



Nuevo Derecho

ISSN: 2011-4540

nuevo.derecho@iue.edu.co

Institución Universitaria de Envigado

Colombia

Acosta Navas, Juan Pablo

Pensión de invalidez para víctimas del conflicto: una herramienta para la reconciliación y la construcción de paz

Nuevo Derecho, vol. 14, núm. 22, enero-junio, 2018, pp. 63-89

Institución Universitaria de Envigado

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=669770734004>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org



Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Pensión de invalidez para víctimas del conflicto: una herramienta para la reconciliación y la construcción de paz*

*Disability pension for victims of the armed conflict:
a tool for reconciliation and peace building*

Juan Pablo Acosta Navas**

Resumen

En el presente artículo se pretende estudiar la pensión de invalidez para víctimas del conflicto armado como una garantía en favor de la población con discapacidad que contribuye a la realización del imperativo constitucional de la dignidad humana, entendiendo que esta pensión especial es trascendental para sus beneficiarios ya que se constituye como la única fuente de ingresos y de modalidad pensional, tal como lo exigen los requisitos de la prestación. La metodología utilizada combina el análisis jurisprudencial de las sentencias de la Corte Constitucional, e igualmente propone una lectura desde el modelo social de la discapacidad desarrollado a partir de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2006, la cual propende por cambiar el paradigma del modelo médico que entendía la discapacidad como una enfermedad que debía curarse. La reflexión resulta pertinente toda vez que en el escenario de implementación del Acuerdo Final entre el Gobierno y las FARC-EP, y en el actual proceso de negociación entre el primero y el ELN se avecinan grandes retos para el Estado en materia de medidas de reparación a la población que ha sufrido las consecuencias del conflicto armado, así como en estrategias de reconciliación entre victimarios y víctimas después décadas de guerra fratricida.

Palabras clave: personas con discapacidad, conflicto armado, pensión de invalidez, minas antipersonales, víctimas del conflicto, reconciliación, construcción de paz.

Abstract

In this article we pretend to study the disability pension for victims of the armed conflict, as a warranty in favor of the population with disability that will contribute to constitutional right for human dignity, understanding that this special pension is transcendental for its beneficiaries since it could be the only source of income and of a pensional mode, as it is stipulated. The methodology used combines the jurisprudence analysis of constitutional court sentences, which also proposes a lecture from the social viewpoint of the developed disability in terms of the UN Convention in Regards to Human Right for Persons with Disability (2006), which pretends to change the medical model that

* Este texto se comenzó a desarrollar en el curso de profundización del pregrado de Derecho de la Universidad de Antioquia *Observatorio de Derecho Laboral y Seguridad Social* enfocado en la población con discapacidad desde la perspectiva de derechos, y del denominado *modelo social de la discapacidad*.

** Abogado, estudiante de la Maestría en Derecho, Universidad de Antioquia. Docente de cátedra, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia. Adscrito a los grupos de investigación: Derecho y Sociedad; y Conflictos, Violencias y Seguridad Humana. Correo: juanacostanavas@gmail.com

understood the disability as an illness that should be cured. This reflection is pertinent in the scenery of the implementation of the final agreement between the government and the FARC-EP and also in the actual negotiation with the ELN there are a lot of challenges for the Colombian state in terms of measures to repair the population that has suffered the consequences of the armed conflict, as the strategies for reconciliation between victimizers and victims after decades of fratricidal war.

Keywords: person with disability, armed conflict, disability pension, antipersonnel mines, victims of conflict, reconciliation, peace building.

Resumo

Este artigo tem como objetivo estudar a pensão de deficiência as vítimas de conflito armado como garantia em favor da população com deficiência que contribui para a realização do imperativo constitucional da dignidade humana, entendendo que esta pensão especial é transcendental para seus beneficiários uma vez que é constituída na única fonte de renda e modalidade de pensão, conforme exigido pelos requisitos do benefício. A metodologia utilizada combina a análise jurisprudencial dos julgamentos do Tribunal Constitucional e também propõe uma leitura do modelo social de deficiência desenvolvido a partir da Convenção das Nações Unidas de 2006 sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, a que tende a mudar o paradigma do modelo médico que compreendeu a deficiência como uma doença que teve que ser curada. A reflexão é pertinente, já que no cenário de implementação do Acordo Final entre o governo e as FARC-EP, e no atual processo de negociação entre o primeiro e o ELN, há grandes desafios para o Estado em termos de medidas de reparação para a população que sofreu as consequências do conflito armado, bem como em estratégias de reconciliação entre vitimadores e vítimas após décadas de guerra fratricida.

Palavras-chave: pessoa com deficiência, conflito armado, pensão de deficiência, mina antipessoal, vítimas de conflito, reconciliação, construção da paz.

Introducción

La Pensión de Invalidez para Víctimas del Conflicto Armado, en adelante PIVCA, no hace parte integral del Sistema General de Pensiones pues se creó con la Ley 104 de 1993 “Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones” (Congreso de Colombia, 1993). Esta Ley en su artículo 45, inciso 2º consagró que las víctimas de atentados terroristas cuya disminución de capacidad física fuese del 66 % calificada por el Fondo de Solidaridad Pensional¹, tendrían derecho a una pensión mínima legal vigente cuando carecieran de otras posibilidades pensionales y de atención en salud. Posteriormente, la Ley 241 de 1995, en su artículo 15 disminuyó el porcentaje de pérdida de capacidad laboral (PCL) a un 50% calificada con base en el Manual Único para la Calificación de Invalidez y estableció

¹ El FSP es una cuenta especial de la Nación, adscrita al Ministerio del Trabajo, y cuyo objeto es subsidiar las cotizaciones de aquellas personas que por factores económicos no tienen acceso al Sistema de Seguridad Social.

que esta pensión se concedería siguiendo los parámetros del Régimen General de Pensiones consagrado en la Ley 100 de 1993, cuando la víctima careciera de otras posibilidades pensionales y de salud. Con esta primera modificación en cuanto a la disminución del porcentaje de PCL se comienza a evidenciar el desarrollo del principio de progresividad en esta pensión.

Luego, la Ley 241 de 1995 es derogada por la Ley 418 de 1997, la cual en su artículo 46, inciso 2º reincorpora la PIVCA al ordenamiento jurídico colombiano como lo disponía la norma anterior; dicha norma es prorrogada por la Ley 548 de 1999, mas no por la Ley 782 de 2002, que, en su lugar, modifica el artículo 46 de la Ley 418 de 1997 añadiendo que la pensión será reconocida por el Instituto de Seguros Sociales (ISS), o la entidad oficial señalada.

