COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia SU/587/16

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de unificación
Referencia	SU/587/16
Expediente	—
Fecha	2016-08-10
Sala	Sala reitera
Magistrado ponente	LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Pension Especial Minima De Invalidez Para Victimas De Atentados Terroristas
- Parafiscalidad De Los Recursos Del Sistema De Seguridad Social Integral
- Fondo De Solidaridad Pensional
- Pension Por Invalidez Para Victimas De La Violencia
- Pension Por Invalidez Para Victimas De La Violencia Y Derecho Al Minimo Vital

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Manifestación de los deberes constitucionales del Estado, no solo con el propósito de garantizar la efectividad de los derechos de la población víctima del conflicto armado (CP art. 2), sino también con miras a mitigar los impactos

Texto completo

SU587-16 Sentencia SU587/16 DERECHO DE PETICION- Atención prioritaria a las solicitudes relacionadas con el reconocimiento de derechos fundamentales ATENCION PRIORITARIA A DERECHO DE PETICION- Subreglas Se configuran tres hipótesis en las cuales una autoridad debe darle prelación al trámite de una solicitud, esto es, (i) cuando se solicite el reconocimiento de un derecho fundamental y su pronta resolución tenga la entidad necesaria para evitar la configuración de un perjuicio irremediable; (ii) cuando se requiera la adopción de medidas urgentes por razones de salud o de seguridad personal, en donde se encuentre en peligro inminente la vida o la integridad física del peticionario; y (iii) cuando la petición es realizada por un periodista en el ejercicio de su actividad. En este punto, cabe advertir que esta Corporación estudió la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria que reguló el contenido del derecho fundamental de petición en la Sentencia C-951 de 2014.

PETICION DE RECONOCIMIENTO DE UN DERECHO FUNDAMENTAL- Atención prioritaria para evitar un perjuicio irremediable La atención prioritaria con miras a evitar la configuración de un perjuicio irremediable, implica que la respuesta de fondo a una petición vinculada con la protección de un derecho fundamental, se deberá proferir antes de entrar a conocer cualquier otro asunto. En esta medida, se señaló que dicho planteamiento supone una alteración del trato igualitario que todas las autoridades deben otorgarle a las peticiones recibidas, por virtud del carácter prevalente que tiene el amparo de los derechos fundamentales. No obstante, ello no conduce a una vulneración del derecho a la igualdad, pues la excepción se sustenta en un fin constitucionalmente razonable.

PENSION ESPECIAL MINIMA DE INVALIDEZ PARA VICTIMAS DE ATENTADOS TERRORISTAS -Evolución y vigencia del régimen legal PENSION POR INVALIDEZ PARA VICTIMAS DE LA VIOLENCIA- Evolución normativa PENSION POR INVALIDEZ PARA VICTIMAS DE LA VIOLENCIA- Desarrollo jurisprudencial PENSION POR INVALIDEZ PARA VICTIMAS DE LA VIOLENCIA- Naturaleza El derecho fue creado como una manifestación de los deberes constitucionales del Estado, no solo con el propósito de garantizar la efectividad de los derechos de la población víctima del conflicto armado (CP art. 2), sino también con miras a mitigar los impactos que dicho escenario ha creado en la satisfacción de sus necesidades básicas, con ocasión de la afectación producida en su capacidad laboral. La relevancia de este auxilio radica entonces en que permite brindar una herramienta para procurar el asegura-miento de un entorno mínimo de subsistencia para una población que se encuentra en situación de especial vulnerabilidad, frente a la cual, en virtud del artículo 13 del Texto Superior, el Estado tiene el deber de promover condiciones acordes con la realización de la igualdad material, a través de una especie de acción afirmativa, que asegure la efectividad de sus derechos en términos de dignidad.

PENSION POR INVALIDEZ PARA VICTIMAS DE LA VIOLENCIA- Requisitos de la ley 418/97 La pensión especial de invalidez a favor de las víctimas es una prestación de naturaleza particular que se instituye con el fin de mitigar los impactos de la violencia ocasionada por el conflicto armado interno, cuyos requisitos de acceso son: (i) tener acreditada la condición de víctima, a partir de la definición que se otorga en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011; (ii) haber sido calificada con una PCL igual o superior al 50%;

(iii) no tener posibilidad de acceso a otro tipo de pensión que se otorgue en el Sistema General de Pensiones; y (iv) no pertenecer al régimen contributivo de salud.

PENSION POR INVALIDEZ PARA VICTIMAS DE LA VIOLENCIA- Funciones de reconocimiento, pago periódico y financiación PENSION POR INVALIDEZ PARA VICTIMAS DE LA VIOLENCIA- Reconocimiento a cargo de Colpensiones y cubrimiento y financiación a cargo del Fondo de Solidaridad Pensional PARAFISCALIDAD DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL- Mandato de destinación específica de los recursos de las Instituciones de la Seguridad Social PARAFISCALIDAD- Concepto Se trata de un instrumento de intervención del Estado en la economía, a través del cual se impone un gravamen especial de naturaleza constitucional, destinado a la recaudación y administración (directa o indirecta) de recursos que se encuentran por fuera del presupuesto nacional, con el propósito de financiar una actividad o un conjunto de actividades que sólo benefician a un determinado sector o grupo de la sociedad, al cual se le exige, por vía legal, la obligación de realizar dicho aporte.

Aun cuando la idea del gravamen es la de realizar una reinversión de los recursos recolectados a favor del mismo grupo o sector gravado, ello no significa que esa característica se traduzca en una contraprestación igual al monto de la tarifa fijada .

PARAFISCALIDAD DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL- Límites FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL- Naturaleza jurídica FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL- Origen de los recursos FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL- Subcuenta de solidaridad/ FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL- Subcuenta de asistencia FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL- Posibilidad de destinación de los recursos para el financiamiento de la pensión especial de invalidez para víctimas del conflicto armado Esta Corporación entiende que es posible darle una lectura a la obligación dispuesta a cargo del Fondo de Solidaridad Pensional, que no controvierta el principio de destinación específica de los recursos de la seguridad social que se encuentran a su cargo, en los términos dispuestos en el artículo 48 de la Constitución Política. En este sentido, la Sala reitera que en virtud del imperativo legal consagrado en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997, la obligación de financiación de la pensión especial de invalidez para las víctimas del conflicto armado se encuentra en cabeza del referido Fondo, solo que, con miras a preservar el contenido del citado mandato constitucional, es preciso que las sumas que se destinen para tal propósito, se

manejen a través de una fiducia o de otra modalidad operativa, independiente y distinta de aquella que tiene a su cargo las rentas de las subcuentas de solidaridad y subsistencia, cuya capitalización correrá por cuenta del Presupuesto General de la Nación, a partir de la identificación y desembolso de recursos que realice el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, tanto para asegurar una liquidez inmediata que facilite el cumplimiento de dicha obligación, como para preservar su estabilidad y asignación presupuestal hacia el futuro.

PENSION POR INVALIDEZ PARA VICTIMAS DE LA VIOLENCIA- Obligación de reconocimiento y pago periódico a cargo de Colpensiones PENSION POR INVALIDEZ PARA VICTIMAS DE LA VIOLENCIA- Financiamiento a cargo del Fondo de Solidaridad Pensional SISTEMA NACIONAL DE ATENCION Y REPARACION INTEGRAL PARA LAS VICTIMAS – SNARIV- Finalidad PENSION POR INVALIDEZ PARA VICTIMAS DE VIOLENCIA HACE PARTE DEL SISTEMA NACIONAL DE ATENCION Y REPARACION INTEGRAL PARA LAS VICTIMAS – SNARIV- PENSION POR INVALIDEZ PARA VICTIMAS DE LA VIOLENCIA- Vulneración por Colpensiones al dejar en suspenso pensión especial de invalidez a víctima del conflicto armado interno, bajo el argumento de sostenibilidad o de protección a los recursos parafiscales de la seguridad social PENSION POR INVALIDEZ PARA VICTIMAS DE LA VIOLENCIA Y DERECHO AL MINIMO VITAL- Orden con efectos inter comunis a víctimas del conflicto armado a quienes se les hubiere dejado en suspenso o negado el derecho Referencia: Expediente T-5.479.569 Asunto: Acción de tutela instaurada por el señor José Ferney González Pérez en contra de la Administradora Colombiana de Pensiones (COLPENSIONES), con vinculación oficiosa de las Juntas Regional de Caldas y la Nacional de Calificación de Invalidez Magistrado Ponente:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ Bogotá D.C., veintisiete (27) de octubre de dos mil dieciséis (2016). La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente, SENTENCIA En el proceso de revisión del fallo de tutela adoptado por el Juzgado Penal del Circuito Especializado de Manizales, correspondiente al trámite de la acción de amparo constitucional impetrada por el señor José Ferney González Pérez en contra de la Administradora Colombiana de Pensiones (COLPENSIONES), con vinculación de las Juntas Regional de Caldas y la Nacional de Calificación de Invalidez.

I. ANTECEDENTES 1.1. Hechos relevantes 1.1.1. El 29 de mayo de 2002, el señor José Ferney González Pérez fue víctima de una mina antipersonal en la vereda El Herrero ubicada en el corregimiento Las Coles del municipio de Pácora, departamento de Caldas [1] .

Como consecuencia de la explosión, resultó herido en su ojo y oído izquierdo y se le diagnosticó “[s]ecuelas IEC (alteraciones funciones complejas e integradas del cerebro)” [2] . Con posterioridad, el 10 de agosto de 2004 fue calificado con una pérdida de capacidad laboral del 59.45%, con fecha de estructuración coincidente con el día en que ocurrió el hecho victimizante .

1.1.2. Una vez acaecido lo anterior, el 10 de agosto de 2015 el accionante radicó solicitud de reconocimiento de pensión especial de invalidez para víctimas del conflicto armado ante COLPENSIONES, en virtud de lo previsto en la Ley 418 de 1997 [3] , sin que hasta la fecha de presentación de la acción de tutela se le haya otorgado una respuesta de fondo.

1.2. Solicitud de amparo constitucional Como consecuencia de los hechos descritos, el señor González Pérez invocó la protección de su derecho fundamental de petición, el cual consideró vulnerado ante la falta de respuesta en tiempo al requerimiento realizado el pasado 10 de agosto de 2015. Con tal propósito, le pide al juez de tutela que ordene a COLPENSIONES dar una respuesta oportuna y de fondo a dicha solicitud.

Con miras a explicar la importancia del amparo, el actor señaló que hasta antes del incidente de la mina antipersonal, se dedicaba a labores de agricultura a través de las cuales adquiría los recursos necesarios para su sustento y el de su familia. Sin embargo, como resultado de las limitaciones físicas padecidas, se ha visto imposibilitado para continuar con

su desarrollo. Ello, según afirma, ha producido un desmedro en sus condiciones de vida y las de su núcleo familiar, al punto que su puntaje en el SISBEN es equivalente a 29,57 [4] .

De igual modo, expresó que actualmente reside con su esposa y una hermana en el municipio de Aguadas (departamento de Caldas), y que los únicos ingresos que devengan como hogar corresponden a una suma que equivale a cerca de $ 200.000 pesos, que percibe su cónyuge por la prestación de servicios domésticos [5] .

1.3. Contestación de las entidades accionadas y vinculadas 1.3.1. Contestación de COLPENSIONES En escrito presentado el 18 de diciembre de 2015, el Vicepresidente Jurídico y Secretario General de la Administradora Colombiana de Pensiones informó que dicha entidad se encuentra realizando un estudio detallado sobre el caso del señor José Ferney González Pérez para determinar si, efectivamente, éste es beneficiario de la pensión especial de invalidez prevista en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997.

Más allá de lo anterior, afirmó que se han presentado varios problemas vinculados, principalmente, con la fuente de financiación de la prestación reclamada por el actor y con las autoridades encargadas de su pago. En tal sentido, explicó que si bien dicha modalidad de prestación se encuentra actualmente vigente y es exigible por las víctimas del conflicto armado, según se expuso por esta Corporación en la Sentencia C-767 de 2014 [6] , también se aclaró que se trata de un beneficio excluido del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, por lo que su financiación es un asunto totalmente ajeno a sus competencias, como entidad administradora de dicho régimen.

En otras palabras, aun cuando COLPENSIONES admitió ser la entidad encarga-da de adelantar los trámites relacionados con su reconocimiento , como se fija en el ordenamiento jurídico, no le compete asumir su pago periódico y, mucho menos, su financiación, pues de acuerdo con el inciso 2 del citado artículo 46 de la Ley 418 de 1997, estas funciones están en cabeza del Fondo de Solidaridad Pensional. En este orden de ideas, advirtió que el Consorcio Colombia Mayor, como órgano administrador del citado fondo, es quien debe proceder con el pago y financiación de la prestación reclamada, una vez ella hubiese sido reconocida.

Sin perjuicio de lo anterior, en el marco de diferentes procesos de tutela, este Tribunal le ha ordenado a COLPENSIONES reconocer y pagar la pensión especial de invalidez, autorizando el recobro de los valores correspondientes al Fondo de Solidaridad Pensional. No obstante, éste se ha negado a reembolsar dichos recursos, al considerar que los mismos pertenecen a las Instituciones de la Seguridad Social y, con fundamento en el artículo 48 del Texto Superior, no pueden destinarse a prestaciones ajenas al Sistema General de Pensiones.

Frente a esta discusión, agregó que el Ministerio del Trabajo recientemente les remitió una comunicación luego de que la Corte profiriera el Auto 290 de 2015 [7] , en el que declaró improcedente una solicitud de aclaración realizada frente a la Sentencia C-767 de 2014, con la cual se pretendía esclarecer los recursos que se podían destinar para cubrir la prestación reclamada. En el citado documento se señaló que en la medida en que la pensión especial de invalidez está excluida del Régimen General de Pensiones, no es posible hacer uso para efectos ajenos al sistema de los recursos recaudados a partir de los aportes realizados por los afiliados al Régimen de Prima Media, ya que tal presupuesto tiene destinación específica para cubrir de manera exclusiva las prestaciones económicas que amparan las contingencias de vejez, invalidez y muerte que se reconocen en el marco del Sistema de Seguridad Social, en concordancia con lo previsto en el artículo 48 de la Constitución Política. En esta medida, ni siquiera de manera temporal y mientras se efectúa el recobro, COLPENSIONES puede tomar las sumas del fondo común para pagar las prestaciones de las víctimas derivadas de la Ley 418 de 1997 [8] .

Hecha la anterior precisión, se sostuvo que esta misma restricción constitucional se predica del Fondo de Solidaridad Pensional, toda vez que el mismo fue creado a través del artículo 25 de la Ley 100 de 1993 para subsidiar parcial-mente los aportes de la población sin acceso a la seguridad social, y para otorgar subsidios económicos a las personas en estado

de pobreza extrema o de indigen-cia. Así las cosas, en su criterio, la pensión especial de invalidez a favor de las víctimas de la violencia no puede ser financiada por tales recursos, sino que su pago debe originarse en el presupuesto previsto para amparar a las víctimas del conflicto armado interno.

En todo caso, destacó que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público es el que debe definir la fuente de financiación ante las complejidades que se han suscitado.

En conclusión, solicitó que en este proceso de tutela se proceda a diferenciar entre el reconocimiento, la financiación y el pago de dicha prestación, pues no existe claridad al respecto y tal situación está afectando la garantía de los derechos fundamentales de sujetos de especial protección.

1.3.2. Junta Regional de Calificación de Invalidez de Caldas [9] En respuesta radicada el 18 de diciembre de 2015 ante el juez de instancia, el Director Administrativo y Financiero de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Caldas argumentó que dicha entidad no había transgredido ningún derecho fundamental, pues su obligación consistía simplemente en calificar la pérdida de capacidad laboral del señor González Pérez, tal como lo realizó de forma oportuna.

1.3.3. Junta Nacional de Calificación de Invalidez La entidad vinculada no dio respuesta a la acción de tutela. II. SENTENCIA OBJETO DE REVISIÓN En providencia del 24 de diciembre de 2015, el Juzgado Penal del Circuito Especializado de Manizales resolvió decretar el amparo de los derechos de petición y seguridad social del señor José Ferney González Pérez. Para justificar la decisión adoptada, verificó que a la fecha de interposición de la acción no se había otorgado respuesta al requerimiento realizado por el accionante, y que tal situación, por la materia a la que se refiere, produce un efecto gravoso en su derecho a la seguridad social. En consecuencia, ordenó a COLPENSIONES resolver de fondo la solicitud de reconocimiento de la pensión especial de invalidez , en un término no mayor a cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del fallo.

III. PRUEBAS 3.1. Copia de la cédula de ciudadanía del señor José Ferney González Pérez [10] . 3.2. Copia de la solicitud de reconocimiento de pensión de invalidez a favor de las víctimas del conflicto armado realizada el 10 de agosto de 2015, por el señor José Ferney González Pérez ante COLPENSIONES [11] .

3.3. Copia del dictamen realizado al señor González Pérez el 10 de agosto de 2004, en el cual se le calificó con una pérdida de capacidad laboral de 59,45% y se dispuso como fecha de estructuración el 29 de mayo de 2002 [12] .

3.4. Copia de la declaración extraprocesal realizada el 28 de julio de 2015 por el señor José Ferney González Pérez ante la Notaría Única del Círculo de Aguadas, en el departamento de Caldas, en la cual se relató la ocurrencia del hecho victimizante, la pérdida producida en su capacidad laboral y la situación actual de desprotección en que se encuentra el hogar, según se describió en el acápite de hechos [13] .

3.5. Copia de una certificación expedida el 17 de octubre de 2002 por el Personero Municipal de Pácora (departamento de Caldas), en la cual consta que el señor José Ferney González Pérez “resultó herido en su ojo y oído izquierdo, el día 29 de mayo de 2002, en la vereda del Herrero, corregimiento de las Coles de Pácora, víctima de atentado terrorista en el marco del conflicto armado interno, por motivos ideológicos y políticos, efectuado presuntamente por grupo al margen de la ley, por un artefacto al parecer una mina antipersonal o también llamada quiebrapatas.” [14] 3.6. Copia de una certificación proferida el 4 de marzo de 2006 por el Alcalde del Municipio de Pácora, en la cual se hace constar que el señor José Ferney González Pérez “ sufrió un accidente con mina antipersonal el día 29 de mayo de 2002, en la vereda el Herrero, de propiedad del señor Darío Jiménez, según el registro médico que se le hizo en dicha fecha en la E.S.E Hospital Santa Teresita.” [15] 3.7. Copia del escrito remitido el 28 de septiembre de 2015 por el Ministerio del Trabajo a COLPENSIONES, en el que se plantea las dificultades vinculadas con la financiación y pago de la pensión especial de

invalidez , con ocasión de la destinación específica de los recursos del Sistema General de Pensiones, incluyendo la ampliación de esta restricción para el Fondo de Solidaridad Pensional, en los términos expuestos en el acápite de hechos.

3.8. Copia de un oficio de diciembre de 2015 enviado por COLPENSIONES al juez de primera instancia, en el que se mencionan las actuaciones adelantadas por dicha entidad, en relación con los hechos que originaron el amparo.

En este documento, el cual llegó al despacho luego de haber sido proferido el fallo de tutela, se reiteraron los argumentos relacionados con la controversia que existe alrededor del cumplimiento de las obligaciones de financiación y pago, en los mismos términos descritos en la contestación de la demanda [16] .

Adicionalmente, COLPENSIONES profirió la Resolución GNR 416728 del 23 de diciembre de 2015, en la que se pronunció sobre la petición del accionante, motivo por el cual pide que se declare la carencia actual de objeto por hecho superado.

Ahora bien, cabe señalar que en el citado acto administrativo se resolvió "[d]ejar en suspenso el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez por víctima de la violencia solicitada por el señor GONZALEZ PÉREZ JOSE FERNEY, (…), de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta Resolución" [17] .

Al revisar el contenido de la misma, se observa que pese a que se admite que el actor cumple con la totalidad de los requisitos para el otorgamiento de la prestación reclamada, se deja en suspenso su reconoci-miento, por cuanto no existe claridad sobre el procedimiento previsto para su financiación y pago, en la medida en que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no ha resuelto la imposibilidad jurídica de destinación específica que tienen los recursos dispuestos para el cubrimiento de la pensión especial de invalidez a favor de las víctimas de la violencia [18] .

IV. CONSIDERACIONES 4.1. Competencia y revisión por Sala Plena La Sala de Selección de Tutelas Número Cuatro, mediante Auto del 29 de abril de 2016, dispuso la revisión de la sentencia de amparo proferida en el proceso de la referencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241.9 del Texto Superior, 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y demás disposiciones pertinentes.

Aun cuando el asunto fue inicialmente asignado a la Sala Segunda de Revisión, durante el curso del proceso, COLPENSIONES remitió un oficio el 7 de junio de 2016, en el cual solicitó que la presente acción de tutela sea resuelta por la Sala Plena, con el fin de que se solucionen algunos aspectos relacionados con el reconocimiento, pago y financiación de la pensión especial de invalidez . En esencia, se expusieron los mismos argumentos mencionados en el escrito de contestación de la demanda, poniendo de presente que la falta de claridad sobre el tema está generando un escenario de amenaza sobre los derechos de un grupo de especial protección constitucional, como lo son las víctimas de la violencia que, con ocasión del conflicto armado interno, se encuentran en condición de invalidez, con implicaciones directas en términos de sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones. En este contexto, y en relación con la materia sometida a juicio, se sugirió que la Sala Plena aborde el estudio de las siguientes preguntas:

"(i) quién es el competente para efectuar el reconocimiento [de la pensión especial de invalidez]; [y] (ii) cuál debe ser la fuente de financiación en tanto se trata de una prestación que no hace parte del Sistema General de Pensiones, pero que la ley ordena su pago (…) [por] (…) el Fondo de Solidaridad Pensional[,] el cual tiene destinación específica. (…)" [19] .

Con fundamento en esta solicitud, el Magistrado Sustanciador decidió poner en conocimiento de la Sala Plena el asunto de la referencia, para que ésta decidiera si ameritaba "su estudio por todos los magistrados" , conforme se dispone en el artículo 61 del Acuerdo No. 02 de 2015 [20] . En sesión ordinaria del 27 de julio de 2016, el pleno de esta Corporación resolvió asumir el conocimiento del presente proceso de tutela, ordenando la suspensión de los términos hasta que se adopte una decisión de fondo.

4.2. Trámite en sede de revisión 4.2.1. En el oficio remitido por COLPENSIONES el 7 de junio de 2016, se allegaron igualmente copias de los actos administrativos proferidos luego de la expedición de la Resolución GNR 416728 del 23 de diciembre de 2015, en la cual –como ya se dijo– se decidió dejar en suspenso el derecho pensional del señor José Ferney González Pérez. Específicamente, se anexaron los siguientes pronunciamientos:

· Copia de la Resolución GNR 146006 del 18 de mayo de 2016, proferida como resultado del recurso de reposición interpuesto en contra del acto en mención. Al respecto, se consideró que pese a que el señor González Pérez acreditó los requisitos necesarios para el otorgamiento de la pensión especial de invalidez , lo procedente era confirmar integralmente el acto recurrido, pues que no existe claridad sobre su fuente de financiación y ello impide que pueda ser efectivamente garantizada. Lo anterior se sustentó con base en la discusión planteada sobre la imposibilidad de utilizar los recursos de las Instituciones de la Seguridad Social para cubrir prestaciones de naturaleza especial, cuyo fundamento no se encuentra en el Sistema de Seguridad Social, sino en el marco de los deberes constitucionales del Estado vinculados con la garantía de los derechos humanos [21] .

· Copia de la Resolución VPB 22858 del 23 de mayo de 2016, en la que resolvió el recurso de apelación interpuesto contra el acto que dejó en suspenso la prestación reclamada. En términos generales, y siguiendo la misma línea previamente expuesta, se decidió confirmar la determinación impugnada, con el argumento de que todavía no se ha resuelto la cuestión relativa a la autoridad competente para financiar y pagar el derecho objeto de reclamación [22] .

4.2.2. Más adelante, el 2 de agosto de 2016, se realizó un acercamiento a la problemática planteada por COLPENSIONES, a través de un escrito conjunto elaborado por el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el que se manifestó la preocupación existente en lo que atañe a la imposibilidad de financiar el pago de la pensión especial de invalidez con los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional, conforme se dispone en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997.

Sobre el particular, se explicó que con la expedición de la Ley 797 de 2003 se modificó la estructura de dicho Fondo, mediante la implementación de dos subcuentas: la de solidaridad y la de subsistencia. En tal virtud, se dispuso que los recursos destinados para cada una de ellas solo podrían utilizarse en la garantía de los beneficios previstos a su cargo, excluyendo la posibilidad de que la financiación y pago de la pensión especial de invalidez se haga con los valores que allí se encuentran, toda vez que la prestación reclamada no se hace parte del Sistema General de Pensiones y no guarda relación con el carácter parafiscal de las sumas depositadas en el Fondo. Por lo anterior, se solicitó a esta Corporación que defina la fuente de financiación de la prestación, la cual, en criterio de los Ministerios, debe estar en el Presupuesto General de la Nación.

