



República de Colombia  
**Corte Suprema de Justicia**  
Sala de Casación Laboral

**legis**

**FERNANDO CASTILLO CADENA**

**Magistrado ponente**

**SL3675-2021**

**Radicación n.º 77272**

**Acta 31**

Bogotá, D. C., dieciocho (18) de agosto de dos mil veintiuno (2021).

Decide la Sala el recurso de casación interpuesto por la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES** contra la sentencia proferida por la Sala Segunda de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, el 12 de octubre de 2016, en el proceso que **EIDER ADRIÁN VILLADA BARRIENTOS** promovió en su contra y de **LA NACIÓN -MINISTERIO DE TRABAJO-**, en el que se llamó en garantía al **CONSORCIO PROSPERAR** hoy **CONSORCIO COLOMBIA MAYOR 2013**.

## I. ANTECEDENTES

Eider Adrián Villada Barrientos llamó a juicio a Colpensiones con el fin de que se le condene al reconocimiento y pago de la pensión mínima vitalicia de invalidez, en forma retroactiva, desde la fecha de estructuración de la invalidez, las mesadas adicionales y los incrementos de ley, conforme a lo dispuesto en las Leyes 418 de 1997 y 782 de 2002, los intereses moratorios estatuidos en el artículo 141 de la Ley 100 de 1993, la indexación, las costas y gastos del proceso.

Fundamentó sus peticiones, básicamente, en que: nació el 13 de junio de 1995; está clasificado en el nivel I del SISBEN; cuando vivía con su familia en el municipio de Tarazá, Antioquia, el 26 de marzo de 2011, fue víctima de un accidente causado al pisar una mina *antipersonal*, en razón del cual fue calificado por la Junta Regional de Calificación de Invalidez, que le dictaminó una merma de capacidad laboral del 82,5%, aun cuando no se especificó la fecha de estructuración; la alcaldía de Medellín certificó la ocurrencia del accidente; es desplazado de la violencia, junto con su grupo familiar; no tiene recursos propios para subsistir, vive de la ayuda del estado y la caridad de terceros, por lo que tiene derecho a la pensión mínima legal vigente consagrada en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997, prorrogada por el inciso 2º del artículo 18 de la Ley 782 de 2002; y reclamó administrativamente a Colpensiones y al Ministerio del Trabajo.

Colpensiones, al dar respuesta al escrito generatriz de la contienda, se opuso a las pretensiones de la demanda; en cuanto a los hechos, dijo que no le constaban y propuso en su defensa las excepciones de cobro de lo no debido; ausencia de causa para demandar; inexistencia del presunto derecho reclamado y de la obligación; buena fe; improcedencia de condena en costas; prescripción; compensación, y la innominada o genérica: Llamó en garantía al Consorcio Prosperar.

El Ministerio del Trabajo también se opuso a las peticiones, adujo no constarle los hechos y que se atenía a lo que se probara; en su defensa propuso las excepciones de falta de legitimación por pasiva, inexistencia de la facultad y consecuente deber jurídico de reconocer, reajustar, modificar, negar y sustituir el derecho pensional, inexistencia de la obligación y prescripción.

El Consorcio Colombia Mayor 2013, administrador fiduciario del Fondo de Solidaridad Pensional, aseveró que no le constaban los hechos; y propuso como excepciones las de falta de legitimación por pasiva e incumplimiento de los requisitos para acceder a la pensión solicitada.

## **II. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

El Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Medellín, al que correspondió el trámite de primera instancia, mediante fallo del 25 de febrero de 2016, dispuso lo siguiente:

PRIMERO: Se CONDENA a la entidad ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES, representada legalmente por el Dr. MAURICIO OLIVERA GONZÁLEZ, o por quien haga sus veces, a reconocer al señor EIDER ADRIAN VILLADA BARRIENTOS, identificado con la cédula de ciudadanía número 1.002.084.250, a reconocer la pensión mínima establecida en los incisos 2 y 3 del artículo 46 de la Ley 418 de 1997, a partir del 26 de marzo de 2011.

SEGUNDO: Se CONDENA al CONSORCIO COLOMBIA MAYOR, representado legalmente por el doctor Juan José Lalinde Suárez, o por quien haga sus veces, a pagar periódicamente cada mes la pensión del señor EIDER ADRIAN VILLADA BARRIENTOS, dada su condición de administrador fiduciario del Fondo de Solidaridad Pensional, cuenta a cargo de la cual se deben hacer estos pagos.

TERCERO: Se CONDENA al CONSORCIO COLOMBIA MAYOR, representado legalmente por el doctor Juan José Lalinde Suárez, o por quien haga sus veces, a pagar al señor EIDER ADRIAN VILLADA BARRIENTOS, la suma de \$35.283.928 por concepto de retroactivo pensional por el periodo comprendido entre el 26 de marzo de 2011 y el 29 de febrero de 2016, mesada que deberá seguir reconociendo en adelante, la que deberá incrementar anualmente conforme lo disponga el Gobierno Nacional para el Salario Mínimo Mensual Legal Vigente.