El aspecto problemático surgió entonces con la Ley 1106 de 2006 que no prorrogó el artículo 46 de la Ley 418 de 1997 operando así la pérdida de fuerza ejecutoria, lo cual permite cuestionar el margen de configuración del legislador en materia de derechos económicos, sociales y culturales (DESC), pues al no prorrogar la norma vulneró el principio de progresividad y por tanto generó una medida de carácter regresivo al desconocer los niveles de protección alcanzados con la disposición anterior, situación que de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional² se presume inconstitucional. Posteriormente, con la expedición de la Ley 1421 de 2010 tampoco se prorrogó el artículo 46 de la Ley 418 de 1997, el cual ya había sido desconocido por la Ley 1106 de 2006.

La siguiente tabla (tabla 1) resume el transcurrir de la PIVCA dentro del ordenamiento jurídico colombiano para facilitar la comprensión del lector sobre la creación, la modificación y la no prórroga de esta pensión.

² Entre otras, Sentencia T-469 de 2013 y C-767 de 2014.

Tabla 1. *Transcurrir de la PIVCA dentro del ordenamiento jurídico colombiano*

Norma Jurídica	Prorrogada por:
Ley 104 de 1993.	Artículo 15 de la Ley 241 de 1995.
Ley 241 de 1995.	Artículo 46 de la Ley 418 de 1997.
Ley 418 de 1997.	Artículo 1° de la Ley 548 de 1999.
Ley 548 de 1999.	Artículo 18 de la Ley 782 de 2002.
Ley 782 de 2002.	No fue prorrogado el artículo 46 de la 418 de 1997, pero se modificó el artículo 46 (Ley 418/1997) en el artículo 18 de esta Ley.
Ley 1106 de 2006.	No fue prorrogado el artículo 18 de la Ley 782 de 2002.
Ley 1421 de 2010.	No fue prorrogado el artículo 18 de la Ley 782 de 2002.

Fuente: elaboración propia.

Es en este punto donde las providencias de la Corte Constitucional entran a jugar un papel decisivo para evitar que lo alcanzado con el reconocimiento de esta pensión durante los años de su vigencia desaparezca por motivos de omisión legislativa relativa. En una clara incursión de la prohibición de medidas de carácter regresivo injustificadas por parte del legislador, la pérdida de fuerza ejecutoria de la disposición perjudica a una población víctima del conflicto armado sumamente vulnerable con respecto a los demás individuos de la sociedad, que además poseen secuelas físicas, cognitivas o sensoriales como producto de esa victimización que el conflicto armado les generó, y que se traduce en una PCL igual o superior al 50 % que les impide emplearse en condiciones normales.

Si bien no hay discusión en que la PIVCA hoy sigue vigente en virtud del concepto 6187485 del 30 de julio de 2014 de Colpensiones en el que se toma como referente lo ordenado por la Corte Constitucional en sentencia T-469 de 2013, en estas líneas se propone una reflexión que va más allá de la mera vigencia de la norma para desarrollar argumentos de carácter constitucional en relación a los beneficiarios de esta pensión que se encuentran en una doble condición de desfavorabilidad, pues de un lado son personas con discapacidad en un país lleno de barreras estructurales y actitudinales, y del otro, su calidad de víctimas del conflicto puede propiciar en ocasiones, condiciones de re victimización debido a ciertas comprensiones de sectores políticos y sociales que estigmatizan a aquellos que han sufrido las consecuencias

del conflicto armado. Así, se propone discutir aspectos de raigambre constitucional como la igualdad material y las garantías especiales de protección para las personas en condiciones de debilidad manifiesta, en aras de la realización de la dignidad humana como elemento fundante del ordenamiento jurídico colombiano y, a la par, orientar esta reflexión en torno a las posibilidades que arroja una figura jurídica como esta, para aportarle a la reconciliación, la construcción de paz y la reparación a las víctimas del conflicto armado.

Dicho esto, la estructura ofrecida en el texto consiste en plantear algunas consideraciones desde el modelo social de la discapacidad impulsado por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas de 2006. En un segundo momento se hará un breve análisis jurisprudencial de la Corte Constitucional en lo que a la PIVCA respecta, y, por último, se proponen algunos comentarios finales en torno a las potencialidades de esta pensión de invalidez en el escenario actual del país, de cara a la implementación del Acuerdo de Paz con las FARC-EP.

La llegada del modelo social de la discapacidad.

Antes de entrar a desarrollar el modelo social bajo el cual se concibe hoy la discapacidad resulta importante retomar la definición que la OIT (2013) propone sobre la persona con discapacidad al afirmar que es aquella que:

[...] teniendo una o más deficiencias físicas o mentales, ya sea por causa psíquica, intelectual o sensorial, de carácter temporal o permanente, al interactuar con el entorno (medioambiente humano, natural, artificial o donde desarrollan su vida económica, política, cultural o social), experimenta impedimentos o restricciones para vivenciar una participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás personas (p. 1).

Siguiendo el sentido de la OIT, Salas (2015) propone entender la discapacidad:

no solo como una condición física sino como una constitución semiótica, es decir, como signo cuyo significado es puesto en práctica de manera múltiple de acuerdo con el contexto de la interacción y con el *habitus* de las personas interactuantes (p. 35).

Con ello, puede asegurarse entonces que la discapacidad, más que una condición, es una construcción social sobre presunciones de limitantes e incapacidades que una persona *tendría* por sus particularidades físicas, cognitivas o sensoriales, en relación con la población que podría catalogarse como *normal* en virtud de los estereotipos estéticos o funcionales imperantes heredados de la modernidad.

De acuerdo con Agustina Palacios (2015) han predominado tres modelos con respecto a las personas con discapacidad en determinados momentos históricos: 1) el modelo de prescindencia; 2) el modelo rehabilitador; y 3) el modelo social de discapacidad. *El modelo de prescindencia* partía de la premisa de que las causas de la discapacidad tenían un motivo religioso, y se consideraba que su nacimiento era el resultado del enojo de los dioses o la manifestación del mal, su condición particular llevaba a la idea de que no merecían vivir y por ello la sociedad decidía *prescindir* de ellos; así, dentro del modelo de prescindencia podían distinguirse dos submodelos: a) *el eugenésico*, practicado en la antigüedad clásica en Grecia y Roma donde se entendía que estos sujetos no podían vivir en comunidad y que sus limitaciones eran el resultado de pecados o de advertencias de los dioses a los mortales, por esta razón se recurría a prácticas eugenésicas como el infanticidio; y b) *el submodelo de marginación* de la Edad Media, en el que se agrupaban a los pobres y marginados junto con las personas con discapacidad con el objetivo de excluirlos de la vida en sociedad, o desde el cristianismo, en el que se asumía su diversidad funcional como inmodificable, y por tanto, la interacción con las personas con discapacidad se limitaba a una comprensión desde la resignación. (Palacios, 2015)

El modelo rehabilitador parte de explicar las causas que originan la discapacidad como un déficit de la persona, aquí ya no son considerados inútiles o innecesarios como en el modelo de prescindencia, pero su punto de partida es que deben ser normalizados o rehabilitados, sin importar que ello implique ocultar su *diferencia*, esto es, su diversidad funcional, y por ello resulta imprescindible *rehabilitar física, psíquica o sensorialmente* a estos individuos. Así, la razón del tratamiento de la discapacidad busca conseguir la cura o adaptar a la persona al medio, esto por cuanto la persona con discapacidad se considera como *desviada* del estándar de lo *normal*, lo cual resulta

igualmente discutible en tanto la condición de normalidad se basa en los parámetros físicos y psíquicos del estereotipo culturalmente dominante (Palacios, 2015).