4.2.3. Posteriormente, en proveído del 3 de agosto de 2016, se resolvió vincular a este proceso al Consorcio Colombia Mayor 2013 [23] , al Ministerio del Trabajo, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (en adelante UARIV), con el fin de garantizar sus derechos de defensa y contradicción, ante la posibilidad de que pudieran verse afectados con lo que finalmente se decida. Como consecuencia de la actuación descrita, se recibieron los documentos que a continuación se resumen:

4.2.3.1. El 10 de agosto de 2016, el Consorcio Colombia Mayor 2013 remitió una comunicación en la que da respuesta a la acción de tutela interpuesta por el señor José Ferney González Pérez. En primer lugar, se señaló cual es el marco normativo que regula la naturaleza, el objeto y el funcionamiento del Fondo de Solidaridad Pensional, cuya estructura se compone por los artículos 25 y 26 de la Ley 100 de 1993 y el Decreto 3771 de 2007, modificado por el Decreto 4944 de 2009. Al respecto, se resaltó que el Fondo fue creado (i) para ampliar la cobertura del Régimen de Pensiones mediante un subsidio a las cotizaciones a favor de la población que por sus condiciones socioeconómicas no tiene los recursos necesarios para efectuar la totalidad de los aportes al Sistema, y (ii) para la protección de las personas en estado de

indigencia o de pobreza extrema, mediante el otorgamiento de subsidios económicos. Para tal efecto, como ya se mencionó, su estructura se divide en dos subcuentas que se manejan de forma separada: la de solidaridad y la de subsistencia.

En segundo lugar, se destacó que la administración del Fondo se encuentra en cabeza del Consorcio , cuyo origen surge a partir de una alianza estratégica integrada por un acuerdo comercial entre las sociedades FIDUPREVISORA S.A, FIDUCOLDEX S.A y FIDUCENTRAL S.A, el cual deberá actuar en el marco del contrato de encargo fiduciario No. 216 de 2013 y observar los lineamientos que respecto del ejercicio de su función le prescriba el Ministerio del Trabajo.

En tercer lugar, en relación con la pensión especial para víctimas , se alegó que a partir de la Sentencia C-767 de 2014 [24] , este Tribunal dispuso su continuidad en el ordenamiento jurídico. No obstante, de conformidad con la modificación introducida por la Ley 782 de 2002 al artículo 46 de la Ley 418 de 1997, se advirtió que el reconocimiento de la prestación le corresponde exclusivamente a COLPENSIONES, por lo que el Consorcio carece de legitimación por pasiva frente al caso planteado. En otras palabras, indicó que la Administradora de Pensiones es la única entidad que tiene la competencia para determinar si el señor González Pérez cumple con los requisitos para acceder a la pensión especial de invalidez , sin que el Consorcio tenga algún tipo de injerencia en dicho trámite.

En cuarto lugar, se destacó que en virtud del carácter parafiscal de los recursos que administra COLPENSIONES, ellos no pueden destinarse al financiamiento de la prestación objeto de examen, ya que su destinación solo puede estar encaminada al pago de las pensiones propias del Sistema General de Pensiones. Lo mismo ocurre con las sumas que están a cargo del Fondo de Solidaridad Pensional, por tratarse de una entidad que hace parte del Sistema de Seguridad Social Integral, cuyas funciones se limitan al manejo de los recursos necesarios para la realización de los dos programas previamente enunciados [25] .

En este sentido, enfatizó que el fondo se nutre de los recursos que aportan los afiliados al Sistema de Pensiones, en virtud de la aplicación del principio de solidaridad intergeneracional que lo caracteriza, “cuyo pilar es el que las personas con mayores ingresos contribuyen para aquellos grupos de población que no cuentan con un ingreso en su vejez” [26] . En conexidad con lo expuesto, se incluyó una referencia a la Sentencia C-368 de 2012 [27] , en donde la Corte advirtió sobre la naturaleza parafiscal de los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional, los cuales “están destinados exclusivamente [al Sistema General de Pensiones] y no pertenecen a la Nación, ni a las entidades que los administran.” [28] En consecuencia, señaló que la utilización de los recursos administrados por COLPENSIONES o por el Fondo de Solidaridad Pensional para el pago de la prestación consagrada en la Ley 418 de 1997, constituye una transgresión del artículo 48 de la Constitución, que consagra la imposibilidad de destinar los recursos de las Instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella [29] .

Por tal motivo, es que se está negando a proceder con los pagos que, según la ley en cita, está en la obligación de realizar, circunstancia que motivó la solicitud efectuada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que inicie un estudio dirigido a establecer la fuente de financiación de dicha pensión, pues, por el momento, no existe una apropiación para ese fin.

4.2.3.2. El 10 de agosto de 2016, el Ministerio del Trabajo presentó un escrito para dar contestación a la demanda de tutela presentada por el accionante. Al respecto, se recalcó que la pensión especial de invalidez para las víctimas del conflicto armado es una prestación excluida del Régimen General de Pensiones, en tanto que la misma tiene su origen en el conflicto armado interno que vive el país y no busca la satisfacción de las contingencias amparadas por el Sistema de Seguridad Social.

Por ello, los requisitos para acceder al derecho en mención no suponen la acreditación de tiempos de servicio o semanas de cotización, sino que exigen demostrar (i) ser víctima del conflicto armado, (ii) haber sufrido una pérdida de capacidad

laboral superior al 50% y (iii) no tener otras posibilidades pensionales y de atención en salud. En esta medida, al tratarse de una prestación excluida del Régimen General de Pensiones, ella no puede ser cubierta por los recursos propios del Sistema de Seguridad Social, en virtud a su naturaleza parafiscal, de conformidad con el artículo 48 de la Constitución.

En el escrito se argumentó que dicha prohibición también se predica de los recursos que integran el Fondo de Solidaridad Pensional. En efecto, si bien cuando se creó la prestación económica objeto de controversia se dispuso que su financiación sería cubierta con las sumas que se encuentran en dicho Fondo, tal precepto se tornó de imposible cumplimiento con la expedición de la Ley 797 de 2003, en la que se introdujeron algunas reformas al artículo 27 de la Ley 100 de 1993. En particular, ello ocurrió cuando la estructura del Fondo se dividió en dos subcuentas, pues cada una de ellas se destina exclusivamente al amparo de la cobertura financiera requerida para la realización del objeto que la identifica, esto es, (i) subsidiar parcialmente los aportes de pensión a quienes por sus características socioeconómicas no lo puedan hacer totalmente [30] , y (ii) otorgar subsidios económicos a las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema [31] .

De esta manera, se desprende que los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional también tienen una naturaleza parafiscal. En palabras del Ministerio:

“Entonces, es preciso afirmar que la modificación introducida al Fondo de Solidaridad Pensional circunscribió la utilización de sus recursos a: i) subsidiar parcialmente los aportes de pensión, a la población que por sus características y condiciones socioeconómicas no tienen acceso a los sistemas de seguridad social y, ii) el otorgamiento de subsidios económicos para la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema; en razón a la destinación específica de los mismos.

Así, puede extraerse la principal característica de los recursos del FSP, su naturaleza parafiscal , a la cual la Corte Constitucional en Sentencia C-368 de 2012, dio cuenta del hecho que, al ser recursos de la seguridad social, estaban destinados exclusivamente a dicho sistema y no pertenecen a la Nación, ni a las entidades que los administran.

Por tanto, al ser contribuciones que afectan a un determinado y único grupo social y económico y que se utilizan para beneficio propio del sector, el manejo, administración, y ejecución de estos recursos se hace exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los creó (Ley 100 de 1993, modificada por la Ley 797 de 2003) y se destinan sólo al objeto previsto en ella: la entrega de los subsidios de ambas subcuentas .” [32] (Se subraya fuera del original) Aunado a lo anterior, se hizo mención a la Sentencia C-895 de 2009 [33] , en la cual se advirtió que los aportes que realizan los afiliados al Sistema General de Pensiones son considerados parafiscales, por lo que no pueden utilizarse para fines ajenos a los que regulan el marco funcional de las Instituciones de la Seguridad Social. Bajo este panorama, y consciente del problema de financiación por el que está atravesando la pensión especial de invalidez a favor de las víctimas del conflicto armado, se informó que, en conjunto con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se elaboró un borrador de decreto en “donde se regula de manera íntegra el reconocimiento de la referida pensión, incluyendo como fuente de financiación el Presupuesto General de la Nación.” [34] Sobre esta iniciativa, el Ministerio del Trabajo manifestó que se reunió igualmente con la UARIV y la Defensoría del Pueblo, desde finales del año 2015, para cuantificar los potenciales beneficiarios de la prestación y buscar una eventual fuente de financiación. En concreto, se hizo referencia a las siguientes alternativas:

“El 24 de febrero del año que cursa se realizó reunión en la Defensoría del Pueblo con todos los actores del Gobierno involucrados en el tema, en la cual se expuso la necesidad de establecer una fuente de financiación para el pago y se precisó que estaba en proceso de construcción el articulado de una propuesta normativa que reglamentara integralmente el tema. // Posteriormente, el 7 de marzo de los corrientes, esta entidad realizó una reunión con delegados de la Unidad de Víctimas, para analizar el proceso de valoración de los hechos de violencia para el ingreso al Registro Único de

Víctimas afectadas por el conflicto armado. // El 4 de abril de 2016, en conjunto con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se remitió al Ministerio del Interior proyecto de Decreto con la totalidad del articulado, teniendo como fuente el Fondo de Solidaridad y Convivencia Ciudadana el cual fue devuelto por esta última cartera hasta el 23 de junio del mismo año, en la que indicó que las prestaciones no podían ser financiadas por dicho Fondo. // Por tanto, se determinó por parte del Ministerio de Hacienda, que la fuente de financiación sería el Presupuesto General de la Nación y sería reconocida por el Ministerio de Trabajo, por medio de encargo fiduciario .” [35] En definitiva, se solicitó a la Corte acceder a la protección de los derechos fundamentales invocados por el accionante, pero que se tenga en cuenta que, si bien en la actualidad existen dificultades en la fuente de financiación de la prestación reclamada, en todo caso el Gobierno Nacional viene trabajando para dar una solución al respecto.

4.2.3.3. En escrito allegado el 10 de agosto de 2016, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público adujo que, al no cumplirse con el principio de subsidiariedad, la acción de tutela resultaba improcedente, pues el asunto podía ser resuelto por la jurisdicción ordinaria.

De conformidad con la Sentencia C-767 de 2014 [36] , se reiteró que la prestación a favor de las víctimas que es analizada en esta oportunidad no constituye un derecho originado en el Sistema General de Pensiones, sino que su naturaleza corresponde a un auxilio económico producido en el escenario del conflicto armado que vive el país. Bajo este entendido, como administradora del Régimen de Prima Media, no puede exigirse a COLPENSIONES que se encargue de su reconocimiento y pago, puesto que ello supondría afectar la parafiscalidad que le es propia.

En sus propias palabras, el Ministerio adujo que, en la medida en que la pensión de invalidez para las víctimas del conflicto armado se encuentra en el marco de los derechos humanos y de los deberes constitucionales del Estado colombiano, “es precisamente obligación del Gobierno Nacional apropiar las partidas del Presupuesto General de la Nación, con el fin de garantizar la financiación de la prestación de invalidez en comento, actividad que ya fue realizada a través del Ministerio y cuya reglamentación integral se encuentra próxima a expedirse, mediante decreto conjunto con el Ministerio de Trabajo.” [37] Finalmente, manifestó que en dicho decreto se espera asignar el reconocimiento de la prestación reclamada a una entidad diferente a COLPENSIONES, en virtud de la autorización realizada al Gobierno Nacional en el artículo 18 de la Ley 782 de 2002, con miras a señalar la entidad de naturaleza oficial delegada para cumplir con dicha obligación [38] .

4.2.3.4. En comunicación remitida el 18 de agosto de 2016, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (en adelante UARIV) participó en el presente proceso de tutela. En primer lugar, resaltó algunas características de la pensión especial de invalidez para las víctimas del conflicto armado interno, con ocasión del marco normativo y jurisprudencial que la regula.

Específicamente, mencionó las siguientes: · La prestación se encuentra actualmente vigente y debe ser garantizada a todas las personas que sean identificadas como potenciales beneficiarios.

· Los criterios exigidos para el reconocimiento corresponden a aquellos específicamente previstos en la Ley 418 de 1997, sin que resulten aplicables los que se prevén en el Régimen General de Pensiones.

· Los requisitos para acceder a la pensión especial de invalidez son: “ i) tener la calidad de víctima, ii) haber sufrido una pérdida de más del 50% de la capacidad laboral a causa de acciones u omisiones de actores armados que constituyan infracciones al DIH o violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, iii) carecer de otras [alternativas] pensionales y, iv) [no tener] posibilidades de atención en salud.” [39] · La prestación debe ser reconocida por el Instituto de Seguros Sociales (hoy COLPENSIONES) o por la entidad oficial que señale el Gobierno Nacional, y cubierta por el Fondo de Solidaridad Pensional.

· Los beneficiarios pueden reclamar el pago cada mes, al tratarse de una pensión cuyo valor corresponde a la mínima legal vigente. En segundo lugar, la UARIV señaló que la prestación en cita debe otorgarse a título de “subsidio” , en concordancia con lo advertido por esta Corporación en la Sentencia T-074 de 2015 [40] , pues la fuente jurídica de la pensión especial no se encuentra en el Régimen General de Pensiones, sino en el marco de los deberes constitucionales del Estado con las víctimas del conflicto. Así las cosas, se destacó que la reparación integral no es una función exclusiva a su cargo, sino que, para tal efecto, se creó el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas [41] , el cual se encuentra integrado por un conjunto de entidades públicas del orden nacional y territorial que cumplen diversas funciones. En este orden de ideas, se expresó que deben identificarse las instituciones encargadas de hacer efectiva la prestación reclamada, de acuerdo con las características y elementos que la identifican. Por ello, si el punto clave es la invalidez , “la entidad competente o (…) idónea para [llevar] a cabo su determinación”, es aquella que tiene experticia en la materia; reservando la labor de “ financiación” , al deber del Gobierno Nacional de “asignar los recursos para ello[,] sin contravenir los postulados de reserva del gasto que imponen la ley y la Constitución.” [42] En tercer lugar, en cuanto a la posibilidad de acceso al derecho en mención, se aclaró que la UARIV tiene la responsabilidad de certificar la condición de víctima del potencial beneficiario y de añadir el subsidio en la “ruta integral de reparación como parte de la oferta institucional” del Estado, en el marco de su competencia legal de Coordinación del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (en adelante SNARIV).

Por último, se puso de presente la oferta institucional otorgada al accionante, a partir de su inscripción en el Registro Único de Víctimas (en adelante RUV), en el que se destaca que el año 2009 recibió una suma equivalente a $ 19.876.000 pesos (correspondiente a 40 SMLMV), a título de reparación administrativa de acuerdo con el Decreto 1290 de 2008 [43] , por el hecho victimizante de lesiones personales que le causaron una incapacidad permanente [44] .

4.2.4. Finalmente, el 9 de septiembre de 2016, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado radicó una intervención en la que se pronunció sobre el tema general objeto de controversia. De acuerdo con lo expuesto, indicó que la prestación especial para las víctimas del conflicto armado no hace parte del Sistema de Seguridad Social, por lo que la misma no debe ser reconocida por una entidad encargada de la administración del Régimen de Pensiones, con el fin de evitar que los recursos del sistema sean utilizados para propósitos diferentes a la cobertura que le es propia. Esta restricción también involucra al Fondo de Solidaridad Pensional, ya que sus recursos están igualmente sujetos a las cargas de la parafiscalidad.

4.3. Presentación del caso, problema jurídico y esquema de resolución 4.3.1. Esta Sala considera necesario hacer una presentación del caso expuesto, previa identificación de los elementos fácticos encontrados en el expediente y de los hallados por esta Corporación, pues necesariamente los hechos que dieron origen a la acción de tutela se han transformado con ocasión del trámite surtido hasta el momento, lo que conduce a una adecuación de la controversia planteada por parte del juez constitucional [45] .

4.3.2. Como se mencionó en el acápite de hechos, el señor José Ferney González Pérez es una persona víctima de un episodio con una mina antipersonal, quien, como consecuencia de ese hecho y en el marco del conflicto armado interno, fue calificado con una pérdida de capacidad laboral del 59,45%. Actualmente, sus condiciones de vida son precarias, ya que no puede trabajar, no cuenta con ingresos suficientes para la satisfacción de las necesidades básicas [46] , ni tampoco tiene la posibilidad de acceder a una pensión en el Sistema General de Seguridad Social [47] .

Como consecuencia de lo expuesto, el 10 de agosto de 2015 solicitó el reconocimiento y pago de la pensión especial de invalidez a favor de las víctimas de la violencia, sin que haya obtenido una respuesta de fondo para el momento en el que se interpuso el recurso de amparo.

De admitirse que la protección se circunscribe a la obtención de una respuesta por parte de la entidad demandada, en este caso, COLPENSIONES, en principio podría considerarse superada la controversia constitucional, en el momento en el que se profirió la Resolución GNR 416728 del 23 de diciembre de 2015, entendiendo que se está en presencia de un hecho superado [48] .

No obstante, en la medida en que el amparo se promueve con miras a obtener la salvaguarda del derecho de petición , es necesario entrar a verificar si el contenido de la respuesta satisface los elementos que integran su núcleo esencial, esto es, si la solicitud fue resuelta de fondo, de manera clara, efectiva, suficiente y congruente con lo pedido. Por lo demás, el reconocimiento de la prestación que aquí se solicita guarda estrecha relación con la protección de las víctimas del conflicto armado, como sujetos que se hallan en una situación de gravedad extrema y urgencia, por lo que el examen de la respuesta que fue otorgada apunta directamente a la realización de otros derechos fundamentales como el mínimo vital y la vida digna.

En este orden de ideas, es preciso advertir que en el contenido de la citada resolución, se verificó que el accionante cumplía con todos los requisitos legales para ser beneficiario del auxilio económico reclamado. Sin embargo, se decidió no reconocer el derecho y, por el contrario, dejarlo en suspenso, con fundamento en que el Fondo de Solidaridad Pensional se está negando a reembolsar los recursos destinados por COLPENSIONES para el pago de dicha prestación y ello está generando riesgos en la sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones. Con la problemática adicional, derivada de los múltiples oficios que fueron enviados a este Tribunal, conforme a la cual no pueden utilizarse los recursos de la citada Administradora de Pensiones, ni del Fondo en cuestión, ya que se trata de rentas parafiscales cuya destinación no puede afectarse, así sea temporalmente.

En este escenario, la respuesta que en la actualidad brinda el Estado frente al otorgamiento de la pensión especial de invalidez para víctimas del conflicto, es que no cabe proceder a su reconocimiento, financiación y pago, hasta tanto no se resuelva el asunto de la parafiscalidad y de la posible afectación de las rentas de COLPENSIONES, en términos de sostenibilidad. Esta decisión, incluso en el caso del actor, fue confirmada en las Resoluciones GNR 146006 del 18 de mayo de 2016 (que resolvió el recurso de reposición) y VPB 22858 del día 23 del mes y año en cita (que resolvió el recurso de apelación).

Visto lo anterior, es claro que la relevancia constitucional del caso ya no se encuentra en la falta de respuesta en término a la solicitud del actor, sino en verificar si la respuesta otorgada por COLPENSIONES, a través de la cual dejó en suspenso el derecho a la pensión especial de invalidez del señor González Pérez, cumplió con los supuestos jurisprudenciales que demandan la protección del derecho de petición .

4.3.3. Así las cosas, a partir de las circunstancias fácticas que dieron lugar al ejercicio de la acción de tutela y de la delimitación realizada al caso bajo examen, esta Corporación debe entrar a determinar si COLPENSIONES vulneró el derecho de petición del señor José Ferney González Pérez, cuando decidió dejar en suspenso su derecho a la pensión especial de invalidez , a pesar de cumplir con la totalidad de los requisitos legales exigidos para su otorgamiento, al entender que existen riesgos de sostenibilidad financiera y de afectación a recursos parafiscales, los cuales obligan a resolver previamente a qué entidades les asiste el deber de asumir el reconocimiento, financiación y pago de dicha prestación.

El examen que se adelantará respecto del derecho de petición, como ya se dijo, se enfocará en averiguar si el contenido de la respuesta satisface los elementos que integran su núcleo esencial, esto es, si se ofreció una solución de fondo, clara, efectiva, suficiente y congruente con lo pedido. Lo anterior, ligado al hecho de que el accionante es un sujeto de especial protección constitucional, en razón al grave escenario de vulnerabilidad en el que se encuentra como víctima del

conflicto armado interno, lo que igualmente implica verificar si se está presencia de una afectación de sus derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida digna.

4.3.4. Con miras a resolver el problema jurídico planteado, inicialmente este Tribunal procederá a realizar un recuento sobre elementos esenciales del derecho de petición, acorde con el deber de atención prioritaria a las solicitudes relacionadas con el reconocimiento de derechos fundamentales. Luego, se examinará el panorama normativo y jurisprudencial de la pensión especial de invalidez, alrededor de conceptos claves como (i) su naturaleza jurídica, (ii) los requisitos que se exigen para su reconocimiento, (iii) las obligaciones que permiten su materialización y (iv) la naturaleza parafiscal de los recursos de las subcuentas del Fondo de Solidaridad Pensional y de las rentas que administra COLPENSIONES. Una vez agotado el examen de los temas propuestos, se finalizará con la resolución del caso concreto.

4.4. Del derecho de petición y la atención prioritaria a las solicitudes relacionadas con el reconocimiento de derechos fundamentales 4.4.1. El derecho de petición está consagrado en el artículo 23 de la Constitución política [49] , como una garantía fundamental de las personas que otorga escenarios de diálogo y participación con el poder público y que posibilita la satisfacción de otros derechos constitucionales en el marco del Estado social de derecho [50] .

Su núcleo esencial se ha agrupado en la posibilidad de presentar solicitudes de manera respetuosa ante las autoridades públicas o ante los particulares en los casos previstos en la ley [51] , surgiendo a cargo de sus destinatarios la obligación de recibirlas, tramitarlas y resolverlas de forma oportuna y de manera clara, efectiva, suficiente y congruente con lo pedido.

En concordancia con lo expuesto, esta Corporación ha señalado que la respuesta debe cumplir, por lo menos, con los siguientes requisitos: (i) la misma debe ser otorgada de manera pronta y oportuna dentro del término legal; (ii) su contenido debe dar una solución de fondo y acorde con las cargas de claridad, efectividad, suficiencia y congruencia; y (iii) la decisión que se adopte debe ser puesta en conocimiento del interesado con prontitud [52] .

4.4.1.1. En relación con la oportunidad de la respuesta, el artículo 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [53] dispone que, por regla general, las peticiones deberán ser contestadas dentro de los 15 días siguientes a su recepción, sin perjuicio de que la ley pueda exigir un término diferente para atender circunstancias específicas de cada caso concreto. De no ser posible la respuesta antes de que se cumpla con el término dispuesto, se deberán explicar los motivos de la demora y señalar el plazo en el cual se procederá a resolver la cuestión.

En el análisis que se adelanta por el juez de tutela para determinar la validez de los motivos que justifican aplazar una respuesta o disponer de un nuevo término para resolver la solicitud interpuesta, es necesario tener en cuenta el principio de razonabilidad, a partir de la consideración de circunstancias como el grado de dificultad o complejidad de las pretensiones [54] .

4.4.1.2. En lo que atañe al contenido de la respuesta al derecho de petición, este Tribunal ha sido enfático en señalar que el mismo debe ser (i) claro, lo que significa que los argumentos deben resultar comprensibles para el peticionario; e igualmente debe ser de (ii) fondo , lo cual implica que la autoridad a la cual se dirige la solicitud, según su competencia, “está obligada a pronunciarse de manera completa y detallada sobre todos los asuntos indicados en la petición, excluyendo referencias evasivas o que no guardan relación con el tema plantea-do” [55] ;

Por lo demás, la Corte también ha indicado que la respuesta tiene que ser “[iii] suficiente , como quiera que [debe] res[olver] materialmente la petición y satisfa[cer] los requerimientos del solicitante, sin que por ello excluya la posibilidad de que la respuesta sea negativa a las pretensiones del peticionario [56] ; (iv) efectiva , si soluciona el caso que se plantea [57] y (v) congruente si existe coherencia entre lo respondido y lo pedido, lo que supone que la solución o respuesta verse sobre lo preguntado y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición, sin que se

[descarte] la posibilidad de suministrar información adicional que se encuentre relacionada con la petición propuesta” [58] Para lograr que materialmente la respuesta se adecue a las cargas enunciadas, es preciso el desarrollo de un proceso analítico por parte de la autoridad o del particular al cual se dirige la solicitud, en el que se realice una verificación de los hechos alegados por el peticionario frente al marco jurídico que regula el tema relacionado con la petición [59] , sin que ello implique que la decisión deba ser necesariamente favorable a sus intereses [60] .