CUARTO: Se CONDENA al CONSORCIO COLOMBIA MAYOR, a indexar la condena que, por concepto de mesadas pensionales, que se le está reconociendo al señor AIDER ADRIAN VILLADA BARRIENTOS, tomando en cuenta para el efecto, a la fórmula establecida en la parte motiva de esta providencia.

QUINTO: Se ABSUELVE a la NACIÓN – MINISTERIO DE TRABAJO, toda vez que legalmente no es el obligado a reconocer o pagar la pensión que se reconoce.

SEXTO: Se ABSUELVE a la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES y al CONSORCIO COLOMBIA MAYOR, de las demás pretensiones de la demanda formuladas en su contra, conforme a las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

SÉPTIMO: Las excepciones propuestas quedan resueltas explícita e implícitamente, conforme la parte motiva de la presente providencia. Prospera la de FALTA DE LEGITIMACIÓN POR ACTIVA, frente a la NACIÓN – MINISTERIO DE TRABAJO.

Finalmente, impuso costas al Consorcio Colombia Mayor.

### **III. SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

La Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, al resolver los recursos de apelación interpuestos por las demandadas y, en el grado jurisdiccional de consulta, mediante fallo del 12 de octubre de 2016, modificó la decisión de primera instancia, para precisar que la pensión debe ser reconocida y pagada por Colpensiones sin perjuicio de que esta repita contra el Consorcio Colombia Mayor, como administradora del Fondo de Solidaridad Pensional.

En lo que interesa al recurso extraordinario, el juzgador se remitió a las normas que consagran la pensión de invalidez para las víctimas de la violencia y a la sentencia CC C-767-2014, en la que se concluyó que existió una omisión del legislador al no prorrogar la norma que la consagró, pues una derogación tácita de la misma sería regresiva, por lo que declaró la exequibilidad condicionada y, como consecuencia, su vigencia.

Posteriormente, se remitió a los requisitos para acceder a la pensión de invalidez prevista en el citado artículo 46 de la Ley 418 de 1997; luego estudió la prueba documental incorporada al expediente y las declaraciones vertidas en el proceso, y concluyó que el demandante cumplía a cabalidad las exigencias previstas por la ley para acceder a la pensión, motivo por el cual confirmó la decisión en ese aspecto.

Con respecto a la autoridad responsable de asumir el pago de la prestación dijo que, conforme al artículo 18 de la Ley 782 de 2002, que modificó la Ley 418 de 1997, el otrora Instituto de Seguros Sociales era la autoridad competente para reconocer la pensión a favor de las personas víctimas de la violencia, función que ahora se encuentra a cargo de Colpensiones, por disposición del artículo 35 del Decreto 2013 de 2012; en ese mismo sentido se remitió a decisiones de la Corte Constitucional CC T-469-2013; CC T-921-2014; CC T-009-2015; CC T-032-2015, y T-074-2015. También, anotó que el Consorcio Colombia Mayor es el encargado de garantizar el pago periódico por concepto de la pensión como administrador fiduciario del Fondo de Solidaridad Pensional, cuenta a cargo de la cual se deben hacer estos pagos por disposición de la ley y, en ese orden, modificó la decisión para señalar que es a Colpensiones a la que le corresponde el pago de la pensión, con la posibilidad de repetir contra el Consorcio Colombia Mayor.

Con respecto a la fecha a partir de la cual se debe reconocer el retroactivo pensional, se remitió al artículo 18 de la Ley 782 de 2002, de acuerdo con el cual acudió al precepto 40 de la Ley 100 de 1993, para concluir que debe realizarse el pago desde la fecha de estructuración de la invalidez *en un porcentaje superior al 50%*, en el caso, desde el 26 de marzo de 2011, como lo certificó la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia. Por tal razón confirmó la decisión, en cuanto al valor que dedujo la juez por mesadas pensionales e indexación.

#### **IV. RECURSO DE CASACIÓN**

Interpuesto por Colpensiones, concedido por el Tribunal y admitido por la Corte, se procede a resolver.

#### **V. ALCANCE DE LA IMPUGNACIÓN**

Pretende el recurrente que la Corte case parcialmente la sentencia recurrida para que, en sede de instancia, revoque el fallo proferido por el juez y, en su lugar, *«se condene a COLPENSIONES al reconocimiento y pago de la prestación y del retroactivo, pero a partir del 22 de octubre de 2014, fecha en que fue promulgada la sentencia C-767 de 2014»*.

Con tal propósito formula un cargo por la causal primera de casación que fue objeto de réplica.

#### **VI. CARGO ÚNICO**

Acusa la sentencia de violar la ley directamente, por interpretación errónea de los artículos 18 de la Ley 782 de 2002, el cual modificó el 46 de la Ley 418 de 1997 y el artículo 40 de la Ley 100 de 1993.