Hasta este punto resulta claro que de los modelos explorados aún quedan rezagos tanto en las políticas públicas como en el aspecto actitudinal de una parte de la sociedad que continúa bajo el entendido que las personas con discapacidad son *menos humanas que otras*, y por esta razón debe dársele un tratamiento diferenciado encaminado a asistirlo y auxiliarlo en la *superación* de su *condición*. Concepción indeseable, aunque resulta difícil desconocer que sigue teniendo fuerza en algunos sectores de la población ese discurso de exclusión y segregación en el que pareciera imponerse la idea de que el ejercicio de la ciudadanía está reservado solo para las *personas normales*.

Sobre esta apreciación, Teresa Tovar (2015) manifiesta que “...las personas con discapacidad han sido discriminadas y minusvaloradas sistemáticamente en términos de derechos a lo largo de la historia, siendo confinadas a una situación de dis-ciudadanía”. (p. 125) Asimismo, la autora rescata la idea de Nussbaum cuando afirma que los seres considerados menos racionales o capaces quedan fuera de la institucionalidad política, caso de las personas con discapacidad, los animales y las plantas en tanto su existencia está atravesada por la consideración de que son no humanos o menos humanos que los demás (Tovar, 2015).

Retornando a los modelos, resta desarrollar *el modelo social de discapacidad* que es el modelo propuesto por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas de 2006, o por lo menos el modelo al que debería hacerse tránsito de manera paulatina después de haber superado en términos epistémicos, sociales y políticos el modelo de prescindencia y el rehabilitador. Así pues, la discapacidad bajo este modelo deja de explicarse desde la *deficiencia de la persona*, para fundamentarse en las *deficiencias de la sociedad*, que son las que repercuten en las barreras a las que las personas con discapacidad se enfrentan. Es fundamental reconocer la relación de este modelo con los derechos humanos, la dignidad humana, la igualdad (formal y material) y la libertad personal, partiendo de la base de que la discapacidad es una construcción social

y un modo de opresión para las personas con diversidad funcional (Palacios, 2015).

Aquí resulta relevante hacer una diferenciación entre lo que se denomina *deficiencia* y lo que se entiende por discapacidad; así, la primera está relacionada con la condición del cuerpo y de la mente, mientras que la discapacidad propiamente dicha tiene que ver con las restricciones sociales que experimentan estas personas, en otras palabras, “...la sociedad discapacita a los discapacitados” (Palacios, 2008, p. 123). De manera más precisa, de acuerdo con el Union of Physically Impaired Against Segregation:

Deficiencia es la pérdida o limitación total o parcial de un miembro, órgano o mecanismo del cuerpo. **Discapacidad** es la desventaja o restricción de actividad, causada por la organización social contemporánea que no considera, o considera en forma insuficiente, a las personas que tienen diversidades funcionales, y por ello las excluye de la participación en las actividades corrientes de la sociedad (Citado por Palacios, 2008, p. 123)

Con lo anterior, queda en evidencia cómo el modelo social de discapacidad parte de una premisa contraria a los modelos anteriores que privilegiaban la exclusión de la población con discapacidad por *no poder adaptarse al medio*, cuando con el giro epistémico de finales del siglo XX que derivó en la aprobación de la Convención en 2006, lo que quedó claro es que es el medio el que no se logra adaptar de manera suficiente para suprimir las barreras con las que se encuentran a diario las personas con discapacidad. A propósito, resultan interesantes las reflexiones de Tovar (2015) cuando concluye que “...las personas con discapacidad no han sido consideradas como sujetos primarios de justicia” (p. 126), pues estas fueron incorporadas al contrato social de los seres racionales y capaces de manera tardía, parcial y desigual, por lo cual no es de extrañar que sus derechos una vez son reconocidos legalmente, tengan problemas para su cumplimiento y deban coexistir con prácticas de exclusión y segregación (Tovar, 2015).

Estas reflexiones en torno a la evolución conceptual de lo que se considera una persona con discapacidad resultan relevantes toda vez que, en contextos como el colombiano, pese a haber transcurrido varias décadas de avances normativos para esta población especí-

fica, e incluso después de haberse expedido la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas, ratificada en Colombia por la Ley 1346 de 2009, siguen existiendo múltiples focos de segregación en razón de la diversidad funcional, cognitiva o sensorial de las personas con discapacidad.

La Convención sin duda contribuye a superar esas barreras epistemológicas que no han permitido durante siglos ver, tratar e interactuar con las personas con discapacidad, bajo el mismo parámetro con el cual se ve, se trata y se interactúa con las personas que aparentemente no tienen una; sin embargo, ningún instrumento normativo nacional o internacional puede abarcar todo el problema y mucho menos orientar su solución, puesto que en este caso se está ante una cantidad de condiciones históricas, culturales, educativas e institucionales que no han permitido superar esas barreras estructurales que el medio y la sociedad alimentan cuando por lo que debería propenderse es por un desplazamiento de esas limitaciones y de la discapacidad misma, desde las personas con situaciones particulares, hacia la sociedad y la infraestructura, tal como propone la Convención al pretender invertir el paradigma dominante afirmando que no es en la persona en la que reposa la discapacidad, sino en la sociedad a la cual pertenece esta persona.

Síntesis jurisprudencial sobre la PIVCA

Caracterización de la población beneficiaria de la PIVCA

El flagelo del conflicto armado en Colombia es de vastas proporciones, según el Centro Nacional de Memoria Histórica (2013), en adelante CNMH, se documentan cerca de 220 000 muertos entre 1958 y 2012, de los cuales más de 177 000 eran civiles; igualmente los más de 27 000 secuestrados desde 1970 o los 1 982 casos de masacres desde 1985 demuestran las consecuencias humanitarias de la guerra en Colombia. La Corte Constitucional no ha sido ajena a estas circunstancias y en muchas de sus providencias se ha pronunciado sobre el conflicto armado, siendo los casos relacionados con la PIVCA un ejemplo preciso de cómo un infortunio que tiene ocasión en el conflicto armado, desemboca en intensos debates que transitan una y otra vez entre el re-conocimiento y el des-conocimiento en términos jurídicos, políticos, epistémicos o culturales.