4.4.1.3. Por último, la solución que se adopte debe ser puesta en conocimiento del interesado con prontitud, pues, de lo contrario, su omisión se equipara a una falta de respuesta. Así lo ha destacado la Corte, al sostener que “si lo decidido no se da a conocer al interesado, el efecto en uno y otro caso es el mismo desde el punto de vista de la insatisfacción del derecho.” [61] 4.4.2. Independiente de lo anterior, cabe anotar que en el artículo 20 del CPACA se establece un régimen especial, a partir del cual es necesario brindarle un trato preferente a ciertas peticiones, previo examen del objeto pretendido, del sujeto que presenta la solicitud y de las circunstancias en las que este último se encuentra. Al respecto, el precepto en cita dispone que:

“ ARTÍCULO 20. ATENCIÓN PRIORITARIA DE PETICIONES. Las autoridades darán atención prioritaria a las peticiones de reconocimiento de un derecho fundamental cuando deban ser resueltas para evitar un perjuicio irremediable al peticionario, quien deberá probar sumariamente la titularidad del derecho y el riesgo del perjuicio invocado. // Cuando por razones de salud o de seguridad personal esté en peligro inminente la vida o la integridad del destinatario de la medida solicitada, la autoridad adoptará de inmediato las medidas de urgencia necesarias para conjurar dicho peligro, sin perjuicio del trámite que deba darse a la petición. Si la petición la realiza un periodista, para el ejercicio de su actividad, se tramitará preferencialmente.” De conformidad con el anterior mandato legal, se configuran tres hipótesis en las cuales una autoridad debe darle prelación al trámite de una solicitud, esto es, (i) cuando se solicite el reconocimiento de un derecho fundamental y su pronta resolución tenga la entidad necesaria para evitar la configuración de un perjuicio irremediable; (ii) cuando se requiera la adopción de medidas urgentes por razones de salud o de seguridad personal, en donde se encuentre en peligro inminente la vida o la integridad física del peticionario; y (iii) cuando la petición es realizada por un periodista en el ejercicio de su actividad [62] . En este punto, cabe advertir que esta Corporación estudió la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria que reguló el contenido del derecho fundamental de petición en la Sentencia C-951 de 2014 [63] , y en relación con el artículo en cita, examinó su validez constitucional a partir de cada uno de los escenarios planteados.

4.4.2.1. Frente al primero, advirtió que la atención prioritaria con miras a evitar la configuración de un perjuicio irremediable, implica que la respuesta de fondo a una petición vinculada con la protección de un derecho fundamental, se deberá proferir antes de entrar a conocer cualquier otro asunto. En esta medida, se señaló que dicho planteamiento supone una alteración del trato igualitario que todas las autoridades deben otorgarle a las peticiones recibidas, por virtud del carácter prevalente que tiene el amparo de los derechos fundamentales. No obstante, ello no conduce a una vulneración del derecho a la igualdad, pues la excepción se sustenta en un fin constitucionalmente razonable.

En todo caso, también se señaló que la prioridad que se le otorgue a algunas peticiones sobre otras, para este evento en particular, no puede ser el fundamento para el incumplimiento de los términos de respuesta del resto de solicitudes. Para justificar lo anterior, la citada sentencia indicó que “el artículo 20 implica únicamente una prelación en el trámite administrativo que, al interior de la entidad, se dé a una solicitud que se encuentre dentro de la hipótesis ahora estudiada. Lo contrario, implicaría la anulación de uno de los elementos estructurales del derecho de petición respecto de los afectados por esa atención prioritaria : la pronta y oportuna resolución (art. 23 CP). En otras palabras, la prevalencia que se dé a las peticiones descritas por el inciso en estudio, no puede conducir a la anulación de los elementos del contenido esencial del derecho de otros peticionarios.” Igualmente, en la Sentencia C-951 de 2014 se señaló que la prelación aplicará siempre que el solicitante justifique directamente que es el titular del derecho fundamental presuntamente

afectado y que, de no otorgarse una solución preferente, se concretaría un riesgo irreparable. En principio, se entendería que la ventaja se activa frente a requerimientos remitidos directamente por el titular del derecho afectado, sin embargo, la norma en sí misma no prohíbe que la misma sea agenciada por un tercero, cuando el afectado se encuentre en circunstancias que impidan promover la defensa de sus propios intereses.

4.4.2.2. En cuanto al segundo escenario, esto es, cuando se requiera la adopción de medidas urgentes por razones de salud o de seguridad personal, se consideró que no existe una alteración en el trato igualitario, ya que no se concede una atención prioritaria como fue planteada en el caso anterior, sino que se impone la necesidad de adoptar medidas inmediatas para conjurar el riesgo, sin perjuicio del trámite posterior que deba darse a la petición.

4.4.2.3. Por último, se hace referencia a la necesidad de otorgar un trámite preferencial a las peticiones presentadas por los periodistas, ya que la actividad que desarrollan estos profesionales "cumple funciones de control al poder y de ser depositaria de la confianza pública, a la vez que desarrolla una tarea funda-mental para la participación ciudadana en una democracia esencialmente [abierta] y pluralista, al proveer información y observaciones críticas sobre la gestión de las autoridades." [64] 4.4.3. Además de lo anterior, es preciso anotar que las víctimas del conflicto armado son personas que se encuentran en escenarios problemáticos de masivas violaciones de derechos fundamentales, por lo que requieren de la ayuda del Estado para garantizar el efectivo ejercicio de sus derechos y el desarrollo de su vida en condiciones de dignidad [65] .

Bajo esta perspectiva, en el caso de este grupo de especial protección constitucional, el derecho de petición no se limita a su naturaleza de derecho fundamental, sino que también se instituye en una herramienta para acceder al goce de otros derechos vinculados con la preservación del mínimo vital, como ocurre con el reconocimiento de prestaciones como la atención humanitaria [66] o la pensión especial de invalidez . Por ello, se exige una mayor diligencia por parte del Estado en la satisfacción de las cargas y elementos esenciales que identifican al citado derecho, ya que la demora en dar una respuesta oportuna o el hecho de que la misma no brinde una solución de fondo, clara, suficiente y congruente con lo pedido, tendría la entidad suficiente para generar un daño irreparable en sus condiciones de vida [67] .

4.5. De la pensión especial de invalidez creada a favor de las víctimas del conflicto armado interno 4.5.1. Evolución normativa de la pensión especial de invalidez a favor de las víctimas de la violencia 4.5.1.1. La existencia de un conflicto armado interno en Colombia ha impulsado una serie de actuaciones tendientes a asegurar la vigencia del Estado social de derecho y la garantía de los derechos constitucionales, entre otras, a través de la consagración de instrumentos para la búsqueda de la convivencia y la eficacia de la justicia. Justamente, con ese propósito, se profirieron en su momento las Leyes 104 de 1993 [68] , 241 de 1995 [69] , 418 de 1997 [70] , 548 de 1999 [71] , 782 de 2002 [72] , 1106 de 2006 [73] y 1421 de 2010 [74] .

A través de tales leyes 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.

Respecto del tema que nos ocupa, es importante recordar que en el artículo 45 de la Ley 104 de 1993, entre otros beneficios, se creó 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 otra 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 [75] . La cobertura de esta protección, denominada por la jurisprudencia como pensión especial de invalidez, fue objeto de ampliación con el artículo 15 de la Ley 241 de 1995, en el cual se disminuyó a un porcentaje del 50%, el requisito referente a la pérdida de capacidad laboral [76] .

4.5.1.2. Con posterioridad se profirió la Ley 418 de 1997, que derogó las dos normas anteriormente citadas [77] , reiterando, en todo caso, la vigencia de este auxilio económico. Al respecto, en el artículo 46, se dispuso que para acceder a la pensión especial de invalidez se deben acreditar los mismos requisitos previstos a partir de la modificación introducida por la Ley 241 de 1995, esto es, (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.

" [78] . Aun cuando, en principio, la Ley 418 de 1997 había dispuesto una vigencia de dos años a partir de la fecha de su promulgación [79] , en la medida en que las circunstancias de violencia que originaron su expedición se mantuvieron en el tiempo, se decidió prorrogar su duración por tres años adicionales, por medio de la Ley 548 de 1999 [80] .

Con este mismo propósito, se profirió con posterioridad la Ley 782 de 2002, en la que se 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. (…)" Posteriormente, las Leyes 1106 de 2006 y 1421 de 2010, a través de las cuales se prorrogaron varios mandatos contenidos en la Ley 418 de 1997, no hicieron referencia explícita a la permanencia en el ordenamiento jurídico de la pensión especial de invalidez . Por tal razón, en ejercicio del artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, el Defensor del Pueblo promovió una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1º de las leyes en cita, en la que argumentó que la falta de un pronunciamiento expreso sobre la vigencia de dicha prestación constituía un quebrantamiento del principio de progresividad y no regresividad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante DESC), así como del derecho a la igualdad de las víctimas en situación de discapacidad.

4.5.1.3. Como consecuencia de lo anterior, la Sala Plena de esta Corporación profirió la Sentencia C-767 de 2014 [81] , en la que señaló que la citada pensión 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. Adicionalmente, se 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. De ahí que, a juicio de la Corte, dicho auxilio se encuentra excluido de las prestaciones que hacen parte del Sistema Integral de Seguridad Social [82] .

Por esta razón, atendiendo a que tal beneficio había sido ampliado de manera sucesiva por el legislador, después de su primera consagración en la Ley 104 de 1993, se consideró que se trataba de un derecho plenamente exigible por las víctimas del conflicto [83] . En tal virtud, en principio, no podía ser recortado de la oferta institucional. Así las cosas, al no haberse extendido expresamente su vigencia, se generó para la Corte un vacío normativo que introdujo una medida regresiva no justificada [84] , por cuanto no se expusieron los supuestos mínimos a partir de los cuales cabe disminuir la protección de garantías sociales previstas a favor de esta población.

Ante tal realidad y entendiendo que igualmente se producía una violación al derecho a la igualdad material de las víctimas del conflicto armado en condición de invalidez, se decidió por la Corte declarar la exequibilidad de los artículos 1º de las Leyes 1106 de 2006 y 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 atención en salud." [85] .

De esta manera, en la práctica, básicamente 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 [86] .

Esto quiere decir que, como se ha resaltado en varios fallos de tutela [87] , 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.

4.5.1.4. Respecto de la anterior providencia, el Ministerio del Trabajo presentó una solicitud de aclaración con el fin de que se determinaran e identificaran los recursos económicos encaminados al cubrimiento de la pensión especial de invalidez para víctimas. Como justificación de su solicitud, se dispuso que este beneficio se encuentra excluido del Sistema de Seguridad Social y que, por esa razón, no podía ser financiado a través del Fondo de Solidaridad Pensional, ya que los recursos de este último tienen destinación específica para el cubrimiento de las contingencias amparadas por la Ley 100 de 1993, de conformidad con el artículo 48 de la Constitución Política.

Esta petición fue resuelta por la Sala Plena en Auto 290 de 2015 [88] , en el que se declaró improcedente la solicitud formulada por el Ministerio, con el argumento de que no se cumplían con los requisitos mínimos que permiten la aclaración. En concreto, se alegó que con la misma se buscaba plantear un debate distinto al resuelto por la vía del control abstracto, referente a la posibilidad de financiar la pensión con recursos que no hacen parte del Fondo de Solidaridad Pensional, esto es, incluyendo las rentas que en general se destinan a la protección de las víctimas [89] .

Más allá de lo anterior, en todo caso, en esta oportunidad se reiteró que esa prestación económica no hace parte del Sistema General de Pensiones [90] .

4.5.2. Desarrollo de la pensión especial de invalidez para víctimas del conflicto armado en la jurisprudencia de la Corte en sede de revisión Por vía de tutela, esta Corporación ha conocido sobre casos similares al que se resuelve en esta ocasión, y han sido decididos como pasa a exponerse a continuación.

4.5.2.1. En la Sentencia T-463 de 2012 [91] se abordó el caso de una víctima de un atentado terrorista con artefacto explosivo ocurrido el 8 de abril de 1996, como consecuencia del cual se le causaron diferentes afectaciones físicas y psico-lógicas, que lo llevaron a una pérdida de capacidad laboral (en adelante PCL) del 51,44%. A esta persona se le negó el reconocimiento de la pensión contenida en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997, bajo el argumento de que el Instituto de Seguros Sociales (en adelante ISS) y el Ministerio de Protección Social (en nombre del Fondo de Solidaridad Pensional) no eran competentes para resolver dicha solicitud.

En esta ocasión, la Sala Quinta de Revisión decidió conceder el amparo de los derechos al mínimo vital, a la vida digna y a la seguridad social del actor, y ordenar al Fondo de Solidaridad Pensional realizar "un convenio con el Instituto de Seguros Sociales con el fin de pactar el capital necesario para la financiación de la pensión mínima de invalidez a que tiene derecho el ciudadano (…)" [92] .

Para justificar el amparo, se señaló que en el caso concreto el actor cumplía con los requisitos para acceder al derecho. Específicamente, se identificó que si bien el estado de invalidez se estructuró con anterioridad a la expedición de la norma que consagró la prestación (esto es, en 1996), la calificación de invalidez del accionante se dio durante la vigencia de la citada disposición (en concreto, el 14 de diciembre de 2004), ya que la Ley 782 de 2002 había prorrogado por cuatro años el contenido del artículo 46 de la Ley 418 de 1997. Por ende, era claro que el actor tenía la condición de beneficiario del auxilio económico reclamado, razón por la cual debía ser reconocido por el ISS y cubierto por el Fondo de Solidaridad Pensional.

4.5.2.2. En la Sentencia T-469 de 2013 [93] se examinó la situación de una víctima que, como resultado de un episodio con una mina antipersonal ocurrido el 31 de mayo de 2010, se le dictaminó una PCL del 56,15%. Luego de que el accionante requirió el reconocimiento de la pensión especial de invalidez contenida en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997, la misma le fue negada con el argumento de que había sido derogada a partir de la Ley 797 de 2003 [94] , en la que se sujeta el otorgamiento de toda pensión al cumplimiento de una obligación mínima de cotización.

La Sala Novena de Revisión decidió conceder el amparo de los derechos al mínimo vital, al debido proceso, a la seguridad social y a la vida digna, al estimar que el demandante cumplía con los requisitos legales para acceder al beneficio económico reclamado, el cual concluyó que se encuentra vigente, al entender que se trata de una iniciativa estatal enfocada en dar solución a los impactos del conflicto armado interno en la población, ocasionados por el uso indiscriminado de minas antipersonales y otros factores de violencia.

En esta medida, se señaló que dicho beneficio no pudo haber sido derogado por la Ley 797 de 2003, en tanto que su fuente no se encuentra en el Régimen General de Pensiones, en el que se exige que no pueden sustituirse las cotizaciones para acceder a sus prestaciones, sino "en el marco de los derechos humanos y deberes constitucionales del Estado" [95] .

Ante este panorama, este Tribunal advirtió que la prestación "sigue produciendo plenos efectos jurídicos, 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." [96] En suma, se ordenó a COLPENSIONES tramitar el reconocimiento de la prestación, en los mismos términos dispuestos en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997. Para el efecto, se le impuso el deber de proceder al pago, pudiendo repetir en contra del Fondo de Solidaridad Pensional para recuperar el valor de las sumas pagadas al actor por dicho concepto [97] .

4.5.2.3. En la Sentencia T-921 de 2014 [98] se examinó la situación de una víctima afectada por la explosión de una mina antipersonal ocurrida el 21 de marzo de 2009, como consecuencia de la cual se le debió amputar una pierna y se le calificó con una PCL del 53,15%. El Ministerio del Trabajo rechazó su solicitud de reconocimiento de la pensión especial de invalidez , al considerar que no era la competente para pronunciarse sobre dicho asunto, por lo que decidió remitir la petición a COLPENSIONES. Al momento de interponerse la acción de tutela, esta última entidad no había dado respuesta de fondo al requerimiento realizado.

La Sala Novena de Revisión decidió tutelar los derechos a la vida digna, al mínimo vital, al debido proceso y a la seguridad social del actor, al estimar que éste cumplía con todos los requisitos para acceder al beneficio solicitado. Para el efecto, recalcó que ellos suponían acreditar:

"i) ser víctima del conflicto, ii) haber sufrido una pérdida de más del 50% de la capacidad laboral calificada con base en el Manual Único para la Calificación de Invalidez expedido por el Gobierno Nacional, iii) carecer de otras posibilidades pensionales y iv) carecer de otras [alternativas] de atención en salud" [99] .

Finalmente, se señaló que las entidades obligadas a la materialización del citado auxilio son, por una parte, COLPENSIONES, a quien le corresponde el reconocimiento de la pensión especial de invalidez , por ser la institución que subrogó en sus funciones al ISS; y por la otra, el Fondo de Solidaridad Pensional administrado por el Consorcio

Colombia Mayor, a quien le asiste el deber de cubrir el valor de las pensiones que sean otorgadas, siempre que se cumplan con los requisitos dispuestos en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997. Por ello, en la parte resolutiva del fallo en mención, se ordenó a COLPENSIONES reconocer y pagar la prestación, y se autorizó a esta administradora para repetir lo pagado ante el Fondo de Solidaridad Pensional [100] .

4.5.2.4. En la Sentencia T-009 de 2015 [101] la Corte se pronunció sobre el caso de una persona víctima de la explosión de una mina antipersonal ocurrida el 10 de marzo de 2001, como consecuencia de la cual se le amputó la pierna derecha y se le generaron otras consecuencias en su salud, que llevaron a que se le calificara con una PCL del 51,85%, con fecha de estructuración del 10 de marzo de 2014. El actor había requerido ante COLPENSIONES el reconocimiento y pago de la pensión especial de invalidez . Sin embargo, dicha entidad estimó que su solicitud no era viable, en virtud a que nunca había estado afiliado al Régimen General de Pensiones. Para el momento en que se tramitó la acción de tutela, la administradora de pensiones todavía no había resuelto un recurso de reposición interpuesto por el accionante, frente a la negativa previamente expuesta.

La Sala Octava de Revisión decidió amparar los derechos al mínimo vital, al debido proceso y a la vida digna del demandante. Para justificar su decisión, se comprobó que el actor cumplía con los requisitos legales establecidos para que una persona pudiera hacerse acreedora de la prestación reclamada, es decir: (i) haber sido calificado con una PCL igual o superior al 50%; (ii) ser víctima del conflicto armado interno y (iii) no tener la posibilidad de adquirir otra pensión o de acceder a los beneficios del régimen de salud.

Con fundamento en lo anterior, se ordenó a COLPENSIONES reconocer y pagar la prestación solicitada, pudiendo esta última entidad repetir lo pagado en contra del Fondo de Solidaridad Pensional.

4.5.2.5. En la Sentencia T-032 de 2015 [102] se conoció sobre la situación de una mujer víctima de tres impactos con arma de fuego (en su rostro, brazo izquierdo y columna vertebral), causados en una confrontación entre dos grupos armados al margen de la ley (FARC-EP y ELN), que tuvo lugar el 25 de diciembre de 2006, como consecuencia de los cuales se le calificó con una PCL del 80,25%. La accionante había solicitado al Ministerio de la Protección Social el reconocimiento y pago de la pensión especial de invalidez, además de otros auxilios consagrados en la ley para las víctimas del conflicto. Sin embargo, la entidad demandada argumentó que no podía otorgar las prestaciones solicitadas, pues el núcleo familiar de la accionante se encontraba en proceso de asignación de turno para entrega de la atención humanitaria.

En esta oportunidad, la Sala Séptima de Revisión resolvió tutelar los derechos a la vida digna, a la seguridad social y al mínimo vital de la demandante, al estimar que cumplía con los supuestos consagrados en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997. Bajo este supuesto, ordenó a COLPENSIONES tramitar el reconocimiento y pago de la pensión especial de invalidez , y destacó la posibilidad que tenía esta administradora de repetir en contra del Fondo de Solidaridad Pensional [103] .

4.5.2.6. Por último, en la Sentencia T-074 de 2015 [104] se examinó el caso de una víctima afectada por la explosión de una mina antipersonal ocurrida el 2 de febrero de 1993, a quien se le decretó una PCL del 79,95. En la acción de tutela se alegó que en la solicitud enviada a la administradora, por error involuntario, se denominó a la pretensión como “ pensión de vejez por incapacidad ”, pero que, en realidad, se estaba reclamando el beneficio reconocido a favor de las víctimas de la violencia en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997. En este orden de ideas, COLPENSIONES no debió haber negado su petición, pues cumplía a cabalidad con los requisitos dispuestos en la ley para acceder al beneficio solicitado.

La Sala Cuarta de Revisión decidió conceder el amparo de los derechos al mínimo vital, a la seguridad social, a la vida digna, a la igualdad y al debido proceso del actor, para lo cual se detuvo en el análisis de las dos preocupaciones expuestas por la entidad demandada.

Así, por una parte, advirtió que la pensión se ha mantenido vigente en el ordenamiento jurídico, no solo por las prórrogas dispuestas en la ley, sino también por el pronunciamiento realizado por este Tribunal en la Sentencia C-767 de 2014 [105] , en la que se preservó el principio de progresividad y de no regresividad respecto de un derecho social, como lo es el reclamado. Y, por la otra, porque no se desconoce la prohibición de consagrar regímenes especiales de pensión por fuera del Sistema General de Pensiones, en los términos del Acto Legislativo No. 01 de 2005 [106] , pues el beneficio económico en mención se encuentra excluido de dicho sistema, al tratarse de una obligación originada como respuesta a las violaciones producidas en el marco del conflicto armado interno.

Por último, se ordenó a COLPENSIONES que procediera con el reconocimiento y pago de la prestación en comento, pudiendo repetir contra el Fondo de Solidaridad Pensional por las sumas de dinero requeridas para cumplir con la realización del citado derecho.

Visto el desarrollo legal y jurisprudencial de la prestación económica objeto de análisis, y atendiendo a las discusiones que actualmente se presentan sobre la misma, la Sala Plena procederá a delimitar su naturaleza jurídica, los requisitos para su reconocimiento y las obligaciones en cabeza de las autoridades públicas que participan en la efectiva garantía de la pensión especial de invalidez.

4.5.3. Naturaleza de la pensión especial de invalidez para las víctimas del conflicto armado interno 4.5.3.1. A la luz de lo expuesto, esta Sala advierte que con la Sentencia C-767 de 2014 se alcanzó la plena reafirmación de la pensión especial de invalidez a favor de las víctimas del conflicto armado, en los términos en que se encuentra regulada en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997 y reformada por el artículo 18 de la Ley 782 de 2002. Esto significa que los elementos básicos que identifican su esencia se derivan del contenido normativo de las normas en cita, las cuales disponen que:

“(…) Las víctimas que sufrieren una pérdida del 50% o más de su capacidad laboral calificada con base en el Manual Único para la Calificación de Invalidez, expedido por el Gobierno Nacional, tendrán derecho a una pensión mínima legal vigente, de acuerdo con lo contemplado en el Régimen General de Pensiones de la Ley 100 de 1993, siempre y cuando carezcan de otras posibilidades pensionales y de atención en salud, la que será cubierta por el Fondo de Solidaridad Pensional a que se refiere el artículo 25 de la Ley 100 de 1993 y reconocida por el Instituto de Seguros Sociales, o la entidad de naturaleza oficial señalada por el Gobierno Nacional (…)”.

En concordancia con los pronunciamientos jurisprudenciales previamente recopilados, el derecho en mención fue creado como una manifestación de los deberes constitucionales del Estado, no solo con el propósito de garantizar la efectividad de los derechos de la población víctima del conflicto armado (CP art. 2), sino también con miras a mitigar los impactos que dicho escenario ha creado en la satisfacción de sus necesidades básicas, con ocasión de la afectación producida en su capacidad laboral. La relevancia de este auxilio radica entonces en que permite brindar una herramienta para procurar el asegura-miento de un entorno mínimo de subsistencia para una población que se encuentra en situación de especial vulnerabilidad, frente a la cual, en virtud del artículo 13 del Texto Superior, el Estado tiene el deber de promover condiciones acordes con la realización de la igualdad material, a través de una especie de acción afirmativa [107] , que asegure la efectividad de sus derechos en términos de dignidad.

En los términos descritos, no cabe duda de que esta prestación busca proteger a las personas que, como resultado de una actuación violenta en el marco del conflicto armado interno, hayan padecido una incapacidad permanente creadora de una situación de invalidez, esto es, que hayan perdido el 50% o más de su capacidad laboral. De este modo, el Estado admite que el escenario de constante y masiva afectación de derechos en el que se encuentran las víctimas del conflicto, puede afectar el desarrollo de sus vidas y la posibilidad de ejercer efectivamente sus derechos fundamentales, ante acciones que se traducen en un desconocimiento del Derecho Internacional Humanitario (en adelante DIH) o de las normas internacionales sobre Derechos Humanos.

4.5.3.2. Ahora bien, esta Corporación ha encontrado consenso en que la pensión especial de invalidez para víctimas, aun cuando la ley la denominó como “pensión” , no hace parte del Sistema General de Pensiones, en cuanto, como ya se dijo, tiene una naturaleza particular y específica que la justifica. Por ello, los requisitos que se exigen para ser beneficiario de este auxilio económico no son ni remotamente similares a los que se consagran en el sistema tradicional de pensiones, para el reconocimiento y pago de las prestaciones que amparan las contingencias de dicho régimen. En este sentido, mientras las prestaciones del Sistema General de Pensiones están sujetas a la realización de algún tipo de cotización previa, el beneficio concebido por el artículo 46 de la Ley 418 de 1997 es ajena a esa exigencia, por cuanto se sustenta en el cumplimiento de un deber de protección constitucional.