Señala que no discute que el demandante tiene derecho a la pensión de invalidez como víctima de la violencia, no obstante, cuestiona la fecha a partir de la cual se otorgó la misma, esto es, el 26 de marzo de 2011, pues para esa data, producto de una omisión legislativa, no se tenía certeza de la

vigencia de dicha prestación, la cual fue únicamente dilucidada con la sentencia CC C-767-2014, lo que conllevó a la equivocada hermenéutica de las normas citadas en el cargo. Aunado a lo anterior, señala que del artículo 46 de la Ley 418 de 1997, prorrogada por la Ley 548 de 1999, no se deriva que la pensión reclamada deba reconocerse desde la fecha de la pérdida de capacidad laboral, ni depende de la data en que ocurrieron los hechos.

Estima que también se incurrió en yerro al aplicar el artículo 40 de la Ley 100 de 1993 por cuanto la pensión de invalidez, como víctima de la violencia, es una prestación especial, con características diferentes a la contenidas en el Sistema General de Pensiones, sentido en el que se pronunció la Corte Constitucional en la providencia CC SU587-2016, de la que transcribió un aparte, con base en lo cual concluye que no procedía el reconocimiento desde la fecha de estructuración de la invalidez, como lo hizo el tribunal.

## **VII. RÉPLICA**

El opositor se remite a las sentencias CC T-469-2013, CC T-921-2014 y CC C-767-2014, en las que afirma se hizo un análisis profundo de los orígenes y desarrollo legislativo de la pensión especial de víctimas del conflicto armado en Colombia y, especialmente, sobre la omisión legislativa del artículo 18 de la Ley 782 de 2002 que modificó el 46 de la Ley 418 de 1997, el artículo 1 de la Ley 1106 de 2006 y el 1º de la Ley 1421 de 2010, de todo lo cual se concluye que

existió una violación directa al principio de progresividad, lo que condujo a la inexecutable condición a través de la sentencia C-767-2014, de la que transcribe varios de sus apartes; luego de lo cual estima que dicha prestación nunca ha salido del ordenamiento jurídico, por lo que estaba vigente para el momento de los hechos en los que el actor fue víctima de una mina *antipersona* el 26 de marzo de 2011, por lo que al reunir los demás requisitos, se debe reconocer desde esa fecha.

El Consorcio Colombia Mayor 2013 coadyuva el recurso extraordinario de casación y, como consecuencia, pide que se case la decisión del tribunal en los términos solicitados por la entidad recurrente.

En similares términos interviene el Ministerio del Trabajo, quien agregó que, si bien fue absuelta en las instancias por haber prosperado la excepción de falta de legitimación por pasiva, en virtud de lo establecido en el Decreto 600 de 2017, es actualmente la entidad responsable del reconocimiento y pago de la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado prevista en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997 y de ejercer la defensa judicial de los casos relacionados con aquella.

## **VIII. CONSIDERACIONES**

Dado el sendero elegido por el censor se encuentran fuera de discusión los siguientes hechos: 1) que Eider Adrián Villada Barrientos nació el 13 de junio de 1995; 2) que fue

víctima de una mina *antipersona* en el municipio de Tarazá – Antioquia- el 26 de marzo de 2011; 3) que fue calificado por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia con un 82,5% de pérdida de capacidad laboral con data de estructuración del 26 de marzo de 2011, misma fecha del evento; 4) que el 16 de diciembre de 2013 reclamó a Colpensiones la pensión mínima como víctima del conflicto armado en Colombia prevista en las Leyes 418 de 1997 y 782 de 2002, y 4) que reúne los requisitos para acceder al aludido auxilio.

El cuestionamiento se dirige concretamente a elucidar la fecha a partir de la cual se debe conceder la prestación económica de naturaleza especial, pues para la sala sentenciadora su otorgamiento se debe fijar en la estructuración del estado de invalidez, mientras que para la recurrente, el pago debe iniciar el 22 de octubre de 2014, data de la sentencia CC C-767-2014, mediante la cual se estudió la constitucionalidad de varias de las normas y concluyó en la exequibilidad condicionada de los artículos 1.º de la Ley 1106 de 2006 y 1.º de la Ley 1421 de 2010, pues para la fecha de ocurrencia del suceso invalidante no existía regulación legal sobre la materia.

Con el ánimo de realizar un estudio integral del caso, lo cual se impone por cuanto del resultado del análisis se establecerá la naturaleza jurídica de la prestación reclamada, esto es, si hace parte del sistema integral de pensiones a fin de determinar la fecha de su exigibilidad. Para tal efecto la Corporación se remitirá a la consagración legal y a las

consideraciones expresadas por la Corte Constitucional que concluyó que existió una omisión legislativa relativa al no prorrogar la aludida pensión desde el año 2006.

## **Prestación especial para víctimas de la violencia en Colombia en el marco del conflicto armado interno**

### Finalidad y evolución de la prestación

La pensión especial de invalidez para las víctimas de la violencia en el marco del conflicto armado en Colombia, nació de la necesidad de darle seguridad jurídica, social y económica a quienes han sufrido daños en su persona que les han generado una pérdida de capacidad laboral y no cuentan con la cobertura del sistema de seguridad social, ni con ingresos que les permitan solventar las mínimas necesidades y, como una manera de reparación por parte del Estado colombiano, frente a los daños ocasionados a los miembros de la sociedad civil que resulten afectados como víctimas en medio del conflicto armado que azota a nuestro país.