Cabe destacar que las personas con discapacidad, beneficiarios actuales o potenciales de esta pensión, corresponden en su mayoría a civiles que no participaban directamente en las hostilidades y cuya Pérdida de Capacidad Laboral (PCL), se generó, por regla general, como consecuencia de minas antipersonales, siendo otros hechos de violencia, o poco documentados para efectos de la PIVCA, o irrelevantes en el entendido que los beneficiarios son personas con PCL superior al 50 % que no cuenten con otra modalidad pensional, no pudiendo acceder a ella otras personas del núcleo familiar en caso de muerte de la víctima por ejemplo, pues para estos eventos existen otras medidas de ayuda humanitaria o reparación integral por hechos victimizantes consagrados en la Ley 1448 de 2011 y que en este caso serían excluyentes con la PIVCA por el carácter indemnizatorio y reparador de la citada Ley.

Dicho esto, desde 1990 hasta el 30 de junio de 2016 la DAICMA (Dirección para la Acción Integral Contra Minas Antipersonal) registró 11 440 víctimas de minas antipersonales (MAP) y remanentes explosivos de guerra (REG). De estas víctimas, el 60 % corresponde a Fuerza Pública, 7 015 militares; y el 40 % a civiles, 4 425 personas (CNMH, 2017). Vale la pena señalar que los miembros de la Fuerza Pública víctimas de MAP no pueden ser beneficiarios de la PIVCA, pues al resultar heridos por estos artefactos en cumplimiento de su deber legal y constitucional, se entiende que se encontraban protegidos por el Sistema General de Seguridad Social Integral, y por ende, afiliados a los subsistemas correspondientes, lo cual en principio los excluiría como beneficiarios pues en efecto tienen una posibilidad pensional en razón de su vinculación laboral con el Estado; casos de víctimas de MAP en la Fuerza Pública han sido recientemente estudiados por la Corte, en sentencias como la T-165 de 2016.

Los datos que ofrece el CNMH y el DAICMA son un reflejo de la sociedad colombiana, una sociedad no solo fragmentada por el conflicto armado, sino también por la localización de sus epicentros de victimización, una sociedad donde las grandes urbes no han padecido con la misma intensidad las hostilidades como en la ruralidad profunda, una sociedad que enfrenta múltiples retos en el escenario de posacuerdo e implementación de lo pactado con las FARC-EP en La Habana, en materia de verdad, justicia, reparación y garantías de

no repetición, una sociedad donde a la par que disminuyen sustancialmente las muertes violentas con ocasión del conflicto armado, también aumentan los homicidios contra líderes sociales, se consolidan estructuras de crimen organizado con gran influencia a lo largo del territorio nacional, se agudizan los niveles de intolerancia y de xenofobia con las poblaciones migrantes, entre otras situaciones que parecen arrebatar el anhelo de paz para el país.

Retomando la PIVCA, existen tres providencias fundamentales que permiten un estudio sistemático de la jurisprudencia que en relación a esta pensión ha proferido la Corte Constitucional. Podría decirse incluso que de los criterios que aparecen en dos de ellas (T-469 de 2013 y C-767 de 2014), se desprenden las interpretaciones y decisiones que en sede de tutela han permitido materializar la PIVCA a sus beneficiarios (T-032 de 2015 y T-074 de 2015); y que en virtud de la tercera (SU-587 de 2016) se podrán crear dos escenarios disímiles respecto a la prestación: el primero, que los criterios de unificación allí señalados permitan una mayor cobertura de la pensión y en consecuencia que más personas con discapacidad que cumplan con los requisitos exigidos por la Ley 418 de 1997 accedan a ella; el segundo escenario, es que en una interpretación restrictiva de la sentencia, su contenido sirva de insumo para negar el acceso a la prestación por parte de Colpensiones invocando asuntos como la sostenibilidad fiscal, que ha erigido como un recurso sumamente útil para recortar derechos previamente reconocidos, o restringir la vocación de progresividad de otros tantos como en el caso de los derechos económicos, sociales y culturales, en adelante DESC. Veamos en detalle cuál ha sido el desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional en relación a la pensión.

Sentencia T-469 de 2013

Los requisitos exigidos para acceder a la PIVCA de acuerdo con la Ley 418 de 1997 son: i) probar la calidad de víctima, ii) acreditar la pérdida de capacidad laboral del 50 % o superior, y iii) demostrar la carencia de otras posibilidades pensionales. La sentencia T-469 de 2013 resulta importante toda vez que en ella el debate jurídico versa sobre la vigencia o no de la PIVCA; así, el accionante Fernando Gilberto Arbeláez, víctima de MAP y con PCL de 56,15 % con fecha

de estructuración del 31 de mayo de 2010, instauró un derecho de petición ante el Ministerio de Protección Social en febrero de 2011 solicitando la PIVCA, en virtud del artículo 46 de la Ley 418 de 1997, el Ministerio trasladó su petición al ISS argumentando que no era competente, y el ISS a su vez negó la pensión por considerarla derogada con la Ley 797 de 2003 y el Acto Legislativo 01 de 2005 que suprimió todos los regímenes pensionales especiales. Sumado a lo anterior, el ISS argumentó que la Ley 1106 de 2006, que prorrogó la vigencia de la Ley 782 de 2002 como se vio en líneas precedentes, no extendió la vigencia de la PIVCA (artículo 18) por lo cual dicha pensión era inexistente al momento de la reclamación del accionante (Corte Constitucional, 2013).

La Corte realiza un juicio de constitucionalidad interesante al argumentar que la PIVCA tiene una vocación progresiva y por tanto no puede desconocerse sin razones jurídicas sólidas, pues se presume la inconstitucionalidad de cualquier medida regresiva sobre derechos reconocidos, como ocurre con esta pensión. Así, consideró la Corte que el silencio guardado por el legislador en la Ley 1106 de 2006 con respecto a la vigencia de la PIVCA no desvirtúa la presunción de inconstitucionalidad, por lo cual se está ante un incumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de DESC, contempladas en las Observaciones Generales 3, 9 y 13 de la Comisión del PIDESC. En palabras precisas del Tribunal:

no puede predicarse derogatoria alguna en materia de derechos sociales, sin que medie justificación alguna, teniendo en cuenta las consideraciones expuestas en esta sentencia. Tampoco es de recibo para esta Sala, la tesis según la cual la prestación estudiada fue derogada en virtud a la Ley 797 de 2003 y el Acto Legislativo 01 de 2005, pues como se observó, la fuente jurídica de la pensión que reclama el actor, no se encuentra en el Régimen General de Pensiones, sino en el marco de los derechos humanos y de los deberes constitucionales del Estado colombiano, razón por la cual la prestación estudiada es de naturaleza especial, fundamentada en una situación generalizada de violencia, con efectos tangibles, reales, actuales y cuantificables, producto del conflicto armado interno. (Subrayado propio) (Corte Constitucional, 2013).