4.5.3.3. Hechas las anteriores precisiones, resulta evidente que la prestación examinada no ha sido derogada ni por la Ley 797 de 2003, ni por el Acto Legislativo No. 01 de 2005, pues no se trata de un beneficio económico que esté sujeto al deber de cotización, ni tampoco su exigibilidad supone la consagración de un régimen pensional especial contrario a la prohibición del artículo 48 de la Carta, conforme a la cual:

“no habrá regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la fuerza pública, al Presidente de la República y a lo establecido en los parágrafos del presente artículo” [108] .

Dada esta contextualización también resulta indiscutible que en los casos en los que se reclame el reconocimiento y pago de este beneficio económico, no se está en presencia de un litigio vinculado con la posible vulneración o amenaza del derecho a la seguridad social.

4.5.4. Requisitos para acceder a la pensión o al auxilio especial de invalidez A partir de lo previsto en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997 y teniendo en cuenta su especial naturaleza, se ha señalado que el monto de este beneficio económico corresponde a una pensión mínima legal vigente , de acuerdo con lo contemplado en el Régimen General de Pensiones. Por lo demás, esta prestación se entiende otorgada con carácter vitalicio, siempre que se cumplan con los siguientes requisitos:

(i) Tener acreditada la condición de víctima . El artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 precisó los supuestos que se deben tener en cuenta para considerar a un individuo como víctima del conflicto armado. En particular, se entiende que una persona tiene dicha calidad cuando directa o indirectamente se hubiere visto afectada por acciones u omisiones de actores armados, que se constituyan en infracciones al DIH o graves violaciones a las normas internacionales sobre Derechos Humanos [109] .

(ii) Haber sido calificada con una PCL igual o superior al 50% , con base en el Manual Único para la Calificación de Invalidez expedido por el Gobierno Nacional. Por obvias razones, la invalidez debe originarse a partir de una actuación que implique la afectación del DIH o de los preceptos internacionales sobre Derechos Humanos [110] .

(iii) Que el potencial beneficiario no tenga la posibilidad de acceder a otro tipo de pensión otorgada en el Sistema General de Pensiones (vejez, invalidez o sobrevivientes) . Al respecto, en la Sentencia T-921 de 2014 [111] se consideró que: “la prestación especial sólo tiene cabida cuando la persona víctima no tiene ninguna expectativa razonable de poder acceder a una mesada pensional, habida cuenta de que es un mecanismo que permite garantizar la subsistencia de los afectados por el conflicto y, eventualmente, de sus familias. Por supuesto, lo anterior implica que si una persona es beneficiaria de esta pensión especial y, por algún motivo, accede a una prestación de carácter pensional (una pensión de sobreviviente, por ejemplo) (…), las entidades encargadas del reconocimiento y pago de la prestación excepcional podrán suspender legítimamente dicho pago al entenderse superados los supuestos fácticos que dieron origen al mencionado reconocimiento.” (iv) Que carezca de atención en salud . Sobre este punto, la Corte ha advertido que el titular de la pensión especial de invalidez no puede pertenecer al régimen contributivo al momento de su reconocimiento. Lo anterior atiende a una interpretación restrictiva de la norma, a partir del marco constitucional y legal que rige a la

salud como servicio público, por virtud del cual se pretende cumplir con el principio de aseguramiento universal que lo caracteriza [112] .

Por esta razón, cuando una persona se encuentra cotizando para acceder a los planes y programas que lo integran, ello supone que tiene un mínimo de recursos disponibles para asegurar su vida digna, lo que excluye la procedencia en el otorgamiento del beneficio económico en mención; circunstancia radicalmente distinta para quien es afiliado al régimen subsidiado, en donde simplemente se busca garantizar la dignidad humana de quienes están en situación de pobreza [113] .

Por ello, este requisito tan sólo excluye la vinculación al régimen contributivo, al entender que su finalidad no es la de poner en riesgo el derecho a la salud de las víctimas de la violencia, sino simplemente verificar que el beneficiario carece de los ingresos básicos que le permitan procurar sus condiciones mínimas de subsistencia, motivo por el cual demanda la asistencia del Estado.

4.5.5. Obligaciones del Estado encaminadas a la materialización del derecho a la pensión especial de invalidez La pensión especial de invalidez supone la consecución de tres tareas u atribuciones específicas por parte de las autoridades estatales para que pueda ser efectivamente garantizada a sus beneficiarios. De acuerdo con el marco descrito hasta el momento, se identifican las funciones de (i) reconocimiento , (ii) pago periódico y (iii) financiación .

Bajo los términos descritos en la Sentencia C-767 de 2014 [114] , en los que se reafirmó la vigencia del auxilio económico objeto de estudio, conforme a las reglas dispuestas en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997 [115] , circunstancia que fue reiterada en todos los fallos de tutela proferidos en sede de revisión [116] , es claro que 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.

(…)” [117] . A pesar de que la norma señala claramente cuales son las entidades encargadas tanto de la obligación de reconocimiento como de financiación de la prestación de invalidez a favor de las víctimas del conflicto armado, todavía persisten algunas dificultades en cuanto a su otorgamiento. Así, por una parte, no existe certeza sobre quién debe proceder a su pago periódico , y por la otra, se han presentado discusiones en relación con el cumplimiento de las dos primeras funciones, en virtud de la posible afectación de rentas parafiscales o que, por destinación legal, participan de la naturaleza parafiscal, según se puso de presente por COLPENSIONES y por las otras autoridades vinculadas en el marco de este proceso de tutela.

Para ahondar en esta problemática, el primer punto ha sido objeto de una respuesta acogida de manera unánime por parte de este Tribunal en sus distintas salas de revisión, encargando a COLPENSIONES 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 .

Por su parte, respecto del segundo punto, lo que se observa es una decisión administrativa que no ha sido estudiada por la Corte, en la que tanto COLPENSIONES como el Fondo de Solidaridad Pensional se han negado a destinar sus recursos para lograr la operatividad de la pensión especial de invalidez , al entender que sus rentas son de destinación específica para cubrir las prestaciones del Sistema General de Pensiones, por lo que no pueden ser utilizadas, así sea de forma

transitoria, en obligaciones estatales cuya fuente u origen no corresponde al citado sistema, en los términos descritos en el artículo 48 de la Constitución [118] .

Con miras a resolver las cuestiones planteadas, la Sala debe pasar a examinar (i) el alcance que tiene el citado artículo 48 del Texto Superior, referente a la parafiscalidad aplicable en materia de seguridad social; luego estudiará (ii) la naturaleza de los recursos que componen el Fondo de Solidaridad Pensional, con miras a establecer si respecto de ellos se predica el mandato constitucional referido o, si por el contrario, también se encuentra compuesto por recursos de diversa naturaleza y, por ende, (iii) si en relación con estos últimos, se puede disponer el cubrimiento de prestaciones distintas a las originadas en el Sistema General de Pensiones.

Este examen también involucrará la dificultad planteada por COLPENSIONES, referente a que la falta de cumplimiento del deber de restituir lo pagado por parte del Fondo de Solidaridad Pensional, está afectando la sostenibilidad financiera del Régimen de Prima Media a su cargo.

4.5.5.1. De la parafiscalidad de los recursos del Sistema de Seguridad Social Integral y del mandato de destinación específica de los recursos de las Instituciones de la Seguridad Social contenido en el artículo 48 de la Carta Sin perjuicio de las distintas formas de aproximación al concepto de la parafiscalidad, lo cierto es que se trata de un instrumento de intervención del Estado en la economía, a través del cual se impone un gravamen especial de naturaleza constitucional, destinado a la recaudación y administración (directa o indirecta) de recursos que se encuentran por fuera del presupuesto nacional, con el propósito de financiar una actividad o un conjunto de actividades que sólo benefician a un determinado sector o grupo de la sociedad, al cual se le exige, por vía legal, la obligación de realizar dicho aporte [119] .

Aun cuando la idea del gravamen es la de realizar una reinversión de los recursos recolectados a favor del mismo grupo o sector gravado, ello no significa que esa característica se traduzca en una contraprestación igual al monto de la tarifa fijada [120] .

Los elementos característicos que identifican a la parafiscalidad han sido objeto de reconocimiento expreso respecto de los recursos destinados a la seguridad social, especialmente en materia de salud y pensiones. Al respecto, se ha expuesto lo siguiente:

“En atención a las características citadas, no duda la Corte en calificar los recursos de la seguridad social como rentas parafiscales, pues en verdad éstos comportan contribuciones obligatorias de naturaleza pública, fruto de la soberanía fiscal del Estado, que no ingresan al presupuesto nacional, que tienen como sujeto pasivo un sector específico de la población, y que deben ser utilizadas para financiar globalmente los servicios que se prestan y para ampliar su cobertura.

De hecho, el Sistema de Seguridad Social Integral, consagrado en la Ley 100 de 1993 y en otras disposiciones complementarias, se ocupó de regular todos los elementos que definen una renta parafiscal, señalando quienes son los destinatarios de los servicios de la seguridad social, cuales sus beneficiarios, las prestaciones económicas, de salud y de servicios complementarios que se ofrecen, y principalmente, identifican-do la fuente de los recursos que se destinan para obtener las finalidades propuestas.” [121] Dentro de la categorización realizada de los recursos de la seguridad social como rentas parafiscales, cabe destacar el citado el artículo 48 del Texto Superior, en el que se dispone que:

“(…) [n]o se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella (…)” , pues los mismos deben servir como fuente para el mejoramiento del sistema, en términos de calidad, universalidad, solidaridad e integralidad.

Este precepto ha sido interpretado por la Corte, como una medida de protección de las rentas recaudadas con el objeto exclusivo de preservar el funcionamiento del Sistema de Seguridad Social, de acuerdo con el cual se busca impedir la

desviación de sus recursos y, por ende, su desfinanciación, sobre todo cuando de por medio se encuentra la garantía de derechos fundamentales como la vida, la integridad física, la salud y el mínimo vital [122] .

En todo caso, la citada prohibición constitucional ha sido objeto de delimitación en cuanto a su alcance, en la medida en que no necesariamente todos los recursos que se manejan por las Instituciones de Seguridad Social son rentas parafiscales. Este debate se presentó, por ejemplo, e n la Sentencia C-349 de 2004 [123] , en relación con el carácter parafiscal de los recursos del Sistema General de Salud, en donde la Corte puntualizó que el deber de destinación específica se predica exclusivamente de aquellos aportes provenientes de las cotizaciones y de las rentas del presupuesto nacional dirigidas específicamente a financiar los propósitos y objetivos del mencionado sistema, más no de los bienes y de los ingresos propios de las entidades que prestan el servicio [124] . Por ello, se ha distinguido entre dos tipos de recursos que pueden tener las entidades de la seguridad social: (i) las rentas de naturaleza parafiscal o las que por destinación legal participan de esa misma esencia, que se encuentran bajo su recaudo y administración, y (ii) los ingresos derivados de sus bienes y de su propio patrimonio.

En este punto, y siguiendo la jurisprudencia de la Corte, cabe destacar que los aportes del presupuesto nacional que se dirigen a financiar de manera específica los servicios a cargo del Sistema de Seguridad Social, por destinación legal, adquieren la connotación de recursos parafiscales, ya sea en relación con la salud o con las pensiones. En efecto, en la Sentencia C-155 de 2004 [125] se señaló que los aportes del presupuesto dirigidos al Sistema de Seguridad Social también tienen una obligación de destinación específica, por lo que participan de la naturaleza parafiscal de los recursos que complementan, pues su objetivo es cumplir con los fines de aseguramiento que se prevén en la ley, en términos de cobertura, calidad e integralidad de los servicios [126] . Esta regla ya había sido expuesta desde la Sentencia SU-480 de 1997 [127] , en donde se manifestó que los recursos del Sistema General de Salud, incluyendo tanto las cotizaciones obligatorias de los afiliados, las cuotas moderadoras, los pagos compartidos, las tarifas y las bonificaciones de los usuarios, así como los aportes del Presupuesto Nacional, son rentas de las que se predica la naturaleza parafiscal [128] .

4.5.5.2. Naturaleza del Fondo de Solidaridad Pensional y el origen de los recursos que lo componen El Fondo de Solidaridad Pensional fue creado por el artículo 25 de la Ley 100 de 1993, como una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio del Trabajo y Seguridad Social [129] .

Según se dispone en la norma en cita, los recursos que lo conforman serán administrados “en fiducia por las sociedades fiduciarias de naturaleza pública y preferencialmente por las sociedades fiduciarias del sector social solidario, o por las administradoras de fondos de pensiones y/o cesantías del sector social solidario, las cuales quedan autorizadas para tal efecto por virtud de la presente ley.” [130] Las funciones principales del Fondo se relacionan, por una parte, con el Sistema General de Pensiones , pues lo que se busca es que a través de sus recursos se logre ampliar el número de afiliados mediante un subsidio a las cotizaciones de las personas que, por sus condiciones socioeconómicas, no tienen acceso al sistema de seguridad social [131] ;

y por la otra, con el Sistema Integral de Seguridad Social en general, ya que se pretende financiar en parte los denominados servicios sociales complementarios, por la vía del apoyo económico a los individuos en situación de pobreza extrema o indigencia [132] .

Por esta razón, su estructura se encuentra dividida en dos subcuentas con funciones diferentes, a saber: (i) la de solidaridad y (ii) la de subsistencia [133] .

Cada una de las citadas subcuentas apela a fuentes autónomas de financiación, teniendo en cuenta el objeto para el cual fueron instituidas. Así las cosas, la primera de ellas, esto es, la subcuenta de solidaridad , encuentra la obtención de sus recursos en el artículo 6 del Decreto 3771 de 2007, en la que se incluyen las siguientes sumas:

“a) El cincuenta por ciento (50%) de la cotización adicional del 1% sobre la base de cotización, a cargo de los cotizantes al Sistema General de Pensiones cuya base de cotización sea igual o superior a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes;

b) Los recursos que aporten las entidades territoriales para planes de extensión de cobertura en sus respectivos territorios, o de agremiaciones o federaciones para sus afiliados;

c) Las donaciones que reciba, los rendimientos financieros de sus recursos y en general los demás recursos que reciba a cualquier título; d) Las multas a que se refieren los artículos 111 y 271 de la Ley 100 de 1993.” Por su parte, la subcuenta de subsistencia se integra con los siguientes recursos que igualmente se describen en el citado artículo 6 del Decreto 3771 de 2007:

“a) El cincuenta (50%) de la cotización adicional del 1% sobre la base de cotización, a cargo de los cotizantes al Sistema General de Pensiones cuya base de cotización sea igual o superior a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes;

b) Los cotizantes con ingreso igual o superior a 16 salarios mínimos legales mensuales vigentes tendrán un aporte adicional, sobre su ingreso base de cotización, así: De 16 hasta 17 smlmv de un 0.2%, de más de 17 hasta 18 smlmv de un 0.4%, de más de 18 hasta 19 smlmv, de un 0.6%, de más de 19 hasta 20 smlmv, de un 0.8% y superiores a 20 smlmv de 1%;

c) Los aportes del presupuesto nacional, los cuales no podrán ser inferiores a los recaudados anualmente por los conceptos enumerados en los literales a) y b) de este numeral y se liquidarán con base en lo reportado por el fondo en la vigencia del año inmediatamente anterior, actualizados con base en la variación del índice de precios al consumidor, certificado por el DANE;

d) Los pensionados que devenguen una mesada superior a diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes y hasta veinte (20) contribuirán con el 1%, y los que devenguen más de veinte (20) salarios mínimos contribuirán con el 2%.” Si se observa con detenimiento, las fuentes que integran ambas subcuentas efectivamente tienen características propias de la parafiscalidad, pues más allá de provenir de los gravámenes impuestos a los afiliados al Sistema General de Pensiones, de los rendimientos financieros que produzcan dichos recursos y de las sanciones que la ley establece para las administradoras y los empleadores por actuaciones que atenten contra el funcionamiento efectivo de dicho sistema, todas las sumas que allí se incluyen están dirigidas específicamente a financiar los fines y propósitos que identifican al Sistema Integral de Seguridad Social, los cuales se concretan en, por una parte, afianzar el principio de universalidad a través de la ampliación en la cobertura del régimen de pensiones, y la otra, impulsar el principio de integralidad mediante la protección a las condiciones básicas de subsistencia de quienes no tienen capacidad económica y están en una situación de pobreza extrema o indigencia, objetivos frente a los cuales igualmente se destinan los aportes del presupuesto nacional y las donaciones que se reciben para el logro de tales finalidades.

Así las cosas, esta Corporación entiende que los recursos que ingresan a ambas subcuentas tienen la limitación de la destinación específica derivada del artículo 48 de la Constitución Política y, en este sentido, sólo pueden utilizarse para subsidiar los aportes al Sistema General de Pensiones o brindar una protección especial a quienes se encuentran en estado de indigencia o pobreza extrema, como manifestación de los servicios sociales complementarios que se asumen como parte del Sistema Integral de Seguridad Social. Esto se predica tanto de las sumas directamente vinculas con el sistema, como de aquellas que provienen del presupuesto nacional y de las donaciones, en donde el dinero que se entrega apunta a cumplir las finalidades de la seguridad social.

4.5.5.3. Posibilidad de destinación de los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional para el financiamiento de la pensión especial de invalidez para víctimas del conflicto armado Como se ha mencionado en esta providencia, a partir

del artículo 46 de la Ley 418 de 1997, se impuso una nueva función en cabeza del Fondo de Solidaridad Pensional, como lo es el de cubrir o financiar el pago de la pensión especial de invalidez . Esta nueva obligación supone el deber correlativo de adoptar todas las medidas o acciones que resulten necesarias para lograr su plena efectividad, bajo la lógica innegable que subyace en la ampliación del objeto del Fondo. En efecto, a los fines propios de la seguridad social que lo justifican, se le agregó una nueva prestación que se explica en la necesidad de dar respuesta a los factores de violencia que se derivan del conflicto armado interno, a partir de la obligación de salvaguarda de los derechos humanos que le asiste al Estado.

En este orden de ideas, en la medida en que son fines esenciales del orden constitucional promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los derechos y libertades de los ciudadanos (CP arts. 1, 2 y 5), no es admisible que el reconocimiento de un derecho se quede en una mera consagración legal, cuando de por medio se encuentra la realización de derechos fundamentales como la vida digna y el mínimo vital de un sujeto de especial protección constitucional, como lo son las víctimas del conflicto armado, en relación con las cuales la misma Carta Política impone el deber de adoptar todas las medidas, ya sean de orden legal o administrativo, para precaver y excluir su marginación, en aras de lograr una igualdad de trato real y efectiva (CP art. 13).

Visto lo anterior, cabe señalar que, desde el punto de vista legal, el Fondo tiene las obligaciones que tradicionalmente ha ejercido en el campo de la seguridad social, a la cual se agrega un nuevo mandato vinculado con la realización de los derechos de las víctimas del conflicto armado, respecto de las cuales, desde el punto de vista constitucional, tiene una clara obligación de respeto, protección y garantía.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la parafiscalidad se predica de los recursos de ambas subcuentas del Fondo de Solidaridad Pensional, cuyas rentas solo pueden ser destinadas a las finalidades que legalmente se le han asignado a cada una de ellas, y que la pensión especial de invalidez para las víctimas es una prestación excluida del Sistema General de Pensiones, es imperativo encontrar una fórmula que, sin desconocer la esencia de dichos recursos, asegure la obligación de garantía que tiene el Estado respecto de los derechos de las víctimas, a partir de los principios de efectividad de los derechos y de prevalencia de lo sustancial sobre lo formal (CP art. 2 y 228).

Para tal efecto, lo primero que debe resaltar esta Corporación es que no existe prohibición constitucional que excluya la posibilidad del legislador de otorgar a las Instituciones de la Seguridad Social, como lo es el Fondo de Solidaridad Pensional, de funciones diferentes a aquellas estrictamente vinculadas con la salvaguarda de los distintos componentes que integran el derecho a la seguridad social [134] .

Bajo este panorama, en ejercicio de la libertad de configuración normativa, el legislador puede ampliar el objeto de dichas instituciones y asignarles nuevas tareas o funciones, con el fin de alcanzar las finalidades del Estado (CP art 2), sin perjuicio del cumplimiento de las cargas de razonabilidad y proporcionalidad.

El problema radica en que respecto a dichas instituciones surge la limitación del artículo 48 del Texto Superior, conforme a la cual: “No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las Instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella”.

Esta cláusula, como se explicó en el acápite 4.5.5.1 de esta providencia, se concreta en la imposibilidad de disponer por fuera del Sistema Integral de Seguridad Social, de los aportes provenientes de las cotizaciones o de las rentas del presupuesto nacional, que de forma específica y concreta se giran para financiar sus propósitos y objetivos. Por ello, como se mencionó, su exigibilidad no cobija a los ingresos derivados de sus bienes, ni de su propio patrimonio.

Ante esta realidad, es claro que cuando la ley establezca la creación de una nueva función en cabeza de una Institución de la Seguridad Social, en virtud del artículo 48 de la Constitución, las actividades que se impongan a su cargo no podrán ser financiadas con los recursos respecto de los cuales se predica una naturaleza parafiscal o que por destinación legal

tienen tal condición. De esta manera, dichas instituciones deberán distinguir entre los recursos con asigna-ción específica y las rentas para el cumplimiento de las nuevas funciones. Escenario que no deja de tener ciertas complejidades, en tanto que, con sujeción al principio de progresividad de los derechos sociales, los aportes del presu-puesto nacional que se estén destinados para la satisfacción de las prestaciones propias de la seguridad social, no podrán reducirse ante la existencia de una nueva función en cabeza de la entidad, que no se relacione con el marco del Sistema Integral de Seguridad Social.

Lo anterior, respecto del caso sub-judice , implica partir de la base que cuando el legislador dispuso en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997, que el Fondo de Solidaridad Pensional tiene la obligación de cubrir la pensión especial de invalidez , en los términos en que se dispone en dicha norma, le agregó a esa institución una nueva función que, por sus características y como ha sido advertido por las autoridades vinculadas al presente proceso, no puede ser subsidiada con los recursos que actualmente se encuentran en las subcuentas de solidaridad y subsistencia , por tratarse de rentas con contenido parafiscal, vinculadas con la realización de los principios de universalidad e integralidad del Sistema General de Seguridad Social.

No obstante, y como previamente se advirtió, ello no supone que dicha prestación se convierta en una mera declaración simbólica del Estado carente de eficacia jurídica, en la medida en que de por medio se encuentra la realización de derechos fundamentales como la vida digna y el mínimo vital de las víctimas del conflicto armado, respecto de las cuales el Estado asume una obligación de garantía. Por ello, en este caso, es preciso darle un efecto útil al artículo 25 de la Ley 100 de 1993, al cual se refiere el citado artículo 46 de la Ley 418 de 1997. Al respecto, la disposición en mención señala que el Fondo es una cuenta especial, adscrita al Ministerio del Trabajo, “cuyos recursos serán administrados en fiducia por las sociedades fiduciarias de naturaleza pública y preferencialmente por las sociedades fiduciarias del sector social solidario, o por las administradoras de fondos de pensiones y/o cesantías del sector social solidario, las cuales quedan autorizadas para tal efecto por virtud de la presente ley”.

Una interpretación razonable de dicho precepto legal, a partir de la asignación de una nueva función por parte del legislador, que no guarda correspondencia con los recursos que se manejan en las subcuentas de solidaridad y subsistencia , es que el Congreso de la República, al disponer que el Fondo de Solidaridad Pensional tiene la obligación de cubrir la pensión especial de invalidez, impuso la obligación, en los términos del artículo 25 de la Ley 100 de 1993, de crear una nueva fiducia, por fuera de la actualmente existente y que maneja recursos parafiscales, con el propósito de que a través de ella se haga efectiva la nueva prestación. No se trata de una carga irrazonable ni desproporcionada, porque así como no se deben confundir los recursos de las subcuentas, nada impide que se adopten medidas que eviten el uso inadecuado de las rentas parafiscales.

Lo anterior no obsta para que el Ministerio del Trabajo, en ejercicio de las atribuciones genéricas de planeación y administración a cargo del Gobierno Nacional, determine alguna otra modalidad operativa que se estime adecuada, con el fin de que la prestación pueda ser financiada completamente por el Fondo de Solidaridad Pensional, sin que ello implique una afectación o puesta en peligro de los recursos de contenido parafiscal que actualmente lo componen y la sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social.

En todo caso, a juicio de la Corte, la dificultad se encuentra en establecer la fuente de los recursos con que debe capitalizarse la fiducia o, eventualmente, la otra modalidad operativa que se asuma para cubrir las obligaciones que emanan de la pensión especial de invalidez . Al respecto, lo que está claro es que la misma no puede tener recursos que hagan parte del Sistema Integral de Seguridad Social, por lo que ante la falta de señalamiento expreso por parte del legislador, debe entenderse que su origen se encuentra en los recursos del Presupuesto General de la Nación, cuyo giro debe asegurarse por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con los principios de oportunidad, celeridad y eficacia [135] .