Fue así que el artículo 45 de la Ley 104 de 1993 «*por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones*» creó una pensión mínima legal a favor de las víctimas de los atentados que sufrieren una disminución del 66% calificada por el Fondo de Solidaridad Pensional, siempre y cuando el beneficiario careciera de otras posibilidades pensionales y de atención en salud. Dicha ley

fue derogada por el artículo 131 de la Ley 418 de 1997, a partir de la cual, la aludida prestación benefició a las víctimas del conflicto armado colombiano que fueren calificadas con base en el Manual Único de Calificación en un porcentaje igual o superior al 50% de pérdida de su capacidad laboral. Por lo que los requisitos para acceder a la prestación, conforme a lo previsto en el artículo 46 de la mencionada Ley 418 de 1997, quedaron establecidos de la siguiente manera: i) ser víctima de la violencia en el marco del conflicto interno; ii) acreditar una pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50% por lesiones ocurridas en un acto proveniente de dicho conflicto, y iii) que carezca de otras posibilidades pensionales y de atención en salud. El referido artículo 131 *ibidem* dispuso una vigencia de dos años de las disposiciones allí contempladas contados a partir de su promulgación, entre ellas, la contemplada en el precepto 46 ya referido.

Con posterioridad, la Ley 548 de 1999 la amplió por tres años más y la Ley 782 de 2002, por otros cuatro años. Ulteriormente, el artículo 1.º de la Ley 1106 de 2006 y la Ley 1421 de 2010, prorrogaron por cuatro años varias de las reglas contenidas en las referidas disposiciones, sin hacer expresa referencia al artículo 46 de la citada Ley 418 de 1997 ni del 18 de la Ley 782 de 2002 que la prorrogó, y en las que se había establecido la citada pensión a favor de las víctimas del conflicto armado que cumplieran las condiciones allí previstas.

La anterior situación fue advertida por la Corte Constitucional en varias decisiones de tutela, entre otras, cabe mencionar las sentencias CC T-469-2013 y CC T-921-2014, en las que ordenó otorgar la pensión de invalidez mediante las acciones de tutela allí estudiadas, hasta que en la sentencia CC C-767-2014, el Tribunal Constitucional calificó que en el asunto existió una omisión legislativa relativa, motivo por el cual, declaró la exequibilidad de las normas estudiadas. Explicó, en uno de sus apartes, lo siguiente:

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

En otros términos, el referido vacío se produce en razón a que el legislador no amplió la vigencia de la prestación de las víctimas de la violencia del conflicto armado, en los artículos 1 de la Ley 1106 de 2006 y 1 de la Ley 1421 de 2010. En este orden de ideas, el asunto puesto en consideración no se circunscribe a estudiar si la norma objeto de control fue derogada de forma expresa o tácita por la ley, como lo proponen algunos intervinientes, sino el análisis debe centrarse en establecer si dicha conducta omisiva desconoce los postulados constitucionales.

[...]

**3.5.2.7** Del recuento anterior se concluye que la omisión del legislador, referida a no haber extendido la vigencia de la prestación a favor de las víctimas de la violencia, desconoce los postulados constitucionales, en especial la obligación de ampliación progresiva de la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, los deberes impuestos por el Estado Social de Derecho y el mandato de igualdad material. Dicha situación

genera un vacío en el ordenamiento jurídico, poniendo en riesgo a una población en un alto grado de vulnerabilidad. Por ello, resulta necesario que la Corte Constitucional, profiera una sentencia integradora que introduzca al ordenamiento el ingrediente omitido por el legislador y que permite que las normas acusadas están acordes con nuestro ordenamiento Superior.

En consecuencia, se declarará la exequibilidad condicionada de dichas disposiciones en el entendido que las víctimas que sufrieren una pérdida del 50% o más de su capacidad laboral calificada con base en el Manual Único para la calificación de invalidez expedido por el Gobierno Nacional, tendrán derecho a una pensión mínima legal vigente, de acuerdo con lo contemplado en el Régimen General de Pensiones de la Ley 100 de 1993, siempre y cuando carezcan de otras posibilidades pensionales y de atención en salud.

Así, ante la omisión relativa, producto de no extender la vigencia de la prestación para víctimas del conflicto, produjo un efecto regresivo frente a la garantía de derechos de este grupo poblacional altamente vulnerable, lo que llevó a la Corte a llenar ese vacío, condicionando la exequibilidad de la norma estudiada bajo el entendimiento de que quien sufra una PCL igual o superior al 50%, conforme al Manual Único de Calificación de Invalidez, tendrá derecho a una pensión mínima y, como parámetro para efectos del monto, esto es, que es equivalente a un salario mínimo, se remitió a lo contemplado en la Ley 100 de 1993.