La Corte concluye entonces que por persistir la situación que dio origen a la PIVCA —el conflicto armado y la permanencia de MAP— debe reconocérsele el derecho al accionante a su mínimo vital, al

debido proceso, a la seguridad social y a la vida en condiciones dignas, y, por ende, debe tramitarse la pensión de invalidez solicitada por cumplir los requisitos objetivos de la Ley 418 de 1997. El Alto Tribunal le ordena a Colpensiones interpretar en adelante la PIVCA, bajo el contenido de la sentencia, lo cual quiere decir que debe reconocer la pensión siempre que se cumplan los requisitos de ley, y, no bastando con ello, debe informarle a los ciudadanos víctimas del conflicto que existe la posibilidad de acceder a esta prestación y así no esperar a que sea la víctima quien solicite el reconocimiento, pues comprende la Corte que los principales afectados por MAP y REG son personas de poblaciones rurales con poco o nulo acceso a información técnica de este tipo.

De lo destacado de la sentencia T-469 de 2013, se entiende la importancia del fallo pues fue contundente al reconocer que la PIVCA seguía vigente pese al silencio del legislador sobre su prórroga en su intención de derogarla tácitamente, derogatoria que la Corte rechazó en dicha providencia dejando claro que las víctimas que cumplieran con los requisitos podían solicitar la prestación; así, de esta sentencia se desprende el Concepto 6187485 de 2014 de Colpensiones en el que la entidad da cumplimiento a la orden del Tribunal, estableciendo los lineamientos para el reconocimiento de esta pensión. El Concepto reafirma en gran medida las apreciaciones de la sentencia estableciendo que la PIVCA sigue vigente, que su desarrollo corresponde al criterio de progresividad, que las condiciones que la originaron permanecen —el conflicto armado— y en igual sentido, que no pueden desconocerse DESC sin que medie justificación constitucionalmente válida, entre otros aspectos procedimentales propios de la prestación que no varían su esencia (Colpensiones, 2014).

Sentencia C-767 de 2014

La segunda sentencia trascendental para este estudio es la C-767 de 2014, consecuencia de la demanda interpuesta por Jorge Armando Otálora, en su momento Defensor del Pueblo. La demanda fue contra el artículo 1 de la Ley 1106 de 2006 (antes examinada) y el artículo 1 de la Ley 1421 de 2010 que prorrogó la anterior sin extender la vigencia de la PIVCA. Para Otálora existe una omisión legislativa relativa por parte del legislador al no prorrogar esta prestación bajo el

entendido de que las condiciones que generaron su consagración en la Ley persisten, por lo cual afirma que esto implica una trasgresión a la prohibición de regresividad de los DESC, y que se materializa en un desmejoramiento del mínimo vital y de la calidad de vida de las personas con discapacidad que han sido víctimas del conflicto armado y que gozan de una especial protección constitucional (artículo 13 de la Constitución Política). Además, el accionante señala la suspensión abrupta y sorpresiva de una prestación social sin que el legislador hubiese sustentado ni demostrado las razones que lo justificaran. (Corte Constitucional, 2014)

De acuerdo con el demandante, el postulado del principio de progresividad exige que todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado en materia de DESC deba presumirse en principio inconstitucional. También estima que, en el caso de la PIVCA, ha habido un desarrollo progresivo en el establecimiento de la medida y el alcance de la protección, que en su momento se configuraba a partir del 66 % de PCL y luego se redujo al 50 %, ampliando la población potencialmente beneficiaria de la prestación.

La Corte en la sentencia, reitera que ha advertido la extrema situación de vulnerabilidad de las víctimas de la violencia que sufren algún grado de discapacidad, imponiendo al Estado la obligación de desarrollar medidas afirmativas que mitiguen las consecuencias del conflicto armado. Manifiesta igualmente que el principio de progresividad repercute en varios tipos de obligaciones para el Estado; de un lado, se halla la de mejorar los resultados de las políticas públicas en términos de goce efectivo de los derechos, y desde el punto de vista normativo, el Estado debe introducir normas que extiendan la satisfacción de los derechos y debe abstenerse de modificar la normativa vigente para limitar, suprimir o restringir los derechos o garantías ya reconocidas. (Corte Constitucional, 2014)

El recuento de la situación jurídica estudiada es: (i) el legislador creó una prestación en favor de las víctimas del conflicto armado con un término expreso de vigencia, (ii) dicho término fue ampliado de manera sucesiva por el legislador, (iii) los artículos 1 de la Ley 1106 de 2006 y 1 de la Ley 1421 de 2010 prorrogaron de nuevo algunas disposiciones de la Ley 418 de 1997, pero omitieron hacerlo frente al

artículo 46 que contemplaba la PIVCA. Ello generó un vacío normativo, al dejar por fuera del ordenamiento jurídico la prestación reconocida a las víctimas del conflicto armado que les otorga el derecho a ser beneficiarios de un salario mínimo mensual vigente, cuando la PCL superior al 50% se ha producido con ocasión del conflicto y no se tiene otra alternativa pensional.

De lo anterior se concluye que la omisión del legislador, al no haber extendido la vigencia de la prestación en favor de las víctimas desconoce los postulados constitucionales, en especial la obligación de ampliación progresiva de la garantía de los DESC y el mandato de igualdad material. El vacío normativo puso en riesgo a una población en un alto grado de vulnerabilidad como lo son las personas con discapacidad, que además han sido víctimas del conflicto armado, lo que las constituye en un grupo poblacional doblemente victimizado.

La Corte decide entonces declarar exequibles condicionalmente las normas demandadas (artículos 1 de la Ley 1106 de 2006 y 1 de la Ley 1421 de 2010) por el accionante, bajo el entendido de que la PIVCA sigue vigente y se podrá acceder a ella siempre que se acredite i) la calidad de víctima, ii) la PCL del 50 % o superior, y iii) la carencia de otras posibilidades pensionales. (Corte Constitucional, 2014).

De la Sentencia C-767 de 2014 puede concluirse que el quebrantamiento de la cláusula de progresividad y la prohibición de regresividad en cuanto a la PIVCA constituye un actuar no ajustado al imperativo constitucional de dignidad humana por parte del legislador, que debería erigirse efectivamente como la representación del interés común con una férrea defensa de los grupos más vulnerables. La exclusión del ordenamiento jurídico de la PIVCA resulta no solo problemática con relación a la omisión legislativa relativa que bien señala el demandante, sino también porque los esfuerzos del legislador durante la existencia y vigencia de la disposición debieron estar encaminados a debatir, por ejemplo, el aumento en el monto de la prestación, pues desde su creación se concibió el monto de 1 SMLMV y así permanece hasta hoy, lo cual resulta inconsistente atendiendo al principio de progresividad, y por la cantidad de gastos que pueden derivarse de una condición de invalidez con PCL por encima del 50 %, máxime en entornos rurales como en los que suelen suceder los

accidentes con MAP y REG. Así pues, para contingencias como estas, el Estado no puede escatimar gastos en la protección de su población más vulnerable, y menos cuando se trata de personas con discapacidad como consecuencia del conflicto armado, que son tales por la ausencia estatal en aquellas zonas donde se desarrollan las hostilidades de manera más intensa.