En mérito de lo expuesto, esta Corporación entiende que es posible darle una lectura a la obligación dispuesta a cargo del Fondo de Solidaridad Pensional, que no controvierta el principio de destinación específica de los recursos de la seguridad social que se encuentran a su cargo, en los términos dispuestos en el artículo 48 de la Constitución Política. En este sentido, la Sala reitera que en virtud del imperativo legal consagrado en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997, la obligación de financiación de la pensión especial de invalidez para las víctimas del conflicto armado se encuentra en cabeza del referido Fondo, solo que, con miras a preservar el contenido del citado mandato constitucional, es preciso que las sumas que se destinen para tal propósito, se manejen a través de una fiducia o de otra modalidad operativa, independiente y distinta de aquella que tiene a su cargo las rentas de las subcuentas de solidaridad y subsistencia, cuya capitalización correrá por cuenta del Presupuesto General de la Nación, a partir de la identificación y desembolso de recursos que realice el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, tanto para asegurar una liquidez inmediata que facilite el cumplimiento de dicha obligación, como para preservar su estabilidad y asignación presupuestal hacia el futuro. Como más adelante se observará, a partir de esta conclusión, se expedirá un conjunto de órdenes en la parte resolutiva de esta providencia, una vez se examine el caso concreto.

4.5.5.4. De las obligaciones de reconocimiento y pago de la pensión especial de invalidez a cargo de COLPENSIONES Para comenzar cabe señalar que la obligación de reconocimiento de la citada prestación económica se encuentra expresamente señalada en la ley a cargo del ISS (hoy en día COLPENSIONES), hasta tanto el Gobierno Nacional, si así lo considera pertinente, disponga una entidad de naturaleza oficial distinta para cumplir con dicha labor. Precisamente, el artículo 46 de la Ley 418 de 1997 señala que:

“Las víctimas (…) tendrán derecho a una pensión mínima legal vigente (…), la que será (…) reconocida por el Instituto de Seguros Sociales, o la entidad de naturaleza oficial señalada por el Gobierno Nacional”.

A pesar de lo anterior, no existe una consagración legal respecto de la obligación de pago periódico , la cual, en virtud de la jurisprudencia reiterada de la Corte, ha venido siendo asignada en cabeza de COLPENSIONES, en desarrollo de los principios constitucionales de eficacia, económica y celeridad de la función pública [136] . Ahora bien, en relación con esta solución, las entidades vinculadas a este proceso sugieren que, en la medida en que la citada administradora es una Institución de la Seguridad Social, sus recursos tienen naturaleza parafiscal y, por ende, no pueden utilizarse para el pago de la pensión especial de invalidez , así sea de forma transitoria, pues dicha prestación no corresponde al Sistema Integral de Seguridad Social. Por lo demás, en caso de que no se haga efectivo el reintegro de las sumas canceladas por auxilio económico, también se presenta una hipótesis de afectación a la sostenibilidad financiera del Régimen de Prima Media con Prestación Definida.

En cuanto al primer punto, la Corte advierte que, si bien es cierto que el hecho de disponer a cargo de COLPENSIONES el pago periódico de la pensión especial de invalidez para las víctimas del conflicto armado interno, supone una afectación transitoria de la regla de la parafiscalidad, la misma se explica en la necesidad de garantizar el carácter prevalente de los derechos fundamentales (CP art. 5), así como el principio de efectividad de los derechos (CP art. 2), en un contexto en el que debe ofrecerse por parte del juez constitucional, con carácter excepcional, una respuesta que, ante la colisión o tensión entre los mandatos en cita, evite el predominio incondicionado de una norma sobre la otra, buscando, por el contrario, la maximización de ambos contenidos constitucionales. Este ejercicio identificado como la regla de la armonización concreta impone al interprete el deber de “resolver las colisiones entre bienes jurídicos, de forma que se maximice la efectividad de cada uno de ellos” [137] .

En el presente caso, es claro que de las dos entidades involucradas en la garantía de esta prestación, COLPENSIONES es la que tiene una innegable experticia en la realización de pagos periódicos directos a los beneficiarios de pensiones, pues ya cuenta con una infraestructura para tal efecto; mientras que, de acuerdo con el artículo 3 del Decreto 3771 de 2007, el administrador del Fondo de Solidaridad Pensional no está facultado para cumplir con dicha labor, ya que su rol se limita

a efectuar las disposiciones presupuestales requeridas, con miras a financiar los beneficios económicos por los que legalmente debe responder.

En este orden de ideas, descartando la posibilidad de que el pago se haga por el Fondo de Solidaridad Pensional, la única alternativa posible es la de disponer que dicha obligación quede a cargo de COLPENSIONES, mientras no se señale nada distinto por parte del Gobierno Nacional. Esta conclusión se sustenta, pese a la afectación transitoria de la parafiscalidad, en tres importantes razones: (i) en primer lugar, porque la aplicación de la regla que se deriva del mandato consagrado en el artículo 48 del Texto Superior, no puede ser interpretada en un sentido tal que termine afectando la realización de los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado interno, en especial, de sus derechos a la vida digna y al mínimo vital, como supuestos que explican la existencia de la prestación objeto de estudio; (ii) en segundo lugar, porque la necesidad de maximizar ambos contenidos constitucionales, de acuerdo con la regla de la armonización concreta, permite entender que es posible la destinación o uso transitorio de los recursos de COLPENSIONES, ya que inmediatamente se activa una obligación cierta de reembolso del dinero utilizado para tal fin, ya que la financiación de la citada prestación recae exclusivamente en el Fondo de Solidaridad Pensional, es lo que en el Código Civil se conoce como la subrogación en el pago [138] ;

(iii) en tercer lugar, porque difícilmente puede entenderse que se genere una afectación considerable en los recursos de COLPENSIONES cuando su capitalización es progresiva y a largo plazo, en virtud del sistema de cotizaciones previsto en la ley; y (iv) finalmente, porque involucrar a una tercera autoridad en el procedimiento dirigido a otorgar la pensión especial de invalidez, más allá de ampliar el contenido del artículo 46 de la Ley 418 de 1997, constituye una clara prevalencia de las formas sobre la realización del derecho sustancial, contrario a los principios de eficacia, economía y celeridad de la administración pública (CP art. 209), que demandan una interpretación a favor de las víctimas del conflicto armado, como sujetos de especial protección constitucional.

Aunado a lo anterior, tampoco se observa que se desconozca el deber de preservar la sostenibilidad financiera del sistema, por cuanto, a partir de lo expuesto en el párrafo anterior, no cabe duda de que el Fondo de Solidaridad Pensional está encargado de financiar la prestación en comento; de suerte que cuando COLPENSIONES procede a la cancelación del beneficio objeto de examen, se produce una “sustitución” de los recursos utilizados por la entidad, a través de la obligación de reembolso que tiene el Fondo. En esta medida, bajo ninguna circunstancia se está poniendo en riesgo la solidez económica del Régimen de Prima Media, pues los recursos destinados para garantizar el derecho a la seguridad social finalmente se mantienen incólumes, una vez se produzca su devolución por la autoridad que debe asumir el pago.

4.5.5.5. Síntesis del nivel de participación de las autoridades mencionadas en el otorgamiento de la pensión especial de invalidez De lo expuesto se tiene que, para la garantía del derecho objeto de análisis en esta providencia, COLPENSIONES tiene la obligación de reconocimiento luego de verificar que una persona cumple con los requisitos legales previa-mente descritos para ser beneficiario de la pensión especial de invalidez y, de ser así, debe proceder con el pago periódico de la suma dispuesta en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997. Por su parte, al Fondo de Solidaridad Pensional le corresponde el financiamiento de dicha prestación, por lo que una vez se le comunique por la administradora de pensiones el acto de reconocimiento, debe realizar las respectivas gestiones financieras para proceder con el reembolso oportuno de las sumas que se utilicen para hacer efectivo el derecho, en los términos previamente dispuestos en esta providencia.

Cabe reiterar que, en todo caso, la pensión especial de invalidez a favor de las víctimas es una prestación de naturaleza particular que se instituye con el fin de mitigar los impactos de la violencia ocasionada por el conflicto armado interno, cuyos requisitos de acceso son: (i) tener acreditada la condición de víctima, a partir de la definición que se otorga en el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011; (ii) haber sido calificada con una PCL igual o superior al 50%; (iii) no tener

posibilidad de acceso a otro tipo de pensión que se otorgue en el Sistema General de Pensiones; y (iv) no pertenecer al régimen contributivo de salud.

4.5.7. La pensión especial de invalidez como parte de la oferta institucional del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral para las Víctimas (SNARIV) De conformidad con el artículo 159 de la Ley 1448 de 2011, el SNARIV es el conjunto de entidades públicas y privadas encargadas de formular o ejecutar "los planes, programas, proyectos y acciones específicas, tendientes a la atención y reparación integral de las víctimas de que trata la presente ley." Este sistema es administrado por la UARIV [139] , entidad que, entre otras cosas, se encuentra encargada de "[c]oordinar la creación, fortalecimiento e implementación, así como gerenciar los Centros Regionales de Atención y Reparación que considere pertinentes para el desarrollo de sus funciones." Dichos centros tienen la finalidad de brindarle a las víctimas información integral y completa sobre los programas, ayudas, beneficios o auxilios a los que tienen derecho, sin importar cuáles sean las entidades del Estado a cargo de su reconocimiento. Lo anterior encuentra sentido en la necesidad de expandir la cobertura de la atención que el Estado ofrece a las víctimas, que, en muchas oportunidades, no es reclamada por sus potenciales beneficiarios ante la falta de conocimiento de los programas o ayudas [140] .

De acuerdo con lo anterior, es claro que la pensión especial de invalidez es una prestación económica creada por el Estado para ayudar a las personas que como consecuencia de acciones u omisiones en el marco del conflicto armado interno perdieron el 50% o más de su capacidad laboral, con la finalidad de mitigar los impactos generados por la violencia. Bajo esta perspectiva, la misma hace parte de la oferta institucional para la atención de las víctimas, cuya divulgación es una responsabilidad del Estado, con el fin de lograr su acceso efectivo por parte de las personas que cumplen con los requisitos para alcanzar su reconocimiento.

Por lo anterior, en la parte resolutiva de esta sentencia, se adoptarán medidas para impulsar su difusión a cargo de la UARIV, como entidad coordinadora de los Centros Regionales de Atención y Reparación.

4.6. Caso concreto 4.6.1. Resumen de las circunstancias fácticas . El 29 de mayo de 2002, el señor José Ferney González Pérez fue víctima de una mina antipersonal, por virtud de la cual se le diagnosticó "[s]ecuelas IEC (alteraciones funciones complejas e integradas del cerebro)" [141] .

Con posterioridad, el 10 de agosto de 2004, fue calificado con una pérdida de capacidad laboral del 59.45%, con fecha de estructuración del día en que ocurrió el hecho victimizante. Como consecuencia de lo expuesto, el 10 de agosto de 2015, el demandante radicó una solicitud de reconocimiento de la pensión especial de invalidez para víctimas del conflicto armado ante COLPENSIONES, sin que hasta la fecha de presentación de la acción de tutela se le haya otorgado una respuesta de fondo.

No obstante, con ocasión del trámite del juicio de amparo, la citada entidad profirió un acto administrativo (Resolución GNR 416728 del 23 de diciembre de 2015), en el que si bien se manifestó que el accionante cumple materialmente con los requisitos dispuestos para acceder al otorgamiento de la prestación reclamada, debe dejarse en "suspenso el reconocimiento y pago" de su derecho, hasta tanto se definan varias cuestiones administrativas vinculadas, en esencia, con la negativa del Fondo de Solidaridad Pensional de reembolsar los recursos utilizados para cubrir tal prestación, circunstancia que podría llegar a afectar la sostenibilidad del Régimen de Prima Media con Prestación Definida.

El Fondo de Solidaridad Pensional, administrado por el Consorcio Colombia Mayor 2013, así como el Ministerio del Trabajo, plantearon que la negativa a reintegrar los recursos girados por COLPENSIONES, se encuentra en que no se puede utilizar los recursos de las subcuentas de solidaridad y subsistencia para cubrir auxilios excluidos del Sistema General de Pensiones, como es el caso de la pensión especial de invalidez.

Por ello, como se observa en el expediente, el citado acto administrativo fue confirmado dos veces por la entidad accionada, cuando resolvió tanto el recurso de reposición como el de apelación presentados por el accionante.

Tal como se planteó en el acápite 4.3 de esta providencia, si bien la acción de tutela fue promovida por el actor ante la falta de respuesta de su petición por parte de COLPENSIONES, durante el trámite del juicio de amparo se fueron presentando nuevos hechos que llevan a la necesidad de adecuar el objeto de la solicitud formulada, a partir de circunstancias relevantes que tienen la capacidad de vulnerar el derecho invocado, en desarrollo 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 . 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 autor, esta Corporación no puede pasar por alto que la garantía del derecho de petición no sólo supone una contestación material, sino que el contenido de la misma debe cumplir con unos supuestos mínimos consagrados en la jurisprudencia. Por ello, se deberá entrar a establecer si la solución brindada en la Resolución GNR 416728 de diciembre de 2015, y en los actos administrativos subsiguientes que la confirmaron, cumplió o no con las cargas de claridad, suficiencia, efectividad y congruencia que, según la jurisprudencia, son parte de la esencia del derecho de petición del señor González Pérez.

El asunto propuesto adquiere una mayor relevancia, si se tiene en cuenta que el citado derecho constituye una herramienta para la realización de otros derechos fundamentales del actor, pues la prestación económica reclamada tiene como objeto superar el estado de vulnerabilidad en el que se encuentra, el cual produce repercusiones en sus derechos al mínimo vital y a la vida digna.

Bajo estos supuestos, se procederá a realizar el correspondiente examen de procedencia de la acción de tutela y, de superarlo, el estudio de fondo sobre el problema jurídico previamente planteado [142] .

4.6.2. Procedencia. Bajo el panorama anunciado, antes de pasar a resolver la controversia objeto de estudio, esta Corporación debe verificar si la acción de tutela promovida por el señor José Ferney González Pérez es procedente.

4.6.2.1. Para tal efecto, visto el caso concreto, 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 petición [143] .

Por su parte, en cuanto a la segunda [144] , porque COLPENSIONES es quien tiene a su cargo el reconocimiento y pago de la citada prestación económica, en los términos dispuestos en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997 y en la jurisprudencia constitucional, según se expuso en el acápite 4.5.5.4 de esta providencia. Además, se trata de una entidad que, como Empresa Industrial y Comercial del Estado, cumple con el requisito de ser una autoridad pública , conforme a lo previsto en los artículos 86 y 115 del Texto Superior [145] .

Ahora bien, en sede de revisión fue necesario vincular al presente proceso al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio del Trabajo, al Consorcio Colombia Mayor 2013 y a la UARIV, pues del contenido de los actos administrativos a través de los cuales COLPENSIONES resolvió la pretensión formulada, se encuentra que sus actuaciones se relacionan directamente con la garantía efectiva de acceso a la pensión especial de invalidez del señor José Ferney González Pérez y del resto de sus potenciales beneficiarios. Bajo este entendido, también se advierte que está acreditado el requisito de la legitimación en la causa por pasiva, ya que la mayoría de dichas entidades son autoridades públicas [146] o actúan en ejercicio de funciones públicas [147] , en virtud de lo previsto en el artículo 86 de la Constitución y en los artículos 5 y 42 del Decreto 2591 de 1991 [148] .

4.6.2.2. 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 omisión de COLPENSIONES de dar respuesta a la petición que fue presentada por el actor el día 10 de agosto de 2015,

y hasta la fecha de radicación de la acción de tutela, esto es, el 14 de diciembre del año cita, todavía no se le había otorgado respuesta alguna.

4.6.2.3. Finalmente, respecto del requisito de subsidiariedad , es preciso anotar que visto el asunto sub-judice [149] , el recurso de amparo es el mecanismo de defensa judicial idóneo y eficaz para la protección del derecho de petición [150] .

Esto es así, si se tiene en cuenta que, (i) por tratarse de un derecho con categoría de fundamental, es susceptible de ser protegido a través de la acción de tutela; y (ii) que 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.

Recogiendo lo expuesto hasta el momento, se entiende que el recurso de amparo constitucional resulta procedente en la cuestión objeto de estudio, por lo que se pasa a resolver el fondo del problema planteado.

4.6.3. Estudio de fondo. Una vez agotado el anterior examen, la Sala Plena procede a iniciar el análisis de fondo sobre la cuestión debatida. Para el efecto y dada la mutación en el objeto del presente proceso de tutela, se deberá examinar si la decisión de COLPENSIONES de dejar en suspenso el reconocimiento y pago de la pensión especial de invalidez a favor del actor, luego de verificar que cumple con los requisitos para su otorgamiento, satisface o no los elementos esenciales que identifican al derecho de petición. El examen que se propone implica tener en cuenta los riesgos de sostenibilidad financiera y de afectación a recursos parafiscales que fueron alegados, por virtud de los cuales se concluyó que no se procedería con el otorgamiento de la prestación solicitada en este caso y en otros con identidad de objeto, hasta tanto se defina con claridad las autoridades competentes para el reconocimiento, financiación y pago de dicha prestación.

En este orden de ideas, y según se expuso [151] , se debe recordar que dentro del núcleo esencial del derecho fundamental de petición, se predica la obligación de quien recibe una solicitud de dar una respuesta de forma oportuna y de manera clara, efectiva, suficiente y congruente con lo pedido. De ahí que, por vía jurisprudencial, se hayan identificado tres características que debe cumplir toda respuesta: (i) la misma debe ser otorgada de manera pronta y oportuna dentro del término legal; (ii) su contenido debe dar una solución de fondo y acorde con las cargas de claridad, efectividad, suficiencia y congruencia; y (iii) la decisión que se adopte deber ser puesta el conocimiento del interesado con prontitud.

4.6.3.1. En concordancia con lo anterior, al descender al caso concreto, se tiene que el señor González Pérez radicó su petición el 10 de agosto de 2015 y que sólo hasta el 23 de diciembre del año en cita, esto es, más de cuatro meses después de haber sido presentada y únicamente como consecuencia del inicio del proceso de amparo, COLPENSIONES le otorgó una respuesta a la solicitud formulada.

Lo anterior, sin lugar a dudas, implica un desconocimiento de la obligación de otorgar una respuesta de manera pronta y oportuna, ya que ante la ausencia de una norma legal especial sobre la materia, la petición debió ser resuelta en el plazo común de los quince (15) días siguientes a su recepción [152] .

Aunado a lo anterior, es preciso resaltar que en ningún momento se le notificó al actor la imposibilidad de dar una solución a su petición en el término legal señalado, de acuerdo con los requisitos que se disponen en el parágrafo del artículo 14 del CPACA [153] .

El incumplimiento de este requisito de oportunidad es aún más gravoso en el caso bajo examen, pues implicó el desconocimiento de lo previsto en el artículo 20 del CPACA, en virtud del cual las peticiones con las que se pretenda el

reconocimiento de un derecho fundamental deben ser objeto de una atención prioritaria , y ser contestadas a la mayor brevedad posible, con el fin de evitar la configuración de un perjuicio irremediable. Esta carga resultaba exigible en el asunto sub-judice , teniendo en cuenta que la pretensión del accionante tenía como fundamento la satisfacción de sus derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida digna, por lo que la entidad accionada debió haberle brindado una respuesta más rápida a su solicitud [154] .

4.6.3.2. Sin perjuicio de lo anterior, y en la medida en que finalmente se le dio una respuesta al demandante, la Corte debe entrar a examinar si el contenido de la misma responde a los criterios de suficiencia, efectividad y congruencia establecidos por la jurisprudencia constitucional [155] , se excluye el análisis de la carga de claridad , en la medida en que las razones que justifican la negativa son, a primera vista, comprensibles para el peticionario.

Desde esta perspectiva, y como varias veces se ha mencionado, el requerimiento realizado por el accionante tiene como única pretensión que se proceda con el reconocimiento y pago de la pensión especial de invalidez.

En relación con esta petición, COLPENSIONES profirió las Resoluciones GNR 416728 del 23 de diciembre de 2015, GNR 146006 del 18 de mayo de 2016 y VPB 22858 del día 23 del mes y año en cita, en las que resolvió dejar en suspenso su otorgamiento, por cuanto el Fondo de Solidaridad Pensional se ha negado a reembolsar los recursos que se giran en su cancelación y con ello está generando un riesgo a la sostenibilidad financiera del Régimen de Prima Media. Adicionalmente, en los escritos que fueron allegados por las distintas entidades vinculadas al proceso, también se alegó que la prestación en comento no puede ser financiada a través de los recursos de las subcuentas del citado Fondo, en virtud de la destinación específica prevista en el artículo 48 de la Constitución, ya que se trata de rentas de naturaleza parafiscal.

Siguiendo lo expuesto en el acápite 4.5 de esta providencia, no cabe duda de que la pensión especial de invalidez reconocida a las víctimas del conflicto armado tiene origen en la manifestación de los deberes constitucionales del Estado, con miras a garantizar la efectividad de los derechos de dicha población y mitigar los impactos de la violencia. Por medio de esta prestación, se busca la satisfacción de las necesidades básicas de las personas que han resultado directamente afectadas en su capacidad laboral, como consecuencia de acciones u omisiones vinculadas con el conflicto. De esta manera, el citado beneficio se concreta en una acción afirmativa promovida por el Estado, a través de la cual se procura el logro de la igualdad material frente a sujetos que se encuentran en escenarios de especial vulnerabilidad.

En la misma medida en que ha sido reiterado por esta Corporación, la Sentencia C-767 de 2014 reafirmó la vigencia de la pensión especial de invalidez , en los términos en que había sido consagrada por el artículo 46 de la Ley 418 de 1997 y modificada por el artículo 18 de la Ley 782 de 2002. De este modo, se está en presencia de un derecho plenamente exigible para quienes acrediten los requisitos legales de los cuales depende su reconocimiento. Ahora bien, a pesar de su carácter periódico, cabe advertir que la jurisprudencia ha señalado que este beneficio se encuentra excluido de las prestaciones otorgadas en el marco del Sistema General de Pensiones, al tener una naturaleza diferente a las prestaciones que surgen como consecuencia del deber de cotización.

Bajo la premisa expuesta en el acápite 4.5.5.3 de esta sentencia, en la que se advirtió que no existe prohibición constitucional que excluya la posibilidad del legislador de otorgar a las Instituciones de la Seguridad Social, como lo es el Fondo de Solidaridad Pensional, de funciones diferentes a aquellas estricta-mente vinculadas con la salvaguarda de los distintos componentes que integran el derecho a la seguridad social, con la limitante de que las actividades que se impongan no pueden ser financiadas con los recursos respecto de los cuales se predica una naturaleza parafiscal, en virtud de la regla contenida en el inciso 4º del artículo 48 del Texto Superior; es preciso entender que, como se mencionó en dicho acápite, ante la necesidad de realizar el principio de efectividad de los derechos (CP art. 2) y dado el carácter prevalente de los derechos fundamentales (CP art.

5), en especial, del mínimo vital y la vida digna de las víctimas del conflicto armado, una lectura razonable de la forma como debe operativizarse la labor de financiación otorgada al citado Fondo, a partir de la armonización que se exige entre el artículo 46 de la Ley 418 de 1997 y el artículo 25 de la Ley 100 de 1993, es la de entender que las sumas que se destinen para cubrir la pensión especial de invalidez , en principio, podrían manejarse a través de una fiducia, independiente y distinta, de aquella que tiene a su cargo la administración de las rentas que componen las subcuentas de solidaridad y subsistencia. Este nuevo negocio fiduciario debe capitalizarse, mientras no se disponga una fuente distinta, con recursos del Presupuesto General de la Nación por cuenta del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En todo caso, sin perjuicio de lo anterior, y a partir de las atribuciones genéricas de planeación y financiación a cargo del Gobierno Nacional, se advierte la posibilidad de que el Ministerio del Trabajo señale otra modalidad operativa distinta a la fiducia, que se considere adecuada para el cumplimiento eficiente de los fines y de las obligaciones derivadas de la pensión especial de invalidez a favor de las víctimas de la violencia, especialmente, aquella relativa al financiamiento de la prestación en cabeza del Fondo de Solidaridad Pensional.

Bajo este entendido, la Sala Plena de la Corte considera que el mandato legal del artículo 46 de la Ley 418 de 1997, lejos de resultar inaplicable, exige de todas las autoridades involucradas en el otorgamiento de la prestación, la adopción de las medidas necesarias para lograr su plena operatividad, acorde con la obligación de garantía que le asiste al Estado. Por ello, además de la vía previa-mente expuesta por medio de la cual se logra el cumplimiento de la labor de financiación que se impone a cargo del Fondo de Solidaridad Pensional, y sin perjuicio del deber legal de reconocimiento que le asiste a COLPENSIONES, siguiendo la jurisprudencia reiterada de esta Corporación, cabe igualmente disponer como función sometida a la competencia de esta última entidad, como se resaltó en el acápite 4.5.5.4 del presente fallo, y mientras no se defina algo distinto por parte del Gobierno Nacional, la obligación de pago periódico , pues es la fórmula que, pese a la afectación transitoria de la regla de la parafiscalidad, mejor se ajusta a la realización de los derechos fundamentales que están en juego y a los principios de economía, eficacia y celeridad de la administración pública, en el entendido que le compete al aludido Fondo, restituir o rembolsar los valores que se hayan destinado para cancelar la prestación objeto de estudio.