#### Naturaleza de la prestación

Con respecto a la naturaleza de la pensión mínima para las víctimas de la violencia en el marco del conflicto armado, se impone remitirse a la norma que la consagró originalmente y a la que se hizo referencia arriba, pero que, para mayor claridad, se procede a transcribir textualmente en lo

pertinente. Dice el inciso segundo del artículo 46 de la 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 y reconocida por el Instituto de Seguros Sociales, o la entidad de naturaleza oficial señalada por el Gobierno Nacional. (subraya la Sala).

De la anterior disposición se deriva que la pensión mínima establecida para las víctimas del conflicto armado, hoy conocida como pensión humanitaria, tiene las siguientes características:

1. Para su exigibilidad se requiere haber sufrido una pérdida de capacidad laboral del 50% o más, la cual se debe evaluar de acuerdo con lo previsto en el Manual Único de Calificación de Invalidez.
2. Su monto se sujeta a la pensión mínima conforme lo regula la Ley 100 de 1993.
3. La persona debe carecer de otras posibilidades pensionales y de atención en salud.
4. Su cobertura correspondía al Fondo de Solidaridad Pensional a que se refiere el artículo 25 de la Ley 100 de 1993.

En cuanto al primer punto, es claro que la sujeción al Manual Único de Calificación de Invalidez, implica que se deben tener en cuenta los lineamientos allí previstos. Para la fecha de evaluación del actor se encontraba vigente el Decreto 917 de 1999, que en su artículo 1.º establecía, entre otras cosas, que su ámbito de aplicación era *«determinar la pérdida de la capacidad laboral de cualquier origen, de conformidad con lo establecido por los artículos 38, siguientes y concordantes de la Ley 100 de 1993, el 46 del Decreto-ley 1295 de 1994 y el 5o. de la Ley 361/97»*.

En relación con el valor de la pensión en estudio, también se previó por el legislador que se sujetara a lo previsto en la Ley 100 de 1993, en efecto, el artículo 35 de esa disposición dispone que el monto de la pensión mínima de vejez o de jubilación no podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente.

Y, finalmente, la financiación de dicha pensión quedó a cargo del Fondo de Solidaridad Pensional, cuya destinación se encuentra regulada en el literal i) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993, modificado por el 2 de la Ley 797 de 2003, que dispone:

- i) El fondo de solidaridad pensional estará destinado a ampliar la cobertura mediante el subsidio a los grupos de población que, por sus características y condiciones socioeconómicas, no tienen acceso a los sistemas de seguridad social, tales como trabajadores independientes o desempleados, artistas, deportistas, madres comunitarias y discapacitados. Créase una subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, destinado a la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema, mediante un subsidio económico, cuyo origen, monto y regulación se establece en esta ley. La edad para

acceder a esta protección será en todo caso tres (3) años inferior a la que rija en el sistema general de pensiones para los afiliados.

Si bien, a partir del Decreto 600 de 2017, la financiación de la prestación humanitaria periódica quedó incorporada al Presupuesto General de la Nación, tal como lo dispone el artículo 2.2.9.5.7., en el párrafo de la misma norma se señaló que ésta se mantendría a cargo del Fondo de Solidaridad Pensional de manera transitoria hasta que asumiera el Ministerio del Trabajo.

Aclarado lo anterior y dado que, para la fecha de la solicitud elevada por el actor, dicha financiación estaba a cargo del mencionado fondo, se entiende también vinculada estrechamente, el menos en su concepción, al sistema general de pensiones.

Entonces, en tanto la aludida prestación reconoce el concepto de invalidez estatuido en la Ley 100 de 1993, el cual debe calificarse de conformidad con el Manual Único de Calificación de estatuido con base en dicha normativa, pero, además, contiene un elemento esencial de naturaleza resarcitoria, derivado del hecho dañoso que genera la condición de víctima en los términos del artículo 15 de la Ley 418 de 1997, es indudable su definición como una **pensión de carácter especial**.

En ese orden de ideas, queda establecido que, si bien por su naturaleza la pensión prevista en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997 no presupone una afiliación forzosa al sistema general de pensiones ni se financia con aportes

realizados por los sujetos del sistema general de seguridad social colombiano, como acontece con las prestaciones incorporadas al sistema general de pensiones, lo cierto es que su vinculación a este resulta incuestionable en la medida que su reconocimiento y financiación se nutre del Fondo de Solidaridad Pensional que hace parte integral del sistema y, por ende, no se le puede desligar de su regulación.

Determinado lo precedente, queda por resolver, cuál es la vigencia de la pensión mínima para las víctimas de la violencia en el marco del conflicto interno, también conocida como prestación humanitaria económica.