Sentencia SU-587 de 2016

Por último, cabe rescatar una contundente sentencia sobre la PIVCA, la SU-587 de 2016, providencia que unifica los criterios para acceder a la pensión, y se pronuncia de manera amplia sobre otros aspectos fundamentales de esta prestación. En la sentencia, el accionante pide el amparo constitucional para que se le reconozca la PIVCA, pues su PCL es superior al 59 % como resultado de una mina antipersonal. En el proceso de tutela se verificó que el accionante cumplía con todos los requisitos legales para ser beneficiario del auxilio económico reclamado, pero Colpensiones decidió no reconocer el derecho, dejándolo en suspenso con fundamento en que el Fondo de Solidaridad Pensional se estaba negando a reembolsar los recursos destinados por esta para el pago de la prestación, lo que generaba riesgos en la sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones.

La Corte en su análisis constitucional hace el recuento normativo de las leyes que han contemplado la PIVCA, tal como se desarrolló en líneas anteriores, igualmente menciona varios fallos de tutela en los cuales se ha reconocido la vigencia de la pensión, entre los que destacan la T-469 de 2013 previamente estudiada, e igualmente reafirma la vigencia de la pensión expuesta en la decisión de la C-767 de 2014 también analizada en este texto lo que confirma la relevancia de estas dos sentencias para el objeto de estudio. Asimismo, el Tribunal recuerda que, pese a que esta prestación se denomina *pensión*, está excluida del Sistema General de Pensiones, por lo cual no pudo haber sido derogada por la Ley 797 de 2003 ni por el Acto Legislativo 01 de 2005. (Corte Constitucional, 2016)

A renglón seguido, la Corte recuerda los requisitos ya desarrollados para acceder a la PIVCA, aunque complementa su enunciado con un contenido relevante para la clarificación de la causación de la pensión. En gracia de la integridad de lo planteado por el Alto Tribunal en esta

sentencia de unificación, se cita de manera textual este apartado y posteriormente se comentará su contenido:

(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.

(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.

(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, 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” (Corte Constitucional, 2016).

Estos primeros tres requisitos son de la esencia de la PIVCA y buscan garantizar que los beneficiarios de la pensión realmente dispongan como único ingreso y medio de subsistencia el dinero que a través de este beneficio se les otorgaría equivalente a 1 SMLMV. Hasta este punto la Corte solo reitera estos criterios dándole mayor robustez argumentativa con normas posteriores a la creación de la PIVCA como la Ley 1448 de 2011 la cual consagra quiénes son considerados víctimas, e igualmente lo hace al citar su jurisprudencia reciente en cuanto a esta prestación para demostrar que es imprescindible cumplir estos requisitos para ser beneficiario de la pensión. Sin embargo, resulta problemático el cuarto requisito que, si bien ya existía en la

jurisprudencia previa, es dotado en esta sentencia de un contenido que pareciera en principio hacer más gravoso el acceso a la pensión. Reza este cuarto ítem:

(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 (Corte Constitucional, 2016).

Hasta este punto parece una justificación razonable el hecho de excluir de la PIVCA a quien se encuentre en el régimen contributivo de salud, sin embargo, la disposición jurisprudencial entraña una suerte de discriminación por la presunción que argumenta en las líneas siguientes:

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 (Subrayado propio) (Corte Constitucional, 2016).

De esta regla jurisprudencial podría generarse una presunción de regresividad por la suposición de la Corte según la cual, quien se encuentra en el régimen contributivo de salud necesariamente posee recursos para garantizar una subsistencia en condiciones dignas, lo cual repercute entonces en la exclusión del beneficio de la PIVCA de manera automática. Si bien el Tribunal reafirma la vocación garantista de la pensión y la necesidad de que esta llegue a manos de las personas más desfavorecidas que cumplan con los requisitos de ley, la argumentación parece endeble por partir de una presunción de estabilidad económica si la víctima está en el régimen contributivo, o de pobreza extrema si el régimen es el subsidiado, y con mayor razón si no posee afiliación vigente a este último. En este sentido, las últimas líneas del cuarto ítem concluyen:

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. (Corte Constitucional, 2016).

Antes de proseguir con la parte resolutive de la sentencia, resulta pertinente detenerse en este elemento sobre la necesidad de que la víctima pertenezca al régimen subsidiado o se encuentre sin afiliación vigente para poder contar con el derecho a la PIVCA previo cumplimiento de los demás requisitos. Pareciera que la Corte exige una situación absoluta de miseria para poder ser considerado potencial beneficiario de la pensión especial; con ello se hace referencia a que el hecho de figurar en el régimen contributivo del Sistema de Salud no se traduce necesariamente en una capacidad económica que permita procurarse una vida en condiciones dignas, máxime cuando la población sujeto de la PIVCA suele estar en entornos rurales, alejados de las grandes capitales, centros de salud y hospitales de calidad, por lo cual figurar en el régimen contributivo de su municipio, bien sea por la cobertura, las instalaciones o cualquier otra razón, no significa de forma automática que la víctima tenga un nivel de ingresos que garantice su subsistencia bajo el imperativo de dignidad humana, mucho menos si se piensa que esta afiliación al régimen contributivo podría ser en calidad de beneficiario y no de cotizante, por lo cual se reforzaría la condición de vulnerabilidad de la víctima que podría ser beneficiaria de la PIVCA. Esto solo como reflexión adicional al contenido de la sentencia, pues la SU-587 de 2016 resuelve asuntos trascendentales como se verá a continuación.

Entre las múltiples órdenes de la Corte en la providencia, además de tutelar los derechos del accionante, se establecen derroteros fundamentales para el futuro de la PIVCA en su reconocimiento y pago. Se establece que el Ministerio del Trabajo deberá constituir una fiducia con fondos provisionales del Presupuesto General de la Nación para asegurar un capital que permita cubrir la PIVCA para la población identificada como beneficiaria por Colpensiones, y que este proceso será apoyado por el Ministerio de Hacienda. Igualmente, le ordena al Ministerio del Trabajo que supervise el cumplimiento de las obligaciones de reconocimiento, pago y financiación en relación con la

PIVCA, para procurar la satisfacción de las necesidades básicas de dicho grupo de especial protección constitucional. Aunado a lo anterior le ordena a la Unidad para las Víctimas (UARIV) que incluya dentro de su oferta institucional la prestación referida para brindar información a las víctimas que se acercan a los Centros Regionales de Atención y Reparación. Finalmente, la Corte advierte que esta sentencia tiene efectos *inter comunis*, por lo cual todas las víctimas del conflicto con la PIVCA en suspenso, o denegada por razones de sostenibilidad fiscal o de protección de recursos de parafiscales, podrán acceder a ella previo cumplimiento de los demás requisitos verificados por Colpensiones. (Corte Constitucional, 2016)