A partir de lo anterior, y visto el caso concreto, se observa que la decisión de COLPENSIONES no respondió a lo pretendido por el accionante, ya que, aun cuando se estableció que el señor González Pérez cumplía con lo necesario para ser beneficiario de la pensión especial de invalidez , se decidió no reconocer su derecho, a partir de la invocación de causas ajenas a su situación particular. En otras palabras, con la decisión de “dejar en suspenso” el derecho reclamado bajo las circunstancias expuestas, se le trasladó al actor una carga irrazonable y desproporcionada de tener que asumir una discusión netamente institucional, cuyo origen deviene de las controversias planteadas y previamente resueltas, sobre la forma en que se debe organizar el Fondo de Solidaridad Pensional para financiar la obligación económica a su cargo, y sobre la entidad que tiene que proceder al pago periódico del beneficio previsto en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997.

En efecto, con la solución otorgada a la petición formulada por el accionante, no se resolvió materialmente su pretensión. En este tipo de casos, lo que se impone como actuación legal y constitucionalmente exigible para la administra-ción pública, es entrar a verificar si el peticionario cumple con los requisitos normativos que se exigen para ser titular del auxilio solicitado, y en caso de cumplir a cabalidad con cada uno de ellos, debe proceder a adoptar las medidas necesarias para reconocer el derecho y garantizar su efectividad en la práctica. Precisamente, como ya se advirtió, no es admisible que en un Estado social de derecho, el reconocimiento de prestaciones de las cuales depende la salvaguarda del mínimo vital y la vida digna de las víctimas del conflicto armado se quede en una mera consagración legal, cuando es la propia Carta Política la que proscribe la inactividad de sus autoridades (CP art. 2), cuando de su intervención depende

la garantía de las condiciones mínimas de subsistencia de personas puestas en situación de debilidad manifiesta (CP art. 13).

De este modo, en el asunto sub-judice , es claro que cuando COLPENSIONES verificó la satisfacción de los supuestos legales de reconocimiento por parte del accionante de la pensión especial de invalidez , debió proceder a garantizar el derecho de manera cierta y oportuna, sin perjuicio de las discusiones posteriores que desde el punto de visto jurídico-administrativo, pudo haber planteado ante las autoridades competentes, conforme a los principios de coordinación y de colaboración armónica que se consagran en la Constitución Política. Por el contrario, asumió una postura que, más allá de responder a unas controversias legítimas, terminó desconociendo la titularidad del señor González Pérez frente al derecho reclamado, mediante una decisión claramente desproporcionada.

En este orden de ideas, la citada institución estaba obligada (i) a reconocer la pensión especial de invalidez , (ii) a realizar trámites correspondientes para asegurar su pago periódico y (iii) a solicitar formalmente al Fondo de Solidaridad Pensional el reembolso de los recursos utilizados para tal efecto, conforme se ha explicado en esta providencia.

Por lo anterior, la Corte advierte que la respuesta dada por COLPENSIONES no fue suficiente, efectiva, ni congruente con el requerimiento realizado por el tutelante, ya que materialmente no dio una solución a la pretensión planteada y tampoco resolvió las cuestiones de las cuales dependía la efectividad del auxilio reclamado, sino que concluyó su examen con cuestiones accidentales y ajenas a la situación particular del accionante, como condicionantes de lo solicitado. De ahí que, para la Sala Plena, se configuró una clara violación del derecho de petición del accionante [156] .

4.6.3.3. Una vez fue verificada la afectación del derecho de petición, resulta de igual relevancia resaltar el hecho que, en casos como el que actualmente se estudia, su garantía supone el amparo de otros derechos fundamentales. Así las cosas, en los mismos términos en que ya fue expuesto, la solicitud presentada por el señor González Pérez estaba encaminada a resolver la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra por su condición de víctima del conflicto armado, por haber perdido más del 50% de su capacidad y por no contar con posibilidades pensionales, ni ingresos suficientes para salvaguardar su subsistencia y la de su familia. Por tal motivo, la falta de respuesta oportuna de acuerdo con las cargas de suficiencia, efectividad y congruencia también condujo a la vulneración de los derechos fundamentales del actor a la vida digna y al mínimo vital.

En este sentido, según se expuso con anterioridad, las razones otorgadas por la entidad accionada para dejar en suspenso el derecho del actor y no reconocer y pagar la prestación exigida carecían de un vínculo directo y específico con su situación particular, apelando pura y llanamente a controversias institucionales, cuya carga no debe ser asumida por el beneficiario del auxilio creado en la Ley 418 de 1997. En esta medida, las razones invocadas por COLPENSIONES terminaron afectando las condiciones de vida del señor González Pérez, sin tener en cuenta que, por su minusvalía y por la incapacidad permanente que le fue ocasionada, es titular de una protección especial por parte del Estado, con miras a lograr su integración o inclusión social (CP art. 47).

Para la Corte, no resulta razonable ni proporcional que el actor sea perjudicado en la garantía de un derecho, con el que precisamente se pretende la materialización de una acción afirmativa con la cual se busca brindar condiciones de igualdad real y efectiva, frente a un sujeto de especial protección constitucional que, por circunstancias ajenas a su voluntad, requiere del amparo del Estado, por la afectación física que le fue ocasionada como consecuencia del conflicto armado interno.

4.6.3.4. Por lo demás, en criterio de este Tribunal, la afectación de los citados derechos al mínimo vital y a la vida digna, también se originó en la demora de las entidades vinculadas a este proceso, en la adopción de medidas efectivas para brindar una solución a los problemas jurídico-administrativos que, según se ha expuesto, dieron lugar al problema institucional que no ha permitido la realización del beneficio económico bajo estudio.

Particularmente, la cadena de omisiones inicia con la negativa del Fondo de Solidaridad Pensional de proceder con su obligación legal de financiar o cubrir las rentas destinadas para el pago de la pensión especial de invalidez , a partir de las órdenes de reembolso adoptadas por esta Corporación en sede de revisión, a manera de precedente reiterado, cuyo sustento se encuentra en la imperiosa necesidad de lograr la materialización de un derecho, de acuerdo con los principios constitucionales de celeridad, economía y eficacia (CP art. 209). Como ya se expuso, una lectura razonable de la forma como debe operativizarse la labor de financiación otorgada al citado Fondo, a partir de la armonización que se exige entre el artículo 46 de la Ley 418 de 1997 y el artículo 25 de la Ley 100 de 1993, es la de entender que las sumas que se destinen para cubrir la pensión objeto de este pronunciamiento, en principio, podrían manejarse a través de una fiducia, independiente y distinta, de aquella que tiene a su cargo la administración de las rentas que componen las subcuentas de solidaridad y subsistencia. En todo caso, ello no obsta para que el Ministerio del Trabajo promueva otra modalidad que considere apropiada para que el Fondo de Solidaridad Pensional pueda cumplir efectivamente con su obligación de financiación , de conformidad con lo expuesto en la presente providencia.

Para ello, mientras no se disponga una fuente de recursos distinta, la capitalización del negocio fiduciario o de otra modalidad operativa que se determine por el Ministerio del Trabajo, correrá por cuenta de los recursos del Presupuesto General de la Nación, en concordancia con la identificación y desembolso de rentas que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público realice para tal efecto, garantizando que no se utilizaran ni se destinarán recursos parafiscales de la seguridad social en la realización del auxilio económico creado en la ley para las víctimas.

Adicionalmente, la cadena de omisiones continuó con la ausencia de una toma de medidas oportuna para realizar los ajustes que demandara la operatividad de la pensión especial de invalidez , ya que si bien los Ministerios del Trabajo y de Hacienda y Crédito Público sostienen que vienen trabajando en un decreto reglamentario sobre la materia, desde finales del año 2015, hasta el día de hoy no se ha adoptado ninguna decisión y, por el contrario, se mantiene a sus titulares en una situación de indefinición, que no sólo es contraria a los elementos esenciales del derecho de petición, sino también a los derechos fundamentales a la vida digna y al mínimo vital, en los términos en que ya fue expuesto. En este punto, la Corte debe reiterar que la propia Ley 418 de 1997 le otorga al Gobierno la posibilidad de modificar la entidad encargada del reconocimiento de la pensión, designando a otra “entidad de naturaleza oficial” , así como no excluye la posibilidad de disponer de una autoridad para la realización del pago periódico, siempre que dicha designación garantice la oportunidad, celeridad y eficacia que demanda la cancelación completa e integral de este beneficio legal.

4.6.3.5. Con sujeción a lo expuesto, la Corte procederá a verificar la observancia de los requisitos de los cuales depende el otorgamiento de la pensión especial de invalidez en el caso concreto, luego de lo cual se adoptarán las medidas de protección que resulten pertinentes. Sobre el particular, es necesario destacar que el presente fallo necesariamente tendrá efectos inter comunis , pues como se puso de presente por las autoridades públicas que fueron vinculadas a este proceso, con ocasión de los debates planteados, COLPENSIONES empezó a dejar en suspenso o negar el reconocimiento y pago de la prestación en mención, hasta tanto no se adoptará una medida para garantizar el reembolso de las sumas que ha girado para cancelar de manera oportuna esta obligación. Esto significa que, además del actor, otras víctimas del conflicto armado que son potenciales titulares del beneficio económico consagrado en la ley, no han podido acceder al mismo por trabas administrativas.

Al respecto, cabe reiterar que de acuerdo con el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991 [157] , los fallos de tutela proferidos en sede de revisión tendrán efectos solo para el caso concreto, esto es, inter partes . No obstante, de manera excepcional, con fundamento en los artículos 23 y 27 del Decreto 2591 de 1991 [158] , esta Corporación ha señalado que tiene la atribución de modular el alcance de sus decisiones, con el fin de garantizar la integridad y supremacía de la

Constitución y, particularmente, para proteger el derecho a la igualdad de personas que se encuentran en situaciones objetivamente similares al caso que se resuelve [159] .

Para estos efectos, la Corte ha hecho referencia a los efectos inter comunis , como aquellos que permiten extender las medidas de protección adoptadas en un caso, a aquellos que resulten similares.

Visto lo anterior, de los elementos probatorios allegados al expediente, se puede constatar que el señor José Ferney González Pérez es beneficiario de la pensión especial de invalidez , pues cumple con todos los requisitos descritos en el numeral 4.5.4 de esta providencia, a saber:

(i) Se acredita la condición de víctima , pues de las constancias y certificaciones proferidas por el Alcalde y el Personero Municipal de Pácora (departamento de Caldas), se deriva que el señor González Pérez sufrió afectaciones en su salud como consecuencia de un episodio con una mina antipersonal, el cual constituye una infracción al DIH. Además, es preciso resaltar que, por ese hecho victimizante, el accionante se encuentra inscrito en el RUV, en concordancia con la información brindada por la UARIV en el marco del presente proceso [160] .

(ii) El accionante fue calificado con una PCL del 59,45%, en dictamen proferido el 10 de agosto de 2015 por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Caldas. En dicho dictamen se dispuso como fecha de estructuración el mismo día en que ocurrió el episodio con la mina antipersonal, esto es, el 29 de mayo de 2002.

(iii) Igualmente, quedó demostrado que el actor carece de la posibilidad de acceder a alguna pensión en el Sistema General de Pensiones . Así lo afirma COLPENSIONES en la Resolución GNR 416728 del 23 de diciembre de 2015 [161] .

(iv) Por último, tal y como consta en el Registro Único de Afiliados (RUAF), el señor González Pérez carece de afiliación en salud [162] . En consecuencia, esta Corporación encuentra que no existe razón alguna para que COLPENSIONES haya omitido el reconocimiento y pago de la pensión especial de invalidez requerida por el señor José Ferney González Pérez. En tal virtud, se otorgará el amparo concedido respecto de los derechos de petición, mínimo vital y vida digna, ordenando que se levante la decisión de dejar en suspenso el reconocimiento y pago de la citada prestación, conforme se dispuso en la Resolución GNR 416728 del 23 de diciembre de 2015. Por lo demás, en relación con los valores que COLPENSIONES destine para la cancelación del beneficio en comento, se autoriza su derecho a repetir contra el Fondo de Solidaridad Pensional.

Respecto de este último, y como se ha explicado en esta providencia, se dispone que el Ministerio del Trabajo, como entidad a la cual se encuentra adscrita el Fondo, proceda a constituir una nueva fiducia u otra modalidad operativa, la cual se deberá financiar, mientras no se defina una fuente distinta, con recursos del Presupuesto General de la Nación cuya identificación debe realizarse por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con la finalidad de asegurar la existencia de un capital que permita cubrir el pago de las pensiones especiales de invalidez a favor de las víctimas que sean reconocidas por COLPENSIONES y que, por ende, excluya el uso de los recursos parafiscales de las subcuentas de solidaridad y subsistencia. En otras palabras, se deberá crear una herramienta jurídica que permita un manejo independiente de los recursos, frente a aquella que en la actualidad tiene a su cargo el manejo de las rentas que integran las subcuentas de la referencia.

En todo caso, el cumplimiento de esta orden supone la consolidación de una obligación inmediata en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual deberá identificar y desembolsar los recursos suficientes para poner en funcionamiento la herramienta jurídico-financiera establecida por el Ministerio del Trabajo, para garantizar el cubrimiento del valor destinado al pago de las pensiones especiales de invalidez, labor que se adelantará a partir de la aplicación de las normas presupuestales que resulten pertinentes. Lo anterior se fundamenta en la necesidad de que el Fondo de Solidaridad pueda cumplir, en un plazo oportuno y razonable, su deber de reembolsar los recursos utilizados

por COLPENSIONES, para la cancelación de las prestaciones reconocidas, con miras a proteger el mandato constitucional de destinación específica de las rentas de las Instituciones de la Seguridad Social y la sostenibilidad financiera del Régimen de Prima Media, sin que ello implique un sacrificio de los derechos de las víctimas del conflicto armado.

No obstante, más allá de la identificación de una fuente inmediata que permita la constitución de la figura operativa a través de la cual se asegure el reembolso a COLPENSIONES, y dadas las dificultades que pueden existir desde el punto de vista presupuestal, también se ordenará al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que, de manera paralela a lo dispuesto en el párrafo anterior, proceda a realizar los trámites que sean necesarios para identificar y desembolsar los recursos correspondientes del Presupuesto General de la Nación que permitan asegurar, hacia el futuro, el pago efectivo de la prestación objeto de examen, y que tal presupuesto sea debidamente girado a la figura que para el efecto se constituya por el Ministerio de Trabajo, como forma de administrar los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional. Se otorgará un plazo de doce meses a partir de la notificación de esta providencia para realizar dichos trámites, pero en ningún momento, las dificultades que puedan derivarse de la observancia de esta orden, podrán implicar un desfinanciamiento del instrumento determinado por el Ministerio del Trabajo para asegurar la cobertura de la pensión especial , en los términos descritos previamente.

Este plazo le permitirá realizar al Ministerio de Hacienda los ajustes que sean necesarios al Presupuesto Nacional, incluso si ellos son de naturaleza legal. Una vez adelantada esta tarea, las rentas que se utilicen para la financiación de la pensión especial de invalidez , ya no serán las destinadas para garantizar la liquidez inmediata de la fiducia o de otra modalidad operativa, sino que ahora la cuenta se proveerá de los recursos identificados para tal efecto.

Los trámites presupuestales a los que se hace referencia en el párrafo anterior, deberán ser realizados de manera coordinada con el Ministerio del Trabajo, a fin de que esta entidad pueda contribuir en la identificación de las necesidades que se desprenden de la garantía objeto de prestación.

Por lo demás, también se dispondrá a cargo del Ministerio del Trabajo que supervise el cumplimiento de las obligaciones de reconocimiento, pago y financiación de la pensión especial de invalidez a favor de las víctimas del conflicto armado interno, con miras a procurar la satisfacción de las necesidades básicas de dicho grupo de especial protección constitucional.

Finalmente, se ordenará a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) que, en ejercicio de su función como Coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, incluya la prestación consagrada en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997, dentro de la oferta institucional del Estado para las víctimas del conflicto armado, específicamente en la información que se brinda por los Centros Regionales de Atención y Reparación.

4.6.4. En definitiva, se pasará a confirmar parcialmente la sentencia proferida el 24 de diciembre de 2015 por el Juzgado Penal del Circuito Especializado de Manizales, en lo relativo al amparo del derecho fundamental de petición, adicionando la tutela con la salvaguarda de los derechos al mínimo vital y a la vida digna del señor José Ferney González Pérez, de acuerdo con las consideraciones expuestas en esta providencia.

V. DECISIÓN En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Revisión, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política, RESUELVE Primero.- LEVANTAR los términos suspendidos en el presente proceso.

Segundo.- CONFIRMAR PARCIALMENTE la sentencia proferida el día 24 de diciembre de 2015 por el Juzgado Penal del Circuito Especializado de Manizales, en lo referente al amparo del derecho fundamental de petición del señor José Ferney González Pérez . Asimismo, ADICIONAR el amparo de sus derechos al mínimo vital y a la vida digna.

Tercero.- ORDENAR al Ministerio del Trabajo, como entidad a la cual se encuentra adscrita el Fondo de Solidaridad Pensional, que en el término no mayor a un mes contado a partir de la notificación de esta sentencia, proceda a constituir una nueva fiducia, o la modalidad operativa alternativa que se estime adecuada, la cual, mientras no se defina una fuente distinta, deberá conformarse con recursos del Presupuesto General de la Nación, cuya identificación y desembolso se hará por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con las normas presupuestales aplicables, con el fin de asegurar la existencia de un capital que permita cubrir el pago de las pensiones especiales de invalidez a favor de las víctimas que sean reconocidas por COLPENSIONES y que, por ende, excluya el uso de los recursos parafiscales de las subcuentas de solidaridad y subsistencia de dicho Fondo.

Esta fiducia se deberá constituir de manera independiente y distinta de aquella que tiene a su cargo la administración de las rentas que integran las subcuentas de la referencia y deberá proceder a reembolsar a COLPENSIONES, en un período prudencial, no mayor a seis meses, la totalidad de las sumas dinero que la citada administradora de pensiones haya destinado para garantizar el pago periódico de las pensiones especiales de invalidez que sean reconocidas.

El Ministerio del Trabajo, a través de la fiducia que se constituya, deberá informar permanentemente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre la asignación presupuestal requerida, para que el Fondo de Solidaridad Pensional pueda cumplir con su obligación de financiación, en los términos dispuestos en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997, y con dichos valores pueda realizar la obligación de reembolso frente a COLPENSIONES.

Cuarto.- ORDENAR al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que, en un término no mayor a doce meses contado a partir de la notificación de esta sentencia, y de manera paralela a lo dispuesto en el numeral anterior, proceda a realizar los trámites necesarios para identificar y desembolsar los recursos correspondientes del Presupuesto General de la Nación que permitan financiar, en adelante, la pensión especial de invalidez a favor de las víctimas de la violencia . Esta tarea deberá ser desarrollada de forma coordinada con el Ministerio del Trabajo, para que tales recursos sean asignados a la nueva fiducia cuya creación se ordena, con miras a garantizar la efectividad de la prestación reclamada.

Quinto.- ORDENAR a COLPENSIONES, a través de su representante legal o de quien haga sus veces, que en el término máximo de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, proceda a levantar la decisión de dejar en suspenso el reconocimiento y pago de la pensión especial de invalidez a favor del señor José Ferney González Pérez, en los términos descritos por el artículo 46 de la Ley 418 de 1997. En relación con los pagos periódicos que se efectúen, la citada administradora de pensiones tiene derecho a repetir contra el Fondo de Solidaridad Pensional, a través de la fiducia que se constituya para el manejo de las sumas que se destinen desde el Presupuesto General de la Nación, y que tengan como fin cubrir el capital que demande esta prestación. El deber de reembolso se hará efectivo en el término máximo dispuesto en el numeral 3 de la parte resolutiva de esta sentencia.

Sexto.- ORDENAR al Ministerio del Trabajo que supervise el cumplimiento de las obligaciones de reconocimiento, pago y financiación que realicen las autoridades competentes en relación con la garantía de la pensión especial de invalidez a favor de las víctimas del conflicto armado interno, con miras a procurar la satisfacción de las necesidades básicas de dicho grupo de especial protección constitucional.

Séptimo.- ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) que, en ejercicio de su función como Coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, incluya la prestación consagrada en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997 dentro de la oferta institucional del Estado para las víctimas del conflicto armado, específicamente en la información que se brinda por los Centros Regionales de Atención y Reparación.

Octavo.- ACLARAR que las decisiones que aquí se adoptan no excluye la potestad que se otorga en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997, para que el Gobierno Nacional designe una entidad de naturaleza oficial distinta para reconocer la

pensión especial de invalidez , para disponer de las fuentes de financiación destinadas a su cobertura o para asignar a una nueva autoridad la labor de pago periódico, siempre que dicha designación garantice criterios de oportunidad, celeridad y eficacia que demandan la cancelación completa e integral de este beneficio legal.

Noveno.- Esta sentencia tiene efectos inter comunis , por lo que las órdenes aquí adoptadas se extenderán a todas las personas víctimas del conflicto armado a quienes se les hubiere dejado en suspenso o negado su derecho a la pensión especial de invalidez consagrada en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997, , invocando razones de sostenibilidad o de protección a los recursos parafiscales de la seguridad social, siempre que COLPENSIONES haya verificado el cumplimiento de los requisitos legales para ser beneficiarios de dicha prestación.

Décimo.- Por Secretaría General de la Corte Constitucional, LÍBRESE las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los fines allí contemplados.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase. MARÍA VICTORIA CALLE CORREA Presidenta LUIS ERNESTO VARGAS SILVA Magistrado ALEJANDRO LINARES CANTILLO Magistrado LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ Magistrado Con aclaración de voto GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO Magistrado GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO Magistrada JORGE IVÁN PALACIO PALACIO Magistrado AQUILES IGNACIO ARRIETA GÓMEZ Magistrado (E) Ausente con permiso ALBERTO ROJAS RÍOS Magistrado Con aclaración de voto MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ Secretaria General ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO ALBERTO ROJAS RÍOS A LA SENTENCIA SU587/16 PENSION DE INVALIDEZ PARA VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO- Habría sido más conveniente que el Fondo, llamado legalmente a asumir el pago, y no Colpensiones, prestara de la subcuenta de subsistencia el dinero necesario para el pago de la pensión especial (Aclaración de voto) PENSION DE INVALIDEZ PARA VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO- Riesgo para sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social administrado por Colpensiones, pudo ser conjurado asignando el deber de pagar dicha prestación al obligado a asumirlo (Aclaración de voto) Referencia:

Acción de tutela instaurada por José Ferney González Pérez contra la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), con vinculación oficiosa de las Juntas Regional de Caldas y la Nacional de Calificación de Invalidez Expediente:

T-5.479.569 Magistrado Ponente: LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ Con sumo respeto por la decisión mayoritaria de la Sala Plena de la Corte Constitucional, paso a exponer las razones por las cuales aclaro el voto emitido a favor de la determinación adoptada en la sentencia de la referencia.

Si bien estoy de acuerdo con el sentido del fallo en cuanto a la concesión del amparo, advierto un aspecto problemático en la decisión, el cual se contrae al punto de imponer a Colpensiones que una vez asuma -así sea transitoriamente-el pago de las pensiones especiales de invalidez para víctimas, deba supeditar su posibilidad de repetir contra el Fondo de Solidaridad Pensional al hecho de que se haga efectiva la fiducia o la modalidad operativa destinada a ese fin. Como es sabido, la ejecución de las órdenes impartidas por la Corte en cuanto a la constitución del negocio fiduciario o la figura que para el efecto se establezca, así como la dotación del mismo con los recursos correspondientes, implica una ardua y compleja tarea de coordinación interinstitucional entre las entidades compelidas, la cual podría llegar a tardar más del término previsto por este Tribunal para el efecto.

En tal sentido, Colpensiones se verá obligada a solventar el pago de una pensión que no es propiamente del sistema de seguridad social por un tiempo indefinido, y no podrá asegurar el recobro de las sumas pagadas a las víctimas sino hasta que se encuentre plenamente garantizada la operatividad de la fiducia o figura propuesta en la sentencia. Entretanto, mientras se zanjan las dificultades administrativas y presupuéstales para la puesta en marcha de dicho negocio, Colpensiones puede verse enfrentado a la persistente renuencia del Fondo de Solidaridad Pensional a cumplir con

reintegrarle los recursos destinados al pago de pensiones especiales de invalidez, bajo el argumento de que sólo maneja dos cuentas de cuyos recursos no puede disponer (la de solidaridad y la de subsistencia).

Tal como se pone de presente en el fallo, los recursos que maneja la administradora de pensiones son parafiscales y, en ese sentido, sólo pueden usarse para cubrir a los afiliados al régimen de prima media en las precisas contingencias previstas por el sistema de seguridad social, de modo que considero discutible que se acepte que los mismos se utilicen para solventar la prestación reclamada por el accionante y, en adelante, otras víctimas, y que se comprometa la sostenibilidad del sistema de pensiones al someter a Colpensiones a la carga de esperar a que se torne exigible la obligación de reintegro por parte del ente originalmente llamado por la ley a asumir esos pagos.

Nótese que, a lo largo de la evolución normativa y jurisprudencial que se reseña en la providencia, el pago de la pensión especial de invalidez para víctimas ha sido asignado invariablemente al Fondo de Solidaridad Pensional, al paso que a Colpensiones sólo le ha correspondido lo relativo al reconocimiento de los eventuales beneficiarios.

