeral 5 de la parte resolutive de la sentencia T-469 de 2013: *“RECONOCER que Colpensiones tiene derecho a repetir contra el Fondo de Solidaridad Pensional, a través del Consorcio Prosperar, 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 Prosperar 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”.*

Cordialmente,



GERMAN ERNESTO PONCE BRAVO
Gerente Nacional de Doctrina
Vicepresidencia Jurídica y Secretaría General

Elaboró: Mary Salinas. PM. Gerencia Nacional de Doctrina – Vicepresidencia Jurídica y Secretaría General