La sentencia SU-587 de 2016 resulta compleja, tanto esperanzadora como desalentadora. De una parte, la existencia de la PIVCA se reafirma, máxime cuando se le da a la sentencia efectos *inter comunis*, haciendo posible que todas aquellas víctimas cuyo derecho había sido negado o suspendido puedan invocar la prestación para lograr su reconocimiento y pago, sin embargo, la aclaración de voto de Alejandro Linares resulta preocupante pues señala con acierto que la fiducia que deberá constituir el Ministerio del Trabajo con recursos del Presupuesto General de la Nación como lo ordena la sentencia, nace completamente desfinanciada y con un plazo de 12 meses para que le sean asignados o transferidos los recursos, por lo cual es incierto lo que pueda ocurrir dentro de ese periodo, por ejemplo, con los parafiscales administrados por Colpensiones; adicionalmente señala las dificultades jurídicas del contrato de fiducia para asuntos de esta naturaleza, e indica que lo más apropiado debió ser la constitución de un patrimonio autónomo como ocurrió con el remanente de Telecom, o para el pago de pensiones de universidades públicas. (Corte Constitucional, 2016) Más allá de las apreciaciones técnicas y procedimentales del magistrado, la real preocupación que suscita la sentencia es si en efecto podrán superarse todas las dificultades enunciadas y las que puedan salir a flote en el cumplimiento de la providencia, pues resulta imperativo comenzar a reconocer el pago de la PIVCA para todas aquellas personas con discapacidad a quienes su derecho les fue negado, o en el otro escenario menos gravoso, suspendido por falta de recursos para su financiamiento.

Decreto 600 de 2017

Recapitulando, los requisitos exigidos para acceder a la PIVCA de acuerdo con la Ley 418 de 1997 son: **i)** probar la calidad de víctima, **ii)** acreditar la pérdida de capacidad laboral del 50% o superior, y **iii)** demostrar la carencia de otras posibilidades pensionales.

En abril de 2017 el Ministerio de Trabajo expidió el Decreto 600, el cual contiene varias consagraciones normativas problemática con respecto a la PIVCA, no es objeto de este texto detallar la estructura o las consecuencias jurídicas de la norma, sin embargo, vale la pena enunciar algunos aspectos con relación a los nuevos requisitos que crea el Decreto, establecidos en su artículo 1º para un posterior análisis, son ellos:

- i)** tener calidad de víctima del conflicto armado y estar incluido en el RUV
- ii)** existir nexo causal entre la PCL y los actos violentos del conflicto armado interno, **iii)** no percibir ingresos por ningún concepto iguales o superiores a 1 SMLMV y, **iv)** no ser beneficiario de auxilio, subsidio, beneficio o subvención económica periódica, ni de otro tipo de ayuda por ser víctima. (Ministerio del Trabajo, 2017)

Contrastando lo exigido por la Ley 418 de 1997 – siendo ello reconocido por la Corte Constitucional en la jurisprudencia estudiada, en cuanto a vigencia y constitucionalidad de sus condiciones – con respecto a los nuevos requisitos consagrados por el Decreto 600 de 2017 es posible vislumbrar que la carga probatoria para las víctimas del conflicto como potenciales beneficiarios de la PIVCA se hace más gravosa al contemplar nuevas condiciones vía Decreto, desconociendo en parte lo alcanzado por la jurisdicción constitucional tanto en sede de tutela como de constitucionalidad, pero más allá de eso, ignorando las obligaciones internacionales que la Corte advierte a lo largo de vasta jurisprudencia, en la relación al principio de progresividad en materia de DESC y en consecuencia, a la prohibición de medidas regresivas sin una justificación jurídica, no siendo una de ellas la sostenibilidad financiera del Estado, en ese orden de ideas, sobre este Decreto debería operar la presunción de inconstitucionalidad desarrollada en este artículo para no permitir que se sigan imponiendo requisitos adicionales a las víctimas del conflicto armado que podrían ser potenciales beneficiarias de esta pensión en los términos

aquí expuestos, por cuanto implica imponer una carga más gravosa para esta población que ha sido víctima del conflicto armado y que como consecuencia de ello, tiene una pérdida de capacidad laboral que le impide emplearse en igualdad de condiciones con respecto al resto de la población.

Reflexiones finales

La PIVCA como fue concebida en 1993, con la expedición de la Ley 104 del mismo año, entrañaba una naturaleza muy loable, que seguramente respondía al coletazo de la constituyente y aprobación de la Carta Política en 1991. Esto pudo significar en su momento un gesto de compromiso político con las víctimas del conflicto armado; aunque para la época se hubiese concebido esta pensión para proteger a las *víctimas de atentados terroristas* negando por completo el contexto del enfrentamiento bélico entre las fuerzas legalmente constituidas y las fuerzas irregulares de diversos bandos, desconociendo que en Colombia se vivía un verdadero conflicto armado no internacional en los términos del Derecho Internacional Humanitario, con todo un marco jurídico específico a aplicar desde la normativa internacional, concretamente del Artículo 3 Común a los Convenios de Ginebra de 1949, y del Protocolo Adicional II de 1977 en lo referente a los conflictos armados de carácter no internacional.

El transcurrir del tiempo desde la Ley 104 de 1993 demostró la necesidad de replantear la PIVCA tanto en la reducción del porcentaje requerido de PCL —que pasó del 66 % al 50 % en 1995— como en la forma de enunciar la causa de la discapacidad ocasionada en este escenario, es decir, el conflicto armado propiamente dicho y no un simple atentado terrorista como figuraba en su génesis normativa, lo cual desde lo lingüístico y lo simbólico minimizaba el complejo escenario de violencia que vivía el país por aquella época, y en consecuencia negaba la existencia de un verdadero conflicto armado.

Lo anterior resulta importante para plantear esta reflexión final que tiene fundamento tanto en lo jurídico como en lo político. En lo jurídico, la Constitución tiene un imperativo claro del cual la Corte se ha apropiado en ciertos momentos, que es la dignidad humana. Con base en esta máxima se han dado desarrollos jurisprudenciales muy garantistas que atienden al principio de progresividad y a la prohibición de

regresividad con su respectiva presunción de inconstitucionalidad en materia de DESC, cuando no media una justificación amplia y razonada en la limitación de los mismos. En este sentido podría decirse que se ha cumplido con lo justo desde la jurisdicción constitucional, puesto que, ante la cantidad de casos de víctimas del conflicto armado cuyo derecho a la PIVCA fue suspendido, o nunca fue reconocido, la Corte ha apostado en la última década el demostrarle a las entidades encargadas del reconocimiento y el pago de esta pensión que es su deber legal proceder con ello, en virtud de la protección reforzada de la cual es sujeto la población víctima del conflicto, que además de ello son personas con discapacidad como secuela de ese episodio. Esta doble dimensión de victimización en una sociedad que no respeta las diferencias, segrega y excluye las otredades, consolida el hecho que se trata de una población en condiciones de debilidad manifiesta, a la cual se debe proteger de manera prioritaria, ofreciéndole todos los recursos y mecanismos no solo para superar esa victimización, sino para procurarle una subsistencia en condiciones dignas.