Por lo expuesto, en su momento propuse como solución para garantizar tanto los derechos de las víctimas del conflicto como la sostenibilidad los recursos de la seguridad social, trasladar la financiación de la pensión especial de invalidez al Fondo de Solidaridad Pensional, con cargo a la subcuenta para la subsistencia (orientada a beneficiar a las personas en condiciones de pobreza extrema), de modo que Colpensiones reconociera y pagara las pensiones de que se trata, pero pudiera repetir, sin condición ni plazo especiales, contra dicho Fondo, a fin de conjurar que el sistema general de pensiones sufriera una eventual descapitalización a causa del pago de esta prestación ajena al régimen que administra.

Ello, retomando la jurisprudencia constitucional en el sentido de que la pensión especial de invalidez para víctimas del conflicto no hace parte del sistema integral de seguridad social en lo que atañe específicamente a la obligación correlativa de cotización que tienen los usuarios, sin que ello excluya que personas que no han aportado al sistema por sus agudas condiciones de vulnerabilidad puedan beneficiarse de una prestación periódica, como es el caso de la población en situación de pobreza extrema o indigencia cubierta por la cuenta de subsistencia, así como la población sin fuentes de ingresos que padece una invalidez a causa de la violencia.

De acuerdo con lo anterior, estimo que el mecanismo más eficiente para atender las reclamaciones asociadas a esta pensión, mientras se activa la nueva fiducia o modalidad operativa, era la destinación transitoria de los recursos de la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional; esto, teniendo en cuenta que el referido auxilio persigue, precisamente, "brindar una herramienta para procurar el aseguramiento de un entorno mínimo de subsistencia para la población que se encuentra en situación de especial vulnerabilidad".

Además, conviene tomar en consideración la eventual afectación por prescripción de las sumas pagadas por Colpensiones que no sean oportunamente reintegradas por el Fondo de Solidaridad Pensional.

En ese sentido, si se advirtió que irremediablemente iba a afectarse transitoriamente la parafiscalidad, habría sido más conveniente que el Fondo, llamado legalmente asumir el pago, y no Colpensiones, prestara de la subcuenta de subsistencia el dinero necesario para el pago de la pensión especial, a fin de que, una vez se materializara la fiducia o la modalidad operativa, restituyera a la subcuenta de pobreza extrema lo que hubiese utilizado para cumplir la misión que le fue encomendada frente a las víctimas en estado de invalidez.

En suma, los términos en que se planteó en la sentencia la financiación de la pensión de invalidez para víctimas del conflicto, representan un riesgo innecesario para la sostenibilidad del sistema de seguridad social administrado por Colpensiones, el cual pudo ser conjurado asignando el deber de pagar dicha prestación al auténtico obligado a asumirlo: el Fondo de Solidaridad Pensional.

Fecha ut supra, ALBERTO ROJAS RIOS Magistrado ACLARACION DE VOTO DEL MAGISTRADO ALEJANDRO LINARES CANTILLO A LA SENTENCIA SU587/16 SENTENCIA DE UNIFICACION EN MATERIA DE PENSION DE INVALIDEZ PARA VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO- Inviabilidad del cumplimiento de los plazos ordenados en la sentencia (Aclaración de voto) CONTRATO DE FIDUCIA- Dificultades prácticas para su celebración (Aclaración de voto) CONTRATO DE FIDUCIA PUBLICA - Regulación (Aclaración de voto) CONTRATO DE FIDUCIA PUBLICA- Reiteración de jurisprudencia en relación con las dificultades operativas en la celebración de estos contratos (Aclaración de voto) SENTENCIA DE UNIFICACION EN MATERIA DE PENSION DE INVALIDEZ PARA VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO- Resulta extraño que la sentencia hubiera optado por la constitución de una fiducia, en vez de un patrimonio autónomo para la financiación de la pensión especial (Aclaración de voto) PATRIMONIO AUTONOMO- Ha sido ampliamente utilizado para el cumplimiento de pagos pensionales (Aclaración de voto) SENTENCIA DE UNIFICACION EN MATERIA DE PENSION DE INVALIDEZ PARA VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO- Resulta improbable que Ministerio de Trabajo en plazo de un mes pueda abrir proceso de licitación para constituir fiducia pública o crear otra modalidad para administración de la pensión especial (Aclaración de voto) MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez Aclaro mi voto frente a la sentencia SU-587 de 2016 puesto que pese a compartir las órdenes de protección de la población en situación de discapacidad en razón del conflicto armado interno, discrepo de la orientación dada por la mayoría respecto del modelo sugerido para administrar la financiación de la pensión especial de invalidez prevista en la Ley 418 de 1997 con fundamento en las siguientes consideraciones:

I. Inviabilidad del cumplimiento de los plazos ordenados en la sentencia de unificación Los términos de cumplimiento dispuestos en los resolutivos tercero y cuarto no fueron los más adecuados teniendo en cuenta que se contraponen entre sí, pues el primero dispone que el Ministerio de Trabajo en menos de un (1) mes deberá constituir una fiducia o la modalidad operativa alternativa que se estime adecuada, y en el siguiente numeral confiere el término de doce (12) meses al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que identifique y desembolse los recursos necesarios provenientes del Presupuesto General de la Nación. Es decir, sea cual sea el mecanismo empleado para financiar el pago de las pensiones especiales de invalidez, nace a la vida jurídica completamente desfinanciado a la espera de que al cabo de un año los recursos sean debidamente transferidos, mientras que en dicho interregno podría verse afectado el fondo de parafiscales administrado por Colpensiones.

II. Dificultades prácticas para la celebración de un contrato de fiducia Ante la indeterminación del resolutivo tercero en cuanto del tipo de fiducia a constituir, es necesario recalcar la inviabilidad de la celebración de un contrato de fiducia mercantil, toda vez que este tipo de negocios requiere para su conformación que el fideicomitente (Nación - Ministerio de Trabajo) transfiera los recursos públicos a la fiduciaria para el cumplimiento de la finalidad prevista en el contrato en provecho de determinado beneficiario, conformándose con dichos bienes un patrimonio autónomo [163] .

No obstante lo anterior, en atención a la naturaleza jurídica de la Nación - Ministerio de Trabajo [164] , el contrato fiduciario que celebre dicha cartera deberá someterse a las normas de contratación estatal, tal y como lo dispone el artículo 1° de la Ley 80 de 1993, norma aplicable a los contratos celebrados por las entidades estatales.

En ese sentido, la fiducia pública regulada en el artículo 32 del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, señala en el numeral 5 modificado por el artículo 25 de la Ley 1150 de 2007 la imposibilidad jurídica de trasferir los recursos públicos al establecer en dicha norma que “ La fiducia que se autoriza para el sector público en esta ley, nunca implicará transferencia de dominio sobre bienes o recursos estatales, ni constituirá patrimonio autónomo del propio (sic) de la respectiva entidad oficial, sin perjuicio de las responsabilidades propias del ordenador del gasto ” .

Respecto de las dificultades operativas en la celebración de este tipo de contratos, la Corte se pronunció precisamente sobre el numeral 5° del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 en la sentencia C-086 de 1995 en los siguientes términos:

“El Estatuto General de Contratación Administrativa creó un nuevo tipo de contrato, sin definirlo, denominado “fiducia pública”, el cual no se relaciona con el contrato de fiducia mercantil contenido en el Código de Comercio y en las disposiciones propias del sistema financiero. Se trata, pues, de un contrato autónomo e independiente, más parecido a un encargo fiduciario que a una fiducia (por el no traspaso de la propiedad, ni la constitución de un patrimonio autónomo), al que le serán aplicables las normas del Código de Comercio sobre fiducia mercantil, “en cuanto sean compatibles con lo dispuesto en esta ley”. Esta Corporación encuentra que el hecho de que el contrato de que trata el numeral 5 o . del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, denominado “encargo fiduciario y fiducia pública”, contenga disposiciones que desconocen los elementos esenciales del contrato de fiducia mercantil o que resultan poco prácticas al momento de contratar con el Estado, no significa que se haya vulnerado disposición constitucional alguna” [165] .

III. Antecedentes de financiación en pensiones Por otro lado, resulta extraño que la sentencia de unificación hubiera optado por la constitución de una “fiducia”, en vez de un patrimonio autónomo, teniendo en cuenta que ésta última figura está contemplada en Parágrafo 2 del artículo 41 de la Ley 80 de 1993 como el modelo estatal para el financiamiento de acreencias laborales al disponer que “ para efectos del desarrollo de procesos de titularización de activos e inversiones se podrán constituir patrimonios autónomos con entidades sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria , lo mismo que cuando estén destinados al pago de pasivos laborales ” (subraya fuera de texto).

Ahora bien, en la práctica el patrimonio autónomo ha sido ampliamente utilizado para el cubrimiento de pagos pensionales, tal y como ocurrió: (i) en el caso de los remanentes de Telecom por medio del PAR Telecom [166] ;

(ii) en el manejo de los pasivos pensionales de Ecopetrol regulados mediante la constitución de patrimonios autónomos acorde con lo reglamentado en el Decreto 2153 del 4 de noviembre de 1999 [167] y (iii) en el pago de las pensiones de las universidades estatales del nivel nacional y territorial , en cuya oportunidad la Corte se pronunció sobre esta modalidad de administración de recursos para garantizar prestacionales sociales en los siguientes términos:

“El aparte normativo acusado busca cumplir con un propósito discernible, consistente en la configuración de patrimonios autónomos destinados al pago de las pensiones que estaban a cargo de los fondos y cajas de previsión de las universidades públicas, financiados principalmente con recursos del presupuesto nacional. Además, también se advierte que esta finalidad no está constitucionalmente prohibida, cumpliéndose de esta forma con el primer paso del juicio leve de proporcionalidad. Ahora bien, las razones explicadas son suficientes para comprobar la adecuación de la medida legislativa, puesto que se indicó que la fiducia mercantil, que por mandato legal es un contrato cuya celebración corresponde a los establecimientos de crédito e entidades fiduciarias, es un negocio jurídico precisamente dirigido a la administración de recursos destinados a un fin específico” [168] .

Finalmente, estimo improbable en la práctica que el Ministerio de Trabajo en el plazo de un mes pueda abrir un proceso de licitación para constituir una fiducia pública o crear alguna otra modalidad para la administración de la pensión especial de invalidez creada jurisprudencialmente para víctimas del conflicto armado, cuando en armonía con los artículos 192 [169] y 299 [170] del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las entidades públicas cuentan con un término de diez (10) meses para dar cumplimiento a las sentencias que ordenan un pago o buscan su ejecución.

Respetuosamente, ALEJANDRO LINARES CANTILLO Magistrado [1] De acuerdo con la copia de su cédula de ciudadanía, el actor nació el 6 de diciembre de 1969. Para la fecha tiene 47 años. Cuaderno 2, folio 15.

[2] En el expediente se encuentran dos documentos en los cuales diferentes autoridades certifican que efectivamente el señor José Ferney González Pérez fue víctima de una mina antipersonal el 29 de mayo de 2002. En concreto, se trata de una constancia expedida el 17 de octubre de 2002 por el Personero Municipal de Pácora, y una constancia proferida el 4 de marzo de 2006 por el alcalde del citado municipio.

[3] Ley 418 de 1997, art. 46: "(…) 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] Folio 5, Cuaderno 2. Cabe resaltar que dicha valoración es concordante con la que aparece en la página WEB del citado sistema, con corte al 22 de julio de 2016.

[5] Copia de una declaración extraprocesal realizada por el señor José Ferney González Pérez el 28 de julio de 2008 en la Notaría Única del Circulo de Aguadas, departamento de Caldas. Cuaderno 2, folio 29.

[6] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. [7] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. [8] A la contestación se allegó copia de la comunicación enviada por el Ministerio de Trabajo a COLPENSIONES el 28 de septiembre de 2015. Folios 57 a 61, Cuaderno 2.

[9] Cuaderno 2, folios 44 a 46. [10] Cuaderno 2, folio 15. [11] Cuaderno 2, folios 16 a 27. [12] Cuaderno 2, folio 23. [13] Cuaderno 2, folio 29.

[14] Cuaderno 2, folio 30. [15] Cuaderno 2, folio 31. [16] En particular, enunció que "(…) si bien es cierto que legal y jurisprudencialmente se ha reconocido que la Administradora Colombiana de Pensiones (COLPENSIONES) es la entidad encargada de llevar a cabo el reconocimiento de la pensión especial de invalidez para las víctimas de la violencia y que a su vez, ésta prestación no hace parte del Sistema General de Pensiones, el punto de litigio se encuentra precisamente en lo que tiene que ver con la competencia para llevar a cabo el pago y la financiación de la misma." Cuaderno 2, folio 75.

[17] Folio 80, Cuaderno 2. [18] Folios 77 a 80, Cuaderno 2. [19] Folio 19, Cuaderno 2. [20] " Artículo 61. Revisión por la Sala Plena. Cuando a juicio de la Sala Plena, por solicitud de cualquier magistrado, un proceso de tutela dé lugar a un fallo de unificación de jurisprudencia o la transcendencia del tema amerite su estudio por todos los magistrados, se dispondrá que la sentencia correspondiente sea proferida por la Sala Plena. Adicionalmente, para los fines establecidos en las normas vigentes, después de haber sido escogidos autónomamente por la Sala de Selección competente, los fallos sobre acciones de tutela instauradas contra providencias de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado deberán ser llevados por el magistrado a quien le corresponda en reparto a la Sala Plena, la cual determinará si asume su conocimiento con base en el informe mensual que le sea presentado a partir de la Sala de Selección de marzo de 2009. En tal evento, el magistrado ponente registrará en la Secretaría el proyecto de fallo respectivo y se procederá a cumplir el mismo trámite previsto por el artículo 59 del Reglamento de la Corporación para el cambio de jurisprudencia, en materia de sentencias de revisión de tutela." [21] Folios 26 a 29, Cuaderno 2.

[22] Folios 30 a 33, Cuaderno 2. [23] En su calidad de administrador fiduciario del Fondo de Solidaridad Pensional. [24] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[25] "a) subsidiar parcialmente los aportes de la población que por sus características y condiciones socioeconómicas no tiene acceso a los sistemas de seguridad social y, b) el otorgamiento de subsidios económicos para la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema".

Cuaderno principal, folio 59. [26] Cuaderno principal, folio 60. [27] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. [28] Cuaderno principal, folio 64. [29] La norma en cita dispone que:

“No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella”. [30] Subcuenta de solidaridad.

[31] Subcuenta de subsistencia. [32] Cuaderno principal, folios 70 y 71. [33] M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. [34] Cuaderno principal, folio 69.

[35] Cuaderno principal, folio 68. Énfasis por fuera del texto original. [36] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. [37] Cuaderno principal, folio 73.

[38] La norma en cita dispone que: “[La pensión especial de invalidez] (…) 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 ”.

Énfasis por fuera del texto original. [39] Cuaderno principal, folio 82. [40] M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. [41] Ley 1448 de 2011. [42] Cuaderno principal, folio 87.

[43] “ Por el cual se crea el Programa de Reparación Individual por vía Administrativa para las Víctimas de los Grupos Armados Organizados al Margen de la ley.” [44] En este punto cabe destacar que el actor aparece incluido en el RUV, en los siguientes términos:

“a. Por Minas Antipersona, munición sin explotar y artefacto explosivo improvisado –INCLUIDO // Fecha de Hecho: 29/05/2002 // Fecha Declaración: 16/07/2015 // Fecha Valoración: 09/04/2016” “b. Por Lesiones Personas y Psicológicas que produzcan incapacidad permanente- INCLUIDO// Fecha de Hecho: 29/05/2002 // Fecha Declaración: 23/10/2008 // Fecha Valoración: 3/11/2014”.

[45] Sobre el particular es preciso resaltar que e l artículo 86 de la Constitución Política contempla la posibilidad de toda persona de acudir ante los jueces de la República, a través de la acción de tutela, para reclamar la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, ya sea por sí misma o por quién actúe en su nombre.

Como se trata de una acción cuyo ejercicio se puede realizar sin apoderado judicial, en procura de la efectividad de los derechos ciudadanos, la Corte ha señalado que una de sus características es la informalidad. En razón a tal atributo, el juez constitucional ha de analizar de manera oficiosa, a partir de las circunstancias concretas del caso, cuál es el conflicto que se le presenta y si el mismo ha de ser resuelto a través de la acción de amparo constitucional. Esta atribución se deriva del artículo 14 del Decreto 2591 de 1991, el cual contempla que la solicitud de tutela deberá expresar con “ la mayor claridad posible” , la acción o la omisión que la motiva, el derecho que se considera transgredido o amenazado, el posible autor de la amenaza o agravio y “la descripción de las demás circunstancias relevantes para decidir la solicitud” . Adicionalmente, se establece que no “será indispensable citar la norma constitucional infringida, siempre que se determine claramente el derecho violado o amenazado” . En consecuencia, es el juez constitucional quien, de manera oficiosa, debe esclarecer las actuaciones u omisiones que amenazan o vulneran los derechos fundamentales, así como cuál es la pretensión que se pretende realizar a través del amparo constitucional.

[46] Su esposa devenga un total de $200.000 pesos por la prestación de servicios domésticos y dicho monto representa el sustento de tres personas, incluido el accionante. Cuaderno 2, folio 29.

[47] Durante toda su vida laboral, el señor José Ferney González Pérez ha cotizado un total de 247 semanas. Cuaderno 2, folio 77. [48] El hecho superado se configura cuando lo pretendido a través de la acción de tutela se satisface sin necesidad de una orden judicial y, por lo mismo, desaparece la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales invocados por el demandante, de suerte que la decisión que pudiese adoptar el juez respecto del caso específico resultaría a todas luces inocua y, por lo tanto, contraria al objetivo de protección previsto para el amparo constitucional. Cabe destacar que, en el asunto s ub-judice, aun cuando la resolución se profirió un día antes del fallo de instancia, la misma

no fue comunicada antes de que el a-quo se pronunciara sobre el amparo. Por esta razón, el Juzgado Penal del Circuito Especializado de Manizales decidió proteger el derecho de petición del accionante y ordenó a COLPENSIONES resolver sobre la solicitud de reconocimiento y pago del auxilio económico reclamado.

[49] " ARTICULO 23. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales." [50] Véanse, entre otras, las Sentencias T-377 de 2000, T-661 de 2010, T-880 de 2010, T-173 de 2013, T-556 de 2013, T-086 de 2015 y T-332 de 2015. Para ahondar en la relación del derecho de petición con otros derechos fundamentales, se puede consultar la Sentencia C-951 de 2014, M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

[51] CPACA, arts. 24 y ss. [52] Véanse, entre otras, las Sentencias T-377 de 2000, T-411 de 2010, T-661 de 2010, T-880 de 2010, T-208 de 2012, T-554 de 2012, T-173 de 2013, T-556 de 2013, T-086 de 2015 y T-332 de 2015.

[53] La norma en cita dispone que : "Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones: // 1.

Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes. // 2.

Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción. // Parágrafo.- Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto." [54] Sentencia T-377 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero. Véase también las Sentencias SU-975 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-880 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio.

[55] Sentencia T-667 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. [56] Sentencias T-1160A de 2001 y T-581 de 2003. [57] Sentencia T-220 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[58] Sentencia T-556 de 2013, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. [59] Sentencia T-395 de 2008 M. P. Humberto Antonio Sierra Porto. [60] Sentencia T-1104 de 2002 M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[61] Sentencia T-839 de 2006, M.P. Álvaro Tafur Galvis. [62] Sentencia C-951 de 2014, M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez. [63] Proyecto de Ley número 65 de 2012 Senado y número 227 de 2013 Cámara "Por medio del cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo." [64] Sentencia C-951 de 2014, M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

[65] "[D]esde la sentencia T-025 de 2004 , la Corte ha sostenido reiteradamente que las personas en situación de desplazamiento, y en general todas las víctimas del conflicto armado, son sujetos de especial protección constitucional. La violación constante de sus derechos lleva a que estas personas se encuentren en una situación de especial vulnerabilidad, por lo que requieren de la asistencia del Estado en su conjunto. Esa ayuda debe estar encaminada no sólo al apoyo necesario para garantizar la subsistencia de las víctimas, sino también a la estructuración de proyectos que promuevan el desarrollo de esas personas en la sociedad, del mismo modo se debe buscar garantizar el derecho de

retorno de la población en situación de desplazamiento en un ambiente de paz y seguridad.” Sentencia T-293 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[66] Ley 1448 de 2011, arts. 64 y 65. [67] Esta Corporación ha hecho referencia a la especial obligación del Estado para atender las solicitudes presentadas por las víctimas del conflicto armado interno, entre otras, en las Sentencias T-929 de 2013, T-293 de 2015 y T-527 de 2015. Precisamente, en la citada Sentencia T-293 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado se dijo que:

“La Sala encuentra que esa respuesta incompleta e insensible al enfoque diferencial, en lugar de acelerar el trámite, (…), lo que hace es retrasarlo sin considerar que se trata de víctimas de la violencia, sometidas a un estado de indefensión, que reciben una respuesta de la UARIV que no atiende a sus circunstancias y les impone un trámite que, si se dio la suspensión de los servicios, era imposible y anulaba su posibilidad de acceder a su derecho a la indemnización por vía administrativa. // La gravedad de la situación no sólo viola el derecho de petición, también el derecho a la vida en condiciones dignas y al mínimo vital –pues son adultos mayores sin recursos para subsistir-, tal como lo afirmaron los demandantes, los ingresos de los accionantes se ven limitados a lo que escasamente puedan conseguir del trabajo diario y de la ayuda aportada por su familia y amigos. Esta situación agrava aún más la condición de vulnerabilidad a la cual se encuentran sometidos, por lo que la reparación integral se convierte en el instrumento principal para mejorar sus condiciones de vida y así aminorar la afectación al mínimo vital que actualmente padecen.” [68] “Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones.” [69] “ Por la cual se prorroga la vigencia, se modifica y adiciona la Ley 104 de 1993.” [70] “Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones.” [71] “Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997 y se dictan otras disposiciones” [72] “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” [73] “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” [74] “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” [75] El inciso segundo del precitado artículo disponía que:

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

[76] El artículo 15 de la Ley 241 de 1995 señalaba que: “El segundo inciso del artículo 45 de la Ley 104 de 1993, quedará así: // ‘Las víctimas que sufrieron una pérdida del 50% o más de su capacidad laboral calificada con base en el Manual 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’.” [77] Véase el artículo 131 de la Ley 418 de 1997.

[78] El inciso 2 del artículo 46 de la Ley 418 de 1997 establecía: “(…) 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. (…)” [79] “ Artículo 131.

Esta ley tendrá una vigencia de dos (2) años a partir de la fecha de su promulgación, deroga las Leyes 104 de 1993 y 241 de 1995, así como las disposiciones que le sean contrarias.” [80] “ Artículo 1° .

Prorrogase la vigencia de la Ley 418 de 1997 por el término de tres (3) años, contados a partir de la sanción de la presente ley.” [81] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[82] Al respecto, se precisó que: “el objeto de la prestación estipulada en la Ley 418 de 1997, fue mitigar los impactos producidos en el marco del conflicto armado interno, hecho distinto a las contingencias que cubren las prestaciones de la Ley 100 de 1993, las cuales benefician a los trabajadores activos, que efectuaron aportes al sistema, y que se generan a partir de una relación de carácter laboral.” [83] 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.” [84] 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.” [85] Sentencia C-767 de 2014, M.P Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[86] Al respecto, en la sentencia en cita se hizo el siguiente silogismo : “(i) (…) el legislador creó una prestación a favor de las víctimas del conflicto armado con un término expreso de vigencia, (ii) dicho término fue ampliado sucesivamente por el legislador y (iii) los artículos 1 de la Ley 1106 de 2006 y 1 de la Ley 1421 de 2010, prorrogaron nuevamente algunas disposiciones de la Ley 418 de 1997, pero omitieron hacerlo frente al artículo 46 .” Énfasis por fuera del texto original.

[87] Sentencias T-469 de 2013, T-921 de 2014, T-009 de 2015 y T-032 de 2015. [88] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. [89] En sus propias palabras, este Tribunal mencionó que:

“(…) la Sala advierte que el solicitante no pretende dilucidar una palabra o frase que cause un verdadero motivo de duda dentro de la parte resolutiva de la sentencia o dentro de los fundamentos esenciales de la misma. Lo que pretende la petición formulada por el Ministerio del Trabajo (…) es que la Corte Constitucional se pronuncie en un sentido específico, ajeno por demás a la parte resolutiva de la providencia y a la ratio decidenci de la misma, a saber, que [señale que] dicha prestación debe financiarse con ‘los recursos previstos para las víctimas de la violencia’. Este aspecto no fue discutido ni ventilado durante el trámite de la sentencia C-767 de 2014, razón por la cual, no puede ser debatido por la Corte en sede de aclaración.” [90] En palabras de esta Corporación: “ Así, dentro de la providencia objeto de análisis, esta Corporación afirmó expresamente (en los apartes que cita el propio solicitante), que la prestación económica periódica destinada a las víctimas del conflicto armado no forma parte del Sistema General de Pensiones, siendo su fundamento la protección de los Derechos Humanos y no los aportes realizados a la Seguridad Social.” [91] M.P.