#### Vigencia de la prestación

Tal como se viene señalando, la aludida prestación se creó con carácter transitorio, al punto que la vigencia de la disposición que la consagró fue sucesivamente prorrogada hasta que la Ley 1106 de 2006 omitió incluir dicha norma, lo cual aconteció también con la Ley 1421 de 2010. Si bien, la Corte Constitucional encontró dicha omisión legislativa y, en ejercicio de su labor de juez de constitucionalidad, a través de la sentencia integradora CC C-767-2014 dispuso la exequibilidad de *«los artículos 1 de la Ley 1106 de 2006 y 1 de la Ley 1421 de 2010, en el entendido que las víctimas del conflicto armado interno, que sufrieren una pérdida del 50% o más de su capacidad laboral calificada con base en el Manual Único para la calificación de invalidez expedido por el Gobierno Nacional, tendrán derecho a una pensión mínima legal vigente, de acuerdo con lo contemplado en el Régimen*

*General de Pensiones de la Ley 100 de 1993, siempre y cuando carezcan de otras posibilidades pensionales y de atención en salud»*

De lo anterior surge entonces la pregunta en torno a qué sucede si, como acontece en el caso en estudio, el suceso que desembocó en la invalidez que afectó al actor como consecuencia de un acto derivado del conflicto armado (mina *antipersona*), ocurrió en el periodo comprendido entre la entrada en vigencia de la Ley 1106 de 2006 y la sentencia de constitucionalidad referida y a partir de cuándo procede el reconocimiento pensional.

Como quiera que la parte demandada, expresamente manifiesta que no se opone al reconocimiento del derecho, pero menciona que dado que no había norma vigente a la fecha de la estructuración de la invalidez que estableciera la pensión reclamada, el reconocimiento se debe realizar a partir de la notificación de la sentencia CC C-767-2014, el 22 de octubre de esa anualidad, con la cual recobró vigor jurídico, se hace necesario definir si efectivamente la prestación solo puede ser pagada a partir de dicha providencia.

**En ese orden, debe la Sala decidir si a la fecha en la que el demandante solicitó la pensión mínima a favor de las víctimas del conflicto armado estaba vigente la norma que la estatuyó y de ser afirmativa la respuesta, a partir de cuándo procede el reconocimiento.**

Con respecto a la primera parte del cuestionamiento hay que advertir que si bien la norma que instituyó la pensión mínima a favor de las víctimas en el marco del conflicto armado interno no fue prorrogada a partir de la Ley 1106 de 2006, lo cierto es que no fue expresamente derogada ni tampoco puede entenderse que obedeció a una derogatoria estatutaria por ser contraria al espíritu de la ley que la sustituyó, con mayor razón cuando su objeto de protección recayó en las víctimas, como desarrollo de la necesidad de mantener una protección a este grupo poblacional, que además quedaron afectadas por una situación de invalidez.

Por lo expresado y pese a que no desconoce la Sala que la decisión de constitucionalidad no moduló los efectos de su decisión, por lo que conforme a lo dispuesto en los artículos 45 y 48 de la Ley 270 de 1996, rigen hacia el futuro, lo cierto es que no resulta válido a la luz de la Constitución Política aceptar que existió un periodo de desprotección de la población víctima del conflicto armado que, además, hubiera conllevado su invalidez como consecuencia de un acto de violencia, pues ciertamente tales actos no han dejado de ocurrir y, por otro lado, no se puede desconocer el principio de progresividad que impide que esta clase de protección se deje de otorgar sin una razón válida suficiente que la justifique.

No podemos dejar de lado que estamos ante la protección de un grupo claramente marginado frente al que el estado debe propender por el establecimiento de medidas a su favor bajo *«un mandato de acción, encaminado a*

*transformar las condiciones materiales que engendran o perpetúan la exclusión y la injusticia social», que no puede ser aplazado en el tiempo y orientado a la corrección de «las visibles desigualdades sociales, a facilitar la inclusión y participación de sectores débiles, marginados y vulnerables de la población en la vida económica y social de la nación, y a estimular un mejoramiento progresivo de las condiciones materiales de existencia de los sectores más deprimidos de la sociedad».*<sup>1</sup>

Conforme a ello al haber establecido en favor de las víctimas del conflicto armado, a través de la prestación hoy objeto de análisis; las obligaciones estatales se enmarcan en el respeto en el disfrute del derecho, la protección y su realización efectiva, aspecto que sería completamente rebasado bajo la consideración de derogatoria tácita antes señalada. Y es que la cláusula más relevante se centra en la progresividad y no regresividad; a este efecto en la Sentencia CC-C 046 de 2018, se indicó:

---

<sup>1</sup> Sentencia CC T025-2004 **ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL EN LA POBLACION DESPLAZADA-Elementos/ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL EN LA POBLACION DESPLAZADA-Declaración formal.**

**DEBERES DEL ESTADO-Clases**

*Se derivan dos clases de deberes para el Estado. Por una parte, debe adoptar e implementar las políticas, programas o medidas positivas para lograr una igualdad real de condiciones y oportunidades entre los asociados y al hacerlo, dar cumplimiento a sus obligaciones constitucionales de satisfacción progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales básicos de la población - en aplicación de lo que la jurisprudencia constitucional ha denominado “cláusula de erradicación de las injusticias presentes”-. Y, por otra, debe abstenerse de adelantar, promover o ejecutar políticas, programas o medidas ostensiblemente regresivos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, que conduzcan clara y directamente a agravar la situación de injusticia, de exclusión o de marginación que se pretende corregir, sin que ello impida avanzar gradual y progresivamente hacia el pleno goce de tales derechos.*

[...]