Un segundo aspecto, el político, tiene que ver con el escenario histórico en el cual se encuentra el país de cara al futuro. La implementación del Acuerdo Final con las FARC-EP y las negociaciones con el ELN constituyen una coyuntura sumamente especial para que temas como la PIVCA sean discutidos de manera amplia; no se trata aquí solo del cumplimiento de una obligación legal internacional de reparar a las víctimas, satisfacer sus derechos y cubrir sus necesidades, sino que, como bien se señala, pasa más por una oportunidad de apuesta política por la reconciliación entre amplios sectores de la población divididos durante décadas por el flagelo de la guerra; en efecto, prestaciones como la PIVCA, no solo son una garantía jurídica en favor de los más vulnerables, sino que también puede constituirse en una herramienta de carácter político para lograr fines constitucionalmente válidos y socialmente deseables en aras de la construcción de una cultura de paz que permita a la sociedad colombiana, sea víctima, victimaria o incluso, ajena al desarrollo o las consecuencias directas del conflicto armado, poder vivir en un país donde la premisa, la máxima, el imperativo, sea el saber dialogar con el otro, y no ejercer la violencia contra aquel ante la emergencia de las divergencias.

La PIVCA constituye una apuesta política por la reafirmación y el reconocimiento de la dignidad de las víctimas del conflicto armado, lo cual en este escenario histórico que atraviesa el país debe verse como una enorme oportunidad que entraña grandes retos. Sin embargo, el hecho de que actualmente, en virtud de la sentencia SU-587 de 2016 se haya zanjado la discusión por el máximo órgano constitucional respecto de la existencia de esta pensión y que se haya producido un efecto *inter comunis*, demuestra la trascendencia que la PIVCA tendrá en este país, que comienza el largo proceso de sanar heridas y hacer memoria, de reconciliar a los actores del conflicto armado con sus víctimas, y de avanzar significativamente y de manera ineludible hacia la construcción de una cultura de paz y una convivencia pacífica en la cual la violencia, sea esta directa, estructural o simbólica, solo sea un episodio anecdótico de la realidad nacional, mas no constituya la cotidianidad de la sociedad futura.

Referencias

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). *¡Basta Ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: CNMH.

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2017). *La guerra escondida. Minas antipersonal y remanentes explosivos en Colombia*. Bogotá: CNMH.

Colombia. Colpensiones. (2014). Concepto 6187485 de julio 30 de 2014. Bogotá: Colpensiones.

Colombia. Congreso de la República. (1993). Ley 104 de 1993, Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Diario Oficial No. 41158 del 30 de diciembre de 1993.

Colombia. Congreso de la República. (1995). Ley 241 de 1995, Por la cual se prorroga la vigencia, se modifica y adiciona la Ley 104 de 1993. Bogotá: Diario Oficial No. 42719 del 14 de febrero de 1996.

Colombia. Congreso de la República. (1997). Ley 418 de 1997, Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Diario Oficial No. 43201 del 26 de diciembre de 1997.

Colombia. Congreso de la República. (1999). Ley 548 de 1999, Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997 y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Diario Oficial No. 43827 del 23 de diciembre de 1999.

Colombia. Congreso de la República. (2002). Ley 782 de 2002, 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. Bogotá: Diario Oficial No. 45043 del 23 de diciembre de 2002.

Colombia. Congreso de la República. (2003). Ley 797 de 2003, 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. Bogotá: Diario Oficial No. 45079 del 29 de enero de 2003.

Colombia. Congreso de la República. (2006). Ley 1106 de 2006, 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. Bogotá: Diario Oficial No. 46490 del 22 de diciembre de 2006.

Colombia. Congreso de la República. (2009). Ley 1346 de 2009, Por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad”, adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006. Bogotá: Diario Oficial No. 47.751 de 25 de junio de 2010.

Colombia. Congreso de la República. (2010). Ley 1421 de 2010, 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. Bogotá: Diario Oficial No. 47930 del 21 de diciembre de 2010.

Colombia. Congreso de la República. (2011). Ley 1448 de 2011, Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Diario Oficial No. 48096 del 10 de junio de 2011.

Colombia. Corte Constitucional (2013) Sentencia T-469 de 2013. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva. Bogotá: Corte Constitucional.

- Colombia. Corte Constitucional (2014) Sentencia C-767 de 2014. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Bogotá: Corte Constitucional.
- Colombia. Corte Constitucional (2016) Sentencia SU-587 de 2016. Magistrado Ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez. Bogotá: Corte Constitucional.
- Colombia. Corte Constitucional Sentencia T-032 de 2015. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Bogotá: Corte Constitucional.
- Colombia. Corte Constitucional Sentencia T-074 de 2015. Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Bogotá: Corte Constitucional.
- Colombia. Corte Constitucional Sentencia T-165 de 2016. Magistrado Ponente: Alejandro Linares Cantillo. Bogotá: Corte Constitucional.
- Colombia. Ministerio del Trabajo. (2017) Decreto 600 de 2017, Por el cual se adiciona al título 9 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1072 de 2015 un capítulo 5°. para reglamentar la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado de que trata el artículo 46 de la Ley 418 de 1997, y su fuente de financiación. Bogotá: 6 de abril de 2017.
- Organización de las Naciones Unidas. (2006). *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Nueva York: Asamblea General de las Naciones Unidas, 13 de diciembre de 2006.
- Organización Internacional del Trabajo. (2013). *Estudio: factores para la inclusión laboral de las personas con discapacidad. Resumen ejecutivo*. Organización Internacional del Trabajo. Recuperado de: https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_publicacion/06_Estudio-Factores.pdf Consultado: 20/08/2017.
- Palacios, A. (2008). El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Madrid: CERMI.
- Palacios, A. (2015). El Modelo Social de la Discapacidad. En IDEHPUCP, *Nueve Conceptos Claves para entender la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad* (pp. 9-33). Lima: PUCP.

- Salas, D. (2015). La Discapacidad desde el Análisis Cultural. En IDEHPUCP, *Nueve Conceptos Claves para entender la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad* (pp. 35-49). Lima: PUCP.
- Tovar, T. (2015). El Modelo de Educación Inclusiva. En IDEHPUCP, *Nueve Conceptos Claves para entender la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad* (pp. 119-145). Lima: PUCP.