Jorge Iván Palacio Palacio. [92] Sentencia T-463 de 2012, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. [93] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. [94] “ Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales.” [95] Sentencia T-469 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[96] Sentencia T-469 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. [97] En la parte resolutiva de la sentencia en cita se dispuso que: “ C UARTO: ORDENAR a Colpensiones que, dentro del término improrrogable de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, proceda a tramitar el reconocimiento y pago de la pensión por invalidez para víctimas de la violencia estipulada en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997, reclamada por el ciudadano Fernando Gilberto Arbeláez Insuasti, de conformidad a las consideraciones expuestas en esta sentencia, sin exigir requisitos adicionales que no estén previstos en la Constitución o en la ley. // 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.” [98] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[99] Sentencia T-921 de 2014, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. [100] Expresamente se dispuso que: “ SEGUNDO: ORDENAR a COLPENSIONES que, dentro del término improrrogable de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo, proceda a tramitar el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez para víctimas de la violencia estipulada en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997, a favor del señor Carlos Alirio Perengüez Regalado. // TERCERO:

AUTORIZAR a COLPENSIONES a repetir a contra el Fondo de Solidaridad Pensional a través de su administrador fiduciario, el Consorcio Colombia Mayor, por concepto de las sumas pagadas con ocasión del numeral segundo de esta sentencia.” [101] M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

[102] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. [103] Frente a la prestación examinada, y luego de reiterar lo expuesto en la Sentencia C-767 de 2014, se afirmó que “la pensión mínima legal por invalidez a personas víctimas del conflicto armado, consagrada en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997, sigue produciendo efectos, y pueden acceder a ella quienes cumplan con los requisitos legales para ello.” [104] M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[105] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. [106] La norma en cita dispone que: “A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo, no habrá regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la fuerza pública, al Presidente de la República y a lo establecido en los parágrafos del presente artículo”.

[107] 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 (…)”.

[108] En dicha remisión se incluyen el régimen pensional de los docentes y el régimen pensional por actividades de alto riesgo. [109] “ Artículo 3o.

Víctimas. Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1o de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. (…) La condición de víctima se adquiere con independencia de que se individualice, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima. // (…) Parágrafo 3o.

Para los efectos de la definición contenida en el presente artículo, no serán considerados como víctimas quienes hayan sufrido un daño en sus derechos como consecuencia de actos de delincuencia común.” [110] Véase la Sentencia T-074 de

2015, M.P.

Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. [111] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. [112] El artículo 153 de la Ley 100 de 1993 establece que: “Son principios del Sistema General de Seguridad Social en Salud: (…) Universalidad.

El Sistema General de Seguridad Social en Salud cubre a todos los residentes del país, en todas las etapas de la vida”. [113] Véase, al respecto, las Sentencias T-921 de 2014 y T-074 de 2015.

[114] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. [115] Sobre el particular se puede consultar el acápite 4.5.1.3 de esta providencia. [116] Véase el acápite 4.5.2 del presente fallo, en el que se hizo referencia a las Sentencias T-463 de 2012, T-469 de 2013, T-921 de 2014, T-009 de 2015 y T-032 de 2015.

[117] Énfasis por fuera del texto original. [118] En particular se cita el siguiente aparte del artículo 48 de la Constitución Política, conforme al cual:

“(…) No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella. (…)”. [119] Sentencia C-349 de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. En el ámbito regulatorio, el Decreto 111 de 1996 define a la parafiscalidad en los siguientes términos:

“ Artículo 29. Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social y económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable. // Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que formen parte del presupuesto general de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración”.

[120] En la Sentencia C-655 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil, se hizo la siguiente explicación sobre los recursos parafiscales y se determinaron los criterios que los determinan:

“Las rentas parafiscales, lo ha dicho la Corte, constituyen un instrumento para la generación de ingresos públicos, representadas en aquella forma de gravamen que se establece con carácter impositivo por la ley para afectar a un determinado y único grupo social o económico, y que debe utilizarse en beneficio del propio grupo gravado. De acuerdo con la concepción jurídica de este tipo de tributo, la Corte ha establecido que son características de los recursos parafiscales su obligatoriedad , en cuanto se exigen como los demás tributos en ejercicio del poder coercitivo del Estado; su determinación o singularidad , en cuanto sólo grava a un grupo, sector o gremio económico o social; su destinación específica , en cuanto redunda en beneficio exclusivo del grupo, sector o gremio que los tributa; su condición de contribución , teniendo en cuenta que no comportan una contraprestación equivalente al monto de la tarifa fijada, su naturaleza pública , en la medida en que pertenecen al Estado aun cuando no comportan ingresos de la Nación y por ello no ingresan al presupuesto nacional; su regulación excepcional , en cuanto a sí lo consagra el numeral 12 del artículo 150 de la Carta; y su sometimiento al control fiscal, ya que por tratarse de recursos públicos, la Contraloría General de la República, directamente o a través de las contralorías territoriales, debe verificar que los mismos se inviertan de acuerdo con lo dispuesto en las normas que los crean.” Véase también la Sentencia C-132 de 2009, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

[121] Sentencia C-655 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil. En idéntico sentido, en la Sentencia C-155 de 2004, M.P. Álvaro Tafur Galvis, se expuso que:

“Esta Corporación de manera reiterada ha precisado en efecto que los recursos que ingresan al Sistema de Seguridad Social, tanto en Salud como en pensiones, llámense cotizaciones, aportes, cuotas moderadoras, pagos compartidos, copagos, tarifas, deducibles o bonificaciones, son en realidad contribuciones parafiscales de destinación específica, en

cuanto constituyen un gravamen, fruto de la soberanía fiscal del Estado, que se cobra obligatoriamente a determinadas personas para satisfacer sus necesidades de salud y pensiones y que, al no comportar una contraprestación equivalente al monto de la tarifa fijada, se destinan también a la financiación global bien del Sistema General de Seguridad Social en Salud, bien del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones." [122] Sentencia C-1002 de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[123] M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. [124] Para justificar lo anterior, en el fallo en cita, se hizo alusión al siguiente extracto de la Sentencia SU-480 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero, en el que se dispuso lo siguiente:

"Significa lo anterior que las cotizaciones que hacen los usuarios del sistema de salud, al igual que, como ya se dijo, toda clase de tarifas, copagos, bonificaciones y similares y los aportes del presupuesto nacional, son dineros públicos que las EPS y el Fondo de solidaridad y garantía administran sin que en ningún instante se confundan ni con patrimonio de la EPS, ni con el presupuesto nacional o de entidades territoriales, porque no dependen de circunstancias distintas a la atención al afiliado." [125] M.P. Álvaro Tafur Galvis.

[126] En unos de los apartes del fallo en mención se indica que: " Lo importante para el sistema es que los recursos lleguen y que se destinen a la función propia de la seguridad social . (…) Como es sabido, los recursos parafiscales 'son recursos públicos, pertenecen al Estado, aunque están destinados a favorecer solamente al grupo, gremio o sector que los tributa', por eso se invierten exclusivamente en beneficio de éstos . Significa lo anterior que las cotizaciones que hacen los usuarios del sistema de salud, al igual que, como ya se dijo, toda clase de tarifas, copagos, bonificaciones y similares y los aportes del presupuesto nacional, son dineros públicos que las EPS y el Fondo de solidaridad y garantía administran sin que en ningún instante se confundan ni con patrimonio de la EPS, ni con el presupuesto nacional o de entidades territoriales, porque no dependen de circunstancias distintas a la atención al afiliado ".

Énfasis por fuera del texto original. [127] M.P. Alejandro Martínez Caballero. [128] En el fallo en cita, al realizar una descripción de los recursos del Sistema General de Salud, se afirma que:

"(…) forman parte de él: // a) Las cotizaciones obligatorias de los afiliados, con un máximo del 12% del salario base de cotización, el cual no podrá ser inferior al salario mínimo. // b) También, ingresan a este régimen contributivo las cuotas moderadoras, los pagos compartidos (artículo 27 del decreto 1938 de 1994), las tarifas, las bonificaciones de los usuarios. // c) Además los aportes del presupuesto nacional. // Lo importante para el sistema es que los recursos lleguen y que se destinen a la función propia de la seguridad social.

Recursos que tienen el carácter de parafiscal. (…) Si los aportes del presupuesto nacional y las cuotas de los afiliados al sistema de seguridad social son recursos parafiscales, su manejo estará al margen de las normas presupuestales y administrativas que rigen los recursos fiscales provenientes de impuestos y tasas, a menos que el ordenamiento jurídico específicamente lo ordene. (Como es el caso del estatuto general de contratación, art. 218 de la Ley 100 de 1993). Por lo tanto, no le son aplicables las normas orgánicas del presupuesto ya que el Estado es un mero recaudador de esos recursos que tienen una finalidad específica: atender las necesidades de salud. En consecuencia, las Entidades nacionales o territoriales que participen en el proceso de gestión de estos recursos no pueden confundirlos con los propios y deben acelerar su entrega a sus destinatarios. Ni mucho menos las EPS pueden considerar esos recursos parafiscales como parte de su patrimonio." [129] La norma en cita dispone que: " Artículo.

25.-Creación del fondo de solidaridad pensional. Créase el fondo de solidaridad pensional, como una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, cuyos recursos serán administrados en fiducia por las sociedades fiduciarias de naturaleza pública, y preferencialmente por las sociedades fiduciarias del sector social solidario, o por las administradoras de fondos de pensiones y/o cesantías del sector social solidario, las cuales quedan autorizadas para tal efecto por virtud de la presente ley. // Parágrafo.- El Gobierno Nacional

reglamentará la administración, el funcionamiento y la destinación de los recursos del fondo de solidaridad pensional, de acuerdo con lo previsto en la presente ley. // El fondo de solidaridad pensional contará con un consejo asesor integrado por representantes de los gremios de la producción, las centrales obreras y la confederación de pensionados, de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional. Este consejo deberá ser oído previamente, sin carácter vinculante, por el Consejo Nacional de Política Social para la determinación del plan anual de extensión de cobertura a que se refiere el artículo 28 de la presente ley." [130] En relación con la administración de los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional, el artículo 2° del Decreto 3771 de 2007 dispone lo siguiente:

" Artículo 2°. Administradora de los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional. De conformidad con lo establecido en el artículo 25 de la Ley 100 de 1993, los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional sólo podrán ser administrados por sociedades fiduciarias de naturaleza pública y preferencialmente por las sociedades fiduciarias del sector social solidario o por las administradoras de fondos de pensiones y/o cesantías del sector social solidario. // En todo caso, el Ministerio de la Protección Social podrá elegir una o varias de las entidades autorizadas que le presenten propuestas mediante el proceso de contratación autorizado en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993." [131] El artículo 26 de la Ley 100 de 1993 hace referencia a este objeto del fondo, en los términos que a continuación se exponen:

"El Fondo de Solidaridad Pensional tiene por objeto subsidiar los aportes del Régimen General de Pensiones de los trabajadores asalariados o independientes del sector rural y urbano que carezcan de suficientes recursos para efectuar la totalidad del aporte, tales como artistas, deportistas, músicos, compositores, toreros y sus subalternos, la mujer microempresaria, las madres comunitarias, los discapaci-tados físicos, psíquicos y sensoriales, los miembros de las cooperativas de trabajo asociado y otras formas asociativas de producción, de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional. // El Subsidio se concederá parcialmente para reemplazar los aportes del empleador y del trabajador o de este último en caso de que tenga la calidad de trabajador independiente, hasta por un salario mínimo como base de cotización. (…) Los beneficiarios de estos subsidios podrán escoger entre el Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida y el Régimen de Ahorro con Solidaridad , pero en el evento de seleccionar esta última opción, sólo podrá afiliarse a fondos que administren las sociedades administradoras que pertenezcan al sector social solidario, siempre y cuando su rentabilidad real sea por lo menos igual al promedio de los demás fondos de pensiones (…)".

Énfasis por fuera del texto original. [132] El Decreto 3771 de 2007 " por el cual se reglamenta la administración y el funcionamiento del Fondo de Solidaridad Pensional" dispone:

" Artículo 1°. Naturaleza y objeto del Fondo de Solidaridad Pensional . El Fondo de Solidaridad Pensional 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 . (…)".

Se subraya fuera del texto original. [133] Sobre el particular, el artículo 1 del Decreto 3771 de 2007 establece que: "(…) El Fondo de Solidaridad Pensional tendrá dos subcuentas que se manejarán de manera separada así: // - Subcuenta de Solidaridad destinada a subsidiar los aportes al Sistema General de Pensiones de los trabajadores asalariados o independientes del sector rural y urbano que carezcan de suficientes recursos para efectuar la totalidad del aporte, tales como artistas, deportistas, músicos, compositores, toreros y sus subalternos, la mujer microempresaria, las madres comunitarias, los discapacitados físicos, psíquicos y sensoriales, los miembros de las cooperativas de trabajo asociado y otras formas asociativas de producción. // - Subcuenta de subsistencia destinada a la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema, mediante un subsidio económico que se otorgará de acuerdo con lo establecido en el Capítulo IV del presente decreto." [134] De conformidad con el preámbulo de la Ley 100 de 1993, la Seguridad Social

Integral “ es el conjunto de instituciones, normas y procedimientos, de que disponen la persona y la comunidad para gozar de una calidad de vida, mediante el cumplimiento progresivo de los planes y programas que el Estado y la sociedad desarrollen para proporcionar la cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica, de los habitantes del territorio nacional, con el fin de lograr el bienestar individual y la integración de la comunidad.” Igualmente, el artículo 4 de la citada ley establece que: “ La seguridad social es un servicio público obligatorio, cuya dirección, coordinación y control está a cargo del Estado y que será prestado por las entidades públicas o privadas en los términos y condiciones establecidos en la presente Ley. // Este servicio público es esencial en lo relacionado con el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Con respecto al Sistema General de Pensiones es esencial sólo en aquellas actividades directamente vinculadas con el reconocimiento y pago de las pensiones.” Por otro lado, el artículo 6 dispone que: “ El Sistema de Seguridad Social Integral ordenará las instituciones y los recursos necesarios para alcanzar los siguientes objetivos: // 1.- Garantizar las prestaciones económicas y de salud a quienes tienen una relación laboral o capacidad económica suficiente para afiliarse al sistema. // 2.- Garantizar la prestación de los servicios sociales complementarios en los términos de la presente ley.

// 3.- Garantizar la ampliación de cobertura hasta lograr que toda la población acceda al sistema, mediante mecanismos que[,] en desarrollo del principio constitucional de solidaridad, permitan que sectores sin la capacidad económica suficiente como campesinos, indígenas, y trabajadores independientes, artistas, deportistas, madres comunitarias, accedan al sistema y al otorgamiento de las prestaciones en forma integral. (…)” De las normas expuestas se infiere que, las Instituciones de la Seguridad Social son aquellas, tanto públicas como privadas, creadas con miras a garantizar la Seguridad Social Integral, a través de la cobertura de las prestaciones legales que componen el sistema y sus finalidades.

[135] Entre las funciones del citado Ministerio, según el artículo 3 del Decreto 4712 de 2008, se encuentran las de “ [d]irigir la preparación, modificación y seguimiento del Presupuesto General de la Nación [y] (…) [a]dministrar el Tesoro Nacional y atender el pago de las obligaciones a cargo de la Nación. (…)”.

[136] El artículo 209 de la Constitución Política dispone que: “ La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. // Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.” [137] Sentencia T-425 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[138] Sobre el particular, el artículo 1668 del Código Civil establece que: “Se efectúa la subrogación por el ministerio de la ley, y aun contra la voluntad del acreedor, en todos los casos señalados por las leyes y especialmente a beneficio: (…) 5. Del que paga una deuda ajena, consintiéndolo expresa o tácitamente el deudor”.

[139] El artículo 162 de la Ley 1448 de 2011 establece que: “El Sistema contará con dos instancias en el orden nacional: El Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas el cual diseñará y adoptará la política pública en materia de atención, asistencia y reparación a víctimas en coordinación con el organismo a que se refiere el artículo siguiente y una Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que coordinará la ejecución de esta política pública. // En el orden territorial el Sistema contará con los Comités Territoriales de Justicia Transicional, creados por los gobernadores y alcaldes distritales y municipales.” [140] El parágrafo del artículo 168 de la Ley 1448 de 2011 dispone que:

“ (…) Los Centros Regionales de Atención y Reparación de que trata el presente artículo, unificarán y reunirán toda la oferta institucional para la atención de las víctimas, de tal forma que las mismas solo tengan que acudir a estos Centros para ser informadas acerca de sus derechos y remitidas para acceder de manera efectiva e inmediata a las medidas de

asistencia y reparación consagradas en la presente ley, así como para efectos del Registro Único de Víctimas. Para este fin, la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas podrá celebrar convenios interadministrativos con las entidades territoriales o el Ministerio Público, y en general celebrar cualquier tipo de acuerdo que garantice la unificación en la atención a las víctimas de que trata la presente ley. Estos centros regionales de atención y reparación se soportarán en la infraestructura que actualmente atienden víctimas, para lo cual se coordinará con el organismo a que se refiere el artículo 163 de la presente Ley." [141] En el expediente se encuentran dos documentos en los cuales diferentes autoridades certifican que efectivamente el señor José Ferney González Pérez fue víctima de una mina antipersonal el 29 de mayo de 2002, accidente en el cual resultó herido en su ojo y oído izquierdo.

En concreto, se trata de una constancia expedida el 17 de octubre de 2002 por el Personero Municipal de Pácora, y una constancia proferida el 4 de marzo de 2006 por el alcalde del citado municipio.

[142] En el acápite 4.3.3 de esta providencia, se planteó el problema jurídico en los siguientes términos: "(…) a partir de las circunstancias fácticas que dieron lugar al ejercicio de la acción de tutela y de la delimitación realizada al caso bajo examen, esta Corporación debe entrar a determinar si COLPENSIONES vulneró el derecho de petición del señor José Ferney González Pérez, cuando decidió dejar en suspenso su derecho a la pensión especial de invalidez, a pesar de cumplir con la totalidad de los requisitos legales exigidos para su otorgamiento, al entender que existen riesgos de sostenibilidad financiera y de afectación a recursos parafiscales, los cuales obligan a resolver previamente a qué entidades les asiste el deber de asumir el reconocimiento, financiación y pago de dicha prestación." [143] 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. [144] 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." Énfasis por fuera del texto original.

[145] Al respecto, el artículo 115 de la Constitución Política dispone que: "(…) Las gobernaciones y las alcaldías, así como las superintendencias, los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del Estado, forman parte de la Rama Ejecutiva." [146] Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio del Trabajo y la UARIV.

[147] Consorcio Colombia Mayor 2013. [148] El artículo 42 del Decreto 2591 de 1991 estipula que: "La acción de tutela procederá contra acciones u omisiones de particulares en los siguientes casos: (…) 8. Cuando el particular actúe o deba actuar en ejercicio de funciones públicas, en cuyo caso se aplicará el mismo régimen que a las autoridades públicas".

[149] Decreto 2591 de 1991, art. 6, núm. 1. [150] Sobre el particular se puede consultar la Sentencia T-908 de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo.

[151] Véase, al respecto, el acápite 4.4 de esta providencia. [152] Al respecto, el artículo 14 del CPACA dispone que: "Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. (…)".

[153] La norma en cita dispone que: “Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto.” [154] En relación con este punto deben incorporarse las consideraciones expuestas en el acápite 4.4.2.1 de esta providencia.

[155] Como ya se dijo, tales criterios han sido descritos por esta Corporación, en los siguientes términos: “(i) suficiente , como quiera que [debe] res[olver] materialmente la petición y satisfa[cer] los requerimientos del solicitante, sin que por ello excluya la posibilidad de que la respuesta sea negativa a las pretensiones del peticionario; (ii) efectiva , si soluciona el caso que se plantea y (iii) congruente si existe coherencia entre lo respondido y lo pedido, lo que supone que la solución o respuesta verse sobre lo preguntado y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición, sin que se [descarte] la posibilidad de suministrar información adicional que se encuentre relacionada con la petición propuesta.” Sentencia T-556 de 2013, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

[156] Esta consideración excluye entrar a analizar el tercer elemento del derecho en cita, referente a la verificación de si la decisión adoptada fue puesta en conocimiento del interesado con prontitud.

[157] “ Artículo 36. Efectos de la revisión. Las sentencias en que se revise una decisión de tutela solo surtirán efectos en el caso concreto y deberán ser comunicadas inmediatamente al juez o tribunal competente de primera instancia, el cual notificará la sentencia de la Corte a las partes y adoptará las decisiones necesarias para adecuar su fallo a lo dispuesto por ésta.” [158] “ Artículo 23. Protección del derecho tutelado.

Cuando la solicitud se dirija contra una acción de la autoridad el fallo que conceda la tutela tendrá por objeto garantizar al agraviado el pleno goce de su derecho, y volver al estado anterior a la violación, cuando fuere posible. // Cuando lo impugnado hubiere sido la denegación de un acto o una omisión, el fallo ordenará realizarlo o desarrollar la acción adecuada, para lo cual se otorgará un plazo prudencial perentorio. Si la autoridad no expide el acto administrativo de alcance particular y lo remite al juez en el término de 48 horas, éste podrá disponer lo necesario para que el derecho sea libremente ejercido sin más requisitos. Si se hubiere tratado de una mera conducta o actuación material, o de una amenaza, se ordenará su inmediata cesación, así como evitar toda nueva violación o amenaza, perturbación o restricción. // En todo caso, el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto.

” “ Artículo 27. Cumplimiento del fallo. Proferido el fallo que concede la tutela, la autoridad responsable del agravio deberá cumplirlo sin demora. // Si no lo hiciere dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, el juez se dirigirá al superior del responsable y le requerirá para que lo haga cumplir y abra el correspondiente procedimiento disciplinario contra aquél. Pasadas otras cuarenta y ocho horas, ordenará abrir proceso contra el superior que no hubiere procedido conforme a lo ordenado y adoptará directamente todas las medidas para el cabal cumplimiento del mismo.

El juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan su sentencia. // Lo anterior sin perjuicio de la responsabilidad penal del funcionario en su caso. // En todo caso, el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza.” Énfasis por fuera del texto original.

[159] Sentencias T-043 de 2013, T-272 de 2014 y Auto 273 de 2013. [160] Cuaderno principal, folio 83. [161] Cuaderno 2, folio 77. [162] Consulta realizada a través de la página web del RUAF el 16 de septiembre de 2016.

[163] CÓDIGO DE COMERCIO, ARTÍCULO 1226. CONCEPTO DE LA FIDUCIA MERCANTIL. La fiducia mercantil es un negocio jurídico en virtud del cual una persona, llamada fiduciante o fideicomitente, transfiere uno o más bienes especificados a otra, llamada fiduciario, quien se obliga a administrarlos o enajenarlos para cumplir una finalidad determinada por el constituyente, en provecho de éste o de un tercero llamado beneficiario o fideicomisario.

Una persona puede ser al mismo tiempo fiduciante y beneficiario. Solo los establecimientos de crédito y las sociedades fiduciarias, especialmente autorizados por la Superintendencia Bancaria, podrán tener la calidad de fiduciarios.

[164] ARTÍCULO 2o. DE LA DEFINICIÓN DE ENTIDADES, SERVIDORES Y SERVICIOS PÚBLICOS. Para los solos efectos de esta ley: 1o. Se denominan entidades estatales: (…) b) El Senado de la República, la Cámara de Representantes, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales, la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil, los ministerios, los departamentos administrativos, las superintendencias, las unidades administrativas especiales y, en general, los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorgue capacidad para celebrar contratos" (resaltado fuera de texto).

[165] Sentencia C-086 de 1995 MP. Vladimiro Naranjo Mesa. [166] LEY 651 DE 2001, ARTÍCULO 1. Autorizase a la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, Telecom, para constituir un patrimonio autónomo de naturaleza pública y de carácter irrevocable, con el propósito de servir como mecanismo de conmutación pensional y pago de las obligaciones pensionales de la empresa frente a sus trabajadores, que por virtud de la ley y las disposiciones convencionales, adquirieron el derecho de pensión o lo adquieran en el futuro.

[167] Dictado en desarrollo del artículo 54 de la Ley 489 de 1998, dispone en su artículo 1º lo siguiente: "A partir de la vigencia del presente decreto la administración y el manejo de los recursos para el pago del pasivo pensional de Ecopetrol estarán a cargo de uno o de varios patrimonios autónomos, que servirán como garantía y fuente de pago del pasivo pensional contraído por la empresa".

[168] Sentencia C-368 de 2012 MP. Luis Ernesto Vargas Silva. [169] ARTÍCULO 192. CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS O CONCILIACIONES POR PARTE DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS. "Las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en el pago o devolución de una suma de dinero serán cumplidas en un plazo máximo de diez (10) meses, contados a partir de la fecha de la ejecutoria de la sentencia".

[170] ARTÍCULO 299. DE LA EJECUCIÓN EN MATERIA DE CONTRATOS Y DE CONDENAS A ENTIDADES PÚBLICAS. "Las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en la liquidación o pago de una suma de dinero serán ejecutadas ante esta misma jurisdicción según las reglas de competencia contenidas en este Código, si dentro de los diez (10) meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia la entidad obligada no le ha dado cumplimiento".

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/SU587-16.htm
Copia de consulta hecha el 29 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.