*Por la vía de la insuficiente apropiación presupuestal y de la omisión en la corrección de las principales falencias de la capacidad institucional, el avance progresivo en la satisfacción de los derechos de la población desplazada no sólo se ha retrasado, sino que se ha ido deteriorando con el paso del tiempo en algunos aspectos. Dicho retroceso es, prima facie, contrario al mandato constitucional de garantizar el goce efectivo de los derechos de todos los desplazados. Por eso, el primer deber de las autoridades competentes es evitar dicho retroceso práctico en los aspectos del nivel de protección de los derechos de todos los desplazados donde éste se ha presentado, así dicho retroceso sea resultado de la evolución del problema y de factores que escaparon a la voluntad de los funcionarios responsables.*

En consonancia, la jurisprudencia más reciente ha determinado que el principio de progresividad es separable de la regla de no regresividad y que son categorías jurídicas diferenciables, aunque interrelacionadas. Así, ha dicho que entre las mismas existe una relación de género y especie, en la que la regla, es decir, la no regresividad es una manifestación del principio e implica una obligación de no hacer para el Estado, pero sobre todo se desprende del principio de interdicción de la arbitrariedad. Por otro lado, el principio de progresividad supone obligaciones de hacer con miras a garantizar, gradual y sucesivamente la plena efectividad de los derechos, en el contexto de las capacidades económicas e institucionales del Estado.

Por ende, alcanzado un mínimo de protección, el objetivo primordial es la progresividad del mismo y, sin desconocer que existe una excepción a este deber, cualquier retroceso, se reitera, debe tener una justificación completamente válida a la luz de la Constitución Nacional y, tratándose de derechos prestacionales, vale la pena memorar lo que la Sentencia CC T-025-2004, dijo al respecto:

[...] a todos los derechos que tengan una marcada dimensión prestacional se pueden resumir en los siguientes parámetros. Primero, prohibición de discriminación (por ejemplo, no se podría invocar la insuficiencia de recursos para excluir de la protección estatal a minorías étnicas o partidarios de adversarios políticos); segundo, necesidad de la medida lo cual exige que sean estudiadas cuidadosamente medidas alternativas y que éstas sean inviables o insuficientes (por ejemplo, se han explorado y agotado otras fuentes de financiación); tercero, condición de avance futuro hacia la plena realización de los derechos de tal forma que la disminución del alcance de la protección sea un paso inevitable para que, una vez superadas las dificultades que llevaron a la medida transitoria, se retome el camino de la progresividad para que se logre la mayor satisfacción del derecho (por ejemplo, señalando parámetros objetivos que, al ser alcanzados, reorientarían la política pública en la senda del desarrollo progresivo del derecho); y cuarto, prohibición de desconocer unos mínimos de satisfacción del derecho porque las medidas no pueden ser de tal magnitud que violen el núcleo básico de protección que asegure la supervivencia digna del ser humano ni pueden empezar por las áreas prioritarias que tienen el mayor impacto sobre la población. Pasa la Corte a definir tales mínimos.

Esta Sala no ha sido ajena al estudio del deber de progresividad en derechos prestacionales; que compartan la misma categoría de derechos, como lo es la pensión de invalidez y sobrevivientes - de lo que podemos referir que en efecto, conforme al artículo 48 de la Constitución Política, en concordancia plena con las normas de derecho internacional ratificadas por nuestro país, en especial el Pacto de San José y el Protocolo de San Salvador, los sistemas de derechos sociales, económicos y culturales deben ser progresivos. Implica de manera general, dando aplicación al postulado de universalidad, que cuando se logra una determinada cobertura del servicio público, esta no puede ser disminuida posteriormente. En lo individual, los requisitos de acceso a las prestaciones otorgadas por el servicio público, en principio, no pueden ser agravados por la acción estatal, pues tales *per se* materializan el nivel de protección social alcanzado. Toda imposición de requisitos más exigentes para el acceso a las prestaciones es sospechosa de regresividad y, por tanto, pero sólo en principio, inconstitucional. No es que los sistemas de derechos sociales y económicos no puedan ser regresivos en un momento determinado, lo pueden ser; pero para que el Estado pueda contrariar el postulado de progresividad debe fundamentar su decisión en poderosas razones derivadas de cambios sociales o económicos que amenacen la viabilidad del sistema de derechos.

A la luz del principio de progresividad se entiende que una reforma, siempre beneficia a la generalidad de la población, tanto a nivel de cobertura como de protección individual. La aplicación de principios, que permitan la

aplicación retroactiva de la ley, solo se justifica en razones de favorabilidad, dada la presunción de progresividad, lo que, en términos más simples, implica no expulsar a quienes, dada su situación concreta, ya están siendo protegidos, en caso de que con la nueva normativa se vea disminuido su nivel de protección individual.

Ahora, si en virtud de la urgencia de dar regresividad al sistema de derechos, se genera la medida y se justifica su real necesidad, aparece diamantino que la norma busca reducir la cobertura del servicio. Así, estas disposiciones son de aplicación inmediata y no se admite en forma alguna la posibilidad de aplicación ultractiva de los preceptos derogados más favorables, a través de principios. Se itera, la norma regresiva, para que sea constitucionalmente admisible, debe estar debidamente sustentada, en todo caso, no puede vulnerar derechos de sectores especialmente vulnerables de la población, como ocurre en el caso de las víctimas del conflicto armado interno, que además cuentan con una pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50%.

En ese orden, dado que no se expone el motivo por el cual no se prorrogó la disposición que contiene la pensión mínima referida, debe concluirse que dicha omisión constituyó una regresividad en los derechos de los sujetos de especial protección mencionados, lo cual concuerda con las decisiones proferidas por la Corte Constitucional CC T-463-2013 y CC T-469-2012, ya referidas en esta providencia, en las que se reconocieron las pensiones mínimas solicitadas

por considerar que el artículo 46 de la Ley 418 de 1997 seguía produciendo efectos jurídicos, más aún, cuando no puede entenderse que obedeció a una derogatoria por ser contraria al espíritu de la ley que la sustituyó.

**Queda entonces por definir si el pago debe realizarse a partir del suceso que derivó en la invalidez o, como lo consideró el Tribunal, a partir de la estructuración de aquella, conforme a lo establecido en el artículo 40 de la Ley 100 de 1993.**

En este punto resulta necesario reiterar, como se dijo de manera antecedente, que la pensión mínima prevista en la Ley 418 de 1997 se encuentra íntimamente vinculada al sistema integral de seguridad social, en la medida que se remite a varias de las disposiciones aplicables a aquél y se nutría para la fecha de la solicitud, de los recursos del mismo administrados por el Fondo de Solidaridad Pensional.

En ese orden, no erró el colegiado al determinar que la fecha de reconocimiento de la pensión solicitada por el actor se debía sujetar a lo previsto en el artículo 40 de la Ley 100 de 1993, cuyo inciso final señala expresamente: *«La pensión de invalidez se reconocerá a solicitud de parte interesada y comenzará a pagarse, en forma retroactiva, desde la fecha en que se produzca tal estado».*

Se insiste, aun cuando la pensión otorgada al actor no es en estricto de invalidez, dado que como quedó arriba anotado se trata de una pensión especial, lo cierto es que al remitirse a la regulación de la Ley 100 de 1993 y estar

íntimamente vinculada al sistema general de pensiones por las razones suficientemente expuestas, y dado que es precisamente dicha condición la que causa el derecho contemplado en el referido artículo 46 de la Ley 418 de 1997, es apenas lógico que sea la fecha de estructuración de la invalidez el punto de partida para su pago, por una razón aún más evidente, y es que el mismo suceso fue el causante de la pérdida de capacidad laboral superior al 50%, a partir del cual se puede válidamente entender que el beneficiario se encontró en imposibilidad de proveerse su propio sostenimiento y es cuando el Estado debe acudir en su auxilio, sin que un hecho posterior como el alegado por la demandada pueda condicionar el acceso a la pensión.

Puestas en ese escenario las cosas, el fallador no incurrió en el dislate achacado por la recurrente, en lo atinente a la fecha a partir de la cual debe reconocerse la pensión deprecada.

Las razones anotadas resultan suficientes para despachar desfavorablemente el cargo.

Las costas en el recurso extraordinario estarán a cargo de la demandada y en favor de la parte actora. Se fijan como agencias en derecho la suma de ocho millones ochocientos mil pesos (\$8.800.000) m/cte., que se incluirán en la liquidación que se practique conforme lo dispuesto en el artículo 366 del Código General del Proceso.

## **IX. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley **NO CASA** la sentencia dictada el 12 de octubre de 2016 por la Sala Segunda de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, dentro del proceso ordinario laboral seguido por **EIDER ADRIÁN VILLADA BARRIENTOS** en contra del **INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES** hoy **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES**, de la **NACIÓN MINISTERIO DE TRABAJO**, a la que se llamó en garantía al **CONSORCIO PROSPERAR** hoy **CONSORCIO COLOMBIA MAYOR 2013**.

Costas como se dijo en la parte motiva.

Notifíquese, publíquese, cúmplase y devuélvase el expediente al tribunal de origen.

**OMAR ÁNGEL MEJÍA AMADOR**  
Presidente de la Sala

**GERARDO BOTERO ZULUAGA**

**FERNANDO CASTILLO CADENA**

**CLARA CECILIA DUEÑAS QUEVEDO**

**LUIS BENEDICTO HERRERA DÍAZ**

**IVÁN MAURICIO LENIS GÓMEZ**

**JORGE LUIS QUIROZ ALEMÁN**